

LAS CIENCIAS SOCIALES Y LA AGENDA NACIONAL

Reflexiones y propuestas
desde las Ciencias Sociales

IV

Políticas públicas y gobernanza

Enrique Delgado López
Eduardo Villareal
coordinadores



LAS CIENCIAS SOCIALES Y LA AGENDA NACIONAL
Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales

IV

Políticas públicas y gobernanza



LAS CIENCIAS SOCIALES Y LA AGENDA NACIONAL
Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales

Jorge Cadena Roa
Miguel Aguilar Robledo
David Eduardo Vázquez Salguero
Coordinadores generales



IV

Políticas públicas y gobernanza

Enrique Delgado López
Eduardo Villareal
Coordinadores



UASLP
Universidad Autónoma
de San Luis Potosí



FACULTAD DE
**CIENCIAS SOCIALES
Y HUMANIDADES**



**EL
COLEGIO
DE
SAN LUIS**



CONACYT
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología



COORDINACIÓN GENERAL

Jorge Cadena Roa (UNAM)
Miguel Aguilar Robledo (UASLP)
David Eduardo Vázquez Salguero (COLSAN)

COMITÉ CIENTÍFICO

Miguel Aguilar Robledo (UASLP)
Jorge Cadena Roa (UNAM)
Rosalba Casas Guerrero (UNAM)
Oscar Contreras Montellano (COLEF)
María Guadalupe Galindo Mendoza (UASLP)
Alfredo Hualde Alfaro (COLEF)
Esteban Krotz Heberle (UADY)
María Luisa Martínez Sánchez (UANL)
Cristina Puga Espinosa (UNAM)
Esperanza Tuñón Pablos (ECOSUR)
Guadalupe Valencia García (UNAM)
Eduardo Vega López (UNAM)

COMITÉ ORGANIZADOR

Miguel Aguilar Robledo (UASLP)
Jorge Cadena Roa (UNAM)
Oscar Contreras Montellano (COLEF)
María Luisa Martínez Sánchez (UANL)
Sandibel Martínez Hernández (COMECOSO)
Cristina Puga Espinosa (UNAM)
David Eduardo Vázquez Salguero (COLSAN)
Anuschka van't Hooft (UASLP)

COORDINACIÓN TÉCNICA

Sandibel Martínez Hernández (COMECOSO)
Martha de la Luz Rivera Sierra (COLSAN)
Anuschka van't Hooft (UASLP)

DIFUSIÓN

José Israel Trejo Muñiz (COLSAN)
Laura Gutiérrez Hernández (COMECOSO)
Astrid Gutiérrez López (COMECOSO)
Oscar Humberto Silva Silva (UASLP)

SISTEMAS

Roberto Holguín Carrillo (COMECOSO)

FERIA DEL LIBRO DE LAS CIENCIAS SOCIALES

Stefano Santasilia (UASLP)

TALLERES

Stefano Santasilia (UASLP)

PRESENTACIONES DE LIBRO

Mauricio Genet Guzmán Chávez (COLSAN)

ACTIVIDADES CULTURALES

José Ramón Álvarez González (COLSAN)

DISEÑO GRÁFICO

Amanali Cornejo Vázquez (UNAM)
Lucía Ramírez Martínez (UASLP)
Daniela Vendramin (*Freelance*)

LOGÍSTICA

Juan Enrique Ávalos Arguijo (UASLP)
Ana Laura Fonseca Patrón (UASLP)
Pedro Antonio García Martínez (COLSAN)
Judith Esther García Pérez (COLSAN)
Erika Gloria Gómez (UASLP)
Ramiro Alejandro Hernández Rivera (UASLP)
Anabel Meave Gallegos (COMECOSO)
José de Jesús Meléndez Martínez (UASLP)
Daniel Abraham Rodríguez Chávez (UASLP)
María Gabriela Torres Montero (UASLP)

COORDINADORES DE EJES

La democracia cuestionada.
Representación, comunicación y
participación política

Julio César Contreras Manrique (COLSAN) |
Willibald Sonnleitner (COLMEX)

Acción colectiva, movimientos sociales,
sociedad civil y participación

Juan Carlos Ruiz Guadalajara (COLSAN) |
Gustavo Urbina (COLMEX)

Desigualdades, pobreza, economía informal,
precariedad laboral y desarrollo económico

Cristina Bayón (UNAM) | Sara Ochoa (UNAM)
| José Guadalupe Rivera González (UASLP)

Políticas públicas y gobernanza

Enrique Delgado López (UASLP) |
Eduardo Villareal (CIDE)

Medio ambiente, sustentabilidad y
vulnerabilidad social

Juan José Cervantes Niño (UANL) |
Leonardo Márquez Mireles (UASLP) |
Dolores Molina Rosales (ECOSUR)

Migraciones y transmigraciones

Rodolfo Cruz (COLEF) | Ivy Rieger (UASLP) |
Martha Judith Sánchez (IIS-UNAM)

Corrupción, impunidad, estado de derecho y
reforma judicial

Silvia Inclán (IIS-UNAM) |
Mauricio Merino (CIDE)

Criminalidades, violencias, opresiones y
seguridad pública

Fuensanta Medina (COLSAN) |
José Luis Velasco (UNAM)

Problemas urbanos y del territorio

Briseida López Álvarez (COLSAN) |
Federico Morales (UNAM)

Estudios de género: feminismos violencias y
temas emergentes

Oresta López (COLSAN) | María Luisa
Martínez (UANL) | Esperanza Tuñón (ECOSUR)

Población en condiciones de vulnerabilidad
y riesgo

Patricia Julio Miranda (UASLP) |
Jorge Damián Morán Escamilla (COLSAN)

México en la globalización: inserción actual
y retos estratégicos

Claudia Maya (UNAM) |
Enriqueta Serrano (COLSAN)

Conocimiento, ciencia e innovación:
contribuciones e impactos a la
problemática social

Rosalba Casas (UNAM) | Michelle Chauvet
(UAM-A) | Marco Antonio Montiel (COLSAN)

Los desafíos de la educación

Rocío Amador (UNAM) | Rubí Ceballos
Domínguez (UASLP) | Lorenza Villa Lever
(IIS-UNAM)

Los mundos simbólicos: estudios de la cultura
y las religiones

Mariana Molina (COLMEX) |
Gilberto Pérez Roldán (UASLP) |

Construcción social desde el discurso,
la escritura y los estudios visuales

Ramón Alvarado Ruiz (UASLP) |
Elke Köppen (UNAM)

Teorías y metodologías de las ciencias
sociales

Jorge Galindo (UAM-C) |
Alejandro Monsiváis (COLEF)

Problemas actuales de las ciencias sociales:
docencia, investigación, difusión, evaluación,
publicaciones

Miguel Aguilar Robledo (UASLP) | Jorge
Cadena Roa (UNAM) | Oscar Contreras
(COLEF)

Talleres pre-congreso: ciencias sociales
digitales.

María Guadalupe Galindo Mendoza (UASLP)
| Roberto Holguín Carrillo (LAOMS) | Ricardo
Mansilla (UNAM)



Los trabajos incluidos en *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales*, coordinado por Jorge Cadena Roa, Miguel Aguilar Robledo y David Eduardo Vázquez Salguero, caen bajo la licencia de Creative Commons Atribución-Sin Derivar 4.0 Internacional (CC BY-ND 4.0). El contenido de dichos trabajos puede ser copiado y redistribuido en cualquier medio o formato, siempre y cuando se den los créditos correspondientes y no tenga fines comerciales.

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

Obra en www.comecso.com

Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales

COORDINADORES GENERALES

Jorge Cadena Roa
Miguel Aguilar Robledo
David Eduardo Vázquez Salguero

VOLUMEN IV

Políticas públicas y gobernanza

COORDINADORES

Enrique Delgado López
Eduardo Villareal

ISBN Colección: 978-607-98224-0-8
ISBN Volumen IV: 978-607-98224-4-6

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

Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades,
Universidad Autónoma de San Luis Potosí
<http://www.uaslp.mx/>

El Colegio de San Luis, A.C.
<http://www.colsan.edu.mx/>

Las Ciencias Sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales consta de dieciocho volúmenes, uno por cada eje temático desarrollado en el VI Congreso Nacional de Ciencias Sociales, que se ponen a disposición del público en dos formatos, uno como documento portátil (.pdf) y otro elaborado con el software *Open Journal Systems* (OJS), libre y de código abierto, sin fines de lucro, que se ha convertido en el estándar de las publicaciones académicas periódicas. El OJS permite registrar e indexar cada trabajo, lo que facilita su localización en línea a partir de descriptores básicos que son reportados a los motores de búsqueda como título, autor, resumen y palabras clave. La obra puede descargarse en ambos formatos de: <http://www.comecso.com/vi-congreso-memorias>.

Índice General

Introducción general <i>Enrique Delgado López</i>	13
--	----

Temas de gobernabilidad

El sistema de cargos como entidad anidada en los procesos de descentralización del manejo del agua, caso San Pablo del Monte, Tlaxcala <i>Gustavo Amaro Zahuantitla</i>	23
--	----

Políticas públicas

El surgimiento de políticas públicas de protección animal en la Ciudad de México en el marco de la gobernanza <i>Ximena Oviedo Correa</i>	51
--	----

Análisis al proceso de articulación, de lo local con lo global en el desarrollo del parque ecoturístico de la Joya Honda en San Luis Potosí <i>Cesar Javier Galván Meza, Elva Yadira Castillo Peña, Castillo Fraga Vanessa del Roció y Fraga Davila Lizet Guadalupe</i>	67
--	----

Gobernanza y redes de políticas públicas: dos enfoques útiles para el análisis de los consejos consultivos <i>Daniel Escobedo de la Cruz</i>	81
---	----

Marginación y población indígena

Medición multidimensional de la población indígena y su aplicación en la política en desarrollo social de México <i>Ignacio Ibarra López y Ángel Christian Luna Alfaro</i>	97
---	----

Los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) ¿estrategia para la autonomía escolar en la Región V Altos Tsotsil Tseltal del estado Chiapas? <i>Jorge Teo Martínez Gómez y Elisa Cruz Rueda</i>	123
--	-----

Gobernanza de la Cruzada Nacional Contra el Hambre –CNCH-. La carencia alimentaria de las jefas de familia en México <i>Carlos Martínez Padilla y Ismael Aguillón León</i>	145
---	-----

La incorporación de las Asociaciones Público Privadas en el combate a la pobreza en México 161
Xanat Lapizco Cordova

Gobernabilidad, educación y juventud

Gobernanza multinivel y la participación de jóvenes en el diseño de la política pública de juventud-Nariño-Colombia 181
Diana Paola Figueroa Peña

Las prácticas de gobernanza desde el sentido de profesionalización de la función directiva. El caso de la educación secundaria en la Ciudad de México 195
María Verónica Nava Avilés

Los sentidos del ejercicio de liderazgo en las prácticas de gobernanza. El caso del personal con funciones de dirección de escuelas secundarias de la Ciudad de México 213
María Verónica Nava Avilés

Discriminación e igualdad de género

Recomendaciones con perspectiva de género para un diseño de políticas públicas para el desarrollo empresarial de pequeñas y medianas empresas del estado de Hidalgo 231
Vianey Proa de la Fuente

El desplazamiento forzado en Colombia, y su abarcamiento desde la política pública de atención integral a víctimas del desplazamiento forzado de Medellín 259
Daniela Uribe Arias

La incorporación del enfoque de igualdad y no discriminación en las políticas públicas: proceso de implementación 279
Gabriela Alemán Cuevas

Asuntos políticos y políticas públicas

Las capacidades institucionales de los gobiernos estatales y los grupos de interés. La transformación de la política pública educativa en México 295
Andrés Morales Arreola

Fomento a la calidad de las Políticas Públicas. Rasgos estructurales, instituciones, dinamismo, gestión y decisiones gubernamentales 327
Anabell Guarneros Navarrete y Eduardo Fernando Marrufo Heredia

Administración pública

La administración pública y su desempeño a través de los indicadores de gobernanza 341
Rigoberto Pérez Ramírez y Dayri Jaruny Flores Ramírez

¿Hacia una democracia deliberativa? La experiencia del cabildo abierto en el municipio de
Culiacán período 2014-2016 363
María del Refugio Gaxiola Durán

Introducción general

Políticas Públicas y Gobernanza

Enrique Delgado López (UASLP)
Coordinador

En el marco del VI Congreso Nacional de Ciencias Sociales, tuvo lugar el eje temático número 4, cuyo tema central fue *Políticas Públicas y Gobernanza*. En este eje se expusieron más de treinta ponencias, ya sea de manera individual o en grupo, con académicos de diferentes partes del país.

Para su desarrollo, el eje se dividió en 8 mesas cuyos títulos fueron a). Temas de gobernabilidad; b) Políticas públicas (con esta temática se instauró la mesa I y la mesa II) dividida en dos; c) Administración Pública; d) Discriminación e igualdad de género; e) Marginación y población indígena; f) Gobernabilidad, educación y juventud y, finalmente, g) Asuntos Políticos y Políticas Públicas.

Además, este eje temático contó con una mesa magistral titulada *Análisis de las políticas públicas en los gobiernos locales*, cuyos participantes fueron académicos adscritos a la Universidad anfitriona, todos ellos profesores investigadores con sólida trayectoria en el ámbito de las políticas públicas. Ellos fueron los doctores Mario Eduardo Ibarra Cortés, Nadia Carolina Rangel Valdivia y Louis Valentín Mballa. Esta mesa tuvo como punto fundamental las políticas públicas en la entidad.

Como era de esperarse el concepto de *Gobernanza* dominó el debate en todas las sesiones, partiendo desde luego de la confección y análisis de las Políticas Públicas. Las múltiples transformaciones que ha sufrido el Estado en los últimos años, en un contexto de indudables mudanzas sociales, políticas y tecnológicas, hace de la toma de decisiones públicas un tema pertinente y fascinante, pero, también, complejo en exceso. Alrededor de la gobernanza se desdoblán ideas, preconcepciones, discusiones, polémicas y controversias que no están resueltas analíticamente sino, por el contrario, se han desatado una diversidad de relevantes interrogantes, que forman parte del arco de discusiones sobre la democracia contemporánea, así como el rol que juegan los gobiernos y los demás actores públicos y sociales en el ejercicio del poder público.

¿Quién y cómo decide los problemas públicos y las acciones que se realizan para

intentar resolverlos? Si el gobierno hace alianzas para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas, ¿cómo son esos procesos colaborativos? ¿Qué precondiciones son necesarias para pensar que el gobierno ya no gobierna sólo sino en coordinación con otros actores? ¿La gobernanza mejora o mina la democracia? Con base en estas interrogantes se convocó a la comunidad académica nacional para que presentaran sus trabajos, propuestas, investigaciones en curso o proyectos, amparados desde luego en marcos empíricos, teóricos y contextuales que los sustenten y así proponer “el paso del gobierno a la gobernanza” desde sus propuestas empíricas de políticas concretas y sus implicaciones en los contextos actuales. Se pretendió con ello comprender y explicar mejor el estado actual del debate en torno a tres conceptos centrales e interrelacionados: políticas públicas, gobernanza y democracia.

La mesa de “Gobernabilidad” se integró por cuatro ponencias. La primera, de la autoría de Gustavo Amaro Zahuantitla, titulada *El sistema de cargos como entidad anidada en los procesos de descentralización del manejo del agua, caso San Pablo del Monte, Tlaxcala*. En ella Amaro consideró que la conformación de las naciones en el siglo XX implicó el control respecto de los recursos naturales, como el agua; sin embargo, el contexto y la fragilidad institucional de fin de siglo, permitió Iniciar un proceso descentralizador; aunque todavía existen propuestas centralizadoras y privatizadoras en el actuar gubernamental. El optimismo del autor le permite sostener que se desarrollarán modelos alternos, apelando a la organización local en conjunto con el actuar del gobierno, para tratar de solucionar los problemas del manejo del agua en la sociedad actual. Otros participantes en la mesa fueron Tonatiuh Lay Arellano, con sus *Redes comunitarias de telecomunicaciones y procesos de comunicación alternativa en Oaxaca y Chiapas*; Rocío Rosales Ortega, expuso la ponencia *Consejo Nacional de Producción Orgánica: Mercados y certificaciones orgánicas* y Arcelia González Merino. Dio respuesta a la pregunta *¿Gobernanza o conflicto de intereses en la implementación del Protocolo de Nagoya en México?*

Por el número de propuestas aceptadas y recibidas, la mesa de “Políticas Públicas” se llevó a cabo en dos partes. La primera con cuatro participaciones y la segunda quedó estructurada finalmente con tres. Inició esta mesa Miguel Eduardo Alva Rivera con la presentación *¿De qué hablamos cuando hablamos de gobernanza?*, continuando Alicia Monserrath Islas Gurrola con *¿Poder público compartido y controlado? El caso del Secretariado Técnico Tripartita de la Alianza para el Gobierno Abierto en México 2013-2015*. El tercer participante fue Carlos

Eduardo Barraza González que tituló su participación *Las comunidades morales en las políticas ciudadanas y públicas*. Finalmente, Daniel Escobedo De La Cruz su comunicación se tituló *Gobernanza y redes de políticas públicas: dos enfoques útiles para el análisis de los consejos consultivos*. En ella Escobedo habló de las relaciones entre los gobiernos y las sociedades señalando que éstas se han redefinido a la luz de los nuevos procesos experimentados por los Estados desde los años setenta del siglo pasado hasta la actualidad. Partía de que la subordinación de la sociedad al gobierno se ha convertido en articulación gobierno-sociedad a través de diversos esquemas de participación como son los comités, consejos, comisiones, etc., cuyo objetivo ha sido participar de los asuntos públicos en diferentes procesos de las políticas públicas. Con base en ello, abordó dos enfoques que analizaban la relación gobierno-sociedad: el enfoque de la gobernanza y el de redes de políticas públicas.

En el segundo bloque de esta mesa de “Políticas públicas” lo integraron Ximena Oviedo Correa quien expuso *El surgimiento de políticas públicas de protección animal en la Ciudad de México en el marco de la gobernanza*. En esta ponencia se habló del surgimiento de políticas públicas de protección a los animales domésticos en la Ciudad de México. Se describieron características de gobernar en gobernanza para hacer posible la actuación de la sociedad civil y el desarrollo del trabajo en redes para el diseño e implementación de políticas públicas en el contexto actual. Oviedo habló sobre las acciones públicas que resultan de procesos democráticos respaldados por instituciones sociales, políticas y culturales que tienen como fin reforzar valores y acciones encaminados a la protección de los animales.

Siguió la intervención de Víctor Hugo Escalera Barajas y Mónica Cervantes Rodríguez denominada *Construcción de indicadores del programa ONU-Habitat para la región de La Ciénega, Mich.: gobernanza y participación ciudadana (2010 y 2017)*, para cerrar esta mesa con la comunicación conjunta de Elva Yadira Castillo Peña, Cesar Javier Galván Meza, Vanessa Del Rocío Castillo Fraga y Lizet Guadalupe Fraga Dávila, titulada *Análisis al proceso de articulación, de lo local con lo global en el desarrollo del parque ecoturístico de la Joya Honda en San Luis Potosí*. Esta ponencia conjunta, de carácter local, mostró un avance del análisis sobre el desarrollo turístico ubicado en la Joya Honda, municipio de Soledad de Graciano Sánchez, S.L.P. El estudio, de carácter etnográfico, evaluó las posibles causas por las que no se ha concluido este proyecto turístico. Su enfoque parte de un enfoque sobre la articulación socio-

antropológica, que se considera necesaria para la evaluación de tal proyecto, a partir de la estructura social, en su interacción con las políticas y programas de apoyo que provienen de los planes y programas de los diferentes niveles de gobierno.

En cuanto a la mesa de “Administración Pública” la participación de Rigoberto Pérez Ramírez y Dayri Jaruny Flores Ramírez, nombrada *La administración pública y su desempeño a través de los indicadores de gobernanza*, analizó la administración pública mexicana y su desempeño en el periodo 2012-2016, con base en el estudio *Governance matters* realizado por el Banco Mundial, que tuvo como propósito conocer los indicadores de desempeño gubernamental del país. El estudio presentado por los autores se estructuró de lo general a lo particular, comenzando con el concepto de desempeño; el desempeño gubernamental y gestión pública; gobernanza e indicadores de gobernanza del desempeño gubernamental tales como voz y rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo; efectividad gubernamental; calidad regulatoria; Estado de derecho y control de la corrupción.

Siguieron las presentaciones de Matari Pierre Manigat, *Corporate Management y transformación del Estado*; Anne Fouquet, Leily Hasseine y Melissa Yanell Sepulveda. *La elite empresarial regiomontana o la toma del estado*, para finalizar con la ponencia de María del Refugio Gaxiola Durán, *¿Hacia una democracia deliberativa? la experiencia del cabildo abierto en el municipio de Culiacán período 2014-2016*, en la cual la autora expone que, desde unos años atrás, los municipios en México han experimentado una gama de innovaciones democráticas pretendiendo promover una participación ciudadana más activa y deliberativa, hecho que ha contribuido en la profundización de la relación entre ciudadanos y gobierno, fomentando la gobernanza democrática. Alude a que en el municipio de Culiacán se instauró el cabildo abierto, analizando en su trabajo la primera etapa de tal mecanismo.

En cuanto a la mesa de “Discriminación e igualdad de género”, Vianey Proa De La Fuente, presentó sus *Recomendaciones con perspectiva de género para un diseño de políticas públicas para el desarrollo empresarial de pequeñas y medianas empresas del estado de Hidalgo*. Aclaró que la comunicación se encontraba en el proceso de sistematización y análisis de información, cuyo objetivo era exponer los avances del proceso de intervención, en relación con la perspectiva de género en las políticas públicas enfocadas al desarrollo empresarial del gobierno del estado de Hidalgo. Asimismo, expuso la situación y recursos de los actores sociales

identificados a través de las metodologías de Mapeo de Actores Claves (MAC), Análisis de Redes Sociales (ARS) y uso del Triángulo de Actores Sociales, desde los enfoques cualitativo, inductivo y descriptivo.

Continuó María Teresa Villarreal Martínez Con su *Resistencia/colaboración: modelos de gobernanza frente a la desaparición de personas* y siguió Daniela Uribe Arias quien trató *El desplazamiento forzado en Colombia, y su abarcamiento desde la política pública de atención integral a víctimas del desplazamiento forzado de Medellín*, en cuya ponencia se habló de una contextualización sobre lo que ha sido el desplazamiento forzado en Colombia, teniendo en cuenta desde los atisbos de dicha problemática en el país, su recrudecimiento con el desarrollo del conflicto armado, hasta sus consecuencias y demás problemas derivados y la manera en que han sido atendidos y abarcados por el Estado colombiano. Con ello se espera posibilitar el entendimiento sobre el fenómeno del desplazamiento forzado, su reconocimiento como problema público y su tratamiento, principalmente mediante las políticas públicas desarrolladas y aplicadas en Medellín.

Gabriela Alemán Cuevas con su intervención denominada *La incorporación del enfoque de igualdad y no discriminación en las políticas públicas: proceso de implementación*, apeló, dentro del marco de la gobernanza, a la inclusión de diferentes actores en los distintos procesos del ciclo de vida de la política pública y que, al mismo tiempo, están inmersos en contextos de discriminación que influyen directa e indirectamente en los resultados de la misma. ES por ello que a juicio de la autora se hace necesario reflexionar sobre los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas con un enfoque de igualdad y no discriminación, así como profundizar en la complejidad del proceso que implica la transversalización de un enfoque particular en las políticas públicas es lo que pretende este documento.

La mesa de “Marginación y población indígena” la integraron cuatro ponencias. La primera a cargo de Ignacio Ibarra López titulada *Medición multidimensional de la población indígena y su aplicación en la política en desarrollo social de México*. Según el autor, en México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), identifica a la población que habla alguna lengua indígena utilizando los marcadores de lengua y auto-adscripción. Sin embargo, existen aspectos más importantes que estos indicadores Por ello, en esta intervención se abordó como problema específico la disparidad entre las concepciones de las personas y los

criterios estadísticos utilizados para la cuantificación de la población indígena en México y propone una serie de elementos que deberían incorporarse en las encuestas y censos.

Siguió Jorge Teo Martínez Gómez y Elisa Cruz Rueda con su investigación denominada *Los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) ¿estrategia para el fortalecimiento de la autonomía y de gestión escolar en escuelas primarias de la Región V Altos Tsotsil Tseltal del estado Chiapas?* En ella se trata de la participación social en la educación como una estrategia de política educativa que, a más de 20 años de su institucionalización, a través de los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS), su funcionamiento ha sido irregular y no se opera como está diseñado, a tal grado que, en muchas entidades del país, no se ha instalado completamente. Esta ponencia expuso resultados obtenidos en la Región V Altos Tsotsil Tseltal, del estado de Chiapas, paralelo a los CEPS, en donde existen formas alternativas de organización de los padres de familia y maestros, distinta a lo institucionalizado, involucrados en el funcionamiento de diversas tareas educativas.

Continuó Carlos Martínez Padilla y Ismael Aguillón León con *Gobernanza de la Cruzada Nacional Contra el Hambre –CNCH- La carencia alimentaria de las jefas de familia en México*. Los autores argumentan que La carencia alimentaria se presenta con mayor frecuencia en las mujeres, en especial en las jefas de familia que en los hombres como resultado de una mayor tasa de informalidad laboral que tienen las primeras. Por lo mismo, los sujetos de su estudio comprenden a mujeres de la Cruzada Nacional Contra el Hambre –CNCH-, como parte de una estrategia que busca erradicar el hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada en personas en condición de pobreza extrema.

Xanat Lapizco Córdova tituló su investigación *La incorporación de las Asociaciones Público Privadas en el combate a la pobreza en México*. En la que nos dice que en 2013 se lanzó la Cruzada Nacional contra el Hambre como estrategia de combate a la pobreza con el fin de reunir esfuerzos de dependencias públicas, OSC y empresas privadas a fin de atender integralmente un problema multidimensional como es la pobreza. La firma de convenios con empresas privadas contempló en su momento el establecimiento de alianzas público-privadas para la atención a la pobreza, malnutrición e impulso de proyectos productivos, entre otros, ante ello se preguntó, y con base en ello giró su ponencia, ¿Cómo se ha modificado la acción pública a partir de redes de gobernanza que permiten motivar a diversos actores a sumarse a tareas que en

tiempos anteriores sólo desempeñaba el Estado?

En cuanto a “Gobernabilidad, educación y juventud”, la mesa se integró igualmente por cuatro ponentes. La primera, a cargo de Diana Paola Figueroa Peña, tuvo por título, *Gobernanza multinivel y la participación de jóvenes en el diseño de la política pública de juventud-Nariño-Colombia*, analizó los cambios políticos, sociales y económicos suscitados en las últimas décadas en Latinoamérica que han impulsado nuevas formas de interacción entre el Estado y la ciudadanía. Reconoce que la gobernanza multinivel es un modo operativo que permite la materialización de objetivos de tipo global a partir de la concertación de agendas y de relaciones flexibles que posibilitan el intercambio de recursos. En su estudio de caso habla de que, bajo el marco analítico de la sociología de la acción pública, se permite conocer el proceso de configuración de gobernanza que tiene como resultado el diseño de la política de juventud en Nariño, Colombia.

En el programa de la mesa continuó María Verónica Nava Avilés con *Las prácticas de gobernanza desde el sentido de profesionalización de la función directiva. El caso de la educación secundaria en la Ciudad de México*. Nava Avilés presenta un trabajo colaborativo como eje de análisis del reporte parcial de investigación cualitativa revisando elementos explícitos e implícitos del sentido de corresponsabilidad y su influencia en la escuela, al promover el desarrollo de acciones de gobernanza democrática para la mejora institucional en los resultados que los actores educativos asumen a partir de las funciones de dirección. Su propósito, a través del análisis hermenéutico de entrevistas semiestructuradas a directivos, fue dar cuenta de formas y reglas institucionales de gestión escolar para responder a las políticas y los programas educativos desde los esquemas de análisis de la política pública.

La misma autora, con otra ponencia, *Los sentidos del ejercicio de liderazgo en las prácticas de gobernanza. El caso del personal con funciones de dirección de escuelas secundarias de la Ciudad de México* señaló que el reporte parcial de investigación cualitativa revisa las prácticas de gobernanza escolar desde el personal con funciones de dirección a través de las categorías de análisis hermenéutico, con base en entrevistas semiestructuradas llevadas a cabo en cinco escuelas secundarias de la Ciudad de México, durante las sesiones de trabajo de los CTE y los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) (Ciclo Escolar 2016–2017); los resultados dan cuenta de elementos de autonomía en la participación social, iniciativa personal,

liderazgo, toma de decisiones, compromiso y cambio institucional del ejercicio de liderazgo y corresponsabilidad en la gestión escolar. Esta sección finalizó con Luis Fernando Rodríguez Lanuza, quien expuso *La seguridad pública urbana como una tarea colaborativa. Comentario sobre un proyecto de reinserción social para jóvenes infractores en Ciudad Juárez*.

La última mesa programada, pero no menos importante se tituló “Asuntos Políticos y Políticas Públicas”. Como la mayoría de las mesas, la integraron cuatro ponencias. Aquí se contó con la participación de Andrés Morales Arreola, quien expuso la comunicación *Las capacidades institucionales de los gobiernos estatales y los grupos de interés*, en la cual abordó el impacto de los grupos de interés en las capacidades institucionales de los gobiernos estatales en México, la cual deriva de la reforma educativa en las entidades y la heterogeneidad de resultados en los procesos legislativos. Parte del supuesto de que los mecanismos de operación de los grupos de interés y la arquitectura institucional local ponen en condición vulnerable a los gobiernos, quienes son presionados por agentes en la toma de decisiones públicas; con lo que se presenta una afectación en las capacidades institucionales, reflejada en las transformaciones que se hacen a las políticas públicas en la materia.

Continuaron las ponencias de Emmanuel Sánchez López, *El proceso político del Sistema Integrado de Transporte de León* y de Miguel Eduardo Alva Rivera, *Factores institucionales en la gestión de redes de políticas públicas y gobernanza. Caso de estudio Programa Pueblos Mágicos en el Estado de México*, para finalizar con la ponencia conjunta de Anabell Guarneros Navarrete y Eduardo Fernando Marrufo Heredia, titulada *Fomento a la calidad de las Políticas Públicas. Dinamismo, rasgos estructurales, gestión y decisiones gubernamentales*. En ella, los autores hablan de que una política pública, busca objetivos de interés o beneficio público siendo, además, resultado de un proceso de investigación, para asegurar que la decisión tomada es la mejor alternativa para resolver un problema público. En los países, los rasgos estructurales y los actores son *per sé* un problema complejo. El presente trabajo hace una revisión de la literatura para explicar la inercia y calidad de las Políticas Públicas con el fin de ayudar a desenmarañar la complejidad del dinamismo, en la que están inmersos los rasgos estructurales, la gestión y las decisiones gubernamentales que se realizan para el fomento a la calidad de tales políticas públicas.

De esta forma se estructuró el eje *Políticas Públicas y Gobernanza* en donde la

participación activa de jóvenes investigadores permitió conocer tendencias en el pensamiento de este tema, así como las investigaciones y problemas que se están tratando, pero sobre todo, la participación en el eje deja un sin fin de reflexiones que cada uno de los participantes se llevó a cuentas a fin de enriquecer sus propias ponencias, objetivo primordial de estas reuniones académicas.

El sistema de cargos como entidad anidada en los procesos de descentralización del manejo del agua, caso San Pablo del Monte, Tlaxcala

The system of charges as the entity nested in the decentralization processes of water management, San Pablo del Monte case, Tlaxcala

Gustavo Amaro Zahuantitla¹

Resumen: La conformación de las naciones en el siglo XX implicó el control respecto de los recursos naturales, tal como fue el agua; sin embargo, el contexto y la fragilidad institucional de fin de siglo, iniciaría un proceso descentralizador del tema; pese a ello, preponderaban propuestas centralizadoras y privatizadoras en el actuar gubernamental; empero, a fin de siglo se desarrollarían modelos alternos, apelando a la organización local en conjunto con el actuar del gobierno, para tratar de solucionar los problemas del manejo del agua en la sociedad actual.

Abstract: The conformation of the nations in the XX century implied the control with respect to the natural resources, as it was the water management; nevertheless, the context and the institutional fragility of the end of the century, would initiate a decentralization process of the subject; despite this, centralizing and privatizing proposals predominated in the governmental action; However, at the end of the century alternative models would be developed, appealing to the local organization in conjunction with the government's actions, to try to solve the problems of water management in today's society.

Palabras clave: bienes comunes; sistema de cargos; descentralización; entidad anidada; política pública.

1.- Introducción

El desarrollo de las naciones durante la parte final del siglo XIX y durante todo el siglo XX, ha sido resultado de una serie de factores que tienen en su genealogía el control político, económico y social, incluido en ellos los recursos naturales; en tal periodo se impulsó una serie de cambios poblacionales, económicos y de servicios, que aumentaron de manera exponencial hasta llegar al siglo XXI. El progreso demostrado sobre el manejo del recurso implicó el cambio de estructuras

¹ Licenciado en Derecho por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y estudiante de la Maestría en Ciencias Políticas en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, líneas de investigación: gestión de bienes comunes, acción colectiva, sistema de cargos, redes de política pública: amaro_zahuantitla@hotmail.com.

locales pasando así a la creación de institutos federales; con la modernidad en los países, el fantasma de los problemas mostraría sus consecuencias: la escasez en grandes ciudades y la contaminación; esto determinaría el contexto porvenir, y con ello se generaría la observación a las respuestas que el gobierno había emitido respecto del tema

¿Cuál había sido el manejo respecto del agua? ¿Cuál era la situación en la cantidad de recursos disponibles de los países? ¿Cuáles eran los problemas que afrontaba el agua en México? pero sobre todo y en relación a la demanda de la sociedad ¿existía agua suficiente para abastecer a las ciudades? ¿qué relación guardaban las decisiones gubernamentales en la crisis del agua de fin de siglo XX?; situaciones que buscarían ser respondidas durante el siglo XXI. Los retos mostrados han sido respondidos con ideas contrarias a las propuestas de privatización y centralización, la apertura a los grupos organizados de la sociedad es el motor de nuevas brechas en el manejo eficiente de recursos; a raíz de aportes de casos locales se han propuesto alternativas respecto de un bien común en un mundo globalizado, haciéndolas parte de un proceso de descentralización racional del siglo XXI.

En el presente trabajo se describe el estudio del caso del sistema de cargos del barrio de Tlaltepango del municipio de San Pablo del Monte, Tlaxcala, perteneciente a la Zona Metropolitana del Valle de Puebla – Tlaxcala. Donde a partir de la adoración al santo patrono se han abordado aspectos como es el caso del manejo del agua. Para la presente, se parte de la definición de sistema de recursos de usos común y bienes públicos, para así dar paso los dilemas que en conjunto a la idea de bien público han influido en las decisiones gubernamentales; posteriormente se describe el desarrollo histórico del manejo del agua en México hasta llegar al proceso descentralizador de fin de siglo XX, el cual ha mostrado dificultad delegando obligaciones respecto del manejo del recurso; así finalmente se pasa a la descripción del estudio de caso y conclusiones.

2.- Recursos de uso común

La manera en la que se ha desarrollado la actividad del gobierno, se ha orientado a la búsqueda del bien común, el cual de acuerdo a Recasens, L (1983) es entendido como el mayor número de bienes determinados por los individuos, el cual en su repertorio integra una serie de condiciones sociales que faciliten beneficios para los mismos, en esta consideración se muestra la presencia

de un complejo número de bienes objetivos, que integran la noción del bien común: la paz social, la soberanía del Estado, orden público, salud pública, medio ambiente, sistemas de recursos de uso común etc.

Cabe resaltar la situación del sistema de recursos de uso común, los cuales, de acuerdo con Ostrom, E. (1990) aluden a recursos naturales o creados por el hombre, lo suficiente grandes como para volver costoso excluir a beneficiarios potenciales¹. La manera en la que se han manejado este tipo de recursos por el gobierno, no observa la lógica anterior, estas se han limitado a propuestas de bienes públicos, privados e impuros, impulsadas por obras de autores como Paul Samuelson (1954), Richard Muzgrave (1959) y Buchanan, J. (1965) quienes describieron dichos recursos bajo una concepción de exclusividad y no en una de rivalidad que ofrece la obra de Ostrom, E. (1990).

Tal apreciación se ha visto reforzada por un manejo concentrado en la gestión, por medio de una autoridad central y la gestión privada, ambas como propuestas preponderantes, la obra de Elinor Ostrom (1990) muestra la presencia de paradigmas en la manera que las políticas públicas relacionadas con el manejo de recursos de uso común, se han influenciado por el uso de dilemas, los cuales no permiten dimensionar las maneras alternas en la atención de este tipo de recursos, y que en la actualidad aún se conservan en la respuesta del gobierno.

El primer paradigma que ha influido en la manera de atender a los recursos de uso común —RUC—, fue el desarrollado en 1968 por el Biólogo Garrett Hardin, quien publica el artículo denominado “*La tragedia de los comunes*”, este sería considerado durante largo tiempo como esencial en la consideración de bienes comunes, Hardin, G. parte de la existencia de problemas sin solución técnica y a partir de la obra de Malthus, T. () aborda el crecimiento poblacional; dentro de un mundo finito la cantidad de recursos no dará abasto a un crecimiento poblacional, por lo cual en un primer momento acepta la finitud de los recursos para posteriormente manifestar que el avance en la búsqueda de un óptimo poblacional tiene poco progreso; el fenómeno causante que lo impide según Hardin, es la idea de que en libertad el hombre determina sus actos buscando el bienestar individual y que debido a ello se llegan a afectar la cantidad total de bienes comunes —crítica directa al trabajo de Adam Smith en su obra *La riqueza de las naciones* publicada en 1776—, la libertad de determinaciones no se proyecta en beneficio común, el individuo en un pensamiento racional económico determina beneficios a corto plazo, sin

importar los efectos generados, sumergiéndolo en una tragedia que desconoce².

“Cada hombre está encerrado en un sistema que lo impulsa a incrementar su ganado ilimitadamente, en un mundo limitado. La ruina es el destino hacia el cual corren todos los hombres, cada uno buscando su mejor provecho en un mundo que cree en la libertad se obtendrá el bien común... La libertad de los recursos comunes resulta la ruina para todos” (Hardin, G.1968, 5).

A partir de dicha idea, extrapola la temática a diferentes cuestiones como materia forestal, pastizales, y derechos sobre el mar, en los cuales si se desea evitar la tragedia, deberán recurrir a los modelos de privatización o de regulación al acceso de determinado bien; para ello comenta, es necesario cambiar la moralidad existente a la hora de abordar determinados temas, se debe aceptar determinados sacrificios, orientados a retroalimentaciones correctivas; a partir de dicho argumento motiva cambiar la percepción en cuanto a la atención del crecimiento poblacional, considerando de inicio que el tamaño de la familia, ya que atañe a la sociedad por la cantidad de recursos disponibles, por lo cual se debía limitar el número de miembros de la familia, para así continuar con el manejo de bienes de eso común.

Un segundo paradigma en el cual se proyecta la tragedia manifestada por Hardin (1968) es la relacionada al *dilema del prisionero* (Luce, D. & Raiffa, H., 1957),³ el cual es considerado como un juego no cooperativo en el que todos los jugadores tienen información completa, en el cual cada jugador tendrá una estrategia dominante, obteniendo mejores resultados si deserta, buscando el beneficio individual, independiente de lo que el otro jugador elija; de acuerdo con Ostrom, E. (1990) el resultado obtenido por los participantes no es el óptimo; con lo cual se inicia una paradoja en la cual las decisiones individuales y racionales conducen a resultados colectivos irracionales.

Aunado a las consideraciones manifestadas anteriormente, un tercer paradigma que se ha visto en el manejo de RUC ha sido a raíz del trabajo de Mancur Olson (1965) en la *lógica de la acción colectiva* en el cual critica la teoría de los conjuntos⁴, donde los miembros de un grupo al tener un objetivo común y al considerar que de lograrse permitirá que mejore la situación de los integrantes ha generado la idea de que dichos integrantes actuarían en conjunto para lograrlo. Sin

embargo, Olson (1965) considera que eso no sucede en realidad, ya que no es suficiente el supuesto de una mejora para lograr acción colectiva; a menos que el tamaño del grupo sea pequeño o exista un método de coerción que oriente las acciones de los miembros, la acción colectiva no es posible. El argumento que no permite desarrollar la acción colectiva, es que alguien que no puede ser excluido de la obtención de los beneficios, de un bien colectivo una vez que éste se ha producido, tiene pocos incentivos para contribuir de manera voluntaria al suministro de ese bien.

La importancia de considerar los paradigmas anteriores y la visión de bien público anteriores, radica en su gran influencia en la determinación de políticas públicas; su estructura teórica permitió abordar diversos fenómenos, todos basados en la tragedia de los comunes, lo que permitió generar respuestas gubernamentales que no atendían la complejidad del fenómeno, además se generó una imagen de incapacidad de los individuos para poder manejar RUC.

A raíz de las consideraciones manifestadas es como se origina el trabajo de Elinor Ostrom (1990). *El gobierno de los bienes comunes*, el cual se orienta a romper los métodos aplicados al manejo de RUC, que hasta ese momento se había limitado a los trabajos de Olson (1965), Hardin (1968) y de Dawes (1973,1975) y las propuestas de bien público de Paul Samuelson (1954), Richard Muzgrave (1959) y Buchanan, J. (1965). Tales propuestas fueron usadas de manera desproporcionada, en el diseño de políticas; estas resultaban un tanto perjudiciales para algunos, ya que la imagen del individuo era la de alguien atrapado en un camino que inevitablemente se conduce al fin de los recursos, lo que no es cierto; una generalización de ese tamaño conduce a una cadena de errores en el que se pierden muchas oportunidades desarrolladas en el contexto local.

A partir del estudio de sistemas de arreglo institucional local se trata de solucionar los problemas principales de los sujetos que giran en torno a RUC, sobre todo romper con la visión dual de las teorías centradas en la regulación privada y la regulación centralizada⁵, como únicas vías para el cuidado de un bien de uso común y que se vieron fortalecidos con el manejo de los paradigmas. A partir de un análisis institucional local⁶ realiza una clasificación de los casos, en primer lugar de RUC de larga duración, auto organizados y autogobernados los cuales fueron capaces de asignar el RUC, evitaron conflicto, la incertidumbre y la percepción de injusticia de un problema de asignación mal resuelto, evitaron la inversión excesiva en esfuerzos de

apropiación, evitaron un problema de atomización de ingresos por una resolución inadecuada, o el deterioro o destrucción de los recursos que ocurre cuando los problemas de provisión no están resueltos.

Por otro lado, elabora una clasificación de institutos que fracasaron en la gestión de los RUC, en los cuales se encuentra una gran atomización de ingresos, por desacuerdos no resueltos y que han llevado a la violencia y/o deterioro de recurso. La manera de determinar los casos que son frágiles se deriva de la ausencia de principios que Ostrom, E. (1990) ha determinado como parte de sus estudios en la gestión de larga duración; para conformar una institución de control local exitoso, se documentaban una serie de principios: límites bien claros, reglas congruentes, arenas de elección colectiva, monitoreo, sanciones graduadas, mecanismos de resolución de conflictos, reconocimiento del derecho a organizarse y entidades anidadas.

Dichas principios permiten desarrollar la capacidad de autogestión, la capacidad de proveerse de instituciones sólidas, logrando un compromiso creíble entre los miembros, a la vez que desarrollan mecanismos de supervisión eficientes, de esta manera “el modelo de gestión alternativo al Estado y mercado, es entendido como la capacidad que tienen ciertos grupos de individuos organizados en torno a recursos de uso común, para crear instituciones propias que les permiten gestionar eficientemente sus recursos durante largos periodos de tiempo” Rivera, J. et al. (2016, p. 106).

3.- Control del Agua en México

El mundo en el siglo XIX llevaría cambios en diversos aspectos, uno de los principales fue el cambio que hubo en la idea de Estado y de la forma de gobernarlo, durante este siglo la erección de naciones representó un cambio modernizador; los países comenzaban a formar gobierno los cuales centraban el poder para así conformar un Estado fuerte. En México el proceso se desarrolló posterior a una serie de conflictos internos y externos; el parte aguas fue el constituyente de 1857 y las leyes de Reforma; las cuales representaron limitaciones importantes a los estamentos y la reivindicación de una serie de derechos a la sociedad; situación que derivaría en conflictos del cual el grupo liberal saldría triunfal. Sin embargo, tal proyecto tardó años en consolidarse, la inestabilidad social necesitaba de una autoridad que concentrara el poder, y tal figura fue el presidente, el cual, siempre argumentando la defensa de la constitución, y decidiría

actos en beneficio de la nación aun cuando cuando estos fueran violatorios; así se dio paso a la que Sinkin, R. (1979) considero como la dictadura constitucional y que fuera descrito de mejor manera por Rabasa, E. (2015).

Existía la necesidad de concentrar la autoridad, para así consolidar el proyecto de nación, sin embargo, consolidada la nación debía terminar tal modelo, el proyecto político que permitió consolidar fue el de Porfirio Díaz, el cual llevo una calma social por medio de la fuerza a sus contrarios y por un modelo patrimonialista, el cual supo concentrar el apoyo de las empresas privadas y el capital extranjero, comenzando a desarrollar el país en el aspecto económico y generando trabajo, siendo así el inicio de una política gubernamental. Comenta Aboites, L., Birrichaga, D. & Garay, J. (2010) que el proyecto de nación requería de fuerza política y concentrar las decisiones, siendo visible en el control de los recursos, los cuales representaban un motor del proyecto de nación, tal periodo se conoce como el manejo del agua a nivel nacional⁷ el cual se inicia a finales de siglo XIX y en el cual se procuró el control del recurso como motor de desarrollo del país.

Tal proyecto acarreo una serie de problemas entre los titulares del recurso, la propiedad de tal elemento era un debate común, algunos defendían mercedes reales o apropiación por medio de usos y costumbres —estas a su vez fungieron como método de solución de conflicto—, las cuales contradecían lo dispuesto en las legislaciones locales; este hecho derivó en 1888 con la primera Ley sobre agua, donde se declara como vía de comunicación y su jurisdicción pasaba a formar parte del gobierno federal, pero no la propiedad; esto permitió continuar con los conflictos de la titularidad de la propiedad del agua; empresas privadas y locatarios se enfrentaban constantemente, tal como comenta Aboites. Et al. (2010) esto evidenciaba la necesidad de una autoridad federal en la materia.

Además, considera que desarrollo industrial y tecnológico estaba de la mano con el manejo del recurso, la presencia de nuevos materiales para la construcción implicó grandes obras de desagüe y presas para la captación, la presencia del motor de combustión, la bomba eléctrica y el desarrollo de la ingeniería hidroeléctrica cambiarían la distribución y cantidades del servicio a los hogares. La presencia de nueva tecnología se orientaría a sistemas de irrigación, provisión de agua a capitales, generación de electricidad y el inicio del sistema del sistema de alcantarillado⁸.

En 1910⁹ se expide la Ley del Agua que corrige la propiedad del recurso, este era

exclusiva de la nación y solo gestionada por el gobierno federal, tal disposición del periodo de Díaz comenta Aboites, et. Al. (2010) fue retomado en la elaboración del constituyente de 1917, en su artículo 27 donde dicho recurso paso a formar propiedad de la nación y que solo puede dedicarse a fines privados y colectividades por medio de resolución federal.

El crecimiento de tal periodo genero desigualdad de acceso al agua entre empresas y campesinos, además las primeras comenzaban a mostrar actos que impactaban al ambiente; tal fenómeno sumado a una mayor demanda de apertura política derivaría en la revolución de 1910, la cual al concluir llevaría entre sus promesas el reparto agrario, la cual incluyo el agua exigida por los campesinos, comenta Valladares, L. (2004) que dicha repartición fue de forma justiciera y sin justificación, generando nuevo propietarios del agua a nivel local que despojaron a otros del recurso.

Los conflictos después del constituyente de 1917 eran entre los pequeños empresarios, hacendados y campesinos¹⁰; los cuales demandaban acceso al recurso, este conflicto se vería agravado por la presencia de derechos sobre el agua, problemática grave en ocasiones para que el gobierno no interviniera en casos a nivel local por la negativa de someter la voluntad local a las ordenes federales (Palem, J. & Martínez, T. 1997). Ante una estabilidad social el crecimiento de centros poblacionales sucedería, sobre todo en lugares en lugares que mostraban mejoras en la distribución del agua, por ser estos lugares oportunidades de trabajo; aunado a ello a principios de siglo se iniciaría con un mejoramiento en el sistema fiscal, lo cual reflejaría la creación de instituciones de gobierno a nivel federal como lo fueron los casos de la Comisión Nacional de Irrigación en 1926; la Comisión Federal de Electricidad en 1937, la Secretaria de Recursos Hídricos, en 1946 El Banco del Crédito Agrícola y la Comisión Nacional de Caminos en 1925¹¹.

El crecimiento de centros urbanos entre 1930 y 1940 requirió de una captación del recurso mayor por medio de presas, las cuales a su vez sirvieron para aumentar el servicio del recurso en los hogares del país; pero a su vez con ello se reforzó la centralización del recurso en manos del gobierno federal, las dos principales actividades derivadas de ello eran la irrigación para el impulso al campo y la generación de electricidad¹²; esto permitió el crecimiento de la población y con ello una mayor demanda de ciudades para ser atendidas.

La primera mitad de siglo XX fue de crecimiento, pero pasada a la segunda mitad, el gasto federal en agua se reorienta a cumplir con el abastecimiento de las ciudades y al consumo

de las industrias, la población de las ciudades había incrementado, se comenzó a invertir en menor porcentaje al campo, así en esta década el suministro del agua llegaría a las aguas subterráneas para iniciar así su extracción; con ello se daría paso a una disminución del recurso que había favorecido el crecimiento del país, la disponibilidad del recurso estaba cambiando, la disminución iniciaba a ser un tema constante, en gran medida generado por el mismo gobierno.

4.- Proceso descentralizador del agua

La segunda mitad de siglo XX acarrearía problemas de la extracción libre de primera mitad de siglo, existía sobreexplotación de acuíferos, debido al crecimiento de asentamientos urbanos y el desarrollo de centros industriales, lo que provocaba menos cantidades disponibles para su uso. El nuevo contexto emitió en 1972 la Ley Federal de Aguas, la cual se complementó con la reforma fiscal de 1975, tratando de delegar funciones del gobierno federal a municipios y entidades federativas para brindar servicios de agua y alcantarillado por medio de préstamos, sin embargo, tal proyecto no lograría el éxito esperado por el debilitamiento fiscal y la disolución de la Secretaria de Recursos Hídricos en 1976.

Al no lograr el éxito buscado, en 1980 ante un gobierno exhausto, se ordena a la Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras públicas —SAHOP—, por acuerdo presidencial delegan a las Entidades Federativas las obligaciones respectivas al sistema de agua y alcantarillado, y con ello se inicia un proceso de descentralización del agua y una menor inversión federal, las funciones de la desaparecida Secretaria de Recursos Hídricos de 1976 se dispersarían entre la SAHOP, y la Secretaria de Agricultura y Recursos Hídricos —SARH—. Ante los anuncios de una crisis económica, se realizaría la reforma al artículo 115 de la constitucional en 1983 para tratar de hacer eficiente la distribución del agua, por lo cual se delega a municipios las responsabilidades de prestar servicios de agua, alcantarillado y saneamiento (Barkin, D. 2006).

De acuerdo a Aboites et al. (2010) el distanciamiento importante del control centralizado se realizaría con las reformas fiscales de 1985, las cuales, sin embargo, significarían una menor inversión y el inicio de un cobro mayor por brindar el servicio, además esta década implicaría el inicio de la actividad empresarial respecto del manejo del mismo. La lucha por renovar el Estado Mexicano y hacerlo competitivo a nivel internacional llevaría a que se creara un organismo

especializado para el manejo del agua, de esa manera en 1989 se crearía la Comisión Nacional del Agua —CONAGUA—; un organismo especializado y desconcentrado de la SARH; con la llegada de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca —SEMARNAP-SEMARNAT (1994), la CONAGUA pasaría a formar parte de dicha institución—. Este proceso de descentralización seguiría con la reforma al artículo 115 constitucional en el cual se dotaría a los municipios de una organización a nivel local y se ampliarían sus facultades en torno al agua — drenaje, saneamiento, tratamiento de aguas y almacenamiento—. Posterior a ello con la reforma al artículo 27 constitucional y la emisión de la Ley de Aguas Nacionales en 1992 se da paso a la incorporación de apropiadores que deseen participar en la gestión de este recurso¹³, siendo esta década el principal cambio de política gubernamental a política pública.

De acuerdo con Moreno, J. (2010) las políticas descentralizadoras se basaba en estructuras gubernamentales que no permitieron el acceso a todos los grupos, por medio de la gerencia se trató de determina la manera de conformar los consejos de cuenca y consejos técnicos de aguas subterráneas- COTAS; las cuales se vieron fortalecidas según Torregosa, M., Paré, L., Kloster, K & Vera, J. (2010) cuando se retiraron oficinas estatales y se fortaleció la operación regional delegando algunas funciones a las Entidades Federativas y los municipios; además en su análisis del último cuarto del siglo XX, determina que los temas relativos al agua se han centrado en la descentralización, y la transformación de la estructura legal que regían los temas de la materia, así como la creación de instancias de participación; pero el proceso de descentralización se ha visto con diversas complicaciones que no han sido consideradas en el momento de realizarla, con lo cual lo relativo a la gestión del agua se encuentra en constante cambio y lo cual requiere un estudio y solución, el análisis determina que los problemas que se han originado de la descentralización son jurisdiccionales, de integración social, relativos a la participación, y a la distribución.

En 2004 la reforma impulsada por Vicente Fox a la Ley de Aguas Nacionales, instauro la participación de la sociedad, al menos de manera legal debería está debía ser mayor, ya no solo dependería de usuarios, sino de cualquier grupo de la sociedad que se encontrara organizada alrededor del tema, tal porcentaje de participación debería ser en al menos un 50 % como parte del consejo de cuenca. Pero tal reforma comenta Barkin, D. (2006) sumaba a un sistema que no correspondía a las demandas de la población, este no había podido conformar un marco

institucional y jurídico eficaz, los intentos realizados provocarían confusión entre la operación del recurso y su regulación¹⁴

Dentro del manejo del agua a finales de siglo XX se tiene un proceso de descentralización, pero en el cual se conservaba las prácticas privatizadoras y centralistas de decidir sobre el agua, durante todo el siglo se olvidó del reconocimiento de la capacidad de la ciudadanía para el manejo del recurso, Barkin, D. (2006) menciona que los pocos intentos no representaban un acto eficaz, no había un reconocimiento del uso social y comunitario en la legislación, aunado a ello a los mismo se les impedía conocer los procesos de licitación del recurso; estos a su vez no contaban con la disponibilidad de servicio, a pesar de la cifras que se mostraban como mostraban panoramas optimistas, existía una diferencia entre contar con la instalación del servicio y la disponibilidad del mismo.

A fin de siglo el material de la red derivaría en una mala calidad del servicio, fugas de agua representaban grandes pérdidas además de las tomas clandestinas, lo cual obligaban a replantear una nueva cultura del agua:

“La nueva cultura del agua se deriva de origen de los movimientos por el agua los cuales ven en ella un derecho social, para lo cual proponen modelos de gestión que garantice el respeto a las comunidades y su entorno, en esta visión las comunidades son las cuales pueden realizar una gestión eficiente de las cuencas; esta visión es contraria al modelo tecnológico asistencialista que se enfoca en creación de instituciones y obras públicas para la distribución del agua en mayores distancias, en esta existe una oposición del gobierno a las capacidades locales y tecnológicas en el manejo del agua, aun cuando conoce la falta de una institución fuerte” (Barkin, D).

La participación ciudadana es un tema que dentro del manejo del agua se había limitado a los espacios locales donde el gobierno federal no podía llegar, en su mayoría las prácticas gubernamentales se habían limitado a una burocracia centralizada y privatizadora iniciada en los años ochenta, pero ante una necesidad de la demanda del servicio se ha visto en la necesidad de buscar espacios para la participación social y su gestión¹⁵.

Este movimiento influiría en la Ley de Aguas Nacionales¹⁶ que influiría en la definición

de gestión del agua en la cual la participación de la ciudadana estaba presente. Aun cuando en la legislación esta fuera contemplada, comenta Torregosa. Et al (2010) existe un distanciamiento entre los organismos promovidos por el gobierno y los grupos conformados por la sociedad, no están bien delimitada las formas de participar; las decisiones del gobierno son de arriba hacia abajo, lo que no provocada una identificación de la ciudadanía, la forma de elección de los integrantes era de manera arbitraria, lo que repercutía en la legitimidad y deriva en el desconocimiento y desconfianza de los Consejos de Cuenca de parte de los miembros de la comunidad provocando poca eficiencia respecto de sus objetivos.

Apelar a un contexto local el cual pueda brindar herramientas de gestión no es actual, lo actual es determinar a partir de ellas un actuar eficiente, ya que la creación de diversos niveles de participación promovidas por el gobierno, han aumentado la burocracia; la forma de determinar acuerdos y el seguimiento de los mismos no es adecuado, finalmente no existen mecanismos por los cuales se pueda detectar el cambio que se deriva de la participación.

Mirar a los espacios locales en la busca de un modelo de “abajo-arriba” forma parte de esa reformulación en el cual se busca una autenticidad del Estado, orientado al bienestar común, en el cual el debate y participación de la ciudadanía es presente y forma parte de una administración racional descentralizada. Para esto de requieren entidades anidadas de larga duración, los cuales, en conjunto con una serie de principios, reflejan formas de gestión a partir de múltiples niveles de instituciones donde se interactúa y que se comienzan a describir con Ostrom, E. (1990), de esta manera se trata de superar las formas de gestión promovida en los años ochenta por medio de la gestión privada; y el modelo de gestión pública por medio de una autoridad central.

De esa manera espacios locales muestran modelo de gestión colectiva o comunitaria¹⁷ de acuerdo a Palem & Martínez (2013) son una forma de organización en la cual los ciudadanos negocian entre ellos, para así lograr la gestión, estos suelen ser reconocidos en la legislación o no; esta forma de organización está relacionada con las capacidades de auto-organización, autogobierno y auto administración, los cuales operan al margen del Estado, y que en algunos casos están supeditados al gobierno municipal, esta es una forma de organización que parte de la ciudadanía desde dentro, sin poderes externos y que suele verse en modelos que cuentan con organizaciones religiosas, tradicionales y civiles.

Para terminar este apartado, la consideración de Hardin, G. (1968) de la imposibilidad de

determinar un bien, este se puede desarrollar en los niveles locales, mediante el manejo contingente de los individuos, basado en la frecuencia de la interacción; mediante la cual un grupo en un contexto local, maneja un determinado bien, incidiendo en el éxito de su gestión, lo cual arrasa una serie de principios que han sido fundamentales para romper la visión determinista, que encierra al individuo en un camino dirigido invariablemente a una tragedia, donde cualquier decisión realizada por él no podrá evitar su destino. Los éxitos mostrados en los contextos locales representan una posibilidad de prevenir un sinnúmero de problemáticas que pueden afectar la vida de los individuos, contrariamente a la privatización del recurso o la presencia de una autoridad central que la controle; por ello se muestra una apertura del manejo a los apropiadores y mediante esta se trata de perfeccionar los modelos de gestión del agua.

5.- El sistema de cargos y la descentralización del agua

En el último cuarto de siglo el proceso de apertura política iría de la mano con una crisis política y social, inherente a una fragilidad institucional que generarían el paso de políticas gubernamentales a políticas públicas; así se iniciaría un proceso descentralizador que tendría un impulso mayor en los años ochenta y novena, específicamente en diciembre del año 1997, cuando se publicaría en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) que adicionaría el Capítulo V referente a las aportaciones federales o Ramo 33 —de esta manera se trataba de cumplir las obligaciones constitucionales que se habían delegado en las reformas anteriores—, con la nueva LCF cobró mayor impulso el proceso de descentralización de los recursos que anteriormente se asignaban a los gobiernos estatales bajo métodos discrecionales e inciertos. De acuerdo con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas citado por Gerónimo, F., Merino, R. Amaro, G. (2017):

“la descentralización ocurrió en un marco de mayor certidumbre para las entidades federativas y municipios, ya que en la nueva LCF se incluyeron aspectos relativos a la conformación de montos, mecanismos de distribución y diversas medidas de transparencia que ya no serían inestables para cada ejercicio fiscal, y permitirían a los gobiernos sub-nacionales una mejor planeación financiera” (p.10).

Sin embargo, comenta Cabrero, E. (2000) que tal proceso de descentralización, se desarrolló de manera diferente para cada sector de la política, una lógica y estrategias diferente para cada uno, lo cual termino por desquiciar a los gobiernos Estatales, aunado a ello no hubo un seguimiento del nivel federal por facilitar el proceso, ni en coordinar desde la federación, ni mucho menos en apoyar a las administraciones Estatales o municipales mediante capacitación o infraestructura; lo que provocaría que fondos como los contenidos en el ramo 33 y específicamente los destinados al rubro de FORTAMUND-DF no fueran utilizados correctamente; además a pesar de que se logró una cobertura del Servicio de agua potable mayoral 90% la disponibilidad aun no era de manera diaria, hecho que denota la falta de capacidad administrativa en la inversión del gasto público, que suele concentrarse en cabeceras municipales al mejoramiento urbano —pavimento, vialidades y parques— y no atenciones de primera necesidad —agua, caminos y mejoramiento de la vivienda—

A pesar de que la descentralización del manejo del agua incidió en una mayor cobertura, esta no se reflejó en una mayor disponibilidad ni en la recaudación del pago del mismo; un factor importante de ello de acuerdo a Ostrom, E. (1990) en la lógica del Estado y Mercado existe la lógica de imponer el cambio institucional por medio de agentes externos, sin embargo, tales medidas son difíciles, ya que requieren del conocimiento previo del lugar y tiempo, haciendo uso del capital institucional local, respecto del manejo del agua; de tal suerte que cuando el gobierno y el mercado no consideren estos elementos, las soluciones consideradas no serán eficaces.

El proceso de descentralización del agua en México ha tenido la omisión de apoyarse del capital institucional local de las regiones del país, las cuales pudieran incidir en el manejo del recurso; pero existen casos, tal como sucede con el sistema de cargos ubicado en el barrio de Tlaltepango en el municipio de SPM, donde los participantes de manera conjunta con la autoridad institucional, dan muestra de alternativas conjuntas. El municipio ubicado al sur de la entidad de Tlaxcala, comprende parte de la cuarta zona metropolitana Puebla-Tlaxcala; en dicha zona los barrios¹⁸ son los espacios de organización ciudadana donde de manera constante se interactúa para dirimir problemas o situaciones comunes; el barrio ofrece funciones sociales, religiosas y económicas, siendo dichas forma de organización orientadas al culto de un santo patrono representado por medio del sistema de cargos —SC—¹⁹.

La gestión del sistema de agua potable al interior de la comunidad de Tlaltepango corre a

cargo de la comisión de agua potable, la cual cuenta con su oficina principal en la presidencia de comunidad, recientemente la investigación de Rivera et al. (2016) ha documentado las circunstancias y la estructura de dichos comités, el cual se compone de tres áreas básicas, el área directiva, integrada por el director, el secretario, tesorero y vocales; la parte administrativa la integra una secretaria, y la parte operativa la cual conforma un fontanero²⁰.

La elección de dicho comité se realiza de manera anual similar al SC, la selección de personas se realiza en el mes de noviembre, en un primer momento la formación es de modo voluntario y de no ser así se realiza una selección a partir de los propios integrantes que conforman el comité, estos buscaran su remplazo o al tener conocimiento de personas que no han participado se encargan de anotar los nombres de quienes faltan por participar, y serán notificados por la presidencia de comunidad.

El cargo en el puesto dura un año, la participación no es remunerada y en caso de adoptar el compromiso y no cumplir con él posteriormente, esto puede ser causa suficiente para prohibirle el acceso al servicio, y por otro lado una deslegitimación en la adopción de otros cargos en la comunidad; hechos que a simple vista pudiera contravenir el derecho de acceso al agua y el derecho a ejercer los derechos civiles y políticos, pero que sin embargo, frente al continuo de la comunidad, representa la manera adecuada de funcionamiento.

La forma de organización ha incidido para que el comité pueda contar con un padrón de usuarios actualizado, pudiendo derivar en mejoras; menciona Rivera, J. et al (2016) que a partir de conocer el número de usuarios es posible establecer como costos, tarifas justas, accesibles; además de poder contar con una mejor atención y detectar la existencia de conexiones clandestinas que pueden regularizarse. La tarifa del servicio es de 60 pesos de manera mensual e independiente de la cantidad consumida y familias que habiten la vivienda; el cobro del servicio se realiza por dos vías, la primera en las oficinas de la presidencia y otra por medio de las visitas a viviendas censadas, esto genera un porcentaje de recaudación del 60 % de 3.950 usuarios registrados, de un total de 8.563 habitantes.

La comisión de agua potable es una organización creada e integrada por los miembros de la comunidad, los cuales se encargan de realizar las actividades de gestión del recurso; tal actividad se origina en los años sesenta a raíz de la primera excavación que se realiza para extraer agua, en este momento de creación institucional local, la nueva conformación tendría

influencia del SC al ser una forma de organizarse longeva y legitimada por el barrio, este gira en torno al santo patrono “el cristo resucitado”.

Comenta Espinoza, O. (2006) respecto del barrio y la religión, que lo religioso al interior de las comunidades no se limita a la experiencia subjetiva y como creencia devota del hombre, sino también esta afianza a las familias de un territorio donde interactúan y recrean a diario en relación con los otros, siendo así una institución social que no implica la sola ligazón con la fe sino también en un vínculo social en cuanto construcción colectiva.

De esa manera la adopción de una estructura previa para la gestión de bienes comunes, se debía en un principio, al funcionamiento demostrado al interior del barrio, por la responsabilidad que representa el integrar un SC derivando en la eficacia de la misma, sin embargo, dicho proceso no sería exclusivo del manejo del agua, además, se encontraba marcado en aspectos rituales de la comunidad — fiscales, mayordomos, mahuiltomos, festejos y fiestas patrias —, lo que generaría una escalera de cargos, los cuales deben ser asumidos por los miembros de la comunidad para ser legitimados como parte de tal y entorno al santo patrono, el cual representa una serie de obligaciones de los miembros hacía con la comunidad para poder concluir el proyecto de vida en conjunto.

Esto se observa particularmente en las personas que deseen acceder a la presidencia del barrio, consuetudinariamente se necesita haber participado en algunas de las comisiones —agua potable, fiscales, festejos, fiestas patrias — o mayordomía, aun cuando no es del todo obligatoria, es mal visto si no se ha participado al interior de la comunidad, lo cual genera pocas certezas de tener una preferencia electoral.

De esta manera, la pertenencia a un grupo que busca un bien común, genera que las obligaciones, como las contribuciones económicas tal como menciona Espinoza, O. (2006) más que dinero sean un hecho por el cual reafirman vínculos, interés en su pueblo y pertenencia a la comunidad, ya que cada vez que se da dinero se reitera que se hace parte de una colectividad ante la cual se deja constancia de que también colabora; así más que dinero es ratificar la integración de un todo, primero un barrio, luego al ser habitante de un pueblo.

La importancia de adoptar diversas comisiones previas a determinados cargos radica en la experiencia y conocimiento del entorno que se necesita para orientar las acciones al bienestar colectivo. Asumir alguna de las comisiones y en particular la comisión de agua potable exige que

el desempeño de los participantes sea el adecuado, no solo es la participación en un cargo, es la legitimación para otros más, por lo cual las actividades y resultados generados en cada uno de ellos deben ser los mejores.

La influencia del SC en Tlaltepango surge a raíz de la vida alrededor de un santo que ha generado una identidad propia al interior, frente a los demás barrios y frente a la capital Poblana, los espacios de interacción que derivan del mismo son diversos; el SC se encuentra dividido en diversos niveles; en una primera instancia para ser considerado mayordomo es necesario ser integrante del grupo de mahuiltomos que se encargan de auxiliar a los mayordomos que se encuentran en funciones—servir comida a la gente durante las celebraciones es su principal tarea—. Otro grupo es el conformado por los fiscales, quienes se encargan de apoyar a los objetivos que se fije el templo, infraestructura principalmente. Finalmente, el grupo de mayordomos que es liderado por el titular del Santo de la comunidad “Cristo resucitado”, ellos son los encargados del cuidado del templo y de la celebración de las festividades.

La selección de personas que la conformaran se realiza en el mes de noviembre, en un primer momento la formación es de modo voluntario y de no ser así es de manera obligatoria; se realiza una selección a partir de los propios integrantes que conforman el sistema de cargos, estos al tener conocimiento de personas que no han participado se encargan de anotar los nombres de quienes faltan por participar, estos serán notificados por la presidencia de comunidad; en un primer momento serán parte del grupo de mahuiltomos durante un año, terminada sus funciones descansara por un año en el cual al terminar asumirán el cargo de mayordomo.

El cargo de fiscal no es considerado necesario para ser mayordomo; anteriormente para asumir la mayordomía del santo patrono se requería de haber sido parte de los diversos comités existentes: fiscal, festejos, fiestas patrias, agua potable; pero aun cuando ya no es del todo necesario, de manera consuetudinaria es lo óptimo si se quiere tener posibilidades de competir a un cargo de elección popular, —pero sobre todo continuar con una vida en común—, ya no de manera fortuita asumiendo la mayordomía del santo patrono, pero sí alguna de su grupo de mayordomos y los comités de la comunidad.

La comunidad ha desarrollado una identidad propia, distinta a la de la cabecera municipal de San Pablo, con quien guarda su mayor relación en lo económico; esta identidad entorno a su comunidad ha permitido que se dinamicen aspectos comunes por medio de los integrantes,

quienes ven el SC el espacio de influencia común. La categoría de parroquia, el número de población y la actividad económica permitieron que con el tiempo la comunidad aspirara a una autonomía respecto a otros servicios que le brindaba el municipio; sin embargo, la relación con la cabecera municipal es inherente, en primer momento por los servicios y recursos que se brinda a dicho barrio, posteriormente por ubicarse en una zona limítrofe en el cual el conflicto de límites territoriales con Puebla capital es constante, lo que genera que el municipio ponga especial atención a este barrio.

Respecto del éxito obtenido en la gestión del agua, en un análisis de la comisión formada por la comunidad de Tlaltepango, la cual se realizó por Rivera et al. (2017), en donde se evalúan criterios propuestos para una buena gestión, como parte de la visión de alterna a la gestión de mercado y pública, permite concluir basado en los principios propuestos por Ostrom, E. (1990) que la situación de dicha forma de gestión es frágil, sin embargo, tal conclusión no retoma la influencia del SC en dicha forma de organización, generando con ello un panorama incompleto del análisis de la gestión, si bien concluyen que esta es frágil, ignoran aspectos de la vida del barrio que han influido en este, tal como ha sido es el SC.

La importancia del SC ha permitido generar espacios de interacción que permiten atender temas en común mediante la participación del mayor número de miembros, aunado a ello las formas de apropiación de recurso han influido en una delimitación territorial y étnica respecto del territorio, además de la practica ritual —y que se observa en los conflictos con otras comunidades respecto del recurso—, reconociendo a quienes son parte de los beneficiarios por el trabajo realizado al interior de la comunidad.

Pese a la apreciación de Rivera et al. (2017) en contraste a los principios relacionados a la obra de Ostrom, E. (1990); la influencia del SC como entidad anidada en la comisión de agua potable, concentra la formación de varios principios más; lo que genera las preguntas de ¿Cuál es la forma de relacionarse al interior de los SC? ¿Cuáles son las características de dichas relaciones en torno a bienes de uso común?, sin embargo, no se puede ignorar las dificultades de dicha institución, la cual se suma a los intereses privados y contextuales que terminan por complicar el objetivo de la misma. por lo expresado el SC seria catalogado como un organismo de larga duración, el cual de manera frágil incide en la gestión, este como parte de un ciclo de vida basado en cargos al interior de la comunidad, lo que ha permitido su conservación a pesar de que algunas

características no sean del todo apegadas a las propuestas por Ostrom, E.

El éxito obtenido hasta ahora muestra dos factores importantes; por un lado al identificarse con un SC se origina el auto-reconocimiento como miembro de la comunidad y su influencia en el entorno lo que permite incentivar la participación; —por otro lado muestra la constante participación de aspirantes a cargos de elección popular que buscan ser parte de las diversas comisiones para legitimarse colectivamente, en las cuales se espera un correcto desarrollo del cargo ya que de lo contrario se estaría cerrando las oportunidades de apoyo ante la comunidad—, finalmente es necesario mencionar que parte del funcionamiento de dicho comité de agua potable, se debe a la existencia de una interacción en diversos espacios de comunidad, basados en la confianza y de los cuales tras una constante repetición o participación en las prácticas rituales y parentales se genera la información necesaria para la atención de temas en común.

Tabla 3.1 Comparación entre la comisión de agua potable del Barrio de Tlaltepango y los principios de gestión de bienes comunes (ruc)	
Principios para el manejo de ruc	Comisión de agua potable
Limites definidos	Existe un conocimiento de los usuarios del servicio, desarrollando con ello un padrón actualizado; sin embargo, no se sabe de la cantidad de agua de la que dispone la comunidad implicando una posible explotación, al no limitar el acceso a dicho recurso.
Coherencia de reglas de apropiación y provisión	Existe una distribución adecuada en la comunidad a un precio módico; sin embargo, el cobro no depende de la cantidad consumida —casa habitación o fabrica— o el número de familias que habitan por vivienda, lo que implica un grado de explotación de ciertos sectores.
Arreglos de elección colectiva	Las modificaciones a las reglas operativas se realizan durante asambleas de comisión o si lo amerita una asamblea de barrio, lo que permite contar con un espacio donde se diriman los conflictos derivados de la gestión.

Monitoreo	Los miembros de la comisión se encargan de la vigilancia y atención de demandas relacionadas al agua potable, además rinden cuentas a la comunidad; sin embargo, no cuentan con información en cuanto a la extracción del bien.
Sanciones graduales	No existe una sanción de acuerdo a la gravedad de lo cometido, está es de manera unilateral y suele violar el derecho al acceso del agua, finalmente lo impuesto como sanción no se refleja en beneficio de los miembros que cumplen las reglas.
Mecanismos para la solución de conflictos	Existen instancias para resolver los conflictos a nivel institucional o comunidad —comisión de agua, presidente de comunidad, asamblea de barrio—; generando certeza de ser escuchado por violaciones o sanciones impuestas.
Reconocimiento mínimo de derechos de organización	En la constitución del Estado de Tlaxcala existe un reconocimiento de conformación indígena, por lo cual se fomenta sus formas de organización contenidas en los barrios, permitiendo de esa manera su forma de autoorganización, la cual cuenta con el apoyo de recursos para cubrir el desarrollo de sus necesidades.
Entidades anidadas	La presencia de comisiones como peldaños del sistema de cargos ha permitido la atención de temas relativos al agua, sin embargo, en un contexto global este dejó de ser obligatoria para algunos casos, lo que puede causar una menor interacción al interior de la comunidad.

Elaboración propia con base en Ostrom, E. (1990)

Conclusiones

La apuesta de reformas y políticas públicas implementadas a fin de siglo tuvieron como objeto la apertura en el control político y de recursos, pese al intento realizado las dificultades mostradas se debieron a conflictos jurisdiccionales, estructurales y delegacionales. Las propuestas de descentralización en el control del agua emitía propuestas de “arriba hacia abajo” lo que no

consideraban los espacios de apropiación del recurso, el reconocimiento de la ciudadanía a tales propuestas era mínimo; aunado a ello a pesar de lograr con una cobertura mayor al 90% en el servicio de agua potable a nivel nacional, la disponibilidad del mismo no corresponde a tal porcentaje.

Sin embargo, el reconocimiento de espacios locales de apropiación del recurso, en conjunto con autoridades institucionales han permitido mejorar la gestión del agua, para el caso desarrollado en la comunidad de Tlaltepango en el municipio de San Pablo del Monte, Tlaxcala, la vida del barrio en torno a un santo patrono, representa un proyecto de vida que implica participar en un sistema cargos al interior de la comunidad, para de esa manera legitimarse como parte de la comunidad, de una vida en conjunto.

La forma de organización del barrio por medio del sistema de cargos y comisiones, permite desarrollar un espacio de interacciones que forja un ente colectivo, el cual se orientara en su actuar a un bien común, tal forma de interrelación forma una entidad anidada, que, a diferencia de la consideración de Ostrom, E. no se limita solo a la gestión del recurso en diversos niveles, estos pueden encontrarse, como parte de otros más, que no son relacionados a los recursos pero que inciden en tal, como es el caso del sistema de cargos.

Dicha forma de organización tradicional al interior de la comunidad, ha desarrollado diversos niveles de interacción que han derivado en la apropiación de recurso, con funciones de una entidad anidada que permite una gestión de larga duración; el orden para participar en los cargos implica un proceso gradual que de manera consuetudinaria han generado reglas de interrelación en los diversos niveles para su funcionamiento; de no contar con tales como considera Ostrom, E. harían que el sistema no perduraría en el largo plazo.

Finalmente, reconocer la incidencia de las formas de organización tradicional en aspectos más allá de los religiosos muestra cualidades que deben ser investigadas, por ejemplo ¿Cuál es la manera de interrelacionarse al interior del sistema de cargos y que ha incidido en la atención de otros temas? ¿Cuál es la situación de las personas que no forman parte dicho sistema y hacen uso del servicio? Y ¿existen posibilidades a partir de tal sistema de implementar políticas públicas? Tales cuestionen muestran la presencia de una forma de organización con raíces tradicionales, pero a la vez una forma vigente de organización en las comunidades.

Bibliografía

- Aboites, L., Birrichaga, D & Garay, J. (2010). El manejo de las aguas en el siglo XX, En Jiménez, Torregosa & Aboites (Coord.) *El agua en México, causas y encauses* (21-51). Ciudad de México, México: Academia Mexicana de Ciencias/ CONAGUA.
- Barkin, D. (2006) *La gestión del agua en México, retos, debates y bienestar*. México: Universidad de Guadalajara.
- Buchanan, J. (1965) "An Economic Theory of Clubs". En *Public Goods & Market Failures*. Tyler Cowen. New Jersey.
- Espinosa, O (2006) *Sociedad y agua en Zacualpan de amilpas*. Ciudad de México, México: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.
- Gerónimo, F; Calderón, R; Amaro, G. 2017) Participación de beneficiarios en la evaluación de los fondos federales y del ramo 33 FISM Y FORTAMUND-DF. En *XI Congreso Internacional de la Red-E-MUN "Mtro. Honorio Isidro Ojeda Lara*. Congreso llevado a cabo en Ciudad Victoria, Tamaulipas, México.
- Hall, R (1996) *Organizaciones, estructura y proceso*, Bogotá, Colombia: Prentice/Hall
- Korsbaek, L. (1996) *Introducción al Sistema de Cargos*, Estado de México, México: UAEM
- Musgrave, R. (1959) "The theory of public finance. A study of public economy". McGraw-Hill, New York.
- Montes de Oca. A. (2017). Modelos de gestión del agua y su relación con la emergencia de violencia en entornos rurales. En Rodríguez, J. (presidencia) *V congreso internacional de ciencia política, democracias en riesgo: desigualdad, discriminación y corrupción*. Congreso llevado a cabo en Cancún, México.
- Moreno, J., Marañón, B. & López, D (2010). Los acuíferos sobreexplotados: origen crisis y gestión social. En Jiménez, Torregosa & Aboites (Coord.) *El agua en México, causas y encauses* (79-117). Ciudad de México, México: Academia Mexicana de Ciencias/ CONAGUA.
- Olson, M. (1992) *La lógica de la acción colectiva*. Ciudad de México, México: Limusa.
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes, evolución de las instituciones de acción colectiva*, Ciudad de México, México: UNAM-FCE.
- Palerm J. & Martínez, T. (1997). *Antología sobre pequeño rego*, Texcoco, México: Colegio de

Posgraduados.

- Palerm J. & Martínez, T. (2013). *Antología sobre el riego*, Texcoco, México, Ciudad de México, México: Biblioteca Básica de Agricultura.
- Rabasa, E. (2015) *La constitución y la dictadura*. Ciudad de México, México: CONACULTA.
- Recasens, L. (1983). *Tratado general de Filosofía del Derecho*. Ciudad de México, México: Porrúa.
- Sinkin, R. (1979). *The Mexican Reforma, 1855-1877. A study in nation building*. EUUA, Austin University of Texas.
- Smith, S., Tamayo, S; Ibarra, V., Rojas, J., Benavides, S., & Bey, V. (2012) *Gobernanza y sostenibilidad de los sistemas de agua potable y saneamiento rurales en Colombia*. Banco interamericano para el desarrollo.
- Torregosa, M., Paré, L., Kloster, K & Vera, J (2010), Administración del agua, En Jiménez, Torregosa & Aboites (Coord.) *El agua en México, causas y encauses (595-625)*. Ciudad de México, México: Academia Mexicana de Ciencias/ CONAGUA
- Valladares, L. (2004). *Cuando el agua se esfumó. Cambios y continuidades en los usos del agua en Morelos (1880-1940)*, Ciudad de México, México; UNAM.

Fuentes de sitios web

- Cabrero, E. (2000) Los dilemas de la descentralización en México. En *Organización y sociedad*, (numero 19) volumen 7, 123-152. Recuperado de: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302000000300009 Fecha de consulta: 15/07/17.
- CONAGUA (2016) *Estadística del agua en México*. Ciudad de México, México: Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Hardin, G. (1968). La tragedia de los comunes (Horacio Bonfil, Trad.) *gaceta ecología, Instituto Nacional de Ecología, 1995, (Numero 37) 1243-1248*, Recuperado de: http://www.dgcft.sems.gob.mx/archivo_s/Garret_Hardin_La%20tragedia_de_los_comunes.pdf. Fecha de consulta: 26/06/17.
- Ramis, Á. (2013) El concepto de bienes comunes en la obra de Elinor Ostrom. En *Ecologiapolitica*. Numero 45. 116-121. Recuperado de:

<http://www.ecologiapolitica.info/?product=45-los-bienes-comunes>. Fecha de consulta: 09/09/17.

Rivera, J., Hernández, M., Ocampo, I., Ramírez, A. (2017) Factores condicionante de la buena gestión del servicio de agua potable en doce comunidades del altiplano mexicano. En *Agua y Territorio*, (numero 9) 109-116. Recuperado de: <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/atma/article/view/3481> Fecha de consulta: 12/09/17.

Legislación

Ley de Aguas Nacionales

Notas _____

¹ Para entender de mejor manera los procesos de organización y gobierno de los RUC, Ostrom, E. (1990) aclara la diferencia entre sistema de recursos y el flujo de unidades de recurso producidas por el sistema; los sistemas de recurso son acervos capaces de producir en circunstancias favorables una cantidad máxima de flujo de unidades de recurso, sin perjudicar el sistema de recursos — ejemplo: pastizales, áreas de pesca, canales de riego, cuencas subterráneas, puentes, servidores de computación, ríos, lagos, océanos—; y las unidades de recurso son aquellos que los individuos se apropian o usan de los sistemas de recursos, se miden por una cantidad — toneladas de pescado, madera, forraje, número de veces al cruzar un puente, sitios de estacionamiento etc.—; Mas de una persona o empresa puede proveer o suministrar un sistema de recursos, en el proceso de apropiación participan múltiples actores, sin embargo, las unidades de recurso no pueden ser compartidos, solo el sistema de RUC puede ser usado conjuntamente. A partir de esta aclaración se establece la diferenciación con los bienes públicos, que suelen ser confundidos como RUC; los bienes públicos se clasifican en puros e impuros, en los bienes públicos puros existe una baja rivalidad y es difícil excluir a alguien de su uso: ejemplo puestas de sol, conocimiento acumulado etc. Los BP impuros o bienes comunes, son aquellos donde existe una alta rivalidad de consumo y es difícil excluir a alguien de su aprovechamiento: ejemplo: sistemas de regadío, bibliotecas, bosques, acuíferos etc. Así los BP puros no pueden ser considerados posibles de sustracción, algo que, si sucede en los bienes públicos impuros o bienes comunes, radicando en ella su principal diferencia (Ramis, A. 2013).

² Hardin, G. (1968), plantea el ejemplo de un pastizal abierto para todos, cada pastor intentará mantener en los recursos comunes tantas cabezas de ganado como le sea posible. En un primer momento funciona debido a diversos factores, como el bajo número poblacional y el espacio disponible; lo cual mantendrá los números tanto de hombres como de animales por debajo de la capacidad de carga de las tierras. Sin embargo, llega el día de ajustar cuentas, es decir, el día en que se vuelve realidad no encontrar más disponibilidad. En este punto, la lógica inherente a los recursos comunes inmisericordemente genera una tragedia.

³ Luce y Raiffa (1957, p.25, citado por Ostrom, 1990) mencionan que la situación del juego se desarrolla a partir del arresto y detención de dos sospechosos. El fiscal está seguro de que son culpables de un crimen, pero no posee la evidencia adecuada para condenarlos en un juicio. Le señala a cada prisionero que tiene una alternativa: confesar el crimen que la policía está segura que cometieron, o no confesar. Si ninguno confiesa, entonces el fiscal sostiene que formulará contra ellos cargos menores, como robo, posesión de armas ilegales y que ambos recibirán un castigo menor; si ambos confiesan serán procesados, aunque él

recomendaría penas menores que la sentencia más severa; pero si uno confiesa y el otro no, entonces el confeso recibirá un tratamiento indulgente por ofrecer evidencia al Estado, mientras que el último será tratado con todo el rigor de la ley.

⁴ Dicha teoría consideraba que los Individuos con intereses comunes actúan de manera voluntaria para intentar promover dichos intereses.

⁵ La propiedad privada considera que el uso eficiente de los recursos naturales, solo se da después de dividir derechos de acceso y control de tales; mientras que los que se decantan por la existencia de una autoridad central, consideran que los individuos actuarán acorde a los principios preestablecidos, resolviendo las mejores políticas, asumiendo que dichas respuestas son las óptimas para el manejo de los recursos (Ostrom, 1990).

⁶ El análisis institucional es “Donde se identifica aquellos aspectos del contexto físico, cultural e institucional que con cierta probabilidad determinan quiénes participan en una situación, las acciones que pueden llevar a cabo y sus costos, los resultados que pueden alcanzarse, cómo se vinculan las acciones con los resultados, que información está disponible, cuánto control pueden ejercer los individuos y que resultados se asignaran a combinaciones particulares de acciones y resultados” (Ostrom, 1990, p.115).

⁷ El manejo del agua antes de 1890 se desarrollaba en contextos locales y a pequeña escala, todo mediante la presencia de diversos grupos sociales que fungían como propietarios —localidades, pequeñas fábricas, ranchos, haciendas—, que en conjunto con autoridades municipales, distritales y gubernamentales se encargaban de realizar las obras para el manejo del líquido, para profundizar más ver a Aboites, Et al (2010).

⁸ El crecimiento de industrias fue una característica de fin de siglo XIX, el gobierno de Díaz fomentó el crecimiento de empresas —mineras, textiles, petróleo— y con este el agua tomó de una importancia mucho mayor, su importancia para el país y la producción económica llevó a desarrollar las primeras redes de distribución en las ciudades, el tema era totalmente federal

⁹ La ley de 1910 permanecería hasta 1929 con la llegada de la Ley de Aguas de la Nacionales, la cual sería sustituida en 1934 con la Ley de Aguas de Propiedad Nacional, la cual perduró hasta 1972 con la vigencia de la Ley de Aguas Federales misma que se renovaría con la entrada del mercado internacional, por lo cual en 1992 entraría en vigencia la Ley de Aguas Nacionales y que fuera reformada en 2004 (Aboites, L.; Birrichaga, D. & Garay, J. 2010).

¹⁰ El panorama del país era el de impulsar el desarrollo económico, por lo cual solía preponderar los derechos de las empresas lo cual determinó que alguno de ellos se vieran beneficiados como lo fue el caso de las empresas y hacendados, el número de ellas aumentó a 30 entre 1880 y 1930; en el campo la irrigación tomaba fuerza por lo cual en 1926 se creó la Comisión Nacional de Irrigación

¹¹ Aboites et al., 2010 menciona que con dichas instituciones se trataría de desarrollar actividades económicas del país, como lo fueron los sistemas de irrigación en el norte del país y los cuales aumentarían en la primera mitad del siglo

¹² La creación de dependencias federales permitió que los servicios de irrigación y electricidad; la irrigación en 1910 contaba apenas con un millón de hectáreas de riego. Con la llegada de la Comisión Nacional de Irrigación en 1926 la superficie aumentó debido a la inversión del gobierno federal, en 1950 se registrarían 1, 211,712 hectáreas de riego, el de 1970 determina 3, 583,027 y el 1991 supera los 6, 616,756. En el caso del aumento de electricidad se debió a la creación de presas como lo fueron Temascal sobre el río Tonto, en Veracruz; Infiernillo sobre el Balsas, en Michoacán; Malpaso, Angostura, Chicoasén Y Peñitas sobre El Grijalva, en Chiapas y Cerro de Oro sobre el Papaloapan, en Oaxaca y Veracruz (Aboites Et al., 2010).

¹³ La participación de los apropiadores en el uso del agua, sucede a finales de los años ochenta y principios de los años noventa en las zonas de irrigación, por medio de la conformación de asociaciones de usuarios o los consejos de cuenca y sus órganos auxiliares —Comisiones y consejos de cuenta así como los Consejos Técnicos de Aguas Subterráneas- COTAS—, quienes fungían como coordinadores de una determinada área geográfica basada en la extensión de la cuenca hidrológica y que fungían como unidades técnicas administrativa – jurídicas autónomas, pero supeditadas al titular de la CONAGUA que realizaban lo relacionado con la política hídrica por cuenca reglamentada en la Ley de 1992.

¹⁴ Los conflictos jurisdiccionales, se originaron a raíz de un gran número de instancias de participación en la gestión del agua en ella participa autoridad federal, local, la sociedad organizada-COTAS, en tal acto mostraban una sobre-concesión en las cuencas y acuíferos, ante tales fenómenos se requiere de una ley ágil y moderna (Arreguín. Et al 2010). Aunado a ello la tendencia de trabajo de CONAGUA a partir del año 2000 fue de privatizar los sistemas locales, como parte de las órdenes del Banco Mundial y la OCDE hecho que fue traicionero a los campesinos y obreros, pero tal proceso no funciono de manera automática por lo cual se recurrió a un modelo de privatización silenciosa transfiriendo la construcción y operación de los sistemas de recursos a las empresas privadas (Barkin, D. 2010).

¹⁵ “La participación ciudadana en los mecanismos del agua se entiende como manera en que diversos actores, en un espacio determinado, realizan sus actividades en la cuenca, acuífero, el distrito de riego, el organismo operador, entre algunos más; los cuales influirán parcial o totalmente en las etapas del de la política hidráulica: toma de decisiones respecto de factores de influencia del recurso; elaboración e implementación de decisiones y finalmente en su evolución — pudiendo ser información de autoridades a ciudadanos; consulta de interesados o una deliberación y decisión conjunta—” (Torregosa et al. 2010).

¹⁶ De acuerdo al artículo tercero, fracción XXVIII de la Ley de Aguas Nacionales (2016:05), se considera a la gestión del agua como un proceso sustentado en el conjunto de principios, políticas, actos, recursos, instrumentos, normas formales y no formales, bienes, recursos, derechos, atribuciones y responsabilidades, mediante el cual coordinadamente el Estado, los usuarios del agua y las organizaciones de la sociedad, promueven e instrumentan para lograr el desarrollo sustentable en beneficio de los seres humanos y su medio social, económico y ambiental, (1) el control y manejo del agua y las cuencas hidrológicas, incluyendo los acuíferos, por ende su distribución y administración, (2) la regulación de la explotación, uso o aprovechamiento del agua, y (3) la preservación y sustentabilidad de los recursos hídricos en cantidad y calidad, considerando los riesgos ante la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos extraordinarios y daños a ecosistemas vitales y al medio ambiente. La gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua.

¹⁷ “implica de acuerdo a que los habitantes de las comunidades participen en las distintas etapas de desarrollo del desarrollo de sistema asimiento medidas de control, autoridad y responsabilidad en la prestación del servicio, así como establecer relaciones con instancias gubernamentales y no gubernamentales” (Smith, S. 2012, p10).

¹⁸ El Cristo, de Jesús, La Santísima, San Isidro Buen Suceso, San Bartolomé, San Cosme, San Miguel, San Nicolás, San Pedro, San Sebastián, Santiago y Tlaltepango; los cuales tienen como centro dinamizador de la vida colectiva al sistema de cargos.

¹⁹ “un número de oficios que están claramente definidos como tales, que se turnan entre los miembros de la comunidad, quienes asumen un oficio por un período corto de tiempo, después del cual se retiran a su vida normal” (Korsbaek, L. 1996) el cual es integrado por miembros del barrio, los cuales son encargados de los cuidados y celebraciones del templo y particularmente de la celebración del santo patrono. Autores como Gonzáles, I. (2011) manifiestan que el Sistema de cargos es integrado de manera heterogénea, y alimentan mecanismos de participación que permiten la interacción de los miembros en diversos

escenarios posibles — recolectas, celebraciones y comisiones—, todo por medio de un conjunto de rotaciones mediante las cuales se fomenta la mayor participación posible de los integrantes de la comunidad.

²⁰ El barrio de Tlaltepango cuenta con dos pozos de extracción a 150 metros de profundidad, los cuales se distribuyen por medio de la red, además es apoyada por una serie de tanques superficiales que generan el acceso al recurso de manera diaria durante las 24 horas del día.

El surgimiento de políticas públicas de protección animal en la Ciudad de México en el marco de la gobernanza

The emergence of public policies for the protection of animals in Mexico City within the governance

Ximena Oviedo Correa¹

Resumen: El presente trabajo tiene como finalidad analizar el surgimiento de políticas públicas de protección a los animales domésticos en la Ciudad de México. Se describen las características de gobernar en gobernanza que hacen posible la actuación de la sociedad civil y el trabajo en redes en el diseño e implementación de políticas públicas en el contexto actual. Se analizarán las acciones públicas como resultado de procesos democráticos respaldadas por instituciones sociales, políticas y culturales que refuerzan valores y acciones encaminadas a proteger a los animales.

Abstract: The purpose of this paper is to analyze the emergence of public policies for the protection of domestic animals in Mexico City. The characteristics of governance that make civil society action and networking work in the design and implementation of public policies in the current context are described. Public actions will be analyzed as a result of democratic processes supported by social, political and cultural institutions that reinforce values and actions aimed at protecting animals.

Palabras clave: gobernanza; políticas públicas; protección animal; sociedad civil; actores públicos.

Introducción

El denominado movimiento animalista ha cobrado fuerza en países de Norte América y Europa recientemente. Este movimiento busca defender y declarar los derechos de los animales, así como dar a conocer una serie de lineamientos que procuren el bienestar de los mismos en las distintas relaciones que pueden generarse en la convivencia con el ser humano, ya sea por motivos de trabajo, entretenimiento, compañía, entre otras. El tema de la protección animal es amplio y se presta a debate de acuerdo a las diferentes posturas a analizar y a la variedad de actores involucrados, por lo que sería demasiado antropocéntrico pensar que hablar de animales carece

¹ Estudiante de la Maestría en Gobierno y Gestión Local por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Líneas de investigación: Gobierno, Democracia y Sociedad Civil. Correo electrónico: xoc_oviedo@hotmail.com.

de importancia en nuestros días. En la Ciudad de México, este movimiento se ve reflejado específicamente en el cuidado de los animales de compañía, ya que un gran número de la población tiene una mascota, 54.9% de las viviendas. Por otra parte, el uso de las redes sociales ha sido útil para evidenciar casos de maltrato animal, particularmente en las especies consideradas de compañía, y no solo eso, sino que también a través de estos medios se ha notado una alta participación social que, organizada o no, se muestra consternada por la situación. Todo lo anterior da pauta a que sea un tema de acción colectiva.

El objetivo de este trabajo es poner sobre la mesa, una serie de acontecimientos que demuestran como una situación que anteriormente no tenía importancia, se convierte en un problema de índole social y que logra ingresar a la agenda pública para que los gobiernos presten atención y busquen disminuirlo o solucionarlo a través del trabajo en conjunto con otros actores tanto públicos como privados. En este sentido, la presente investigación expone el caso de la Ciudad de México como un referente en la elaboración y puesta en marcha de políticas públicas de protección animal y de todos los elementos que incluye esta temática cuando se trata de gobernar en gobernanza.

Tres razones son las que justifican la investigación de este tema. La primera, en México existe poca bibliografía e investigación sobre temas de protección animal, prácticamente el sustento teórico es en su mayoría anglosajón; Una segunda razón es que se reconoce que es un tema en auge y que ha tenido una muy buena aceptación por parte de la sociedad; Por último y considero la más importante, es que hablar de políticas públicas de protección animal es hablar de un tema integral pues estas acciones buscan mejorar las condiciones de salud pública, las medioambientales y las culturales en torno a la relación humano-animal como medio para disminuir la violencia social a través de la difusión del respeto y el cuidado.

Por lo tanto, esta investigación se realizó a través de consulta bibliográfica y hemerográfica. La primera para conocer el sustento teórico tanto del tema de protección y bienestar animal, así como de políticas públicas y gobernanza. Posteriormente, se analiza la relación entre lo teórico y lo empírico con ayuda de la revisión de diarios de la Ciudad de México a fin de conocer el avance del tema en la capital del país.

Protección animal en gobernanza

La actividad gubernamental se define como gobernabilidad cuando esta es entendida como la tarea exclusiva del gobierno en su afán de dirigir a una sociedad. Hablar de la acción de gobierno bajo el contexto de gobernabilidad fue una idea que se aceptó y se institucionalizó durante muchos años y donde el gobierno abarcaba todos los espacios de la vida pública encargándose de dar soluciones a las problemáticas que se presentaban; Sin embargo, la imagen del gobierno como ente omnipresente y omnipotente poco a poco se fue devaluando y desvaneciendo ante la incapacidad de responder a nuevas realidades.

Es cierto que hablar de protección animal puede parecer un poco ilógico cuando evidentemente existen problemáticas que resultan más importantes o más urgentes de atender, empero en un contexto democrático se abre un espacio a las diferentes opiniones, posturas y necesidades que puedan existir sobre todo en una ciudad tan compleja y diversa como la capital del país. De ahí que es apropiado hablar de gobernanza en la solución de un problema que hoy en día se encuentra en la agenda gubernamental y que deja claro que el gobierno no puede enfrentar por sí solo, y por ello precisa interactuar y colaborar con otros actores de la arena política. La práctica de gobernanza surge a partir de cuándo los gobiernos no son eficaces en su actuar y requieren de nuevos actores que faciliten y complementan la tarea de gobernar. Pero, ¿Qué actores pueden involucrarse en esta ardua labor? No hay duda de que el cambio de paradigma no ha sido sencillo, pero la participación de otros actores no gubernamentales ha contribuido a definir los objetivos que persigue una sociedad, a delimitar los problemas que se desean resolver, a defender varios intereses, entre otras muchas cuestiones que se dirigen hacia una mejor convivencia entre estado y sociedad, pero sobre todo al desarrollo general de una comunidad.

El tema de la protección animal, ha dejado en claro que puede ser objeto de acción colectiva. Es así como en la última década en donde las acciones gubernamentales enfocadas a los animales dejaron de ser solo campañas de vacunación antirrábica y sacrificios de animales que por la irresponsabilidad humana terminaron sin esperanza en los centros de control canino. Tuvieron que pasar años para que se les diera un trato digno a los animales en general, pero específicamente a los de compañía, que son miembros de muchos hogares en la capital del país; hubo de existir manifestaciones en contra del maltrato, del abuso y la tortura que todos los días los humanos comenten en perjuicio de otras especies.

En la actualidad los avances en materia de protección animal son considerables si se comparan con otros tiempos y otras ciudades y esto se debe a que la sociedad capitalina se ha organizado para exigir al gobierno dar solución a esta problemática, de ahí se desprende la creación de la Ley de Protección Animal, las reformas al código penal, la creación de organismos gubernamentales y políticas públicas que favorecen el bienestar animal entre otras muchas acciones. Pero esto no ocurrió de la noche a la mañana, sino que fue una conquista ciudadana que se desarrolló en el marco de una nueva manera de hacer gobierno, en donde todos los actores son valiosos por su participación y aportación, sobre todo porque adquieren fuerza y relevancia en la arena política y por lo tanto son escuchados, el gobierno ya no gobierna solo, y a esto se le llama gobernanza.

Con el afán de crear ambientes democráticos se busca la participación ciudadana como un medio para llegar al ideal. Por lo que el contexto actual presenta nuevas problemáticas que busquen ingresar a la agenda y solicitar la participación de los interesados y los expertos de cada asunto. A su vez, implica la creación de nuevas organizaciones, instituciones, así como cambios constitucionales y la apertura de canales de comunicación entre los diferentes actores en la arena, lo cual genera nuevas formas de organización y de hacer política. En este sentido, la democracia se ve reflejada en la gobernanza como una de sus principales características.

En pocas palabras, la democracia le da poder a la ciudadanía para que decida de acuerdo a su conveniencia y de esta manera se facilite la identificación y solución a problemas reales y colectivos y no a problemas que el gobierno, de acuerdo a sus intereses considera importantes.

Los gobiernos contemporáneos se enfrentan entonces a mayores adversidades que un entramado tan complejo como la vida pública presenta. Para calificar la capacidad del gobierno, los actores involucrados pondrán especial atención al ejercicio de las funciones gubernamentales y su efectividad se verá reflejada en la satisfacción ciudadana en cuanto a los productos que se generen tales como: servicios públicos, políticas públicas, programas e instituciones, atención e inclusión de los mismos actores en estos productos.

Ante un escenario de gobernanza, los valores perseguidos por una sociedad y por el mismo gobierno van de la mano, nuevos retos y obstáculos habrán de superarse en coordinación con los actores involucrados, definir metas resulta una tarea de todos, alcanzarlas, por ende, es compromiso de todos, de políticos, de gobernantes, de la estructura administrativa y también de

la sociedad civil, de ONG,s, de empresarios, académicos, estudiantes, y de cualquiera que se beneficie o se perjudique de la puesta en marcha o no de las acciones dirigidas a un colectivo.

A decir de Aguilar Villanueva “la capacidad de gobernar consiste y se muestra en las pautas de comportamiento que los gobernantes practican al relacionarse con los diversos grupos sociales para definir con ellos los objetivos de valor de la vida asociada, procurar su aporte para realizarlos, atender sus problemas, amén de las actividades de arbitraje de los conflictos y agravios que parecen inevitablemente en la convivencia humana” (2006, p. 65). Lo anterior implica, sin duda, momentos de tensión entre los actores, así como conflictos en la toma de decisiones, el sacrificar intereses por otros, etc, pero a esto es a lo que los gobiernos se deben enfrentar en el marco de la gobernanza.

Organizaciones y sociedad civil por los animales

En ambientes democráticos, la definición de problemas y su solución puede plasmarse en lo que Harold Lasswell en los años 50 llamó “la ciencia de las políticas” (Aguilar, 2010), hoy conocidas como políticas públicas que destacan por la identificación de la ciudadanía como elemento vital en el proceso de diseñarlas. Anteriormente el gobierno se encargaba de realizar todo el proceso que requiere el diseño sin generar consenso ciudadano. ¿Acaso podrían llamarse políticas públicas? Estas eran gubernamentales, es decir que la formulación del problema y el proceso decisorio era vertical, de arriba hacia abajo. Redefinir el concepto de lo que una política pública implica fue producto de un análisis sobre la realidad concreta, los actores involucrados, los recursos disponibles y la identificación de beneficiarios finales. A la vez, entender el origen de los problemas públicos, implicaba entender que estos surgían a partir de demandas de la sociedad civil y que estas demandas habían despertado la atención de los medios de comunicación provocando que los gobiernos incluyeran en sus agendas las situaciones problematizadas, a este esquema se le llama Bottom-up, es decir la creación de políticas de abajo hacia arriba. El diseño de políticas públicas es por lo tanto, una necesidad inminente y una conquista ciudadana que se ha redefinido con el transcurso de los años y que está respaldada por un proceso democrático.

Bajo el concepto de gobernabilidad la sociedad ocupaba un papel muy limitado, más hablar de Gobernanza implica entender la organización social como una fuerza que participa y se involucra en la vida colectiva, dejando atrás su posición como ente receptor de los productos

gubernamentales; es por esto que merece la pena hablar de sociedad civil como un elemento fundamental en el marco de la gobernanza. Esta idea explica como el conjunto de asociaciones protectoras de animales y rescatistas independientes han influido lo suficiente para la creación de políticas públicas animalistas, y no solo eso, sino que son agentes activos en cada uno de los programas que el gobierno pone en marcha.

La gobernanza cambia el paradigma respecto al tratamiento de los asuntos públicos, pues se sustituyen los esquemas verticales, por esquemas horizontales e incluyentes característicos de la democracia y en donde además el número de actores aumenta y varía. En el caso de la protección animal se debe contemplar además de las instituciones gubernamentales encargadas de ellos, a la sociedad civil organizada, al sector privado como instituciones educativas, el sector veterinario, los comerciantes de mascotas y los tutores o responsables de los animales de compañía, solo por mencionar algunos ejemplos. A decir de Aguilar “El aporte del enfoque de la gobernanza es importante en nuestras sociedades, puesto que restablece la valía y capacidad de los actores sociales” (2006, p.78). En este sentido, el valor de los actores radica en los recursos que estos puedan aportar (económicos, personales, de información entre otros), las sinergias que pueda generar su colaboración, los intereses que estos defiendan, así como todas las actividades que lleven a cabo en el entendido de que son capaces de asumir responsabilidades para el logro de objetivos que, de acuerdo a sus intereses les generan beneficios que a su vez representan incentivos para una mayor participación ciudadana, puesto que,

“La participación de los ciudadanos tiene tanto un valor intrínseco como instrumental. Su valor intrínseco tiene que ver con el hecho de que estimula una ciudadanía activa, empodera a las comunidades y desarrolla el espíritu cívico. Tiene un valor instrumental en la medida que provoca un mayor apoyo a las iniciativas del gobierno y permite obtener mejores resultados de las políticas públicas” (Bourgon, 2010, p.5).

La sociedad civil forma las redes sociales organizadas dentro de la esfera pública a fin de alcanzar el desarrollo, su intervención en lo público sirve para contrarrestar el protagonismo del gobierno, a decir de Gellner “es la idea de un pluralismo institucional e ideológico, que impide el establecimiento del monopolio del poder y de la verdad y que contrapesa las instituciones

centrales que, si bien necesarias, podrían de otro modo adquirir el monopolio” (Citado en Paredes, 2007, p.28).

Antes que una organización monolítica, el gobierno está constituido por una red de organizaciones. Esto se debe a que la solución de problemas colectivos, en el marco de la gobernanza, no puede ser una tarea exclusiva de una entidad centralizada, tampoco puede ser una labor específicamente de la acción voluntaria de ciudadanos. El gobierno, para la consecución de sus fines, crea organizaciones y estas a su vez crean redes que coordinando esfuerzos e insumos buscan alcanzar los fines gubernamentales. Por otra parte, la sociedad civil organizada, inmiscuida en la vida política, también genera sus propias organizaciones. El trabajo en conjunto genera sinergias, mejora la relación gobierno-sociedad y se encamina al desarrollo social, “Así la noción de red puede llevar a constituir una herramienta útil para dar cuenta de diversos fenómenos de nuestra realidad que exigen la coordinación de diversas unidades gubernamentales y no gubernamentales en el marco de una interdependencia creciente” (Arturo del Castillo, 2007, p.360). Considerando lo anterior, es verdad el hecho de que las políticas públicas suponen la acción e interacción entre autoridades públicas y organizaciones privadas, en gran medida dependen del grado de comunicación, coordinación y colaboración que exista entre las organizaciones que constituyen estas redes.

El caso de la Ciudad de México

La protección animal es un tema al que se le ha dado importancia desde hace muchos años a nivel internacional, de ahí la existencia de la Declaración Universal de los Derechos del Animal¹ proclamada en 1978 y aprobada por la ONU y la UNESCO. A pesar de que el cumplimiento de la declaración carece de obligatoriedad, es un referente que indica la responsabilidad que los seres humanos tenemos con otras especies.

La protección a los animales como responsabilidad y obligación de los seres humanos, es un tema común principalmente en países desarrollados de Europa y Norteamérica. En estas naciones, en donde se podría decir, las condiciones de vida de los humanos son en su mayoría satisfechas, se les abre un espacio en la agenda a otras especies. La realidad que presentan las sociedades desarrolladas, dejan claro, que tanto seres humanos como animales pueden coexistir y convivir en ambientes sanos en donde cada especie ocupa un lugar importante a nivel biológico,

pero también a nivel social. Es así, como estas sociedades a las que nos referimos cuentan con instrumentos que garantizan el bienestar de los animales como: un marco legal que otorga derechos a los animales y obligaciones a los seres humanos, organizaciones gubernamentales que vigilan el cumplimiento de las leyes y en su caso coercionan el no cumplimiento de las mismas; por otra parte, también cuentan con organizaciones de la sociedad civil especialistas en el problema, así como normas y valores sociales que se han institucionalizado y que se enfocan a la protección y el respeto de todos los seres vivos.

En México, como en muchos países latinoamericanos, la realidad es otra. El contexto social refleja muchas carencias y desigualdades así como condiciones de vida que no son dignas en un alto número de familias; la inseguridad relacionada al crimen organizado es también parte de la realidad mexicana por lo que existe una fuerte inestabilidad económica y social, no es de sorprenderse que la mayoría de las agendas locales y la nacional estén saturadas de problemas de esta índole, es así como la atención a temas medio ambientales y de bienestar animal ocupan espacios de importancia inferiores, pero esto no quiere decir que no deban ser atendidos, o que sean menos importantes.

A decir de Goodin (2003), las sociedades se transforman y con ellas sus instituciones, y es así como en los últimos años la Ciudad de México, ha evolucionado en muchos aspectos incluso en el tema de la protección animal, por un lado por las corrientes ideológicas animalistas provenientes de países desarrollados mismas que influyen para que ciudades progresistas como la CDMX consideren este aspecto en su agenda, y por otro, porque la sociedad se ha organizado y ha levantado la voz exigiendo que se hagan valer los derechos animales ante la oleada de acontecimientos en donde se lastima a estos seres, causando gran indignación social.

En México existen instancias que tienen la facultad de realizar acciones que beneficien tanto a seres humanos como a los animales, entre ellas se encuentran la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa); la de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat); la de Salud (SSa) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), todas estas siendo instituciones gubernamentales, sin embargo, su labor ha sido cuestionada por todo aquellos que observan que el maltrato animal es una realidad muy común en el país y poco regulada, de ahí que la sociedad civil, ha desempeñado una ardua labor para defender a los animales.

La constitución de organizaciones animalistas y la alta participación ciudadana reflejada en las redes sociales y en las movilizaciones, han generado que el tema se convierta en opinión pública, por lo que no es de sorprenderse que hoy en día existan espacios en los medios de comunicación en donde se informen casos de maltrato, así como casos exitosos de protección animal. De ahí que los gobiernos, una vez problematizada la situación, busquen estrategias para dar respuestas y si no erradicar el problema, si disminuirlo. La tarea no ha sido fácil por lo que en este tema como en muchos otros, el gobierno ha apostado por incluir en la arena política la participación de diferentes actores para trabajar coordinadamente y complementariamente en red.

La creciente ola de movimientos en defensa de animales, tales como aquellos en contra del uso de animales en los espectáculos circenses y las corridas de toros, estuvo caracterizada por la alta participación ciudadana derivada de la indignación y repudio hacia practicas crueles que atentan con la vida de los animales.

En el año 2002, se promulgó la *Ley de protección Animal* en el entonces Distrito Federal² y este acontecimiento sentó las bases del cambio institucional correspondiente a fomentar la responsabilidad social sobre los animales. Pero fue hasta el 31 de enero de 2013, cuando por fin se logró penalizar el maltrato animal. En esa fecha entraron en vigor reformas y adiciones al *Código Penal del Distrito Federal*³ a los artículos 76⁴, 350Bis y 350Ter⁵, con lo cual se logró concreción sancionadora a esa forma de violencia.

Otro importante logro surgió con la entrada en vigor de la nueva ley de maltrato animal en el año 2015⁶, la cual prohíbe la actuación de animales en los circos, y merece la pena reconocerla pues es válida a nivel nacional, a la par de esta ley se inició la aplicación de un nuevo Programa de Inspección a Zoológicos donde se revisa las condiciones de salud de los animales y se aseguran otros que han sido rescatados. La referencia anterior muestra un panorama claro sobre como una institución cultural fuertemente arraigada en México como es el circo con animales, se vio obligada a transformarse, gracias a que los contextos sociales y culturales se han modificado en los últimos años. Para que lo anterior ocurriera, hubieron de existir manifestaciones sociales, así como propuestas partidistas, la inserción a la agenda de la situación ahora problematizada, la creación de una política pública sustentada en leyes y finalmente, la implementación de la política. El circo con animales esta ahora prohibido en México, y eso representa un gran avance en materia de protección animal.

La creación de políticas públicas de protección animal en México es un tema que podría considerarse como novedoso, que se ha caracterizado por la alta participación ciudadana y de la sociedad civil organizada, así el gobierno, ha tenido que reforzar y sobre todo, valorar y aprovechar el trabajo que se puede realizar mediante las redes que surgen entre todos los participantes y que son características de gobernanza.

Por otra parte en la CDMX el dictamen para la creación del Instituto Animal⁷, fue aprobado por Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Cambio Climático, y de Administración Pública Local de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), entre sus objetivos está generar estudios y evaluaciones permanentes sobre la política pública en materia de atención animal además de conformar el Consejo de Atención Animal de la capital, que será presidido por el Jefe de Gobierno. La importancia de mencionar este caso, radica en que el proyecto, se consolidará como una institución de gobierno y se reforzará con la valiosa participación de más actores para su adecuada operación, pues contará con la labor de las Asociaciones Protectoras de Animales y de Organizaciones Sociales, de la Secretaría de Protección al Medio Ambiente, quien compensará los costos de algunos servicios, de manera coordinada trabajará con la Procuraduría Ambiental Ordenamiento Territorial y con las Secretarías de Educación, Salud, Seguridad Pública, zoológicos, delegaciones, antirrábicos, entre otros organismos. Por lo que se espera que este proyecto resulte exitoso sobre todo por su implementación basada en redes.

Para Scharpf redes de política es “entender la existencia de actores no gubernamentales pueden ser estos políticos, sociales y económicos que exigen la tarea de gobernar que frecuentemente ocurre en el marco de “conglomerados” de actores interdependientes cuyas relaciones no se explican” (citado en Arellano, 2007, p.361). A propósito, cabe mencionar que mantener una buena relación entre los diversos actores y el gobierno será difícil pero necesario, esto requiere de un gobierno incluyente, con canales abiertos de comunicación, que puedan generar legitimidad en los resultados y confianza, y por qué no mencionarlo, un alto sentido de pertenencia a un complejo pero muy importante sistema que por sí solo no podría operar hoy en día.

Por otro lado, Delegaciones de la capital también han iniciado la implementación de políticas, tal es el caso de la delegación Magdalena Contreras donde ha destacado por ser la primera en instalar un Consejo Consultivo de Protección Animal, y al respecto el delegado,

Fernando Mercado declaró que “se trata de un órgano plural con el objetivo de generar políticas públicas de la mano de la sociedad civil que redunden en la protección animal, tomando la opinión de expertos en la materia”⁸, quien considera aspectos importantes como la participación civil y la especialización del recurso humano.

El gobierno capitalino, ha inaugurado el hospital veterinario de la CDMX en la delegación Iztapalapa, y en todas las delegaciones se continua con el programa “Sé un dueño responsable” el cual se encarga de la vacunación antirrábica y esterilización canina y felina sin costo alguno, así como la instalación de contenedores y bolsas plásticas para recoger los desechos de las mascotas, son políticas que en conjunto contribuyen a mejorar la calidad de vida de los animales de compañía, así como la relación humano-animal.

Otro ejemplo es *La Brigada de Vigilancia Animal*⁹ perteneciente a la Secretaria de Seguridad Pública, el cual es un programa especializado que actualmente opera para la protección y tenencia responsable de animales en la Ciudad de México. Esto coloca a la capital del país como punta de lanza en principios de bienestar animal.

Conclusión

La protección a los animales se ha convertido en un tema transversal en la ciudad de México, en los últimos años se ha dirigido especialmente a los animales de compañía, sin exclusión de otras especies. Como se ha mencionado anteriormente, la posibilidad de que los gobiernos consideraran los acontecimientos como un problema público deriva del interés de los grupos sociales organizados e incluso los no organizados, ya que los beneficios son considerables si se toma en cuenta que con acciones adecuadas se puede cuidar y velar por los animales pero también por la salud pública, el ambiente y sobre todo una mejor convivencia entre los miembros de una sociedad.

En este sentido, el caso de la ciudad en México deja en claro que para el logro de objetivos de las políticas públicas, diseñadas e implementadas se debe formalizar la protección animal desde la esfera gubernamental, lo anterior es solo el primer paso pues requiere de un arduo esfuerzo por parte de la ciudadanía y específicamente de los actores interesados o involucrados para que en conjunto logren conciliar intereses y se consiga maximizar el beneficio de las políticas o programas públicos.

La gobernanza democrática fomenta el desarrollo social mediante acciones que favorecen los diferentes campos de la vida cotidiana, de igual manera abre un espacio a fin de que la sociedad civil contribuya en la definición de problemas y prioridades. Cuando los ciudadanos se deciden a contribuir al desarrollo de sus comunidades se convierten en agentes activos que en conjunto generan intereses colectivos y que con la suma de sus esfuerzos y sus recursos producen resultados públicos con valor. La participación activa de la ciudadanía constituye ese valor.

Las políticas públicas de protección animal en la Ciudad de México son el claro ejemplo de políticas Bottom-up las cuales nacen de una demanda social y es la misma sociedad quien participa en su implementación, el trabajo en redes es sinónimo de coordinación y apoyo mutuo para generar resultados valiosos para una colectividad.

Es así como la Ciudad de México es un referente en materia de protección animal; sin embargo, se debe mencionar que el reto todavía está por venir, pues debido a la reciente creación de estas políticas los logros aun no son claros. No cabe duda de que se ha dado un paso gigante desde el momento en que la problemática de maltrato animal llegó a la agenda pública, pero hacer realidad los objetivos es una cuestión que todavía está por definirse, la eficacia de los actores y la funcionalidad de las instituciones se verán reflejada en los resultados.

De cualquier manera, se esperan productos positivos en la evaluación de las políticas, pero también se esperan escenarios óptimos en donde todos los estados de la república continúen avanzando en materia de protección animal, no solo por el beneplácito de todos los que nos consideramos animalistas, sino porque respetar todas las formas de vida nos humaniza y nos responsabiliza socialmente.

Referencias

Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México, D.F., FCE.

Aguilar Villanueva, L. F. (2010). *Política Pública*. México: Siglo XXI Editores

Bourgon, J. (2010) “Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo” en *Revista Reforma y Democracia*, centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas Venezuela, num. 46

Del Castillo, A. (2000). “Problemas en la acción gubernamental. Organizaciones y redes de actores”, en Arellano, David y otros (coords). *Reformando al gobierno. Una visión*

organizacional del cambio gubernamental, México, D.F. ed. Miguel Ángel Porrúa, p.p. 361-398

Goodin, R.E., (2003), “Las instituciones y su diseño” en Teoría del diseño institucional, Robert E. Goodin (comp), España, ed. Gedisa, p.p. 13-73

Paredes, J. P. (2007). Otra Democracia: sociedad civil, ciudadanía y gobernanza local. Polis, Revista Latinoamericana, 1-23.

Peters, G. (2001). “Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo” en Goodin, R y Klingemann, H.D Nuevo manual de ciencia política, Madrid, Itsmo, p.p. 304-325

Sahuí, A. (2009). Gobernanza y sociedad civil. México, D.F., Ediciones Coyoacan.

Vergara, R. (2010). introducción, en Organizaciones e instituciones. México, siglo XXI, GDF editores, p.p. 17-47

Paredes P., Juan Pablo. Otra Democracia: sociedad civil, ciudadanía y gobernanza local (Notas para la discusión) POLIS, Revista Latinoamericana [en línea] 2007, 6 (Sin mes): [Fecha de consulta: 22 de octubre de 2016] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30501620>> ISSN 0717-6554

Declaración Universal de los Derechos del Animal. Visto en: <https://www.veoverde.com/2013/10/a-35-anos-de-la-declaracion-universal-de-los-derechos-del-animal/>

Ley de Protección a los animales de Distrito Federal. Publicada el 26 de Febrero de 2002 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Recuperado de: http://di.facmed.unam.mx/images/files/Ley-de-proteccion-a-los-animales_CDMX.pdf

Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (28 de abril de 2016) <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-aprueban-creacion-instituto-atencion-animal-cdmx--25224.html>

Consulta Mitofsky. (2014) Recuperado de <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/577-mexico-las-mascotas-en-nuestros-hogares>.

Consultado el 12 de junio de 2017.

Diarios en línea

Abren hospital veterinario en Iztapalapa. (10 de febrero de 2016) *El Universal*. Recuperado de:

<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2016/02/10/abre-hospital-veterinario-en-iztapalapa>

Aprueban crear el instituto de atención animal. (27 de octubre de 2016) *EL Universal*.

Recuperado de:

<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/10/27/aprueban-crear-el-instituto-de-atencion-animal>

Fernando Mercado impulsa políticas públicas de protección a animales de compañía y fauna silvestre. (05 de abril de 2016). *México en la red*. Recuperado de:

<http://mexicoenlared.tv/fernando-mercado-impulsa-politicas-publicas-de-proteccion-a-animales-de-compania-y-fauna-silvestre/>

La prohibición de animales en las funciones en los circos entra en vigor a nivel nacional. (08 de Julio de 2015). *20 minutos*. Recuperado de:

<http://www.20minutos.com.mx/noticia/27558/0/prohibicion-animales-circos/vigor-nivel-nacional/ley-vida-silvestre/#xtor=AD-1&xts=513356>

Publican penas contra del maltrato animal en México. (30 de enero del 2013). *Excelsior*.

Recuperado de: <http://www.excelsior.com.mx/2013/01/30/comunidad/88183>

Notas _____

¹ Declaración Universal de los Derechos del Animal. Recuperado de: <https://www.veoverde.com/2013/10/a-35-anos-de-la-declaracion-universal-de-los-derechos-del-animal/>

² Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 26 de Febrero del 2002. Recuperado de: <http://mexico.justia.com/estados/df/leyes/ley-de-proteccion-a-los-animales-del-distrito-federal/>. El 23 de Agosto de 2017.

³ Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 8 de Octubre del 2014.

⁴ Se eliminó el término “intencional” y se clasificó como delito culposo los actos de maltrato o crueldad en contra de animales no humanos a que se refieren los artículos 350 Bis y 350 Ter, y los demás casos contemplados específicamente en el presente Código y otras disposiciones legales.

⁵ Reforma tanto el artículo 350 Bis como el 350 Ter de dicho ordenamiento, en el sentido de castigar los actos de maltrato o crueldad no sólo intencionales sino también por omisión o negligencia en contra de cualquier especie animal no humana.

⁶ Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 2000. Reforma al artículo 78 el 8 de Julio de 2015.

⁷ Visto en Diario La Jornada. Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/10/27/crearan-instituto-de-atencion-animal-de-la-cdmx>, el 10 de Noviembre de 2016.

⁸<http://mexicoenlared.tv/fernando-mercado-impulsa-politicas-publicas-de-proteccion-a-animales-de-compania-y-fauna-silvestre/> 05 de Abril 2016.

⁹ Unidad dedicada al cuidado y protección de los animales que habitan o transitan por la Ciudad de México, sustentando su actuación en la Ley de Protección a los animales del D.F. Visto en: http://www.ssp.df.gob.mx/brigada_vigilancia_animal.html el 19 de Noviembre de 2016.

Análisis al proceso de articulación, de lo local con lo global en el desarrollo del parque ecoturístico de la Joya Honda en San Luis Potosí

Analysis of the articulation process, from the local to the global in the development of the ecotourism park of La Joya Honda in San Luis Potosí

Cesar Javier Galván Meza¹, Elva Yadira Castillo Peña², Castillo Fraga Vanessa del Rocío³ y Fraga Davila Lizet Guadalupe⁴

Resumen: Este documento muestra un avance del análisis sobre el desarrollo turístico, en la Joya Honda que se ubica en el municipio de Soledad de Graciano Sánchez, S.L.P., mediante un estudio etnográfico se evalúan las posibles causas por las cuales no se ha podido concluir el proyecto turístico, acercando un enfoque sobre la articulación socio-antropológica, como necesaria para la evaluación de este proyecto, a partir de un análisis de la estructura social, en su interacción con las políticas y programas de apoyo provienen de los planes y programas establecidos por los diferentes niveles de gobierno.

Abstract: This document shows an advance of the analysis on the tourist development, in the Joya Honda that is located in the municipality of Soledad de Graciano Sánchez, SLP, through an ethnographic study the possible causes for which the tourist project has been concluded, approaching a socio-anthropological articulation, as necessary for the evaluation of this project, from an analysis of the social structure, in its interaction with policies and support programs come from the plans and programs established by the different levels of government.

Palabras clave: Desarrollo local; turismo; políticas públicas; estructura social

Introducción

Los inicios del turismo rural se remontan en Europa a principios del siglo XIX, de acuerdo con Arturo C. (2009), no fue hasta tiempo después que comenzó a considerarse como una actividad

¹ Mtro. En Administración y Doctorante en Estudios Científico Sociales, y Maestro de tiempo completo del Tecnológico Nacional de México Campus San Luis Potosí, correo cgalvanme@yahoo.com.mx

² Licenciada en Administración, Maestra de tres cuartos de tiempo del Tecnológico Nacional de México Campus San Luis Potosí, correo: bucmat@yahoo.com.mx

³ Alumna del Tecnológico nacional de México, Campus San Luis Potosí de la licenciatura en Turismo, email: vanecasfra@gmail.com

⁴ Alumna del Tecnológico nacional de México, Campus San Luis Potosí de la licenciatura en Turismo, email: liz_ouran@hotmail.com

turística donde las personas aprovechaban sus ratos de ocio, dejando de lado la vida cotidiana y tan apurada que llevaban en las zonas urbanas, buscando experiencias únicas que, sin embargo, pertenecían a la vida ordinaria que se llevaba en estas comunidades.

A pesar de esto, siguiendo la idea de Javier Solsona (2006), cada país ha tomado con el paso del tiempo su propia definición de turismo rural debido a diferentes condiciones, pero sin dejar a un lado su esencia principal, como ejemplo de ello están: Francia, para ellos esta actividad les da un redito complementario a las pequeñas haciendas agrícolas donde se realizan estas actividades. Otro ejemplo es Alemania, en donde el turismo rural es una opción para las familias que añoran la vida de las haciendas agrícolas, puesto que debido al desarrollo industrial cada vez tienen menos acercamiento con la actividad de campo. En Portugal, el turismo en el ambiente rural presenta cuatro modalidades: turismo organizado por el agricultor, agroturismo, turismo rural, y zonas turísticas de caza y finalmente podemos mencionar un poco lo que sucede en nuestro país, México, en donde, de acuerdo con SECTUR (1999) el turismo rural es una opción importante para promover el desarrollo regional y frenar el deterioro del medio ambiente, dada la importancia que pueda adquirir la rentabilidad social, económica y ambiental de la actividad turística en el medio rural.

Las políticas públicas han sido orientadas para robustecer el desarrollo local de las zonas más pobres en nuestro país, la propia SECTUR, los gobiernos de los diferentes Estados, conjuntamente con los gobiernos municipales, han establecido diferentes *programas de apoyo*, como parte de las políticas públicas del gobierno en sus diferentes niveles a fin de reducir la brecha entre las regiones más vulnerables del país, no obstante, aun y cuando se aplican los recursos en algunos lugares, este no alcanza a ser suficiente para reducir la brecha de marginación y pobreza existente, como el caso que estamos revisando de la Joya Honda, en San Luis Potosí.

1. Turismo y estructura social

Es así, que la estructura social podría ser vista como parte de los activos del potencial que tiene una región, en sentido para la implementación de proyectos turísticos rurales en donde con ayuda del gobierno en sus diferentes niveles, a partir de los diferentes programas que establece como política pública, los cuales ofrecen la oportunidad de una dinámica económica local, para las

regiones más vulnerables del país.

Es bien sabido que el turismo es una gran fuente de empleo debido a su dinámica económica, sin embargo, de acuerdo con Cebrián (2008), solo funcionará si se gestiona adecuadamente, es decir que específicamente el turismo rural debe tener un enfoque de estrecha relación entre sectores turísticos y actores locales teniendo estrategias de desarrollo local.

Siguiendo la idea de Dominica M. (2008) el desarrollo local es algo que tiene que ser minuciosamente pensado y planeado, más allá de una lógica económica que predomina en la actualidad, debiendo pretender tener como idea central un desarrollo de la visión humana junto con los intereses colectivos para lograr un desarrollo endógeno y sostenible.

Vázquez-Barquero (2009) menciona que a partir de los países con mayor pobreza y con un desarrollo más lento, es de donde provienen las iniciativas de un desarrollo local, para con esto detener y cambiar los efectos negativos que la globalización genera en el nivel de vida de la población mediante el progreso económico y social.

Según Albuquerque, F. (2003), menciona que el surgimiento del desarrollo local, es a partir de una perspectiva integra de incorporar aspectos subjetivos como la cultura, la identidad y características del tejido social, aspectos que a mediados del siglo XX no eran considerados, ya que solo se tenía la idea de que la participación social era una necesidad en el desarrollo del turismo pero solo con el enfoque económico y su desarrollo era sin tomar en cuenta las particularidades de los territorios ni la participación de la sociedad local.

La mejor forma de afrontar los retos que se presentan dentro de un proyecto según Crosby (2009), es mediante el diseño de planes de desarrollo local de turismo, los cuales ayudaran a afrontar todos aquellos problemas y conflictos que puedan darse en el área.

Como se menciona en el texto de Gonzales D. (2010), desde su origen, el turismo ha aparecido como tema de diversos estudios sociológicos, haciéndolo en su mayoría de forma incidental, de tal manera que actualmente la sociología del turismo no es totalmente reconocida por distintas organizaciones, entre las que se encuentra la Asociación Mexicana de Sociología. A pesar de la magnitud económica, cultural y demográfica que posee, el turismo permanece poco investigado desde el ámbito de las disciplinas sociales. Por lo anterior es que han surgido estudios que buscan comprender esta actividad desde la sociología a partir de posiciones microsociológicas o propuestas de integración acción-estructura. Gonzales D. (2010).

El mismo González D. (2010), menciona el interaccionismo simbólico como una investigación sobre la sociedad a partir de la interacción mutua entre personas teniendo como principal objetivo la relación de las mismas en los espacios turísticos.

En la teoría de la estructuración de Giddens (1984), la estructura social se reproduce en la interacción, y el hombre deliberadamente actúa conforme a las normas o fuera de ellas. En el caso del turismo, los sistemas creados para la dominación, legitimación y comunicación de la actividad surgen de ella misma pero también son fuente de la estructuración de la sociedad.

Basándose en esto, Gómez (2000 y 2005) concluye que los actores institucionales públicos y privados tienen objetivos compartidos acerca del desarrollo turístico y que en los destinos turísticos existe una diversidad de culturas debido a las fuertes corrientes migratorias; de ahí que las instituciones tienen mayores recursos para establecer las reglas, mientras que los modos de vida de la población residentes están dados también por la estructura productiva e imperante del lugar, siendo subordinados a la estructura económica.

En términos de Giddens, las instituciones económicas no solo poseen los recursos adjudicativos de dominación, sino que establecen las estructuras de significación de los centros turísticos. (Gonzales Damián, 2010).

2. Programas sociales y turismo en San Luis Potosí

Con la intención de disminuir los índices de marginación y pobreza dentro de las zonas rurales de nuestro país que son las más vulnerables en nuestro país, se han implementado diversos programas a lo largo del tiempo. En la actualidad se pueden identificar algunos que apoyan la idea del desarrollo turístico en nuestro país como: los 7 programas regionales de mayor influencia en la república mexicana (Programa México Norte, Programa Tesoros Coloniales, Programa Pueblos Mágicos, Programa Mundo maya, Programa Ruta de los Dioses, Programa en el Corazón de México y Centros de Playa), en conjunto forman un proyecto el cual es dirigido por la Secretaría de Turismo (SECTUR), quien se encarga de canalizar en favor de los Estados los diferentes recursos económicos para el desarrollo local y que se operan en el marco de la Política General para favorecer la actividad económica y las relaciones con los Estados, así como para robustecer el Federalismo.

Sin embargo, la propia SECTUR señala que, en términos regionales, estatales y

municipales se impulsa de manera preferente aquellos proyectos turísticos que, por sus beneficios inmediatos de recuperación de inversión y fuerte crecimiento de su demanda, se han considerado como exitosos.

El estado de San Luis Potosí ya es apoyado con alguno de estos programas, se pueden apreciar por ejemplo los apoyos a los dos pueblos mágicos ¹que reciben recursos de la Federación para el desarrollo del turismo, el caso de *Xilitla* y *Real de Catorce*, cuyos casos han sido referentes de dinamismo económico regional de éxito. También se tiene registro del apoyo por parte de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), dentro del ejido unión de Guadalupe, quien ha recibido apoyo técnico y económico de esta instancia Federal. Estos son algunos casos de los cuales se puede documentar el apoyo que se recibe por parte de las diferentes instancias del gobierno federal para fortalecer la economía local mediante la actividad económica que genera el turismo.

Lo que se ha visto en estos lugares es que debe existir una articulación mínima entre autoridades de los diferentes niveles de gobierno y los habitantes de la zona rural e instituciones regionales para llevar a cabo el desarrollo local, que impulse la dinámica económica local. Pese a esto se tiene que tomar muy en cuenta que el desarrollo local en turismo rural “*es una forma de recuperar el patrimonio arquitectónico, una iniciativa más para frenar el despoblamiento y el abandono en zonas rurales, una vía para recuperar tradiciones y una acción de sostenibilidad medioambiental*” (José Carpio, 2008). Y se debe educar de cierta manera a los turistas ya que serán los receptores de todos estos conceptos, y mucho depende de cómo sean cuidados.

Contexto local

En la comunidad de la Purísima -ubicada a 40 km de la capital potosina y perteneciente al municipio de Soledad de Graciano Sánchez- se encuentran los vestigios de lo que fue un volcán y que hoy es conocido como *la Joya Honda*. (Ver imagen 1.0). Según datos geológicos se trata de un *maar*, es decir, un cráter volcánico ancho y bajo, generado por una erupción freática o una explosión volcánica causada por agua subterránea en contacto con lava o magma. (INEGI, 2011).

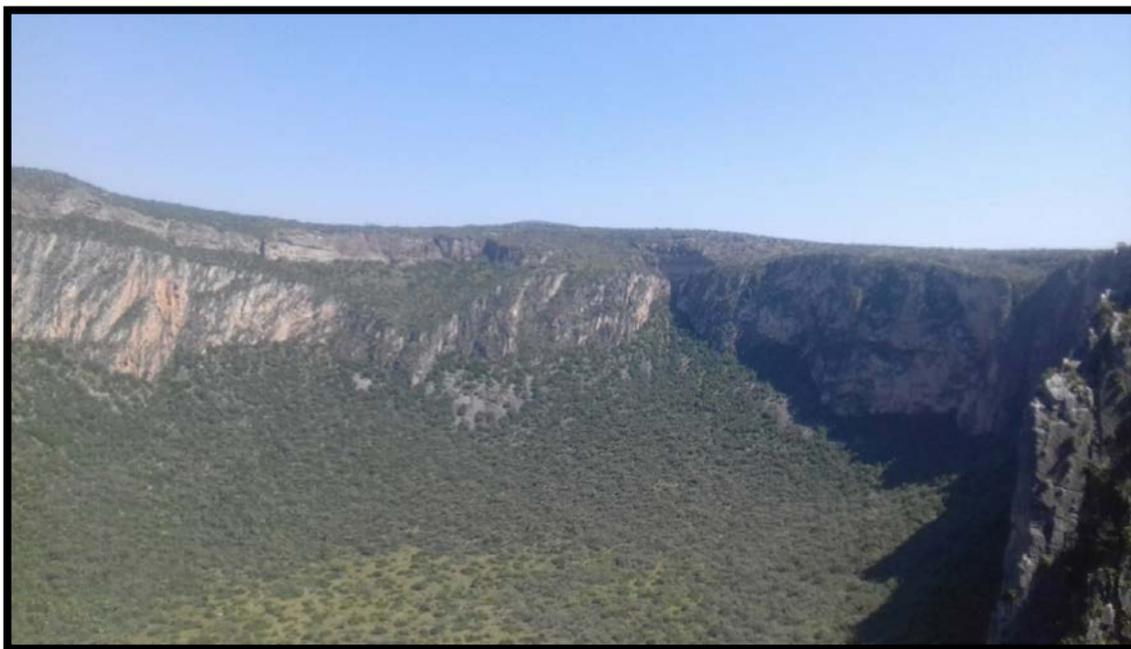


Imagen 1.0 propia 2017.

En cuanto a las dimensiones del cráter, posee una forma elíptica de 1100 m por 800 m de diámetro y una profundidad máxima de 300 m formado durante el Pleistoceno medio de acuerdo con Capra & Carrasco (2010). Estas particularidades propiciaron la aparición de vegetación que resultaría ser única de verse en conjunto en la región, tales como diferentes especies de biznagas, también cuenta con una gran diversidad de fauna, entre las que destacan especies de conejos y correcaminos.

Debido a estas características, es que pudo considerarse como un atractivo turístico, por lo cual en el año 2014 y durante la administración del presidente municipal, el C. Ricardo Gallardo Juárez, el gobierno municipal de Soledad de Graciano Sánchez –con ayuda del gobierno Estatal y Federal de San Luis Potosí- puso en marcha la creación de un parque ecoturístico en el que los visitantes pudieran realizar actividades como rapel, campismo, excursionismo, etc. Sin embargo a diferencia de lo que podría pensarse, dicho destino no ha despuntado dentro del sector turístico, a pesar de que se invirtió en el lugar –aproximadamente 20 millones de pesos para la primera fase del desarrollo de infraestructura del proyecto, en palabras del Director de Turismo Municipal, Pedro Luis Parra- dicha etapa consistió en la construcción de una caseta, dos cabañas con cuatro miradores distribuidos a lo largo del cráter, una cabaña más con mesas, bancas, asadores, así

como también contaba con hornos y baños ecológicos.

Actualmente este se encuentra abandonado, con la mayor parte de la infraestructura deteriorada y banalizada, sin ninguna clase de autoridad que garantice la seguridad de los turistas. Aunado a esto, el sitio sigue siendo desconocido y teniendo poca divulgación.

Los vestigios de lo que fue un volcán llamado Xalapasco, nombrado así por los indígenas ya que era un cráter vacío, comúnmente conocido por los pobladores de la comunidad la purísima como la joya honda ubicado en Soledad de Graciano Sánchez, fue considerado por las instituciones gubernamentales correspondientes y programas federales para su desarrollo, a partir de un paraje turístico. Para el implemento de un proyecto de tal magnitud se necesita la colaboración y el trabajo de la mano con las instituciones correspondientes que en este caso son: autoridades locales, federales y estatales junto con los ejidatarios y habitantes de dicha comunidad. Siendo palabras del secretario de turismo de Soledad, Pedro Luis Parra *“el estado no es dueño de la zona en la cual se encuentra la joya honda, sino los locatarios del lugar.”*

Como todo proyecto tiene que seguir una logística, permisos y procedimiento para la aceptación con un progreso lleno de resultados factibles por ambas partes, más si esto no se cumple de esta manera los resultados será contradictorios y no favorables dando como un rotundo fracaso sin importar el esfuerzo que alguna de las partes involucradas este realizando.

3. Hallazgos de la investigación

Inicialmente, el traslado al sitio se estima en un tiempo aproximado de 45 minutos, sin embargo, toma alrededor de 1 hora con 30 minutos, esto debido a las dificultades que existen para llegar al lugar, ya que en la entrada a la comunidad de La Purísima carece de una señalética visible.

La llegada al cráter toma poco más de media hora a causa de la dificultad del camino, que se caracteriza por ser rocoso y muy estrecho, rodeado árboles de mezquite que son los que predominan en esta parte de la zona y resultando peligroso dado que se debe compartir el mismo camino para ambos sentidos y poniendo en riesgo a ciclistas que tratan de aprovechar el tipo de suelo para la práctica de su deporte.

La zona específica donde se encuentra el cráter, se visualiza en la entrada una caseta que se encuentra en total abandono y con los cristales rotos. Al notar esto, se piensa en lo delicado

que podría resultar para las personas que deciden visitar este lugar por su cuenta, ya que no hay nada que pueda garantizar su seguridad.

Otro de los inconvenientes es que no cuenta con estacionamiento. Al adentrarse más al lugar se encuentran con lo que parecen cabañas de descanso, comedor y baños ecológicos, pero que al igual que la caseta se encontraban en malas condiciones y que al estar hechas de madera estaban siendo consumidas por diferentes insectos.

Se cuenta con un buen protocolo de señalética sobre la información que se brinda en los mismos, pretendiendo dar a conocer las principales especies tanto animales como vegetales que predominan en la región, los principales objetivos de la construcción de infraestructura y el uso que se les debe dar, así como el hacer hincapié del cuidado y conservación de todo en el entorno sin dejar a un lado la convivencia y actividades que se pueden realizar. El cráter cuenta con una gran vista debido sus dimensiones, por lo que cuenta con miradores a su alrededor que te dejan preciar de cualquier ángulo.

Después de visitar el lugar, se propuso aplicar las entrevistas semi estructuradas a los actores claves de se identificaron dentro de las instancias del gobierno municipal en este sentido con el Secretario de Turismo de Soledad de Graciano Sánchez Pedro Luis García Parra. Comenzando con la entrevista se nos informó que el proyecto de “parque ecoturístico” fue idea de municipio y ellos fueron los que se dieron a la tarea de realizar toda la logística y así mismo al debido tiempo se presente a los niveles federal y estatal los cuales mostraron un gran entusiasmo y favoritismo. Todo esto comenzó en el año 2012 con la administración pasada, pero se le sigue dando seguimiento con la actual administración.

De igual manera comentó que al estar tan interesados los tres niveles y apostándole a tener una buena respuesta, nivel estado decide hacer una inversión principal para la construcción de lo que en la actualidad se puede apreciar si se va al lugar que son: una caseta principal que se pretende funcione como taquilla, 1 cabaña con mesas y bancos de madera, hornos ecológicos y parrillas, 1 cabaña más con lo que parece ser apartados para acomodar cosas, 1 cabaña con baños para hombres y mujeres ecológicos, señalética con información sobre el cráter y su formación, anuncios con información acerca de la flora y fauna del lugar y 4 miradores a lo largo del ex volcán de agua.

Sin embargo y a pesar de esta inversión se ve detenido y sin ningún avance al contrario se

percibe el abandono que tiene el lugar al estar incluso banalizado con ralladuras y vidrios rotos sin ningún cuidado. En respuesta a ello tenemos que no solo es que se involucren ellos sin también que se den los permisos adecuados para adaptar el lugar, SEGAM es uno de ellos.

El camino para llegar de la comunidad de La Purísima al Cráter de La Joya Honda es demasiado peligroso y muy poco accesible para carros y es imposible que los vehículos salgan dañados al querer ingresar ya que el camino se encuentra lleno de mezquites y cactáceas y al ser de terracería y pedrería está muy irregular. Pero municipio no puede encargarse del lugar y llegar a quitar los árboles y pavimentar sin ningún permiso previo, de ser así se meterían en problema legales ya que estaría violando algunas leyes, así que se debe meter un documento a la Secretaria de Ecología y Medio Ambiente (SEGAM) al cual dicho documento ya ha sido entregado argumentando que se quitaran mezquites y flora que obstruyan el camino pero los que aun sigan con vida se replantarán en la zona esto con el fin de no perder ninguna especie y beneficiando tanto a la flora como el acceso al lugar. A pesar de que el documento ya fue enviado aún no se obtiene ninguna respuesta de autorización ni negación a la petición.

Como segunda etapa del proyecto en cuanto a infraestructura dentro del lugar, se encuentra en proceso sin avances, por disposición de la Secretaria de Desarrollo Urbano Vivienda y Obras Publicas de San Luis Potosí (SEDUVOP) encargada de dar permisos y construcción de todo lo que haga falta para que el lugar se desarrolle debida y adecuadamente como lugar turístico. Pero a pesar de esto ellos no han dado ningún avance y al contrario quieren que municipio firme con que se está de acuerdo y que reciben algo que no está construido y que no existe a lo cual municipio no accede y le da como respuesta que entregue un catálogo donde se especifique solo con lo que se cuenta en la actualidad y los estados en los que están y así si obtendrían la fina que quieren, pero SEDUVOP no lo acepta y solo da largas a este proyecto y se queda estancado por el momento.

Se nos ha especificado y mencionado que el territorio en el que se encuentra el cráter de la *Joya Honda* es propiedad ejidal así que pertenece a los habitantes de *La Purísima*. El secretario Pedro Luis nos dijo que era toda la información con la que contaban hasta el momento pero que nos podría dar el contacto del delegado de la comunidad y que él nos daría más información.

Conforme avanzamos en las entrevistas coincidimos con el delegado municipal de la purísima quien nos dijo que el municipio ha estado 100% al contacto con el que es el

comunicador para la comunidad. Al principio fue difícil tener la entrevista etnográfica ya que el delegado anterior era una persona ya grande y con ideologías muy diferentes, desconfiadas y celosas de su territorio, pero el actual delegado es mucho más accesible y él fue quien dio la pauta para entrar al lugar.

Él nos comentó que el primer reto al que se enfrentó fue, convencer a los ejidatarios de que era lo mejor el traer turismo a este lugar, planteando todo el proyecto y los beneficios y los contras de esto. Al ser una comunidad rural quienes han sido desilusionados por ver a lo largo de las últimas décadas diferentes programas sociales que no han sido capaces de disminuir la pobreza, se han mostrado desconfiados. Cada mes se tiene una junta donde todas las autoridades correspondientes se reúnen para ver cómo va el proceso de este proyecto, aunque hasta ahora no se ha podido avanzar de mejor manera en el proyecto que luce abandonado.

Se nos dijo que cuando el proyecto pueda avanzar se continuará con la capacitación de las personas – ejidatarios– ya que ellas serán las encargadas de brindar el servicio turístico, pero se pretende que todo sea sostenible con una tendencia ecológica, así que el municipio se encargará de llevar a las personas adecuadas para que capaciten debidamente a los habitantes de la purísima para que toda aquella actividad que se realicen este direccionada en este sentido, tendientes al turismo de aventura.

Los ejidatarios son quienes gozan el usufructo de las tierras, son ellos quienes no han mostrado un interés auténtico por el desarrollo de la actividad turística del lugar, y es que pareciera más bien un proyecto institucional del municipio, ya que los ejidatarios consideran que aun y cuando han accedido a la colocación de alguna infraestructura turística, no han sido tomados en cuenta para determinar y diseñar el desarrollo local a partir del turismo que a ellos le pudiera parecer adecuado para conservar sus costumbre y tradiciones, no participaron en el diseño, solo han sido notificados de cada paso que se ha dado.

Conclusiones

Este documento presenta los avances de este trabajo de investigación, que se refiere a observar la articulación entre los diferentes actores para el desarrollo local a partir de un proyecto de turismo rural – la Joya Honda –, sin embargo, al ser una investigación en proceso, se puede identificar hasta el momento que no es suficiente con tener las bases de una infraestructura turística para el

desarrollo del paisaje local. Debe existir una sincronización dentro de todas las partes para el desarrollo local a partir de turismo rural. Una articulación en donde todas las partes involucradas puedan integrar la misma idea para que funcionen y se logren los objetivos propuestos. Ya que lo que hemos podido observar ha sido reflejo de la falta de coordinación por parte de las autoridades exógenas y los actores locales, que poco saben de los alcances y propuesta del proyecto eco turístico en el de la joya honda.

En los últimos años se ha colocado el turismo rural como un instrumento capaz de contribuir a reducir la brecha de las zonas con altos índices de marginación y pobreza, los programas sectoriales han puesto su mirada en estas regiones, sin embargo, en el caso particular de la Joya Honda, no ha sido suficiente con la colocación de infraestructura física, no se aprecia una idea participativa de desarrollo local, aun y cuando el apoyo se ha ofrecido en infraestructura, no se ha ofrecido capacitación técnica que les permita tener una idea clara sobre la dinámica económica del turismo y el ingreso marginal que pueden obtener de esta actividad.

Se vuelve necesario un proceso de gobernanza local que los acerque al control de sus propios recursos, en donde puedan decidir qué hacer con los paisajes que pueden apreciar en su comunidad. Actualmente no se consideró a la población de la comunidad para la puesta en marcha del proyecto turístico, según lo que pudimos documentar a ellos no les desagrada la idea del turismo, sin embargo, no fueron informados ni tomados en cuenta al inicio del proyecto, y los resultados son una desarticulación para el desarrollo del proyecto. En la medida que las personas del ejido adquieran el control de sus recursos podrían decidir de mejor manera, qué hacer con lo que ya cuentan, y buscar los programas y apoyos sectoriales que mejor colaboren con un diseño sustentable de desarrollo local, la ayuda de las universidades y escuelas juega un importante papel para apoyar a canalizar este tipo de ideas.

Finalmente es importante mencionar que aun y cuando la investigación sigue en proceso, se puede avanzar describiendo que la adecuada sincronización de los elementos locales con los elementos externos puede hacer posible el mejor desarrollo local. Mediante la articulación tanto de elementos locales con los elementos externos, para que las ideas confluyan se podría comenzar por acercar el conocimiento científico a través de las universidades y sus investigaciones, con el conocimiento local, para que juntos puedan aprovechar lo mejor de cada una de las partes en vísperas de un mejor diseño del desarrollo local.

Referencias bibliográficas

- AN. (28 de 12 de 2016). Agencia de Noticias, San Luis Potosí. Revisado en: <http://agenciadenoticiasslp.com/2016/12/28/el-turismo-nacional-ha-visitado-soledad-de-graciano-sanchez>
- Cacciutto, M., Roldán, N. G., Corbo, Y. A., Cruz, G. M., & Barbini, B. M. (2015). Análisis de la participación social en el marco del programa " Pueblos Turísticos". El caso de Carlos Keen. *Pasos*, 13(3), 669.
- Capra, L., & Carrasco, G. (01 de noviembre de 2010). Unión Geofísica Mexicana. Revisado en diciembre de 2017, en: www.ugm.org.mx/publicaciones/geos/pdf/geos10-1/sesiones_regulares/VUL.pdf
- Cebrián Abellán, F. (Coord.) (2008): Turismo rural y desarrollo local, Universidad de Castilla-La Mancha.
- Crosby, A. 2009. Re- inventando el turismo rural. Gestión y desarrollo. LAERTES. España.
- Di-Bella, M. M. G. (2000). El Turismo Rural Sostenible como una oportunidad de desarrollo de las pequeñas comunidades de los países en desarrollo. Santo Domingo, República Dominicana. 40p.
- Garduño Mendoza, M., Guzmán Hernández, C., & Zizumbo Villarreal, L. (2009). Turismo rural: Participación de las comunidades y programas federales. *El Periplo Sustentable*, (17).
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of a theory of structuration*. Cambridge, England: Polity Press.
- Giddens, A., & Muro, J. B. (1979). *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*. Alianza, Madrid.
- González D. (2010). El turismo en la sociología contemporánea, una aproximación. *Anuario Turismo y Sociedad*, 11, 119 -14 2
- INEGI. (27 de ENERO de 2011). INEGI. Recuperado el 2017 de NOVIEMBRE de 2017, de www.inegi.org.mx/geo/contenidos/reccat/geologia/doc/dd_geologicos_v2_50k.pdf
- SECTUR revisado en diciembre de 2017 en: <https://www.gob.mx/sectur/prensa/crece-12-2-llegada-de-turistas-internacionales-y-9-8-derrama-economica-en-primer-semester-emc?idiom=es>

Solsona Monzones, J. (2006). El turismo rural en Europa. *Aportes y transferencias*, 10(2), 25-35

Turégano, M. Á. S. (2005). Turismo, empleo y desarrollo. *Papers: revista de sociología*, (77), 79-104.

Vázquez Barquero, A. (1988). *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Pirámide (Madrid).

Alburquerque, F. (2003). *Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local*. Instituto de Economía y Geografía. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.

Notas _____

¹ Los pueblos mágicos de acuerdo a la propia SECTUR son, localidades con atributos simbólicos, leyendas, historia, hechos trascendentes, cotidianidad, magia que emanan en cada una de sus manifestaciones socio-culturales, y que significan hoy día una gran oportunidad para el aprovechamiento turístico.

Gobernanza y redes de políticas públicas: dos enfoques útiles para el análisis de los consejos consultivos

Governance and policy networks: two useful approaches to the analysis of advisory councils

Daniel Escobedo de la Cruz¹

Resumen: Las relaciones entre los gobiernos y las sociedades se han redefinido a la luz de los nuevos procesos experimentados por los Estados desde los años setenta del siglo pasado hasta la actualidad. La subordinación de la sociedad al gobierno se ha convertido en articulación gobierno-sociedad a través de diversos esquemas de participación como son los comités, consejos, comisiones, etc., cuyo objetivo es participar de los asuntos públicos en diferentes procesos de las políticas públicas. En este trabajo se abordan dos enfoques que han analizado la relación gobierno-sociedad: el enfoque de la gobernanza y el de redes de políticas públicas.

Abstract: The relations between governments and societies have been redefined in the light of the new processes experienced by States since the 1970s to the present. The subordination of society to the government has become a government-society articulation through various participation schemes such as committees, councils, commissions, etc., whose objective is to participate in public affairs in different public policy processes. This paper addresses two approaches that have analyzed the government-society relationship: Governance and Policy Networks

Palabras clave: gobernanza; redes de políticas públicas; consejos consultivos

Planteamiento general

A lo largo del siglo XX el mundo sufrió cambios en términos políticos, sociales, económicos, geográficos, demográficos, ideológicos, etc. Las guerras mundiales transformaron la geografía mundial, la guerra fría definió espectros ideológicos y de acción administrativa de los gobiernos, el avance tecnológico permitió extender la esperanza de vida y alcanzar mejores condiciones de salud para grandes poblaciones e hizo posible la mayor comunicación global en tiempo real.

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, diversos países adoptaron el modelo de políticas del Estado Benefactor, en este modelo los gobiernos priorizaron la atención

¹ Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México, líneas de investigación: organizaciones de la sociedad civil, gobernanza y redes de políticas públicas, correo electrónico: daniel-escobedo@hotmail.com

de un gran número de problemas públicos, así como la prestación de servicios salud, empleo, educación, etc. Como consecuencia, progresivamente aumentó el número de trabajadores que se incorporaron a la administración pública y creció el gasto erogado por los gobiernos al ofrecer servicios públicos y encargarse de las necesidades de la sociedad que creció aceleradamente¹.

Al llegar la década de los años setenta los gobiernos de diversos países comenzaron a experimentar procesos de crisis, entre otras cosas, debido al alto costo de los servicios públicos. En 1975, Crozier, Huntington y Watanuki, presentaron el Reporte de la Comisión Trilateral titulado *The Crisis of the Democracy*, en este trabajo los autores pronosticaron potenciales crisis políticas y fiscales asociadas al incremento infinito de las demandas sociales frente a los recursos gubernamentales finitos. A partir de este trabajo, desde distintas disciplinas (Aguilar, 2006; Camou, 2001; Cerrillo, 2005), los investigadores comenzaron a reflexionar en torno a la reconfiguración de las responsabilidades, tareas y roles del gobierno y de los múltiples actores sociales emergentes que paulatinamente se fueron integrando en los procesos de políticas públicas.

El estudio de las Políticas Públicas hizo hincapié en la complejidad de los problemas públicos y en la necesidad de su comprensión a partir de subsistemas, es decir, de arenas temáticas en torno a asuntos públicos en los que se interesaban diversos actores además del gobierno. La propia complejidad de los problemas obligó a los gobiernos a permitir la intromisión de otros actores para ofrecer resultados más óptimos, desde esta perspectiva, los actores sociales se involucraron en diferentes procesos de políticas públicas a través de diversos esquemas de participación como comités, consejos consultivos, comisiones, etc.

Desde la Administración Pública y la Ciencia Política, surgieron diversos trabajos que analizaron el papel que desempeñaban los gobiernos y los actores sociales con los que interactuaban, en este trabajo particularmente me centraré en dos enfoques del subcampo de las políticas públicas que describen los nuevos procesos de interacción entre actores gubernamentales y actores sociales: el enfoque de las redes de políticas públicas y el enfoque de la gobernanza.

A partir de los periodos de crisis fiscales que vivieron los Estados y del cuestionamiento de la legitimidad de los gobiernos en función de sus resultados, múltiples actores han definido alternativas que permitan enfrentar con mayor eficacia y eficiencia los problemas públicos

complejos de la actualidad en esquemas que vinculan y comprometen la participación de actores sociales y gubernamentales para alcanzar de fines comunes.

En la primera parte del trabajo se describen algunas de las directrices definidas por actores internacionales para la atención de problemas públicos, particularmente lo que se refiere a la inclusión de actores sociales en los procesos de políticas públicas, los esquemas en los que se produce la interacción, así como los nuevos roles que asumen los participantes.

En la segunda y tercera parte se describen los elementos más importantes del enfoque de redes de políticas públicas y del enfoque de gobernanza para tratar de establecer los puntos de encuentros entre ambos enfoques, así como sus diferencias.

Por último, se plantean algunas conclusiones tentativas sobre la pertinencia en la utilización del enfoque para el análisis de esquemas de participación como los consejos consultivos.

Los consejos consultivos, marcos para el mejoramiento de las políticas públicas.

En la actualidad, diversos enfoques para el análisis de políticas públicas ponen énfasis en un nuevo esquema de atención de los problemas públicos que está cimentado en la vinculación de actores sociales y gubernamentales, en los roles que han asumido y en las capacidades con las que cuentan para realizar los fines diversos que persiguen. En ese mismo sentido, diversos actores internacionales han definido directrices para estructurar dicha relación y ofrecer resultados positivos en términos de políticas públicas.

Mette (2010), señala que el enfoque de la *Gobernanza* se convirtió en el gran marco analítico de comunicación entre disciplinas para entender los cambios en los roles del gobierno y la participación de los actores sociales, la importancia de las reglas en el establecimiento de dichos roles y esquemas de participación, así como la configuración de una multiplicidad de redes que funcionan de maneras muy particulares en la definición de problemas públicos, en la implementación de las soluciones o en el monitoreo de los resultados. Estas redes conforman el paisaje actual de coordinación para atender un gran número de problemas públicos a nivel local, regional, nacional o internacional.

Con el impulso de los procesos de globalización de los países se cuestionó la idea de entender a los Estados como unidades aisladas con autonomía absoluta en sus decisiones y

acciones, Mette (Ibíd., p. 5) señala que con la globalización de la economía mundial se incrementaron las organizaciones y movimientos no gubernamentales y se crearon organizaciones como la Organización Mundial de Comercio (OMC) para responder a problemas de naturaleza global como el medio ambiente o la regulación del comercio, en ese sentido organismos internacionales influyen actualmente en la configuración de las reglas de los países para definir formas de vinculación o acercamiento de los actores sociales con sus gobiernos.

Así como la OMC, diversos organismos internacionales comenzaron a definir líneas de acción que subrayan la importancia de utilizar la experiencia de otros países para ofrecer soluciones a los problemas públicos de cada Estado, en este sentido, en dichos organismos, se ha definido como una estrategia muy importante la integración de los grupos de la sociedad civil en los procesos de políticas que no sólo se limita al campo económico.

La Organización de Estados Americanos celebra periódicamente la Cumbre de las Américas desde el año 1994, en esta cumbre se reúnen los mandatarios de la región para discutir los problemas comunes y encontrar soluciones de manera compartida. Los temas que se discuten son amplios y diversos, por ejemplo: los procesos democráticos, el crecimiento, la generación de empleo, los problemas de pobreza, la sostenibilidad ambiental, la seguridad energética, la discriminación, delincuencia, entre otros. En estos encuentros se ha enfatizado la importancia de la sociedad civil para alcanzar resultados óptimos de las políticas públicas.

Las Cumbres de las Américas representan un foro donde los gobiernos de los países miembros discuten en torno a cómo enfrentar los problemas públicos locales y regionales e intercambian experiencias para ofrecer soluciones conjuntas. Los documentos que han signado los países miembros, es el caso de los planes de acción o las declaraciones de compromisos, son parte de las conclusiones de las Cumbres e implican directrices para la atención de los complejos problemas públicos de la región, en todas ellas se ha hecho hincapié en la necesidad de incorporar cada vez con mayor profundidad a ciudadanos y grupos de la sociedad civil en procesos de política pública (en la discusión o definición de los problemas, en la implementación o en el monitoreo de resultados) a través de esquemas de participación colegiada.

Por otra parte, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)² ha propuesto una serie de documentos dirigidos a los gobiernos cuyo objetivo es que quienes suscriben los observen como un referente común para distintos tópicos en materia de

administración pública gubernamental.

En este marco, el *Código Iberoamericano de Buen Gobierno* (CLAD, 2006) signado en Montevideo, Uruguay, en 2006, establece entre las “Reglas vinculadas a la gestión pública” que los miembros del Poder Ejecutivo “fomentarán la participación de los ciudadanos y los pueblos en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, en condiciones de igualdad y razonabilidad” (Ibíd., p. 8), esto implica automáticamente la inclusión de los ciudadanos o grupos de la sociedad civil en el procesos de políticas públicas.

En otro documento del CLAD, la *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública* (CLAD, 2008), se pone el acento en el concepto de calidad en la gestión pública³ para mejorar los procesos de política pública de los gobiernos y ofrecer mejores resultados a la ciudadanía en función de sus expectativas. Los “Principios inspiradores de una gestión pública de calidad” señalan que “la legitimidad democrática de la gestión pública proviene de la elección popular de las autoridades políticas y de la participación y control de la ciudadanía sobre los asuntos públicos” (Ibíd., p.9) de esta forma se allana el camino para definir la importancia de la inclusión de los ciudadanos en los asuntos públicos para dotar de legitimidad las acciones de los gobiernos. En el mismo documento, más adelante, se establece que la administración pública “desarrollará mecanismos de participación ciudadana” a través de diversos esquemas como los “comités consultivos, o grupos de trabajo con ciudadanos y representantes de la sociedad, foros, encuentros” (Ibíd., p. 19), entre otros mecanismos.

En el mismo tenor de ampliar la participación de los grupos de la sociedad civil en los procesos de políticas públicas, se suscribió la *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública* (CLAD, 2009) en Lisboa, Portugal, en el año 2009, en este documento se definió con mayor precisión “el derecho de participación ciudadana en la gestión pública”⁴ como una necesidad de las sociedades actuales para llevar a cabo el proceso de construcción social de las políticas públicas cuyo objetivo es mejorar la calidad de las democracias en Iberoamérica, definir un marco referencial básico que establezca los derechos de los ciudadanos para participar en la gestión pública y reforzar o restablecer la confianza en los gobiernos y las administraciones públicas. Esta carta contempla la participación de los ciudadanos en todas las etapas del proceso de políticas públicas (posicionamiento de los problemas en la agenda pública, definición de los problemas, planteamiento de soluciones,

implementación, monitoreo y evaluación) así como en la prestación de servicios públicos (asociaciones público-privadas) ya sea a través de organizaciones sociales o mercantiles. Para posibilitar la incidencia ciudadana, la carta recomienda a los Estados desarrollar medios de participación a través de “la información, la comunicación, la consulta, la deliberación o la participación toma de decisiones” (Ibíd., p. 9) acompañados de los ordenamientos jurídicos necesarios.

En el año 2013 se firmó la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública* (CLAD, 2013) en Caracas, Venezuela, este documento suscribe los acuerdos establecidos en la *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública* y contempla el principio de participación mediante el cual los ciudadanos tienen la oportunidad de “estar presentes e influir en todas las cuestiones de interés general a través de los mecanismos previstos en los diferentes ordenamientos jurídicos de aplicación” (Ibíd., p. 7).

Finalmente, en el año 2016, se firmó la *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto* (CLAD, 2016) en Cartagena de Indias, Colombia, el eje del documento fija el *Gobierno Abierto* como modelo de transición institucional, bajo el enfoque de la gobernanza, cimentado en cuatro pilares: la transparencia y acceso a la información, la rendición de cuentas pública, la participación ciudadana y su colaboración para la innovación. El *Gobierno Abierto* se entiende como “el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno” (Ibíd., p. 5) contemplando los pilares ya descritos y “centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo” (Ibíd.). Los cuatro pilares incorporan la participación ciudadana como el elemento principal para dotar de valor social a la construcción de políticas públicas, asimismo señala que los gobiernos deberán de promover las normas y/o mecanismos institucionales (innovadores, tecnológicos o colaborativos) para potenciar o fortalecer los mecanismos participación ciudadana con el fin de aprovechar la colaboración de los actores en los procesos públicos.

Adicionalmente al CLAD y a la Cumbre de las Américas, el Banco Mundial reconoce la importancia de incluir a los distintos grupos de la sociedad civil para ofrecer mejores resultados en las políticas, en el documento de trabajo llamado *Consultations with Civil Society* (World

Bank, 2007) señala que las consultas con los grupos de la sociedad civil permiten ampliar los procesos participativos. En este documento el Banco Mundial utiliza la definición más amplia sobre organizaciones o grupos de la sociedad civil, esto significa, una amplia gama de organizaciones no gubernamentales y no lucrativas que tienen presencia en la vida pública y expresan los intereses de sus miembros o de otros, basados en consideraciones éticas, culturales, políticas, científicas, religiosas o filantrópicas (Ibíd., p. 1, traducción del autor); estos grupos pueden ser, además de las organizaciones no gubernamentales, sindicatos, organizaciones comunitarias de base, movimientos sociales, organizaciones religiosas, organizaciones de caridad, fundaciones, universidades, asociaciones profesionales, entre otras.

A partir de esta definición de los actores sociales que pueden participar en consultas sobre políticas para el mejoramiento de los programas en los que participa el Banco Mundial en asociación con los gobiernos, se establece que el objetivo de dichas consultas es buscar información, opiniones y consejos sobre los temas de interés que son discutidos por los grupos que están involucrados.

El Banco Mundial reconoce y recomienda, en este documento, la inclusión de los grupos de la sociedad civil en procesos participativos, particularmente consultas, para el mejoramiento de los programas y las políticas públicas que se implementan en diferentes países. En este sentido señala entre los objetivos de esta herramienta: mejorar la calidad del proceso de toma de decisiones mediante la experiencia de organizaciones de la sociedad civil especializadas y otros grupos similares; aprovechar el conocimiento de las organizaciones que trabajan a nivel de la comunidad; promover la sostenibilidad de las reformas, programas y políticas gubernamentales propuestas; apreciar la variedad en las necesidades de los diferentes grupos de población; ayudar a los gobiernos a incrementar la transparencia, la comprensión pública y el involucramiento ciudadano en la toma de decisiones para el desarrollo; entre otras (Ibíd., p. 2, traducción del autor).

Este documento resulta importante puesto que se convierte en una de las directrices sobre el involucramiento de los actores sociales en los procesos de política pública dirigido a los países con los que el Banco Mundial desarrolla algún proyecto o programa en la actualidad.

El enfoque de redes de políticas públicas.

Silke y Hanspeter (2007, p. 129) sitúan las raíces de las redes de políticas (*policy network*) en los estudios sobre teoría interorganizacional de los setentas cuyo supuesto de la dependencia de los actores para la consecución de objetivos comunes se mantiene vigente; por otro camino, de acuerdo con los autores, el enfoque de las redes de políticas públicas se fue desarrollando en la ciencia política a partir de los trabajos sobre grupos de interés y definición de la agenda.

Porras (2001, p. 723) señala que hacia la década de los ochenta del siglo XX el enfoque de las redes sociales se asimila en el campo de las políticas públicas y se nutre con propuestas provenientes de la teoría organizacional, así se da paso a “una nueva corriente de reflexión en la disciplina que gira en torno a la noción de *policy network* o red de políticas públicas”.

De acuerdo con Zurbriggen (2003), los estudios sobre *policy networks* se desarrollaron principalmente en Europa en los años ochenta y noventa del siglo XX, y en Estados Unidos se produjeron trabajos que contribuyeron al desarrollo del enfoque al analizar la relación entre los grupos de interés y el gobierno, así como sobre las comunidades políticas.

A pesar de la aparente claridad en torno a los orígenes conceptuales de las *policy network*, existen definiciones diversas que complican el propio desarrollo del enfoque, Silke y Hanspeter citando a Borzel señalan que “el enfoque de redes se ve obstaculizado por un verdadero caos conceptual babilónico” (2007, p. 129), a continuación, presentó algunas definiciones para mostrar el caos:

Las redes de políticas públicas “se refieren principalmente a organizaciones complejas conectadas con otras por dependencias de recursos, y distinguidas de las demás con rupturas en la estructura de dependencias de recursos” (Kljin, 1998, p. 27)

De acuerdo con Silke y Hanspeter (2007), las redes de políticas han sido entendidas de tres formas: como nuevas estructuras de gobierno, como patrones de interacción entre actores públicos y privados en subsistemas específicos de políticas, así también, como redes formales que pueden estudiarse a partir de variables que se miden mediante softwares una vez determinado el conjunto de actores relevantes del sistema.

Por su parte, Porras señala que las redes de políticas se pueden identificar como “una estructura configurada por los vínculos, más o menos estables, que mantienen un determinado número de actores públicos y privados (...) que intercambian recursos, materiales e inmateriales,

en razón de su mutua dependencia en el proceso de formulación, decisión y ejecución de las políticas públicas al interior de un determinado ámbito sectorial o subsectorial” (2001, p. 723-724).

En el trabajo de Zurbriggen (2003, p. 12) sobre redes de políticas se destaca que a partir de las diversas perspectivas analíticas de las que se ha nutrido el concepto, “se coincide en señalar que las decisiones públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados” dentro de cuya relación “es preciso analizar los intercambios de recursos e información entre los actores en un área de política pública. Así como las reglas, las rutinas informales, los vínculos organizacionales que limitan y estructuran los procesos y el estilo de interacción que se producen al interior de los networks”.

Los planteamientos conceptuales de las redes de políticas mantienen tres características que son fundamentales en la literatura al respecto: la interdependencia de los actores que forman parte de la red, la diversidad en fines, metas y preferencias de los actores, y la naturaleza relativamente estable de la relación que mantienen (Klijn, 1998, p. 34). Estos elementos permiten a los investigadores establecer características mínimas esenciales de las redes de políticas para poder identificarlas y analizarlas.

La interdependencia entre los actores implica que en la interacción que mantienen los actores ninguno puede lograr por sí solo alcanzar los objetivos que los reúnen si no es con la participación y la suma de recursos que aportan el resto de los actores. Es imprescindible que se mantengan fines, metas y preferencias diversas para establecer efectivamente la configuración de una red de políticas; más arriba señale que para la mejor atención de los problemas públicos los temas se han dividido en arenas o subsistemas que requieren la atención gubernamental al mismo tiempo que el involucramiento y participación de los actores sociales interesados. Las redes de políticas públicas deben mantener una relación relativamente estable que les permita efectivamente participar en los procesos de políticas públicas.

En los diversos trabajos sobre redes de políticas se advierte una convergencia con el enfoque de *gobernanza*. Porras (2001, p. 274) señala que las redes han sido vistas como un “nuevo modelo de coordinación horizontal que resulta más eficiente en las nuevas circunstancias en las que se desarrolla el proceso económico y político”; Silke y Hanspeter (citando a Rhodes) refieren que las redes de políticas son una estructura de gobierno nueva y bien definida y

enfatan “la coordinación horizontal y autoorganizativa entre los actores privados y públicos que están involucrados en la negociación conjunta y en la resolución de problemas” (2007, p. 130); Kljin apunta que como un enfoque de la gobernanza, el enfoque de las redes de políticas públicas “subraya la naturaleza altamente interactiva de los procesos políticos mientras destaca, al mismo tiempo, el contexto institucional en el que estos procesos tienen lugar” (1998, p. 38).

La convergencia entre los enfoques permite referir las características esenciales del enfoque de la Gobernanza para posteriormente establecer la pertinencia de la utilización de uno o ambos enfoques para el análisis de los esquemas vinculación gobierno - actores sociales.

El enfoque de la Gobernanza

El enfoque de la gobernanza se ha ido configurando y reconfigurando desde los años ochenta con aportaciones de diversos autores y disciplinas.

Messner (1999) alude al conocimiento de tres formas de coordinación social para responder a problemas cada vez más complejos: la coordinación por el mercado, la coordinación jerárquico-estatal y la coordinación basada en redes. La *crisis de política* que vivieron los Estados al final del siglo XX fue ocasionada por la falta de comprensión de las “complementariedades, las interdependencias, los bloqueos recíprocos, las limitaciones y las potencialidades” (Ibíd., p. 78) de estas formas de coordinación social. Como resultado de la modernización económica y los logros del Estado de bienestar se generaron nuevas demandas al Estado⁵ cuyo resultado es la pérdida de autonomía del propio Estado y la configuración de *infraestructuras políticas informales más allá de las convencionales* en virtud de una mayor dependencia de la cooperación y acción concertada de grupos de actores autónomos con recursos e intereses particulares. No obstante la pérdida de autonomía, en el esquema que propone el autor, el Estado se perfila como el gestor de interfaces e interdependencias cuyas funciones son: la coordinación, organización y moderación, el control, la intermediación, la iniciación y orientación en el marco de las redes de políticas⁶.

Por otra parte, Kooiman (2005, p. 58) propone la idea del gobierno interactivo o sociopolítico, se refiere a las actividades del gobierno que implican “los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, (...) y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se

llevan a cabo”. Al poner énfasis en los acuerdos del gobierno con otros actores, en ese marco de relaciones cambiantes derivadas de mayores condiciones de interdependencias sociales se pueden observar transformaciones en el rol del gobierno.

El gobierno sociopolítico de Kooiman propone el viraje de un modelo unidireccional tradicional (gobernantes → gobernados) a uno bidireccional mucho más interactivo (gobernantes ↔ gobernados), para el mantenimiento de este esquema la interdependencia es fundamental tener presente que “ningún actor por sí solo, público o privado, tiene el conocimiento y la información necesarios para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados” (Ibíd., p. 61), es decir, existen condiciones de interdependencia entre los actores.

Otra de las aportaciones al enfoque de la gobernanza es la de R. A. W. Rhodes, el autor establece que “la gobernanza se refiere a las redes autoorganizadas e interorganizacionales” (2005, p. 108) y se configura a partir de cuatro elementos (Rhodes, 2000, p. 346):

- (1) Interdependencia entre organizaciones. El gobierno es más amplio que el gobierno, cubriendo actores no estatales. Cambiar los límites del estado significó que las fronteras entre los sectores público, privado y voluntario se volvieron cambiantes y opacas.
- (2) Continuar las interacciones entre miembros de la red, causadas por la necesidad de intercambiar recursos y negociar propósitos compartidos.
- (3) Las interacciones tipo juego, basadas en la confianza y reguladas por las reglas del juego negociadas y acordadas por los participantes de la red.
- (4) Un grado significativo de autonomía del Estado. Las redes no son responsables ante el Estado; son autoorganizadas. Aunque el Estado no ocupa una posición privilegiada y soberana, puede dirigir indirectamente e imperfectamente las redes.

En la propuesta de Prats (2005) sobre buena gobernanza o gobernanza democrática, el autor plantea que existe una estructura interactiva de múltiples actores vinculados a los procesos de toma de decisiones, sin embargo, subraya la condición de una interacción potencialmente conflictiva y desigual en función de la asimetría en términos de capacidades y recursos con los que cuentan los participantes. De esta forma, Prats señala que la gobernanza puede constituirse a partir de la vinculación entre sector público y privado, pero “no será democrático sino en la

medida en que los intereses sociales que se hallen tengan oportunidad efectiva para organizarse, informarse y participar en la interacción decisional” (2005, p. 169). El autor reivindica el papel del gobierno como un actor importante en la estructura de gobernanza a partir de las funciones y responsabilidades de las administraciones públicas, este actor fundamental para Prats refuerza su papel de “emprendedor, facilitador, mediador, dirimidor de conflictos, negociador y formulador de reglas” (Ibíd., p. 171) y al mismo tiempo reconoce el ejercicio de algunas de estas funciones en los actores económicos y sociales.

Para inhibir condiciones no democráticas de la gobernanza Prats distingue tres condiciones (Ibíd., p. 171-172): 1) un diseño institucional que garantice procesos deliberativos donde se construyan preferencias a partir del diálogo de los diversos intereses sociales; 2) sistemas de control externo y social a partir del principio republicano de libertad y fije la vigilancia eterna de ese principio y; 3) una ciudadanía activa a través de organizaciones sociales que a partir de sus propios intereses y preferencias promueva intereses públicos, dialogue y participe en las decisiones públicas.

Por último, la propuesta más conocida en México sobre gobernanza, la de Luis Aguilar Villanueva. Aguilar (2012) señala que la gobernanza es un proceso mediante el cual interactúan el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos para “definir, acordar y decidir sus objetivos de interés y valor común, así como las formas de organización, los recursos y las actividades que consideran necesarias y conducentes para lograr los objetivos decididos” (330-331).

El nuevo proceso de gobernar se caracteriza por la integración de distintos grupos de la sociedad, la generación de instituciones (principios, normas, procedimientos y prácticas) “para decidir colectivamente sobre las metas comunes de la convivencia y la manera de coordinarse para realizar los objetivos decididos” (Aguilar, 2006, p. 92).

Para Aguilar, la gobernanza redefine el papel del gobierno, lo limita, resulta más apremiante el proceso creativo y se sacrifica el proceso directivo “en el entendido de que el gobierno es un sujeto con otros y cuyo rango e influencia sobre los demás actores dependerá de la historia social” (Ibíd., p. 93). Las nuevas formas asociativas o delegativas para el desarrollo de funciones que antes eran exclusivas de gobierno –dice Aguilar– “pueden tomar la forma de redes (formales o informales), las cuales comienzan a ser el modo de atender los asuntos que se

consideran cruciales para sostener la orientación y coordinación social” (Ibíd., p. 98) particularmente en el terreno económico.

Estos son algunos de los referentes teóricos más importantes que han contribuido al enfoque de la gobernanza y que buscan explicar las transformaciones en la relación entre actores sociales y gubernamentales en los procesos de políticas públicas.

Conclusiones

Los enfoques descritos en este trabajo, a la luz de los cambios experimentados en las relaciones gobierno-sociedad, dan cuenta de la reconfiguración de los roles del gobierno y de la asunción de nuevos roles por parte de los actores sociales, además, enfrentan el reto de observar la complejidad de los esquemas de relación generados por las condiciones actuales en donde prácticamente todas las áreas de políticas públicas son susceptibles de la participación de los actores sociales con la intención de alcanzar resultados más óptimos toda vez que, adicionalmente a los recursos con los que cuentan los gobiernos, los actores sociales aportan sus propios recursos.

El enfoque de redes de políticas públicas pone énfasis tres elementos fundamentales: la interdependencia de los actores, la multiplicidad de fines que mantienen y la estabilidad en la relación. En todas las áreas temáticas o subsistemas donde ocurren los procesos de políticas, los investigadores han de analizar con atención estos tres elementos para entender la configuración de la relación entre los actores, el alcance que tienen en su interrelación para orientar objetivos comunes que amalgamen o cuando menos incorporen el mayor número de intereses y preferencias y, al mismo tiempo, se mantengan la relación relativamente estable para concretar los procesos de políticas con la mayor efectividad y continuidad.

El enfoque de gobernanza reconoce el nuevo esquema de relación entre actores sociales y gubernamentales que describen las redes de políticas y lo pondera como un nuevo esquema de gobierno que supera la subordinación de todos los actores al actor gubernamental, de esta forma, el gobierno asume un papel de coordinador de coordinador intereses cuyo objetivo es encaminar los recursos de los actores participantes para el mayor logro de objetivos socialmente legítimos.

Como se puede observar en este trabajo, gobiernos y organismos internacionales han definido pautas de interacción entre actores sociales y gubernamentales que privilegian la inclusión de estos últimos en los procesos de políticas públicas para profundizar los entornos

democráticos de los países y hacer efectiva la participación ciudadana, los enfoques aquí descritos son una alternativa para analizar la realidad social presente, al mismo tiempo, permiten comprender con mayor precisión cómo ocurren los procesos de políticas públicas en entornos altamente complejos que han de integrar el mayor número de intereses.

Fuentes

- Adam, Silke y Hanspeter Kriesi (2007) “The Network Approach”. En Sabatier, Paul A. (editor) *Theories of the Policy Process*. EUA: Westview Press.
- Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2012). “Gobernabilidad y gobernanza”. En Cossío, José Ramón y Florescano Enrique.
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: FLACSO-IIS UNAM, Plaza y Valdés Editores.
- Cerrillo, A. (2005). *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.
- Crozier, Huntington y Watanuki, (1975) *The Crisis of the Democracy*
- Florescano, Enrique (coords.). *La perspectiva mexicana en el siglo XXI*. México: FCE/Conaculta/Universidad Veracruzana/Secretaría de Educación de Veracruz.
- Klijn, E. (1998) “Policy Networks: An Overview”. En Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F. (editores). *Managing Complex Networks*. Londres: Sage.
- Kooiman, J. (2005). “Gobernar en Gobernanza”. En: Agustín, Cerrillo. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Messner, D. (1999). Del Estado céntrico a la “sociedad de redes”. Nuevas exigencias a la coordinación social. En: Lechner N. et. al., *Reforma del Estado y coordinación social*. México: Editorial Plaza y Valdés, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.
- Mette, A. (2010). *Governance*. Reino Unido: Polity Press.
- Porras, J. (2001). Policy network o red de políticas públicas: una introducción a su metodología de investigación. En: *Revista de Estudios Sociológicos*. No. XIX: 57, p. 721-745.
- Rhodes, RAW (2000). The Governance narrative: key findings and lessons from the ESRC’S Whitehall Programm. En: *Public Administration* Vol. 78 no. 2, p. 345-363.

----- (2005). La nueva Gobernanza: gobernar sin gobierno. En: A. Cerrillo, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Zurbriggen, C. (2003). Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica. Consultado en: http://saludpublicavirtual.udea.edu.co/cvsp/politicaspUBLICAS/0015.zurbriggen_redes_politicas_publicas.pdf (5 de enero de 2018).

Documentos

Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, CLAD, 2008.

Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, CLAD, 2016.

Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública CLAD, 2013.

Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, CLAD, 2009.

Código Iberoamericano de Buen Gobierno, CLAD, 2006.

Consultations with Civil Society, World Bank, 2007.

Notas _____

¹ En los últimos sesenta años la población mundial se ha incrementado aproximadamente 170% con la correspondiente multiplicación de demandas; en 1950 la población mundial era de 2600 millones, poco menos de cuarenta años después esta cifra se duplicó llegando a los 5000 millones de habitantes en 1987 y para 2011 se estimaba una población mundial de 7000 millones. Cifras de la Organización de las Naciones Unidas: Consultado el 3/12/2017 en: <http://www.un.org/es/sections/issues-depth/population/index.html>

² El CLAD es un organismo público internacional de carácter intergubernamental cuya misión es “es promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública” (Consultado el 7 de diciembre de 2017 en: <http://old.clad.org/portal>)

³ Se entiende la gestión pública como una “cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos” (*Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*, 2008, p. 7)

⁴ Esta garantía se entiende como el “derecho de todo habitante iberoamericano con respecto a la gestión pública del país en que reside en el ejercicio de los derechos que le conciernen o, en su caso, a la gestión pública vinculada a los procesos de integración regional o subregional” (*Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, CLAD, 2009, p. 2)

⁵ Tendencias hacia la sociedad organizada (más actores con recursos para influir en procesos de políticas o toma de decisiones), sectorialización de la economía (espacios sociales y económicos con mayor grado

de autonomía), exceso en el diseño de políticas, multiplicación de programas de políticas (gobernanza bajo presión), descentralización del Estado, pérdida de autonomía del Estado en áreas de políticas, Estado cooperativo-negociador (delegación de funciones y alivio del aparato estatal), generación de una sociedad activa y globalización económica (fortalecimiento de instancias supranacionales).

⁶ Estas redes implican la capacidad de organización autónoma, de trabajo y de acción de los actores estatales, sociales y del mercado que interactúan con sus propios intereses en juego.

Medición multidimensional de la población indígena y su aplicación en la política en desarrollo social de México

Multidimensional measurement of the indigenous population and its application in the social development policy of Mexico

Ignacio Ibarra López¹ y Ángel Christian Luna Alfaro²

Resumen: En México el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), identifica a la población que habla alguna lengua indígena utilizando los marcadores de lengua y autoadscripción. Sin embargo, existen aspectos más importantes que el plano del lenguaje y la auto-adscripción ¿Es posible medir estas condiciones más abstractas en las personas? El presente trabajo aborda como problema específico la disparidad entre las concepciones de las personas y los criterios estadísticos que se utilizan para la cuantificación de la población indígena en México. Al mismo tiempo, propone una serie de elementos que deberían incorporarse en las encuestas y censos.

Abstract: In Mexico, the National Institute of Statistics and Geography (INEGI), identifies the population that speaks an indigenous language using the language and self-identification markers. However, there are more important aspects than the level of language and self-ascription. Is it possible to measure these more abstract conditions in people? The present work addresses as a specific problem the disparity between people's conceptions and the statistical criteria that are used for the quantification of the indigenous population in Mexico. At the same time, it proposes a series of elements that should be incorporated in surveys and censuses.

Palabras clave: pueblos originarios; encuestas; censos.

Introducción

Utilizando la visión de Warman (2003:15) se asume que un descendiente de un pueblo originario o indio (como lo denomina el autor) es una identidad que se comparte en un grupo que se considera o es tratado como similar y conforma una categoría social.

El objetivo central del trabajo de campo desde el método etnográfico, es establecer criterios de entendimiento entre el objeto de estudio, su visión desde el investigador y derivado

¹ Profesor investigador de El Colegio de Tlaxcala A.C., mail: ignacio.ibarra@coltla.edu.mx.

² Profesor investigador de El Colegio de Tlaxcala A.C., mail: luna.alfaro@gmail.com.

de esta una descripción cercana a las realidades de los sujetos observados (Guber, 2015). De esta manera, una de las principales técnicas utilizadas es la entrevista no dirigida a través de la observación participant. Para el caso del proyecto, el guion inicial de la entrevista, se centró en establecer interrogantes que más allá de acercarse a posibles respuestas, permitan, la construcción de preguntas a través del sentido, el pensamiento y las palabras de las y los sujetos de estudio. Es decir, la primera entrevista no dirigida, busca encontrar y/o formular preguntas, en cierto sentido, con amplia claridad y coherencia discursiva con las y los informantes interrogados.

En un segundo momento, el guion de la entrevista apuntó a señalar la correlación entre lo que consideran que es lo “indígena” o lo que difiere de esa categoría o identidad. Al mismo tiempo averiguar qué dentro de sus actividades cotidianas y su misma historia de vida, es de interés mencionar, dando paso a conocer más de un tema según los perfiles de las y los informantes, así como el tiempo con el que contaban, carisma, entre otros aspectos. Por ende, este último apartado de la entrevista reconoció que el ejercicio central será la observación participante.

Por lo citado, esta investigación no se hace “sobre” la población, sino “con” y a partir de “ella” por lo que unas consideraciones que se deben tomar en cuenta es que “el investigador es parte del instrumento de recolección, pues mientras lo aplica está activo social e intelectualmente: Debe reflexionar, intervenir y controlarse constantemente para obtener lo que busca y para orientar su trabajo” (Tarrés 2013)

Con base en el paradigma naturalista, sugerido por Guber (2015) que “propone una fusión del investigador con los sujetos de estudio, de forma tal que este aprehende la lógica de la vida social como hacen sus miembros” la investigación se propuso interpretar y comprender la noción de lo indígena desde la propia voz de las y los entrevistados/as.

Tratando de resumir las propuestas de investigación, mencionaré que el método que se utilizó es el etnográfico, con las siguientes técnicas:

- Observación participante
- Entrevista no estructurada
- Etnografía

Construcción de la concepción de “indígena” para el trabajo de campo

La identidad es demasiado compleja de entender y develarla requiere años de exploración en comunidades. Se requiere observar los elementos que conforman a la misma, los sentimientos, lengua, creencias, sistemas de organización, pensamiento político, naturaleza, género, actividades de subsistencia, entre otras, exige períodos extenuantes de campo.

El trabajo etnográfico que se realizó no parte de esquemas predispuestos sobre lo que se puede considerar coloquialmente como “indígena”. En las diferentes entrevistas se aborda al sujeto de estudio a partir de charlas informales donde aparecen conceptos tales como “indio”, el “dialecto”, su “comunidad”, las “fiestas”, el “vestido”, lo “nuestro”, lo de “ellos”, los “otros”, entre otras referencias expuestas.

Para la construcción teórica del concepto se utilizan trabajos de Alfredo López Austin y Leonardo López Luján (2014), Johana Broda (1991), Felix Baéz Jorge (1983), López Austin (2001) y Andrés Medina Hernández (2015). También se debe mencionar la influencia de Alicia Barabas y Miguel Bartolomé (1990), así como el estudio titulado: *Visiones de la diversidad. Relaciones interétnicas e identidades indígenas en el México actual* de Bartolomé (2005).

Características del reporte de campo

Mientras que existe un período de campo que data desde el mes de abril y concluye en julio de 2017. Sin embargo, existen antecedente de trabajo en diferentes localidades de las que se seleccionaron de por lo menos unos 10 años previos. En particular se conoce con detalle características relacionados con el contexto social actual e histórico de varias de las localidades ubicadas en los estados de Oaxaca y Tlaxcala.

Las localidades que se han seleccionado forman parte de la selección realizada para la aplicación de la encuesta y el desarrollo de las técnicas de análisis cuantitativo. Sin embargo, los lugares específicos de estudio donde se aplican las entrevistas en estas localidades, son aleatorios. El objetivo es no sólo indagar en poblados donde se identificará mediante fuentes oficiales (en particular los censos, conteos y encuestas del INEGI), una mayor presencia de hablantes de una lengua indígena. Es crucial para los objetivos del proyecto financiado por CONACYT acudir a lugares donde la cantidad de las personas que indican hablar la lengua indígena no es mayoritaria. Adicionalmente y como parte del proceso para generar inferencias, se acude a diferentes

festividades, mercados, tiendas y lugares de concurrencia popular.

Localidades visitadas

Para el caso de Hidalgo, se exploraron lugares tales como la capital: Pachuca y diversas localidades ubicadas en la región conocida como el Mexquital, entre ellas se visitaron los siguientes municipios: Ixmiquilpan, Actopan, Tepejil del Río de Ocampo, Apan, Tepeapulco.

En Oaxaca se privilegió la observación en la región denominada istmo. Pero se abordaron otros lugares, a continuación, la lista de los mismos: Oaxaca de Juárez, Tlacolula, Santo Domingo Tehuantepec, Juchitan de Zaragoza, El Espinal, Santa María Xadani, La Venta, Salina Cruz, Ciudad Ixtepec, San Pedro Comitancillo, Unión Hidalgo, Ingenio Santo Domingo

Para el caso de Puebla, se visitaron los siguientes lugares: H. Puebla de Z., Zaragoza, Zacapoaxtla, Cuetzalan, Lipuntahuaca y Huehuetla

En Tlaxcala se incluyó la observación de los siguientes lugares: La Trinidad Tepehitec, San Lucas Tecopilco, Muñoz de Domingo Arenas, Tlaxco, José María Morelos, Tierra y Libertad, San Felipe Sultepec, Xaltocan, Huejotzingo, Santa Ana Nopalucan, Atoyatenco, San Miguel del Milagro, Nativitas, Tetlatlahuaca, Santa Apolonia Teacalco, San Pedro Muñoztla, San Pedro Tlalcuapan, San José Aztatla, Ocotlán Tepatlaxco, Contla, San Pedro Xochiteotla, Cuahuixmatlac, Chiautempan, Tlaxcala, Huamantla, Nanacamilpa, Ixtenco, Santa Isabel Xiloxostla, Santiago Tepeticpac, Apizaco, Apetatitlán de Antonio Carbajal, Nanacamilpa de Mariano Arista, San Sebastian Atlhapa, Santa María Acuitlapilco, Hueyotlipan, Xaloztoc, Tzompactepec, Tocatlán, Tlayecac, San Damián Texoloc, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, San Vicente Xiloxochitla, Panotla, San Jorge Tezoquipan, San Diego Metepec

Antropología visual

Dice Sánchez Montalbán (2006:58) que “conceptualmente, podríamos decir que la antropología visual oscila sobre todos los aspectos de la cultura que son visibles, desde la comunicación no verbal, el ambiente construido, el desempeño de rituales y ceremonias, bailes y arte, a la cultura material. Como vemos el campo puede ser conceptualmente de gran alcance, pero la antropología de práctica visual está dominada primariamente por un interés en procesos gráficos como medio de comunicar conocimiento antropológico, es decir, las fotografías y películas, así como el

estudio de las manifestaciones visuales de la cultura”.

Se utilizó la inercia del trabajo etnográfico, recurriendo a registros documentales tales como la fotografía y el video, tanto de espacios de estudio, como de entrevistas, personas, festividades, rutas, mercados, hogares, entre otros. El mismo Sánchez señala que

“podríamos hablar de documento etnográfico si la preparación de la fotografía ha sido objeto de trabajo que ha conducido al fotógrafo a decidirse por la toma obtenida; y si, por otro lado, el trabajo realizado durante tiempo, ha permitido la acumulación de una experiencia tal que, al recurrir al acto instantáneo, la imagen resultante se perciba como portadora de esa experiencia adquirida (2006: 27)”.

El material que se ha recolectado se encuentra en un anexo donde se observan 55 carpetas, que incluyen 5,667 archivos, en su mayoría fotográficos y algunos videos que se obtuvieron en el período de trabajo de campo. La información se dividió en 5 carpetas generales:

- 1) Afrodescendientes Oaxaca y Guerrero, en ella se incluyen registros de observación de campo en poblados de Oaxaca, como Pinotepa Nacional, Corralero, entre otros, así como Cuajinicuilapan, en el estado de Guerrero.
- 2) Hidalgo, incluyendo imágenes de Actopan, Apan, Ixmiquilpan, Mezquital, Pachuca, Real del Monte y Tepeapulco. Es de particular interés subrayar que se anexan imágenes de templos, así como de lugares en apariencia no identificados como indígenas, como Real del Monte o la misma Pachuca, que sirven para dar un panorama general de los espacios y los hallazgos de personas que en entrevista confesaban su ascendencia a un pueblo originario.
- 3) Oaxaca contiene las carpetas de Chontales, Costa, El Espinal, Guevea de Humbolt, Huaves, Istmo, Juchitán de Zaragoza, Oaxaca, Pinotepa Nacional, Región Amuzgos, San José del Pacífico, San Pedro Comitancillo, San Pedro Pochutla, Santa Catarina Tayata, Santa María Guenagati, Santa María Xadani, Sierra Sur, Sola de Vega, Tlacolula de Matamoros, Valles Centrales. No elegí en algunos casos poner carpetas de pueblos en específico, más bien recurrí a “regiones” o espacios que nos indicaron las mismas personas, al dialogar con ellas.

- 4) Puebla, se incluyen imágenes de Cuetzalan, Sierra Norte, la universidad Intercultural (Huehuetla), Zacapoaztla y la misma capital. Aquí es importante notar una colección de fotos de un encuentro de la misma universidad, donde se exponían expresiones de la cultura totonaca en la región.
- 5) Para el caso de Tlaxcala, se incluyeron imágenes y videos de los centros arqueológicos de Cacaxtla, Xochitecatl y Tecoaque. También hay de Tlaxco, Xalostoc, Santa María Acuitlapilco, Santa Isabel Xiloxostla, San Pedro Tlalcuapan, San Miguel del Milagro, San Juan Bautista Ixtenco, Ocotlan Tepatlaxco, Nanacamilpa de Mariano Arista, Huamantla, la capital del estado y algunos registros tomados durante el Diplomado INAH Tlaxcala, que se impartió entre 2016 y 2017 en las instalaciones del museo regional INAH de la misma entidad.

Todas las carpetas incluyen un apartado de “Senderos”, que no sólo registran caminos, sino también poblados, personas y espacios donde también se observó y averiguo parte de este estudio.

Perfiles de informantes entrevistados:

- 19 mujeres autoidentificadas como indígenas
- 34 hombres autoidentificados como indígenas
- 6 personas que no se identifican como indígenas. Edades: entre los 19 a los 47. Diversas latitudes.
- Sus edades entre los 20 años y 75
- Nivel educativo: La mayoría con primaria trunca, una mujer con estudios de maestría (titulada) y un par de hombres con estudios de doctorado. Unos 12 hombres con estudios superiores (del istmo de Oaxaca).
- Ocupaciones: profesores de nivel primaria y universidad, comerciantes, artesanas, amas de casa, estudiantes, campesinos, pescadores.

Hallazgos e inferencias

Lo indígena, no sólo es una referencia académica o que utilizan las instituciones oficiales para identificar a un tipo de persona, es también un constructo familiar, social e histórico. También se

encuentra ligado a cuestiones físicas, como el color de la piel, los bienes materiales, la economía, vestimenta, así como diversos aspectos emanados de las subjetividades.

Uno de los hallazgos del trabajo de campo es que el ser “más indio” (o menos según se interprete) está relacionada con el que el sujeto se identifique como “wero”, “prieto” o “alto”, tiene mucho que ver con aspectos tales como los etnocentrismos que se viven en cada comunidad. Un aspecto clave en las entrevistas fue el tratar de entender precisamente el contexto social de los lugares donde emana este discurso. Lo que se adoptó fue mediante la realización de otras preguntas. En particular se recurrió a indagar “¿Usted es más indígena en comparación de qué o quién?”.

Las personas entrevistadas entienden la referencia “indígena”, pero no se encuentran de acuerdo con la misma. “Indígena” es una palabra ofensiva e incluso inicialmente poco agradable. Indudablemente la identidad indígena, también está vinculada a los sentimientos, en palabras de una mujer vendedora en el mercado de Juchitán: “lo nuestro es más puro, más cercano al corazón, a la naturaleza, a la raíz de algo más que un país”. En todas las latitudes donde se entrevistó, las personas prefieren ser llamados por su grupo o pueblo originario, es decir, se identifican más como otomís, “mexicanos” (entendida como una variable del náhuatl), totonaco, etc.

Al mismo tiempo, se aprecia que una buena parte de los informantes no consideran su lengua, la lengua indígena que habla en el lugar que viven, o en general el concepto “lengua indígena” como algo importante y al mismo nivel que otros idiomas. Es sorprendente que incluso en los profesionistas entrevistados se puede aceptar como un equivalente la palabra “dialecto”. Esto puede explicar porqué cuando se preguntaba a las personas “¿Hablan un idioma originario?, no entendían, incluso si referenciaba a continuación: ¿Ud. habla el idioma zapoteco?

Sin embargo, el uso de la lengua también genera inferencias en el otro sentido. Por ejemplo, en las velas o festividades tradicionales de la región del istmo de Oaxaca, se aprecia que se habla el zapoteco, particularmente en las fiestas. Tal es el caso de la ceremonia de presentación de una quinceañera, donde es correcto referirse a las y los ancianos en zapoteco. Es señal de “etiqueta”, respeto, y de “buen gusto”. De la misma manera, el político, que además de vestir a la usanza, menciona frases o domina una lengua originaria, es mejor observado que quien no lo hace.

Para los casos de Hidalgo Puebla y Tlaxcala donde se habla Totonaco y Náhuatl, pasa

exactamente lo contrario: existe una especie de pena y las personas suelen ocultar su comunicación. Los informantes mencionan que “son los espacios privados, dentro de casa principalmente, donde se atreven a expresarlo”, especialmente los sentimientos y opiniones personales sobre los casos cotidianos, sus malestares, enfermedades, cariño, afecto, etc.

La lengua, es según las observaciones realizadas, un factor que determina en gran medida la identidad indígena. Muchas (si no es que la mayoría) de las personas que indicaban el uso de una lengua indígena se definían como indígenas. Lo interesante es que ante cuestionamientos sobre qué hace a una persona indígena, se encontraban algunas contradicciones en la relación indígena y lengua. Por ejemplo, a los sujetos de estudio se les preguntó si era posible identificar a una persona como indígena cambiando ciertos rasgos de la misma (i.e. que sea rubia, alta, con mucho dinero) pero manteniendo la característica del uso de la lengua.

La mayoría de los entrevistados dudaba al responder y generalmente indicaba que este tipo de personas (i.e. las personas rubias, altas, con mucho dinero, pero que usaban la lengua indígena) ya no podían considerarse como indígenas. Los sujetos no entendían la contradicción que puede generar su apreciación para la concepción oficial de lo que se considera “un indígena” en México. Para ellos es posible la existencia un “no indígena” que habla la lengua indígena. No son conscientes de dicha contradicción, simplemente porque para ellos no existe. Lo más importante en relación a este hallazgo: se sugiere que la lengua es un rasgo importante pero no definitivo para considerar a una persona como indígena, tal cual lo considera el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

Un dato adicional que aparecía en las respuestas, y que resulta revelador de la forma en la cual las personas entrevistadas que se consideran indígenas, aprecian a los integrantes de su comunidad, es que acompañaban la respuesta con una reflexión: “las personas que son indígenas tienen que vivir con nosotros”. El lugar donde se reside o también dónde se nació es crucial para el proceso de construcción del concepto.

Este hallazgo es particularmente útil para conocer también la relación que tienen las personas que usan la lengua indígena con integrantes de su comunidad que llegan a migrar. La percepción es que los migrantes “pierden lo indígena” o son “menos indígenas” que aquellos que se quedan.

Otro detalle que apareció en algunos entrevistados es la relación que puede darse entre el concepto indígena y los recursos públicos que otorga el gobierno. Este es precisamente el caso de “El Galáctico”, zapoteco de Juchitán, que se hace llamar así, por considerar que “ser zapoteco es la gente que viene del cielo, somos universales”. Dicho personaje, mayor de 50 años, arguye que “los gobiernos inflan las cantidades de hablantes de zapotecos, ya no somos tantos y muchos ya le ponen nuevas palabras y las zapotequizan. Entre más hablantes reconozcan, mayor es la cantidad de apoyo económico, pues ya sabes que al aceptar que somos muchos (aunque no lo sea) pues el gobierno federal piensa que estamos jodidos, que necesitamos y es entonces que manda lana para cosas que hasta la fecha no vemos claro”.

Lo indígena, para el caso de un joven entrevistado en Cuetzalan Puebla (21 años, comerciante de habla náhuatl), se encuentra ligado inherentemente con la naturaleza. El informante indicó que: “A nosotros, a diferencia de quien no es indígena, nos enseñan a convivir y respetar a la naturaleza”. El mismo informante lamentaba que su intento por llevar estudios universitarios en la región, no le proporcionaran más elementos sobre “cultura”, “lo indígena lo olvidan los tecnológicos”.

Una mujer de origen otomí, con grado de maestría, planteaba que “la organización social es un factor importante en mi comunidad”. “Las formas de elegir representantes es más directa, también la atención que recibes de los gobiernos locales”. De la misma forma las tradiciones y aspectos culturales. “Nuestras fiestas, no sólo son para el chupe o el desmadre, también haces comunidad, te mantienes integrado en una gran familia. Aunque a veces nos peleamos, los istmeños hacemos comunidad en cualquier parte que nos vemos” Coincidían profesores, sobre su noción de lo indígena.

En cuanto a la educación, se logran testimonios que permiten inferir que las personas educadas “no pueden ser indígenas”. Un informante en particular indicó “mi esposa habla indígena, pero nada más en casa”, para luego concluir: “Yo por eso mando a mi hijo a la escuela, para que deje de ser indígena, pues si además de negro, habla eso, de plano le irá mal en la vida”.

Tristemente se puede observar que las personas entrevistadas (independiente si hablan la lengua indígena o se consideran como indígenas), siguen identificando a los “indígenas” con la pobreza, el rezago, un bajo nivel de estudios, así como un color de piel oscuro, moreno (algunos enunciaron “color indio”). En Oaxaca (particularmente en tierras zapotecas), sujetos de sexo

masculino indicaron: “a veces vienen del DF o Puebla, se llevan a las mujeres de acá, tienen hijos, y ya esos salen menos indios, por así decirlo”. “Algunos se hacen de dinero, y se van, otros se quedan y dan a la gente, o sea que, aunque dejan de ser un poco indígenas, siguen acordándose de la tierra, siguen siendo”. Para los entrevistados un indígena aparentemente no puede “ser exitoso”, “ser un patrón o un dueño”. Está condenado a trabajar para alguien. Por ello todo lo que se relacione con “lo indígena” presenta esta doble contradicción: Para las instancias oficiales la necesidad de identificar al indígena mediante una variable, un indicador, algo que resuma de forma sencilla cientos de años de historia. Para las personas, el decir que son algo que aman y odian simultáneamente. Aman porque representa lo que son (sus tradiciones, la familia, sus amigos, su espíritu). Odian porque les impide ser “algo más” o parecerse a otras personas con las que interactúan.

En palabras Rubicelia, de Pinotepa: “lo indio se trae de nacimiento, pues, aunque mucha gente se pinte el pelo, aprenda inglés o se vista de marca, indígena será, como dice el dicho: la mona, aunque se vista de seda, mona se queda”.

El caso Tlaxcala

¿Por qué nos resulta importante el estudio del estado más pequeño de México?

El proyecto financiado por CONACYT nació en Tlaxcala en 2014, cuando un grupo de investigadores de El Colegio de Tlaxcala A.C. fue invitado por la Comisión de Derechos Humanos del Estado a participar precisamente en un evento sobre Derechos Humanos. En el evento se planteaba la discusión de diferentes temas tales como los derechos de la comunidad LGBTTTTH, los derechos de las y los niños, los derechos de los migrantes, los derechos de los indígenas. En esa ocasión los investigadores que asistimos, comentamos algo que nos pareció curioso: la mesa dedicada a pueblos originarios tenía muy pocas personas y aparentemente el principal problema que se experimentaba en Tlaxcala según los integrantes de dicha mesa, era “la necesidad de que en Tlaxcala existiera una delegación de la CDI, como la que estaba en Puebla”.

En la opinión de algunos de los participantes este era un problema porque en “Puebla se concentraban la mayoría de proyectos y recursos de la delegación, algo así como el 99% y a Tlaxcala solo le toca lo que le dejan”. A medida que se desarrollaba la charla, los actores coincidían en que todo el problema de derechos humanos de los descendientes de pueblos en el

estado era un tema de asignación de recursos. Sin embargo, uno de los participantes comentó algo importante: “en algunas comunidades de San Pablo del Monte (municipio colindante con Puebla), existe un grupo de personas que vienen de Zacatlán a realizar faenas. Poco a poco se han apropiado de los cargos (mayordomías principalmente) porque a los jóvenes no les interesa”.

De estos dos comentarios surgieron dos preguntas que a la postre sirvieron de inspiración para el proyecto: 1) ¿Cuáles son los criterios que adopta el estado mexicano para desarrollar políticas a favor de los descendientes de pueblos originarios?, en relación a la necesidad de contar en Tlaxcala con una delegación de la CDI y; 2) ¿porqué se llega a considerar como una “invasión” el que personas pertenecientes a una misma etnia que hablan el mismo idioma y que tienen las mismas costumbres, eran considerados como “extranjeros”?, en relación al tema de la pérdida de cargos.

Con estas dos preguntas, se comenzó una revisión documental, histórica y estadística que poco a poco delineó el proyecto de investigación. Del trabajo inicial, se indentificaron algunas cuestiones muy interesantes. En particular que Tlaxcala podría considerarse como un estado con una alta concentración de población indígena (i.e existen una serie de costumbres, apellidos, características físicas, e incluso formas de gobierno indígenas), pero en la práctica los datos oficiales del INEGI lo ubican con un estado con menos del 3% de la población indígena. Siguiendo esta vena de análisis, se descubrió que el aspecto estadístico es crucial para el planteamiento de la política pública focalizada en los descendientes de pueblos originarios. Si en México la población no contesta que habla la lengua indígena, no es considerada como indígena (pese a que ya existe el criterio de autoadscripción).

En términos institucionales el problema es todavía más complejo debido al refinamiento al que se llega en instrumentos normativos como las Reglas de Operación de los Programas: cierto tipo de recursos solo pueden ejercerse si la población pertenece a un municipio o localidad que al mismo tiempo aparece en el Catálogo de la CDI; es decir, el uso de la lengua indígena no basta para ser considerado indígena, en términos normativos además se debe pertenecer a un determinado tipo de municipios.

Esta situación es preocupante por lo siguiente: un mexicano podría indicar hablar la lengua indígena y aún así no ser beneficiario de un programa de la CDI debido a que las personas que viven en el lugar de residencia de esta persona, podrían no declarar que usan la lengua

indígena.

Los participantes en la mesa de la Comisión de Derechos Humanos de Tlaxcala, veían con preocupación el tener una delegación de la CDI en Tlaxcala y consideraban que tenían las características suficientes. Su impotencia era porque no podían hacer nada para que las personas que no declaran el uso de la lengua lo hicieran. Peor aún, si el contexto influye en las personas (i.e. existe una retroalimentación positiva de la conducta de los individuos) mientras más personas que hablan la lengua no lo declaran, es más probable que cualquiera que habla la lengua, tampoco lo declare.

Un dato que termino por motivar el tomar como epicentro del proyecto el estado: al realizar la lectura de la la historia de Tlaxcala, se identificó la existencia de figuras representativas del gobierno indígena tales como el cabildo indígena y los señoríos, las cuales se mantienen en la actualidad bajos otros nombres (inspectorías, presidencias de comunidad). En algún momento de la historia contemporánea incluso motivaron la separación de territorios y la generación de nuevos municipios y un proceso de lucha política intensa.

Tlaxcala sirvió de inspiración del proyecto, pero también de objeto de estudio. En este recorrido las observaciones realizadas han permitido complementar el análisis de los demás estados para entender porqué razón o razones las personas no consideran importante declarar el uso de la lengua. A continuación, se presentan algunos de los hallazgos y pesquisas relacionados con las personas entrevistadas en diferentes localidades de este particular estado.

Hallazgos e inferencias particulares en el estado de Tlaxcala

En tierras tlaxcaltecas, la expresión libre y pública de la lengua, no es fluida y menos para las mujeres. Se encontró que algunas mujeres mayores de 50 años, en una entrevista callejera aseguraban que “a los jóvenes les da pena hablar como nuestros abuelos, ya todo mundo quiere hablar el inglés, eso se los meten en las escuelas, lo ven en la tele y lo aprenden de la música que escuchan, se pierde mucho lo nuestro”.

Entre algunos hombres adultos (22 a 57 años, con estudios de primaria y secundaria), en comunidades de Tlaxcala, se argumentaba en relación al uso del lenguaje que: “yo sólo sé groserías, de eso es lo que más sé”. Al convivir en festividades, pero sobre todo bajo el influjo de alcohol, muchos hombres alburean, se comunican para no evidenciar alguna molestia con algún

presente. Entonces ahí salen palabras o referencia sobre todo de genitales, tanto femeninos como masculinos. Sin embargo, lo que se ha podido identificar es que en Tlaxcala prevalece un enorme machismo, en particular de los descendientes de pueblos originarios. Incluso se logra detectar que, en un municipio como Españita, hasta el día de hoy ninguna mujer ha sido propuesta como candidata al gobierno municipal, alegando “usos y costumbres” de la población.

Quizá este es el rasgo más importante que presenta el estado en comparación con Hidalgo, Oaxaca o Puebla. Algunas comunidades sobre todo las del sur, que presentan la mayor cantidad de características indígenas, son lugares que enfrentan un grave problema de trata de personas con fines de explotación sexual, siendo algunos poblados, los escenarios socio históricos donde ha surgido y dinamizado una cultura proxeneta.

La idea de progreso que conlleva la adopción de prácticas occidentales se observa de forma diferente en los sujetos masculinos. Por ejemplo, en el caso de Ixtenco, un municipio otomí cercano al municipio de Huamantla y en el camino hacia la planta AUDI establecida en San José Chiapa Puebla, nos decía en entrevista Don Mateo que: “la iglesia se quedó con la escuela durante muchos años. Los indios no podíamos estudiar ahí”. “Nuestras fiestas son nuestra oportunidad de hacernos de algunos pesos, también es una inversión a futuro, para nuestros hijos”.

Otro sujeto que declaró ser tlaxcalteca debido a que sus abuelos hablaban náhuatl, y cuya profesión era el ser albañil y cohetero, comentó en relación a la intervención del gobierno que: “Tienen poco tiempo que en Tlaxcala nos hacen caso”, decía un anciano originario de un poblado a las faldas de la Matlalcueyetl. “Antes”, decía la misma persona, “todo lo recorríamos a pie o con caballo. Enfermarse era sinónimo de muerte, ahora, bien que mal, hay carreteras, y algunos hospitales, sin medicina y a veces sin médicos, pero al menos ya hay algo”.

Sin embargo, el halo de progreso ha traído consigo un profundo cambio en la forma en cómo se considera lo indígena en Tlaxcala. Un caso muy interesante es la forma en cómo se entiende el éxito de las personas, en particular en aquellas que tienen un cargo público o se dedican a la política. La gente que se entrevistó y que tiene un perfil “más indígena” nos refiere que el mole es el platillo fundamental para celebrar una fiesta importante, salvo que se considere como un actor político. En este caso, preferirá la paella. De hecho, es curioso que dentro del trabajo de campo se recibió la invitación por parte de un actor político en Tlaxcala al cual le llamó

la atención el proyecto. En dicha fiesta por supuesto hubo mole, pero el platillo principal fue la paella valenciana, preparada a la leña y ex profeso para esta reunión por un miembro de una cofradía de paelleros en Apizaco. Todavía más interesante, la celebración fue amenizada con música de salterio, instrumento que data de la época colonial y que tal como lo comentó el anfitrión de la festividad “había sido confeccionado en Alzayanca Tlaxcala y no en España”.

Al realizar el trabajo de campo se observa que el estado tlaxcalteca, es un lugar con profundas raíces mesoamericanas, donde aparentemente la clase política se ha dado a la tarea de ocultar ese pasado de forma sistemática. Mientras por una parte, se encargan de hacerle frente al estigma de “traidores” de una patria que aún no existía, sufren de una negación para reconocer su procedencia. Pese a que la madre y el padre sean propios de estas tierras, muchas personas que son tlaxcaltecas reclaman su ascendencia de otro país o lugar exógeno al estado.

Comparación de los hallazgos del estudio etnográfico con información estadística y de encuestas aplicadas

En conjunto con el estudio etnográfico se ha realizado una encuesta denominada Encuesta para la Estimación Multidimensional de la Población Indígena (EEMPI). Su objetivo es el de obtener información estadística de los descendientes de pueblos originarios en relación a cuatro grandes temas: 1) origen; 2) discriminación; 3) cultura y tradiciones y 4) aspectos socioeconómicos. Se parte de la idea de que ciertos encuestados en las encuestas, censos y conteos de INEGI, presentan contradicciones entre el uso de la lengua indígena y la autoadscripción como indígenas. Muchos no reportan información relacionada con su lengua en encuestas de INEGI pero si reportan su autoadscripción. La razón para sostener este argumento es la que se deriva a partir del análisis de la tabla 1 donde con datos de la Encuesta Intercensal 2015, se compara el porcentaje de personas que reportan hablar una lengua indígena con el grupo de aquellas que se consideran indígenas.

Resulta muy interesante que, en todos los estados del país, el criterio de hablar una lengua indígena genera siempre valores más bajos que el de la autoadscripción, incluso en los estados con un alto porcentaje de personas que manifiestan hablar una lengua indígena (e.g. Oaxaca, Chiapas o Yucatán).

Lo anterior nos permite argumentar que al considerar el criterio de lengua indígena como

el principal marcador de las personas que pertenecer a un pueblo originario se tiende a subestimar el tamaño de localidades con esta característica lo cual implica un sesgo importante para diseñar y aplicar políticas a favor de este grupo vulnerable de mexicanos.

Tabla 1. Diferencias en la proporción de la población considerada como indígena.

	Habla lengua indígena	Se considera + Se considera en parte	Diferencia
Yucatán	28.89	68.01	39.12
Oaxaca	32.15	67.26	35.11
Quintana Roo	16.62	46.51	29.89
Campeche	11.51	46	34.49
Hidalgo	14.22	37.66	23.44
Puebla	11.26	37.17	25.91
Chiapas	27.94	37.15	9.21
Guerrero	15.32	35.43	20.11
Veracruz	9.19	31.1	21.91
Morelos	1.98	30.18	28.2
Michoacán	3.56	29.69	26.13
Tabasco	2.72	27.25	24.53
Tlaxcala	2.74	27.06	24.32
San Luis Potosí	10	24.86	14.86
Nayarit	5.41	23.6	18.19
Nacional	6.52	23.09	16.57
Colima	0.63	22.17	21.54
Querétaro	1.68	21.47	19.79
Sonora	2.44	19.44	17
México	2.74	18.56	15.82
Baja California Sur	1.53	16.12	14.59
Sinaloa	1.4	14.31	12.91
Aguascalientes	0.25	13.12	12.87
Chihuahua	2.67	12.84	10.17
Jalisco	0.77	12.69	11.92
Distrito Federal	1.5	10.77	9.27
Guanajuato	0.23	10.4	10.17
Baja California	1.45	9.7	8.25
Durango	2.41	9.45	7.04

Zacatecas	0.25	8.93	8.68
Nuevo León	1.22	8.03	6.81
Coahuila	0.2	7.9	7.7
Tamaulipas	0.74	7.6	6.86

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Intercensal 2015 a nivel nacional sobre etnicidad disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=33725&s=est>.

Por ejemplo, en Oaxaca donde se tiene el mayor porcentaje de la población que habla una lengua indígena (32.15%), se nota que la diferencia entre esta variable y la de autoadscripción es de 35.11 puntos porcentuales. Esto implica que 2.09 personas se consideran indígenas por cada persona que dice hablar una lengua indígena. Yucatán es otro ejemplo interesante. Es el estado que en 2015 por autoadscripción se tiene el porcentaje más alto (68.1%) y se observa que en el criterio de hablar una lengua indígena el porcentaje de personas es visiblemente menor (28.89%), lo cual se traduce en una diferencia de 39.12 puntos porcentuales. Esto implica que por cada persona que manifiesta hablar una lengua indígena se tendrán 2.35 personas que se autoadscriben como indígenas.

Utilizando los datos para construir un promedio nacional, se concluye que el 6.52% reporta hablar una lengua indígena (tal como se había presentado en la tabla 2), mientras que el 23.09% se considerará o se considerará en parte indígena. Esto significa una diferencia de al menos 16.57 punto porcentuales y en promedio 3.54 personas que se identifican como indígenas por cada persona que indica hablar una lengua indígena. Una segunda conclusión que se deriva del análisis de los oficiales es que en la práctica las personas que se asumen como descendientes de pueblos originarios (i.e se autoadscriben como indígenas), no declaran el uso de la lengua.

Características de la encuesta

La encuesta está dirigida a hogares de los estados de Hidalgo, Oaxaca, Tlaxcala y Puebla y está diseñada para dar resultados de acuerdo a la selección de ciertas localidades en los estados. Se han seleccionado estas localidades en atención a la probabilidad de encontrar descendientes de pueblos originarios y en congruencia con el estudio etnográfico. El diseño de la muestra no es probabilístico dado que existe un sesgo en el tipo de localidades seleccionadas. En consecuencia, los resultados obtenidos no pueden generalizarse a toda la población. Para la selección de la

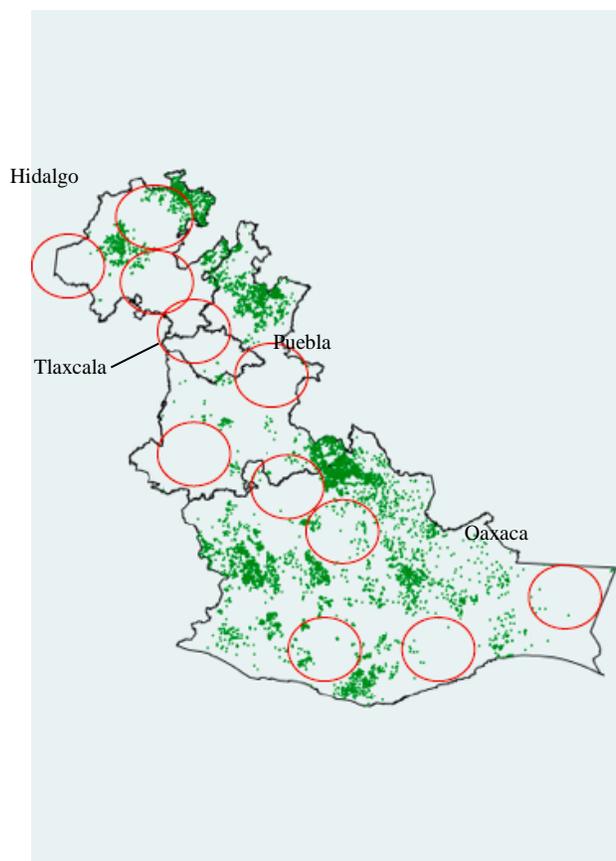
muestra se utilizó el Marco Nacional de Viviendas 2012 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), datos del Consejo para la Evaluación de la Política en Desarrollo Social (CONEVAL) y datos electorales del Instituto Nacional Electoral (INE). La muestra se eligió por separado para la parte urbana y la parte rural. Como se ha comentado la selección se realizó para estados específicos del país y en localidades específicas de esos estados. Para garantizar que en la muestra se tiene representatividad para el tipo de personas que se buscaba estudiar (personas que pudieran hablar la lengua indígena pero que no lo declaran en las encuestas) se distinguieron dos grandes segmentos de población (estratos): 1) población residente en áreas urbanas y 2) población residente en áreas rurales. Para el estrato rural se utilizaron localidades de menos de 2,500 habitantes. Las localidades fueron elegidas también tomando en cuenta su tamaño poblacional por ello es que aparecen en las encuestas las capitales de los estados. Por otro lado, se integró a la información: a) la proporción de personas mayores de sesenta años, b) la de personas que hablan lengua indígena y d) la proporción de mujeres.

En atención al objetivo de la encuesta, se identifica una región compuesta por localidades específicas de los estados de Puebla, Tlaxcala, Hidalgo y Oaxaca tal cual se plantea en el mapa 1. Los lugares encerrados con un círculo rojo constituyen los espacios geográficos a los cuales se asistió y tienen una característica en común: son lugares donde no existe una alta concentración de personas que hablan la lengua indígena.

Con los datos de la encuesta se plantea un modelo donde existe una variable dependiente de respuesta binaria que identifica si una persona habla o no la lengua indígena (1 si habla la lengua indígena, 0 cualquier otro valor). Esta variable se encuentra en función de otras variables relacionadas con los siguientes aspectos:

1) origen del entrevistado caracterizado por variables de respuesta binaria (el entrevistado se encuentra a disgusto con su origen, el entrevistado se encuentra a disgusto con su religión, el entrevistado se encuentra a disgusto con su raza, el entrevistado se encuentra a disgusto con su piel, el entrevistado se encuentra a disgusto con su lengua, el entrevistado se encuentra a disgusto con su acento, el entrevistado se encuentra a disgusto con su nombre, el entrevistado se encuentra a disgusto con sus costumbres);

Mapa 1. Ubicación geográfica de los lugares donde se sospecha existirá población que usa la lengua indígena pero que no lo reporta en encuestas de INEGI.



Fuente: elaboración propia con datos de Encuesta Intercensal INEGI 2015.

2) conductas discriminatorias que ha enfrentado la persona caracterizado por variables de respuesta binaria (el entrevistado reporta que lo han tratado mal otras personas, el entrevistado reporta que le han pagado menos que a otras personas, el entrevistado reporta que lo han despedido injustificadamente, el entrevistado reporta que no lo han atendido en un hospital, el entrevistado reporta que le han negado la participación en un programa social, el entrevistado reporta que le han negado la inscripción de un hijo a la escuela, el entrevistado reporta que han corrido a un hijo de la escuela, el entrevistado reporta que ha experimentado violencia familiar, el entrevistado reporta que le han prohibido estar en un lugar público, el entrevistado reporta que lo han amenazado en la calle , el entrevistado reporta que le han aplicado la "ley del hielo", el

entrevistado reporta que lo humillan sus colegas de trabajo, el entrevistado reporta que ha enfrentado violencia en la escuela, el entrevistado reporta que ha enfrentado violencia en el trabajo, el entrevistado reporta que ha enfrentado burlas o bromas, el entrevistado reporta que le inventan rumores, el entrevistado reporta que lo han excluido de actividades grupales, el entrevistado reporta que ha enfrentado otro tipo de discriminación);

3) características socioeconómicas del entrevistado identificadas con una variable en niveles (edad, de 12 a 100 años) y un grupo de variables de respuesta binaria (la persona se encuentra separada de su pareja, la persona está divorciada, la persona es soltera, la persona es migrante, la persona entiende la lengua indígena, la persona no tiene la primaria terminada, la persona tiene la primaria terminada, la persona tiene la secundaria terminada, la persona tiene la educación media superior terminada, la persona tiene la educación superior terminada, la persona es mujer);

4) prácticas culturales, costumbres y tradiciones medidas a partir de una variable en niveles (tono de piel del entrevistado, de 0 a 10 donde 10 es más oscuro) y variables de respuesta binaria (el padre del entrevistado pertenece a un pueblo originario, la persona celebra alguna fiesta especial, la persona realiza alguna ceremonia especial, la persona prepara alguna comida especial, la persona toca alguna música especial, la persona baila alguna danza especial, la persona utiliza alguna vestimenta especial, la persona desempeñó actividades de trabajo o puestos comunitarios, la persona tiene algún cargo especial en su comunidad)

5) actitud ante preguntas del INEGI medida por variables de respuesta binaria (el entrevistado está en desacuerdo de que le pregunten por su origen, el entrevistado está en desacuerdo de que le pregunten por su religión, el entrevistado está en desacuerdo de que le pregunten por su raza, el entrevistado está en desacuerdo de que le pregunten por su piel, el entrevistado está en desacuerdo de que le pregunten por su lengua, el entrevistado está en desacuerdo de que le pregunten por su acento, el entrevistado está en desacuerdo de que le pregunten por su nombre, el entrevistado está en desacuerdo de que le pregunten por sus costumbres).

La inclusión del modelo estadístico se justifica debido a que se busca conocer (y en su caso confirmar) si los factores reportados reportados en el estudio etnográfico son relevantes en lo estadístico. En términos estadísticos dado que la variable dependiente del modelo es de

respuesta binaria se utiliza una regresión logística la cual se estima mediante máxima verosimilitud. Una alternativa sería el Modelo de Probabilidad Lineal (MPL) que es más sencillo de interpretar y que implica una estimación mediante Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) . Desafortunadamente esta opción no es conveniente ya que no es correcto asumir que la probabilidad es lineal, se podría enfrentar heterocedasticidad y es posible que con un MPL el coeficiente de determinación (R^2) presente un sesgo. Adicionalmente pronósticos sobre las estimaciones de la variable dependiente en caso de asumir el supuesto de probabilidad lineal, pueden ser mayores a uno o menores a cero incumpliendo las propiedades matemáticas de la probabilidad.

En la tabla 2 se presenta un resumen de las variables que resultaron significativas, indicando el impacto que tienen en la probabilidad de que una persona responda si habla la lengua indígena. Los resultados de la tabla 2 en conjunto con los hallazgos derivados del estudio etnográfico, permiten plantear conclusiones más robustas.

Se observa que las variables que tienen un mayor impacto en la probabilidad de que una persona hable la lengua indígena son el que la persona entienda la lengua indígena, encontrarse a disgusto con sus costumbres y estar a disgusto con su origen. Las variables permiten cuantificar la situación contradictoria que enfrentan las personas que son identificadas como indígenas en México.

Resulta interesante que también el impacto sera positivo si la persona está en desacuerdo de que le pregunten por su origen. Todavía más interesante es el parámetro sobre el tono de piel. A medida que el tono de piel es más oscuro, la probabilidad de que una persona indique el uso de la lengua también crece. Si se tienen 11 niveles y por cada nivel el parámetro arroja 4.66%, entonces una persona que se encuentre en los tonos más oscuros tendrá una probabilidad de 51.33% de hablar una lengua indígena. Este hallazgo confirma lo observado en el estudio etnográfico cuando las personas indicaron la existencia de un tono de piel asociado a “lo indígena”.

En cuanto a las costumbres la persona variable que resulta fundamental es el tocar alguna música especial y que la persona La persona baile alguna danza especial. Llama la atención que estas dos variables sean las únicas que resultan significativas, lo cual exhibe la importancia de su relación con el uso de la lengua. Tristemente se observa que si la persona no tiene la primaria

terminada es más alta la probabilidad de que la persona también use la lengua indígena. Pero también se observa una cuestión positiva: personas que indicaron tener la educación superior terminada también presentan un impacto positivo. Finalmente, se debe comentar que el origen étnico del padre es importante al igual que la edad.

Tabla 2. Resultados del modelo en relación al impacto en la probabilidad de hablar la lengua indígena (aumentos o disminuciones en la probabilidad).

Variable	Impacto	Significancia
La persona entiende la lengua indígena	19.51193	***
El entrevistado se encuentra a disgusto con sus costumbres	12.04483	**
El entrevistado se encuentra a disgusto con su origen	10.35585	***
El entrevistado está en desacuerdo de que le pregunten por su origen	7.65085	***
Tono de piel del entrevistado	4.66664	***
La persona toca alguna musica especial	3.83205	***
La persona no tiene la primaria terminada	3.35093	***
La persona tiene la educación superior terminada	2.90077	*
La persona baila alguna danza especial	2.30092	*
El padre del entrevistado pertenece a un pueblo originario	0.65908	***
Edad de la persona	0.29139	*
La persona es migrante	-2.60983	***
La persona se encuentra separada de su pareja	-3.71219	**
El entrevistado está en desacuerdo de que le pregunten por su religión	-4.73822	*
El entrevistado reporta que lo humillan sus colegas de trabajo	-7.09477	**
El entrevistado reporta que le inventan rumores	-12.05457	***
El entrevistado se encuentra a disgusto con su piel	-12.69589	***

Fuente: elaboración propia con datos de la EEMPI 2017. Nota: * pvalue<0.15, ** pvalue<0.10, *** pvalue<0.05

Para las variables que presentan un efecto negativo, se puede destacar el que la persona sea migrante (-2.61%) y que se encuentre separada de su pareja (-3.71%). Es interesante que si la persona está en desacuerdo de que le pregunten por su religión el efecto en la probabilidad de usar la lengua indígena también será negativo (-4.74%). Si la persona padece el que lo humillan sus colegas de trabajo la probabilidad de indicar que usa la lengua desciende en -7.09 por ciento. Finalmente, otras dos cuestiones relacionadas con la discriminación inciden negativamente en la

probabilidad de que una persona indique el uso de la lengua: si el entrevistado reporta que le inventan rumores (-12.05%) y si el entrevistado se encuentra a disgusto con su piel (-12.70%).

Conclusiones

Con las estimaciones del modelo obtenemos conclusiones contradictorias. Por ejemplo, si la persona se encuentra a disgusto con sus costumbres y con su origen es más alta la probabilidad de que use la lengua indígena. Se llega a esta conclusión al interpretar los coeficientes de estas variables, pero también al analizar los coeficientes de las variables asociadas a la música y a la danza. Al mismo tiempo, si el entrevistado se encuentra a disgusto con su piel la probabilidad desciende, pero tonos más oscuros de piel aumentan la probabilidad de que una persona use la lengua indígena. Lo que nos dicen los datos es que las personas que usan la lengua indígena no están conformes con la parte de su origen étnico que aparentemente no se puede esconder que en este caso resulta ser el tono de piel. El que una persona se encuentre a disgusto cuando le preguntan sobre su religión incide en que indique que usa o no la lengua indígena. Esto es importante porque si en una encuesta se pregunta primero por la religión y después por el uso de la lengua, podría ser menos probable que las personas contestaran esta segunda pregunta.

El ejercicio estadístico confirma algunos de los hallazgos del trabajo etnográfico. Por ejemplo, que la referencia indígena o pueblo originario no es bien vista o entendida. Al respecto en el trabajo antropológico se observó que las personas descendientes de un pueblo originario no consideran a su lengua como tal, Realizan referencias al concepto “dialecto”. Sin embargo, resulta interesante que en las entrevistas se comentó en reiteradas ocasiones que no consideran que solamente la lengua es algo que los identifique como indígenas.

En cuanto a conductas discriminatorias en su contra, reconocen racismo cotidiano, así como servicios omitidos o demorados por su color de piel. Esto puede relacionarse con su preferencia a llamarse como zapotecos, mixtecos, amuzgos, mexicanos (hablantes de náhuatl). Y para el caso de los otomís de Hidalgo es mejor que se refieran a ellos como: *hñähñú*.

En su relación con el gobierno, conciben que la población indígena tiene mayores beneficios sociales y económicos que ellos. El caso de Tlaxcala y de Oaxca es singular en este sentido debido cuenta con muchas comunidades que siguen basando sus relaciones sociales mediante elementos indígenas, tales como la lengua, costumbres, el sistema milpa, entre otros.

Para el caso específico de los sujetos entrevistados en Oaxaca, a diferencia de los otros observados, cuenta con los pueblos originarios con más arraigo y presencia social visible. Se enorgullecen y expresan públicamente lo que su identidad les dicta. La presencia de programas sociales es generalizada en todas las latitudes observadas, la entrega y convocatoria de actividades vinculadas a dichos programas, ha provocado que ciertos días de la semana se hayan vuelto cotidianos, mezclándose las vendimias y dinámicas comerciales, de transporte, así como las modificaciones de muchas otras actividades de la comunidad con tal de presenciar, recibir o vender recursos, productos, entre otros. La mayor parte de poblaciones originarias se encuentra en disputa por lo que consideran que es “su recurso natural” contra particulares, esencialmente extranjeros.

En cuanto a la diversidad cultural, es en Oaxaca el escenario con mayor expresión de diversidad cultural y sexual de los 5 estados observados. Es probable que, por motivos históricos, de marginación o económicos no solamente asuman algunas religiones de forma pasajera, sino también identidades como la indígena. Están presentes diversas violencias en el proceso adquisitivo de la identidad indígena, instituciones como el Estado, educación, servicios de salud, entre otros, han contribuido histórica y sistemáticamente a ello.

Finalmente, para generar mejores políticas públicas se requiere fortalecer las capacidades de identidad de las poblaciones, la educación formal puede servir en el proceso. Tras la realización del trabajo se pueden identificar algunos efectos en la población que podrían ser evitados en caso de contar con un mejor diseño de las encuestas. Dentro de los principales que se podrían incluir destacan el tono de piel, los datos de autoadscripción (que solamente se incluyen en los censos y conteos)

Referencias

- Baéz-Jorge, Félix. (1983). “La cosmovisión de los zoques en Chiapas (Reflexiones sobre su pasado y su presente)”, en Lorenzo Ochoa y Thomas A. Lee, Jr., *Antropología e historia de los mixe-zoques y mayas. Homenaje a Frans Blom*. México: UNAM/Brigham University, pp. 383-412.
- Barabas, Alicia (2006). *Dones, dueños y santos. Ensayo sobre religiones en Oaxaca*. México: CONACULTA-INAH, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

- Barabas, Alicia y Bartolomé Miguel A. (1990). *Etnicidad y pluralismo cultural: la dinámica étnica en Oaxaca*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Bartolomé Miguel A. (coordinador) (2005). *Visiones de la diversidad. Relaciones interétnicas e identidades indígenas en el México actual*. México: INAH.
- Bonfil, Batalla, Guillermo (1998) *México Profundo. Una civilización negada*. México: Grijalbo.
- Broda, Johana. (1991). “Cosmovisión y observación de la naturaleza: el ejemplo del culto de los cerros”, en J. Broda, Iwaniszewski y L. Maupomé (eds, *Arqueoastronomía y etnoastronomía en Mesoamérica*. México: UNAM, pp. 461-500.
- Dalton, Margarita. (2010). *Mujeres: Género e identidad en el istmo de Tehuantepec, Oaxaca*. México: CIESAS.
- Gámez, Espinosa, Alejandra y López Austin, Alfredo (2015). *Cosmovisión mesoamericana. Reflexión, polémicas y etnografías*. México: Colmex/FCE/BUAP.
- Guber Rosana (2015). *La etnografía. Método, Campo y Reflexividad*. Argentina: Siglo veintiuno editores.
- Kirchhoff, Paul et al. (1992). *Una definición de Mesoamérica*. México: Instituto de Investigaciones Antropológicas-UNAM.
- Tarrés, María Luisa (2013). “Lo cualitativo como tradición”, en Tarrés María Luisa (coord.) *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México: Flacso-COLMEX, pp. 37-60.
- Marroquín Zaleta, Enrique (2007). *El conflicto religioso en Oaxaca 1976-1992*. México: UNAM, IISUABJO
- Medina Hernández Andrés. (2015). “La cosmovisión mesoamericana. La configuración de un paradigma”, en Gámez, Espinosa, Alejandra y López Austin, Alfredo. *Cosmovisión mesoamericana. Reflexión, polémicas y etnografías*. México: Colmex/FCE/BUAP, pp. 52-120
- Miano Borruso, Marinella (2003) *Hombres, mujeres y muxe' en el Istmo de Tehuantepec*. México: Conaculta/INAH-Plaza y Valdés.
- López Austin Alfredo y López Luján Leonardo. (2014). *El pasado Indígena*. México: El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica.
- López Austin, Alfredo (2015). “Sobre el concepto de cosmovisión”, en Gámez, Espinosa,

Alejandra y López Austin, Alfredo. *Cosmovisión mesoamericana. Reflexión, polémicas y etnografías*. México: Colmex/FCE/BUAP, pp. 17-51

López Austin, Alfredo. (2001). “El núcleo duro, la cosmovisión y la tradición mesoamericana”, en J. Broda y F. Baéz-Jorge (coords.). *Cosmovisión, ritual e identidad de los Pueblos indígenas de México*. México: Conaculta/FCE, pp. 47-65.

Sánchez Montalbán, Francisco J. (2006). *LA MÁQUINA ETNOGRÁFICA. Reflexiones sobre Fotografía y Antropología Visual*. Revista Contraluz No3. Agosto. España: Asociación Cultural Arturo Cerdá y Rico. Consultado el 7 de julio de 2017, desde: <http://www.cerdayrico.com/contraluz/numero03/04%20contraluz.pdf>

Velázquez Gutiérrez, María Elisa. (2011). Africanos y afrodescendientes en México: premisas que obstaculizan entender su pasado y presente. *Cuicuilco*, 18(51), 11-22. Recuperado en 18 de agosto de 2017, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16592011000200002&lng=es&tlng=es

Velázquez Gutiérrez, María Elisa e Iturralde Nieto, Gabriela (2012). *Afrodescendientes en México, una historia de silencio y discriminación*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Warman, Arturo. (2002). *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*. México: Fondo de cultura económica

Los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) ¿estrategia para la autonomía escolar en la Región V Altos Tsotsil Tseltal del estado Chiapas?

The School Councils of Social Participation (CEPS), a strategy for school autonomy in the Region V Altos Tsotsil Tseltal of the state of Chiapas?

Jorge Teo Martínez Gómez¹ y Elisa Cruz Rueda²

Resumen: La participación social en la educación es una estrategia de política educativa que a más de 20 años de su institucionalización, a través de los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS), su funcionamiento ha sido irregular y no se opera como está diseñado, a tal grado que en muchas entidades del país, no se ha instalado completamente. Por lo que en la Región V Altos Tsotsil Tseltal, del estado de Chiapas, paralelo a los CEPS, existen formas alternativas de organización de los padres de familia y maestros, distinta a lo institucionalizado, que funcionan en diversas tareas educativas.

Abstract: Social participation in education is a strategy of educational policy that more than 20 years after its institutionalization, through the School Councils of Social Participation (CEPS), its operation has been irregular and is not operated as designed, as such degree that in many entities of the country, has not been fully installed. So in Region V Altos Tsotsil Tseltal, in the state of Chiapas, parallel to the CEPS, there are alternative ways of organizing parents and teachers, different from the institutionalized, which work in various educational tasks.

Palabras clave: política educativa; participación social; Consejos Escolares

Política educativa de participación social

La participación social en la educación es una estrategia de política educativa donde los padres de familia colaboran, participan y deciden desde los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) el proceso de mejora educativa (Ley General de Educación, 1993). Como política educativa la participación social en la educación, en México, tuvo sus orígenes en la década de

¹ Maestro en Educación, Estudios Regionales, Universidad Autónoma de Chiapas, Política Pública, Derechos Humanos y Sustentabilidad, jorge_9754@hotmail.com.

² Licenciada en Derecho y Doctora en Ciencias Antropología. Profesora en el Doctorado de Estudios Regionales, Universidad Autónoma de Chiapas, en la línea Política Pública, Derechos Humanos y Sustentabilidad, elisacruzrueda@hotmail.com.

los noventa del siglo pasado, en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN), bajo “el concepto de modernización educativa” (Diario Oficial de la federación, 1992, p. 4). Con lo cual se pretendía dar paso a un nuevo modelo descentralizador y de transferencia, trasladando de forma gradual la autoridad del gobierno central a los actores en el nivel escolar para resolver los asuntos educativos.

Este proceso de descentralización se denominó “federalización educativa” (Arnaut, 1998) que tenía como propósito delegar a los estados, municipios y escuelas responsabilidades administrativas y organizativas en la educación básica con el fin de reestructurar el Sistema Educativo Nacional Mexicano (SENM) y elevar la calidad de la educación.

Cabe señalar que si bien el gobierno central (federal) transfirió a los gobiernos estatales la dirección y administración de los establecimientos educativos en todas sus modalidades y tipos, cada uno de los estados asumió su responsabilidad de forma diversa (Zorrilla, 2002). Esto modificó el funcionamiento de los procesos internos del sistema y de las escuelas mismas para el mejoramiento y la calidad de los servicios educativos: desde el diseño de programas, estrategias y acciones que atienden la descentralización de la educación hasta la participación de los actores sociales en la educación. Inicialmente los puntos de tensión de esta implementación se ubicaron en:

1. Descentralización y transferencia de la administración.- como lo mencionamos, para atender esa demanda, el gobierno federal en la década de los noventa inició la transferencia la administración de los servicios educativos básicos a las entidades federativas (Arnaut, 1998) para generar programas enfocados a mejorar las condiciones educativas para todos en todas las regiones del país bajo un modelo de descentralización de los servicios educativos que aun después de 20 años de haber iniciado no se concreta por completo, ya que según los académicos, la descentralización del SENM está definida y regulada desde el centro, es decir, es una “descentralización centralizada” (Arnaut, 1998; Zorrilla, 2002).

2. Descentralización y participación social. - Por otro lado, el modelo de descentralización o de transferencia de los servicios educativos básicos se pensó como una forma de trasladar de forma gradual la autoridad del gobierno central al estatal, municipal hasta llegar al nivel escolar. Esta reestructuración del SENM planteó una novedosa concepción de la participación social asumida como un derecho para los actores educativos, ya que esta participación no se limitaría a

un carácter pasivo sino también a un sentido activo de seguimiento de las políticas educativas no solo desde las estructuras intermedias sino desde las escuelas (Zurita, 2016), donde aterrizan las políticas educativas en forma de programas. En este sentido, la toma de decisiones en la gestión e implementación de programas educativos debe ser consensadas por el director, la asociación de padres de familia, docentes, representantes sindicales, autoridades locales y alumnos como una comunidad escolar.

3. Reorganización y democratización. - El ANMEBN en 1992, planteó la reorganización del sistema educativo que en el papel fomentaría la participación social dirigida a la democratización del sistema educativo y a la apertura de espacios institucionales a múltiples actores con la finalidad de elevar la calidad de la educación (Ley General de Educación, 1993).

4. Reorganización y federalismo. - Para que esta reorganización del SENM pudiera realizarse, el gobierno federal retomó el federalismo educativo como un modelo de administración pública que consolidara la participación social bajo el principio de delegar a los estados, municipios y escuelas responsabilidades administrativas y organizativas en la educación básica con el fin de mejorar la calidad de la educación.

Esto llevaría a un federalismo educativo que fomentaría la participación y toma de decisiones de agentes externos a la escuela, en este caso padres de familia y comunidad, seguido de la instrumentación de nuevas formas de administración y gestión escolar que involucrarían la participación de los agentes internos, director y docentes, con el fin de mejorar las condiciones de aprendizaje de los alumnos (Ley General de Educación, 1993).

Según la Ley General de Educación (1993) el gobierno federal, los estados y municipios deben involucrarse en las tareas educativas, así como en la promoción y la creación de consejos de educación, con el fin de que exista un órgano que apoye y fomente de manera eficaz la educación en cada localidad y sea esta instancia la que se coordine con los CEPS para la participación de los diversos actores del quehacer educativo.

Eso se señala como política pública y normatividad, sin embargo, esta articulación entre escuela con las autoridades educativas, municipales, estatales y federales, ha presentado irregularidades, no se ha dado una vinculación estrecha entre el sistema educativo y la comunidad (Zurita 2013). Una probable causa de esta situación, es que la participación de la comunidad en las tareas educativas (las instalaciones de la escuela, mobiliario, el material didáctico de que

disponen los maestros y el cumplimiento de los planes y programas de estudio para reducir los índices de reprobación y deserción) se ha reducido a una entrega/recepción de informes administrativos dentro de los consejos escolares más que un seguimiento de estas actividades (Zurita, 2013).

El funcionamiento ideal de los CEPS debería propiciar una mayor atención de la comunidad hacia la escuela. La escuela desde este planteamiento debe ser el espacio de interacción cotidiana del maestro, el alumno y los padres de familia bajo una lógica de articulación del centro escolar al municipio, del municipio a la entidad federativa y de ésta a la Federación, es decir, de abajo hacia arriba, con una articulación más allá de lo administrativo. Por lo que consideramos importante definir el concepto de participación social para entender cómo los CEPS son o pueden ser un espacio de participación y articulación de los actores.

Concepto de participación social

Como señalamos, los CEPS fueron concebidos como espacios de participación, para entender este concepto es importante considerar que la democratización de los regímenes políticos en los Estados Nación de América Latina y el Caribe ha permitido el diseño de la participación de la sociedad en los procesos políticos, sociales y educativos, entendida ya sea como “una forma de legitimar el régimen y su actuación en el acto de gobernar” (Aguilar, 2007, p. 3) o bien como la dirección eficiente de los procesos administrativos de las naciones en beneficio de la población.

Así, entendemos que la participación social es indispensable cuando se concibe bajo la lógica de tomar un papel más activo en el diagnóstico del diseño de las políticas públicas, pero también en su ejecución y evaluación como una forma de democratización y de interacción entre el gobierno y los actores sociales. Esta nueva relación entre gobierno y sociedad supera el viejo sistema de mando y control y se enfoca hacia una participación necesaria para el funcionamiento de las estrategias, acciones y programas que operan la política pública.

Entonces de acuerdo con Hernández (2013), la participación social se refiere al “involucramiento de los individuos en el compromiso, la cooperación, la responsabilidad y la toma de decisiones para el logro de objetivos comunes” (p. 171). Esta forma organizada, activa, comprometida y corresponsable de los actores de la sociedad tienen como finalidad alcanzar beneficios comunes como un medio fundamental para el desarrollo sistemático de la democracia

y de la implementación de la política pública.

De esta manera consideramos que un elemento importante en la participación social, es la organización de los actores en la construcción de una situación deseada para resolver asuntos en su beneficio y a la vez como un derecho de intervención en las políticas, programas y acciones del desarrollo social que llevan a nuevas iniciativas y donde las personas toman parte consciente en un espacio político social, posicionándose y sumándose a ciertos grupos para llevar a cabo determinadas causas como la seguridad en barrios y colonias, administración de los servicios básicos, luz, agua, drenaje, y paulatinamente su intervención en procesos más complejos como la salud y la educación.

Este involucramiento de la sociedad en la administración de los servicios públicos depende de la orientación política del grupo social para hacerlo efectivo, es decir, en el manejo del poder por parte de las estructuras sociales. Si entendemos la participación social “como una posibilidad de configuración de espacios de inclusión de los actores en los movimientos sociales, en organizaciones gubernamentales y no gubernamentales o como la presencia en la esfera pública para reclamar situaciones o demandar cambios” (Aguilar, 2007), es necesario que los Estados Nación propicien las condiciones para establecer instancias que hagan efectiva esta participación.

Por ejemplo, en México la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones respecto al manejo de los recursos y las acciones que tienen un impacto en el desarrollo de las comunidades, ha modificado la estructura de programas sociales y la implementación de éstos. En algunas regiones del país la participación social es una forma de vida con un sentido de pertenencia social de las comunidades y localidades, por lo que la participación social se concibe como un legítimo derecho de los ciudadanos más que como una concesión de las instituciones (Aguilar, 2007).

Para que la participación social se facilite y consolide, se ha elaborado un marco legal que propicia las condiciones para que las comunidades organizadas hagan llegar su voz y sus propuestas a todos los niveles de gobierno. En México se creó la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004 para normar las condiciones y acciones encaminadas hacia la implementación de programas sociales, pero también en la forma que participará la sociedad civil en el manejo, transparencia y rendición

de cuentas.

El Artículo 3º de la LGDS enumera principios básicos entre los cuales se indica que la libertad se considera como la capacidad de las personas para elegir los medios para su desarrollo personal así como para participar en el desarrollo social y también se refiere a la participación social como un “derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social” (LGDS, 2004, p. 2).

La participación social como un derecho obliga a la sociedad a organizarse e intervenir de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión no solo de la política social sino de los programas que aterrizan estos beneficios en el contexto real.

La participación social se ha adentrado en todas las esferas del desarrollo social y en la educación adquiere una forma específica y peculiar por los agentes y actores sociales que intervienen en el proceso educativo que va desde las autoridades federales, las autoridades estatales y locales hasta llegar a un nivel micro que son las escuelas mismas y que constituyen una forma innovadora de la toma de decisiones y de la corresponsabilidad en el servicio educativo.

La participación social en la educación

La participación social en la educación debería ser un modelo de colaboración sistemática y organizada de los actores relacionados con el proceso educativo. Como actores sociales en la educación se pueden mencionar de forma general a las autoridades educativas, padres de familia, organizaciones sociales, asociaciones no gubernamentales y de forma particular a maestros y representantes sindicales, directivos escolares, alumnos, exalumnos y miembros de la comunidad interesados en trabajar con el fin común del mejoramiento del centro escolar y de la calidad de los aprendizajes (Fabri, 2011).

Los actores educativos dentro de esta participación se deben de enfocar a intervenir en las tareas educativas que cotidianamente se dan en las escuelas y que anteriormente mencionamos. Este proceso implica la participación de todos los actores educativos en actividades que van desde la participación en la planeación del proyecto escolar o Ruta de Mejora, el seguimiento de los objetivos, metas y actividades de la escuela y los maestros hasta la valoración de las acciones

educativas en común con los padres de familia y alumnos.

Si bien la participación social también se encamina hacia la transparencia en la información y la rendición de cuentas sobre los programas educativos en la mejora de la infraestructura física de las escuelas, la adquisición de materiales didácticos, formación docente y organización escolar, también existe la crítica sobre cómo esta participación puede ser una forma planeada del gobierno para obligar a los padres de familia al pago de cuotas o de servicios como el de luz y agua de los edificios escolares que genera malestar e inconformidad entre los actores educativos.

Institucionalización de la Participación Social en la Educación

Como mencionamos anteriormente, en México la tendencia de la participación social en educación se concretó con el ANMEBN y para formalizar en la reorganización del sistema educativo era indispensable la participación de los agentes externos a la escuela. Entre las ventajas que señalaba el Acuerdo para la participación social se encontraba la cobertura, la tan anhelada calidad de la educación, la eliminación de la intermediación burocrática entre los actores del proceso educativo y la comunicación directa entre alumno, maestro, escuela y comunidad (Fabri, 2011).

La estructura del sistema educativo, según el Acuerdo, parte de la escuela como espacio interactivo de alumnos, maestros y padres de familia hacia el municipio, la entidad federativa y luego a la Federación, es decir, de abajo hacia arriba a través de la creación de consejos de participación social en todas las instancias mencionadas y precisamente dando legalidad y legitimidad a estas instancias a través de la Ley General de Educación (LGE) que explica la necesidad de una vinculación más estrecha entre los padres de familia, las autoridades educativas y las comunidades para construir una nueva cultura de colaboración y organización enfocada hacia una educación con mayor pertinencia y calidad (LGE, 1993).

La LEG estableció la existencia de un consejo escolar en cada escuela pública de educación básica, de un consejo municipal en cada municipio, y de un consejo estatal en cada entidad federativa y que la composición y las funciones de estos consejos deben propiciar una vinculación activa y constante entre la escuela y las comunidades, con el fin de promover la colaboración de padres de familia, maestros y autoridades educativas en las tareas cotidianas del

plantel escolar (LEG, 1993).

De lo anterior se desprende el Acuerdo Secretarial 260 decretado en 1999 en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el cual estableció los lineamientos generales para la constitución y el funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE) como institución rectora de esta estructura jerárquica y de la cual se tiene que rendir informes sobre la constitución, organización y funcionamiento de todas las demás instancias.

Si bien el CONAPASE¹ se estableció como la instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información, para participar en actividades y elevar la calidad de la educación básica, actualmente se espera que se articule con los consejos estatales, municipales y escolares para fortalecer la constitución, funcionamiento y operación de los centros educativos desde una nueva participación de la sociedad y de los sectores interesados en la educación.

En el año 2000 se expide el Acuerdo Secretarial número 280 en el que se establecen los lineamientos generales de constitución y funcionamiento de los Consejos Estatales de Participación Social en la Educación (CEPSE), los Consejos Municipales de Participación Social en Educación (CMPSE) y el Consejo Escolar de Participación Social (CEPS) institucionalizando así la estructura de participación social en educación.

La intención de esta consolidación del sistema de participación social en la educación, según la Secretaría de Educación Pública (SEP) permitiría construir una nueva cultura de colaboración y vinculación entre la escuela y comunidades con las instancias de los tres órdenes de gobierno y promover así la colaboración de padres de familia, maestros y autoridades educativas en las tareas cotidianas del plantel escolar (DOF, 2000).

Sin embargo, la participación social en educación ha estado enmarcada en un sentido de opacidad y avance (Zurita, 2010) por lo que este período estuvo marcado por la carencia de CEPS en todas las escuelas de educación básica, de CMPS e incluso de entidades que actualmente no han constituido su Consejo Estatal de Participación Social².

En el 2010 se hacen cambios en la estructura de la participación social en educación bajo el Acuerdo 535 en el que se emiten lineamientos generales para la operación de los CEPS y se redefine la colaboración de directivos, maestros, representantes sindicales, exalumnos, madres y padres de familia para realizar convocatorias de trabajos específicos que permitan el mejoramiento de las instalaciones escolares, tomar nota de los resultados de las evaluaciones que

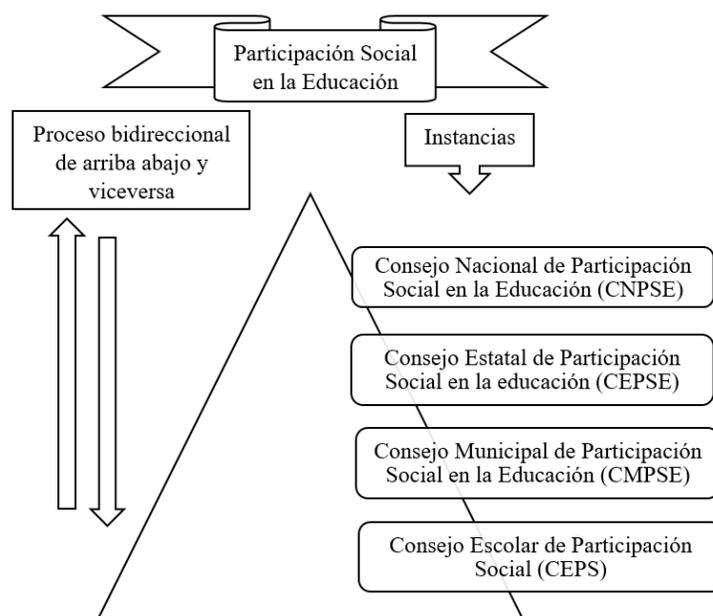
realicen las autoridades educativas, conocer las metas educativas y apoyar actividades extraescolares, pretendiendo un papel protagónico de los CEPS en el proceso educativo (Fabri, 2011).

En el 2014, ya con la administración federal actual, la participación social se rige por el Acuerdo número 716 que tiene como finalidad el establecer un nuevo marco normativo para los lineamientos de constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación, sin embargo, este acuerdo no ha sido estático ya que se ha actualizado en la presente en tres ocasiones, en octubre de 2014, Mayo del 2016 y Agosto 2017, con el argumento de favorecer y simplificar la actuación de los Consejos de Participación Social en la Educación (DOF, 2016).

De esta manera, la participación social en la educación va de lo macro a lo micro, con una estructura de 4 instancias,

- 1.- Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE)
- 2.- Consejo Estatal de Participación Social en la Educación (CEPSE)
- 3.- Consejo Municipal de Participación Social en la Educación (CMPSE)
- 4.- Consejos Escolares de Participación Social en la Educación (CEPS)

Diagrama 1. Estructura de los Consejos Escolares de Participación Social en Educación.



Fuente: Elaboración propia.

Los Consejos Escolares de Participación Social en la Región V Altos Tsotsil Tseltal

Como lo hemos señalado, la LGE prepondera a los CEPS como una forma innovadora frente a otras instancias existentes de participación como la Asociación de Padres de Familia (APF) y los Comités de Educación que es la forma de organización hegemónica en la Región V Altos Tsotsil Tseltal. Esto ha derivado que la institucionalización de los CEPS, por parte de la SEP en estas escuelas de educación básica, resulte ser difícil y hasta cuestionada (Zurita, 2010).

A pesar de los cambios introducidos por la descentralización de los servicios educativos y de reforma educativa, aún no se ha promovido de forma pertinente la participación social, como es el caso de las escuelas de educación básica en el estado de Chiapas (Estrada, 2008; 2010). En las escuelas, algunos actores educativos conciben la participación social, desde los CEPS, como algo positivo que debe ser fomentado, pero otros lo identifican negativamente como un requisito para recibir beneficios, que los padres aporten sus cuotas o que se reduzca a lo que no hace la SEP.

Esto trae como consecuencia que, a más de 20 años del inicio de su institucionalización, el funcionamiento de la participación social, ha sido irregular y no se opera como está diseñado, lo cual no es exclusivo de la región o del estado de Chiapas, sino que en ninguna entidad del país se ha podido instalar completamente (Zurita, 2010, 2013, 2016). Actualmente el Consejo Nacional de Participación Social de la Educación (CONAPASE)³ señala que 29 estados han constituido su consejo escolar, sin embargo, de éstos 29, 17 estados no han actualizado su información, además, Guerrero y Nayarit no tienen consejo estatal⁴.

En Chiapas, existe el consejo estatal pero su información no ha sido actualizada; cabe destacar que a nivel municipal, solo 72 municipios de la entidad tienen consejo⁵, de los 122 que existen, lo que indica que este modelo de participación social en la educación no ha funcionado de la manera planeada. También a nivel escuela, la SEP reportó que para el ciclo escolar 2014-2015, el 87.5 por ciento de escuelas de educación básica a nivel nacional tienen registrado su CEPS, lo que incluye también al estado de Chiapas (SEP, 2016).

En la Región V Altos Tsotsil Tseltal del estado de Chiapas, la institucionalización de la participación social se ha dado a través de los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación (CMPSE), sin embargo, de los 17 municipios que integran esta región solo dos constituyeron su consejo y tienen debidamente registrada su acta, 14 reportan tenerlo, pero sin

registro y uno no lo tiene constituido ni registrado⁶ ante la instancia estatal, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 1. Municipios de la Región V Altos Tsotsil Tseltal con Consejo Municipal de Participación Social en la Educación

Municipio	Consejo Municipal de Participación Social en la Educación.	Acta Constitutiva ante el REPUCE
Aldama	Existe	No existe registro del Acta Constitutiva
Amatenango del Valle	Existe	No existe registro del Acta Constitutiva
Chalchihuitan	Existe	No existe registro del Acta Constitutiva
Chamula	Existe	No existe registro del Acta Constitutiva
Chanal	No existe	No existe registro del Acta Constitutiva
Chenalhó	Existe	No existe registro del Acta Constitutiva
Huixtan	Existe	No existe registro del Acta Constitutiva
Larrainzar	Existe	Existe registro del Acta Constitutiva
Mitontic	Existe	No existe registro del Acta Constitutiva
Oxchuc	Existe	No existe registro del Acta Constitutiva
Pantelho	Existe	No existe registro del Acta Constitutiva
San Cristóbal de Las Casas	Existe	Existe registro del Acta Constitutiva
San Juan Cancuc	Existe	No existe registro del Acta Constitutiva
Santiago El Pinar	Existe	No existe registro del Acta Constitutiva
Tenejapa	Existe	No existe registro del Acta Constitutiva
Teopisca	Existe	No existe registro del Acta Constitutiva
Zinacantán	Existe	No existe registro del Acta Constitutiva

Fuente: <http://www.repuce.sep.gob.mx/REPUCE/mvc/graficas/movimientoMunicipal.jsp>

Sin embargo, las escuelas primarias de las localidades indígenas de esta región tienen que constituir su CEPS de forma obligatoria, sin que ello implique que sea una participación que funcione o que los actores educativos se interesen por su quehacer en el consejo. Paralelo a esta instancia existen formas alternativas de organización de los padres de familia, propias de la región como son los Comités de Educación, que funcionan de forma análoga a lo institucionalizado por parte de la SEP.

Ante este escenario, es necesario conocer cómo se constituyen, organizan y funcionan los

CEPS en las escuelas de educación básica de la Región V Altos Tsotsil Tseltal, esta necesidad se deriva ante la falta de investigaciones en el campo y de información actual y eficiente sobre los avances, tensiones, rechazos, asimetrías y desafíos de los CEPS en la región.

A la par, nos encontramos con inconsistencias y contradicciones sobre el funcionamiento de los consejos escolares en la región y el mismo sector oficial no genera muchos datos y los pocos que se encuentran son insuficientes para conocer realmente el funcionamiento de los consejos escolares.

Resultados esperados

En las escuelas de educación básica de las localidades indígenas de la región, los CEPS y los Comités de Educación funcionan a la par y duplican actividades, lo cual plantea inconsistencia en la manera en que operan o como deberían operar, pues se espera desde el discurso oficial que los consejos sean un espacio de participación de los padres de familia.

También es necesario conocer si los Comités de Educación son los mecanismos de consenso, de toma de decisiones, transparencia y de rendición de cuentas y suplen a los CEPS en las escuelas primarias de la región V Altos Tsotsil Tseltal o si éstos pueden integrarse a los CEPS y darle a estos últimos mayor operatividad.

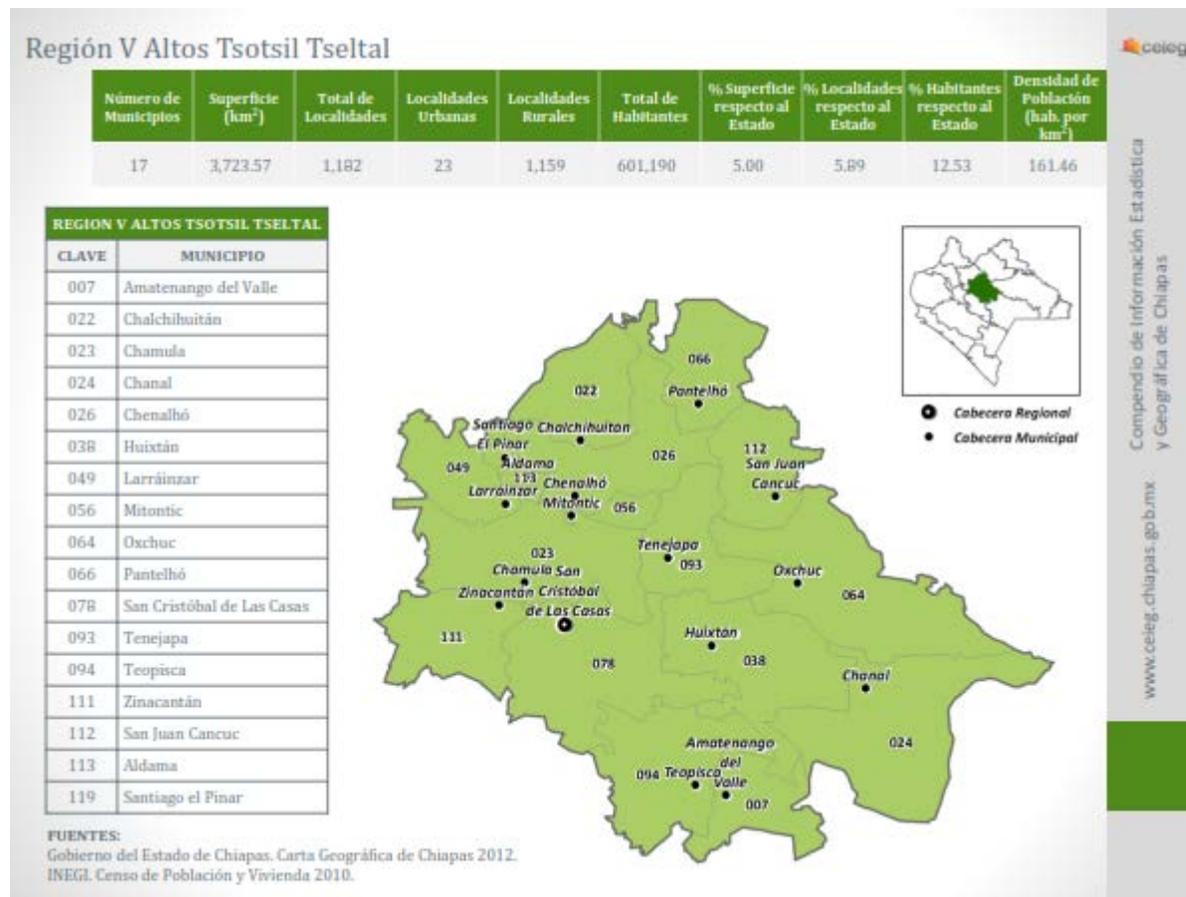
Para encontrar esta información, se está realizando el proyecto de investigación “Los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) ¿estrategia para la autonomía escolar en la Región V Altos Tsotsil Tseltal del estado Chiapas?” dentro del programa de Doctorado en Estudios Regionales (DER) de la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH), que parte de una muestra representativa de 25 escuelas primarias de la región que participan en el PRE.

La selección de la muestra se basa en la inclusión de características comunes de 25 escuelas primarias del sistema estatal, federal e indígenas que tienen un grado muy alto de carencias materiales y de infraestructura que son básicos para la toma de decisiones de los CEPS. Estas escuelas están dispersas en 10 municipios de la Región V Altos Tsotsil Tseltal que son 1. Aldama, 2. Amatenango del Valle, 3. Chamula, 4. Chenalhó, 5. Mitontic, 6. San Cristóbal de Las Casas, 7. San Juan Cancuc, 8. Santiago El Pinar, 9. Tenejapa y 10. Zinacantán, según la base de datos 2015-2016 del PRE.

Criterios de inclusión para seleccionar la muestra

En el estado de Chiapas la cobertura de la enseñanza primaria básica es universal, por lo que existen 8,455 primarias⁷ del sistema federal, estatal, indígenas y de CONAFE, en casi todas las localidades de la entidad, estas escuelas pueden ser rurales o urbanas según donde se encuentren ubicadas, todas ellas con carencias en su infraestructura.

Grafico no. 1. Región V Altos Tsotsil Tsel'tal



Fuente: www.ceieg.chiapas.gob.mx

A partir del ciclo escolar 2013-2014 con el Acuerdo Secretarial 716, mencionado anteriormente, la participación social se instrumenta como un mecanismo de autonomía escolar bajo el PRE, que beneficia a escuelas en condiciones de mayor rezago y de carencias en infraestructura de alta y muy alta prioridad, de acuerdo con la información arrojada en el Censo

de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) realizado en el año 2013⁸.

En Chiapas el PRE beneficia 2,315 primarias de las 8,455 que existen en las XV regiones socioeconómicas. En la Región V Altos Tsotsil Tseltal, están incorporadas al programa 278 primarias en los 17 municipios, siendo la región que mayor participación tiene en el programa, esto se debe a que la región tiene el índice de marginación más alto del estado con 15 municipios con muy alta marginación, 1 con marginación alta y solamente 1 con marginación baja (CONAPO, 2011).

De las 278 escuelas primarias que participan en el PRE en la región, 137 son generales⁹ (federales, estatales e indígenas) y 141 son de CONAFE. Es importante señalar que en el CONAFE no existe la figura de docente sino la de líder para la educación comunitaria (LEC)¹⁰, generalmente jóvenes de 16 a 29 años de edad egresados de secundaria, bachillerato o educación superior que hacen un servicio social educativo por el cual reciben una beca y no es necesario que en las escuelas o lugares donde presten su trabajo constituyan su CEPS.

Por este motivo las escuelas de CONAFE no tienen la misma organización a las primarias generales y por este motivo no se incluyen en la muestra representativa, tomando únicamente las 137 escuelas primarias generales e indígenas¹¹ que tienen que constituir y registrar su CEPS.

De las 137 escuelas primarias 32 son federalizadas, 6 del sistema estatal y 99 indígenas, de las cuales 32 escuelas no aceptaron los recursos — por motivos de resistencia al programa por parte de los docentes y directivos— por lo que solo fueron beneficiadas 105, según la base de datos del PRE.

En estas 105 escuelas primarias debería estar constituido el CEPS, sin embargo, guiándose por el acuerdo número 02/05/16 que actualiza los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los CEPS, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Mayo del 2016, explica que la estructura de los CEPS estará completa cuando integre a todos los actores sociales, padres de familia, docentes, directivos, autoridades locales y exalumnos, además de la figura de secretario técnico, que en todos los casos será el director de la escuela; para que exista director y se de esta condición, las escuelas deben tener seis grupos o más independientemente si las escuelas son de organización completa o incompleta.

Por lo tanto, solo 25 escuelas primarias tienen seis o más grupos de las 105 en la región,

que están ubicadas en 10 municipios y serán la muestra representativa en la investigación.

Tabla no. 2. Escuelas primarias de la Región V Altos Tsotsil Tseltal

Municipio	Servicio Educativo	Clave	Turno	Ámbito	Centro Educativo
Aldama	Primaria Indígena	07DPB1014Z	Matutino	Rural	Jaime Sabines Gutiérrez
Amatenango Del Valle	Primaria Indígena	07DPB2653B	Continuo (Tiempo Completo)	Rural	Cuitláhuac
Amatenango Del Valle	Primaria Indígena	07DPB0844E	Continuo (Tiempo Completo)	Urbana	Francisco Villa
Chamula	Primaria General	07DPR4825S	Continuo (Tiempo Completo)	Rural	Constitución Del 57
Chamula	Primaria General	07DPR4832B	Matutino	Rural	Niños Héroes
Chamula	Primaria Indígena	07DPB0336A	Matutino	Rural	20 de Noviembre
Chamula	Primaria Indígena	07DPB3157J	Matutino	Rural	Emiliano Zapata
Chamula	Primaria Indígena	07DPB1947H	Matutino	Rural	Dr. Belisario Domínguez Palencia
Chanal	Primaria Indígena	07DPB1506L	Matutino	Urbana	Adolfo López Mateos
Chenalhó	Primaria Indígena	07DPB1205P	Matutino	Rural	Liberación
Mitontic	Primaria	07DPB0536Z	Matutino	Rural	Presidente Juárez

	Indígena				
San Cristóbal De Las Casas	Primaria General	07EPR0007I	Matutino	Urbana	Dr. Belisario Domínguez Palencia
San Cristóbal De Las Casas	Primaria Indígena	07DPB1921Z	Matutino	Rural	Benito Juárez García
San Cristóbal De Las Casas	Primaria Indígena	07DPB1242T	Matutino	Rural	José Vasconcelos Calderón
San Juan Cancuc	Primaria Indígena	07DPB0678X	Matutino	Rural	Dr. Belisario Domínguez Palencia
Santiago El Pinar	Primaria General	07DPR4805E	Matutino	Rural	Jaime Torres Bodet
Tenejapa	Primaria Indígena	07DPB2517Y	Matutino	Rural	Álvaro Obregón
Zinacantán	Primaria General	07DPR0757K	Matutino	Rural	José María Morelos
Zinacantán	Primaria General	07DPR0760Y	Matutino	Rural	Cristóbal Colón
Zinacantán	Primaria General	07EPR0222Z	Continuo (Tiempo Completo)	Rural	Luis Espinosa
Zinacantán	Primaria General	07EPR0224X	Continuo (Tiempo Completo)	Urbana	Ángel Albino Corzo
Zinacantán	Primaria General	07DPR3012P	Matutino	Rural	Rafael Ramírez Castañeda
Zinacantán	Primaria Indígena	07DPB2601W	Matutino	Rural	Flores Magón

Zinacantán	Primaria Indígena	07DPB3205C	Matutino	Rural	Vicente Guerrero
Zinacantán	Primaria Indígena	07DPB2338M	Matutino	Rural	Cuauhtémoc

Fuente: Sistema Nacional de Información de Escuelas (SNIE).

Enfoque metodológico

La investigación seguirá el paradigma interpretativo/compreensivo en el que se espera interpretar y comprender las dinámicas sociales y culturales en el funcionamiento de los CEPS y dar cuenta de la percepción y el significado que los actores sociales tienen del proceso de organización y de participación en el contexto de las escuelas (Monje, 2011). También desde un estudio analítico se pretende explicar las formas diversas (si las hubiere) en la constitución, organización y el funcionamiento de los CEPS al interior de estas mismas.

El proceso de recolección de los datos se realizará en dos etapas, la primera consta de entrevistas a directores de las escuelas y la segunda a padres de familia y docentes según su función en los CEPS. Las entrevistas se realizarán a través de instrumentos cualitativos para sistematizar la perspectiva de los participantes.

Los instrumentos de recolección de datos e información serán:

- Observación
- Entrevista a profundidad a personas clave
- Revisión documental

Conclusiones

Los CEPS se conciben como un medio de participación de la sociedad en la educación, pero también como una instancia de seguimiento en la administración transparente y eficiente de los recursos obtenidos por las escuelas a través de programas federales, estatales o municipales. Visto de esta manera, los CEPS deberían, centrarse en el mejoramiento de la infraestructura, entre una de las tareas educativas, a través del consenso, toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas en las escuelas primarias de la Región V Altos Tsotsil Tseltal, sin embargo, se aprecia, desde la literatura especializada, que se limita a un modelo vertical del Estado y no de los actores

sociales (Zurita, 2010) que administrativamente constituyen el consejo pero realmente no participan en las decisiones educativas.

Dentro de esta conceptualización puede darse una diferencia entre lo establecido por la SEP, que determina la política educativa de participación social e impone un modelo y lo que en la práctica, los actores sociales hacen desde sus circunstancias o a veces resistiéndose a los lineamientos de los CEPS que se establecen verticalmente y se implementan por el director de la escuela, como la figura representativa de la SEP desde formatos establecidos y funciones demarcadas.

Esto origina que los CEPS, sean vistos más que como un espacio de participación y articulación, como una formalidad meramente protocolaria o de trámite administrativo (Bordón, Bracho y Martínez, 2007), por lo que, en ocasiones, la constitución de los CEPS es deficiente y queda relegada a trámite burocrático ante los Comité de Educación que es la forma de participación hegemónica y de mayor relevancia en la región.

Por ello, nuestro trabajo de investigación intenta explicar cómo en la Región V Altos Tsotsil Tseltal del estado de Chiapas, existen formas alternativas de participación social que coexisten con los CEPS, que en su diversidad, no están considerados dentro de la ley pero que funcionan con mayor regularidad.

Con lo anterior, los CEPS, deberían ser un espacio para dar voz y participación a la ciudadanía en los asuntos educativos, pero hasta el momento ha sido cuestionable (Zurita, 2010) por lo difícil que ha resultado su constitución desde el plano nacional hasta el escolar, y también por su funcionamiento, que depende de manera horizontal a la participación de muchos actores que deben coordinarse, padres de familia, directivos, alumnos, exalumnos y miembros de la comunidad interesados en el mejoramiento de la escuela¹².

Y de manera vertical a través de la articulación con los diversos niveles de los consejos que va desde el local hasta el nacional. Éste proceso, según la instancia oficial, es necesario para mejorar la información y el análisis desde lo micro a lo macro, encaminados a la adecuación de la política de participación existente e incluso para proponer la formulación de nuevas políticas, con el fin de promover la equidad, la pertinencia, la relevancia y la eficiencia, elementos directamente relacionados con la calidad educativa como fin último de la participación social.

Bibliografía

- Aguilar, L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 39. Caracas.
- Arnaut, A. (1998). La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994). México, D.F: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.
- Bordón, A.; Bracho, T. y Martínez, C. (2007). Los consejos de participación social en la educación y el Programa Escuelas de Calidad: ¿mecanismos sociales para la rendición de cuentas? México, D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en antropología Social (CIESAS) e Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2013). Informe de pobreza y evaluación. Chiapas, 2012-2013. México, DF: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Población. (2011). Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010. Primera edición. México, D. F: CONAPO.
- Diario Oficial de la Federación. (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Cámara de Diputados.
- _____ (1989). Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México, D.F.: Cámara de Diputados
- _____ (1992). Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. México, D.F.: Cámara de Diputados.
- _____ (1993). Ley General de Educación. México, D.F.: Cámara de Diputados.
- _____ (1999). Acuerdo Secretarial 260. México, D.F.: Cámara de Diputados.
- _____ (2000). Acuerdo Secretarial 280. México, D.F.: Cámara de Diputados.
- _____ (2004). Ley General De Desarrollo Social. México: Cámara de Diputados.
- _____ (2010). Acuerdo Secretarial 535. México, D.F.: Cámara de Diputados.
- _____ (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México, D.F.: Cámara de Diputados.
- _____ (2013 a). Programa Sectorial de Educación 2013–2018. México, D.F.: Cámara de Diputados.
- _____ (2014) (Primera Sección). Acuerdo número 716 por el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación

Social en la Educación. México, D.F.: Cámara de Diputados.

- Estrada, M. (2008). La Participación Social en Educación: Hacia una “Comunidad Escolar” en Las Margaritas, Chiapas. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. Vol 1, No. 2.
- _____ (2010). Jóvenes y Participación Social en la Educación. Una experiencia en el nivel Medio Superior de Chiapas, México. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 8, núm. 3. p. 149-166
- Fabri, L. (2011). Los consejos escolares de participación social. ¿Qué son y cómo participar? Guía para padres y comunidad escolar. México: Fernández Educación S.A. de C.V.
- Hernández, C. (2013). Modalidades de participación social en educación básica. *Argumentos*, vol. 26, núm. 72, mayo-julio, pp. 167-189. México, Distrito Federal: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2014). Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE). México, D.F.: INEGI.
- Monje, A. (2011). Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa. Guía didáctica. Universidad de Surcolombiana.
- Santizo, C. (2010). La participación social en los consejos escolares: el contexto mexicano. Participación educativa n° 14. *Revista cuatrimestral del Consejo Escolar del Estado. La participación educativa a los 25 años de la LODE*.
- Secretaría de Educación Pública (2016). Indicadores del Ciclo Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social Ciclo Escolar 2014-2015. México, D.F: SEP.
- Zorrilla, M. (2002). Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 4.
- Zorrilla, M. y Barba, B. (2008). Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores. *Revista Electrónica Sinéctica*, núm. 30. Jalisco, México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- Zurita, U. (2010). La participación social en las escuelas primarias del Distrito Federal. En: *Experiencias de investigación, intervención y formación en gestión de la educación básica*. Lucía Rivera Ferreiro, Coordinadora. México: UPN.

- _____ (2013). Paradojas y dilemas de la participación social en la educación básica en México. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- _____ (2016). Autonomía, gestión y participación social en México. En: Diálogos, La reforma educativa 2012-2013. Karla Villaseñor Palma y Laura Pinto Araújo Editoras. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Notas _____

¹ Fuente: <http://www.consejoscolares.sep.gob.mx/>

² Fuente: <https://repase.sep.gob.mx/>

³Fuente:

http://conapase.sep.gob.mx/es/conapase/Consejos_Estatales_de_Participacion_Social_en_la_Educacion

⁴Fuente:http://conapase.sep.gob.mx/work/models/conapase/Resource/660/3/images/mapa_consejos_estatales_2017

⁵ Fuente: https://repase.sep.gob.mx/imagenes/index/Consejos_Municipales_de_Participacion_Social.pdf

⁶ Fuente: <http://www.repuce.sep.gob.mx/REPUCE/mvc/graficas/movimientoMunicipal.jsp>

⁷ Fuente: Datos del Sistema Nacional de Información de Escuelas (SNIE) durante el ciclo escolar 2015-2016.

⁸ Fuente: <http://www.reformaeducativa.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

⁹ Fuente: Base de seguimiento del Programa de la Reforma educativa 2014-2015

¹⁰ Fuente: <https://www.gob.mx/conafe/acciones-y-programas/figuras-educativas-del-conafe>

¹¹ Fuente: Base de seguimiento del Programa de la Reforma educativa 2015-2016

¹² http://www.consejoscolares.sep.gob.mx/en/conapase/Que_es_la_Participacion_Social_

Gobernanza de la Cruzada Nacional Contra el Hambre –CNCH-. La carencia alimentaria de las jefas de familia en México

Governance of the National Crusade Against Hunger -CNCH-. The lack of food for family heads in Mexico

Carlos Martínez Padilla¹ y Ismael Aguillón León²

Resumen: La carencia alimentaria se presenta con mayor frecuencia en las mujeres, en especial en las jefas de familia que en los hombres como resultado de una mayor tasa de informalidad laboral que tienen las primeras. Los sujetos de estudio comprenden las mujeres de la Cruzada Nacional Contra el Hambre –CNCH-, una estrategia que busca erradicar el hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en condición de pobreza extrema.

Abstract: Food deprivation occurs more frequently in women, especially in women heads of household than in men as a result of a higher rate of labor informality than the former. The study subjects include the women of the National Crusade Against Hunger (CNCH), a strategy that seeks to eradicate hunger through adequate food and nutrition for people in extreme poverty.

Palabras clave: gobernanza; CNCH; Coneval; carencia alimentaria.

Introducción

La seguridad alimentaria hace referencia a una situación de privación de disponibilidad alimentaria en la que todos los ingresos familiares son insuficientes para cubrir las necesidades alimenticias de los hogares. Esta situación se presenta en varios hogares del país cuyos miembros llegan a padecer hambre. En el 2014, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), casi una cuarta parte de la población mexicana presentaba carencia alimentaria.

Aunque el gobierno mexicano ha estado diseñando diferentes programas sobre seguridad

¹ Profesor investigador del Área Académica de Trabajo Social del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo –UAEH. carlosmtzpadilla1@yahoo.com.mx.

² Profesor investigador del Área Académica de Trabajo Social del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo –UAEH.

alimentaria, esto no ha sido suficiente. Esta ponencia compara la variedad de alimentos entre adultos y menores de edad en el estado de Hidalgo debido a que es la segunda entidad del país en donde los menores de 18 años y, la cuarta entidad en donde los adultos dejaron de tener una alimentación sana y variada por no tener dinero o recursos.

Es importante mencionar que la base de datos del CONEVAL 2014 y, la base de datos de la ENSANUT 2012, no tienen información sobre la seguridad alimentaria de varios municipios en los que se está llevando a cabo la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) en el estado de Hidalgo. Esta ponencia utilizó los datos del módulo de condiciones socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2014 y 2010 y, la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012 del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).

I. La alimentación en México

El gobierno mexicano ha implementado varios programas para superar la seguridad alimentaria. Los programas se han focalizado en niños urbanos, productores agrícolas y de ganado, grupos vulnerables, poblaciones de bajos recursos, población rural y, mujeres embarazadas y lactantes. Desde 1922 hasta 1997 se habían implementado más de 13 programas relacionados con la alimentación y la nutrición (Barquera, Rivera y, Gasca, 2001)¹. Ver tabla 1.

Tabla 1

EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS Y POLÍTICAS ALIMENTARIAS Y DE NUTRICIÓN EN MÉXICO, 1922-1994

Año ²	Política o programa	Objetivo	Población blanco	Estrategia o acción
1922-1924	Diversos programas asistenciales ³	Apoyo a los consumidores	Niños en edad escolar de zonas urbanas	Implementación de desayunos escolares
1925	Subsidio a la producción	Aumentar la producción agrícola y mejorar la producción ganadera	Productores agrícolas y de ganado	Organización de cooperativas populares, préstamo a los productores, combate a plagas de la agricultura y ganadería, exposición nacional ganadera, control de la producción lechera
1936-1937	Almacenes Nacionales de Depósito ⁴ Comité Regulador del Mercado de Trigo	Controlar el precio de granos en el mercado Mejorar el acceso a los artículos de consumo	Población de bajos recursos	Almacenamiento de grano para regulación de precios en el mercado Regulación del mercado de subsistencia, adaptación de la economía a las

	Comité Regulador del Mercado de Subsistencias Populares	de primera necesidad Mejorar la producción		necesidades sociales, importación de maíz y trigo
1940	Mecanización de la agricultura Técnica de la alimentación Segundo Plan Sexenal	Mejorar el estado de nutrición Educar a la población	Población económicamente débil, grupos menesterosos	Adquisición de maquinaria agrícola, crédito a la producción Creación de comedores populares, cadena de expendios populares de leche, sale al mercado la primera leche rehidratada Fundación del Instituto Nacional de Nutriología
1942	Primer programa de iodación de la sal	Disminuir enfermedades por deficiencia de iodo	Toda la población, principalmente la de comunidades con bocio endémico	Iodación y distribución de la sal
1946-1950	Abasto popular Subsidio a la producción de alimentos	Abaratar el costo de artículos alimentarios en el mercado Mejorar la producción	Población de bajos recursos	Importación de artículos escasos en el país, control de precios de artículos de primera necesidad, tecnificación del campo, ganadería, creación de la Comisión Nacional de Leche, desayunos escolares. Revolución verde (semilla mejorada)
1958	Abasto y subsistencias populares Plan de acción inmediata Procuraduría Federal de Defensa al Consumidor	Regular precio de los artículos básicos Apoyo a la producción Protección a la economía popular	Población de bajos recursos	Control de precios de los artículos básicos Precios de garantía a la producción, mejorar el almacenaje y distribución de productos agrícolas Vigilancia y dirección de la economía nacional
1961-1965	Subsidio al consumo de productos del campo	Incrementar el ingreso con precios de garantía para productos del campo	Población rural y de bajos recursos	Creación de Conasuposa y la Compañía Rehidratadora de Leche Mantener reservas de productos de primera necesidad Regular precios de productos de primera necesidad en el mercado
1972	Subsidio al consumo	Proteger la economía y mejorar el poder adquisitivo, regular precios en el mercado	Población de bajos recursos	Compras reguladoras de maíz y frijol, transformación de Conasuposa a Leche Industrializada Conasupo (Liconsa)
1975-1980	Sistema Nacional para el Programa de Apoyo al Comercio Ejidal (PACE) Desarrollo Integral de la Familia (DIF)	Educar a la población en hábitos de alimentación y distribución de complementos dietéticos	Población infantil Madres gestantes	Desayunos escolares, fabricación de leche para lactantes y madres gestantes, creación de cocinas populares, distribución de semillas y hortalizas Crédito para la producción de semillas, producción y comercialización de

	Sistema Alimentario Mexicano (SAM)	Ampliación de la red comercial Subsidiar a la producción y mejorar el estado nutricional de la población		fertilizantes, subsidio a la producción y distribución de alimentos Regulación de los precios de los productos de consumo
1982	Programa Nacional de Alimentación (Pronal) Pacto de Solidaridad Económica	Apoyar la producción, distribución y consumo de alimentos, cambiar condiciones de alimentación y nutrición	Población con alto índice de marginación, menores de cinco años, mujeres embarazadas y lactantes	Incremento de salarios mínimos sobre la canasta básica, fomento a la producción de alimentos, programas de vigilancia del estado nutricional, orientación alimentaria
1990	Programa de Educación, Salud y Alimentación (ProgresA)	Mejorar los niveles de salud y nutrición	Población de bajos ingresos, niños menores de cinco años y mujeres embarazadas	Vigilancia del estado de salud y nutrición, distribución de suplemento alimentario, educación en salud y nutrición
1994	Programa de suplementación con megadosis de vitamina A	Proteger contra deficiencia de vitamina A	Niños menores de cinco años	Dar suplementación a los niños durante las campañas de vacunación

Fuente: Tomado de Barquera, Rivera y, Gasca (2001: 465).

Durante el periodo 1988-1997 se llevó a cabo el Programa Nacional de Solidaridad PRONASOL, bajo un enfoque de descentralización de los recursos. Este programa buscaba la participación tanto de las administraciones estatales y municipales como de los beneficiarios de los proyectos. Fue diseñado (CEPAL-FAO-RIMISP, 2003). Los principios del programa Solidaridad se sustentaban en la regionalización de las necesidades de la población; la participación de la población en la toma de decisiones. mediante su mano de obra, con materiales y; la supervisión del destino de los recursos.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) se implementó de 1997 a 2002. El programa consideraba que para atender las necesidades de la población en pobreza era mejor la transferencia económica directa a los beneficiarios en lugar de subsidiar los bienes primarios (alimento, salud, servicios públicos u otros satisfactores). El programa se centró en salud, educación y alimentación y condicionó el apoyo económico con la asistencia a la escuela y, los centros de salud de manera obligatoria.

El PROGRESA fomentaba la inversión en capital humano en las localidades y hogares más pobres del país para romper los círculos intergeneracionales de pobreza extrema

relacionados con los altos niveles de desnutrición, mortalidad infantil o abandono escolar. El programa funcionaba mediante la transferencia económica directa a individuos, principalmente menores de edad y mujeres (CEPAL-FAO-RIMISP, 2003).

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para vivir mejor 2002-2012 (Oportunidades) contempló una mayor cobertura en zonas urbanas, la intervención de organizaciones de la sociedad civil, proporcionaba servicios de seguridad social e, impulsaba las capacidades de las personas (Chávez, 2012). El eje de bienestar social estaba dirigido a superar los umbrales en materia de salud, vivienda y alimentación.

La Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) inició en el 2013. Tiene como objetivo erradicar el hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en condición de pobreza extrema. Originalmente, el programa buscaba eliminar la desnutrición infantil aguda, aumentar la producción alimentaria, el ingreso de campesinos y agricultores, y, promover la participación de las comunidades y beneficiarios del programa. Tres años después de su creación, se modificó su segundo objetivo para agregarle el término de desnutrición crónica. Asimismo, se agregó un sexto objetivo: “Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación” (Coneval, 2016).

Entre otras modificaciones que ha tenido la CNCH se encuentra el número de programas que participan en ésta. En el 2013 participaban 706 programas del Gobierno Federal y, en el 2014 solo se enlistaban sólo 56 programas. Por último, a Cruzada precisó el concepto de hambre, seguridad alimentaria y desnutrición (Coneval, 2016).

Desde una visión retrospectiva, la pobreza en México ha disminuido sensiblemente. Si en 1996, la pobreza patrimonial llegaba a representar hasta el 70 % de la población mexicana, en el 2006, la pobreza patrimonial llegó a representar a casi el 43 % de la población mexicana. Una reducción de la pobreza patrimonial del 26%. Lo mismo ocurrió con la pobreza alimentaria. En 1996, el 37.4% de la población mexicana se encontraba en esta situación. Una década después, la población mexicana que se encontraba en situación de pobreza alimentaria era de tan sólo 14.0 % (Coneval, 2013).

II. Pobreza y la seguridad alimentaria

La medición de la pobreza en México la realizan dos instituciones: INEGI y, el CONEVAL. La

primera institución se encarga de levantar la información y generación de los datos. La segunda se encarga de su medición considerando al menos ocho indicadores: ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y, grado de cohesión social.

Para el Coneval, una persona se considera pobre cuando no tiene uno de los indicadores antes mencionados y, sus ingresos son insuficientes para satisfacer sus necesidades alimentarias. La pobreza moderada ocurre cuando las personas carecen de dos indicadores y; se denomina pobreza extrema cuando la población carece de tres o más indicadores. En cualquier situación de pobreza, además de las carencias antes mencionadas, se tienen un ingreso muy bajo que no le alcanza para adquirir los nutrientes necesarios para una vida sana (Coneval, 2010).

La Constitución Mexicana, en su artículo 4to, considera tres factores para tener una seguridad alimentaria. Este artículo prescribe que, para cualquier acción gubernamental en alimentación, las acciones deben estar orientadas hacia una alimentación nutritiva, suficiente y, de calidad. El gobierno mexicano está obligado a crear las condiciones para garantizar los mínimos de suficiencia alimentaria.

La inseguridad alimentaria se caracteriza cuando algún miembro de una familia pasa hambre, o bien, tiene preocupación de llegar a pasar hambre. La inseguridad alimentaria leve se caracteriza porque pueden llegar a pasar hambre; la inseguridad alimentaria moderada ocurre cuando se privan de algunos alimentos sustituyéndolos con otros más baratos. La inseguridad alimentaria severa se observa cuando algún miembro de la familia no consigue comer la cantidad necesaria de alimentos (Takagi, 2012).

El estado de Hidalgo⁵ es uno de los estados con mayor pobreza multidimensional del país. La carencia social que más presenta es el acceso a la seguridad social (71%); una quinta parte de ellos padece rezago educativo (20.2%) y, un poco más del 18.0 % no tiene acceso a los servicios de salud (INSP, 2013). De acuerdo a datos del 2010, el municipio de Yahualica presentaba casi el 91 % de pobreza. En ese mismo año, el municipio con menor pobreza de la entidad fue Mineral de la Reforma con el 22.5 % de sus habitantes (CONEVAL, 2011). Otros municipios con una alta tasa de pobreza eran Xochiatipan (89.8 %), Tepehuacan de Guerrero (89.5 %). En el municipio de Xochiatipan el 54.5 % se encontraba en pobreza extrema; el municipio de Tepehuacan de

Guerrero tenía al 43.5 % en pobreza extrema (CONEVAL, 2012). Todos estos municipios se localizan en el noreste de la entidad.

En el 2013, mientras que a nivel nacional se han reducido de forma significativa los indicadores de carencia social que caracterizan los diferentes niveles de pobreza, en el estado de Hidalgo, el indicador de carencia por acceso a los servicios de salud y, el índice de carencia por acceso a la alimentación aumentó. Ver Cuadro 2.

La pobreza en el estado de Hidalgo, está concentrada en las regiones la Sierra Gorda, la Sierra Alta, la Huasteca y la Sierra de Tenango. Estas regiones presentan más del 73.0 % de su población en condicione de pobreza. En regiones como el Valle de Mezquital, Valle de Tulancingo tienen más de la mitad en condiciones de pobreza.

Cuadro 1. Indicadores de carencia social a nivel nacional

Rezago educativo		Carencia por acceso a los servicios de salud		Carencia por acceso a la seguridad social		Carencia por calidad y espacios en la vivienda		Carencia por servicios básicos en la vivienda		Carencia por acceso a la alimentación	
2013	2015	2013	2015	2013	2015	2013	2015	2013	2015	2013	2015
2014		2014		2014		2014		2014		2014	
30.9	26.6	30.3	9.2	97.5	87.0	54.0	38.4	56.4	42.9	100	42.5

Fuente: tomado de Martínez, C., García, R. Zavala, L. (2017: 2320).

Cuadro 2. Indicadores de carencia social en el estado de Hidalgo, 2015

Rezago educativo		Carencia por acceso a los servicios de salud		Carencia por acceso a la seguridad social		Carencia por calidad y espacios en la vivienda		Carencia por servicios básicos en la vivienda		Carencia por acceso a la alimentación	
2013	2015	2013	2015	2013	2015	2013	2015	2013	2015	2013	2015
2014		2014		2014		2014		2013	2015	2014	
40.5	32.4	14.35	17.8	95.3	94.1	61.22	56.8	88.85	85.0	34.5	71.8

Fuente: tomado de Martínez, C., García, R. Zavala, L. (2017: 2320).

III. - El rezago educativo en el noreste del estado de Hidalgo

El rezago educativo del estado de Hidalgo se focaliza en el noreste de la entidad. Para el Consejo

Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social –CONEVAL–, la carencia por rezago educativo de la población, en términos generales, ocurre por tres situaciones: 1) cuando la población de tres a quince años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal; 2) cuando la población que nació antes de 1982 no cuenta con el nivel de educación obligatoria en el momento en que debía haber cursado la primaria completa y; 3) cuando la población que nació a partir de 1982 no cuenta con el nivel de educación obligatoria de secundaria completa.

De acuerdo a la base de datos del CONEVAL 2014, conformada por una muestra de 216 mil 250 casos, el rezago educativo a nivel nacional fue de 18.69 %. Las entidades con mayor rezago educativo fueron: Chiapas (30.17%), Veracruz (27.66%), Michoacán, (27.38%), Oaxaca (27.10%), Guerrero (27.09%), Yucatán (22.31 %), Zacatecas (21.69 %), Guanajuato (21.27%), Puebla (21.44%) y, Guanajuato (21.27%).

El estado de Hidalgo, con muestra de 6 mil 868 casos, ocupó la décima posición del país. La entidad presentó un índice de rezago educativo del 19.39 %. Al identificar y agrupar a los 15 municipios con mayor rezago educativo en las regiones de la entidad, se observó que los municipios: La Misión (59.37 %), y Chapulhuacán (30.60 %) pertenecen a la región de Sierra Gorda; Agua Blanca de Iturbide (31.34 %) y Huehuetla (45.71%) a la región de Sierra de Tenango; Tepehuacán de Guerrero (35.17%), y Tlanchinol (29.01 %) a la región de la Sierra Alta; Atlapexco (29.27 %) y, San Felipe -Orizatlán (30.16 %) a la región de la Huasteca Hidalguense; Acaxochitlán (45.85%) a la región de Valle de Tulancingo y; Actopan (27.27 %), Chapantongo (26.05 %), Huichapan (27.45 %), Nopala de Villagrán (31.85 %), San Agustín Tlaxiaca (32.14 %) y, Santiago de Anaya (26.31 %) a la región del Valle del Mezquital.

Si bien la región del Valle del Mezquital cuenta con seis de los quince municipios con mayor rezago educativo, los municipios del noreste del estado de Hidalgo son los que presentan el más alto rezago educativo de la entidad. Llama la atención el municipio de La Misión en donde casi seis de cada diez habitantes, no tiene o, no tuvo educación básica.

Esta misma situación se repite cuando se observa a los habitantes de la entidad que no terminaron la primaria. Los municipios del noreste son los que presentan el mayor índice.

Nuevamente el municipio La Misión fue el municipio con la tasa más alta de habitantes en todo el estado que no concluyeron la educación primaria. En dicho municipio, casi siete de

cada diez habitantes (67.18 %) no terminó la primaria. Otros municipios del noreste que también presentan altos índices de educación primaria no terminada son: San Felipe Orizatlán (56.61 %), Tlanchinol (49.55 %), Huehuetla (48.57 %), Tepehuacán de Guerrero (46.21 %), Atlapexco (45.43 %) y, Chapulhuacán (44.78 %).

A pesar de estas condiciones, varios municipios del noreste del estado de Hidalgo, son los que presentan el mayor índice de asistencia a un establecimiento escolar público o privado en algún nivel del sistema educativo nacional (preescolar, primaria, secundaria, carrera técnica con secundaria terminada, preparatoria o bachillerato, carrera técnica con preparatoria terminada, normal, profesional, maestría o doctorado).

Sobresale el municipio de San Felipe Orizatlán, el cual presenta el más alto porcentaje de la entidad en donde casi la mitad de sus habitantes (45%) asiste a un establecimiento escolar. Otros municipios del noreste con buenos indicadores de asistencia a un establecimiento escolar fueron: Tlanchinol (39.73 %), Tianguistengo (37.30%) y, Atlapexco (36.58%).

¿Qué acciones o hechos han generado que estos últimos municipios puedan incentivar a su población a asistir a un establecimiento escolar? ¿cómo han intervenido los actores de tales municipios –funcionarios públicos, maestros, padres de familia, estudiantes, etc.- para evitar el abandono escolar?

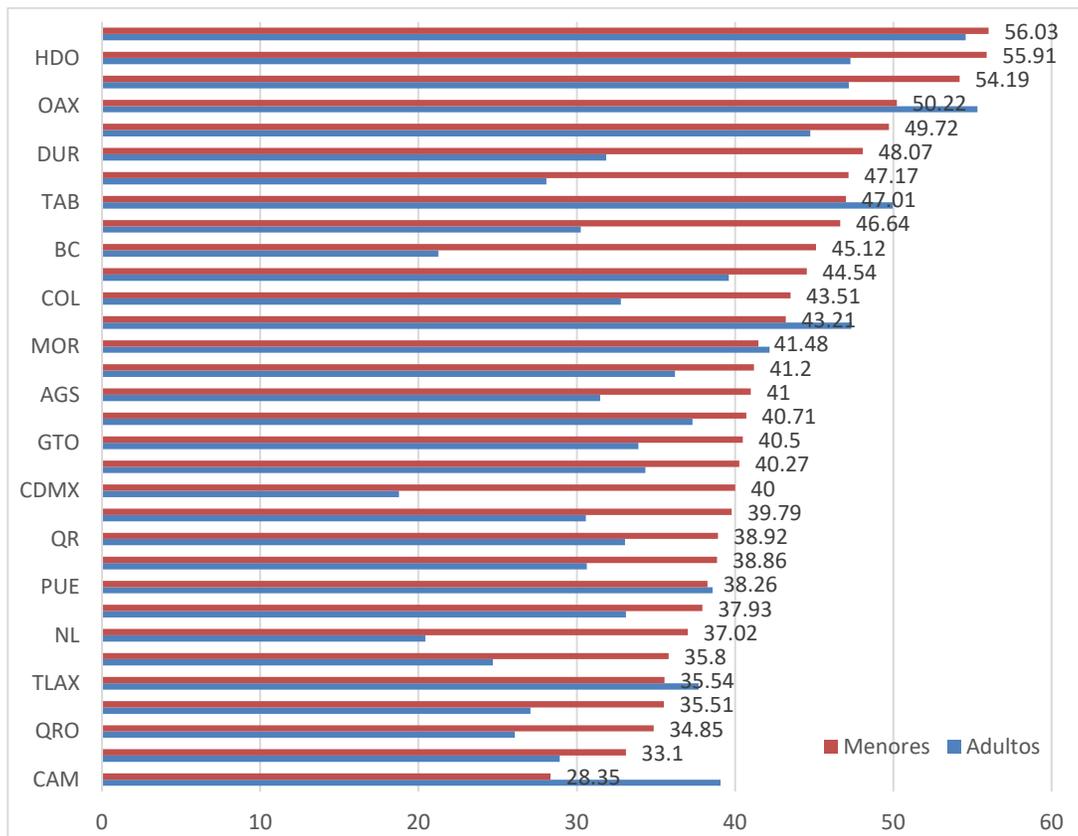
IV.- La alimentación en el estado de Hidalgo

En el 2013, la población del Estado de Hidalgo tuvo una inseguridad alimentaria de 72.7 %. Al menos uno de cada siete vivió un episodio de carencia alimentaria. Mientras que en área rural la inseguridad alimentaria fue del 80.9 %, en el área urbana comprendió el 65.8 %.

Sin embargo, en el estado de Hidalgo, 18 municipios, están dentro de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. Y nueve de ellos, no se encuentran en la base de datos del Coneval (2014). Los municipios de los cuales existe información son: Calnali, Cuautepec de Hinojosa, Huautla, Huazalingo, Huehuetla, Pisaflores, San Bartolo Tutotepec, Xochiatipan y, Yahualica. La ENSANUT 2012 del INSP presenta la misma falta de información. De una muestra representativa en 32 municipios del estado de Hidalgo⁶, solo siete de ellos se encuentran en la CNCH: Acaxochitlán, Huehuetla, Huejutla de Reyes, Ixmiquilpan, San Bartolo Tutotepec, Tlanchinol, Tula de Allende.

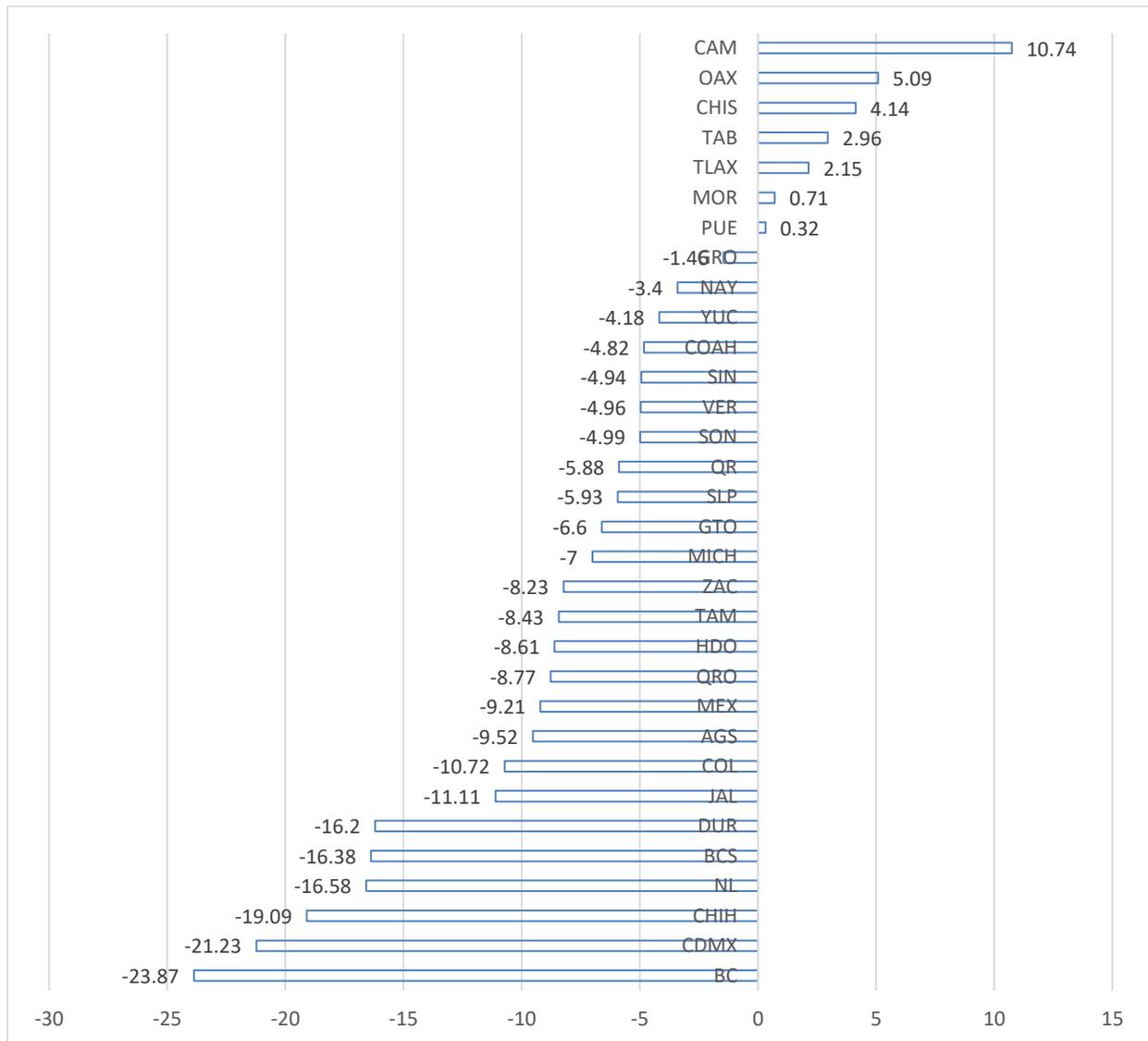
Al utilizar la base de datos del Coneval (2014), el estado de Hidalgo fue la segunda entidad del país con el mayor número de menores de 18 años que dejaron de tener una alimentación sana y variada por no tener dinero o recursos. De igual manera, es la cuarta entidad del país donde 47.3 % de los adultos se encontraba en la misma situación. Ver gráfica 1

Gráfica 1.- Alimentación variada entre adultos y menores de edad del estado de Hidalgo



Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval (2014)

Gráfica 2.- Diferencia de la alimentación variada entre adultos y menores de edad en México 2014



Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval (2014)

En el país existen tres grupos de entidades federativas con determinados patrones de alimentación. El primer grupo se caracterizan por una marcada diferencia de carencia alimentaria de menores de edad con respecto a los adultos: Baja California, Ciudad de México, Chihuahua, Nuevo León, Baja California Sur y Durango. Estas entidades. El segundo grupo se caracteriza por tener una diferencia de carencia alimentaria de adultos con respecto a los menores de edad. Las

entidades que presentan este hecho son Campeche, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Tlaxcala, Morelos y Puebla. El último grupo se caracterizan por presentar poca diferencia de carencia alimentaria en menores de edad con respecto a los adultos. Ver Gráfica 2.

Consideraciones finales

En los últimos años, los programas sociales han tenido un carácter focalizado. Los programas afinan sus instrumentos para determinar a quién se encuentra en condición de pobreza. A pesar de mejorar la eficacia y eficiencia de los programas sociales, la pobreza ha continuado en las regiones donde han operado los programas sociales. En muchos casos, no ha habido un análisis sobre las causas o efectos del éxito o fracaso de los programas sociales.

Si bien, el Estado ha involucrado a la sociedad, habría que revisar si las condiciones de beneficiarios no restringen o limitan los derechos que tenían como ciudadanos. O bien, cómo los beneficiarios han interpretado la implementación de los programas en sus comunidades. Los programas sociales se han centrado en la eficiencia de los recursos y, sólo en años recientes en su impacto.

No obstante, las evaluaciones de impacto que se han realizado, sólo consideran los indicadores de los programas sociales y, no otros indicadores tomados en cuenta, por los mismos beneficiarios. En ese sentido, sería necesario hacer más estudios cualitativos para comprender la lógica que tienen los beneficiarios y, su posterior análisis en las evaluaciones de impacto.

Si bien, los indicadores del CONEVAL han mostrado una disminución sensible de la pobreza desde la década de los noventa, dicha información debe estar coordinada, no sólo con el INEGI sino también con otras instituciones como el INSP y, las secretarías de estado que implementan los programas sociales.

En el estado de Hidalgo, aunque los datos a nivel macro social presentan avances en la disminución de la pobreza, cuando se analiza a nivel municipal, los escenarios cambian de forma negativa. Por ejemplo, en el 2012, el municipio de Xochiatipan tenía a más de la mitad de su población está en pobreza extrema y, los municipios de Yahualica, Huehuetla y Tepehuacan de Guerrero y, Xochicoatlán, más del 40.0 % de su población en la misma situación.

Bibliografía

- Barquera, S., Rivera, J., y Gasca, A. (2001). Políticas y programas de alimentación y nutrición en México. *Salud Pública*, 464-477.
- Chávez, R. A. (2012). El estado y la política social en México. En C. G. Hernández, *La esquematización de lo social: la política pública en México* (pág. 109). México: Universidad de Colima.
- CONEVAL. (15 de 06 de 2017). Consejo Nacional de Evaluación de a Política Social.
- CONEVAL. (2014). Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014. México: CONEVAL.
- CONEVAL. (30 de mayo de 2017). Consejo Nacional de Evalaución de la Política de Desarrollo Social. Obtenido de <http://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2014-.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social –CONEVAL-. (2016). Balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2016. México: Coneval.
- CPEUM. (2017). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Camara de Diputados.
- ENSANUT- Hidalgo. (2013). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados por entidad Federativa, Hidalgo. Cuernavaca, México: Insituto Nacional de Salud Pública.
- FAO. (2003). La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticaS. Chile: CEPAL-FAO-RIMISP.
- FAO. (2012). Escala Latinoamericana y caribeña de seguridad alimentaria (ELCSA): Manual de uso y aplicaciones. Roma: FAO.
- Hevia, D. I. (2009). De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox. *Sociológica*, 43-81.
- Huesca, R. L., López, S. R., y Palacios, E. D. (2016). El Programa de Apoyo Alimentario y la política social integral en la Cruzada contra el Hambre en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 379-408.
- INEGI. (2010). Censo de población y Vivienda. México: INEGI.
- León, C. B. (2014). Entre la redención y la conducción, el combate a la pobreza en México 1970-2012. México: Fontamara.

- Ley Desarrollo Social. (2016). Ley General de Desarrollo Social. México: Diario oficial de la federación.
- Martínez, C., García, R. Zavala, L. (2017). La Cruzada Nacional contra el Hambre en el Estado de Hidalgo CNCH. Memorias del Congreso Internacional de Investigación Academia Journals CICS Tuxpan. 9 (4). 2317-2321.
- Pierre, J., y Peters, G. (2000). Governance, Politics and the State. New York: St. Martin's Press.
- Repetto, F. (2007). Nueva matriz socio política, problemas sociales y políticas sociales: America Latina a inicios del siglo XXI. En G. A. Saravi, De la pobreza a la exclusión, continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina. (págs. 233 - 260). Buenos Aires.: Edit. Prometeo – Centro de Investigaciones y estudios Superiores en Antropología Social.
- Secretaria de Desarrollo Social. (22 de enero de 2013). Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre. Diario Oficial, pág. Primera sección.
- Takagi, M. (2012). Fome Zero (Programa Hambre Cero). La experiencia brasileña. En J. Graziano da Silva, M. E. Del Grossi, y C. Galvão de França. Brasil: Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil Brasilia.

Notas _____

¹ - Desde la década de los años ochenta se observa una mayor focalización como estrategia de política social que enfrenta a la pobreza. Esta focalización se basa en la restricción de recursos fiscales y, en críticas sobre los servicios sociales de carácter universal. También se critica el destino de los recursos de dichos servicios sociales que son captados por los sectores medios y más organizados y, no por las personas más necesitadas (Repetto, 2007).

² Periodo aproximado en que surgieron los programas

³ Antecedente de lo que posteriormente sería el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)

⁴ Antecedente de lo que posteriormente sería la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo)

⁵ . - El estado de Hidalgo tiene una extensión territorial de 20 mil 905 km² y, representa el 1.1 % del territorio total nacional. La población se encuentra distribuida en 84 Municipios en 2 mil 665 localidades. De éstas, 1890 son rurales y 775 son urbanas (INEGI, 2010).

⁶ - Acaxochitlán, Huehuetla, Huejutla de Reyes, Ixmiquilpan, San Bartolo Tutotepec, Tlanchinol, Tula de Allende, Actopan, Alfajayucan, Apan, Atitalaquia, Atotonilco El Grande, Chapulhuacán, Cuauhtepic de Hinojosa, Cuauhtepic de Hinojosa, Francisco I. Madero, Huichapan, Jaltocán, La Misión, Mineral de la

Reforma, Mixquiahuala de Juárez, Pachuca de Soto, Pacula, Progreso de Obregón, Tasquillo, Tenango de Doria, Tepeapulco, Tepeji del río de Ocampo, Tizayuca, Tlahuelilpan, Tlahuiltepa y Tlanalapa

La incorporación de las Asociaciones Público Privadas en el combate a la pobreza en México

The establishment of Public-private partnerships in the fight against poverty in Mexico

Xanat Lapizco Cordova¹

Resumen: En 2013 se lanzó la Cruzada Nacional contra el Hambre como estrategia de combate a la pobreza para reunir esfuerzos de dependencias públicas, OSC y empresas privadas para dar atención integral al problema multidimensional que es la pobreza. La firma de convenios con empresas privadas contemplaba el establecimiento de alianzas público privadas para atención de la pobreza, malnutrición e impulso de proyectos productivos, entre otros. ¿Cómo se ha modificado la acción pública a partir de redes de gobernanza que permiten motivar a diversos actores a sumarse a tareas que en tiempos anteriores sólo desempeñaba el Estado?

Abstract: In 2013 the mexican government established a national strategy against hunger that gathered public institutions, civil society and private actors to attend the poverty problem in the country. As needed, they establish public-private partnerships with several private enterprices who committed to attend poverty and nutritional problems. How has the public action been changed by governance networks that motivate non-public actors to participate in activities that where considered state's duty?

Palabras clave: combate a la pobreza; asociaciones público privadas; gobernanza; acción pública

Introducción

La presente ponencia es una exposición de avances de investigación que corresponden a la tesis de maestría que presentaré para la obtención de grado en verano de este año. En dicha investigación he planteado que el Estado ha venido sufriendo diversas transformaciones que han permitido a actores no estatales participar en tareas que tradicionalmente desempeñaba el Estado. A partir de dichos cambios hemos visto como se ha ampliado el margen de negociación en las decisiones tomadas para resolver problemas sociales. De esta forma, las Asociaciones Público Privadas (APPs) responden a estos marcos modificados tanto normativa como fiscalmente que

¹ Estudiante de la maestría en Sociología Política del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Líneas de investigación: Política social, evaluación de programas sociales y soberanía alimentaria. Correo electrónico: xanatlapco@gmail.com

han permitido ampliar la participación e incorporar actores privados a la prestación de servicios.

A continuación, se expondrá una propuesta de estudio a estos cambios a partir de la acción pública y la gobernanza en redes como resultados del adelgazamiento del Estado y la apertura que han permeado en la creación de diversos esquemas colaborativos.

Asimismo, se ejemplifica esta situación con el caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre, que en 2013 incorporó diversas formas de alianzas estratégicas público privadas en la búsqueda por ampliar el alcance y la atención a la pobreza.

La importancia de este estudio radica en conocer qué motiva a estos nuevos actores a sumarse a las tareas de combate a la pobreza, cómo se decide quienes entran y bajo qué esquemas de colaboración lo hacen. Esta ponencia no ofrecerá respuesta a todas las preguntas planteadas ya que la investigación no ha sido terminada; sin embargo, se propone hacer la exposición de la importancia de estudiar estas nuevas formas de colaboración y cómo serán sus implicaciones directas en la política social y el combate a la pobreza en México.

Del adelgazamiento del Estado a la pobreza como problema global

La apertura hacia la colaboración público privada no es un tema nuevo en la agenda pública, ha venido abriéndose espacio en las últimas décadas a partir de cambios en la normatividad y el modelo económico.

La participación del sector privado se ha extendido a partir de un programa de reformas estructurales, impulsado hace ya varias décadas, con la finalidad de aumentar la eficiencia de la economía, a partir de demandas del mercado y priorizando la apertura al capital internacional y a la competencia (Villagómez, 1995). Durante el tiempo del Estado nacionalista en México, se fijaron salarios mínimos, se controlaron precios y se subsidiaron bienes básicos; sin embargo, esto cambió a nivel internacional a partir del Consenso de Washington. Desde entonces los Estados dejaron de poner límites al mercado y de solucionar los problemas económicos que los aquejaban.

Las recomendaciones para América Latina, provenientes del Banco Mundial (BM) y adoptadas en 1997, establecían que el Estado debía limitar su intervención en el mercado bajo el argumento de no frenar el crecimiento económico sino de asumir un papel generador de políticas auxiliares para los pobres extremos, que les permitiera participar en la lógica de mercado y no

alterar la oferta y la demanda de servicios y mercancía (Arizmedi y Boltvinik, 2007: 48).

Con la mira en estas situaciones, se explica que la tendencia de la privatización se observa en todos los servicios sociales. Stahl (1994) sostiene que la reducción de estos servicios se alinea las exigencias del ajuste estructural económico, donde las acciones derivadas de la política social no buscan eliminar las causas de la pobreza ya que su diseño no responde a la redistribución de la renta o a la generación de empleos de calidad y productivos, sino que las reformas económicas han permitido aumentar la concentración del capital.

La pregunta lógica para esta secuencias es cómo y bajo qué esquemas se incorporaron empresas privadas para el combate de la pobreza, ¿qué cambió para su inclusión explícita en 2013?

Mientras que, en el caso de la atención a la pobreza, se ha mantenido el control central en la federación, en 2007 las Reglas de Operación no establecían el enlace municipal, la forma en que se ha manejado esta situación es que el gobierno federal diseña, ejecuta y financia la operación de su estrategia de combate a la pobreza y delega algunas funciones a los actores locales sin posibilidad de incidir en las etapas de formulación y diseño de la política social (Cogco, Rodríguez y Pérez, 2010).

Sin embargo, la cuestión de la redistribución era una de las grandes promesas de la democracia, Guillén y Ordóñez (2014) sostienen que, si el objetivo de la democracia es mejorar la calidad de vida de la población, esta forma de organización política no ha contribuido como se esperaba en la disminución de la pobreza y el goce pleno de los derechos sociales. De esta manera, el Estado no ha provisto los servicios de manera equitativa para toda la sociedad.

Pero el problema no es nuevo y su atención ha sido arrastrada en las últimas décadas. Por ejemplo, la era de la globalización prometía el desarrollo económico, sin embargo, Arizmedi y Boltvinik (2007), explican que, a partir de la década de los ochenta los organismos internacionales posicionaron a la pobreza como una prioridad estratégica de acción; por lo tanto, los programas sociales son producto de una configuración neoliberal, que no busca dar solución y erradicar las causas que generan la pobreza, sino que centran su función en complementar el modelo económico y hacer una contención de la pobreza de forma estratégica en función de las necesidades económicas.

Se observa entonces que la pobreza es un problema generalizado, establecido como

prioritario y que ha cobrado mayor relevancia con el avance del capitalismo. Más allá de que la globalización trajera abundancia y riqueza, se ha ocasionado un efecto social depredatorio, que ha generado un debilitamiento en las funciones del Estado como neutralizador y que antepone el mercado como pauta primordial ante las decisiones esenciales que delinear las políticas de un país (Arizmedi y Boltvinik, 2007).

Visto desde esta perspectiva, la pobreza es un problema que ha evolucionado no de manera espontánea sino a partir de una serie de factores globales que guardan relación directa con la economía mundial.

Cabrero (2005) explica que a partir de los ajustes que se generaron por recomendación de los organismos internacionales, se produjo una crisis económica en América Latina que dejó ver que el problema en la región no sólo provenía de un Estado benefactor y paternalista y que, al contrario, esto permitía canalizar las desigualdades sociales e integrar a toda la población a un proyecto social.

De acuerdo con Sotolli (2000), los programas de estabilización y ajuste estructural impulsados a mediados de la década de 1980 en América Latina respondían a la necesidad de subsanar los costos sociales de las medidas económicas e hicieron evidente la necesidad de atender a los grupos más afectados. Las medidas adoptadas modificaron la relación del Estado con la sociedad civil, esta reforma estatal dio pie al rediseño institucional de las políticas sociales, que a partir de la introducción de los conceptos como descentralización, focalización y privatización sirvieron para reorientar la acción pública.

Con el Consenso de Washington, los organismos internacionales renegociaron las deudas externas de los países de América Latina y promovieron la privatización de empresas públicas, la aplicación de instrumentos de reducción del déficit fiscal, el impulso a la apertura comercial y la liberalización de la economía flexibilizando el mercado de trabajo; con esto se buscaba separar las cuestiones económicas del sistema político, que hasta entonces habían estado fusionados. (Cabrero, 2005).

Resulta importante entender que la atención de la pobreza está supeditada a la política económica, que si bien, existe la necesidad política de atender los efectos que la crisis ha dejado, el impulso de las privatizaciones no generó las condiciones que permitirían al Estado transformarse en garante de equidad (Boltvinik, 1997). Que hablar de pobreza es abordar un tema

problemático a nivel mundial, Murillo (2007) argumenta que la pobreza ha sido utilizada como instrumento que permite justificar las reformas de Estado que promueven transformaciones institucionales para arraigar la dependencia económica a nivel mundial.

El BM ha señalado que la pobreza es generadora de violencia, ilegalidad y desigualdad, factores que ponen en riesgo el estado de derecho y la propiedad privada (Murillo, 2007). Estos argumentos han permitido que los organismos internacionales justifiquen la lucha generalizada contra la pobreza y la posicionen como tema prioritario de atención mundial.

A partir de la década de 1990, en los países de América Latina, se incorporaron políticas monetaristas que orillaron a la reducción del Estado de bienestar y se propició el cobro por los servicios sociales que antes estaban subsidiados, se disminuyó la protección laboral y se aplicaron programas de estabilización, ajuste y cambio estructural como recomendación por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el BM; la propagación de estas medidas en la región generaron una profundización de la desigualdad económica y social, la pobreza y marginación que dieron lugar al deterioro del nivel de bienestar social (Hernández, 2001).

Por ello, se reorientó el papel del Estado como regulador económico atendiendo los efectos sociales del ajuste, concentrando más recursos en las políticas sociales, para las cuales se han otorgado diversos créditos internacionales (Cabrero, 2005).

Las recomendaciones que se instauraron a partir del Consenso de Washington promovieron las transformaciones políticas que propiciaran la desregulación y la liberalización de la economía en América Latina (Murillo, 2007). Así, el Estado ha ido disminuyendo su participación como ente garante de derechos sociales y ha pasado a ser un moderador económico, circunscribiéndose dentro de un ajuste estructural que se ha extendido a nivel global.

Estos cambios y modificaciones que han tenido lugar en las tareas estatales se ven reflejadas en la prestación de servicios y el deterioro de la economía que ha afectado a toda la población, pero de manera desmedida ha puesto a más personas en situación de pobreza. Por lo tanto, la atención a esta condición no ha quedado fuera del ajuste estructural y se han buscado formas de atención que no dependan de forma general por el Estado.

De la acción pública y gobernanza

La acción pública ha permitido estudiar la relación que se establece entre actores públicos y

privados que resulta fundamental para el análisis de las políticas públicas. La acción pública es la relación entre diversos actores sociales y políticos, donde el Estado es uno más de éstos que comparten o contrarían intereses y perspectivas en una sociedad civil pluralizada.

Al ser un enfoque diverso, propicia el entendimiento a partir de la intencionalidad de las acciones, las condiciones y el contexto que genera restricciones y oportunidades del entorno (Cabrero, 2005). Es por ello que el análisis de la acción pública debe incorporarse en los paradigmas de las ciencias sociales para el estudio y entendimiento de las transformaciones del Estado (Lascoumes y Le Galès, 2014).

Los límites entre lo público y lo privado han sido renegociados en los sistemas políticos actuales, se han reestructurado las funciones tradicionales de actores gubernamentales y privados localizando así que existen gobiernos que aplican criterios del sector privado y también, empresas que centran gran parte de sus esfuerzos en la responsabilidad social, estos fenómenos son síntomas de la renegociación de la frontera entre el Estado y la sociedad (Porrás, 2012).

Lascoumes y Le Galès (2014) explican que la acción pública es un conjunto de normas formalizadas basadas en la ley, explican que, en un Estado de derecho, las acciones estatales están supeditadas a un interés general normado por una constitución, éste interés es el que legitima la acción pública y se define, en primera instancia, a partir de cuestiones de seguridad pública como el orden y la seguridad de las personas y de la propiedad privada.

Contrario a la visión clásica de las políticas públicas, que eran vistas como un fenómeno cíclico y ordenado, Lascoumes y Le Galès (2014), explican que la acción pública permite abordarlas a partir de una constante reestructuración de la interacción con diversos actores que buscan la resolución de un problema, el ajuste de sus intereses, la redistribución de recursos y subsanar desigualdades. El análisis basado en la acción pública contempla múltiples procesos y actores.

La historia de la región latinoamericana ilustra que, para el estudio de la acción pública, es necesario considerar siempre un escenario de transformación intensa, de incertidumbre que es propia de cualquier acción individual y colectiva y la inestabilidad institucional que genera un contexto turbulento y de movilidad permanente (Cabrero. 2005).

Bajo esta lógica de incorporación de actores a la acción pública, la gobernanza promueve que el ejercicio de gobernar se ejerza a partir de un mayor grado de cooperación, lo que

permitiría, en principio, alcanzar mejores resultados.

La gobernanza en redes refiere a un proceso horizontal que implica la cooperación, complementariedad y acuerdo entre organizaciones independientes con capacidad de toma de decisiones y autonomía; estas redes se componen con actores que cuentan con un tipo de recursos que el otro necesita (Ysa Figueras, Padrós Castellón, & Saz Carranza, 2008).

Entonces, la gobernanza debe ser vista como un modelo de relación entre el gobierno y la sociedad, como una alternativa para el Estado jerárquico a través de la cooperación de las autoridades del Estado con los actores privados corporativos y la participación de organizaciones privadas en la elaboración de políticas públicas (Mayntz, 2001). Así, la gobernanza es un tipo de acción pública establecida a partir de redes formadas por actores gubernamentales y no gubernamentales desde las cuales se diseñan, implementa o evalúan procesos de política pública (Porras, 2012).

Allí donde se desarrollan redes de políticas, el gobierno deja de ser el centro director de la sociedad, en las redes de políticas, el Estado y la sociedad civil se acoplan de manera flexible y la interacción dentro de este tipo de redes produce un consenso negociado que facilita la formación de una política (Mayntz, 2001).

Como explica (Cabrero, 2005), se debe entender la acción pública como proceso en construcción permanente, en donde los límites entre lo público y lo privado han estado en constante modificación. De esta forma, se puede explicar que la gobernanza es un tipo de acción pública que involucra diversos actores y se les puede estudiar desde su lugar en varios círculos de interacción.

La acción pública permite entonces hacer un análisis amplio de las transformaciones que ha tenido el Estado en las últimas décadas, dentro de las cuales diversos actores se han sumado a las tareas que antes sólo eran de competencia estatal pero que con el fomento a la participación se ha ido abriendo camino a la colaboración.

Tanto la acción pública como la gobernanza son conceptos que permiten el análisis a partir de una visión plural en donde conviven múltiples actores para la resolución de problemas públicos. De esta forma, las APPs están fundadas en la gobernanza moderna, donde se instrumentan diferentes sectores para participar en tareas que en el pasado eran exclusivas del sector público.

Al ser una fórmula de colaboración de la gobernanza que se han sumado al diseño y ejecución de políticas públicas a partir de la colaboración entre actores públicos y del sector privado, para su funcionamiento se establecen acuerdos institucionales que les permita movilizar recursos para crear relaciones de responsabilidad y fomentar el diálogo y cooperación entre sectores (Ysa Figueras, Padrós Castellón, & Saz Carranza, 2008).

A partir de ello, la gobernanza plantea que, al existir diversos actores de distintos sectores de la sociedad, estos deben juntar esfuerzos en la búsqueda de resolución de problemas de carácter público. Así, Araya y Pliscoff (2012), explican que las APPs son parte de la innovación internacional que promueven el uso de diversos dispositivos formales para buscar la resolución de los problemas que aquejan a la sociedad, que a partir de acuerdos institucionales se compaginan acciones entre públicos y privados para lograr objetivos en donde ambas partes saldrán beneficiadas.

Las Asociaciones Público Privadas

Las Asociaciones Público Privadas (APPs), son acuerdos de colaboración entre el sector público y privado que permiten alcanzar ciertos objetivos específicos, y donde el gobierno junto con actores privados se hacen socios para la producción y provisión de servicios, permitiendo mejorar la relación entre la calidad y el precio de los bienes (Alborta, Stevenson y Triana, 2011).

La Ley de Asociaciones Público Privadas (DOF, 2012) en su artículo 2 establece que:

“Los proyectos de asociación público-privada regulados por esta Ley son aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país”. (DOF, 2012).

Las APPs han sido creadas a partir de un marco legal intermedio, donde se mantiene el control del Estado en la provisión del servicio, pero se suma la participación del sector privado. El contrato que se establece entre ambos actores formaliza la relación para definir el papel que

cada sector desempeñará y la forma en que se administrarán los recursos, riesgos y beneficios (Sada y Sada, 2014).

Cepal (2017) explica que se establece un contrato a largo plazo en donde la parte privada asume un riesgo significativo de la gestión y se vincula la remuneración del agente privado a la ejecución de sus funciones. A partir de estos esquemas la colaboración ha evolucionado y se ha insertado en espacios que antes no era posible. La creación de las APPs es una alternativa que permite impulsar una estrategia que involucra diversos actores del sector público y privado.

Estas asociaciones son el resultado de progresivas transformaciones en la economía mundial, debido a que las reformas estructurales han tenido como resultado una reestructuración de tareas que antes sólo eran responsabilidad del Estado y que, a partir de la incertidumbre económica, el crecimiento de la pobreza, vulnerabilidad y exclusión social han derivado en un crecimiento lento del comercio mundial (Sada y Sada, 2014; Bárcenas, 2017).

Existen dos grandes tipos de Asociaciones: i) de ámbito general y político, donde se diseñan acuerdos para el impulso de políticas para el desarrollo de un grupo de países o una región; y ii) las asociaciones productivas, que se dirigen a un espacio específico para proveer de infraestructura, bienes o servicios públicos como salud, educación, servicios carcelarios, entre otros (Cepal, 2017; Sada y Sada, 2014).

Las APPs han demostrado tener tanto beneficios como complicaciones en los proyectos que han tenido lugar. Por una parte, Alborta, Stevenson y Triana (2011) señalan como beneficios de las APPs la capacidad de otorgar servicios de mejor calidad, en menor tiempo y costo, basados en una gestión eficiente de riesgos y en la posibilidad de incorporar innovación tecnológica.

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados. (2016) en su documento: Las Asociaciones Público Privadas como Alternativa de Financiamiento para las Entidades Federativas, señala que las APPs no son una solución “mágica”, guardan en si un proceso complejo que requiere de habilidades especializadas, una gerencia pública integral de los proyectos, la capacidad del gobierno para hacer una planeación presupuestal responsable que no genere un obstáculo para las finanzas públicas (CEFP, 2016).

Algunas ventajas de las APPs se pueden ligar con la aceleración en la provisión de infraestructura, la implementación en menos tiempo, reducción de costos de operación y mantenimiento, distribución del riesgo, incentivos a la empresa privada para mejorar

administración y mejor calidad en los servicios, mayor aprovechamiento de activos y mejor gerencia del gobierno (CEFP, 2016).

La intervención a partir de las APPs supone una ayuda al mejoramiento de infraestructura, estimulando el crecimiento económico que eventualmente también llega al alcance de los pobres, no obstante, esta atención de la pobreza no se genera de forma directa, se debe asegurar que los resultados de los proyectos en verdad lleguen a los pobres (BM, 2015).

La atención de la pobreza por parte de las APPs se puede dar de diversas formas, por ejemplo, creando empleos que respondan a criterios geográficos, aumentando cobertura de servicios básicos, provisión de servicios en un área pobre a cambio del derecho a presar servicios en un área más próspera estableciendo estándares de servicio (BM, 2015). Estos alcances de la APP pueden localizarse en el diseño de los proyectos y su implementación.

Prato (2017) problematiza la promoción de las APPs explicando que hay una confusión y disolución de los límites entre lo público y lo privado, los cuales no son fijos y se redefinen ya que la concepción de los bienes públicos y la privatización a partir de la mercantilización ha modificado esta relación. El incremento en la participación del sector privado en las políticas públicas supone nuevos desafíos para la protección del interés público dentro de los marcos de las APPs, cuidando la superposición de los intereses públicos y privados. Por ello, debe priorizarse la integridad y cuidar los problemas que puedan surgir por conflicto de intereses.

De la misma manera, también existen organismos como la Corporación Financiera Internacional que otorga financiamientos al sector privado para impulsar proyectos (Cruz, 2016), esto fortalece el discurso generalizado sobre la necesidad de otorgar a diversos actores privados la responsabilidad de fomentar el desarrollo sin importar que esto adelgace las funciones del sector público.

Por su parte, el Banco Mundial y el BID han impulsado, en América Latina y el Caribe, la liberalización del comercio y la inversión del sector privado para la privatización de las industrias nacionales; así, el modelo de APPs es una estrategia política diferente que permite repartir funciones para la provisión de bienes y servicios y mantener la responsabilidad legal e institucional de los mismos (Cruz, 2016).

En su caso, México fue de los primeros países, a finales de la década de los ochenta, en comenzar a generar las reformas necesarias para permitir la incorporación de las APPs en los

marcos legales para su uso en diversos sectores económicos (Cepal, 2017).

Sin embargo, La Ley de Asociaciones Público Privadas, fue publicada hasta el 16 de enero de 2012, en la cual se establece que los proyectos entre instancias públicas y privadas son para aumentar la inversión y el bienestar social. En la reforma a la Ley del 21 de abril de 2016, se enuncia la creación del Fondo para Inversiones y Desarrollo Tecnológico dentro de la Ley de Ciencia y Tecnología, a fin de realizar asignaciones presupuestales anuales para cumplir con los objetivos de las APPs (DOF, 2016).

Las APPs se han desarrollado como una forma de participación del sector privado en tareas de cooperación para impulsar incentivos de crecimiento económico que permitan la reducción de la pobreza (Ramiro, 2012). De esta forma, se han creado los instrumentos legales necesarios para que el sector privado participe en acciones que originalmente eran responsabilidad del Estado.

Las APPs tienen un gran reto para poder cumplir con la exigencia social sobre transparencia en la asignación de recursos destinada a cada proyecto; diversos actos de corrupción ocurridos en varios países han señalado la importancia de la supervisión y rendición de cuentas.

A partir de lo enunciado con anterioridad sobre la revisión de las prioridades de los organismos globales, se puede señalar la importancia que cobra el combate a la pobreza en el cumplimiento de los ODS. De esta forma, se reconoce como prioritario la atención a este problema; sin embargo, se debe hacer énfasis en la relación de las empresas con las políticas públicas y las alianzas que de éstas derivan para buscar erradicar la pobreza (Ramiro, 2012).

La justificación de la participación del sector privado en tareas de combate a la pobreza se deriva de las agendas internacionales que establecen tiempos de acción a largo plazo, a las cuales también se han sumado como parte del discurso de la RSE, como una forma de integrar sus actividades con la sociedad (Ramiro, 2012).

Por otra parte, la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) ha sido un instrumento importante en la forma que las empresas privadas se han vinculado a las tareas del desarrollo. Ramiro (2012) establece que la lucha contra la pobreza se ha situado también como prioridad del sector privado como parte del impulso de la RSE a partir de la reconfiguración de su relación con la sociedad como una forma importante de ampliar su alcance mercantil. Así, se genera que los

pobres también se conviertan en miembros activos del mercado.

Si bien la RSE le ha permitido al sector privado impulsar una visión de compromiso social por parte de las empresas, las empresas transnacionales no sólo son vistas como creadoras de riqueza y bienes y servicios; la concepción como agentes de la globalización y su relación con la pobreza por los bajos salarios y los efectos que esto genera ha permeado de forma negativa al reconocer que estas mismas empresas generan un deterioro medioambiental y están inmersas en problemas de corrupción e irresponsabilidad social (Domínguez Martín, 2012, págs. 76-77).

De esta forma, Domínguez (2012) hace un rastreo de la participación de empresas transnacionales que va desde la Responsabilidad Social Empresarial hasta su papel como líderes del progreso social que les permite incluir a la población que ha sido excluida de la dinámica del mercado mundial. Bajo esta lógica se concibe a los pobres como clientes a los que se debe ayudar a mejorar su vida satisfaciendo sus necesidades por encima del nivel mínimo aceptable ajustando costos, calidad, sostenibilidad y beneficios.

La incorporación del sector privado en la lucha contra la pobreza no responde únicamente a intereses altruistas, las empresas son las primeras interesadas en el desarrollo porque éste es bueno para ellas mismas al impulsar un mejor contexto legal, social y económico que permite reducir riesgos para las empresas como contar con mano de obra en mejores condiciones que a la vez logre ser más productiva. Por ello, las grandes empresas han buscado sumarse a la lucha contra la pobreza, maximizando su contribución y ser parte de la solución de un problema que les aqueja directamente (Domínguez, 2012).

El Pacto Mundial es una iniciativa de la ONU para promover la ciudadanía corporativa que permita a las empresas privadas involucrarse en cuestiones sociales y medioambientales (PNUD, 2005). Las empresas crean empleos lo cual contribuye al desarrollo social. Las empresas al influir en el desarrollo generan las condiciones previas para hacer negocios al crear mercados estables y mejorar la gestión del riesgo.

El lanzamiento del Pacto Mundial como parte de la promoción de la ciudadanía corporativa global, para la promoción de la colaboración del sector privado en tareas del desarrollo que a partir de la RSE se recomendaba un código de conducta que incluía medidas en cuanto a las condiciones laborales, derechos humanos y medio ambiente (Domínguez, 2012).

Así, las APPs se han consolidado como un instrumento de cooperación voluntaria entre

sectores que funciona en contextos de fallo de mercado o de gobernanza y debilidad de infraestructuras para proveer de bienes y servicios básicos para asegurar la vida digna de las personas; los objetivos de la APP se alinean con el servicio que generan y los socios que la integran. De esta forma, las empresas han utilizado este marco normativo para fortalecer la gobernanza (Domínguez, 2012).

Durante la última década, las empresas han incorporado a su discurso los conceptos de los organismos internacionales para legitimar su participación, se ha buscado crear una fórmula que empate los objetivos empresariales con los institucionales generando negocios inclusivos que buscan integrar al mercado a los sectores empobrecidos, las APPs han permitido incorporar a la agenda del desarrollo a grandes empresas (Ramiro, 2012).

A partir de esta concepción, se ha normalizado la incorporación del sector privado permitiendo su participación en el debate público ya que éste tiene repercusiones directas en los negocios de los países en desarrollo (PNUD, 2005). De esta forma, se han impulsado diversas medidas desde los organismos internacionales que promueven la injerencia de las empresas privadas en temas de superación de la pobreza que buscan no sólo contribuir al desarrollo sino asegurar la rentabilidad de sus transacciones económicas (PNUD, 2005).

En el marco de la cooperación para el desarrollo, las APPs son un instrumento que no sólo facilitan la privatización de las políticas encaminadas a la justicia social, sino que reafirman el discurso de considerar a las transnacionales como actores fundamentales en el combate a la pobreza desplazando los objetivos de las políticas públicas hacia la rentabilidad del mundo empresarial (Pérez, 2012).

Cuando el sector privado se suma a las políticas de cooperación para el desarrollo, se formaliza mediante las APPs la entrada de empresas transnacionales como actor principal en la lucha contra la pobreza bajo el discurso de la RSE. En este sentido, el Pacto Mundial, establecido por la ONU, impulsó la idea del protagonismo del sector empresarial en el cumplimiento de los ODM. A partir de ello, no sólo se promueve la privatización de servicios, sino que se les otorga un valor social como agentes del desarrollo que respalda sus acciones (Pérez, 2012).

Ramiro (2012) argumenta que las APPs se encuentran al servicio de la mercantilización de sectores importantes para el desarrollo social y la difusión de la ideología de mercado a través de una educación para el desarrollo. Que como se explica en el documento del Pacto Mundial:

“cuando la pobreza disminuye, el poder adquisitivo aumenta y los mercados y sociedades donde operan las empresas se vuelven más estables. Las empresas que emprenden iniciativas para fomentar el desarrollo están contribuyendo a garantizar la existencia de una mano de obra más saludable y dinámica, mientras que demuestran que las empresas pueden ser parte de la solución para los problemas globales.” (PNUD, 2005, pág. 33)

Bajo esta concepción, se incluye a los pobres como nuevos clientes potenciales a partir de marcos que suman a los actores “de arriba” en las APPs construyendo un poder de compra por medio de la consolidación de nuevos espacios de comercio que se extienden en diversos países en desarrollo.

Las Asociaciones Público Privadas y la Cruzada Nacional Contra el Hambre

La Cruzada se lanzó en 2013 como el programa de política social más importante del sexenio de Enrique Peña Nieto. Se estableció como una estrategia de inclusión y bienestar social, y que su implementación debía estar impulsada por un proceso participativo para conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales para el cumplimiento de sus objetivos, principalmente encaminados a combatir el hambre, desnutrición y pobreza multidimensional extrema (DOF, 2013).

A partir de ello, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) firmó convenios de colaboración con empresas privadas como Pepsico, Nestlé, Un Kilo de Ayuda A.C., la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales A.C. (ANTAD), la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo de los Estados Unidos Mexicanos (CONCANACO), Cruz Roja Mexicana y diversos convenios con gobiernos locales y universidades públicas de la República Mexicana para desempeñar funciones, relacionadas con el Programa Sin Hambre, que van desde la difusión de información, combatir la desnutrición, creación de proyectos productivos y asegurar la disponibilidad física de alimentos. De esta manera, se establecen las alianzas público privadas para la atención de problemas sociales y se involucra a diferentes actores en las acciones de combate a la pobreza.

En el convenio establecido con la empresa Pepsico se puede leer en el artículo uno lo

siguiente: “contribuir a garantizar la seguridad alimentaria y hacerla accesible a través de productos nutritivos a la población en situación de pobreza y pobreza extrema... a) Coadyuvar en los avances científicos de productos alimentarios que contribuyan a combatir la desnutrición. b) Apoyar en el desarrollo de proyectos productivos sustentables en las comunidades en pobreza y pobreza extrema. c) Apoyar la donación de productos nutritivos que ‘PEPSICO’ realice a otras organizaciones de la sociedad civil participantes en la Cruzada.”

En el caso del convenio con Nestlé, se establece el “desarrollo y organización de proyectos productivos con el propósito de contribuir a mejorar la disponibilidad física de alimentos accesibles a la población en situación de pobreza y pobreza extrema”. Posteriormente, se enlistan, en el documento, diversos proyectos productivos como Mujeres Emprendedoras, Proyecto Productivo en el Campo que estipula impartir cursos para la capacitación de producción de café en Guerrero y de leche en Veracruz, así como cursos de cocina denominado ‘Mi Dulce Negocio’ dirigido a mujeres de las comunidades beneficiarias del programa.

Este tipo de convenios en el marco de la Cruzada contra el Hambre, deja ver la incorporación de empresas privadas en estrategias de combate a la pobreza, como se ha hecho antes en temas de infraestructura o servicios públicos. Dado esos casos, también en este nuevo panorama las empresas asumen responsabilidades públicas, gestionan recursos y administran riesgos relacionados con la pobreza.

Los convenios marcaban su inicio en abril de 2013, cada uno señalaba distintas actividades que se realizarían y se estipulaba que para su correcto funcionamiento se instrumentarían las alianzas estratégicas público privadas que fuesen necesarias con la finalidad de cumplir sus objetivos. Cada convenio tenía actividades señaladas a realizar por cada empresa, en algunos casos los convenios fueron renovados en el 2014 y 2015 como fue el caso de Un Kilo de Ayuda.

De manera oficial no se dio a conocer si los convenios han seguido funcionando y si cumplieron sus objetivos a partir de su establecimiento. Sin embargo, esto constituyó una forma de colaboración público privada que buscaba atender de una forma distinta el combate a la pobreza.

Conclusión

El interés de realizar el análisis de las APPs a través de la Cruzada se debe a que es una estrategia que reúne esfuerzo de múltiples programas presupuestales y acciones de gobierno de los tres órdenes con el fin de abordar una misma problemática multidimensional. En la teoría, abordar una problemática de esta naturaleza es muy complicado y requiere de un diseño complejo con una cantidad extensa de estrategias, por ello es importante conocer las acciones de la Cruzada y si estas mismas contribuyen de manera sustancial al cumplimiento de sus objetivos de diseño.

Como se describió antes, las APPs responden a un tipo de gobernanza que ha abierto camino en la acción pública para la pluralización de los actores en servicios sociales, sin embargo queda reflexionar sobre los intereses que impulsan a las empresas a sumarse a tareas de combate a la pobreza. Al tomar a la Cruzada como primer ejemplo de esta inclusión en combate a la pobreza, ¿son las APPs una solución viable para incluir actores en las tareas que desempeñaba el Estado? En un mundo globalizado y de mercados liberados, ¿Quién debe dar atención a las personas en pobreza?

Bibliografía

- Alborta R. Guillermo; Stevenson, Claudia; Triana, Sergio (2011) Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios. Una visión hacia el futuro. Banco Interamericano de Desarrollo, división de Mercados de Capital e Instituciones Financieras. Documento de Debate #IDB-DP-195. Noviembre 2011
- Araya, J. P., & Pliscoff V, C. (2012). Las Alianzas público privadas como gatilladoras de innovación en las organizaciones públicas: Reflexiones a partir de la situación chilena. Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública, 173-198.
- Arizmendi, Luis; Boltvinik, Julio. (2007) Autodeterminación como condición de desarrollo en la era de mundialización de la pobreza. Revista Mundo Siglo XXI pp. 32-53. El Colegio de México, México, Distrito Federal. México. ISSN 1870-2872
- Bárceñas, Alicia. (2017) Presentación ejecutiva: Asociaciones público privadas como instrumento para fortalecer los objetivos del Proyecto Mesoamérica. Documento elaborado para la XVI Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla.
- BM (2015) Support to Public-Private Partnerships: Lessons from Experience in Client Countries.

https://elibrary.worldbank.org/doi/full/10.1596/978-1-4648-0630-8_ch1

Boltvinik, Julio (2013) Evolución de la pobreza y la estratificación social en México y el Distrito Federal 1992-2010. Valoración crítica de las metodologías de medición y las fuentes de información. (con la colaboración de Araceli Damián, Miguel Calderón, Alejandro Marín, Martha Elva Gómez, Héctor Figueroa y Luis Ángel Tellez), Evalúa DF, marzo 2013.

_____ (1997) Diversas visiones sobre la pobreza en México. Factores determinantes. Política y Cultura, núm. 8, primavera 1997, pp. 115-135. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. Distrito Federal, México.
<http://www.redalyc.org/pdf/267/26700806.pdf>

Cabrero, E. (2005) Acción pública y desarrollo local. FCE: México

CEFP (2016) Las Asociaciones Público Privadas como Alternativa de Financiamiento para las Entidades Federativas. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados.

CEPAL (2017) Asociaciones público privadas como instrumento para fortalecer los objetivos del Proyecto Mesoamérica. Documento elaborado para la XVI Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. San José, Costa Rica, 28 y 29 de marzo de 2017.

Cogco Calderón, Adolfo Rogelio; Rodríguez Vargas, Miriam; Pérez Cruz, Jorge (2010) Un análisis de la Política Social en México a través de los programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local. Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana. Año V, No. 9. Enero-junio de 2010. pp. 1-35. Universidad Iberoamericana A.C., Ciudad de México. www.uia/iberoforum

Cruz, David (2016) Asociaciones Público-Privadas desde la Banca Multilateral. Implementación en América Latina, Parte II. Asociación Ambiente y Sociedad, Bogotá, Colombia, mayo de 2016

DOF (2013) Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre.

_____ (2012) Ley de Asociaciones Público Privadas.

Domínguez Martín, R. (2012). La Responsabilidad Social Global Empresarial (RSGE): el sector privado y la lucha contra la pobreza. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, 59-

93.

- Guillén López, Tonatiuh; Ordóñez Barba, Gerardo (2014) Dimensiones y desafíos de la pobreza en México. En: Desafíos de la pobreza para la agenda del desarrollo de México, coords.: Guillén López, Tonatiuh y Ordóñez Barba, Gerardo. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte; México, D.F.: El Colegio de México: Red de Colegios y Centros de Investigación. pp. 9-30
- Hernández Laos, Enrique (2001) Retos para la medición de la pobreza en México. Revista Comercio Exterior del Banco Nacional de Comercio Exterior. Vol, 51, Núm. 10, octubre 2001. ISSN-0185-0601
- Lascoumes, Pierre y Le Gales, Patrick (2014) Sociología de la Acción Pública. El Colegio de México: México.
- Mayntz, R. (2001) El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Revista del CLAD Reforma y Democracia, octubre 2001.
- Murillo, Susana (2007) Naturalización de la pobreza y la desigualdad. Efectos políticos y subjetivos de las estrategias del Banco Mundial. La revista del CCC, septiembre 2007, no. 1. ISSN 1851-3263
- Pérez, S. M. (2012). Alianzas Público-Privadas. Observatorio de Multinacionales en América Latina. Obtenido de <http://omal.info/spip.php?article4810>
- PNUD. (2005). Implementando el Pacto Mundial.
- Porras, F. (2012). Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México. México: Instituto Mora.
- Prato, Stefano (2017) Means of implementation or means of appropriation. http://www.socialwatch.org/sites/default/files/Spotlight2017_2_17_Prato.pdf
- Ramiro, P. (2012). Alianzas público-privadas para el desarrollo: RSC y relaciones ONGD-empresas. Oñati Socio-legal Series, 196-210. Obtenido de <http://ssrn.com/abstract=2083467>
- Sada Correa, Heidi; Sada Correa, Ingrid. (2014) Evolución y análisis institucional del esquema de asociaciones público – privadas en México. Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana. Año IX, No. 117. Enero-junio de 2014 pp. 28-72. ISSN: 2007-0675. Universidad Iberoamericana A.C., Ciudad de México.

- Sotolli, Susana (2000). “La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia”. En *Revista Mexicana de Sociología*, Vol 62. No. 4, pp. 43- 65
- Stahl, Karin (1994) *Política Social en América Latina. La privatización de la crisis*. Nueva Sociedad No. 131 mayo-junio, pp. 48-71.
- Villagómez, Alejandro (1995) *Mecanismos de participación del sector privado en el financiamiento de proyectos gubernamentales: la experiencia reciente en México*. *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995.

Gobernanza multinivel y la participación de jóvenes en el diseño de la política pública de juventud-Nariño-Colombia

Multilevel governance and youth participation in the design youth public policy-Nariño-Colombia

Diana Paola Figueroa Peña¹

Resumen: Los cambios políticos, sociales y económicos suscitados en las últimas décadas en Latinoamérica han impulsado nuevas formas de interacción entre el Estado y la ciudadanía. La gobernanza multinivel es un modo operativo que permite la materialización de objetivos de tipo global a partir de la concertación de agendas y de relaciones flexibles que posibilitan el intercambio de recursos. Esta ponencia presenta un estudio de caso analizado bajo el marco analítico de la sociología de la acción pública que permite conocer el proceso de configuración de gobernanza que tiene como resultado el diseño de la política de juventud en Nariño.

Abstract: The political, social and economic changes that have taken place in recent decades in Latin America have prompted new forms of interaction between the State and the citizens. Multilevel governance is an operational mode that allows the realization of global objectives based on the coordination of agendas and flexible relationships that enable the exchange of resources. This paper presents a case study analyzed under the analytical framework of the sociology of public action that allows knowing the process of configuration of governance that has as a result the design of the youth policy in Nariño.

Palabras clave: gobernanza multinivel; juventud; participación; políticas públicas.

Introducción

En Latinoamérica los procesos de democratización han estado guiados por las reformas de segunda y tercera generación durante el siglo XX, los cuales obligaron al Estado a reorganizarse tanto en su funcionamiento administrativo como en su capacidad de interacción entre gobernantes y gobernados. El auge y el incremento de los asuntos públicos sumado a las transformaciones sociales, políticas, económicas y poblacionales, fueron generando condiciones para que el Estado

¹ Maestría en Investigación de políticas públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Políticas públicas, participación y gobernanza, diapafipe20@gmail.com.

se adaptara a los cambios del entorno y realizara acciones para incluir a la sociedad civil en procesos de participación para la democracia (Ramírez, 2017).

Estas olas de democratización (segunda y tercera) en nuestro continente también visibilizaron la existencia y prevalencia de corrupción, individualismo, déficit de control social y participación de los ciudadanos dentro de la arena decisonal, lo cual repercutía en la calidad de la democracia y la forma de gobernar, en la cual el Estado es quien regula, modifica y transforma marcos de acción formales e informales en la sociedad de manera unidireccional.

En este sentido a finales de los años ochenta e inicios de la década de los noventa los cambios constitucionales en países como Venezuela, Brasil y Colombia entre otros, son el reflejo que el Estado asumía posiciones más flexibles frente a la tarea de gobernar. Flexibilidad entendida como el crear y propiciar espacios y mecanismos para el debate, la argumentación, contraposición etc, en los cuales las relaciones entre actores tenían como propósito ser mas horizontales y los espacios más deliberativos y de concertación.

Si bien es cierto como se mencionó anteriormente el Estado se adaptaba paulatinamente a los cambios del entorno, es el auge de la gobernanza como concepto y alternativa frente a las condiciones heterogéneas de los territorios latinoamericanos, el que logra consolidar esta idea dentro del argot político y social, frente a la urgencia de encontrar mecanismos de interacción efectiva entre Estado y ciudadanía, como también de generar escenarios donde no solo actores estatales y sociales pudieran participar de los asuntos públicos, sino que se reconociera la importancia de incluir a otros sectores como el privado, la academia, organismos internacionales y ONG`s.

Kooiman (2003), menciona que existen varios modos de gobernanza que están sujetos a las formas de interacción del gobierno, entre ellos: el autogobierno que responde a sus propios códigos e instituciones internas; la cogobernanza centrada en formas horizontales de gobierno en las cuales no existe un actor dominante; y por último el modo jerárquico donde predominan las interacciones formalizadas.

Otros autores como Pierre y Peters (2002), analizan una variable de suma importancia al hablar de gobernanza, un factor que en gran medida ha revolucionado de diversas formas (negativas vs positivas) la manera de entender, comprender y comunicar contenidos al mundo, y por ende la forma de generar intercambios entre actores. Esta variable es la globalización.

La globalización permite que la forma de gobernar ya no solo se quede en el ámbito local, regional y hasta nacional, pues las relaciones entre diversos actores independientemente que sean individuales o colectivos, son posibles porque existe una lógica común frente a temas determinados que convierten objetivos como la inclusión, la participación, la disminución de la pobreza, el medio ambiente, la paz, las buenas practicas gubernamentales entre otros, en objetivos globales. Por lo tanto, en las arenas decisionales de las diferentes esferas territoriales existen agendas comunes con actores de carácter internacional y supranacional, un ejemplo de ello son los objetivos de desarrollo sostenible o los antes denominados objetivos de desarrollo del milenio, impulsados por las organizaciones de las Naciones Unidas presentes en gran parte del territorio latinoamericano.

Esta nueva condición del mundo globalizado propone un nuevo modo de gobernanza, quizás contemporánea denominado multinivel, una gobernanza de puertas abiertas, con una forma de operar en la cual ya no es necesaria la jerarquía para tomar decisiones pues las relaciones se generan en dos sentidos verticales entre el Estado y los niveles subnacionales (sin escalas ni permisos entre niveles) y horizontal entre el Estado, los actores gubernamentales, no gubernamentales, ONG`s, sector privado etc. Si bien es cierto es evidente el desplazamiento del rol del Estado este tipo de gobernanza generalmente asociado con la Unión Europea cada vez es más común en territorios latinoamericanos y sus regiones, pues la intención es dinamizar las relaciones entre niveles territoriales (nacional, regional, municipal) para compartir objetivos y así consolidarlos (Marks y Hooghe 2010; Figueroa 2017).

En Colombia desde los años sesenta y setenta se han realizado acciones que permitan dar mayor autonomía a sus departamentos (nivel regional) para el diseño de políticas públicas y la implementación de acciones que permiten garantizar bienestar a sus ciudadanos. Es en 1991 con la nueva constitución política que se reafirman los anteriores propósitos con un elemento fundamental como la descentralización. Sin embargo, a pesar de su impulso no siempre ha podido lograr que los departamentos disminuyan la dependencia del nivel nacional para resolver sus propios problemas y administrar sus recursos, como también de hacer más accesibles los espacios de decisión institucional a la ciudadanía, pues la administración pública no se ha consolidado de manera uniforme en las entidades territoriales, sino que se ha implementado en desigual extensión e intensidad, donde prevalece el desconocimiento del territorio y las escasa

competencias en participación, políticas públicas etc tanto de la ciudadanía y los actores gubernamentales.

Frente a este panorama sumado a otros factores de tipo estructural como el conflicto armado, la forma de gobernar se convertiría en un resto para los 32 departamentos que integran Colombia, y las alianzas con organizaciones de carácter internacional se convertirían en la opción para lograr cumplir con las metas establecidas en las agendas gubernamentales. Nariño un departamento ubicado al suroccidente del país, frontera terrestre y marítima con el Ecuador es un ejemplo de como el rol del Estado se ha transformado bajo el modo de gobernanza multinivel desde finales de los noventa y la última década del siglo XX.

Este modo operativo de gobernanza se fue configurando a raíz de ser Nariño un departamento catalogado como territorio de alta conflictividad, pues históricamente ha sido un lugar geográfico estratégico para los grupos al margen de la ley, principalmente para la producción y comercialización de cultivos ilícitos. Lo anterior ha agudizado las problemáticas sociales en especial de mujeres, niños y jóvenes incrementando su vulnerabilidad frente a la participación de acciones ilegales de manera voluntaria o involuntaria.

En este sentido, son las organizaciones de las naciones Unidas especialmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD como también organizaciones como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID, quienes se convierten en los principales aliados para un gobierno subnacional como Nariño, el cual alinea su agenda local con las agendas internacionales principalmente en el tema de juventud, pues Colombia atravesaba por el denominado bono demográfico en el cual la mayoría de su población se encontraba entre los 14 y 30 años. Población joven que necesitaba garantía de sus derechos como actores estratégicos para el proyecto modernizador del desarrollo y progreso impulsados por la ONU, pero internamente en Nariño los jóvenes necesitaban ser visibilizados como grupo poblacional y sujetos políticos para la transformación de su realidad y territorio. La alternativa para estos dos propósitos fue el diseño de la política pública de juventud departamental.

Esta ponencia hace parte del trabajo de investigación de maestría. Presenta un estudio de caso ubicado en el departamento de Nariño de tipo representativo, interpretativo e intrínseco acerca de la configuración de la gobernanza multinivel en el diseño de la política pública de juventud en el departamento de Nariño en el periodo comprendido entre 2007 a 2015. El análisis

parte desde la disciplina del análisis de políticas públicas centrado en su enfoque cognitivo y la posición ontológica constructivista que le otorga mayor relevancia a los marcos cognitivos, normativos y de acción de los actores durante el proceso de diseño de la política.

En coherencia con lo anterior se hace uso de marco analítico de la sociología de la acción pública, identificando y comprendiendo sus cinco elementos: 1. Actores, individuales o colectivos, dotados de intereses y recursos para realizar estrategias en la arena decisional; 2. Instituciones, formales o informales que determinan la estabilidad, estructura y cambio de las sociedades; 3. Ideas, marcos cognitivos y normativos que reflejan la percepción del mundo por parte de los actores; 4. Proceso, como el resultado de la interacción y análisis entre ideas, intereses e instituciones, lo cual permite conocer, comprender e interpretar la movilización de actores y sus dinámicas de intercambio, y por último 5. Resultados, outputs cuando el efecto recae sobre los sujetos de política, modificando sus comportamientos y outcomes cuando las consecuencias de la acción pública están sobre la situación problemática (Lascoumes y Le Galés 2014; Figueroa 2017).

Interacción entre ideas, intereses (actores) e instituciones

Los jóvenes son una población que ha estado presente en las diferentes transformaciones de la sociedad, se han hecho cada vez más visibles por su capacidad de asombro y de movilización social, prueba de ello es la organización en grupos y colectivos en defensa de los derechos raciales, de género, ambiente y las expresiones de contracultura después de la segunda guerra mundial en oposición a las consecuencias de este conflicto.

Esta visibilización fue alejando paulatinamente a los jóvenes de los estereotipos asignados en el marco del sistema económico que otorgaba a esta población características asociadas al relevo económico generacional. Las movilizaciones como la de Mayo del 68, la revolución hippie entre otros, sentó un precedente frente a la manera de abordar el tema de juventud, haciendo que hablar de jóvenes vaya más allá de descripciones físicas y psicológicas propias de un ciclo vital. La juventud es entonces una categoría sociohistórica, pero dinámica ya que los jóvenes van a la vanguardia del tiempo y sus cambios. En este sentido cada vez es más recurrente preguntarse acerca de ¿Quiénes son los jóvenes? ¿Qué los moviliza? y ¿Cómo se relacionan y perciben el mundo? (Brito, 2002; Álvarez, 2016).

Las respuestas a estas preguntas tienen diversas ópticas y dependen del actor quien las responda, su entorno y la influencia histórica que ha percibido o recibido de los cambios sociales, económicos y políticos. En Colombia la construcción de la idea de juventud ha sido creada por la presencia del movimiento estudiantil y su incidencia en las reformas educativas de los setenta y ochenta, y la participación en la constituyente de 1991 a través del movimiento séptima papeleta¹. También el conflicto armado y la influencia del narcotráfico han sido factores que han modificado el comportamiento de los jóvenes y la manera como se reconocen y la sociedad los percibe.

En este sentido durante los años setenta hasta los noventa se gestan dos imaginarios acerca de los jóvenes: el primero surge de la incidencia del movimiento estudiantil que hace que los jóvenes sean héroes, pero a la vez estigmatizados, pues se atreven a denunciar lo que el resto de la sociedad calla (déficit en salud, educación) y a la vez son criminalizados por protestar, lo cual les da el apelativo de revoltosos y sin futuro. Más adelante con la agudización de la guerra a finales de los ochenta y durante los noventa los jóvenes son víctimas y victimarios. Víctimas en el sentido que se han convertido en una de las poblaciones más vulnerables, con escasa garantía de derechos, y victimarios porque de manera voluntaria o involuntaria hacen parte de grupos y acciones al margen de la ley, por lo tanto, los jóvenes son percibidos como riesgo social.

Estas visiones son las que han sido acogidas por los actores gubernamentales orientando el diseño de las políticas públicas en las cuales los jóvenes no son sujetos políticos sino una responsabilidad política que debe ser contenida. Por tal razón las políticas públicas o los cursos de acción formulados desde los sesenta mantienen un componente de paternalismo que hace que el joven se asuma y este a la espera de acciones desde el Estado reconociéndose como beneficiario.

El joven como beneficiario es una idea que se va heredando en el ámbito gubernamental y permea los otros niveles territoriales, se afianza por los escasos recursos para el tema de juventud y los débiles conocimientos acerca de esta categoría sociohistórica por parte de los funcionarios públicos. Nariño no es la excepción más aun cuando la incidencia del movimiento estudiantil ha logrado influir la organización social y comunitaria en defensa de la educación y los servicios públicos y la continua denuncia del abandono estatal y las álgidas consecuencias del conflicto.

Sin embargo, a mediados de los ochenta la ONU inicia un proceso de divulgación y

movilización de una nueva idea acerca de la juventud. Una idea que invita a los territorios a incluir a los jóvenes dentro de las decisiones, pues su movilización e influencia en los asuntos públicos es cada vez más notoria (protestas guerra Vietnam). Además, las regiones de Latinoamérica incluida Colombia y Nariño atraviesan por el denominado bono demográfico una razón más para que los jóvenes sean visibilizados dentro de la sociedad y las agendas públicas y gubernamentales, pues los jóvenes hacen parte del proyecto de modernización del Estado en la cual el desarrollo y el progreso son la bandera.

En el año 2000 se instaura una agenda internacional con los ocho objetivos del milenio, una agenda que moviliza la idea de los jóvenes como actores estratégicos para la transformación de los territorios. En el marco de esta agenda organismos de cooperación internacional llegan a Nariño impulsando nuevas formas de relación entre Estado y ciudadanía (gobernanza) para cumplir objetivos globales comunes. La consolidación de alianzas es posible porque se articulan intereses que responden a realizar acciones para los jóvenes que son una población vulnerable, beneficiarios y riesgo social (Estado) y la inclusión de los jóvenes en espacios de toma de decisión como parte de la socialización e implementación de los ODM (cooperación internacional).

Cuadro 1: Construcción idea de juventud

ACTOR	IDEAS	INTERESES
Gobernación de Nariño	joven como: -Problema -Riesgo social -Beneficiario de política -Actor Estratégico	-Modificar la conducta -Cumplir las competencias legales -Cumplir el plan de desarrollo
Cooperación internacional	Joven como: -Impulso al desarrollo -Actor estratégico.	-Impulsar el enfoque de desarrollo -Implementar acciones para el cumplimiento de los ODM -Experiencias exitosas en contextos de conflicto.

Jóvenes	Joven como: -Cambio ante la situación de crisis. -Rebeldes -Sujetos políticos -Actores estratégicos.	-Visibilizarse como un grupo poblacional diferente -Ser reconocidos como sujetos políticos -Actores estratégicos.
----------------	--	---

Fuente: Figueroa 2017

A medida que los actores se van relacionando los actores se van generando estrategias de intervención, se hacen uso de las instituciones formales como las leyes, reglas y procedimientos para respaldar este nuevo proceso de interacción. Paulatinamente el reconocimiento principalmente de los actores de cooperación internacional por parte de los gubernamentales y jóvenes afianzan conductas, modifican comportamientos (instituciones informales) que tienen como resultado el diseño participativo de la política pública de juventud.

Configuración de la gobernanza multinivel en Nariño

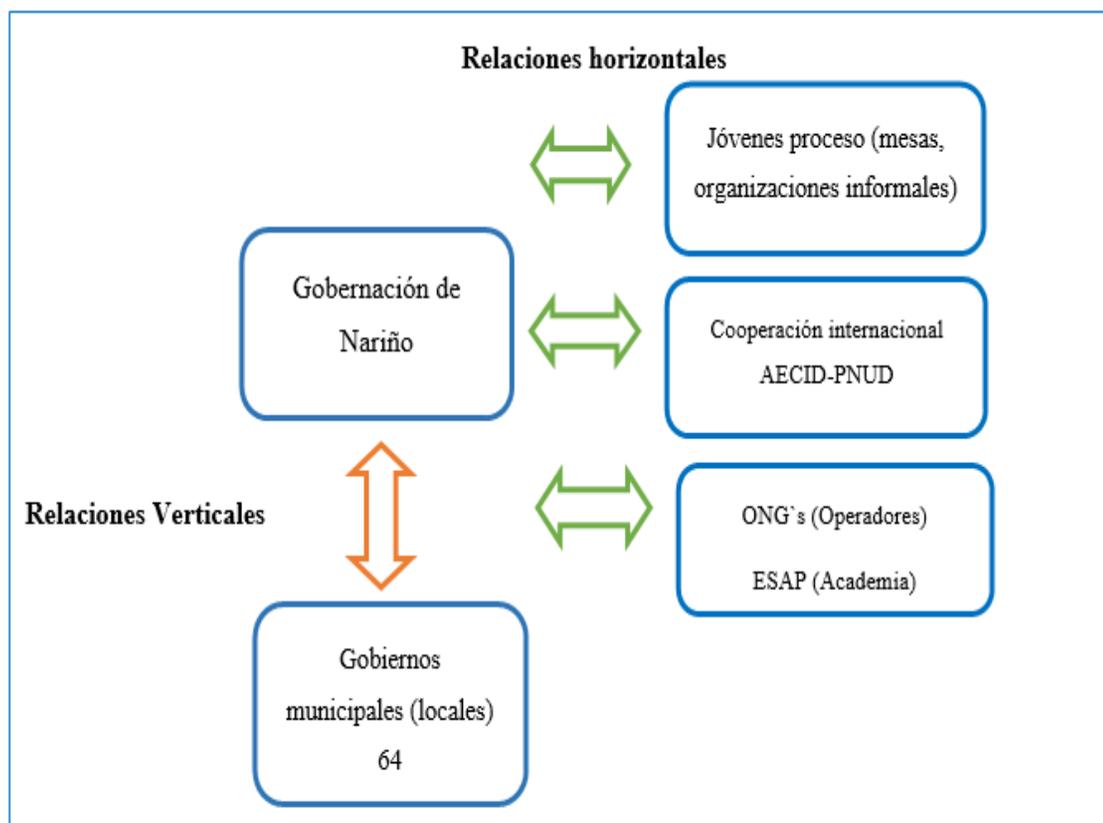
A partir de la presencia de cooperación internacional en Nariño se crea una estrategia que permita la unificación de agendas y la focalización de recursos con el propósito de cumplir un mismo objetivo y generar un mayor impacto. En este sentido se crea el Sistema Departamental de juventud el cual está compuesto por actores, gubernamentales, organizaciones de jóvenes formales e informales, academia, sector privado y cooperación internacional. Esta figura de organización concertada facilita la coordinación y la interacción entre actores de manera vertical y horizontal.

La amalgama de este tipo de gobernanza son los recursos ya sean de tipo político, económico, legal y cognitivo que cada actor posee para realizar el intercambio, estos pueden persuadir, influenciar y generar efectos en los otros actores (Dente y Subirats 2014).

En el diseño de la política de juventud jugó un rol fundamental el recurso económico como insumo principal para la configuración de este tipo de gobernanza, pues entorno a este se generaron las principales alianzas estratégicas. El recurso económico y financiero, se usó como una carta de presentación junto con los objetivos e intereses de PNUD y AECID. El resto de

actores principalmente el gubernamental como responsable y garante de derechos al no contar con recursos económicos suficientes para afrontar la situación socialmente problemática de los jóvenes, alinea y articula sus intereses con las agencias de cooperación internacional.

Cuadro No. 2: Relaciones entre actores-gobernanza multinivel



"Fuente: Información extraída Gobernación de Nariño (2011)"

Los recursos legales, políticos y cognitivos también fueron relevantes, aunque en menor medida, estos garantizaron parcialmente una participación instrumental de los otros actores pertenecientes al sistema de juventud (jóvenes, actores no gubernamentales, academia etc.). El recurso cognitivo ha sido una de los valores agregados al proceso de diseño de política pública pues el proceso contemplaba la formación de líderes como también para las agencias de cooperación experiencias exitosas en el diseño de políticas en territorios catalogados con alta conflictividad.

Participación de los jóvenes y la gobernanza multinivel

La configuración de la gobernanza multinivel permitió la implementación de una nueva idea movilizadora donde los jóvenes son actores estratégicos de transformación. Para materializar esta idea se implementa una metodología participativa para el diseño de la política pública que inicia con la formación política en cinco momentos: el reconocimiento de la realidad como jóvenes y sujetos políticos (lectura de la realidad), 2. La identificación de puntos de convergencia y divergencia (análisis de la realidad); la comparación entre vivencias, contextos e historias de vida (confrontación de la realidad); la formulación de propuestas para cambios personales y comunitarios (transformación de la realidad) y finalmente la implementación de las nuevas ideas y la modificación de comportamientos (materialización del cambio).

Esta etapa de formación se articuló con la participación de los jóvenes en el sistema departamental de juventud, logrando que hagan parte de la configuración de la gobernanza multinivel. Sin embargo, ya en los espacios decisionales la participación de los jóvenes en este modo operativo de gobernanza se limitaba a la participación informada y consultiva. Es decir, los jóvenes tenían voz en la arena decisional mas no voto, la razón es porque los recursos de intercambio que los jóvenes poseían no eran suficientemente fuertes para influir los comportamientos y decisiones de los actores.

Cuadro No. 3: Recursos de actores, gobernanza multinivel

Recursos Actores	Políticos	Financieros	Legales	Cognitivos	Incidencia en las concertación de agendas	
					Si	No
Gobernación de Nariño	X		X	X	Si	
Cooperación Internacional	X	X	X	X	Si	
Jóvenes del proceso			X	X		No
Operadores ONG's				X		No

Municipios	X		X			No
Academia			X	X		No

Fuente: Figueroa 2017

La gobernanza multinivel si bien es cierto ofrece la posibilidad de dinamizar y flexibilizar las relaciones intergubernamentales y entre actores no estatales también en este caso se ha convertido en un juego político en el cual el rol del Estado ha sido desplazado no solo en la forma de interacción y cercanía con la ciudadanía sino en las competencias que le han sido otorgadas, dando paso al denominado pacto fáustico que hacen mención Pierre y Peters (2002), en el cual es posible concertar y materializar objetivos pero existe la posibilidad de que se sacrifiquen la autonomía de los procesos territoriales.

Para el caso de la participación de los jóvenes la gobernanza multinivel logro visibilizar este grupo poblacional y posicionar el tema en las agendas gubernamentales, logrando el diseño e implementación de la política pública, como también permitió la movilidad social de jóvenes que participaron el proceso, siendo hoy funcionarios públicos, líderes o encargados del tema de juventud en diferentes municipios. Sin embargo, el proceso de participación sigue dependiendo del impulso de actores como organizaciones de cooperación internacional que gozan de reconocimiento y status de expertos. Esta gobernanza ha materializado la participación institucional pero no logra consolidar estrategias efectivas para reconocer toda la dinámica juvenil en el departamento Nariño.

Conclusiones

Para concluir, este estudio de caso permite profundizar en acerca de las prácticas en los territorios que se instauran y se convierten en instituciones formales frente a las interacciones del Estado y la ciudadanía. Si bien es cierto en Nariño no se reconoce la existencia como tal de una manera conceptual de la denominada gobernanza multinivel, los hallazgos en campo permiten identificar que se ha configurado este modo de gobernanza a partir de tres factores fundamentales: La descentralización, la presencia de organismos internacionales que dinamizan la implementación de la gobernanza y la nueva idea de juventud y la inversión de recursos internacionales frente a la situación de conflicto, la escasos recursos otorgados para el tema de juventud y la necesidad de

implementar acciones para jóvenes.

La gobernanza multinivel es un modo operativo que se mantiene en el territorio no solo porque cooperación internacional es un aliado estratégico para los actores gubernamentales y sociales, sino porque ha sido la alternativa para que la política pública departamental de juventud pueda ser implementada en todos los municipios que componen en el departamento de Nariño a través de las relaciones verticales.

Finalmente, al analizar el proceso de configuración de la gobernanza multinivel a partir de las ideas, intereses e instituciones permite conocer los resultados, en primera instancia **outputs** frente a la forma de participación de los jóvenes y los **outcomes** al transformar paulatinamente el imaginario negativo de los jóvenes e incentivar su participación en los procesos decisionales.

Bibliografía

- Álvarez, Lucia. 2016. “Jóvenes y ciudadanía en la Ciudad de México” En el *Derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*, coordinado por Carrión, Fernando y Jaime Erazo. México: 281-332. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-PUEC
- Brito, Roberto. 2002. “Identidades juveniles y praxis divergente; acerca de la conceptualización de juventud”. *Jóvenes, culturas e identidades urbanas*. coordinado por Nateras Alfredo. México: 43-60. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Dente, Bruno y Joan Subirats. 2014. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. Barcelona: Editorial planeta.
- Figuerola, Diana. 2017. “acción pública y juventud en Nariño: un análisis de la participación de los jóvenes en el proceso de la política pública 1997 -2015” Tesis de maestría, Flacso Ecuador.
- Gómez, Deyanira. 2011. Las organizaciones internacionales en la gobernanza. Qhapaq Ñan-Gran Ruta Inca entre Ecuador y Perú. Ecuador: Flacso-Abya Yala.
- Kooiman, Jan. 2003. “Gobernar en gobernanza”. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional, gobernanza, democracia y bienestar social, realizado en Barcelona, noviembre.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès. 2014. Sociología de la acción pública. México D.F: Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.

- Marks Gary, Liesbet Hooghe. 2010. “Contrasting Visions of Multi-level governance” en Multi-level Governance. Editado por Ian Bache y Mathew Flinders, 15-30. New York: OXFORD University Press.
- Peters Guy y Jon Pierre. 2002. “La gobernanza en niveles múltiples ¿Un pacto fáustico?” *Foro Internacional* vol LXII (3): 430-453.
- Ramírez, Danny. 2017. “¿Por qué persisten los déficits de control social? Análisis de la política petrolera ecuatoriana con aplicación de process tracing y formalización bayesiana (2005 - 2015). Tesis de maestría, Flacso Ecuador.

Notas _____

¹ La séptima papeleta fue una organización de jóvenes principalmente estudiantes que tuvo gran influencia en la reforma constitucional de 1991 en Colombia.

**Las prácticas de gobernanza desde el sentido de profesionalización de la función directiva.
El caso de la educación secundaria en la Ciudad de México**

**Governance practices from the point of professionalization of the managerial function. The
case of secondary education in Mexico City**

María Verónica Nava Avilés¹

Resumen: El trabajo colaborativo como eje de análisis del reporte parcial de investigación cualitativa revisa elementos explícitos e implícitos del sentido de corresponsabilidad y su influencia en la escuela al promover el desarrollo de acciones de gobernanza democrática para la mejora institucional en los resultados que los actores educativos asumen a partir de las funciones de dirección. El propósito central del trabajo, a través del análisis hermenéutico de entrevistas semiestructuradas a directivos, es dar cuenta de formas y reglas institucionales de gestión escolar para responder a las políticas y los programas educativos desde los esquemas de análisis de la política pública.

Abstract: The collaborative work as an axis of analysis of the partial report of qualitative research reviews explicit and implicit elements of the sense of co-responsibility and its influence in the school by promoting the development of democratic governance actions for institutional improvement in the results that educational actors assume. from the direction functions. The central purpose of the work, through the hermeneutic analysis of semi-structured interviews with managers, is to account for forms and institutional rules of school management to respond to policies and educational programs from the public policy analysis schemes.

Palabras clave: gestión escolar; prácticas de gobernanza; profesionalización de la función directiva; educación secundaria; liderazgo.

Introducción

Los actuales cambios a la educación obligatoria exigen que los profesionales con funciones de dirección desarrollen una gestión escolar con mayor participación social como parte de la nueva

¹ Doctora en Educación. Responsable del Cuerpo Académico CAEF ENSMX-CA-5 GESTIÓN ESCOLAR. Docente investigadora de la Escuela Normal Superior de México. Investigadora principal y coautora de artículos sobre formación docente, gestión escolar, trabajo colaborativo; investigadora principal de temas sobre educación, Pedagogía, formación inicial, diseño y desarrollo curricular y gestión escolar. Posee perfil deseable ante PRODEP estnav@hotmail.com.

cultura institucional acompañada de dos elementos centrales: liderazgo y ejercicio democrático de colaboración, los cuales se constituyen en herramientas detonadoras de cambio en las prácticas de gobernanza para la mejora escolar cuyo impacto pretende el logro de una educación de calidad.

El trabajo colaborativo se sitúa en el eje de análisis del presente reporte parcial de investigación cualitativa para revisar los elementos explícitos e implícitos del sentido de corresponsabilidad y su influencia e impacto en la escuela al promover la toma de decisiones, el desarrollo de acciones en la mejora institucional y su influencia en los resultados que los actores educativos asumen desde la subjetividad y la acción a partir de las funciones de dirección.

A través de perspectivas teóricas del análisis institucional y normativas del ejercicio profesional del personal con funciones de dirección desde una gobernanza democrática se han establecido relaciones entre las políticas educativas orientadas al incremento de formas democráticas y participativas de los actores educativos en la gestión escolar como han planteado autores como Prats (2001), Santizo, (2011a), Tenti (2004), Camou (2000), Cook y Gronke (2005), Mishler y Rose (1997); algunas se han recuperado y triangulado con los ámbitos que orientan la práctica de gobernanza en 10 escuelas secundarias de la Ciudad de México: Colaboración entre Ámbitos de Gobierno, Papel de los Padres de Familia, Sociedad Civil y Consejo Nacional para la Participación Social en la Educación, papel del Instituto Nacional Para la Evaluación de la Educación.

El propósito central del trabajo, a través del análisis hermenéutico de las evidencias, vía entrevistas semiestructuradas a directivos, es dar cuenta de las formas y reglas institucionales de la gestión escolar que se generan para responder con efectividad a las políticas y los programas de la actual administración federal desde los esquemas de análisis de la política pública que favorecen u obstaculizan el logro de los propósitos educativos.

Los planteamientos ¿Qué resistencias u obstáculos de la dinamicidad de la identidad institucional permiten explicar y entender mejor la complejidad de las prácticas de gobernanza en la educación básica en México? y ¿Qué tan viables son los ámbitos de acción que la política pública en educación ha instrumentado para una mayor participación social? permiten reconocer los procesos de gobernanza que realizan las escuelas y los entramados de algunos elementos como la demanda institucional de profesionalización de los directivos y los mecanismos de

mejora de la política educativa.

El desarrollo del trabajo que se presenta como parte de la investigación cualitativa de las prácticas de gobernanza desde el sentido de profesionalización de la función directiva se organiza en dos apartados; el primero, refiere elementos del esquema de análisis de la política educativa a través de la revisión del ejercicio de gobernanza, que favorece u obstaculiza el logro de los propósitos educativos, desde el “trabajo colaborativo”, por ser la categoría analítica que emerge de los nodos, producto de la triangulación de la información y, a partir de las redes de relaciones, recupera los criterios de eficiencia y eficacia de la calidad educativa. Lo cual permite establecer algunos elementos explícitos e implícitos del sentido de “*corresponsabilidad de la comunidad educativa*”, fundamentalmente al promover la toma de decisiones y el desarrollo de acciones en la mejora institucional. Y el segundo, establece algunas aproximaciones a los “*ámbitos que orientan la práctica de gobernanza escolar*” establecidos por las autoridades a partir de la reforma de 2016 a la educación obligatoria: *Educar para la Libertad y la Creatividad*” en el Modelo Educativo (SEP, 2017a) y la Estructura Curricular (SEP, 2016); ambos señalan que uno de los elementos de cambio radica en la modificación de prácticas con mayor creatividad e innovación en el marco de la nueva cultura institucional.

Una gestión escolar con mayor participación social. Hacia una cultura institucional desde el liderazgo y ejercicio democrático de colaboración

El enfoque de gestión democrática coloca al personal con función de dirección en situaciones de análisis e interpretaciones a partir del ejercicio de su liderazgo, desarrollar con el colegiado la revisión de la implementación de los proyectos escolares que promueven la mejora educativa en la escuela le permite fortalecer sus procesos de actualización y/o formación continua y, al mismo tiempo, “[...]responder a la complejidad de los cambios sociales desde el conocimiento de miradas disciplinares, la creatividad y el compromiso” (Mayor, 2010) a través de potenciar nuevos escenarios que le permita en colectivo generar un proyecto educativo a través de la implementación de la Ruta de Mejora, más renovado y acorde a los retos y exigencias propias de la educación actual.

Las relaciones entre las políticas educativas orientadas al incremento de formas democráticas y las participativas de los actores educativos en la gestión escolar implican que el

director, como líder académico de la institución, posea un conjunto de conocimientos, competencias y valores (de libertad, dignidad humana y respeto a la diferencia), que desde el ejercicio de la evaluación ejerza una actuación ética ante el pluralismo ideológico, la inclusión social y cultural de la población; ya que ha llegado a constituirse, como refiere Bolívar (2016: 298), en una buena estrategia para el desarrollo de una organización que aprende y es una oportunidad para reconstruir sus formas de ver lo que está ocurriendo en ella.

Para ello, es importante que cuente con estrategias metodológicas de análisis, de preferencia con enfoques cualitativos, para la revisión de los procesos que a través del ejercicio de la evaluación institucional colegiada y desde los marcos normativos se oriente su función con “*responsabilidad laboral*”; así como con los “*indicadores*” establecidos en el marco del Modelo Educativo para la Educación Obligatoria (SEP, 2017a, p.44 y SEP, 2017b:19), a fin de que promueva el máximo logro de aprendizajes de los educandos, incorporándolos como herramienta clave para la mejora continua, desde un real ejercicio de liderazgo.

Uno de los grandes retos que enfrentan las organizaciones actuales, entre ellas la escuela, es desarrollar procesos abiertos, plurales e inclusivos, lo que exige de cambios y procesos organizativos diferentes, que la posibiliten; uno de ellos, es donde la evaluación institucional forme parte de su modo cotidiano de funcionar en comunidad educativa (Bolívar, 2014) desde la colaboración y la corresponsabilidad a fin de que las revisiones permitan en colegiado analizar las fortalezas, los avances y retrocesos y juntos la toma de decisiones de mejora o de cambio. Es un ejercicio donde se requiere de “*aprender juntos como colectivo.*”

Lo que además de fortalecer los procesos de participación democrática, es un medio privilegiado para conseguir que la evaluación institucional logre construcciones de revisión desde la “*coherencia interna de sus proyectos escolares*” como “[...]la capacidad de la escuela para participar en mejoras deliberadas en la práctica docente y aprendizaje de los estudiantes en las aulas a lo largo del tiempo” (Elmore, et al., 2013:3). Para ello, se requiere que el conjunto de acciones sean potenciadas a través de las figuras de dirección desde tres dimensiones: estar asociadas con la capacidad de la comunidad escolar hacia la mejora, el ejercicio de un liderazgo que promueva la participación individual y colectiva e impulsar la incorporación de los actores externos a la escuela a fin de construir un proyecto de pertenencia basado en la identidad colectiva.

La cultura institucional, desde la actual reforma educativa 2017, requiere que las funciones directivas democráticas desarrollen un conjunto de competencias, perfiles y actitudes de mejora y cambio, de un ejercicio de su liderazgo académico (Bolman y Gallos, 2011; Ramsden, 2005) que se manifieste por ser un profesional creativo, capaz de abrir nuevas direcciones en la generación de proyectos y que si bien desempeña un cargo formal en la estructura jerárquica de la institución, su ejercicio se basa en la constitución de la identidad social, entendida como: Procesos de interacción entre los individuos de un grupo, ya que es ahí donde el individuo se socializa y da estructura y sentido a su propia existencia desde el funcionamiento del liderazgo. (Katz y Khan, 1999)

Resulta evidente la necesidad de desarrollar estrategias altamente participativas en las sesiones colegiadas a fin de lograr la incorporación autocrítica, como señala algunos profesores:

“[...]a partir de los compromisos asumidos en la Ruta de Mejora todos aceptamos las críticas, y ser autocríticos, aunque a veces no estamos de acuerdo en los planteamientos sin argumento, tratamos de escuchar a todos; en mi caso como directivo debo de adoptar una actitud colaborativa, incluso con los padres de familia, hemos tenido reuniones donde le pedimos a los padres de familia sus opiniones sobre lo que les gusta o disgusta de la escuela, de la forma en que aprenden sus hijos o de cómo ello conocen lo que les gusta a sus hijos; lo que nos permite identificar en colectivo, los problemas que han enfrentado para lograr un trabajo que induzca la autogestión y el liderazgo democrático, del que mucho depende de mi función como directivo y más aún como líder de una organización...” (Entrev. Directivo)

La evaluación del trabajo institucional desde la cultura democrática implica asumir una visión comprensiva en relación con las prácticas de las funciones directivas ante las circunstancias sociales concretas particulares del funcionamiento de la escuela; evaluar para revisar autocríticamente los retos que enfrenta la escuela en el sistema educativo mexicano es uno de los objetivos centrales del cambio, particularmente al rendir cuentas; no sólo con respecto a los programas que se operan en la escuela sino por el impacto que tienen los resultados en las prioridades educativas establecidas en la Ruta de Mejora por el colegiado durante el ciclo escolar;

contextualizar su mirada, en sentido amplio a través del proceso de evaluación es “[...]ver la organización, la interacción de los elementos de la escuela y la estructura espacial que la conforma, el lugar y funciones de cada uno de sus elementos, así como las pautas que conectan a la familia con los diferentes elementos de la escuela...” (Traveset, 2007: 24)

En sentido amplio se considera que el ejercicio de la evaluación como proceso de revisión crítica y autocrítica de las formas y orientaciones en torno a la organización institucional a partir de una cultura democrática que incorpore una nueva comprensión de la escuela como unidad compleja de elementos interrelacionados de la realidad educativa; donde las formas organizacionales desde la complejidad se asocian con tres elementos distinguibles (Morin, 1993: 115 y ss.): **Interacción**, tipos y formas de unión entre elementos o individuos, entre estos elementos/individuos y el todo de la comunidad educativa; **Sistema**, unidad compleja del todo interrelacionado, caracteres y propiedades fenoménicas de la vida institucional y **Organización**, disposición de las partes dentro, en y por un todo de la escuela-comunidad.

De acuerdo con dichos elementos, la organización institucional debe ser pensada en forma no reduccionista sino articuladora, no simplificante sino multidimensional; es decir, que confluyen en ella de manera interrelacionada los diversos elementos y factores que están presentes en la participación y acción, todo a través de un permanente movimiento de recursividad organizacional (bucle) (Morin, 1990:23); apertura y cierre de condiciones del ejercicio del liderazgo.

La complejidad, la incertidumbre y el cambio son características de las organizaciones de hoy, la escuela está implicada en sus efectos; escenarios que ponen a prueba las capacidades de los directivos; quienes han aprendido a abordar problemas complicados gracias a sus conocimientos, capacidad analítica y experiencia, sin embargo, abordar la escuela de hoy revestida de situaciones complejas, requiere de visiones sistémicas, de herramientas de gestión para afrontar con éxito la incertidumbre con miradas y prácticas de mayor ejercicio de gobernanza constituidas desde el ejercicio del liderazgo democrático.

Cada vez más, el liderazgo se constituye en una función inherente a todo grupo y por lo tanto a toda institución, se habla más de liderazgo y menos de líder, ya que se requiere verlo menos como una característica individual y carismática y más como una función que se da en toda institución, como parte de todo grupo humano, función que es compartida y ejercida en

colegiado y colaborativamente, mientras la gestión se ocupa de hacer frente a la complejidad propia de las organizaciones, el liderazgo se ocupa de los cambios necesarios para proyectar la organización en un entorno dinámico. La escuela del Siglo XXI se define como una organización abierta a la comunidad, en consecuencia, no pueden sus directivos y profesores sólo administrar o gestionar la institución escolar sin darle una orientación y visión de mediano y largo plazo. (Kotter, 2002).

Ámbitos que orientan la práctica de gobernanza en la educación básica

En el documento: Modelo Educativo que orienta el Plan y Programas de Estudio para la Educación Básica: Aprendizajes Clave para la Educación Integral (SEP, 2017b:57) se reconoce que la educación, sus mecanismos y procesos son tarea de todos y para ello se explicitan los ámbitos de participación de cada grupo de actores: autoridades educativas locales, el INEE, el magisterio, el Poder Legislativo, las madres y padres de familia y otros actores de la sociedad civil; que en su conjunto constituyen los Ámbitos del 5º Eje del Modelo Educativo para la Educación Obligatoria 2016: La Gobernanza del Sistema Educativo desde el marco de la Cultura de la Transparencia y Rendición de Cuentas: La Colaboración entre Ámbitos de Gobierno; El Papel de los Padres de Familia, la Sociedad Civil y el Consejo Nacional para la Participación Social en la Educación (CONAPASE); El Papel del Instituto Nacional Para la Evaluación de la Educación (INEE); La Administración del Sistema Educativo; La relación entre la Autoridad Educativa y el Sindicato y El Papel del Poder Legislativo.

De los cuales solo se referirán algunos elementos que nos permitan aproximarnos analíticamente a la gestión escolar desde las formas y reglas institucionales que se establecen para responder a la efectividad de las políticas y los programas de la actual administración federal; mismos que se constituyen desde las redes de relaciones categoriales como parte de la investigación cualitativa para documentar la realidad entendida, como lo refiere Bolívar (1994), para entender e interpretar el conjunto de significados y comportamientos que genera la escuela como institución social en la concreción de las finalidades e intencionalidades educativas y sociales que tiene asignada, lograr el mayor compromiso y responsabilidad en la atención de las problemáticas educativas revisadas.

Con la técnica de triangulación se articularon los aspectos de cada ámbito y las

prioridades educativas, las funciones señaladas en el artículo 40 de los Lineamientos para la Constitución, Organización y Funcionamiento del Consejo Escolar de Participación Social de la Educación (SEP, 2017c) y los indicadores de las dimensiones del documento Perfil, Parámetros e Indicadores para Docentes y Técnicos Docentes del Ciclo Escolar 2017-2018 (SEP, 2016)

El papel de los padres de familia, la sociedad civil y el Consejo Nacional Para La Participación Social en la Educación (CONAPASE)

Como un espacio de deliberación que “[...]congrega a autoridades educativas, padres de familia y representantes de la sociedad civil, es un actor relevante en la gobernanza del sistema educativo. El CONAPASE, junto con los consejos estatales y municipales de participación social, promueve el establecimiento y buen funcionamiento de los Consejos Escolares de Participación Social que sirven como órganos de participación de la comunidad en cada plantel” (SEP, 2017^a); como lo refieren algunos directivos:

“Hemos tenido la oportunidad no solo de informar se algunas problemáticas cercanas a la escuela con algunos vecinos de la comunidad y afortunadamente las autoridades locales nos han apoyado, junto con los padres de familia no involucramos en los problemas hasta resolverlos y asumimos el compromiso para que los alumnos tengan mejores ambientes de aprendizaje y con ello, los padres de familia no solo están tranquilos sino apoyan nuestras decisiones académica; lo que significa que los padres de familia participan más en las acciones que apoyan el aprendizaje y no solamente en aportar recursos financieros o en especie como había sido antes ... ” (Entrev. Directivo)

La evaluación institucional trasciende en la medida en que se realiza para una mejora que vaya acompañada de la opinión y consulta de las comunidades que directamente guardan relación con ella: no basta que los resultados sean de conocimiento interno sino que sea parte de una reflexión sistemática más amplia, no solo como el cumplimiento de informar a la comunidad y la sociedad de los resultados obtenidos como parte de la rendición de cuentas por parte de las autoridades y los actores educativos sino como un proceso necesario de retroalimentación entre escuelas, maestros y alumnos; con lo que entre otras cosas, se obtendrán nuevas decisiones, la

aprobación o desaprobación de los avances y logros que se construyen. La oportuna socialización de los resultados es una oportunidad de transparentar los avances, de difundir las evaluaciones y se convierta en un instrumento para la rendición de cuentas del sistema; lo que posibilita en gran parte la credibilidad y legitimidad de las acciones futuras.

El papel del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)

A raíz de la reforma educativa formulada por la actual administración federal y el surgimiento del Sistema Nacional de Evaluación, establecido en el Artículo 3º. Constitucional y en la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (PEL, 2013) se presta especial atención a la evaluación educativa, motivo por el cual resulta imprescindible que desde la actividad de la escuela es vista como el centro de la política educativa, donde se establecen una serie de estrategias que permitan que de manera altamente participativa, en el marco de la autonomía de gestión, se logren avanzar en procesos de autoevaluación en todos los ámbitos, los de orden organizacional a través de la transparencia y redición de cuentas como de los propios perfiles de desempeño de los profesionales a cargo de la función directiva.

Si bien los directivos señalan que poseen un conjunto de fortalezas de las figuras de dirección de la función que realizan, en cuanto a las debilidades mayormente detectadas se orientan hacia los procesos de concurso de permanencia y/o promoción de su función, señalan que los contenidos teóricos y consideran como importante conocer la institución en la que laboran, que la normatividad es fundamental, donde se resalta que algunas escuelas desarrollan Programas para ayudar a los docentes en su proceso de evaluación y opinan que los padres de familia reconocen el desarrollo profesional de los docentes cuando son evaluados y ubican que los docentes tienen mayor colaboración a partir de los procesos de evaluación satisfactorios.

La experiencia de la función de dirección que posee la población no solo es valiosa sino es la base para que se incorporen una serie de elementos normativos fundamentales ya que se “[...]requiere del conocimiento del marco normativo que rige los servicios educativos, la capacidad para analizarlo críticamente y para ponerlo en práctica” como se señala en la Dimensión 4 del Documento de Perfiles, Parámetros e Indicadores (SEP, 2016) y (SEP, 2017d): Un director que asume y promueve los principios legales y éticos inherentes a su función y al trabajo educativo, a fin de asegurar el derecho de los alumnos a una educación de calidad.

Cultura de la transparencia y rendición de cuentas

Una de las tareas centrales de los profesionales de la educación, a cargo del personal con funciones de dirección, es atender el logro de los propósitos educativos así como de las prioridades que se establecen en la Ruta de Mejora (SEP, 2017^a: 62 y 100) que cada escuela diseña y evalúa a través de una serie de mecanismos institucionales que permiten fortalecerla, a fin de realizar un verdadero ejercicio de autonomía de gestión, así como de proporcionar mayores recursos y mejores condiciones para atender, con oportunidad y pertinencia, sus propias necesidades y las de los estudiantes; poniendo énfasis en el logro de aprendizajes relevantes que se extiendan más allá de la escuela, en la construcción de redes en el marco de una convivencia escolar sana, pacífica y libre de violencia que anticipe y evite en su alumnado el rezago y el riesgo de quedar excluido.

Como instrumento para el desarrollo de la gestión escolar la Ruta de Mejora Escolar, es propio de cada escuela, diseñado y acordado desde el CTE por su colegiado en el ejercicio de su autonomía de gestión, incluye los procesos de planeación, implementación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas permite como señalan algunos de los directivos:

“[...]dar a conocer a la comunidad escolar, ya que son los maestros los que tienen un papel importante para que se alcancen los resultados, los docentes juegan un papel importante y primordial para que se pueda llevar a cabo la Ruta de Mejora, quienes ponen en práctica todo lo acordado en ella. Con estrategias que sirvan en la institución y ayuden a conseguir los objetivos que se plantean, todos colaboran para su seguimiento y están constantemente evaluando dichos cambios en la escuela. de igual forma, involucramos a los padres de familia para que también ellos asuman su parte que les toca, en esta escuela todos somos corresponsables de todo, nos manejamos como parte responsables de la cultura de la transparencia y rendición de cuentas, hemos asumido un compromiso profesional, no solo porque recibimos un salario sino porque nos interesa el futuro de nuestros alumnos; muchos padres de familia ponen hasta sus oficios para la mejora de la escuela y nosotros lo mejor que sabemos con sus hijos, hemos tenido buenos resultados, pero lo más satisfactorio que entre todos decidimos los proyectos para que cambie nuestra

comunidad educativa, y cuando digo nuestra es porque los alumnos llevan la camiseta bien puesta, les gusta su escuela y la cuidan., yo solo soy uno más del equipo al que también le gusta lo que hace, lograr que los demás se sumen al trabajo. Solo nos falta negociar más con las autoridades para que sean más flexibles, sobre todo con la carga de trabajo que a veces nos quieren imponer...” (Entrev. Directivo)

Como señala Santizo (2011), la tarea educativa es un reto que nos involucra a todos, particularmente a la escuela y a la familia; en particular, se requiere de una mayor participación de los padres y madres de familia, no solo en el apoyo a la gestión escolar sino en la corresponsabilidad del aprendizaje de sus hijos desde el hogar. Algunos de los elementos que la autora propone son: Generar procesos formativos para fortalecer las competencias de los padres y madres de familia que les permitan apoyar mejor a sus hijos, principalmente en el desarrollo de sus habilidades socioemocionales, los conocimientos y habilidades lectoras, y el pensamiento lógico matemático; así como fortalecer los hábitos y valores que se desarrollan desde el hogar que permiten un mejor desempeño de sus hijos y una mejor convivencia escolar e informar periódicamente sobre el avance académico de los mismos a fin de establecer acciones que incentiven su trabajo o bien que eviten el abandono o rezago escolar. Con una mejor comunicación entre padres e hijos se pueden obtener mejores ambientes para el aprendizaje, tanto en el hogar como en la escuela.

Muestra de ello es, como señalan algunos profesores:

“[...]los padres de familia participan llevando a cabo actividades como pláticas de prevención, sensibilización y juegos al aire libre junto con los profesores, ayudan a que las conductas violentas se resuelvan, promoviendo el respeto mutuo, los padres de familia, revisan junto con nosotros la Guía Operativa, los derechos de sus hijos de acuerdo con la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Ley General para la Inclusión, de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, consideramos que solo juntos podemos lograr que los futuros ciudadanos de México enfrenten con herramientas los retos que el mundo les está presentando... Todos necesitamos estar informados, contar con la misma

información para en su momento saber tomar decisiones...” (Entrev. Directivo)

Aprender y enseñar en contextos complejos forma parte del escenario social (Nava, 2016) que actualmente se vive y que los alumnos que cursan la educación básica enfrentan como parte de la mezcla e hibridaciones propias de la multiculturalidad, diversidad y fragmentación social que acontece en la vida cotidiana; la cultura de la transparencia y rendición de cuentas que la escuela desempeña, con un papel central, mediador en la construcción del cambio, siendo más relevante que las fuerzas que vienen del exterior (Gather, 2001) ya que en las escuelas se debe tener la capacidad de decidir sobre los proyectos de cambio de acuerdo con sus propias prioridades, por lo que tienen que existir oportunidades de trabajar juntos y de forma corresponsablemente; lo que exige integración y coherencia horizontal, a fin de que los actores promuevan una organización capaz de revisar colegiadamente, entre otros rasgos lo que se señalan, a fin de alcanzar los logros, avances y decidan en colectivo sus acciones de mejora:

La Visión y valores compartidos centrados en el aprendizaje; los integrantes de los grupos escolares comparten, en el lenguaje y en la práctica, presupuestos comunes sobre los alumnos, sus aprendizajes, la enseñanza y el papel de la función directiva, sobre lo que deben saber y ser capaces de hacer y una responsabilidad colectiva por los cambios de mejora escolar; el diálogo y acción profesional de los directivos se centran en las oportunidades de desarrollar procesos argumentativos para aprender en colectivo y en cómo revisar críticamente su función a partir del ejercicio de una serie de elementos de la cultura de participación democrática.

Desarrollo e intercambio del buen saber y prácticas; a medida que se incrementen los aprendizajes para conseguir el cambio y las metas de la comunidad profesional para el cambio, el intercambio entre colegas contribuye a la mejora profesional, entendida como una actividad conjunta al servicio de la escuela. Hay una disposición de poner en común lo que cada uno sabe hacer, solicitar ayuda a otros y aportarla, dentro de las relaciones profesionales, a través de redes, donde los colegiados son fuente crítica de conocimiento y en su momento de procesos de retroalimentación. Los procesos de autoevaluación y para facilitar un aprendizaje más valorativo al recuperar la construcción y avance de los demás.

Responsabilidad colectiva y compartida por el cambio; como responsable colectivo de los procesos de aprendizaje de todos, se requiere que su ejercicio de liderazgo democrático desarrolle acciones que impulsen la participación, las oportunidades de proponer acciones y de lograr que se transite por actitudes de mayor compromiso y corresponsabilidad a fin de que se asuman los retos como parte de las tareas comunes.

Interdependencia profesional. Abordar de manera conjunta los problemas educativos, se comparten, enfrentando con ello el individualismo y se fortalecen redes de trabajo en las escuelas.

Procesos de indagación reflexiva. La mejora escolar está basada en procesos de indagación colegiada, que hacen de los procesos de reflexión sobre los datos recogidos u observados un ejercicio autocrítico de sus actuaciones, un examen crítico y reflexión sobre el trabajo que la propia comunidad implementa para su mejora.

Construcción de capacidad organizativa para apoyar el cambio; la comunidad educativa reconceptualiza su trabajo e intercambia ideas en la búsqueda de respuestas a los problemas que enfrenta, se ejercita la apertura a la escucha, al cambio, al diálogo sobre estrategias como parte de su crecimiento de la comunidad; favoreciendo el aprendizaje colectivo centrado en la autoevaluación de la función directiva; actuando como dispositivo para promover su resignificación en aras de una mejora sostenible de la institución.

Confianza mutua, conflicto y consenso; los procesos de revisión colegiada de las acciones implementadas favorecen la confianza mutua, respeto y apoyo de la comunidad; la resolución de conflictos, a través de respetar las diferencias individuales pueden conducir a que dichas experiencias sean aprovechadas como contextos productivos para el desarrollo de comunidad profesional; la negociación conduce a una toma de decisiones democrática, cuidando que todos los miembros se puedan sentir activamente implicados.

Ampliar la comunidad: apertura, redes y alianzas; a partir del conjunto de actividades a desarrollar en colectivo, no se limita a la escuela ni sólo a los directores que acuden al curso; para incrementar el capital cultural, se busca ampliarla a las comunidades de las escuelas y la comunidad en general. Ya que se parte de que todos pueden aportar algo y de que la escuela sola no basta. El personal está abierto a establecer redes o alianzas con

otras escuelas o instituciones, de modo que se apoyen conjuntamente en el aprendizaje; y en su momento es posible articular mayores esfuerzos desde prácticas de una participación inscrita en la figura de la gobernanza (Louis y Kruse (1995); Stoll y Louis (2007) y Whalan (2012).

Para ello se requiere que el personal con función de dirección sea capaz de involucrarse en procesos de la nueva Cultura de la Transparencia y Rendición de Cuentas, para que los resultados, aciertos, logros, fortalezas y acciones de mejora no solo sean motivo de conocimiento colectivo sino de responsabilidad compartida; ya que la evaluación es un compromiso de todos: [...]sirve para todos, permite a la institución educativa, reorganizar conceptos, unificar criterios, configurar prácticas, tomar decisiones, redimensionar procesos y priorizar acciones frente a la formación de los educandos, la actuación de los docentes y directivos y dar sentido de la educación para las familias y la comunidad. (Zuluaga. 2016: 3)

En contextos de incertidumbre, de falta de credibilidad y entornos inestables, la escuela desarrolla procesos de gestión para movilizar su capacidad interna de cambio, son vistas como organizaciones donde los individuos y grupos a través de prácticas de gobernanza puedan internamente regenerar a mejora de la educación y a través de ellas se tenga la capacidad para aprender, como señala (Bolívar, 2000), y, de esta forma, la comunidad escolar desarrolle procesos de negociación a partir de revisar colegiadamente sus actuaciones, fortalezas y logros, así como sus resultados que en ocasiones frenan los avances, se habla de un ejercicio democrático de una evaluación que tienda hacia procesos colectivos y al mismo tiempo de aprendizajes sociales que favorezcan la presencia de prácticas con mayor autonomía en la toma de decisiones para el cambio.

Por lo que evaluar para conocer y conocer para el cambio, es un ejercicio que requiere de procesos informados; ya que por medio del conocimiento es cómo las escuelas pueden lograr mejores resultados y al mismo tiempo es la oportunidad de reconocer que los actores son capaces de movilizar las energías de cambio de las organizaciones escolares a donde pertenecen.

Reflexiones finales

Reconocer los procesos de gobernanza que realizan las escuelas permite a la comunidad no solo participar en la toma de decisiones sino revisar los entramados de algunos elementos, como las demandas institucionales, en este caso, del sentido de profesionalización de los directivos y los mecanismos de mejora de la escuela por parte de la política educativa como uno de los efectos de la gobernanza mundial para responder a los desafíos del Siglo XXI; ya que la arquitectura escolar, como estructura del Estado apoya la visión de mundo y de los principios de gobernanza para ser reconocidos por todos y con ello mantener su legitimidad.

Para desarrollar la capacidad de evaluación democrática se requiere, paralelamente, construir un sentido de responsabilidad colectiva y compartida, donde los profesionales trabajen juntos por mejorar su práctica, a partir de las evidencias aportadas por la evaluación de todos, el rendimiento de cuentas recíproco y el apoyo mutuo, sin duda el ejercicio del liderazgo directivo es una pieza clave para favorecer la responsabilidad colectiva.

Cuando se construye una visión compartida se logra el éxito; a su vez, el compromiso por contribuir a la mejora de la escuela, supone una corresponsabilidad por los resultados, dentro de un rendimiento de cuentas interno, en lugar de depender de medidas externas impuestas, por lo que la autoevaluación forma parte del ethos o cultura institucional desde el cual el rendimiento de cuentas impuesto externamente se transforma en un rendimiento de cuentas interno al grupo y a uno mismo, dentro de una cultura de una organización que aprende.

Bibliografía

- Bolívar, A. (2000). *Los educativos como organizaciones que aprenden: Promesa y realidades*. Madrid: La Muralla.
- Bolívar. (2014a). “La autoevaluación en la construcción de capacidades de mejora de la escuela como comunidad de aprendizaje profesional”, en: *Revista Portuguesa de investigación Educativa*. Portugal. Vol. 14.
- Bolívar, A. (2014b). “Building School Capacity: Shared Leadership and Professional Learning Communities”, en: *Research Proposal. International Journal of Educational Leadership and Management* No. 2.
- Bolívar, A. (2016). *¿Cómo puede la evaluación institucional contribuir para mejorar la escuela?*

V. 27. No. 65. São Paulo: Estudos Avalados de Educação.

- Bolman, L. y Gallos, J. (2011). *Reframing Academic Leadership*. San Francisco. USA: Jossey-Bass.
- Camou, A. (2000). “La múltiple (in) gobernabilidad: elementos para un análisis conceptual”, en: *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 62, No. 4.
- Cook, E. y Gronke. P. (2005). “The Skeptical American: Revisiting the Meanings of Trust in Government and Confidence in Institutions”, in: *Journal of Politics*. 67 (3).
- Elmore, R. et al. (2013). *The Internal Coherence Assessment Protocol & Developmental Framework: Building the Organizational Capacity for Instructional Improvement in Schools*. Washington, DC: SERP Institute.
- Gather T. (2001). *Inovar no interior da escola*. Porto Alegre: Artmed.
- Katz, D. y Khan, R. L. (1999). *Psicología social de las organizaciones*. México: Trillas. Mayor
- Kotter. P. (2002). *Liderazgo*. Harvard Business Review: Deusto.
- Louis, K.S. & Kruse, S.D. (1995). *Professionalism and Community: Perspectives on Reforming Urban Schools*. Thousand Oaks, CA.: Corwin Press.
- Morin, E. (1993). *El Método*. Tomo I: *La naturaleza de la Naturaleza*, Cátedra: Madrid.
- Morin, E. (1990). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. Paris: UNESCO.
- Nava Avilés, MV. (2016) “Las Políticas Educativas en México en la Participación de los Consejos Técnicos Escolares para el Cambio y Transformación de la Mejora Educativa”, en: 5º Congreso Nacional de Ciencias Sociales: “La Agenda Emergente de las Ciencias Sociales: Conocimiento, crítica e intervención”. COMECSO- CUCS YH. México: Universidad de Guadalajara.
- PLF. (2013). *Decreto por el que se Expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. México: PEF.
- Prats Català, J. (2001). *Gobernabilidad democrática en la América Latina finisecular. Instituciones, gobiernos y liderazgos*. Estudios Internacionales Año 29, No. 116.
- Ramsden, P. (2005). *Learning to lead in higher education*. Filey, North Yorkshire, Great Britain: Routledge-Falmer.
- Santizo, C. (2011a). “Participación social, corresponsabilidad y gestión centrada en la escuela”, en: Barba, Bonifacio y Zorrilla, Margarita. (Coords). *Innovación social en educación*. Una

base para la elaboración de políticas públicas. México: UAA-S.XXI.

- Santizo C. (2011b). *Gobernanza y Participación Social en la Escuela Pública*”, en: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. 16. No. 50, julio-septiembre. México: COMIE.
- SEP. (2016). *Perfil, Parámetros e Indicadores para Docentes y Técnicos Docentes. Concurso de Oposición para el Ingreso a la Educación Básica. Ciclo Escolar 2016 –2017 SEB.CNSPD*. México: SEP.
- SEP. (2017a). *Modelo Educativo para la Educación Obligatoria. Educar para la Libertad y la Creatividad*. México: SEP.
- SEP. (2016). *Perfil, Parámetros e Indicadores para Personal con Funciones de Dirección, de Supervisión y de Asesoría Técnica pedagógica en Educación Básica. Ciclo Escolar 2017–2018 SPEC- SEB.CNSPD. Concursos de Oposición para las Promociones a Cargos con Funciones de Dirección y Supervisión, y a las Funciones de Asesoría Técnica Pedagógica en Educación Básica*. México: SEP. SPEyC, SEB. CNSPD (diciembre 7 de 2016).
- SEP. (2017b). *Acuerdo No. 12/10/17 Por el que se Establece el Plan y los Programas de Estudio para la Educación Básica: Aprendizajes Clave para la Educación Integral*. México: SEP.
- SEP. (2017c). *Acuerdo No. 08/08/17 que modifica el diverso No. 02/05/16 por el que se establecen los Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación, publicado el 11 de mayo de 2016*. México: SEP.
- SEP. (2017d). *Perfil, Parámetros e Indicadores para Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión en Educación Básica. Ciclo Escolar 2017-2018. Evaluación del Desempeño de Personal con Funciones de Dirección y Supervisión Tercer Grupo, Segunda y Tercera Oportunidad*. México: SEP, SEB, SPyEPE, CNSPD. (enero 2017)
- Stoll, L. & Louis, K.S. (Eds.) (2007). *Professional Learning Communities: Divergence, Depth and Dilemmas*. Maidenhead: Open University Press.
- Tenti Fanfani, E. (2004) (Org.). “Nuevos problemas de gobierno de la educación en América Latina. Comentarios a las tesis de François Dubet”, en: *Gobernabilidad de los Sistemas Educativos en América Latina*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. Buenos Aires: IIPÉ–UNESCO.

- Traveset, M. (2007). *La pedagogía sistémica. Fundamentos y práctica*. Barcelona: Graó.
- Whalan, F. (2012). *Collective Responsibility. Redefining what falls between the cracks for school reform*. Rotterdam: Sense Publisher.
- Zaragoza, F. (2010). *Educación es Aprender a Ser uno Mismo*. Une Libros.
- Mishler, W. y Richard R. (1997). “Trust, Distrust and Skepticism: Popular Evaluation of Civil and Political Institutions in Post-Communist Societies”, in: *Journal of Politics*. 59 (2).
- Zuluaga Vargas, J. (2016). *La autoevaluación institucional y su incidencia en las prácticas pedagógicas*. Universidad de Manizales. Planilla Educativa.

Los sentidos del ejercicio de liderazgo en las prácticas de gobernanza. El caso del personal con funciones de dirección de escuelas secundarias de la Ciudad de México

The senses of the exercise of leadership in governance practices. The case of personnel with management functions of secondary schools in Mexico City

María Verónica Nava Avilés¹

Resumen: El reporte parcial de investigación cualitativa revisa las prácticas de gobernanza escolar desde del personal con funciones de dirección a través de las categorías del análisis hermenéutico de las entrevistas semiestructuradas realizadas durante las sesiones de trabajo de los CTE y los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) durante el Ciclo Escolar 2016–2017 en cinco escuelas secundarias de la Ciudad de México; los resultados permiten dar cuenta de elementos de autonomía en la participación social, iniciativa personal, liderazgo, toma de decisiones, compromiso y cambio institucional del ejercicio de liderazgo y corresponsabilidad en la gestión escolar.

Abstract: The partial qualitative research report reviews the school governance practices from the staff with management functions through the hermeneutical analysis categories of the semi-structured interviews conducted during the work sessions of the CTE and the School Social Participation Councils (CEPS) during the 2016-2017 School Cycle in five high schools in Mexico City; the results allow to account for elements of autonomy in social participation, personal initiative, leadership, decision making, commitment and institutional change of leadership exercise and co-responsibility in school management.

Palabras clave: Gestión escolar; ejercicio de liderazgo; prácticas de gobernanza; funciones de dirección de escuelas secundarias.

Introducción

Las disposiciones actuales de política educativa (SEP, 2017a) para la educación básica colocan al personal con funciones de dirección como uno de los líderes protagónicos que desarrollen

¹ Doctora en Educación. Responsable del Cuerpo Académico CAEF ENSMX-CA-5 GESTIÓN ESCOLAR. Docente investigadora de la Escuela Normal Superior de México. Investigadora principal y coautora de artículos sobre formación docente, gestión escolar, trabajo colaborativo; investigadora principal de temas sobre educación, Pedagogía, formación inicial, diseño y desarrollo curricular y gestión escolar. Posee perfil deseable ante PRODEP estnav@hotmail.com.

acciones organizacionales a partir de las condiciones contextuales de la escuela, el ejercicio de autonomía de gestión y sobre todo desde el ejercicio de liderazgo para impulsar medidas y estrategias que mejoren el bienestar de los estudiantes en la escuela a través del trabajo colectivo sistemático del Consejo Técnico Escolar (CTE)(SEP, 2017b), la corresponsabilidad de la familia y la escuela.

Y, es desde la figura directiva que las prácticas de gobernanza escolar impulsen nuevas formas de participación social estableciendo redes de colaboración entre los diversos actores para incorporarlos en el proceso educativo; por lo que el presente avance de investigación cualitativa centra la voz de los sujetos a través del análisis hermenéutico de las entrevistas semiestructuradas realizadas durante las sesiones de trabajo de los CTE y los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) realizadas durante el Ciclo Escolar 2016–2017 en cinco escuelas secundarias de la Ciudad de México.

Las categorías de análisis permiten dar cuenta de los indicadores señalados como parte de las habilidades asociadas a la dimensión de autonomía: Iniciativa personal, liderazgo y apertura, toma de decisiones, compromiso y cambio institucional desde los referentes teóricos de la gestión democrática para contrastar, vía la técnica de triangulación, el ejercicio de gobernanza transita hacia formas caracterizadas por la interacción entre pluralidad de actores como refiere Aguilar (2006) al dar la posibilidad a las empresas privadas y a organizaciones sociales de involucrarse en los asuntos propios del ámbito de acción del Estado, como es la educación; la acción de gobernar se vuelve “*una acción plural de grupos*”, donde los límites entre lo público y lo privado de la cultura escolar se construye en un amplio abanico de asuntos no solo de su participación sino hasta de toma de decisiones de corte académico, social, económico al asumir su corresponsabilidad; es a partir de la consulta pública, la negociación, el debate, consenso que la comunidad educativa constituye en una nueva práctica de gobierno a través de diversas figuras llámese Consejo Técnico Escolar o Consejo Escolar de Participación Social.

¿Qué mecanismos de participación desarrollan los actores a fin de mejorar las condiciones que ofrece el servicio de la escuela en la formación de adolescentes? Algunos de los resultados permiten dar cuenta de que la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general no se centra en la figura del actor protagónico del directivo escolar, elementos que se contrastan con los enfoques normativos, ya

que los documentos revisados permiten señalar que la gobernanza (SEP, 2016:75-76) se conforma por valores éticos, jurídicos y políticos; sin embargo, los principales valores que los actores reconocen de cambio se establecen más allá del liderazgo centrado en la persona del directivo como son el respeto, la confianza, la honestidad y la corresponsabilidad.

La complejidad global de las políticas económicas y sociales como el caso de la Organización Mundial del Comercio, quien establece una serie de obligaciones que se deben aplicar al comercio entre sus miembros (del tipo incondicionales y condicionales) (OECD, 2002) como los del Banco Mundial o las de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) donde los países miembros y asociados firman compromisos o suscriben declaraciones y con ello se determina el funcionamiento de las sociedades educativas, impactando la arquitectura institucional como esfera pública, que en su genealogía, nos permite apreciar múltiples significados así como los mecanismos-trampas políticas o “administración doméstica colectiva” (Arendt, 1993:32), (Arendt, 1958), se ha perdido la vida pública, la capacidad de los ciudadanos para hablar e interactuar con el propósito de definir y redefinir cómo desean que sea su vida en común. Desde su configuración como sistema abierto se trastocan las formas del desarrollo de la cultura institucional que es permanente retroalimentada y motivo de evaluación social y los roles que los actores desarrollan hasta del impacto de sus resultados.

Uno de los elementos de mayor vínculo con el ejercicio de la gobernanza es la participación, que actualmente se reorientan con una tendencia de verla como alternativa de intervención social donde cobra relevancia la participación de los ciudadanos con mayor corresponsabilidad en el marco de una democracia con relevancia de derechos humanos, diálogo civil y social. (Canto 2008).

Ejercicio de liderazgo en las prácticas de gobernanza

Aprender colectivamente para el cambio implica, como señalan algunos profesores, serias dificultades: “[...]regularmente es muy difícil ponernos de acuerdo, trabajar juntos no nos permite avanzar para las actividades comunes, es más rápido cuando hacemos comisiones o designo directamente a quien le toca realizar la actividad como responsable de la tarea...” (Entrev. Directivo). Tener claridad sobre el rol que cada actor escolar desarrolla, aprender juntos implica reconocer que todos son parte central de escucha, consideración y respeto por su

experiencia, compromiso y conocimiento que poseen, significa que el conjunto de acciones tiene como propósito central el logro de aprendizajes relevantes de los estudiantes; las escuelas, como comunidades que aprenden juntas en el marco de la autonomía de gestión, son indispensables para la constitución de una sociedad democrática.

Los componentes claves de esta nueva forma de aprender como organización educativa inteligente consideran al contexto escolar como el conjunto de experiencias relevantes que le dan sentido a la práctica de gestión académica de la escuela, en tanto el liderazgo es detonador desde las funciones directivas como elemento indispensable para enfrentar colectivamente los retos y desafíos de la educación para el Siglo XXI.

La escuela es vista como una organización cuyos planos de realidad están “[...]socialmente contruidos por sus miembros mediante procesos de interacción social y en relación con los contextos y ambientes en los que funciona” (Greenfield,1984) y, por tanto, las organizaciones educativas inteligentes requieren del trabajo y el intercambio conjunto con propósitos compartidos que reconocen su estado actual y sus fortalezas para diseñar y hacer funcionar desde el compromiso compartido la estrategia que las conducirá desde ese estado actual hacia un estado futuro deseable y viable establecido en sus propósitos comunes.

Por lo que es necesario que se implementen (Morillo, 2001) estructuras de adaptación y de apoyo que faciliten la transición de los procesos organizativos centralizados hacia los descentralizados, la idea de transformación de una escuela en una organización inteligente es una alternativa para lograr un sistema educativo con visiones compartidas del futuro que se quiere lograr, con estructuras dinámicas, ambientes cálidos y de apoyo.

El caso del personal con funciones de dirección de escuelas secundarias

La escuela de hoy enfrenta diferentes desafíos, el sistema escolar tiene la responsabilidad de educar a personas diferentes cuya diversidad cultural sea un reflejo del complejo entramado social con el cual se pretende formar personas capaces de participar en la sociedad actual, de integrarse de forma activa y eficaz en la llamada sociedad del conocimiento, que requiere e impone nuevas prácticas de convivencia y ciudadanía. Así como la demanda de profesionales con competencias complejas que deben ser adquiridas y desarrolladas como parte de las experiencias formativas integrales más allá de las tradicionales académicas y cognitivas; lo que implica contar

tanto con un personal capaz de responder a estos nuevos desafíos como de replantear los procesos organizacionales de las instituciones escolares desde el propósito común de lograr el aprendizaje de las generaciones jóvenes.

El desarrollo de la función directiva implica potenciar colegiada y colaborativamente los procesos de aprendizaje de la institución a partir de la creación de redes de relaciones con equidad, justicia sin discriminación ni subordinación alguna, para garantizar la igualdad de oportunidades, promover su crecimiento profesional desde la consideración de los contextos locales con visión a lo regional, nacional e internacional, como expresión del derecho a una educación de calidad, al trabajo, a la cultura y como defensor de valores que dignifican al ciudadano con gran sentido de los valores humanos, posibilitando el crecimiento personal y profesional de los directivos y a su vez potenciarlo hacia lo colectivo.

Es a través de la escuela vista como una organización que aprende que la colectividad puede rehacer, revitalizar y renovarse en forma sostenida, no por decreto ni por reglamentos sino haciendo uso de su autonomía de gestión logra que todos los que pertenecen al sistema, expresen sus aspiraciones, tomen conciencia colectiva y desarrollen juntos sus capacidades. En una escuela que aprende los individuos que tradicionalmente pueden haber desconfiado unos de otros, reconocen su común interés en el futuro del sistema escolar y lo que pueden aprender unos de los otros (Senge, et al., 2000:17).

El ejercicio de autonomía de gestión

La dimensión de autonomía, iniciativa personal, liderazgo y apertura en la toma de decisiones, compromiso y cambio institucional se atribuye al situar a la escuela como una comunidad con autonomía de gestión (SEP, 2017:.2), a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el Artículo 3º Constitucional, con el objetivo de mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta, según lo establecido en el Transitorio Quinto, fracción III, inciso a) de la propia Constitución.

Para que se desarrolle la autonomía de gestión

“[...] se requieren de varios elementos, los que se presentan, pero con dificultad en mi escuela son dos; un proceso de cambio; ya que como se desarrolla actualmente no es viable, sobre todo porque nuestra capacidad de autoformarnos y siendo honestos desde el liderazgo que me hacen asumir con en el nuevo modelo educativo, no creo lograrlo, considero que me faltan elementos para desarrollar un trabajo humanista, tienes que ser un buen jefe, no líder. Para que te hagan caso te tienes que imponer, de lo contrario cada quien hace lo que quiere y la escuela tiene que funcionar. El otro, es la colaboración, parece que solo yo soy el único responsable de que la escuela funciones y de obtener mejores resultados; tenemos maestros que solo cumplen sus horarios, no se comprometen con la escuela y menos con los alumnos, padres de familia que consideran que la escuela es solo el lugar donde dejan a sus hijos para que se los cuiden mientras trabajan, cuando necesitamos realizar algún trabajo con ellos, no están; acuden a la escuela solo cuando necesitan documentos y no digamos de las necesidades de la institución, se requieren muchas mejoras. Lamentablemente los maestros están entendiendo autonomía de gestión para hacer cada quien sus proyectos en una sola Ruta de Mejora, sin un vínculo en común, si les digo que vayan a cursos, no quieren solo me piden tiempo para estudiar para su examen de la SEP; no les gusta trabajar con los demás, lo que se refleja con los alumnos seguimos siendo muy individualistas, solo nos interesa nuestro trabajo sin ver que perjudicamos a los sujetos más importantes que son nuestros alumnos...” (Entrev. Directivo)

El trabajo colaborativo, como señala Antúnez (1999: 95), implica la acción conjunta con el otro u otros, permite no solo compartir sino alcanzar un mismo fin; la acción de colaborar puede desarrollarse entre diversos actores: profesorado, alumnado, padres y madres; así como con las autoridades externas, inspección, servicios psicopedagógicos de apoyo a los centros, etc. Por tanto, la mejora escolar es un producto del trabajo en equipo de todos los miembros de la escuela y no de uno solo de sus miembros en lo individual. Las prácticas de gobernanza requieren de formas de organización en común que permitan el buen funcionamiento del sistema educativo a través de un conjunto de prácticas colaborativas y de corresponsabilidad; el trabajo colaborativo es la base para lograr que estas prácticas de gobernanza se realicen adecuadamente tomando en

cuenta las participaciones de los padres de familia, quienes tienen un papel de suma importancia para la realización de las acciones pertinentes que contribuyan al desarrollo de sus hijos.

Una de las herramientas actuales de la nueva gestión en las escuelas es el desarrollo de la Ruta de Mejora, como instrumento necesario para los centros educativos, que ayuda a resolver y atender las diferentes problemáticas que se reconocen a través del diagnóstico institucional colegiado y considerando también las observaciones y en algunos casos peticiones de los padres de familia; su objetivo es guiar a la constante mejora de los aprendizajes de alumnos y los ambientes en los que ellos se desenvuelven día a día, durante su estancia en la institución para combatir el rezago educativo y deserción como parte de las que se señalan en el artículo 40 de los Lineamientos para el Funcionamiento de los Consejos Escolares de Participación Social: opinar sobre asuntos pedagógicos, conocer la Ruta de Mejora escolar y coadyuvar a que se cumpla con los objetivos propuestos apoyando la organización y promoviendo la autonomía de gestión de la escuela; que desde el liderazgo del personal directivo (SEP. 2017c: 54), pudieran orientarse los esfuerzos del colectivo hacia el aprendizaje de los estudiantes con la participación activa de toda la comunidad escolar; desde el diseño, implementación y seguimiento de la Ruta de Mejora se podrá en forma colectiva y en colaboración aspirar a que la calidad del servicio educativo que se ofrece pueda superarse.

Ladin y Palacios (2010) señalan que es importante que los directivos tengan la oportunidad de reflexionar acerca del avance en el aprendizaje escolar, analizar los recursos empleados en la gestión, revisar la gestión del director, entre otros puntos donde la colegialidad puede surgir a partir de un proceso de colaboración y ser el vehículo de la colaboración en equipo, necesaria para la instalación de la cultura de la participación. Justo el liderazgo visto como la función que orienta el proceso a fin de movilizar directamente al resto del personal docente y alumnado; más que una figura con funciones normadas como es el ejercicio de un liderazgo para impulsar medidas y estrategias que mejoren el bienestar de los estudiantes en la escuela a través del trabajo colectivo y sistemático del Consejo Técnico Escolar.

El ejercicio del liderazgo es una de las formas de movilizar el cambio a favor si se quiere de la calidad en los resultados y al logro de los procesos inherentes para lograrlos; inspira visión de futuro para orientar el cambio y superar los obstáculos; considerado como la capacidad de influir en un grupo para que consiga sus metas; Sergiovann (2002) refiere que el liderazgo tiene

que ver con lo que una persona cree, valora, sueña y se compromete con las teorías sobre la práctica que cada uno ha desarrollado a lo largo del tiempo y con nuestra capacidad para reflexionar sobre ello y actuar apropiadamente en situaciones a las que nos enfrentamos; así como con las acciones que llevamos a cabo, las decisiones que tomamos, las conductas de liderazgo y de gestión que utilizamos en el trabajo institucional. Y como parte de las estrategias para mejorar la calidad educativa de las instituciones, “[...] no basta ser maestro para ocupar un cargo, sino que se requiere de una formación que le permita enfrentar con éxito los retos de su función” (Antúnez, 2004).

La práctica del liderazgo escolar ha sido influenciada en gran medida por los cambios en gobernanza educativa y en los contextos escolares. Por un lado, hay avances hacia la descentralización y autonomía junto con una mayor rendición de cuentas; por otro lado, nuevos enfoques a los procesos de enseñanza y aprendizaje y poblaciones estudiantiles cada vez más variadas están cambiando las funciones y responsabilidades del liderazgo.

Una de los elementos con los que las escuelas se pueden involucrar con las comunidades que las rodean es el liderazgo escolar; es por medio de acuerdos en el marco de las prácticas de gobernanza que incluyan la participación de aquellos interesados en la escuela, sean padres de familia, alumnos, maestros y representantes comunitarios.

La función social de las instituciones escolares es la creación y recreación del conocimiento construido por la humanidad, por lo que la función directiva en estas instituciones se constituye en dicha posibilidad a partir del ejercicio del liderazgo; lo que implica la estructuración de una mente creativa que al mismo tiempo represente la identidad colectiva de la comunidad escolar, misma que cambia constantemente para preservar sus rasgos o para transformarlos en el curso del proceso mismo de la gestión escolar; ya que el líder es un productor de sentido (Hernández Yáñez, 2013: 91), en la gestión directiva se requiere de reconfigurar dichos sentidos hacia el logro de metas compartidas que establezca la comunidad educativa.

El tiempo es un valor escaso en las organizaciones, en los centros escolares este hecho puede originar

“[...] dificultades y obstáculos en la gestión que son especialmente importantes cuando la dirección o la estructura organizativa son inestables o poco sólidas, o bien cuando los planes que se ejecutan responden más a motivaciones episódicas que a una visión integrada y prospectiva a medio plazo” (Antúñez, 2000); como es el caso en algunas escuelas: “los maestros tienen serias dificultades con sus horarios de trabajo, aun siendo una de las prioridades educativa, cumplir con nuestros tiempos establecidos, o viven demasiado lejos de su casa o tienen que trasladarse a otro centro de trabajo y por lo tanto, llegan cansados, molestos y con pocas ganas de trabajar, lo que está repercutiendo considerablemente en el aprovechamiento de los alumnos.” (Entrev. Directivo)

La escuela como organización que aprende del colectivo y en colectivo es capaz de producir procesos de cambio y de mejora que avancen con su propio conocimiento como organización y acciones posibles desde sus competencias colectivas; ya que se parte de que el hombre es constructor de teorías de la realidad que prueban a través de la acción, construyen con conocimiento (tácito, práctico) para ejecutar sus acción y evalúan sus consecuencias, los grupos y las organizaciones también poseen teorías en acción con las que afrontan sus tareas y resuelven sus problemas a de las formas teóricas para distinguir entre las teorías explícitas (explícitas representan lo que los actores dicen o piensan que hacen), teorías en uso (inferidas de la conducta observada), teorías de acción (Argyris y Schön, 1996):

Se orientan a crear comunidades de indagación dentro de las comunidades prácticas, donde el papel de los directivos en una comunidad que aprenden es “[...] crear las condiciones bajo las cuales las escuelas pueden construir y desarrollar desde las teorías en uso el propósito de aprender; la necesidad de no dividir el trabajo entre los que generan el conocimiento (los científicos) y los que lo usan (los prácticos); la acción es investigar-indagar en y desde la práctica, no solo sobre la práctica”.

Crear comunidades de indagación dentro de las comunidades prácticas significa que ambos, investigadores-directivos y prácticos, deben redefinir sus roles y conductas y desarrollar un conjunto de valores, normas, procedimientos y lenguajes comunes. El aprendizaje de recorrido simple y aprendizaje de doble recorrido posibilita distinguir entre el aprendizaje instrumental, que deja intactos los valores y la teoría subyacente y el aprendizaje en el que se cuestionan las

premisas y se modifican los valores subyacentes.

Una organización que aprende se describe como una organización que crea, adquiere y transfiere proactivamente conocimientos, además de que cambia su comportamiento con base en los nuevos conocimientos y datos; Fomentan un ambiente en que los – actores- se sienten alentados a usar nuevos comportamientos y procesos para lograr los objetivos que -le dan- entidad.

Los componentes claves de esta nueva forma de aprender como organización educativa inteligente considera que el directivo desde el ejercicio del liderazgo puede potenciar los contextos experienciales de la gestión escolar para el logro de los aprendizajes de los estudiantes, tendiente a desarrollar un pensamiento y actuación sistémico basado en la indagación argumentada, en donde se reconoce la profesionalización de los actores educativos, el desarrollo de las capacidades para ser críticos, reflexivos, autónomos y responsables para plantear colectivamente alternativas y decisiones para la mejora escolar en la transformación individual y social que requiere la educación del Siglo XXI.

Redes de colaboración entre los diversos actores para incorporarlos en el proceso educativo

El ejercicio de gobernanza democrática se caracteriza por la interacción entre una pluralidad de actores con distintas responsabilidades (Lynn, L., et al., 2002) a partir de relaciones horizontales que permitan el equilibrio entre poder público y sociedad civil vinculando la participación en el “[...] gobierno de la sociedad en general, y no de un único actor sea político, económico, social o cultural. De aquí que el interés por usar el concepto de gobernanza radique en su capacidad de englobar todas las instituciones y relaciones implicadas en los procesos de gobierno (Cerrillo, 2005:13).

Vivimos en una época de cambios descomunales caracterizados por la aceleración de la globalización, el cúmulo de enormes cantidades de información y la creciente hegemonía de la ciencia y la tecnología, por lo que se requiere que el directivo desarrollar nuevas formas de pensamiento que estimulen la confianza para que los profesionales de la educación cumplan su tarea tanto en la escuela como en la estructura del Sistema Educativo Mexicano y por tanto son elementos clave para la educación básica. La relevancia de su función para incidir en la mejora de la gestión escolar puede hacer viable el propósito de alcanzar mayor calidad que se exprese en

resultados evidentes como lograr los fines educativos establecidos en los planes y programas de estudio oficiales.

Transformar hacia el logro esas funciones implica que el directivo promueva la superación de nociones y visiones que no son operantes en la escuela actual; para ello se requiere que se revisen críticamente la función de liderazgo que se desarrolla en la institución a su cargo para motivarlas e impulsarlas hacia la reflexión sistemática entre las diferentes figuras educativas en la búsqueda de alternativas viables para enfrentar y disminuir las desigualdades e inequidades sociales, a partir de promover herramientas diversas a la comunidad educativa tales como la potenciación de sus capacidades intelectuales relativamente autónomas o inteligencias humanas.

Favorecer vínculos que potencia el liderazgo académico desde redes de colaboración con los demás actores de la comunidad escolar, donde estudiantes, docentes y padres de familia desarrollan en forma conjunta experiencias y enfrentan las problemáticas con responsabilidad compartida en las distintas áreas de la gestión institucional, académica, administrativa y comunitaria; lo que implica que los diversos valores e intereses, motivaciones y características de personalidad se favorezcan entre el ejercicio de liderazgos, la comunicación y relaciones interpersonales; así como el trabajo en equipo, la negociación y mediación, el compromiso social, privilegiando la iniciativa y orientación al logro de los fines educativos: la formación integral de los futuros ciudadanos mexicanos y el desarrollo personal de sus actores.

Desde esta perspectiva la escuela se convierte en un escenario que favorece el cambio para asegurar los aprendizajes fundamentales y es a través del liderazgo de la función directiva que se promueven (UNESCO, 2013): Acciones de responsabilidad por los aprendizajes de los estudiantes y la calidad de los procesos pedagógicos, favoreciendo una organización escolar en la que participan distintos actores educativos (directivos, docentes, estudiantes, padres y madres de familia y líderes comunitarios) que con sentido democrático se centre su accionar en los aprendizajes.

Sea promotor de ambientes inclusivos, acogedores y colaborativos, donde las relaciones humanas en aula y en todos los espacios de la escuela se basen en la aceptación mutua y la cooperación, el respeto de las diferencias culturales, lingüísticas y físicas, así como en la valoración incondicional de la identidad cultural y los derechos de todos y todas; privilegiando las posibilidades de y por aprender por encima de cualquier adversidad.

Se promueve un ambiente inclusivo, acogedor y colaborativo. Las relaciones humanas en el aula y en todos los espacios de la escuela se basan en la aceptación mutua y la cooperación, el respeto de las diferencias culturales, lingüísticas y físicas, así como en la valoración incondicional de la identidad cultural y los derechos de todos y todas. Las capacidades de los estudiantes y sus posibilidades de aprender están por encima de cualquier adversidad.

Es necesario establecer vínculos entre la escuela y la comunidad centrados en los aprendizajes de la comunidad escolar y en los procesos pedagógicos; recuperando las experiencias sociales, culturales y productivas de la localidad, así como sus diversos tipos de saberes, ya que se vuelven oportunidades de aprendizaje en el aula y la escuela y los maestros comunitarios deben participar de los procesos de aprendizaje.

Se requiere que se constituya la práctica de gestión a partir de la indagación, donde no solo se documente la realidad sino al mismo tiempo la comunidad forme parte de los resultados de manera reflexiva, autocrítica y creativa; haciendo uso continuo de diversas fuentes y herramientas de información y estrategias de investigación. De esta forma, se aprende de manera colaborativa: se propicia que los estudiantes trabajen en equipo, aprendiendo entre ellos, intercambiando saberes y cooperando cada uno desde sus capacidades y se atiende con pertinencia la diversidad existente en el aula, al considerar las características individuales, socioculturales y lingüísticas de sus estudiantes, lo mismo que sus necesidades. Y se desarrollan y evalúan competencias, capacidades creativas y resolutivas.

En el Modelo Educativo (SEP, 2017, p. 171), se señala que se requiere de una gobernanza distinta a la tradicional, que no es concebible que un planteamiento horizontal, flexible y participativo como el que se propone quede sujeto a un concepto y ejercicio de gobierno vertical, rígido y prescriptivo. Para que las niñas, niños y jóvenes del país adquieran los aprendizajes que el siglo XXI exige y se formen integralmente, el sistema educativo nacional requiere una nueva gobernanza que parta de reconocer que los grandes retos necesitan, además de grandes soluciones, aprovechar un conjunto de relaciones que, tanto dentro como fuera del aparato gubernamental, permitan tratar de manera global un asunto público.

Si bien la noción de gobernanza global es útil, porque ofrece herramientas para analizar de manera diferente los elementos y efectos de participación, negociación y acuerdos; como es el caso en las construcciones de los organismos internacionales; el traslado de lo global a lo local,

requiere de un análisis puntual, ya que prácticas de gobernanza locales y las de gobernanza global son planteamientos distintos; pues para la segunda uno de sus objetivos como “*gobierno mundial*” busca sustituir a la figura de Estado nacional por la de un gobierno de escala mundial (Heiskanen, 2001:17).

Son contradictorios también, porque lo que el modelo educativo busca es crear una escuela renovada que cuente con una organización fortalecida (docentes, directivos, estudiantes y padres de familia), recursos, acompañamiento, infraestructura, equipamiento, materiales y servicios que permitan que las aulas se conviertan en auténticos espacios inclusivos de aprendizaje donde se implemente la pedagogía que plantea el Modelo; lo que sin duda requiere de práctica de gestión educativa construidas a nivel local que permitan incorporar “[...]necesidades desiguales y trabajar sobre las mismas a lo largo del proceso de escolarización, a fin de asegurar el acceso al conocimiento y la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje para todos.” (Benno, 2006: 7) que visiones estandarizadas, pues son las propias circunstancias locales y particularidades las que dan o no movilidad y viabilidad al cambio.

Por tanto, se requiere de un política pública (Nava, 2016) ante los nuevos contextos de integración, de menor exclusión, de mayores oportunidades para el desarrollo social, lo que plantea que la participación de nuevos actores a través de sus organizaciones, se vuelve posible y necesaria para su enriquecimiento y cambio de los nuevos desafíos para articular conocimiento y desarrollo profesional.

Algunas normativas proceden de políticas educativas donde se reconoce la importancia del fortalecimiento del liderazgo directivo como factor fundamental para alcanzar el mejoramiento de la escuela, por lo que se han creado mecanismos para que los responsables de la conducción de las instituciones educativas fortalezcan sus procesos de gestión, incorporando en sus prácticas herramientas que aseguren los resultados de las acciones. Una de ellas ha sido la profesionalización de su función de dirección desde un conjunto de perfiles de promoción y desempeño que en su conjunto les permita desarrollar una evaluación participativa a través de desempeñar una serie de indicadores establecidos en las dimensiones propias de su organización institucional.

Y otra, por los cambios del ejercicio de la función de dirección que se orientan desde procesos de gestión escolar democráticos que implican un diálogo horizontal en la participación

de todos los actores en corresponsabilidad con la formación de los adolescentes; lo que induce que institucionalmente se realicen acciones de mejora que impulsen el trabajo colegiado para la formación integral del alumnado; el trabajo académico es una responsabilidad compartida, la cual se debe dinamizar. El compromiso es de todos “[...] profesores, estudiantes y directivos; en la medida en que el diálogo y la reflexión fluyan entre todos, se le estará dando entrada directa a la cultura evaluativa, lo cual terminará con el fantasma punitivo que ronda la evaluación. Esto no será tan fácil, lo importante es que surja un cambio de actitud recíproco ante los demás, que abra las puertas del cambio” (Rojas, 2016: 7).

De igual forma, una de las habilidades importantes que se requieren para dirigir la escuela del Siglo XXI es la del ejercicio de un cambio hacia el “*liderazgo horizontal*”, mismo que se corresponde con lo señalado en el Modelo Educativo 2017, que son motivo de revisiones actitudinales centradas en promover la cordialidad, respeto, inclusión, la responsabilidad en la gestión hacia la mejora. Como es el caso de algunos indicadores como el “4.2.1. Identifica acciones para promover entre los integrantes de la comunidad escolar actitudes de compromiso, colaboración, solidaridad y equidad de género, así como de respeto a las diferencias lingüísticas, culturales, étnicas y de capacidades” (2016, p.24).

La gestión escolar está actualmente enfocada hacia el cambio e innovación de los centros escolares que desean transformarse, involucra a las personas y se apoya en ellas, tomando en cuenta sus expectativas y emociones que de acuerdo con Cantón (2009:63), son elementos fundamentales de centro educativo, las personas, su implicación y reconocimiento; toda organización que aprende se centra en incorporar valores a los alumnos y familias, emplea un liderazgo con visión, inspiración e integridad, coherencia en sus objetivos, gestiona procesos hacia la mejora, favorece la creatividad, desarrolla alianzas, asume la responsabilidad de un futuro sostenible.

Reflexiones finales

El ejercicio de gobernanza desde la participación escolar se constituye como una forma nueva y diferente de gobernar, caracterizada por la interacción entre pluralidad de actores que en colectivo dan cuenta del tipo de relaciones horizontales en la toma de decisiones ante la búsqueda del equilibrio entre el poder público, la sociedad civil y la participación del gobierno en la

sociedad.

En el caso motivo del estudio, el liderazgo, en general, no se centra en la figura del actor protagónico como se señala normativamente en el ejercicio de la función del directivo escolar; y, son los valores como el respeto, la confianza, la honestidad y la corresponsabilidad que reconocen la comunidad educativa como detonadores de cambio. Lo que en la continuidad de la investigación que se realiza, ahora como categorías secundarias de análisis y en el marco del ejercicio de gobernanza democrática se contrastarán con elementos propios de los valores éticos, jurídicos y políticos que hacen de la política educativa su mecanismo de existencia.

A partir de los resultados obtenidos del ejercicio de liderazgo del directivo, desde una figura normada, es necesario la revisión crítica del diseño de las prácticas de gobernanza desde los modelos de gestión de la intervención institucional, sobre todo, porque en los momentos que actualmente se han vivido en México a partir de los efectos de los terremotos en las instalaciones de las escuelas, ha sido la sociedad civil quien ha rebasado la acción de la escuela y lo que la política educativa ha señalado como puente o asociado con perspectivas que tienen que ver con lo que significan buenas prácticas que permiten involucrar a la sociedad civil ante la exigencia de mejora de las escuelas colocándola al centro.

De acuerdo a los datos obtenidos en el estudio, la arquitectura de una escuela al centro como parte central de cambio del sistema educativo mexicano requiere de revisiones más puntuales que permitan desde el ejercicio de la gobernanza, aún con sentido vertical, las herramientas que se requieren para el tránsito de mayor horizontalidad; sin embargo, ello no es suficiente si el carácter de autonomía de gestión, sigue siendo normado a través de los criterios que se establecen en los trabajos de los Consejos Técnicos escolares.; así como el liderazgo directivo se reconoce como fundamental y rebasado por el trabajo excesivo de carga administrativa.

Bibliografía

- Antúnez, Serafín. (1999). El trabajo en equipo como factor de calidad: el papel de los directivos escolares. Cancún. Quintana Roo.
- Antúnez, S. (2004). Organización escolar y acción directiva. Biblioteca para la actualización del maestro. México: SEP.

- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: FCE.
- Argyris, C y Schon, D. (1996). *Organizational Learning II: Theory, method and practice*. Ready, MA: Addison Wesley.
- Arendt, H. (1960). *Vita active*. Stuttgart. W. Kohlhammer.
- Arendt, H. (1993) "La esfera pública y la privada" Cap.2, en: *La Condición Humana*. Buenos Aires: Paidós.
- Benno, Sander. (2006). "Nuevas Tendencias en la Gestión Educativa: Democracia y Calidad en: La educación", en: *Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*. México: CEE.
- Cerrillo, A. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Canto Chac, M. (2008). "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo", en: *Política y cultura*. Otoño. No. 30.
- Cantón, I. (2004a). "Redes de conocimiento y aprendizaje gestionadas con criterios de calidad", e en: Lorenzo Delgado, M. y otros: *La organización y dirección de redes educativas*. Granada: GEU
- GreenfieldT. (1986). "Leaders and schools. Willfulness and non-natural order in organizations", en; SergiovanniT, y Corbally, J (Eds) *Leadership and organizational culture*. Illinois: Univ of Illinois Press.
- Heiskanen, V., (2001) "Introduction", en: Coicaud, Jean Marc y Heiskanen, Veijo, *The legitimacy of international organizations*, Tokyo, New York-Paris: United Nations University Press.
- Hernández Yáñez, M. (2013). "Liderazgo académico", en: *Revista de la Educación Superior*. Vol.42 No.167.
- Landi, N. y Elena, M. (2010). "La autoevaluación institucional y la cultura de la participación", en: *Revista Iberoamericana de Educación*. Nº 53. España. 33 Ministerio de Educación.
- Lynn, L., et al., (2002). *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*, Georgetown, Georgetown University Press.
- Morillo, R.; Peley, R y Castro, E. (2008). "Organizaciones escolares: Nuevas propuestas de análisis e investigación", en: *Revista de Educación*. Vol. 14. No. 27. Venezuela: Universidad Pedagógica Experimental Libertador

- Nava Avilés, MV. (2016). “Las Políticas Educativas en México en la Participación de los Consejos Técnicos Escolares para el Cambio y Transformación de la Mejora Educativa”, en: 5º Congreso Nacional de Ciencias Sociales: “La Agenda Emergente de las Ciencias Sociales: Conocimiento, crítica e intervención”. COMECSO- CUCS YH. México: Universidad de Guadalajara.
- OECD. (2002). GATS: The case for open services markets. Paris: OECD.
- PLF. (2014). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: PLF.
- Rojas Fajardo, A. (2016). “Evaluación Dialogante: fundamentos para un enfoque innovador en Educación Superior”, en: Revista El Ágora. Vol. 17 No. 1. Colombia: Ágora.
- SEP. (2016). Perfiles parámetros e indicadores para personal con funciones de dirección, de supervisión y de asesoría técnica pedagógica en educación básica. Examen de desempeño. México: SEP.
- SEP. (2017a). Guía Operativa para la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Educación Inicial, Básica, Especial y para Adultos de Escuelas Públicas en la Ciudad de México. 2017-2018. México: SEP.
- SEP. (2017b). Lineamientos para la Organización y el Funcionamiento de los Consejos Técnicos Escolares e Educación Básica. Nuevo Modelo Educativo. México: SEP-SEB-DGDGE.
- SEP. (2017c). Modelo Educativo para la Educación Obligatoria. Educar para la Libertad y la Creatividad. México: SEP.
- Senge, P. et al. (2000). Escuelas que aprenden. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Sergiovanni, T., (2002), Handbook for Effective Department Leadership: concepts and practices in today’s secondary schools. Boston: Allyn and Bacon.
- UNESCO. (2013). Marco del buen desempeño docente. Perú: UNESCO.

Recomendaciones con perspectiva de género para un diseño de políticas públicas para el desarrollo empresarial de pequeñas y medianas empresas del estado de Hidalgo

Recommendations with a gender perspective for the design of public policies for the business development of small and medium-sized enterprises in the state of Hidalgo

Vianey Proa de la Fuente¹

Resumen: El presente proyecto de investigación, se encuentra en el proceso de sistematización y análisis de información, el objetivo de su exposición es dar a conocer los avances del proceso de intervención, en relación al uso de la perspectiva de género en las políticas públicas enfocadas al desarrollo empresarial del gobierno del estado de Hidalgo, así como la situación y recursos de los actores sociales identificados a través de las metodologías de Mapeo de Actores Claves (MAC), Análisis de Redes Sociales (ARS) y uso del Triángulo de Actores Sociales, desde los enfoques cualitativo, inductivo y descriptivo.

Abstract: The current research project is in systematization process and information analysis, the aim of this presentation is to make known the progress of the intervention process in relation to the use of the gender perspective in public policies focused on the enterprise development of Hidalgo state government, as well as the situation and resources of social actors identified through the methodologies of Key Actors Mapping (KAM), Social Network Analysis (SNA) and the use of „Social Actors Triangle“ from qualitative, inductive and descriptive approaches.

Palabras clave: Políticas públicas; perspectiva de género.

Las políticas públicas consideran diferentes elementos, que permiten concretar acciones del Estado para el logro de un bienestar colectivo e ir creando una sociedad más igualitaria y funcional. Para de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008, p. 36) una política pública es:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido

¹ Estudiante del 4to semestre de la Maestría en Gobierno y Gestión Local por la Universidad Autónoma del estado de Hidalgo; políticas públicas, administración pública, género y sector empresarial; viandelafuente@gmail.com.

como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión los beneficiarios finales.

Por lo tanto, entendemos a la política pública, como la toma de decisiones de los actores públicos y privados investidos de poder, que tienen como resultado acciones legales, políticas, financieras y administrativas, que permitirán resolver un problema público definido como colectivo. Es importante hacer mención que la participación de los actores es necesaria e indispensable en todas y cada una de las etapas del ciclo de las políticas públicas.

Existen diferentes posturas para analizar el ciclo de vida de las políticas públicas, este trabajo toma como referencia la estructura del Modelo Secuencial (Rojas y la Fuente, 2012), creemos que es un modelo útil el cual a través de la representación de una estructura compuesta por etapas simples y diferenciadas, tiene la ventaja principal de permitir el abordaje integral de una realidad compleja, que permite conocer en mayor profundidad la relación Estado-Sociedad, por medio de un análisis descriptivo, cuya finalidad es otorgar un sentido al proceso de toma de decisiones. El presente trabajo, se enfocará en las recomendaciones para las acciones relacionadas en la etapa de diseño, sin dejar de lado la importancia de los elementos a considerar en las demás etapas del ciclo, así como considerar la no linealidad del modelo secuencial.

Las políticas públicas surgen a través de un problema público, el cual al ser llevado a la agenda pública y gubernamental, deberá ser abordado con diferentes acciones para su solución. Este trabajo se enfoca en el problema público de la existencia de una elevada desigualdad de oportunidades de las mujeres, lo cual limita su desarrollo empresarial en las pequeñas y medianas empresas, debido a que sigue siendo un sector masculinizado, por los estereotipos y roles de género, que se le han asignado social y culturalmente a cada sexo, como la idea de que la mujer debe desempeñar un rol de ama de casa, administradora y cuidadora, percibiéndola así en un ámbito privado, como lo es el hogar, mientras tanto al hombre se le ha percibido como el proveedor dotado de capacidad para la toma de decisiones, lo cual le ha facilitado el acceso en el medio laboral remunerado, dentro del ámbito público.

Al implementar el término de “género” en las acciones de Gobierno, para ir erradicando la brecha de desigualdad, se debe partir del concepto del sistema sexo/ género, el cual diferencia entre sexo y género, que con frecuencia se manejan de manera indistinta. El “sexo” se refiere a las características anatómicas y fisiológicas que identifican a una persona como mujer o como hombre; y el “género” se refiere a las ideas y creencias compartidas culturalmente con respecto a mujeres y a hombres, como construcciones históricas y sociales, que son modificadas a través del tiempo en sentido arbitrario sin que exista una relación con el sexo. Lamas (2002) señaló que el hecho de que mujeres y hombres sean diferentes anatómicamente los induce a creer que sus valores, cualidades intelectuales, aptitudes y actitudes también lo son.

Para el presente trabajo, es importante considerar el impacto que han tenido los roles y estereotipos de género dentro del ámbito empresarial, debido a que ha sido un ámbito percibido desde un enfoque androcéntrico, a pesar de que en los últimos años la participación de la mujer como empresaria ha ido rompiendo con los paradigmas sociales y culturales, ha generado el interés de los gobiernos en la implementación de programas y acciones de apoyo a través del uso de la metodología de perspectiva de género, para el logro de la inclusión de la mujer en el sector empresarial y visibilizarlo en una igualdad sustantiva.

El uso de la perspectiva de género, metodología que surgió en la segunda mitad del Siglo XX, tiene como objetivo tomar en cuenta las diferencias de los sexos para realizar acciones y estrategias que permitan corregir y eliminar el desequilibrio existente y la discriminación a la mujer. A raíz de ello, en México de acuerdo a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2015, p.2) se define como una:

Una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye 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, a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones.

Dicha definición, es considerada idónea para el presente trabajo, en relación a los

objetivos a lograr, y es así como el uso de la perspectiva de género permitirá visualizar a cada mujer y cada hombre en su dimensión biológica, histórica, social y cultural, y encontrar explicaciones y líneas de acción para desestructurar, reestructurar y así transformar las desigualdades. Lo que permite entender que la vida, sus condiciones y situaciones son transformables hacia el bienestar si se construyen desde la equidad y para la igualdad.

México ha participado en la firma de diversos acuerdos internacionales en donde confirma su compromiso ante este tema, como son: La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), la Declaración y la Plataforma de la Acción de Beijing (1995), la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015); y la promulgación de leyes federales, como la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006), el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD 2013-2018), la Ley de Planeación (1983), Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (2002), a su vez se han sido aplicadas en el estado de Hidalgo, como la Ley para Prevenir, Atender, Sancionar y Eliminar la Discriminación en el Estado de Hidalgo (2013), Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Hidalgo (2015), Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo (2003), Ley de Fomento y Desarrollo Económico en el Estado de Hidalgo (2007) y el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022, todas ellas avocadas a promover la igualdad de oportunidades entre sexos y el respeto a los derechos de las mujeres.

Sin embargo, estos mecanismos jurídicos serán eficaces conforme se vaya modificando el sistema patriarcal de nuestra sociedad. Por tanto, los instrumentos deberán ser de muy distinto tipo y naturaleza, ya que este problema social ocupa transversalmente todo el sistema político, jurídico y socio-económico actual (Monereo, 2006). Asimismo la aplicación de la perspectiva de género en la políticas públicas, se aleja del sentido original acuñado en dichos acuerdos, y se ha utilizado para aludir a cualquier asunto que tenga que ver con las mujeres; por lo que no se trata sólo de cumplir formalmente con los acuerdos internacionales que se han firmado como país ante este tema, y que en la retórica de los discursos se vaya muy por delante de los avances reales en lograr un beneficio para las mujeres.

Se debe considerar la utilización de la perspectiva de género, desde una estrategia de transversalización como lo refiere Tepichin (2010), en donde se logre una transformación del

orden social de género hacia la familia, la vida cotidiana, el mercado de trabajo y el quehacer del Estado, para avanzar en la igualdad de oportunidades y evitar la tendencia del gobierno a planear de una manera neutra y homogénea, en donde las políticas públicas repercuten de la misma forma en mujeres y hombres, cuando en la realidad no lo es así.

Las políticas con perspectiva de género han tenido un impulso cada vez más evidente por parte de organismos internacionales ligados a la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2016) el enfoque de género que se recomienda como principal directriz de política, implica que los gobiernos y los actores sociales deberán fortalecer la adopción de medidas enérgicas y visibles para asegurar que se tome en cuenta la problemática de mujeres y hombres en todas las políticas y programas (Inchaustegui, 1999).

El uso y aplicación de la metodología de perspectiva de género, implica diferentes elementos para el logro de su eficacia, desde la sensibilización, voluntad política y profesionalización en el tema de las y los funcionarios y servidoras y servidores públicos involucrados en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, en todos y cada uno de los ámbitos de Administración Pública, debido a que hablar y aplicar la perspectiva de género, no solo es crear programas basados en los roles y estereotipos sociales y culturales que se le han asignado a las mujeres y hombres, esto va más allá, la mujer al igual que el hombre incursiona en todos los ámbitos de la sociedad. El comenzar a concientizar y profesionalizar el uso correcto de la perspectiva de género, permitirá visibilizar y considerar la diferencia que existe en las necesidades entre mujeres y hombres al diseñar los programas, proyectos y políticas, para lograr un verdadero avance en la igualdad de oportunidades.

Al enfocarnos en el sector empresarial, en los años 90, es cuando los estudios sobre género en el ámbito empresarial comienzan a consolidarse, Gisbert, Alarcón y Gómez (2009) mencionan que entre las razones de esta consolidación se deben a la existencia de un mayor número de empresas dirigidas por mujeres y al reconocimiento del papel de la mujer en el ámbito empresarial por parte de los poderes públicos. Sin embargo, dichos estudios se han caracterizado por su androcentrismo, por lo que las mujeres empresarias no son visibilizadas como lo refirió la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 1997):

Es difícil de determinar el número de mujeres empresarias a partir de las estadísticas oficiales de cualquier región o país, sea miembro o no de la OCDE, los datos están a menudo incompletos o se basan en el análisis de muestras o estudios parciales por lo que a menudo se obtiene una visión incompleta de estos agentes económicos (Guzmán y Rodríguez, 2008, p. 384).

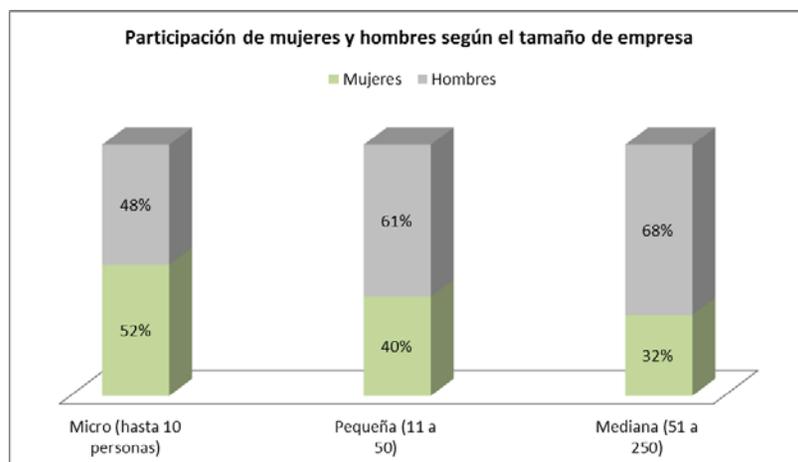
Sin embargo, a pesar de la invisibilización y falta de importancia y reconocimiento que se le ha dado a la participación de la mujer en el ámbito empresarial, autores como Weeks & Seiler (2001, en Molero 2014) han identificado y mencionado que las empresarias son “la principal fuerza para la innovación y la creación de empleo, y promover los esfuerzos empresariales femeninos pueden tener un impacto significativo en el crecimiento económico y la prosperidad de cada región”. La presencia de la mujer en las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) tienen una gran significación en la economía de las regiones, debido a que su participación, aporta al mejoramiento de la competitividad y al crecimiento de la producción (Espino, 2003).

Las MIPYMES, son de gran importancia debido a que representan un segmento de la economía, que aporta un número importante de unidades económicas y personal ocupado, en México la microempresa representa el 97.6% con un personal ocupado del 75.4%, la pequeña empresa representa el 2% con un porcentaje del 13.5 en personal ocupado y la mediana empresa el 0.4% con un 11.1% de personal ocupado (Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, ENAPROCE 2016) en el estado de Hidalgo las microempresas contribuyeron con el mayor número de unidades económicas (97.0%) y personal ocupado (52.7%), por otra parte, las empresas grandes representaron el 0.1% del total de unidades económicas y 19.2% del personal ocupado. En términos de género, mostraron que las unidades económicas medianas y grandes tuvieron la mayor participación de hombres, con 67.8% y 72.5% respectivamente del total del personal ocupado. Las mujeres empresarias sobresalieron en las microempresas con 52.2% y en las pequeñas con 39.5% (Censos Económicos Hidalgo, INEGI, 2014).

El presente trabajo se enfoca en la participación de la mujer hidalguense en el sector empresarial en las pequeñas y medianas empresas (PYMES), como se observa en la Figura 1, es casi en un 40% menos, y en este tipo de empresas por el rango de trabajadores y el monto de

ventas anuales, se determinan acciones como la dirección, la toma de decisiones y el empoderamiento, lo cual se busca lograr en las mujeres empresarias que incursionan en este ámbito económico. Debido a se han generado diferentes mecanismos para su inclusión en las microempresas, esto es un avance significativo, sin embargo, para lograr un verdadero empoderamiento económico, se deben considerar acciones para permitirles un mayor acceso en las PYMES, debido a que en este estrato existe un mayor nivel la de ingreso económico y desempeño en las actividades de trabajo productivo y no solo reproductivo, dejando en claro que la intención no es triplicar sus actividades como empresaria, mujer y ama de casa, si no generar un sinergia que permita una coordinación en sus ámbitos, personal, laboral y familiar.

Figura 1. Participación de mujeres y hombres en Hidalgo, según el tamaño de empresa



Fuente: Elaboración Propia, basado en INEGI. Censos Económicos Hidalgo, 2014.

El Gobierno del estado de Hidalgo ha comenzado a adoptar una legislación de igualdad de oportunidades, sin embargo, se ha dado desde un proceso en donde las mujeres son vistas como el objeto de la política pública y no como la actora de la misma, los vínculos entre las políticas de género, las de desarrollo empresarial y económicas, aun son débiles y desvinculadas. Y por ende, ante la existencia de una legislación y acciones enfocadas a la igualdad de oportunidades, se comienzan a ven reflejadas en una igualdad sustantiva.

El presente trabajo pretende aportar recomendaciones para el diseño de política pública dirigida a transformar el orden del género en responsabilidades compartidas en tres esferas: el

Estado, el mercado y la familia; para el logro de la igualdad de oportunidades y empoderar a las mujeres empresarias y facilitarles una mayor participación como agentes clave en la economía del municipio y a su vez del Estado. Así como fortalecer la nueva institucionalidad gubernamental, al tener como objetivo el velar por la inclusión de la igualdad de género en el diseño de políticas públicas, cuestión que no solo depende del gobierno y la administración pública, si no en un sistema de interlocución integradas por diferentes actores como el Estado, la opinión pública y la sociedad civil, cada uno con estrategias de acción que contribuyen a fortalecer la negociación entre los diferentes actores, y asegurar el fortalecimiento de la democracia (Guzmán, 1997) y la gobernanza.

Referente a las características de las mujeres empresarias, se ha dicho que no existe un arquetipo de mujer empresaria como tal, pero se asume de manera genérica y no disgregada, que existen ciertas características comunes del colectivo de mujeres empresarias. Por ejemplo, tienden a operar sus negocios desde el hogar y sobre la base del medio tiempo, administran bajos niveles de financiamiento, así como utilizan fuentes informales y más caras de financiamiento; finalmente, solamente una minoría se integra a las redes sociales de empresarias (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, CONAPRED, 2009).

Capt, J. (2009) refiere que las mujeres empresarias que incursionan en las micros y pequeñas empresas, enfrentan barreras de diferentes tipos como son las conductuales (poca confianza en su capacidad y la imagen negativa de sí mismas); las sociales y culturales (se manifiestan mediante la actitud negativa y discriminatoria hacia las mujeres que se dedican a los negocios, como resultados de estereotipos y los roles sociales predefinidos); las educativas (derivadas de su nivel educativo inferior, educación distorsionada, acceso limitado a oportunidades de formación profesional); ocupacionales (tienen que ver con las menores oportunidades que se les ofrece en el sector formal para el desarrollo de sus capacidades) las institucionales y estructurales (relacionadas con el acceso a los créditos, la información o la tecnología); y las jurídicas (se manifiestan en leyes y reglamentos inadecuados que no ofrecen garantías relacionadas con sus derechos humanos y la exigibilidad de los mismos).

Podemos concluir, los principales obstáculos a los que se enfrentan las mujeres que han decidido incursionar en el ámbito empresarial, son los que social y culturalmente se han determinado, a través de los roles y estereotipos de género, los cuales encasillan tanto a la mujer

como al hombre en un “deber ser” y un “poder hacer”, lo cual limita el actuar de la mujer en ámbitos que han sido determinados solo para el hombre. Ante esta situación se cometen actos de discriminación, por el hecho de ser mujer, y creer que no posee la capacidad de incursionar en el ámbito empresarial, lo cual desmotiva y merma su actuar; sin embargo, a pesar de estos obstáculos, la mujer ha ido haciéndose camino al demostrar, que tiene la misma capacidad del hombre para ejercer en el sector empresarial.

El empoderamiento de las mujeres, entendido como una estrategia para alcanzar la ciudadanía, el ejercicio de los derechos y el acceso a nuevas oportunidades, requiere no sólo aproximarnos a las concepciones que tienen las mujeres sobre la política y el poder. Asimismo, es importante entender el avance en la incorporación de una perspectiva de género en las políticas públicas y el reconocimiento de éstas hacia las primeras (Ortíz, 2009).

Al referirnos al empoderamiento económico debe abordarse desde la construcción de la ciencia económica, se ha señalado que las mujeres y sus vivencias quedaron fuera de los intereses de los economistas y de la economía, debido a su ausencia entre la masa de economistas (Humphries, 1995). Una mayor participación de las mujeres en la construcción de la disciplina puede verse como una contribución a su transformación, “(...) no precisamente porque las mujeres ‘traigan algo distinto’ al campo económico por virtud de su sexo, sino más bien porque la visualización de prejuicios sexuales al nivel de la estructura social de la ciencia hace que los prejuicios sexuales a otros niveles sean también más visibles” (Nelson, 1995, p. 3).

El crecimiento inclusivo y sostenible a nivel mundial es parte esencial de la visión de la Agenda 2030, y el empoderamiento económico de las mujeres es uno de los pilares de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En las dos últimas décadas se ha progresado en alcanzar la igualdad de género, especialmente en materia de educación y salud, sin embargo, aún falta mucho por hacer para alcanzar la participación plena e igualitaria de la mujer en la sociedad y la economía. El empoderamiento económico de las mujeres tiene muchos pilares interrelacionados, cada uno esencial para el progreso:

(...) primero se encuentra el pilar universal a favor de los derechos humanos básicos. Segundo, los pilares de crecimiento y desarrollo humano. Tercero, el pilar acerca de los casos exitosos de negocios. Los costos económicos y de desarrollo humano debido a las

brechas de género son enormes, así como también de enormes serían las ganancias potenciales de cerrarlas (Organización Nacional de las Naciones Unidas, ONU, Womens Economic Empowerment 2016).

Para la conveniencia de este trabajo el objetivo general es el *Desarrollar recomendaciones para el diseño de políticas públicas con perspectiva de género para el desarrollo empresarial de pequeñas y medianas empresas del estado de Hidalgo, que permitan la erradicación de discriminación, la igualdad de oportunidades y el empoderamiento económico;* para su logro, se contemplarán los siguientes objetivos específicos:

- *Describir el sistema sexo/género e importancia del uso legal y operativo de la perspectiva de género en el diseño de políticas públicas; así como las características de la actividad empresarial de la mujer.*
- *Realizar un diagnóstico situacional de las características empresariales y obstáculos a los que se enfrentan las pequeñas y medianas empresas de mujeres hidalguenses, y*
- *Analizar las políticas públicas del sector empresarial existente en el estado de Hidalgo, para un diseño con perspectiva de género para el desarrollo empresarial de las pequeñas y medianas empresas hidalguenses.*

Se utilizó la investigación aplicada para generar propuestas para la solución de problemas en el ámbito económico y sector empresarial de las empresarias hidalguenses; la metodología descriptiva para conocer las situaciones, costumbres, actitudes, actividades y procesos de las mismas, a fin de extraer generalizaciones significativas que contribuyan a las recomendaciones; la metodología inductiva, permitirá llegar a conclusiones generales partiendo de hechos particulares de las empresarias, y la metodología cualitativa, describirá las diferentes cualidades que estas poseen.

Para lo cual, se hizo uso de la herramienta de Mapeo de Actores Claves (MAC) el cual permite aportar a la realización del diagnóstico, no solo consiste en sacar un listado de posibles actores de un contexto sino conocer sus acciones y los objetivos del por qué están en este y su perspectivas en un futuro inmediato (Ceballos, 2004). Es una metodología vinculada con la teoría

de redes sociales en el supuesto de que la realidad social se puede ver como si estuviera conformada por relaciones sociales donde participan actores y organizaciones sociales de diverso tipo (Gutiérrez 2007).

Para comprender el concepto de MAC es necesario también entender el concepto de actores sociales, para Tapella (2007) los actores sociales pueden ser personas, grupos u organizaciones que tienen interés en un proyecto o programa, usualmente considerados como aquellos que pueden influenciar significativamente (positiva o negativamente una intervención) que poseen información, recursos, experiencia y alguna forma de poder. Para el presente trabajo definimos a los actores sociales como aquellas personas, grupos u organizaciones involucrados con interés en común, experiencia, información, recursos y poder, en un contexto determinado que afectan o son afectadas por un proyecto, ya sea de forma positiva o negativa, y su participación permite un bienestar o malestar colectivo, así como una transformación social.

Para la realización del Mapeo de Actores Claves (MAC) del presente trabajo se tomó como base el Modelo de Sociedad desde el enfoque democrático (Beck, 2002) visto como un escenario de conformación de actores, instituciones, normas y participación social, que determinan la acción económica, política y social de un país y como consecuencia una nueva gestión pública (Cerrillo, 2005).

Los actores considerados por dicho modelo son: Estado, Mercado y Sociedad Civil, quienes se reconfiguran a lo largo de la historia y en distintos contextos, dando paso a relaciones de gobernabilidad, como un “nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (Mayntz, 2000), que permiten procesos de formulación y ejecución de políticas públicas.

En el presente trabajo, al realizar el Mapeo de Actores Claves (MAC), basándonos en el Modelo de Sociedad (Beck, 2002), se identificaron a los actores que se representan en la Figura 2.

Posterior al mapeo de actores, se llevó a cabo la aplicación de entrevistas semi-estructuradas a cada uno de los actores identificados y que desearon participar. Es importante hacer mención que de los actores clave, se consideró entrevistar a PYMES solo de mujeres empresarias hidalguenses. Como se ha mencionado, al sector empresarial se le ha considerado social y

culturalmente como un espacio de desempeño y realización del hombre, por tanto se desea conocer el panorama y percepción de la situación de las mujeres en dicho sector, para la realización de un diagnóstico que permita generar estrategias para aplicación de la metodología de perspectiva de género.

Figura 2. Mapeo de Actores Claves del Sector Empresarial del estado de Hidalgo



Fuente: Elaboración propia basado en Maytz (2000) e Iturrieta (2008).

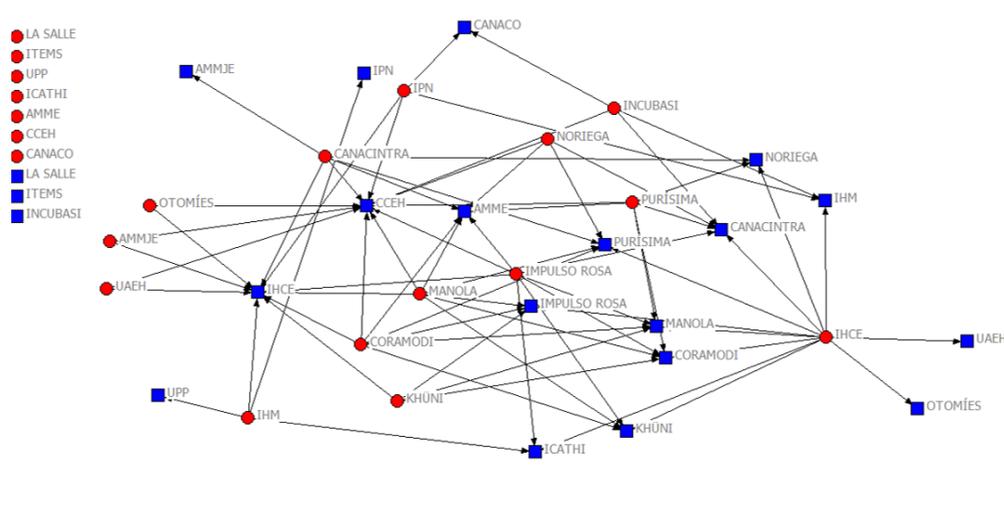
La entrevista se integró con los siguientes tópicos: Datos generales, recursos del actor, incursión de la mujer en el sector empresarial (motivaciones, satisfacciones y obstáculos) acciones en las que participan para el fomento del desarrollo empresarial, uso y aplicación de la metodología de perspectiva de género a nivel gubernamental, empoderamiento económico de la mujer y estrategias para mejorar la incursión de la mujer en el sector empresarial. Con dicha información recabada permitió hacer uso de la metodología del Análisis de Redes Sociales (ARS).

El análisis de redes sociales, es un método que permite conectar a los actores (personas, organizaciones gubernamentales, educativas y de asociación civil) con las estructuras sociales emergentes que resultan de las relaciones que los actores establecen en diferentes contextos, ayudando a comprender la influencia de la posición en que un actor se encuentre dentro de la red para tener acceso a diferentes recursos e información. Para generar la matriz se hace uso del

programa llamado Ucinet, el cual con una plataforma realiza los procedimientos de teoremas gráficos con lenguaje algebraico (Velázquez y Aguilar 2005).

Dicha metodología se utilizó con la información recolectada de las entrevistas aplicadas, se realizó la representación gráfica de la relación existente entre los diferentes actores identificados en el sector empresarial en el estado de Hidalgo, la cual se presenta en la Figura 5 y la realización de una matriz de análisis en relación a su posición de interés, decisión y poder con el presente proyecto, la cual se presenta en el Figura 3.

Figura 3. Grafo de relaciones de actores del sector empresarial del estado de Hidalgo



Fuente: Elaboración propia, basado en la metodología de Análisis de Redes Sociales (Cárdenas y Hernández, 2013) y Ucinet para Windows (Borgatti, Everett, y Freeman. 2002).

Como lo muestra la Figura 3, se identificaron 23 actores representativos del sector empresarial del estado de Hidalgo, de los cuales el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la Asociación Mexicana de Mujeres Empresarias (AMME), el Tecnológico de Monterrey (ITEMS, Incubadora de Empresas) y el Instituto de Capacitación para el Trabajo del estado de Hidalgo (ICATHI), manifestaron no tener interés en participar en dicho proyecto, por diferentes causas, y está pendiente la participación de la Secretaría Ejecutiva de la Política Pública, debido a que no se había considerado su participación en el mapeo de actores.

En relación a los vínculos que existen, *los actores con mayor relación directa e indirecta*

son el Instituto Hidalguense de Competitividad Empresarial (IHCE), Fundación Impulso Rosa y la Cámara Nacional de la Industria de la transformación (CANACINTRA) el Consejo Coordinador Empresarial (CCEH), debido al tipo de apoyos y gestiones administrativas, técnicas y económicas que proporciona a integrantes del sector empresarial, siendo tales actores *elementos centrales* debido a su relación con la mayoría de los actores identificados. Sin embargo, referente a la información de las entrevistas la intensidad de las relaciones son débiles, ya a que solo son de tipo laboral con base al interés de cada integrante.

Se identificaron como *elementos articuladores* a la Asociación Mexicana de Mujeres Jefas de Empresas (AMMJE), y las empresas de la Compañía Purísima, CORAMODI, e INCUBASI. Son actores que ocupan una posición estratégica por su representatividad en el sector empresarial, de la información obtenida en las entrevistas realizadas a estos actores, la AMMJE es una asociación a nivel nacional que tiene representatividad en el estado, y es reconocido su trabajo en el impulso y apoyo a la mujer hidalguense empresaria. La representante de la empresa Purísima ha tenido un impacto importante en el sector de la minería, por su trayectoria en un sector social y culturalmente masculinizado, asimismo ha sido reconocida por su labor y trabajo por el Consejo Coordinador Empresarial (CCEH). La representante de la empresa CORAMODI es reconocido su trabajo en el sector textil al trabajar con mujeres indígenas de la región del Valle de Mezquital del estado de Hidalgo, así como su logro en la exportación de sus productos, aunado a eso el ser la Presidenta de la Fundación Impulso Rosa y haber logrado dicho nombramiento en un concurso donde se reconoció el trabajo de aquellas mujeres hidalguenses empresarias. El representante de la empresa INCUBASI se ha enfocado en los últimos años a trabajar de manera profesional y a través de cuotas de recuperación en proyectos de mujeres emprendedoras de diferentes giros y municipios del estado de Hidalgo.

Los actores que se observan como los *puentes locales* son las Incubadoras de Empresas de la Universidad Autónoma del estado de Hidalgo (UAEH), Universidad Politécnica de Pachuca (UPP) e Instituto Politécnico Nacional (IPN), se percibe que sus relaciones son débiles con el sector empresarial del estado de Hidalgo, y su integración y participación es de gran importancia por su labor que permitiría un mayor profesionalismo y éxito en la creación de empresas, así como fortalecer la relación del Modelo de Sociedad (Beck, 2002) entre Estado-Mercado-Sociedad Civil. Asimismo, otros actores importantes de este tipo por su participación con la

mujer, es el Instituto Hidalguense de las Mujeres (IHM) y la empresa INCUBASI.

Es importante reconocer que existen limitaciones en el análisis anterior, debido a que se realizó en un momento dado, cuando la realidad es cambiante, y el rol y funciones de determinados actores pueden modificarse, sin embargo, no deja de ser información relevante y de importancia para este proyecto y el sector empresarial del estado de Hidalgo.

Asimismo, el análisis de los actores en los procesos participativos en el diseño de políticas públicas para el desarrollo empresarial con perspectiva de género, con base a la posición, poder e interés, se describe a continuación la tabulación de estos elementos, que permiten la construcción de la Matriz PPI (posición, interés y poder) con base a la propuesta de Martínez (2008).

1. **Posición:** Se define como la percepción y actitud frente al tema:
 - 1.1. *Apoyo:* Predomina las percepciones y actitudes de confianza y colaboración
 - 1.2. *Indiferente:* No se visualiza toma de posición ni a favor ni en contra
 - 1.3. *Oposición:* El predominio de percepciones es negativa y con actitudes propensas al conflicto.

2. **Poder:** Se define para este caso como la capacidad del actor de influenciar limitando o facilitando las acciones que se emprenda con la intervención. Se considera los siguientes niveles de poder:
 - 2.1. *Alto:* Predomina una alta influencia sobre los demás
 - 2.2. *Moderado:* La influencia es medianamente aceptada
 - 2.3. *Ninguno:* No hay influencia sobre los demás actores

3. **Interés:** Se refiere a la proactividad del actor sobre el tema, con acciones a favor o en contra.
 - 3.1. *Ninguno:* No participa en solicitudes
 - 3.2. *Moderado:* Participo, pero no da mayores aportes o sugerencias
 - 3.3. *Mucho:* Proactivo en acciones

Como lo muestra la Figura 4, existe una correlación entre la posición e interés en donde no se identificó algún actor en contra, y de los actores indiferentes como el Instituto de Capacitación para el Trabajo del estado de Hidalgo (ICATHI), Incubadora de empresas del

Instituto Tecnológico de Monterrey (ITEMS), Asociación Mexicana de Mujeres Empresarias (AMME), Cámara Nacional de Comercios Servicios (CANACO) y CCEH (Consejo Coordinador Empresarial Hidalgo) son quienes no desearon participar en las entrevistas, por factores como el no dar respuesta a la invitación para realizar la entrevista y falta de interés, o quizá desconocimiento en el tema. Y los demás actores, se manifestaron actitudes de confianza y colaboración.

Sin embargo, en el rubro de Poder, predomina el aspecto de que aquellos actores que no desearon participar, aparecen con mucho más poder de algunos que si lo realizaron, debido a que son actores claves en el sector empresarial del estado de Hidalgo.

Dicho análisis, nos permite concluir que es importante fortalecer en estrategias y acciones con perspectiva de género a los actores claves, como son el Instituto Hidalguense de Competitividad Empresarial (IHCE), el Consejo Coordinador Empresarial Hidalgo (CCEH), y la Asociación Mexicana de Mujeres Jefas de Empresas (AMMJE) y al Instituto Hidalguense de las Mujeres (IHM), lo cual permitirá un fortalecimiento en el empoderamiento de la mujer empresaria hidalguense.

Otro de los aspectos a considerar que forma parte del análisis de la política pública, son los tipos de recursos que proponen Subirats, et al (2008) se divide en: Recursos jurídicos, humanos, económicos, cognitivos, interactivos, de confianza, cronológicos, patrimoniales y de mayoría con los que cuentan los actores públicos y privados, estos se esquematizan de manera general en la Figura 5, para el presente trabajo se manejó una escala del 1-3 para su representación, en donde:

- 1 Se cuenta con el recurso, falta por fortalecer
- 2 Se cuenta con el recurso, en proceso de fortalecimiento
- 3 Se cuenta con un recurso fortalecido

En los recuadros que se aparece s/i, se refiere a que no se cuenta con información proporcionada por parte de los actores. Se observa que el actor con más recursos fortalecidos es el Instituto Hidalguense de Competitividad Empresarial (IHCE), seguido de las Incubadoras de empresas representadas por la UAEH, UPP e IPN, la CANACINTRA y la AMMJE, y en última estancia las empresas de las mujeres, es importante hacer mención que debido a como se fortalezcan sus diferentes tipos de recursos de los actores les permitirá un mejor desempeño e

incursión en el sector empresarial.

GRUPO DE ACTORES SOCIALES	ACTOR	POSICIÓN			INTERÉS			PODER (Influencia)		
		Oposición	Indiferente	Apoyo	Ninguno	Moderado	Alto	Mucho	Moderado	Ninguno
Estado, Mercado y Sociedad Civil	Persona, grupo de personas u organización que tiene relación con la propuesta									
ESTADO	Secretaría Ejecutiva de la Política Pública Estatal	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i
	IHCE			X		X		X		
	IHM			X		X			X	
	ICATHI		X		X				X	
	UAEH			X		X		X		
	LASALLE			X		X			X	
	ITEMS		X		X				X	
	IPN			X			X	X		
UPP			X		X		X			
MERCADO	CORAMODI			X			X		X	
	Cia. Minera y Beneficiadora la Purísima			X			X	X		
	Manola			X		X			X	
	Otomies Productos Gourmet			X			X	X		
	KÚNHI			X			X		X	
	Grupo J. Noriega y Asociados			X			X		X	
	Cooperativa la Unión			X			X	X		
	INCUBASI			X			X		X	
SOCIEDAD CIVIL	Impulso Rosa			X			X	X		
	AMMJE			X			X	X		
	AMME		X		X				X	
	CANACINTRA			X			X	X		
	CANACO		X		X				X	
	CCEH		X		X			X		

Figura 4. Matriz PPI (posición, interés y poder) de Análisis de Actores

Fuente: Elaboración propia, basado en el Análisis de Redes Sociales (ARS) modelo propuesto Martínez (2008).

Posteriormente, se utilizará el Análisis de Contenido para identificar, comparar y describir la información de las entrevistas. De aquellas entrevistas no realizadas por la falta de colaboración, se hará uso de la metodología de “Análisis Crítico del Discurso” (ACD) basado en

información recabada en medios electrónicos, para explorar e interpretar los niveles micro y macro-discursivo en perspectiva de género en el sector empresarial del estado de Hidalgo.

Figura 5. Identificación de recursos de actores

ACTORES SOCIALES	ACTOR	RECURSOS								
		Jurídicos	Humanos	Económicos	Cognitivos	Interactivos	Cronológicos	Patrimoniales	Mayoría	
Políticos- Administrativos, Beneficiarios y Terceros	Persona, grupo de personas u organización									
Políticos- Administrativos	Secretaría Ejecutiva de la Política Pública Estatal	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i
	IHCE	3	3	2	3	3	2	3	3	
	IHM	3	1	1	2	2	2	2	2	
	ICATHI	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	
	UAEH	3	3	2	3	2	2	3	2	
	LASALLE	3	3	2	3	2	2	3	2	
	ITEMS	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	
	IPN	3	2	1	3	2	2	3	2	
Beneficiarios	UPP	3	2	1	3	2	2	3	2	
	CORAMODI	3	2	1	2	2	2	1	2	
	Cia. Minera y Beneficiadora la Purísima	3	3	2	2	3	2	3	3	
	Manola	2	1	1	2	2	2	1	2	
	Otomies Productos Gourmet	3	3	2	2	3	2	3	3	
	KÚNHI	2	2	1	1	1	2	1	1	
	Grupo J. Noriega y Asociados	3	3	2	3	2	2	3	2	
	Cooperativa la Unión	3	3	2	3	2	2	3	2	
Terceros	INCUBASI	3	2	1	3	2	2	2	2	
	Impulso Rosa	3	2	1	2	2	3	2	3	
	AMMJE	3	2	1	2	3	2	1	3	
	AMME	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	
	CANACINTRA	3	3	2	3	3	2	2	3	
	CANACO	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	
	CCEH	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	

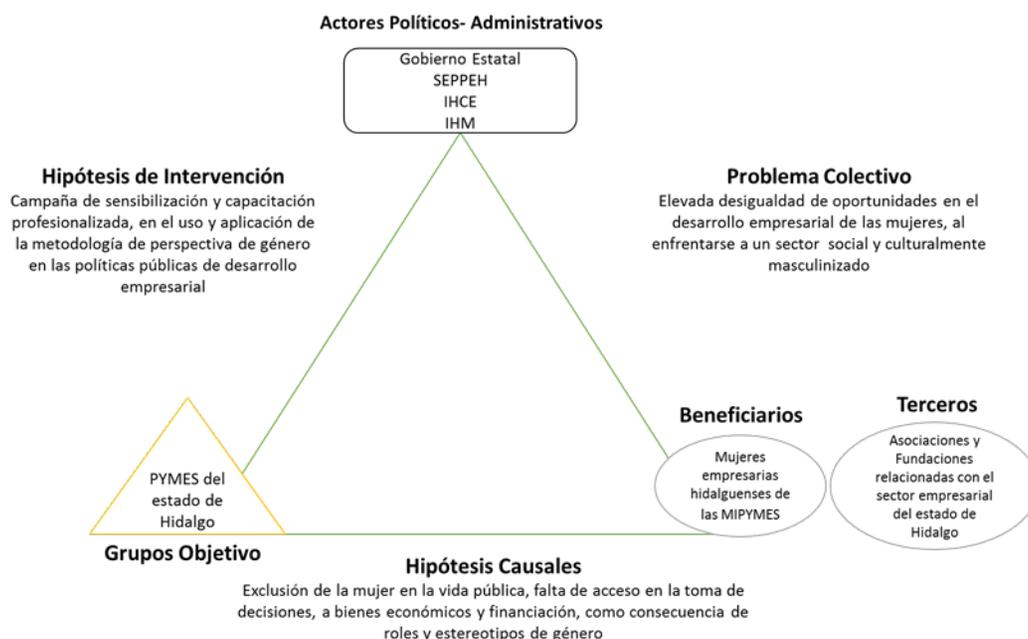
Fuente: Elaboración propia con base en Subirats, et al. (2008).

En lo que concierne al análisis y diseño de las políticas públicas, se realizó la identificación de los diferentes actores sociales involucrados del sector empresarial del estado de Hidalgo, a través del *Triángulo de Actores Sociales* (Subirats et al. 2008), integrado por los Actores Políticos-Administrativos, Actores Privados, estos divididos en Grupos-Objetivo, Beneficiarios, representado en la Figura 6.

Con la participación de estos actores se le dará el verdadero peso de pública a la política, y si este no fuese el caso, estaríamos hablando de una política gubernamental, la cual se diseña

para enfrentar el problema público, sin embargo dichas acciones la mayoría de la veces se basarán desde supuestos al “creer saber que es lo que se necesita, y que eso será la mejor solución”, dejando de lado la importancia del mecanismo de la participación de las y los actores involucrados y la funcionalidad de la política para lo cual se diseña.

Figura 6. Triángulo de Actores Sociales



Fuente: Elaboración propia, basado en Subirats, et al. (2008).

Los actores que se han mencionado constituyen los tres polos que forman parte de lo que denominan Subirats, et al. (2008) el “triángulo base de actores de una política pública”; en donde el analista deberá identificar los actores “reales” a quienes el problema colectivo a resolver incluye de manera directa e indirecta para la creación de la acción pública.

En relación al presente proyecto con la información presentada según Subirats et al. (2008) es importante definir el **problema colectivo** el cual hemos identificado como una *elevada desigualdad de oportunidades en el desarrollo empresarial de las mujeres, al enfrentarse a un sector social y culturalmente masculinizado*, esto debido a la *exclusión de la mujer en la vida pública, falta de acceso en la toma de decisiones, a bienes económicos y financiación, como consecuencia de roles y estereotipos de género* siendo estos elementos parte de nuestras

hipótesis causales, para lo cual es importante considerar a los actores involucrados como lo son los **actores políticos-administrativos** representados por las instituciones del gobierno estatal, para este caso serían la *Secretaría Ejecutiva de la Política Pública Estatal*, el *Instituto Hidalguense de Competitividad Empresarial (IHCE)* y el *Instituto Hidalguense de las Mujeres (IHM)*, consideramos son las implicadas en relación a la incursión de la mujer en el sector empresarial y la aplicación de la metodología de perspectiva de género en las políticas públicas; los **grupos objetivos**, son personas u organizaciones en donde su conducta se considera como la causa directa o indirecta del problema colectivo, siendo así *todas las pequeñas y medianas empresas existentes del estado de Hidalgo*; los **beneficiarios finales**, son las personas u organizaciones a quienes el problema colectivo afecta directamente, sufriendo sus efectos negativos, a quienes hemos identificado como a las *mujeres empresarias hidalguenses de las pequeñas y medianas empresas (MIPYMES)*; y por último los **grupos terceros**, incluye a las personas u organizaciones quienes sin que la política pública les este destinada ven como situación individual y/o colectiva a modificar de carácter positivo o negativo, a quienes ubicamos en este rubro son a *las Asociaciones y Fundaciones relacionadas con el sector empresarial del estado de Hidalgo*. Por tanto, consideramos que como **hipótesis de intervención** debe considerarse la realización de una *campana de sensibilización y capacitación profesionalizada, en el uso y aplicación de la metodología de perspectiva de género en las políticas públicas de desarrollo empresarial* lo cual sería una propuesta de estrategia de acción para el logro de la igualdad de oportunidades en el sector empresarial del estado de Hidalgo.

En la siguiente fase de este trabajo se realizó la identificación de las políticas públicas existentes del Gobierno del estado de Hidalgo, las cuales se analizarán de acuerdo a la propuesta del *Modelo de Análisis Sistemico*, el cual retoma las bases del análisis FODA por sus siglas (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), herramienta de la planeación estratégica que consiste en la evaluación de los puntos fuertes y débiles del ambiente interno y externo y la relación entre sí, con la finalidad de obtener un diagnóstico y conclusiones (Ponce, 2006 y Ramírez 2009) y del Modelo Bardach (1998) esta técnica tiene como principal función el ser una guía de pasos para realizar el análisis de políticas públicas.

De los programas que forman parte de las políticas públicas del desarrollo empresarial se identificaron solo dos programas, los cuales se describen brevemente a continuación:

1. “Pon tu Negocio Yo te Apoyo”

Programa gubernamental operado por el Instituto Hidalguense de Competitividad Empresarial, organismo descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Económico del estado de Hidalgo, orientado a fortalecer el desarrollo económico de la entidad, estableciendo las condiciones e instrumentos que permitan el impulso de políticas y acciones de fomento a las iniciativas emprendedoras como base de la instauración de un esquema empresarial competitivo, innovador y sustentable que fortalezca el desempeño, crecimiento y estabilidad económica de las micro, pequeñas y medianas empresas; así mismo, propicia la participación y desarrollo de la organización de grupos sociales.

De este programa se desprende el Programa denominado “Financiamiento Hidalguense para tu Negocio”, el cual cuenta con 6 tipos de esquemas: Crediavanza, Mi primer Crédito, Haz Crecer tu Negocio, Tu experiencia Vale, Emprendedor y Mujer Emprende.

2. “Ben Mujer Emprende”

Programa gubernamental operado por el Instituto Hidalguense de las Mujeres, dependencia de la Secretaría de Desarrollo Social del estado de Hidalgo, tiene como objeto otorgar créditos a mujeres hidalguenses para que desarrollen una actividad productiva para fortalecer el incremento de sus ingresos para la mejora de su condición económica.

En la última fase de este proyecto se realizarán las recomendaciones para el diseño de política pública con perspectiva de género, utilizándose la propuesta del *Modelo de Diseño Transversal con Enfoque de Género*, el cual retoma elementos en la metodología del Marco Lógico, la cual permite disponer de forma lógica las actividades, los medios y los objetivos específicos necesarios para alcanzar los objetivos generales que permite facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas (Chevalier, 2007 y Fernández y Schejtman, 2012) en relación con la planeación estratégica con enfoque de género como herramienta, al ser un proceso que se desarrolla en continuo, permite ajustar y vincular los objetivos, actividades, procedimientos y toma de decisiones para mejorar la gestión de las políticas públicas. “La planificación transforma la intención en acción.” (Arriagada, 2002 citado en Fernández y Schejtman, 2012)

De dicho proyecto se ha terminado la intervención, y está en proceso la sistematización de

la información para la elaboración de los apartados faltantes.

Referencias Bibliográficas y Hemerográficas

- Anuario Estadístico y Geográfico de Hidalgo*, (2016). México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Recuperado de: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/anuarios_2016/702825083748.pdf
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. México: CIDE y Miguel Ángel Porrúa. Recuperado de: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LOS%20OCHO%20PASOS%20PARA%20OEL%20ANALISIS%20DE%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>
- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. España: Paidós. Recuperado de: <http://davidhuerta.typepad.com/files/beck-ulrich-la-sociedad-del-riesgo-hacia-una-nueva-modernidad.pdf>
- Borgatti, S, Everett, M. y Freeman, L. (2002). *Ucinet para Windows: Software para el análisis de redes sociales*. Harvard: Tecnologías Analíticas. Recuperado de: <https://translate.google.com.mx/translate?hl=es&sl=en&u=https://sites.google.com/site/ucinetsoftware/home&prev=search>
- Capt. J. (2009). *Cuestiones de género en el desarrollo de la microempresa*. OIT. Recuperado de: <http://www.mujeresdeempresa.com/cuestiones-de-genero-en-el-desarrollo-de-las-microempresas/>
- Cárdenas, A. y Henríquez, K. (2013). Aproximación al análisis cualitativo de redes sociales. Experiencias en el estudio de redes personales mediante Ego.Net.QF. *REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales*. (24-2), pp.58-80. Barcelona: Universidad de Sevilla. Recuperado de: www.raco.cat/index.php/Redes/article/view/274759/362779
- Ceballos, M. (2004). *Manual para el desarrollo del mapeo de actores claves –MAC*, República Dominicana: GITEC-SERCITEC. Recuperado de: <https://www.gestiopolis.com/manual-para-el-desarrollo-del-mapeo-de-actores-claves-mac/>
- Censos Económicos*, (2014). Hidalgo, México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

- (INEGI). Recuperado de:
http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/CE_2014/7028250804776.pdf
- Cerrillo, A. (2005). *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado de:
<http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/la%20gobernanza%20hoy.pdf>
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), (2009). *Discriminación por Género en el Ámbito Empresarial*. Recuperado de:
http://www.equidad.scjn.gob.mx/biblioteca_virtual/publicacionesRecientes/BrechasDeGenero/07.pdf
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*, (1979). Estados Unidos: Organización de las Naciones Unidas (ONU) Recuperado de: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100039.pdf
- Chevalier, J. (2007). *Sistema de Análisis Social*. Honduras-Canadá: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID). Recuperado en: <https://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/34648/1/126694.pdf>
- Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, (1995). Estados Unidos: Organización de las Naciones Unidas, Mujeres. Recuperado de:
http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf
- Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, ENAPROCE 2016. INEGI. Boletín de prensa 285/16. Aguascalientes, México. Recuperado de:
http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_07_02.pdf
- Espino, A. (2003). *Un Marco de Análisis para el Fomento de las Políticas de Desarrollo Productivo con Enfoque de Género*. Uruguay: CEPAL. Recuperado de:
<http://www.cepal.org/mujer/reuniones/Montevideo/AEspino.pdf>
- Estadísticas de empresas en el SIEM anual*, (2017). México: SIEM (Sistema de Información Empresarial Mexicano). Recuperado de:

<http://www.siem.gob.mx/siem/estadisticas/muntamanoPublico.asp?qedo=13&p=1>

Fernández, A. y Schejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF. Recuperado de:

https://www.unicef.org/argentina/spanish/cippec_uni_planificacion.pdf

Gisbert, Ma., Alarcón, Ma. y Gómez J. (2009). *La Mujer y su Papel en la Industria*. Universidad Miguel Hernández de Elche. Recuperado de:

<http://mineur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/372/51.pdf>

Gutiérrez, M. (2007) “*Mapas sociales: método y ejemplos prácticos*”. Recuperado de: webcasus.usal.es/edenred/documentos/Mapas_Sociales__Pedro_Mart_n_.rtf

Guzmán, J. y Rodríguez, M. (2008). *Económica Mundial Comportamiento de las mujeres empresarias: Una Visión Global*, (18), 381-392. Recuperado de:

<http://www.redalyc.org/pdf/866/86601830.pdf>

Guzmán, V. (1997). *La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas*. En feminismo y transición. Transición con feminismo, Memoria del Foro Internacional sobre Ciudadanía, Género y Reforma del Estado (1-16). México: Grupo de Educación Popular con Mujeres. Recuperado de:

http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/21666/1/29_la_equidad_de_genero_y_politicas_publicas.pdf

Humphries, J. (1995). *Gender and Economics*. Edward Elgar Pub., Cheltenham.

Incháustegui, T. (1999). Estudios de Género. *La Institucionalización del Enfoque de Género en las Políticas Públicas*, (10), 84-123. Recuperado de:

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88411129005>

Iturrieta, F. (2008). *Análisis del cambio en la relación entre Estado, Mercado y Sociedad Civil, y su relación en la conformación de iniciativas de Participación Social*. Chile: Universidad de Chile. Recuperado de:

http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2008/iturrieta_f/sources/iturrieta_f.pdf

Lamas, M. (2002). *La antropología feminista y la categoría género*, en *Cuerpo, Diferencia Sexual y Género*. México: Taurus.

Ley de Fomento y Desarrollo Económico del Estado de Hidalgo, (2015). Instituto de Estudios

Legislativos. México: Periódico Oficial de Estado de Hidalgo. Recuperado de: <http://www.congresohidalgo.gob.mx/Contenido/Leyes/45Ley%20de%20Fomento%20y%20Desarrollo%20Economico.pdf>.

Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo, (2016). Instituto de Estudios Legislativos. México: Periódico Oficial del Estado de Hidalgo. Recuperado de: <http://www.congresohidalgo.gob.mx/Contenido/Leyes/63Ley%20de%20Planeación%20para%20el%20Desarrollo%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf>

Ley General de Acceso de las Mujeres de una Vida Libre de Violencia, (2015). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_171215.pdf

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, (2016). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH_240316.pdf

Ley para Prevenir, Atender, Sancionar y Eliminar la Discriminación en el Estado de Hidalgo, (2016). - Instituto de Estudios Legislativos. México: Periódico Oficial del Estado de Hidalgo. Recuperado de: <http://www.congresohidalgo.gob.mx/Contenido/Leyes/124Ley%20para%20Prevenir,Atender,Sancionar%20y%20eliminar%20la%20Discriminacion.pdf>

Ley de Planeación, (2015). Cámara de Diputados de H. Congreso de la Unión. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_060515.pdf

Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, (2017). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/247_190517.pdf

Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Hidalgo, (2016). Instituto de Estudios Legislativo. México: Periódico Oficial del Estado de Hidalgo. Recuperado de: <http://www.congresohidalgo.gob.mx/Contenido/Leyes/119Ley%20para%20la%20Igualdad%20entre%20Mujeres%20y%20Hombres.pdf>

Objetivos de desarrollo Sostenible, (2015). Estados Unidos: Organización de las Naciones

- Unidas, ONU. Recuperado de: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>
- Mayntz, R. (2000). *Nuevos desafíos de la teoría de 'governance'. Instituciones y Desarrollo*. (7), pp. 35-52. Recuperado de: <http://www.iigov/revista/revista7/docs/mayntz.htm>
- Micro, pequeña, mediana y gran empresa. Estratificación de los establecimientos*, (2009). México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía México (INEGI). Recuperado de: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2009/pdf/Mono_Micro_peque_mediana.pdf
- Molero, M. (2014). *Participación de la Mujer en Actividades Productivas y Empresariales*. Foro Internacional de Mujeres Líderes de América del Sur y Países Árabes (ASPA). Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Recuperado de: <http://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgignd/publicaciones/Libro3-Participacion-de-la-Mujer-en-Actividades-Productivas-y-Empresariales-2014.pdf>
- Monereo, A. (2006). *Reflexiones críticas sobre igualdad de género a raíz del proyecto de Ley Orgánica para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*. España: Universidad de Malaga. Recuperado de: <http://www.uv.es/cefd/15/monereo.pdf>
- Nelson, J. (1995). Feminismo y economía. Traducido por Nelson, A. y Ocampo, H. del artículo publicado en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, núm, 2.
- Organización de las Naciones Unidas, Womens Economic Empowerment. (2016). *No dejar a nadie atrás: Un llamado a la acción sobre la igualdad de género y el empoderamiento económico de las mujeres*. Resumen Ejecutivo del Secretario de las Naciones Unidas. EUA. Recuperado de: <http://www.womenseconomicempowerment.org/assets/reports/UN%20Women%20Overview%20-%20Spanish.pdf>
- Ortíz, A. (2009). *Poder, mujeres y liderazgo: guía incluyente en un contexto global*. Nuevo León, México: Instituto Estatal de las Mujeres. Recuperado de: <http://pmayobre.webs.uvigo.es/pdf/liderazgo.pdf>
- Plan Estatal de Desarrollo 2016 -2022*. México: Gobierno del Estado de Hidalgo. Recuperado de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Hidalgo/wo86882.pdf>
- Ponce, H. (2006). La matriz FODA: una alternativa para realizar diagnósticos y determinar

- estrategias de intervención de las organizaciones productivas y sociales. *Contribuciones a la Economía*. 1-16 .Recuperado de: <http://eco.mdp.edu.ar/cendocu/repositorio/00290.pdf>
- Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres. *PROIGUALDAD 2013-2018*. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México. Recuperado de: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101222.pdf
- Ramírez, J. (2009). *Procedimientos para la elaboración de un análisis FODA como una herramienta de planeación estratégica en las empresas*. México: Universidad de Veracruz. Recuperado de: <http://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/herramienta2009-2.pdf>
- Reglas de Operación del Programa “Ben Mujer Emprende”* (2014). Instituto Hidalguense de las Mujeres. México: Gobierno del estado de Hidalgo. Recuperado de: <http://mujeres.hidalgo.gob.mx/?p=3685>
- Reglas de Operación del Programa “Financiamiento Hidalguense para tu Negocio”*, (2017), Instituto Hidalguense de Competitividad Empresarial (IHCE). México: Gobierno del estado de Hidalgo. Recuperado de: <http://pontunegociohidalgo.gob.mx/>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tapella, E. (2007) *El mapeo de Actores Claves*, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario España: Universidad Nacional de Córdoba. Recuperado de <http://ceppia.com.co/Herramientas/Herramientas/Que-es-el-mapeo-de-actores-Esteban-Tapella.pdf>
- Tepichin, A. (2010). Política pública, mujeres y género. En Tepichin, A. M, Tinat, K. & Gutiérrez de Velasco, L. (Coords.) *Los grandes problemas de México. Relaciones de género*. (8) pp. 23-58. México: El Colegio de México. Recuperado de: http://ces.colmex.mx/pdfs/anamaria/a_tepichin_15.pdf
- Velázquez, A. y Aguilar, N. (2005). Manual introductorio al análisis de redes. *REDES Revista hispana para el análisis de redes sociales*. España: Universidad de Barcelona. Recuperado de: http://revista-redes.rediris.es/webredes/talleres/Manual_ARS.pdf

El desplazamiento forzado en Colombia, y su abarcamiento desde la política pública de atención integral a víctimas del desplazamiento forzado de Medellín

The forced displacement in Colombia, and his processing with the integral attention to force displacement victim's public policy

Daniela Uribe Arias¹

Resumen: Esta ponencia realiza una breve contextualización sobre lo que ha sido el desplazamiento forzado en Colombia, teniendo en cuenta desde los atisbos de dicha problemática en el país, su recrudescimiento con el desarrollo del conflicto armado, hasta sus consecuencias y demás problemas derivados, y la manera en que estos han sido atendidos y abarcados por el Estado colombiano. Así, se espera posibilitar el entendimiento sobre el fenómeno del desplazamiento forzado, su reconocimiento como problema público y su tratamiento, principalmente mediante las políticas públicas desarrolladas y aplicadas en Medellín.

Abstract: This paper makes a brief introduction into what forced displacement has been in Colombia, having in consideration from the first glimpses of this problem in the country, and how it gets more complicated with the development of the armed conflict, up to its consequences and other problems caused and the way these have been addressed and covered by the government and the Colombian State. Thus, it is expected to enable the understanding of the phenomenon of forced displacement, its recognition as a public problem and its treatment, mainly through public policies developed and applied in Medellín.

Palabras clave: Políticas públicas; Desplazamiento forzado; Víctimas; Conflicto

Contexto

La época de La Violencia

Colombia ha sido un país azotado por el desplazamiento forzado desde hace más de cinco décadas, siendo -contrario a lo que normalmente se piensa- un fenómeno no exclusivo o que inicio con el conflicto armado. Es posible entonces hablar de desplazamientos forzosos en

¹ Estudiante de octavo de semestre de Ciencia Política, Universidad de Antioquia. Líneas de investigación: Conflicto armado, Políticas públicas y Desplazamiento forzado. Correo electrónico: daniela.uribea@udea.edu.co

Colombia desde 1940, tiempo correspondiente al inicio de la época de La Violencia¹. Para Martha Bello La Violencia:

... significó el despojo y la expulsión de cerca de dos millones de colombianos, quienes debieron dar paso a las necesidades de tierra para el modelo agroindustrial que empezaba a gestarse y fueron objeto de las persecuciones, odios y violencias de los grupos armados "legales" e ilegales que actuaban en nombre de los partidos conservador y liberal en la época. (Bello, 2003, pág. 1)

De esta manera el desplazamiento forzado se posiciona como una problemática no relacionada exclusivamente con el conflicto armado, siendo por el contrario una práctica utilizada desde décadas anteriores por diferentes actores y con finalidades igualmente distintas.

En "*La ficción del Estado – Nación: Configuración territorial del Estado en el departamento del Caquetá*", Gómez y Ramírez con ayuda de los ejercicios etnográficos que realizaron, narran -por medio de relatos de las propias víctimas- cómo se desarrolló La Violencia en las zonas rurales del Caquetá, reconociendo e identificando a actores como los Chulavitas² y los Pájaros³, y los grupos guerrilleros.

Las víctimas cuentan que debían dejar sus hogares y adentrarse en las selvas en caravanas y caminatas - escoltados y dirigidos por grupos guerrilleros-, de más de dos días para evitar las intimidaciones, amenazas y asesinatos perpetrados por los chulavitas y los pájaros.

Dichas caminatas implicaron la muerte de muchísimas personas, pues algunas eran arrastradas por los ríos que crecían en las épocas de invierno, o sucumbían ante los estados de inanición y desnutrición.

Nosotros empezamos a prepararnos La Violencia llegó con pasos de tigre, suavcita. Teníamos que pedir permiso a un pájaro, un tal Leonidas, para comercializar nuestros productos, hasta que el chubasco se nos vino. Las humaradas de la quema de las casas fueron diarias y a nosotros nos tocó coger camino para el monte; coger la vida de huyentes. (Gómez Alarcón & Ramírez Jiménez, 2015, pág. 99)

Recrudescimiento del desplazamiento forzado con el Conflicto Armado

El informe *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad* del Centro Nacional de Memoria Histórica identifica el inicio del conflicto armado, con el paso de una violencia partidista a una violencia subversiva, caracterizada por la proliferación de los grupos guerrilleros. Así mismo se evidencian como sus causantes o provocantes: el problema agrario (la concentración de la tierra en manos de muy pocos), el narcotráfico, las limitaciones y posibilidades de la participación política, la fragmentación institucional, al igual que la presencia diferenciada del Estado; siendo la persistencia de estas problemáticas las razones por las que el conflicto aún pasados más de 50 años y diversos procesos de paz se mantiene. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

A la proliferación de las guerrillas, se suma el surgimiento de autodefensas y demás grupos de paramilitares; el enfrentamiento entre guerrillas y paramilitares, sumado al recurso del narcotráfico como herramienta para dotar y sostener a los grupos tanto guerrilleros como paramilitares, y a las acciones excesivamente agresivas por parte del Ejército Nacional, agudizan y complejizan el conflicto armado, hasta llevarlo al punto del involucramiento de la población civil, siendo esta según las cifras dadas por el CNMH⁴ la parte de la sociedad más afectada por el conflicto.

El desplazamiento forzado

Teniendo un panorama donde la diversidad de actores armados es notable, y cuyos intereses se encontraban contrapuestos, la violencia aumento considerablemente, al igual que lo hicieron las violaciones de derechos humanos y el involucramiento de la población civil por medio del terror.

De esta manera la población civil se vio inmersa en el conflicto, tanto por la intimidación (presionándolas para responder a las demandas de uno u otro actor) hasta hacerlos víctimas de diferentes despojos y flagelos: asesinatos, desapariciones, extorsiones, secuestros, reclutamientos forzosos -incluso de menores, violaciones sexuales, torturas, acribillamientos públicos, entre otros.

El desplazamiento forzado no fue sólo una manera de intimidar a la población y de infundir terror, ni tampoco una de las muchas formas en las que los grupos armados flagelaron a la población civil; en este escenario el desplazamiento forzado fue, además, una estrategia de

guerra, pues a medida que los grupos al margen de la ley aumentaban su expansión, mayor eran los territorios bajo su control y de la misma forma aumentaba su poder frente a los demás actores.

Sin embargo, no debe desconocerse la implicación de los “sectores empresariales que también han contribuido a propiciar el desalojo y apropiación de importantes territorios.” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, pág. 71).

Es desplazada toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público. (Artículo 1º de la ley 387 de 1997).

Las cifras del desplazamiento

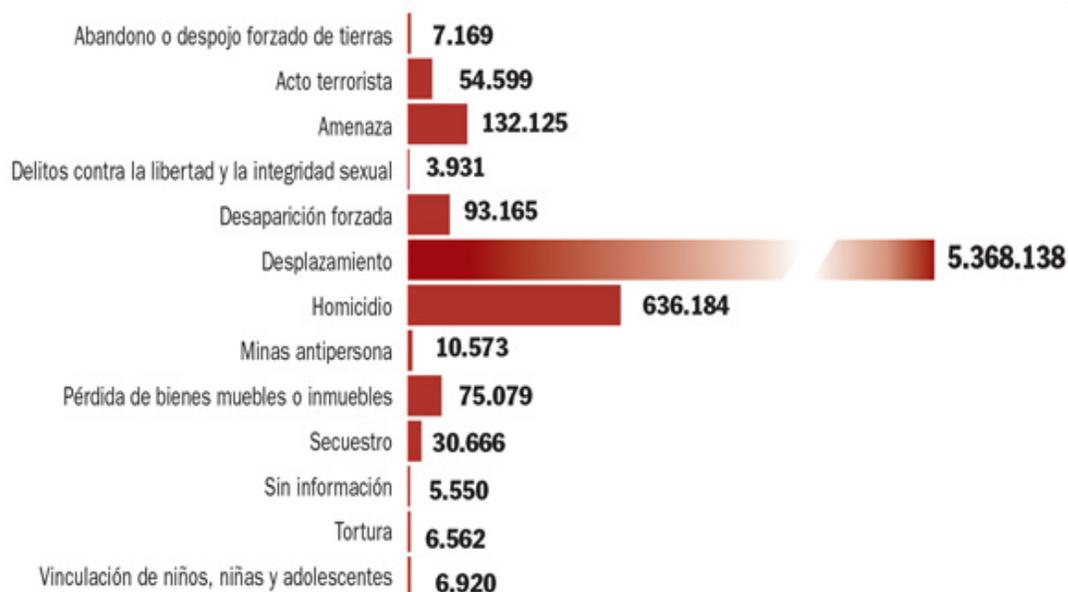
La importancia de centrar este estudio en la problemática del desplazamiento forzado (y no en otros tipos de violencia y violaciones de derechos cometidos durante el conflicto armado) se hace evidente cuando: en primer lugar, conocemos las cifras del desplazamiento forzado, y en segundo, al reconocer que después de múltiples esfuerzos, estrategias y acciones sigue sin ser un problema efectivamente abordado, y se encuentra lejos de ser neutralizado y solucionado.

Cuantificar de manera precisa -o si quiera dar un aproximado sobre- la cantidad de personas que han sido afectadas por el desplazamiento forzado es una tarea que hasta la actualidad no ha podido realizarse de forma efectiva. Los distintos organismos que existen para la atención y reparación de víctimas no establecen cifras que permitan hablar de un consenso, sino por el contrario, sus cifras pertenecen a bases de datos distintas, las cuales a su vez tienen en cuenta diferentes parámetros para establecer quién es una víctima del desplazamiento forzado y quién no.

Por ejemplo, el Registro Único de Víctimas⁵ (RUV) ha permitido una aproximación a la

cifra, sin embargo este sólo reconoce a personas que hayan sido víctimas a partir de 1996, el RUV es amparado por la Ley 1448 de 2011 (Ley de víctimas y restitución de tierras) la cual en su artículo 3 establece que: “Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985 ... ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.”

Ilustración 1. Fuente: Javier de la Torre Galvis para Revista Semana.



Este problema se complejiza, si tenemos en cuenta la presencia diferenciada del Estado a lo largo del territorio colombiano, lo lejos que se encontraban muchas de las localidades de las grandes urbes, y en las cuales no había notarías y, por tanto, ni registros civiles, ni títulos de propiedad que permitieran confirmar de era la persona y que efectivamente sí poseía el lote o vivienda del cual fue despojado por el desplazamiento forzado.

Según el último Global Report on Internal Displacement⁶, realizado por el Internal Displacement Monitoring Centre⁷ y el Norwegian Refugee Council⁸, Colombia es el país con mayor número de desplazados (7,2 millones), superando a países como Siria y la República Democrática del Congo.

Consecuencias del desplazamiento forzado en Colombia

Un fenómeno como el desplazamiento forzado supone unas problemáticas y consecuencias que pueden resultar obvias, tales como la pérdida de un territorio, un hogar, inmuebles y demás pertenencias que su valor sentimental las hace invaluable, estas serían las consecuencias en un término inmediatamente seguido al desplazamiento forzado.

Pero también nos encontramos con unas consecuencias a mediano plazo, tales como emigrar a una ciudad desconocida sin un lugar para habitar, ni oportunidades laborales que puedan contribuir al sostenimiento de una familia dignamente, y enfrentarse a unas dinámicas y costumbres completamente desconocidas.

Esta situación en la que es notable la falta de oportunidades, podría implicar (aunque no de una forma normativa, pero si previsible) el incremento de la población en situación de calle, el aumento de los niveles de pauperismo y los índices de NBI⁹, sin mencionar, la prolongación de un de la violación de derechos, ya que estas personas no cuentan con una vivienda, o comodidades dignas, ni con un espacio adecuado para su desarrollo, lo que resulta especialmente problemático al conocer las cifras de niños que también fueron víctimas del desplazamiento.



Ilustración 2 Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica "Una nación desplazada"

A parte de las problemáticas derivadas del desplazamiento forzado enunciadas anteriormente, existen otras consecuencias que son un poco menos obvias, pero igual de complejas y problemáticas, como lo supone el sentimiento de desarraigo que invade a las

personas víctimas del desplazamiento forzado, y que muchas enuncian en sus diferentes relatos.

Es que el desplazado no le importa tanto lo material que pierde, sino la pérdida de su base social, su arraigo, su entorno. O sea, es que uno tiene que ser desplazado para narrar esto, pues. Alguien que nunca ha sido desplazado no puede tener ese sentimiento... Yo diría, inclusive, que era más pobre allá que aquí, pero más rico en todos los sentidos allá. En todos los sentidos, porque allá me estaba yo con mi gente, con mi comunidad... (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, pág. 73)

Por otra parte, nos encontramos con un panorama devastador en Colombia, donde los procesos de asentamientos han aumentado considerablemente, y teniendo en cuenta la geografía de Colombia, y especialmente la de Medellín -fácil de reconocer por característico valle entre montañas-, los asentamientos se han ubicado en las zonas más altas, provocando un crecimiento de la ciudad hacia las laderas, que son lugares calificados como altamente riesgosos por las posibilidades de derrumbes y deslizamientos, y que además son lugares sin cobertura de servicios públicos como acueducto, alcantarillado o energía, y que no cuentan con vías de comunicación terrestres apropiadas.

Entenderemos por asentamientos: “lugar donde se establece una persona o una comunidad que no está dentro del margen de los reglamentos o las normas establecidas por las autoridades encargadas del ordenamiento urbano.” (Fernández Tachiquín, 2009, pág. 6)

Los asentamientos en Medellín se caracterizan por estar ubicados en las zonas marginales, es decir, los lugares limítrofes de la ciudad, y por estar compuestos por viviendas auto-construidas sin ninguna norma de calidad o seguridad tenida en cuenta.

Imagen 1: Fotografía de un tugurio en el asentamiento El Faro, Medellín, Antioquia. Elaboración propia.



En la anterior imagen podemos visualizar el estado de precariedad en el que se encuentra la vivienda, la presencia de animales no propiamente domésticos que pueden implicar riesgos de salubridad e higiene, al igual que la vía polvorienta al lado y sobre la que de hecho está construida la vivienda, significando altos niveles de polvo y suciedad.

Imagen 2 Elaboración propia



Imagen 3 Elaboración propia



Imagen 4. Elaboración propia



En las fotografías marcadas como la imagen 3 y 4, puede apreciarse el uso de ladrillos para hacerle peso a los tejados rudimentarios, lo que ofrece poca seguridad para las personas que habitan la residencia en caso de vendavales, tormentas o fuertes vientos. Al fondo también se divisa la ciudad de Medellín y el Valle de Aburrá, dando una especie de referencia sobre la altura a la que se encuentra el asentamiento en cuestión.

Finalmente, en la imagen 5 se pueden notar la presencia de postes y redes de luz, al igual que la adecuación de caminos e instalación de barandales, sin embargo, existen viviendas que aún no cuentan con servicios de luz y energía, y la mayoría del sector no tiene acceso a agua potable, ni servicios de alcantarillado y acueducto.

Siendo notable en las cifras publicadas por el RUV la disminución de casos de desplazamientos forzosos a partir del 2011, Colombia aún se encuentra lejos de erradicar el desplazamiento forzado o si quiera de reducir los índices de población desplazada a cifras significativas, ya que el periódico El Tiempo reportó que el 2017, 54.000 personas fueron desplazadas. Ese año, Antioquia fue el tercer departamento con más casos de desplazamientos forzosos, sólo superado por Nariño y Chocó.

El inicio del control y las principales legislaciones respecto a la visualización y atención de las víctimas

Aunque los desplazamientos forzosos -masivos- empezaron a darse desde mediados de la década de los 40, las acciones y medidas para contrarrestar los efectos de dicho fenómeno y los procesos de reparación y atención a las víctimas, no quedaron consumados sino hasta 1997, con la Ley 387, por la cual: “se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.”

Para contribuir a su cometido, mediante dicha ley se crea el Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada -SNAIPD-.

Alpargatero menciona que es con esta ley que se formaliza la creación de la primera política pública de desplazamiento forzado en Colombia, y que no se dieron grandes avances en este ámbito sino hasta la Sentencia T025 del 2004:

Esta sentencia es el resultado de un cúmulo significativo de tutelas que llevó a la Corte a la expedición de una auténtica macro sentencia por: 1. El tamaño de la población beneficiaria, 2. La gravedad de las violaciones a los derechos que pretende resolver, 3. Los numerosos actores estatales y sociales que involucra y 4. La ambición y duración del proceso de implementación de las órdenes del fallo que lleva 6 años y sigue abierto. (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2010: 14) (Alpargatero Ulloa, 2011, pág. 14)

Finalmente, el año decisivo para las víctimas del conflicto -especialmente para la población desplazada- sería el 2011, con la aprobación de las leyes 1448 y 1450, la primera sería la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras¹⁰, y la última sería la ley mediante la cual se aprobarían el Plan Nacional¹¹ y el Plan de Inversiones¹² 2011-2014, en los cuales se hará evidente y notorio la preponderancia que cobran todos los asuntos relacionados con las víctimas, tanto por la cantidad de programas diseñados para favorecer a dicho sector, como por los valores presupuestales destinados a los mismos.

El desplazamiento forzado en Medellín

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados¹³ identifica a Antioquia¹⁴ como uno de los 3 departamentos de Colombia con la mayor cantidad de casos de desplazamientos masivos.

Siendo Medellín unos de los municipios más receptores de población desplazada, pero también uno en el que los índices de desplazamientos forzosos se caracterizan por ser bastante altos, la ciudad se ha visto afectada tanto por la cantidad de desplazados por la violencia que ha recibido, como por los desplazamientos que se han dado en su territorio (especialmente en los barrios más populares)¹⁵, los cuales no consiguió evitar ni controlar, y mucho menos aplicar una solución efectiva.

A nivel nacional, según datos del RUV y UARIV¹⁶, Medellín es el quinto municipio más expulsor de Colombia, con 110.011 víctimas de desplazamientos forzosos registradas hasta el año 2014.

La política pública de desplazamiento forzado en Medellín

Granada y Murcia plantean, que teniendo en cuenta que apenas en el 2011 se aprobó formalmente la política pública de víctimas con la Ley 1448, es posible inferir que el desplazamiento forzado tomado como problema a nivel institucional es algo reciente, pero a la vez aclaran que esto no debe entenderse como si el desplazamiento forzado fuera un problema de orden social nuevo, ni tampoco que haya sido reconocido como problema público recientemente, ya que se encontraba como tema en la agenda pública y era sometido a discusión desde hacía bastante tiempo.

Un punto clave de la formulación y aplicación de la política pública de desplazamiento forzado en Medellín más allá de la creación de diversos organismos y centros de atención destinados a resguardar a la población desplazada, ha sido la posibilidad del diseño y aplicación de las políticas públicas de manera territorial y focalizada.

Así el desplazamiento forzado ha afectado a toda Colombia, pero en cifras y momentos diferentes, y con impactos todavía más distintos. Los años más críticos para Medellín respecto a esta problemática -según las bases de datos del RUV- fueron a partir del nuevo milenio (2000), ya que Medellín pasó de recibir 18.475 víctimas en 1999, a recibir 35.966 al año siguiente, y en 2001 esta cifra aumentaría nuevamente hasta: 42.524 personas que llegaron al municipio a causa de desplazamientos forzosos.

Con la regionalización de las acciones, Medellín tiene la oportunidad de potenciar las medidas pertinentes para contener el desplazamiento forzado y las consecuencias que este implica, medidas que respecto al panorama que se veía en otras localidades del país, debían ser mucho más complejas por las dimensiones de la problemática en Medellín.

La necesidad de la focalización de las acciones se hace notoria porque:

El estilo centralista de hechura de políticas públicas, monopoliza los diseños institucionales de los ciclos enunciados de una política pública, sin tener en cuenta consideraciones especiales sobre las características de los territorios, sus diferencias políticas, socioeconómicas, culturales o institucionales. ... transfiere la responsabilidad y las consecuencias negativas de diseños centralizados inadecuados a los entes territoriales, sin permitirle a las regiones y localidades ganar legitimidad, equidad, eficacia y eficiencia en las políticas públicas que han tenido que implementar, sin haber participado de la

identificación de los problemas públicos objeto de las políticas y, mucho menos, del diseño y formulación de ellas. Por supuesto, a la hora de la evaluación, toda la carga negativa recae sobre los implementadores, haciéndolos, al mismo tiempo, responsables por los resultados. (Naranjo, Lopera, & Granada, 2009, págs. 96-97)

Cuando las entidades territoriales obtienen una mayor autonomía para el diseño y aplicación de las acciones para enfrentar sus problemáticas, y el desplazamiento forzado es un fenómeno que rápidamente adquiere protagonismo e importancia en la esfera pública, las administraciones destinan mayores recursos y esfuerzos en neutralizar los efectos del desplazamiento forzado.

En 2007, mediante el Proyecto de Acuerdo N°370 de 2007 la alcaldía de Medellín adopta una política pública para “la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada por el desplazamiento forzado en el municipio de Medellín”

Como vemos esta política pública mostraba un enfoque integral, interesándose no sólo por neutralizar los efectos del desplazamiento y atender a la población que había sido víctima de este, sino que además pretendía emprender acciones para evitar que se diesen nuevos casos de desplazamientos forzosos en Medellín.

En el balance realizado por Gloria Naranjo y su equipo de investigación se evidencia a partir de una comparación realizada durante 2004 y 2007 que las acciones de atención humanitaria de emergencia y restablecimiento fueron las más activas durante la administración de Sergio Fajardo¹⁷, y que la prevención, protección y reparación fueron las acciones más débiles y con los resultados - tanto institucionales como financieros- más desalentadores. (Naranjo, Lopera, Espinal, Giraldo, & Granada, 2007).

La última estrategia desarrollada por la administración municipal para el tratamiento del desplazamiento forzado en Medellín, es el Plan Integral Único -PIU- del Municipio de Medellín 2010-2017 “Para la atención integral a la población afectada por el desplazamiento forzado por la violencia”.

Este es un plan que articula los lineamientos de acción planteados desde el ámbito local con las demás disposiciones territoriales (tanto departamentales como nacionales) que tratan todo

lo relacionado con la prevención y atención integral a la población víctima del desplazamiento forzado (Alcaldía de Medellín, 2010)

El PIU expone que uno de las principales características de esta herramienta de planeación es la posibilidad de la flexibilidad, proponiendo entonces que los lineamientos estratégicos no sean leídos ni entendidos como rigurosos ni lineales, ya que debe ser tomada en cuenta la diversidad que caracteriza a la población y a los casos abordados.

Sus líneas estratégicas se componen de seis enfoques: de derechos, diferencial, poblacional y participativo, territorial, medio ambiental y de desarrollo; con los cuales se reconocen las características del desplazamiento forzado y los principios que deben ser tenidos en cuenta para abordarlo; puesto que el desplazamiento forzado supone una violación de derechos, pero que sucede de manera diferenciada de los demás casos (y dentro de los mismo teniendo en cuenta las diferencias entre las mismas víctimas: hombres, mujeres, niños, ancianos, etc.), por lo que se aspira contribuir a la participación activa de la población sujeto de la política pública para poder solucionar el problema tanto en los ámbitos territoriales, medioambientales y del favorecimiento del desarrollo de las víctimas, ya sea que se realicen los procesos de reubicación o de retorno.

Las líneas estrategias que rigen la política pública son: Prevención, Protección, Atención Humanitaria de Emergencia, Reconocimiento, Restablecimiento, Reparación y Estrategias Transversales. Todas estas líneas se desarrollan en diferentes fases del proceso de atención integral a víctimas, y contribuyen de manera diferente pero integral a la reparación de las víctimas.

Como deficiencia principal del PIU, las líneas estratégicas exponen las necesidades propias que cada una debe abordar y enfrentar, es decir, lo que concierne como problema a cada una de ellas, también se presentan las leyes, acuerdos y sentencias que las rigen y direccionan; pero no se plantean las acciones que serán emprendidas para contrarrestar los efectos negativos ni para promover las acciones de restablecimiento y reparación.

En otras palabras, en el PIU se plantean de manera clara y ordenada las problemáticas en materia de prevención, protección, restablecimiento y las demás acciones, pero no se exponen de manera concreta como van a potenciarse -mediante programas u otras mediadas- esas acciones y a contrarrestar las falencias que hay en ellas.

Sería pertinente que se expongan y se desarrollen de manera más extensa y específica los programas de atención y reubicación que son expuestos en el Plan de Desarrollo Municipal, ya que en este sólo se habla de manera muy basta -y sobre todo en términos financieros- de lo que van a ser los programas aplicados -y de ser el caso- de los centros de atención a víctimas que serán habilitados.

Siendo el PIU el plan integral único que desarrolla la forma en cómo será asistida este sector de la población vulnerada tendría que profundizar en las acciones para afrontar los problemas, y no meramente en el reconocimiento de estos, lo que nos lleva a la necesidad de proponer un ejercicio tanto de intervención como de diagnóstico.

En el trabajo de investigación de Gloria Andrea García, es posible notar en las entrevistas que realizo a líderes y víctimas del desplazamiento forzado, como si bien se evidencian avances respecto a la atención, estos avances bajo ninguna circunstancia implican que las acciones sean optimas o efectivas, ya que son más bien medidas temporales que contribuyen a una mejora momentánea y a corto plazo de las víctimas, y no a solución de fondo que por un lado contribuya al mejoramiento integral de las condiciones de vida de las víctimas, y por el otro, a la neutralización de nuevos desplazamientos. (García, 2013)

Por otro lado, y respecto a los nuevos desplazamientos las acciones claramente han sido más de contención que de prevención, esto no quiere decir que es más importante prevenir nuevos desplazamientos que atender a las personas que ya fueron desplazadas, sino que intenta poner de manifiesto que las acciones deben ser integrales y potenciadas con los mismos esfuerzos. No se resolverá nada si atiendo a una cantidad considerable de víctimas y contribuyo a su reparación, si van a seguir apareciendo más y más víctimas, porque el problema del desplazamiento forzado no ha sido correctamente afrontado.

García también demuestra como uno de los más grandes problemas -tanto en la formulación como en la aplicación- de la política pública fue el desentendimiento y el desconocimiento sobre las características de la población desplazada, tal como señala uno de los líderes entrevistados, para quien estaban desconociendo (la administración y las políticas públicas) que eran en su mayoría personas provenientes del campo, ajenos a las dinámicas de una gran ciudad como Medellín y con unas tradiciones completamente diferente.

Contrario a lo que señala la población, desde los informes de gestión la Alcaldía de Medellín deja claro que una de las principales preocupaciones en la implementación de la política pública en cuanto al restablecimiento de los derechos socioeconómicos, es lograr que recuperen las prácticas campesinas y culturales de esta población lo que implica que es necesario que se realicen programas para promover el cultivo y así no se pierda el contacto “con la tierra y con un ejercicio de auto sostenimiento de la alimentación familiar [...] Es decir, también se alude a una idea de restablecimiento de elementos culturales” (Sánchez, 2011: 61) que también es importante para conservar las estructuras familiares, evitando la desintegración de éstas al llegar a la ciudad. (García, 2013, pág. 114)

Sin embargo, y a pesar de lo evidente que era el trabajar para que no se perdieran las costumbres y dinámicas de los desplazados, los espacios para desarrollar y fomentar este tipo de tradiciones y ejercicios fueron limitados, por no decir que inexistentes. Los esfuerzos y medidas se centraron en reubicar familias enteras en centros de albergues que ya se encontraban en condiciones de hacinamientos, y de las víctimas que consiguieron apropiadamente una retribución y normalización de derechos económicos mediante empleos, pocos estaban en sus áreas de conocimiento -agricultura, ganadería, etc.-.

Conclusiones

- Sin desconocer que el Estado y los gobiernos emprendieron acciones para contrarrestar el desplazamiento forzado, es necesario igualmente reconocer que las primeras acciones no vinieron a darse sino aproximadamente 50 años después de que habían comenzado los desplazamientos. En un momento en el que las cifras de los desplazamientos se habían triplicado en cuestión de pocos años y que las migraciones hacia las ciudades estaban fuera de control, cuando muchos de los pueblos habían sido completamente arrasados, abandonados a merced de los actores armados, que no hacían más que aumentar su poderío, y llegar a otras poblaciones que intimidar, atemorizar y nuevamente desplazar.
- Cuando finalmente se reconoce la necesidad de intervenir en la problemática, de tomar acciones, la cantidad de personas desplazadas era tan alta, que los esfuerzos continuos de gobiernos y Estado no lograrían neutralizar la problemática fácilmente, además fue en años

posteriores al reconocimiento del problema -desde lo institucional- que se presentaron las peores cifras del desplazamiento.

- Por tanto, las acciones no debían enfocarse solamente en el auxilio de los desplazados que llegaban a las ciudades, sino de identificar las zonas que se encontraban en riesgo de ser desplazadas.

- Cuando la visualización de las víctimas se da, y las acciones comienzan a ser emprendidas, en un afán por ser eficientes se desconocieron por completo las necesidades e intereses de las víctimas, pensando en lo que desde la ciudad han fijado como necesidades y cuestiones imperantes, y no por lo que realmente le interesaba a la población desplazada.

- Sumado a todo lo anterior, nos encontramos con que las acciones de reparación, fueron más dedicadas a la reubicación -en la misma ciudad- que al retorno -el regreso a los lugares de los que habían sido desplazados-, porque por un lado el gobierno colombiano no había logrado recobrar el control de las zonas sobre las que habían tomado control los grupos al margen de la ley, y segundo, porque los territorios que sí habían sido recuperados ya estaban siendo ocupados por otras personas, empresas; que de alguna manera sí poseían títulos de propiedad sobre los predios en cuestión -a diferencia de las víctimas-.

- Las medidas efectuadas fueron poco menos que útiles, ya que -en razón de la ley de víctimas- desconocían a muchísimas personas que fueron víctimas del conflicto armado, por haber sufrido flagelos en años anteriores a 1985.

- Además, muchos de los desplazados, por cuestiones relacionado con los tiempos y los trámites que debían realizar para acceder a alguna de las fases de la reparación integral, solucionaron su problema con la auto-construcción en terrenos de invasión -asentamiento-, lugares de los cuales trataron de ser desalojados en múltiples ocasiones por la fuerza pública bajo los argumentos de que eran predios que no les pertenecían y que se encontraban en zonas de alto riesgo.

- El desplazamiento forzado ha sido temas de múltiples investigaciones -especialmente en los últimos años-, muchas de estas investigaciones realizan ejercicios de balance y evaluación sobre las políticas públicas. Es posible identificar problemáticas incidentes en varios de los balances, aun cuando las políticas corresponden a diferentes años, diferentes administraciones y Planes de Desarrollo. Lo que nos permite inferir que en los últimos años no ha

habido un verdadero avance en materia de las políticas públicas del desplazamiento forzado, ya que las formuladas más recientemente siguen incluyendo muchos errores que fueron evidenciados en las anteriores.

- Incluso cuando los balances realizados por las mismas administraciones municipales dan cuenta de la postura de las víctimas y su interés por ser más tenidos en cuenta - incluso participar más activamente del proceso de formulación y diseño de la política pública-, la inclusión de la población vulnerada sigue siendo mínima.

Referencias bibliográficas

- Alcaldía de Medellín. (2010). Plan Integral Único del Municipio de Medellín. Medellín, Antioquia, Colombia. Obtenido de https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Bienestar%20Social/Secciones/Programas%20y%20Proyectos/Documentos/2011/piu/02%20-%20PIU%20Medellin_Marco%20conceptual%20y%20normativo.pdf
- Alpargatero Ulloa, L. L. (2011). La política pública de desplazamiento forzado en Colombia: Una visión desde el pensamiento complejo. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (s.f.). El desplazamiento forzado: Situación Colombia. Obtenido de acnur: <http://www.acnur.org/donde-trabaja/america/colombia/>
- Bello, M. (Octubre de 2003). El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social. *Revista Aportes Andinos*; No. 7: Globalización, migración y derechos humanos(7), 8.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). ¡Basta ya! Colombia: Memoria de guerra y dignidad. Bogotá.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). Una nación desplazada. Bogotá: CNMH - UARIV.
- El Tiempo. (18 de Diciembre de 2017). Violencia deja 54.000 desplazados en 2017. *El Tiempo*.
- Fernández Tachiquín, E. (2009). Asentamientos irregulares: impactos y alternativas. México: Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura.
- Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 339.

- García, G. (2013). Problemas públicos en la implementación, percibidos y definidos por la población sujeto de la política pública de desplazamiento forzado en el municipio de Medellín. 2008-2011. Medellín.
- Gómez Alarcón, T. H., & Ramírez Jiménez, É. A. (2015). La ficción del Estado-Nación: Configuración territorial del Estado en el departamento del Caquetá. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Granada, J., & Murcia, J. (2014). Acciones colectivas y políticas públicas territoriales: el caso de las víctimas en Medellín. *Territorios*, 85-108.
- Internal Displacement Monitoring Centre; Norwegian Refugee Council. (2017). *Global Report on Internal Displacement*. Oslo.
- Ley 1448 de 2011. Congreso de la República de Colombia.
- Ley 387 de 1997. Congreso de la República de Colombia.
- Naranjo, G., Lopera, J. E., & Granada, J. (2009). Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local: la experiencia de diseño y formulación de las políticas públicas sobre el desplazamiento forzado en el departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. *Estudios Políticos*, 81-105.
- Naranjo, G., Lopera, J. E., Espinal, V., Giraldo, C., & Granada, J. (2007). Seguimiento y balance sobre el desplazamiento forzado, la población afectada y las políticas públicas Medellín 2004-2007. Medellín: Instituto de Estudios Políticos.
- Organización de las Naciones Unidas. (1998). *Guiding Principles on Internal Displacement*.
- Piñeros, A. M. (2012). El desplazamiento forzado en Colombia y la intervención del Estado. *Revista de Economía Institucional*, 169-202.
- Revista Semana. (2014). Seis millones de víctimas deja el conflicto en Colombia . *Semana*.

Notas _____

¹ Período de la historia de Colombia, comprendido (aproximadamente) entre los años 1946 y 1966, caracterizado por oleadas de violencia: asesinatos, desapariciones, persecución política; consecuencia del descontento de la sociedad con en el escenario político-económico, y la agudización del enfrentamiento partidista entre Liberales y Conservadores.

² Nombre con el que eran llamados y reconocidos los grupos armados de ideología conservadora cuyo objetivo era “controlar” (eliminar) a los militantes liberales y restablecer el orden en la ciudad de Bogotá, el cual se había visto alterado por el Bogotazo: una oleada de revueltas populares y manifestaciones causadas por el magnicidio del líder populista y candidato presidencial el 6 de marzo de 1943.

³ Nombre con el que se identificaba a los individuos que se encargaban de asesinar e intimidar a los simpatizantes de las filiales liberales en las zonas rurales.

⁴ Centro Nacional de Memoria Histórica

⁵ Herramienta técnica, que busca identificar a la población víctima y sus características y tiene como finalidad mantener información actualizada de la población atendida y realizar el seguimiento de los servicios que el Estado presta a la población afectada por la violencia. <https://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/INTERPRETACION%20CIFRAS%20RUV.pdf>

⁶ Informe global sobre el desplazamiento interno

⁷ Centro de monitoreo del desplazamiento interno: es la principal fuente de información y análisis sobre el desplazamiento interno. <http://www.internal-displacement.org/>

⁸ Consejo noruego para los refugiados: organización humanitaria independiente que ayuda a las personas obligadas a huir. Presentes en situaciones de crisis en 31 países. <https://www.nrc.no/>

⁹ Necesidades Básicas Insatisfechas

¹⁰ Considerada el mayor avance en materia de atención y reparación a víctimas, y actualmente la que rige todos los procesos, acciones y políticas públicas dirigidas a las víctimas del conflicto armado.

¹¹ Es el documento que sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el presidente de la República a través de su equipo de Gobierno. Su elaboración, socialización, evaluación y seguimiento es responsabilidad directa del Departamento Nacional de Planeación. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Qu-es-el-PND.aspx>

¹² Presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.” (Artículo 339 de la Constitución Política de Colombia, 1991)

¹³ Organismo de las Naciones Unidas encargado de proteger a los refugiados y desplazados por persecuciones o conflictos, y promover soluciones duraderas a su situación, mediante el reasentamiento voluntario en su país de origen o en el de acogida. <http://www.acnur.es/quienes-somos/acnur-en-el-mundo>

¹⁴ Departamento de Colombia, cuya capital es la ciudad de Medellín.

¹⁵ Es importante tener en cuenta los múltiples casos de desplazamientos que se han dado en los lugares de asentamientos, siendo desalojados por unidades de la fuerza pública.

¹⁶ Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de Colombia.

¹⁷ Alcalde de Medellín 2004-2007

La incorporación del enfoque de igualdad y no discriminación en las políticas públicas: proceso de implementación

The incorporation of the equality and non-discrimination approach in public policies: implementation process

Gabriela Alemán Cuevas¹

Resumen: Apelando a que, dentro del marco de la gobernanza, se pretende incluir a diferentes actores en los distintos procesos del ciclo de vida de la política pública y que, al mismo tiempo estos están inmersos en contextos de discriminación que influyen directa e indirectamente en los resultados de la misma, es necesario volver a reflexionar sobre los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas con enfoque de igualdad y no discriminación. Profundizar en la complejidad que implica el proceso que supone la transversalización de un enfoque particular en las políticas públicas es lo que pretende este documento.

Abstract: Invoking that within the framework of governance it is intended to include diverse actors in the cycle of public policy and at the same time these are immersed in contexts of discrimination that directly and indirectly influence the results of it, it's necessary to reflect again on the processes of design, implementation and evaluation of public policies with an equality and non-discrimination approach. To deepen in the complexity that implies the process that supposes the mainstreaming of a particular approach in the public policies is what this document tries.

Palabras clave: Políticas públicas; enfoque de igualdad y no discriminación; transversalidad; implementación

La igualdad y no discriminación en las políticas públicas

La profunda situación de exclusión social y discriminación que se vive actualmente en México, ha exigido la necesidad de buscar mecanismos que permitan alcanzar medidas significativas de inserción social, lo cual se pretende lograr a través de políticas públicas de carácter inclusivo, de modo que consigan dotar de poder a la sociedad civil e incentivar la participación social en el proceso de toma de decisiones. Es así que la medida o resolución que se han tomado a nivel internacional, ha sido la incorporación del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas,

¹Estudiante de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos en la Universidad Nacional Autónoma de México. Líneas de investigación: discriminación, discriminación laboral, jóvenes, empleo, políticas públicas, transversalidad, enfoque de igualdad y no discriminación y derechos humanos. gabyac1990@gmail.com

lo que quiere decir que las políticas públicas deben construirse e implementarse desde una perspectiva que permita alcanzar dos objetivos principales: 1) garantizar la dignidad humana evitando las violaciones a los derechos humanos y, 2) que el Estado cumpla con los requerimientos de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos además de implementar acciones y medidas de manera transversal para eliminar actos de discriminación y exclusión (CDHDF, 2012: 15).

El enfoque de derechos es entonces un marco conceptual que está basado en normas internacionales de derechos humanos las cuales están aceptadas por los países miembros, lo que implica entender e incluir estos componentes en las políticas públicas dependiendo del derecho al que se enfoquen (salud, vivienda, educación, empleo, etc.). Cuando se habla de políticas públicas debemos entender a todo el proceso al que se conoce como ciclo de vida¹, empero para esta investigación me interesa adentrarme específicamente al proceso de implementación de la política pública, pero eso se verá más adelante.

De ese modo, el objetivo de este enfoque es aportar de elementos valiosos provenientes del derecho internacional a las estrategias de desarrollo humano, así como combatir situaciones de discriminación y grupos marginados. Los componentes de esta estrategia son: los mecanismos de responsabilidad, la igualdad y la no discriminación, la participación y el otorgamiento de poder a los sectores postergados y excluidos (Abramovich, 2006: 36).

Con la incorporación de este enfoque se pretende cambiar la lógica con la que se formulan las políticas de desarrollo comenzando por ver al sujeto como apto para demandar sus derechos y no como sujetos con necesidades que deben ser atendidas. Así, el enfoque se encarga de redefinir, implementar, orientar y evaluar las políticas que permitan un óptimo desarrollo humano y el respeto a los derechos, como también vigilar que el Estado respete y haga válidas las leyes y políticas en pro de los derechos humanos.

El enfoque de derechos humanos contempla varios principios, y uno de ellos es el de igualdad y no discriminación, ya que según el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 y el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018, a pesar de que existen mecanismos de exigibilidad de los derechos, continúa existiendo una deficiencia en la protección real de los derechos, entre ellos el derecho a la no discriminación ya que la discriminación hacia las mujeres y otros sectores de la población continua siendo estigmatizada

por parte de las autoridades y atenta contra los derechos.

El derecho a la no discriminación no puede desvincularse del principio de igualdad, ya que en un primer momento, el derecho a no ser discriminado se pensaba incluido en la igualdad formal, pensando en que toda persona debe ser igual en y ante la ley. Sin embargo, y dado que no fue suficiente para establecer un trato igualitario por parte de los poderes públicos, en un segundo momento del debate, se buscó reforzar el derecho a no ser discriminado con la igualdad material, la cual considera las diversidades culturales, sociales y económicas, con el fin de que sean reconocidas jurídicamente y se puedan instaurar tratos diferenciados cuando la situación así lo amerite. Esta idea está sumamente relacionada con la de derechos sociales porque los “derechos sociales fueron contruidos con el objeto de ‘compensar’ las desigualdades producidas por el capitalismo liberal que, a través de la lógica del libre mercado, impidió a la mayoría de las personas acceder a determinados bienes y necesidades indispensables para la vida” (Salazar y Gutiérrez, 2010: 45). Entonces, mientras que la igualdad formal establece que se dé un trato igualitario a las personas, la igualdad material fortalece el derecho a ser diferente.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el artículo 7º., postula que “Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación” (ONU, 1948). De modo que, si la Declaración explicita que toda persona debe estar protegida contra toda discriminación, incluso aquella que la propia Declaración pueda ejercer, significa que el derecho a la no discriminación no es otra cosa que tener derecho a todos los derechos a los que hace referencia la Declaración. Es por eso que se habla del derecho a la no discriminación como un derecho llave, pues de alguna manera el que no esté asegurado este derecho influye y/u obstaculiza el derecho a todos los demás, lo cual pone en una situación altamente vulnerable a la persona discriminada. Para darle el peso y la fuerza necesario a lo anterior, se pensó en tomar medidas necesarias para satisfacer este derecho. Las acciones afirmativas son acciones específicas orientadas a combatir los tratos discriminatorios hacia grupos históricamente vulnerables, en palabras de Greenawalt: “la acción afirmativa es una frase que se refiere a los intentos de traer a los miembros de grupos infrarrepresentados, usualmente grupos que han sufrido discriminación, a un grado más alto de participación en determinados programas benéficos. Algunos esfuerzos de acción afirmativa, incluyen tratos

preferenciales, otros no.” (Greenawalt en Rosenfeld, 2011:53). Por supuesto existe toda una discusión sobre los conceptos: discriminación inversa, discriminación positiva, acciones positivas, etc., sin embargo no es objetivo de este documento exponerlos.²

Dada la complejidad de enmarcar todo lo anterior en una definición de no discriminación, Jesús Rodríguez Zepeda finalmente la define así:

La no discriminación es el derecho de toda persona a ser tratada de manera homogénea, sin exclusión, distinción o restricción arbitraria, de tal modo que se le haga posible el aprovechamiento de sus derechos y libertades fundamentales y el libre acceso a las oportunidades socialmente disponibles, siempre y cuando un tratamiento preferencial temporal hacia ella o hacia su grupo de adscripción no sea necesario para reponer o compensar el daño histórico y la situación de debilidad o vulnerabilidad actuales causados por prácticas discriminatorias previas contra su grupo (Zepeda en De la Torre (coord.), 2006: 45).

El desafío de la implementación y la transversalidad

Ahora bien, el reto de lo anterior para quienes formulan políticas públicas, es el de incorporar estos estándares internacionales en los quehaceres gubernamentales a través de acciones concretas y cotidianas. Es decir, operacionalizar el enfoque de derechos humanos junto con el de igualdad y no discriminación considerando que “se trata de la formulación de nuevas políticas públicas, de la transformación de valores, costumbres y prácticas sociales y de la eliminación o revisión de estructuras sociales y políticas que obstaculizan la esencia de lo social: construcción y realización del sujeto. En otras palabras, de una nueva institucionalidad pública y social” (Ludwig, 2000: 173).

Llevar a la práctica este enfoque y todos sus principios, se suma a muchos de los obstáculos a lo que se enfrenta la política pública en México, ya que la disociación entre instituciones y acciones gubernamentales, la incongruencia entre políticas, programas y organismos del gobierno, ha sido un dilema constante y muy criticado al Estado contemporáneo y se han buscado formas de contrarrestarlo. Es precisamente la discordancia entre las múltiples leyes, reglamentos, procesos, políticas y programas el foco de atención de esta tesis, pero también

de los estudiosos de administración pública. Es entonces que el concepto de transversalidad surge a raíz de este cuestionamiento como propuesta para coadyuvar a la solución de esta desarticulación.

Aguilar (2011: 36) plantea que el postulado clave que hace exigible la transversalidad, es el reconocimiento de ciertos valores públicos universales que la sociedad por sí sola no es capaz de garantizar, y que es necesaria la influencia y participación coherente de todas las instituciones públicas. Son pues, los derechos humanos a los que se hace referencia, en tanto que deben ser garantizados, respetados, protegidos y promovidos de manera horizontal y estable.

La transversalidad responde a una serie de problemas de la vieja gobernanza³, y que pretende actuar en conjunto, no solo dentro de las instituciones públicas pertenecientes al gobierno, sino hacia afuera. Es decir, el binomio Estado-sociedad económica y civil. En palabras de Aguilar:

La transversalidad es un concepto más amplio y abarcador y descansa en el supuesto de que determinados valores públicos no podrán encontrar afirmación universal y determinados problemas sociales no podrán encontrar solución, a menos que sean iniciativas públicas en sentido estricto, es decir, que incluyen tanto a las autoridades públicas como al público ciudadano, tanto a las organizaciones sociales como a los organismos del gobierno y que, por ende, implican compromisos conjuntos de gobierno y sociedad, diversos en modos, instrumentos y alcances. (Aguilar, 2011: 38)

El Estado pasa a ser socio de organizaciones civiles en torno a las acciones gubernamentales y la toma de decisiones y actuar. Las organizaciones civiles, con sus propios recursos financieros y bajo su propia responsabilidad, podrán intervenir en espacios como son universidades, sindicatos, escuelas, barrios, municipios, para propiciar e inculcar valores y encontrar soluciones a los problemas.

Eso por un lado, y por el otro organizaciones civiles y ciudadanas que con acciones extiendan el alcance de sus programas con la ayuda de otras organizaciones, de tal forma que se creen redes de colaboración aun cuando los objetivos y metas no concuerden. Finalmente, acciones de las organizaciones que, con ayuda de sus recursos económicos, sociales, políticos y

culturales, logren crear lazos con instituciones u organizaciones gubernamentales, para que de manera conjunta puedan abordar problemáticas que requieran afirmar un valor público.

Cuando el proceso de transversalización se encuentra con la etapa de implementación dentro del ciclo de vida de la política pública, se topa con un problema ampliamente discutido: la brecha de implementación. Esta brecha hace referencia a la incoherencia que existe entre las decisiones tomadas sobre los instrumentos a utilizar en un programa con el objetivo de ayudar a corregir un problema social, y la traducción de ellas en acciones concretas.

La implementación o ejecución de las decisiones tomadas previamente contempladas en el diseño, en años pasados no había sido tema de interés ni foco de atención para los *policy makers* por varias razones. Primero, se pensaba que las decisiones se transformaban en interacciones comunes y corrientes y que, por lo tanto, no merecían atención, en comparación con otras cuestiones, por ejemplo, la fase del presupuesto que acaparaba todo el estudio y esmero. Finalmente, la complejidad que significa la implementación en sí misma, ha sido un obstáculo para su análisis y medición, dado que no es una faena sencilla de llevar a cabo (Donald S. Van Meter (et. al): 1996: 102).

Este proceso alberga realidades políticas y administrativas que se podrían no haber considerado en el diseño de una política. Por ello, es un proceso complejo que requiere de atención e investigación para analizar los pequeños eslabones que permiten que este proceso se complete satisfactoriamente.

En la fase de implementación, el análisis de la PP se vuelve un análisis organizacional, gerencial y operativo de la administración pública, que consiste en valorar la estructura administrativa del organismo u organismos encargados de la implementación de la política, en determinar si existe una división apropiada del trabajo (sin confusiones, traslapes, redundancias de papeles y responsabilidades de los agentes participantes), si se cuenta con el equipo adecuado, con personal competente y si hay un proceso de operaciones idóneo con estándares de desempeño, producto y resultado. (Aguilar, 2010: 49)

Por ello, cuando se empezó a estudiar la implementación como punto clave para estipular

en alguna medida, la eficacia y eficiencia de los resultados de una política, los investigadores dieron cuenta del problema principal: “del dicho al hecho, hay mucho trecho”. Y es que la traducción de las decisiones previas, en prácticas reales de quienes operan esas decisiones, es difícil tanto de aprehender, como de medir, para los académicos e investigadores.

Es a raíz de lo anterior que ya se ha hablado de la famosa brecha de implementación, que da cuenta del vacío o distancia que hay entre lo planeado anteriormente y los resultados obtenidos durante la ejecución, de modo que no se logran alcanzar los objetivos específicos de la política pública. Esta distancia o brecha “tiene una explicación más frecuente en la estructura (inexistente, incorrecta o solo discursiva) de los programas y, más a fondo, en las operaciones de los programas, que pueden ejecutarse sin respetar los estándares y procedimientos establecidos o, peor aún, la brecha puede explicarse por los agentes mismos encargados de la política cuando carecen de las capacidades, destrezas y motivaciones apropiadas para la tarea” (Aguilar, 2006: 28).

Donald Van Meter y Carl Van Horn (1996:135) hicieron visibles algunos posibles puntos de quiebre dentro de su propia investigación y para resumirlos los enumere de la siguiente manera con algunas precisiones propias:

- 1) Existe la posibilidad de que en el proceso de comunicar las metas y objetivos planteados a los subordinados (a los actores que se relacionan diario con la población objetivo, a niveles de mando medios y alto), se pierda claridad o se modifique el mensaje. Sin embargo, pienso que el que se logre transmitir el mensaje claramente, tampoco garantiza que los subordinados, u actores, comprenderán exactamente que se espera que hagan. Esto implica un proceso de reflexión y no solo realizar actividades mecánicas.

- 2) Es necesario detenerse también a razonar si tanto la organización como sus actores son capaces de ejecutar los procedimientos, considerando la carga de trabajo que ya demandan los quehaceres ordinarios de la burocracia. Y en tanto que los actores, al enfrentarse a nuevas exigencias, y no poder con ellas, buscarán maneras distintas de confrontarlo. El problema que encuentro, es que se continuará con las maneras de hacer tradicionales y no se producirá un cambio para alcanzar los objetivos deseados dado que los actores de diferentes niveles

jerárquicos no sabrán cómo reaccionar o lidiar con las nuevas situaciones que se les presenten de manera práctica.

3) Otra situación que puede presentarse es que los actores no estén de acuerdo con los objetivos o metas propuestas, ya sea porque atentan contra los valores de ellos y/o porque ponen en jaque sus relaciones de lealtad con sus jefes u agentes externos.

Estos tres elementos encontrados en este estudio dan pautas para encontrar algunos factores favorecedores de la brecha de implementación. Pero imperioso es aclarar que los estudios de análisis de implementación de políticas públicas encontrados han sido estudios de caso, lo que deja ver que cada investigación responde a lógicas distintas y con características particulares de cada caso.

Comparto la idea de Aguilar: esta distancia o brecha “tiene una explicación más frecuente en la estructura (inexistente, incorrecta o solo discursiva) de los programas y, más a fondo, en las operaciones de los programas, que pueden ejecutarse sin respetar los estándares y procedimientos establecidos o, peor aún, la brecha puede explicarse por los agentes mismos encargados de la política cuando carecen de las capacidades, destrezas y motivaciones apropiadas para la tarea” (Aguilar, 2006: 28).

Del dicho al hecho de la igualdad y no discriminación

Combatir la discriminación, intolerancia y exclusión social constituye uno de los mayores desafíos para el quehacer gubernamental, de ahí el imperativo de generar políticas públicas para crear una auténtica sociedad de derechos y de igualdad de oportunidades.

Por lo anterior, aunque ya se ha hablado de la brecha entre la planeación y objetivos alcanzados de una política pública, hasta ahora es poco lo escrito con relación a la transversalización de los distintos enfoques o perspectivas que, por decreto oficial del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, son necesarios y de carácter obligatorio, incorporar a todo el aparato institucional y gubernamental⁴.

Se ha hablado poco de la dificultad de materializar la garantía de los derechos humanos y de garantizar el principio de igualdad y no discriminación (Parra, 2015: 95), de pasar de la retórica a los hechos y de cuáles podrían ser las causas y soluciones a ello. Y es que podemos encontrar

la incorporación de un lenguaje de derechos humanos en la mayoría de los programas elaborados por el gobierno mexicano actual y detrás un discurso donde se ven reflejados valores y tradiciones, puesto que es un “conjunto específico de ideas, conceptos y categorizaciones que son producidos, reproducidos y transformados en un conjunto de prácticas y por medio de los cuales le da significado a la realidad física y social” (Hajer en Cejudo, 2010: 99). Es la construcción teórica y conceptual de un problema social, que se utiliza para dar significado y sustento a las políticas públicas, pero más importante aún, para transformar las prácticas sociales.

Siguiendo con esta idea, Cejudo plantea que, para darle sentido a las políticas públicas, es necesario vincular las políticas con el entorno social. ¿Qué quiere decir esto? Pensando en el enfoque de igualdad y no discriminación, es forzoso entender al fenómeno de la discriminación como una situación compleja que alberga un entramado de cuestiones sociales y culturales, lo cual es difícil de erradicar por que la práctica de la discriminación es histórica y se encuentra sumamente interiorizada en cada una de las acciones diarias. Sin embargo, considero que a veces se deja de lado que las creencias, tradiciones y valores se deben ver reflejadas en las políticas públicas, desde su concepción del problema hasta su solución, es por esta razón que el discurso del enfoque de igualdad y no discriminación debe estar respaldado por una serie de argumentos que reflejen la situación real y actual de la sociedad, así como sus preocupaciones.

El principal instrumento jurídico que respalda, fortalece y que sirve como guía para incorporar el enfoque es el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018 (PRONAIND)⁵, por lo cual es importante retomar lo que argumenta en relación al problema de la discriminación.

Subyace un entramado discriminatorio tanto en el ámbito de lo social y privado, como en el de la vida pública, institucional y cotidiana; una cultura institucionalizada de desvalorización de las identidades que requiere ser modificada en el marco normativo-administrativo para armonizarlo con la Constitución, al igual que en la conducta y prácticas cotidianas de las personas del servicio público, que son quienes diseñan, implementan o evalúan las políticas y programas públicos, o quienes operan los servicios, es decir, quienes diseñan y dan vida a las instituciones, sea en la atención directa a la ciudadanía, sea en la distribución y ejercicio del presupuesto (PRONAIND: 29).

El PRONAIND sostiene y reafirma que la discriminación es un fenómeno sumamente complicado de aniquilar, de manera que pretende realizar una serie de acciones que no solo impacten a nivel institucional, si no cultural, dentro del ámbito privado y público.

Este punto me parece importante puesto que pretende interpelar con la realidad, aunque atiende tan solo la mitad del camino a recorrer porque si bien es importante dimensionar la gravedad de un problema, es todavía más importante concretar las acciones necesarias para traspasar los mecanismos institucionales ideados para atacar las causas del fenómeno de la discriminación. Es aquí donde el diseño de las políticas o programas cobra sentido en tanto que debe explicar cuáles serán los instrumentos específicos elegidos para ayudar a corregir las actitudes y/o acciones discriminatorias dentro de la Administración.

Un segundo elemento importante para dar sentido a las políticas con respecto al discurso es dotarlas de significado, “explicarlas y justificarlas en función de los propósitos, las necesidades y las prioridades colectivas” (Cejudo, 2010; 99). De nuevo, el PRONAIND, por ser el programa nacional para transversalizar el enfoque en toda la Administración Pública Federal (APF), es el encargado de diseñar los objetivos particulares, líneas de acción y estrategias.

Los seis objetivos que propone el programa van de la mano con el diagnóstico realizado previamente, así como de la información estadística obtenida de la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2005 y 2010. De tal manera, en general, que los objetivos son: fortalecer y aumentar los conocimientos en materia de discriminación y capacitación para todo el quehacer institucional, garantizar las medidas necesarias para eliminar brechas de desigualdad y armonizar la cuestión legislativa con estándares del enfoque de igualdad y no discriminación (PRONAIND, 2014: 53).

La definición del problema debe concordar con el debate social, los valores y tradiciones, pero es dentro de este proceso “cuando las burocracias reciben las demandas de los ciudadanos, [y] estas demandas, son transformadas por un lenguaje que es creado y controlado por expertos o burócratas” (Schneider en Cejudo, 2010: 102). Por lo tanto, como es una cadena de traspaso de ideas, es imperativo no perder de vista las ideas principales del discurso. Y es que la calidad y claridad de los argumentos utilizados serán el principal mecanismo de comunicación entre el diseño y la implementación. Es decir, se construye un puente que debería alinear las ideas previas con las acciones que se ejecutarán, de manera que no se pierdan elementos importantes

en la transferencia, pero como ya mencioné antes, el traspasar las ideas no es garantía de que se ejecutarán fielmente.

Cejudo plantea que, dentro de la implementación, el discurso “choca con los valores, y las creencias individuales y colectivas de los actores encargados de implementar las políticas” (2010: 112). Este es un punto de quiebre importante para la implementación del enfoque de igualdad y no discriminación en una política pública, porque los valores, tradiciones y creencias deben estar reflejados en la definición del problema y en la solución elegida, pero son estos mismos valores y tradiciones, los que propician el choque entre el discurso ideado por los sujetos encargados del diseño, y entre los sujetos encargados de ejecutar las acciones planeadas.

Quiero decir, son los mismos sujetos que plantean un cambio cultural para eliminar la discriminación, los que podrían discriminar dentro de las prácticas institucionales. Esto a pesar de la claridad y calidad del discurso. Tal vez la diferencia de posiciones dentro de la cadena de implementación, y la lejanía del campo de construcción o discusión del problema, puede ser un factor clave para entender esta discordancia, puesto que, “cada actor habrá de interpretar los significados del discurso de política pública y traducirlo a sus propios términos” (Cejudo, 2010: 112).

Conclusiones

Los mecanismos para contrarrestar la discriminación dentro y fuera de la Administración Pública Federal, han sido la creación de campañas de difusión, denuncia, y concientización, pero también es necesario dejar claro por qué es necesario combatir la discriminación, de modo que viola uno de los derechos humanos más importantes (Gutiérrez y Salazar, 2011).

En ese sentido, la subjetividad de los actores involucrados es un elemento que está presente en todo el proceso y al momento de la ejecución de las decisiones es necesario e importante concentrar esfuerzos en idear herramientas que permitan, hasta cierto punto, garantizar que las decisiones previas tomaran el rumbo deseado apelando a las buenas prácticas de las y los funcionarios encargados.

Para que los objetivos particulares y específicos de un programa se logren cumplir cabalmente, es necesario fundamentar claramente cuál es el problema o fenómeno social a tratar y la importancia de que ello se solucione. Pero se debe recordar que “los hechos y los valores

están tan entrelazados en la elaboración de políticas, que los argumentos fácticos no apoyados por la persuasión rara vez desempeñan un papel significativo en el debate público” (Majone, 1997: 43).

La concientización a la sociedad sobre la magnitud que la discriminación implica y la importancia de defender el derecho a la igualdad y no discriminación, considero que podría funcionar como elemento clave para avanzar en la promoción y garantía de este derecho llave.

En los estudios y análisis de los procesos de elaboración de las políticas públicas, y específicamente en el de implementación, a veces se suele minimizar el papel que juegan los actores dentro de todo este entramado de decisiones y acciones, o bien no se profundiza en ello tanto como la sociología lo ha hecho, pero que podría brindar elementos que ayuden a explicar el problema de la brecha de implementación, y mejor aún, podrían brindar respuestas y alternativas para los próximos procesos de implementación.

En muchos casos se requiere que los servidores públicos cambien la forma en que tradicionalmente han diseñado, implementado y evaluado las políticas sociales. Para ello se debe poner especial énfasis en la capacitación, como herramienta esencial para que tomen conciencia de cómo su trabajo puede contribuir al logro de sociedades más inclusivas con pleno respeto a la dignidad y derechos de todos los habitantes. (Sepúlveda, 2014:63)

Incluir enfoques como el de derechos humanos, perspectiva de género e igualdad y no discriminación, son de incorporación reciente en las políticas públicas mexicanas, por ello los mecanismos y herramientas que ha sido creados para ello son dignos de revisarse y analizarse, porque son propensos a cambiar y al mismo tiempo a propiciar cambios importantes.

Y aunque el PRONAIND 2014-2018 ha planteado, desde mi punto de vista, una buena estructura de objetivos y líneas de acción, la cuestión de la interpretación individual es preocupante y también la de la interiorización cultural de la discriminación. Los servidores públicos y todas aquellas personas inmersas en el quehacer gubernamental, operadores de programas, etc.” recurrían a sus propias construcciones discursivas para convertir la decisión en las implicaciones prácticas, pero implica que las decisiones técnicas se convertirán en

significados específicos, que no necesariamente corresponderán con las intenciones de los actores” (Cejudo, 2010: 113).

El problema en sí, no es el discurso elaborado por las autoridades, porque cumple, y especifica con los objetivos, cuáles serán los lineamientos para que todas las instituciones públicas logren implementar el enfoque de igualdad y no discriminación exitosamente. El problema es que, dentro de todo el ciclo de vida de una política pública y especialmente en la implementación, se olvida que las intenciones sociales sufren transformaciones, dado los valores, creencias y tradiciones culturales sumamente arraigadas en cada uno de los actores involucrados en la ejecución de dichas intenciones.

En suma, si aceptamos que el discurso también guía (junto con muchos otros factores) las estrategias de los actores encargados de implementar una política, queda claro que, en esta etapa del proceso de las políticas, los discurso a los que se adhiera cada actor tendrán un efecto concreto, más allá de del discurso que dé origen a una decisión y aquel que sirva para legitimarlo (Cejudo, 2010: 114).

El discurso entonces, puede no ser un elemento o factor que contribuye directamente a la existencia de la brecha de transversalización del enfoque de igualdad y no discriminación, pero si considero que la asimetría de información, por parte de quienes diseñan y de quienes ejecutan, es uno de los factores que influyen.

Con la inclusión de estos enfoques de forma transversal para todas las políticas públicas del gobierno, se pretende que la gama de actores implicados directamente con todo el proceso de elaboración de las políticas públicas (diseño, implementación y evaluación, para sintetizar), tengan la capacidad de pensar, en todo momento, con todos estos enfoques a la vez. Es decir, que se piense en garantizar, proteger y promover los derechos humanos, pero pensando también en materia de género y de grupos vulnerables.

Bibliografía

Abramovich, Víctor. 2006, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y

- políticas de desarrollo” Revista CEPAL, No. 88: 35-50.
- Aguilar, Luis F. (Comp.) 2011. Política Pública. México: Siglo XXI.
- Aguilar, Luis F. 2006. “Marcos para el análisis de las Políticas Públicas” págs.11-33 en Política Pública, México: Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.
- Aguilar, Luis F. 2010. “Introducción”, págs. 17-60 en Política Pública, México: Biblioteca Básica de Administración Pública del DF, Siglo XXI Editores.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. 2012. Fundamentos para la determinación de políticas públicas en derechos humanos, México: CDHDF.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos. 1948. Disponible en línea: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- Donald S. Van Meter (et. al). 1996. La implementación de las políticas. México: Porrúa.
- Guendel, Ludwing. 2000, “La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos. La búsqueda de una nueva utopía”, págs. 169-218 en Sergio Reuben (comp.), Política social: vínculo entre Estado y sociedad. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Gutiérrez, Rodrigo., Salazar, Pedro. 2011. Igualdad, no discriminación y derechos sociales. Una vinculación virtuosa. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- Majone, Giandomenico 1997. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México: Fondo de Cultura Económica.
- Merino, Mauricio. Cejudo, Guillermo. (comps.). 2010. Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública. México: Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018. Disponible en línea: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1782/5/images/5_PNDH.pdf
- Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018. Disponible en línea: http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Pronaind%202014-2018_WEB_ACCSS.pdf
- Rodríguez Zepeda, Jesús. 2006. “Una idea teórica de la no discriminación” págs.19-28 en Carlos De la Torre (coord.), Derecho a la no discriminación, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Comisión de

Derechos Humanos del Distrito Federal,

Rosenfeld, Michel. 2011. “Conceptos clave y delimitación del ámbito de análisis de las acciones afirmativas” págs. 11-64 en Mario Santiago Juárez (coord.). *Acciones afirmativas*.

México: Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (CONAPRED).

Salazar, Pedro y Gutiérrez, Rodrigo. 2010. *El derecho a la libertad de expresión frente al derecho a la no discriminación*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Sepúlveda, Magdalena. 2014. *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas, CEPAL, Serie Políticas Sociales No.189.

Vargas Parra, Jakeline. 2015. “Observancia del principio de igualdad y no discriminación en el programa Más Familias en Acción en Colombia”. *Reflexión Política* Vol. 17 (núm. 33): 94-107

Notas _____

¹ Existen muchos modelos de ciclo de vida y uno de los clásicos es el de Wayne Parsons que plantea que existen siete etapas: surgimiento del problema, definición del problema, identificación de soluciones o respuestas alternativas, evaluación de opciones, selección de una opción de política, implementación y evaluación.

² Véase Santiago Juárez, Mario (coord.) (2011). *Acciones afirmativas*. México: Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (CONAPRED).

³ La vieja gobernanza considera que los asuntos públicos solo deben ser tratados por el Estado y sus leyes y políticas, sin que sea necesario el compromiso de la sociedad. Véase Ramos, José María. Sosa, J. y Acosta, F.(coord.), *La evaluación de políticas públicas*, México: Instituto Nacional de Administración Pública, Colegio de la Frontera Norte.

⁴ Para el periodo actual (2013-2018) el PND se plantea, entre otras metas, un México incluyente, dado que el diagnóstico arrojó que en México persisten altos niveles de exclusión y desigualdad en México, que obstaculizan el pleno desarrollo social y económico del país.

Las capacidades institucionales de los gobiernos estatales y los grupos de interés. La transformación de la política pública educativa en México

Institutional capacities of State governments and the incidence of interest groups

Andrés Morales Arreola¹

Resumen: Se expone el impacto de los grupos de interés en las capacidades institucionales de los gobiernos estatales en México, deriva de la reforma educativa en las entidades y la heterogeneidad de resultados en los procesos legislativos. Se afirma que los mecanismos de operación de los grupos de interés y la arquitectura institucional local ponen en condición vulnerable a los gobiernos, quienes son presionados por agentes en la toma de decisiones públicas; con lo que se presenta una afectación en las capacidades institucionales, reflejada en las transformaciones que se hacen a las políticas públicas en la materia.

Abstract: This paper exposes the impact of interest groups on the institutional capacities of state governments in Mexico; it is derived from educative reform in the states and the difference of results from federal level regarding legislative process. The operation mechanism of interest groups and institutional arrangement make local governments vulnerable in the public policy making, generating important transformations in the results.

Palabras clave: grupos de interés; capacidades institucionales; reforma educativa; arquitectura institucional.

1. Introducción

El objetivo general de la investigación es identificar la incidencia que tienen los grupos de interés en las capacidades institucionales de los gobiernos estatales en México, para mantener la rectoría del Estado en la política educativa; el referente empírico es el proceso legislativo de introducción de la reforma constitucional de 2013 en las entidades federativas.

La reforma educativa proviene de la iniciativa presentada por Enrique Peña Nieto el 10 de diciembre de 2012 como seguimiento a los acuerdos del Pacto por México, debatida de manera ágil y promulgada el 25 de febrero de 2013; este proceso de negociación se encuadra en los frentes abiertos, desde finales del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, entre el SNTE y otros

¹ Estudiante del VI semestre del Doctorado en Estudios Científico – Sociales, área de política y sociedad, en el ITESO: amoralesarreola@gmail.com.

actores que disputaban el control del sector educativo: 1) la sociedad civil organizada, 2) los organismos internacionales, 3) la CNTE, 4) la élite política, y 5) el sector empresarial. Estos sectores, con excepción de la CNTE, integraron la coalición que le da viabilidad política a la reforma educativa de 2013 (Hernández & Del Tronco, 2017).

En ese sentido, surge un antecedente a considerar para los efectos de esta investigación: el mandato constitucional para las entidades federativas, a partir de la reforma educativa de 2013¹, en el quedaron obligadas a la armonización de sus leyes locales con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto se da en el marco del Pacto Federal que implica la alineación de toda normatividad con los preceptos constitucionales en los distintos rubros. A pesar de este supuesto federalista se identificó variación en las decisiones de los congresos estatales al momento de introducir la reforma educativa. Se puede así, clasificar a las entidades en tres grupos: 1) las entidades cuya legislación no fue armonizada, y que incluso aún toleran la práctica de personal que cobra sin trabajar, personas con comisión o licencias, y su única causal de rescisión del contrato es la falta por tres días seguidos o discontinuos en un mes sin justificación; 2) las entidades cuya legislación se armonizó con la reforma constitucional, en la que se presentaron demoras y algunas omisiones en el proceso, pero se cumple con la obligación de adecuar el marco legal a la constitución federal; y 3) las entidades que cumplieron con excelencia en adecuar sus estructuras legales y superaron la expectativa, y que incluso presentaban avances previos a las modificaciones (Toribio, 2014). Los detalles de la tipología se muestran en la tabla 1.

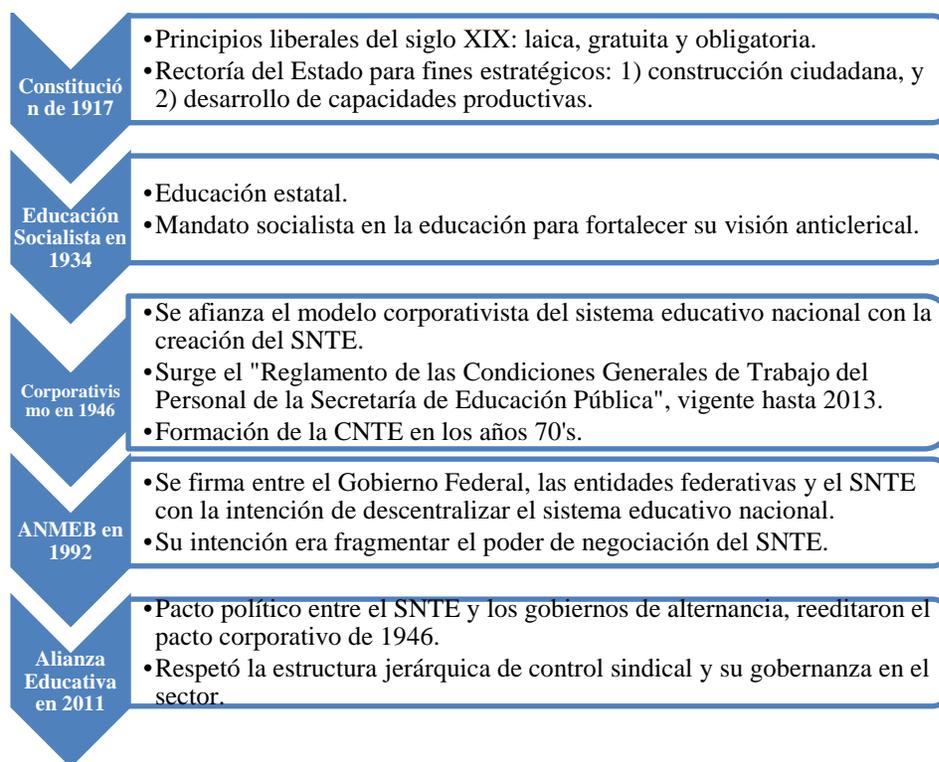
Una de las explicaciones a la variación en los resultados de la reforma educativa en los estados recae en la existencia de grupos de interés que han capturado algunas áreas del sector público. Estos segmentos sociales suelen utilizar su influencia en las entidades gubernamentales [gobierno federal, congreso, y gobiernos estatales] para afectar el rumbo de las reformas (Santibáñez, 2008). Incluso se ha mostrado evidencia de la marcada influencia que tienen las elites políticas, en colaboración con el empresariado y el clero, en las decisiones a partir de las estructuras existentes, así como en las instituciones políticas y en la cultura institucional que delimita las relaciones entre los actores dentro de la arena pública (Ai Camp, 2006).

Tabla 1. Tipología de entidades federativas que se adecuaron a la reforma educativa.

Entidades Armonizadas		Entidades No Armonizadas	Entidades Armonizadas con Excelencia
Aguascalientes	Guanajuato	Hidalgo	Jalisco
Baja California	Michoacán	Nuevo León	Puebla
Baja California Sur	Morelos	Oaxaca	Tamaulipas
Campeche	Nayarit	Sinaloa	
Coahuila	Querétaro	Veracruz	
Colima	Quintana Roo	Yucatán	
Chiapas	San Luis Potosí	Zacatecas	
Chihuahua	Sonora		
Durango	Tabasco		
Estado de México	Tlaxcala		
Guerrero			

Fuente: elaboración propia a partir de Toribio, 2014

Figura 1. Antecedentes históricos de la reforma educativa



Fuente: elaboración propia a partir de Hernández & Del Tronco, 2017

En este sentido, a partir del proceso de reforma educativa en las entidades federativas, se identifican tres elementos en juego en la política pública en materia de educación. Por un lado, se encuentra el conjunto de capacidades institucionales con los que el Estado cuenta para fortalecer la rectoría de un sector estratégico en el bienestar social, estas se definen como las habilidades para el ejercicio de sus funciones, la solución de los problemas y la sustentabilidad en el logro de objetivos (De Alba & Gómez, 2010). Por otro lado, se tiene a los grupos de interés y el arreglo institucional de las entidades federativas. Con respecto a los primeros se han observado rasgos comunes en las categorías estatales, como la presencia de capítulos estatales de los organismos impulsores de la reforma² en la demarcación del grupo de estados de excelencia, también el predominio de la estructura sindical en los estados omisos, y una obediencia absoluta a la federación en aquellos que cumplieron con el estándar. Finalmente, el arreglo institucional de las entidades federativas que se considera favorecedor o inhibidor de la actuación de los grupos en la arena pública; elementos como el federalismo fiscal, la fortaleza o debilidad del gobierno estatal, las alianzas electorales, entre otros, hacen necesario considerarlos como elementos influyentes en el sentido de las decisiones.

En ese conjunto de elementos interconectados, han convivido grupos con intereses específicos en la política educativa; por un lado, desde la reforma de 1946, el SNTE se convirtió en el único interlocutor válido para el Estado mexicano en esta materia, por lo que su hegemonía fue indiscutible durante varias décadas a pesar de contar con disidencia al interior del organismo. Por otra parte, para finales de la década de 1990 [con mayor empuje después de la transición política] se construye un espacio cívico donde se agruparon los organismos internacionales, el sector empresarial y la sociedad civil organizada para impulsar cambios en el sector educativo a partir mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. A pesar de contar con diferencias de apreciación del sector, los polos creados dialogaban mediante foros, plataformas, documentos de diagnóstico, entre otros mecanismos; sin embargo, para finales del año 2011 la agrupación Mexicanos Primero A. C. toma el liderazgo del colectivo creado y genera el escenario para el compromiso de las principales fuerzas políticas el país para alcanzar una reforma, el resultado fue su incidencia directa, a través del cabildeo, en el poder legislativo federal para el dictamen y aprobación del cambio al artículo 3º constitucional (Hernández & Del Tronco, 2017). Para el caso de las leyes secundarias y de la armonización de las leyes locales, la historia fue diferente.

A partir del panorama planteado surge una interrogante por las variaciones detectadas: ¿Qué elementos explican las capacidades institucionales de los gobiernos estatales en el proceso de armonización legislativa de las políticas públicas federales? La literatura en la materia se orienta a considerar que la influencia y los mecanismos de operación de los grupos de interés en el sector educativo hacen variar el proceso de legislación de políticas educativas en las entidades federativas, a mayor grado de incidencia de las agrupaciones sobre los gobiernos estatales, mayor es el nivel de afectación de sus capacidades institucionales para la transformación de las políticas públicas en la materia. Por otro lado, los grupos de interés requieren condiciones para operar. El arreglo institucional de las entidades federativas favorece o limita su influencia, al tiempo que permite o restringe las herramientas de operación como el cabildeo, la representación, y la movilización para incidir en las decisiones del gobierno estatal en materia de políticas públicas educativas; al aprovechar la configuración de la arena pública y los mecanismos de acción de que disponen, estas agrupaciones adquieren la capacidad de encaminar sus prioridades como necesidades de la sociedad en general, y procuran defender sus prerrogativas a partir de la distribución de recursos públicos con criterios poco imparciales e ineficientes.

2. Referentes teóricos

La reforma educativa, como política pública, ha sido una creación de diversos actores políticos que aportaron ideas a partir de distintos espacios, en gran medida favorecidos por la fragmentación del sistema político que toma decisiones a partir de un proceso que concluye con un flujo político en el que participan los grupos de interés (Kingdon, 1984). Este segmento de la ruta decisoria, que se define en la arena política, resulta complejo por la disputa de los representantes por la hegemonía de medios y de fines (Arellano D. , 2010); se agrava el entramado de intereses toda vez que los gobiernos centrales carecen de la capacidad para responder a las demandas sociales, por lo que delegan en la esfera estatal las disposiciones públicas, que se ven presionadas por grupos que ganan espacio en la agenda mediante recursos de acción política más allá de lo legal y de lo económico (Subirats, 2006).

Por otra parte, en el marco de lo local, a partir de la complejidad de los gobiernos centrales para satisfacer las demandas sociales, surge la interrogante sobre las capacidades con las que cuenta la esfera estatal para alcanzar sus objetivos, específicamente en su capacidad

reguladora que se ha visto como un espacio para los grupos y actores para la negociación de favores y resultados políticos (Moreno, 2008); estas capacidades se desarrollan a partir de esfuerzos de diversa índole, donde el liderazgo político y la participación ciudadana juegan un papel relevante (Fiszbein, 1997). Las capacidades se institucionalizan una vez que se consolidan las rutinas de las agencias del Estado, mismas que operan en marcos estratégicos que le den estabilidad al sistema (Alonso, 2007).

A la luz de los referentes explorados, la reforma educativa representa una política pública en la que, aparentemente, no todos los gobiernos estatales ejercieron plenamente su capacidad reguladora en la materia; la información obtenida al momento señala que varios actores negociaron los resultados para incidir en las rutinas burocráticas del sector, dado que la polémica principal se encontraba en los mecanismos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia que, hasta el momento, eran control del sindicato como gestor corporativo.

El corporativismo ha sido un sistema de representación en el que las distintas unidades que lo componen son organizadas en categorías diferenciadas y jerarquizadas con el reconocimiento, permiso, o incluso impulso del estado; esto con la finalidad de monopolizar la representación en su respectiva categoría, a cambio de recibir beneficios y de tener control de los líderes y de la articulación de las demandas (Schmitter, 1974).

En el análisis del proceso de la reforma en lo local, con la intención de obtener relaciones causales para algunas hipótesis y algunas variables explicativas (Bennett & Checkel, 2015), emergen los grupos de interés como un elemento capaz de incidir en las capacidades del Estado para cumplir con su responsabilidad de decisión en las políticas públicas. Estos grupos son considerados como el principal insumo del sistema político para que los individuos puedan promover activamente sus demandas y expectativas (Bentley, 1967), pues tienen su fundamento en actitudes compartidas con la intención de tener acceso al proceso de decisión en el que un gobierno es un actor no neutral que inclina el resultado hacia un sentido por su peso específico en la arena política (Truman, 1951).

La arena política cuenta con dos componentes: el de gran escala, donde se ubican los partidos políticos, y la pequeña escala, donde se ubican los grupos de interés; el resultado del juego político depende de la escala en la que se juegue y del nivel de conflicto y/o competencia (Schattschneider, 1960). Es más frecuente que las decisiones públicas se tomen en la pequeña

escala, donde los grupos de interés han tomado el control por razones atribuibles a factores importantes como la división social, el sistema federalista, y el desgaste de los partidos políticos (Lowi, 1979). En la actualidad el poder se ha descentralizado y las decisiones políticas son responsabilidad de pequeños grupos especializados constituidos como élite (McConnell, 1966).

Las élites son minorías poderosas compuestas por hombres con investidura para la toma de decisiones (Mills, 2013), estas negocian apoyos a partir de factores como los canales de información, la lógica electoral y las ideas compartidas (Dahl, 2010), a partir de mecanismos de acción como el cabildeo, la representación, y la movilización (Salisbury, 1975).

Estos mecanismos de acción en la toma de decisiones públicas requieren de las condiciones adecuadas para el juego político de tal forma que se mantenga estable el sistema cuando emergen grupos que intentan mantener o desafiar el statu quo (Tsebelis, 2006), para lo cual es de vital importancia el liderazgo político como un factor para resolver problemas mediante la capacidad para premiar o castigar a los actores (Rothstein, 2001). Estas condiciones están dadas por la arquitectura institucional, cuya comprensión resulta relevante para entender al gobierno democrático (Clucas & Valdini, 2015), pues las instituciones de este definen el marco en el que se desarrolla la política con actores que se mueven a partir de impulsos generados por sus deberes, sus funciones y sus intereses personales (March & Olsen, 1997).

Este proceso político implica la definición de reglas que tienen un efecto sobre los resultados del balance del poder y las condiciones con que este opera (Colomer, 2001). Los mecanismos institucionales de equilibrio se articulan a partir de instrumentos de control activo, mediante las instancias encargadas del proceso de elaboración de políticas públicas (Cejudo & Zabaleta, 2009). Los aspectos político – institucionales de un Estado contribuyen al logro de sus resultados, dado que las transacciones eficientes de cualquier orden requieren acuerdos que apoyen su gobernabilidad; las instituciones operan como estructura de gobernanza y cualquier alteración en la estructura de esta modifica la generación de políticas públicas, por lo que resulta básico comprender las características básicas del tejido institucional para comprender su impacto en las decisiones de orden colectivo (Spiller & Tommasi, 2000).

3. Metodología

A grandes rasgos se considera en cierto modo implícito en la ciencia política un marco de referencia comparado (Sartori, 1984), desarrolla enfoques centrados en algunos principios que trascienden las divisiones tradicionales entre lo cuantitativo y lo cualitativo en la investigación social (Ragin, 2014); el método comparado es definido como uno de los métodos básicos para establecer proposiciones empíricas generales, es considerado como un mecanismo para descubrir relaciones empíricas entre variables y no como un instrumento de medición (Lijphart, 1971).

La comparación inicia al especificar una variable dependiente y algunas independientes que intentan explicarla, idealmente esto surge a partir de literatura académica; los investigadores regularmente prueban las teorías mediante la recolección de datos que se asumen, provenientes de alguna población observable, enfocados en algún universo dado, todo depende si el número de casos es pequeño, si son muestras de observación o si el número de casos es grande (Ragin, 2014).

Bajo este contexto el antecedente inmediato de la investigación es la reforma educativa aprobada en el año 2013 en el orden federal, con dos componentes esenciales de la política pública: el servicio profesional docente y la evaluación educativa; esta modificación derivó, en el marco de un andamiaje federalista, la adecuación de los marcos legales en lo subnacional para introducir en las entidades federativas una reforma en la misma materia. Los resultados esperables en la modificación al esquema local eran legislaciones con los componentes esenciales de la política federal, con las particularidades propias de cada entidad federativa; sin embargo, en el recorrido por los procesos políticos de introducción de la reforma educativa en el contexto estatal, se han apreciado variaciones en la política pública que llevan a determinar que las entidades federativas optaron por alinearse o no alinearse a las disposiciones federales. A partir de estos hechos, se presenta un impacto en las capacidades institucionales del gobierno estatal para efectos de la política pública.

Las variaciones en los procesos legislativos, que derivaron en la reforma educativa en los gobiernos estatales, llevan a suponer que el proceso político de avance de la legislación en el terreno local fue heterogéneo, lo que podría parecer normal en el marco de un sistema federal; sin embargo, las diferencias en los mecanismos para atender, o incluso no atender, los esquemas de servicio profesional docente y el de evaluación educativa, vuelven necesario el enfoque de la

atención en la comparación de los sucesos legislativos que le otorgaron a los estados la alineación o no alineación con la norma federal, al igual que conocer el rol de los grupos de interés en estos resultados.

Por tratarse de una comparación entre entidades federativas, es destacable que la investigación en ciencias sociales identifica dos vertientes en el método comparado: la estadística y la histórica (Panebianco, 2002), para el caso de esta investigación los datos disponibles posibilitan la mezcla de ambas variantes del método.

Un elemento destacable es que los trabajos de Islas (2012) identifican algunos elementos importantes para justificar el método comparado, entre las que destaca la posibilidad de verificar o falsificar si una hipótesis aplica a determinados casos; y en ese sentido se menciona que también es normal recurrir a diversos medios para obtener información representativa al seleccionar diversos casos, con un procedimiento basado en el sentido común y en criterios pragmáticos, sin perder de vista el criterio de elección basado en la homogeneidad/heterogeneidad de los casos (Bartolini, 1996).

Es a partir de lo revisado que la clasificación de los estados del país respecto a su homogeneidad o heterogeneidad, respecto a la norma federal, resulta un criterio valioso para seleccionar los casos; la investigación no pretende evaluar la pertinencia o la efectividad de la política pública federal, sino evaluar el proceso político por el que las entidades federativas superaron, igualaron o ignoraron los contenidos esenciales de la reforma federal en sus jurisdicciones.

Como ya se ha mencionado el resultado esperable de la legislación estatal en materia educativa, en el marco de un sistema federalista, sería una política pública matizada al contexto local, pero con los componentes esenciales de la política federal; para los estados en México la heterogeneidad se hizo evidente en tres categorías, de las que se ha seleccionado un caso representativo por cada una de ellas: 1) las entidades que incluyeron en sus normas la esencia de la política federal, cuyo caso de análisis es Chihuahua; 2) las entidades que han ido más allá, incluso mejorado, lo dispuesto en los esquemas federales, como Jalisco; y 3) aquellos que fueron omisos en la inclusión de las disposiciones federales en su legislación en la búsqueda por mantener el statu quo, donde se selecciona a Zacatecas para estudio.

A efecto de comparar los casos en sus múltiples aristas, la investigación plantea la

realización de entrevistas semi estructuradas con actores políticos y sociales involucrados en la esfera local en el proceso político de la reforma educativa; de esta forma, los entrevistados se agrupan en tres segmentos a los que se envía carta de solicitud de entrevista y se aplica un cuestionario para cada grupo: 1) legisladores del congreso local, 2) autoridades sindicales de la sección federal y la sección estatal del SNTE, y 3) dirigentes empresariales y de asociaciones civiles o ciudadanas de las entidades federativas. Las entrevistas y su análisis proporcionan información valiosa para describir el proceso político de la reforma educativa en lo local, al tiempo que ayuda a identificar la incidencia de los grupos de interés y los mecanismos que estos utilizan para orientar las políticas públicas hacia sus planteamientos.

Así las cosas, a partir del análisis de los casos de Jalisco, Chihuahua y Zacatecas, esta investigación busca contrastar el rol que los grupos de interés han jugado en la configuración de la política educativa a partir de la reforma de 2013; con la comparación de sus resultados a partir de la esencia de la política federal, se sientan las bases para analizar la relación existente entre la calidad de los gobiernos estatales y los grupos de interés.

4. La reforma educativa en Jalisco, Chihuahua y Zacatecas

El antecedente inmediato sobre la relevancia de la esfera local en materia educativa lo tiene en Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica [ANMEB] que data de 1992, en el que se intentó fragmentar el poder de SNTE al disminuir su capacidad de negociación corporativa; lo único que se logró fue encapsular el conflicto hacia los cauces institucionales mediante pactos corporativos en lo local, permitió que el sindicato tuviera doble negociación: 1) ante la federación para las condiciones generales de trabajo, y 2) ante las entidades federativas para prebendas adicionales (Hernández & Del Tronco, 2017).

A partir de ello, se considera que el SNTE se ha constituido en el grupo de presión más importante dentro del sistema educativo por su marcada influencia en las políticas educativas y en su ejecución, se le ha considerado agente de mediación que es reconocido y promovido por el Estado y ha controlado la asignación de plazas, los ascensos, las permutas y otros beneficios laborales para sus agremiados. Se ha demostrado la existencia de redes clientelares en todos sus niveles jerárquicos, así como la cooptación a sus miembros a través de los recursos de vivienda, préstamos y otros elementos. En apariencia estas corporaciones han sido limitadas en su

operación hasta llegar a la participación política fuera del partido oficial y en asociaciones civiles, pero esta limitación se ha compensado mediante su ingreso a posiciones administrativas en la SEP y en los sistemas estatales como parte del juego político. El choque de intereses ha sido evidente por la situación económica y política del país, reflejada en los ajustes a las políticas públicas y las estructuras del Estado (Chavoya, 1995).

Por otra parte, los empresarios en México a lo largo de la historia tuvieron la posibilidad de crear mecanismos organizados para combatir la intromisión del Estado en sus asuntos, al tiempo de se alineaban a las políticas económicas surgidas del régimen revolucionario. De ahí que su relación con el gobierno subsistió por tratarse más de un proceso de negociación de intereses que de una pertenencia al sistema, pues fueron excluidos del partido oficial, a diferencia de los sectores campesino, obrero y popular. A lo largo de la historia, el empresariado se consolidó en su autonomía para gestionar sus intereses, en gran parte por la voluntad política que tuvo para incrementar su presencia en la sociedad [como articulador de sus necesidades] y posicionarse dentro del régimen político [como interlocutor y negociador]; a partir de ello, puede entenderse su protagonismo como impulsor del cambio político en el país (Arellano A. , 2009).

A partir de entrevistas y diálogo con actores ligados al proceso de negociación ha sido posible identificar la incidencia de organizaciones de la sociedad civil que participaron en la confección de la iniciativa de reforma educativa aprobada por el Congreso de la Unión, materializada a través de la conformación del Pacto por México que tenía el objetivo de constituirse en el núcleo vertebrador de las fuerzas políticas. Este instrumento implicó el intercambio de intereses para negociar las llamadas reformas estructurales entre las que destacó la educativa como una exigencia de diversas organizaciones civiles que buscaban limitar el poder sindical en la asignación de plazas y el manejo de los recursos humanos, por lo que se ha hecho énfasis en el contenido laboral de la normatividad dado que la historia del sector educativo trae una fuerte carga de luchas y conquistas laborales como eje central del sistema educativo.

Es en este contexto de cambios a la normatividad educativa del país, donde el eje central de las modificaciones radica en la situación laboral del magisterio [como actor preponderante del proceso educativo] resulta conveniente el análisis de las razones para la variabilidad en los resultados en el proceso de armonización de las leyes locales en materia educativa; la segmentación de los casos permite analizar algunos representativos de cada grupo, a fin de

identificar las particularidades y describir sus resultados en función de sus condiciones políticas e institucionales.

El Estado de Jalisco

Jalisco es un estado que tienen una vocación regionalista que data de la época colonial donde el poder es disputado entre dos fuerzas hegemónicas: el Estado y la Iglesia, esta tensión alcanza al sector educativo y se manifiesta en la utilización de la educación pública como instrumento para disminuir el poder del clero en la sociedad; ello explica la alianza entre el poder estatal con el magisterio, cuya historia se encuentra marcada por ese vínculo y la homogeneidad del grupo (Chavoya, 1995).

El estado de Jalisco fue una de las entidades federativas que cumplió con grado de excelencia en el proceso para la homologación de las disposiciones locales en materia educativa, incluso superaron las expectativas al regular asuntos específicos de la reforma; en cumplimiento con la normatividad vigente el estado cuenta con la Coordinación Estatal de Carrera Magisterial para coordinar la implementación de lo dispuesto en la Ley General del Servicio Profesional Docente, pues es responsable de posicionar el programa de carrera magisterial en Jalisco para promover la actualización de los docentes con el objetivo de elevar la calidad del Sistema Educativo Estatal (Gobierno de Jalisco, 2016).

En entrevistas con actores involucrados en la reforma educativa en el estado de Jalisco se ha hecho notar que los actores participantes en el proceso de aprobación de las modificaciones legales se acotan a una élite en el sector: 1) los diputados al Congreso del Estado, específicamente los miembros de la Junta de Coordinación Política, la Mesa Directiva y la Comisión de Educación; 2) las secciones sindicales del SNTE; 3) las organizaciones de la sociedad civil, encabezadas por la agrupación Mexicanos Primero.

Un ejemplo de los intereses que intentaron plasmarse en la reforma educativa de Jalisco, es la idea de excluir del SPD los esquemas de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia al sistema educativo; se intentó colocar en algunos transitorios la noción de continuar con el escalafón, convertido en mecanismo de control político por parte del sindicato, para trabajar con dos esquemas laborales: por un lado los maestros con antigüedad dentro del sistema, que se regirían por el escalafón; por el otro, los docentes de nuevo ingreso, normados por la nueva ley

del SPD.

Uno de los hechos que ayudaron a evitar que la normatividad local contraviniera a las disposiciones federales fue el cabildeo por representantes de Mexicanos Primero, quienes advirtieron que era legalmente imposible que esto sucediera y que la legislatura corría el riesgo de incurrir en contraposición; es por ello, que el liderazgo para negociar la aceptación de incluir los nuevos criterios lo toma el presidente de la Mesa Directiva, el diputado Héctor Pizano.

A pesar de los diversos contratiempos en la negociación el proceso de aprobación de la reforma en la entidad estuvo apoyado por la realización de un foro de consulta, convocado por la Comisión de Educación del H. Congreso del Estado, denominado “Reforma Educativa: Corresponsabilidad del Estado, Maestros, Padres de Familia y Alumnos”; a este evento acudieron líderes sindicales, empresarios y especialistas en temas educativos que discutieron sobre la iniciativa en materia de educación, cuyo sustento se encuentra en las recomendaciones de la UNESCO sobre políticas públicas centradas en resultados escolares y prácticas educativas. La práctica de consulta permitió un proceso de socialización de la propuesta con los actores del sistema, y se constituyó en un referente para la aprobación de las leyes reglamentarias de la reforma educativa en el estado (Reforma Educativa Jalisco, 2013).

Posterior a los foros desarrollados, ya en el proceso de negociación de la reforma, los organismos ligados al sector empresarial [principalmente Mexicanos Primero] tuvieron una participación de cabildeo ante los legisladores; refieren los integrantes de la agrupación que realizaron labores para crear conciencia en los actores políticos mediante un documento titulado “los cinco imprescindibles de la educación”, en ese texto le mostraron a los integrantes del gobierno su visión del sistema educativo jalisciense y aprovecharon para dejar patente que la sociedad civil se encontraba observando su actuar y esperaban el cumplimiento de su obligación como representantes para analizar y votar la ley.

La participación del empresariado en el proceso de definición de la política educativa en Jalisco es congruente con su aportación histórica en los programas gubernamentales donde converge con el gobierno estatal y la jerarquía católica con quienes comparte costumbres y valores, de ahí que el activismo del grupo empresarial incida en las decisiones del estado mediante la provisión de cuadros político – administrativos al régimen para que aporten su conocimiento y experiencia en la toma de decisiones; la apertura y competencia política dieron

como resultado mayores espacios de participación para este grupo de presión como parte de la estructura de poder local y regional, y se han valido de estrategias de colaboración [asesoría y apoyo] y confrontación [movilización y medios de comunicación] con el poder local para el alcance de sus objetivos (Arellano A. , 2009).

En ese contexto se cuenta con testimonios, recogidos en entrevistas a profundidad, en el que se reconoce la participación del grupo “Mexicanos Primero” en la asesoría a la comisión de educación del Congreso del Estado; gran parte de su aportación consistió en revisar la iniciativa, presentada por el Gobernador del Estado, y los planteamientos de las fuerzas políticas al momento de negociar los artículos. Durante el proceso, el brazo jurídico de la agrupación se avocó a detectar aquellos artículos que corrían riesgo de contravenir las disposiciones federales, mismos que informó a los diputados para su análisis y corrección.

Para el caso de la reforma en el estado de Jalisco, se ha señalado que participaron las dirigencias sindicales de las secciones magisteriales presentes en la entidad; por un lado, Flavio Humberto Bernal Quezada como secretario de la sección 16, por el otro, Miguel Rodríguez Noriega como secretario de la sección 47, ambos acompañados por sus equipos técnicos para trabajar de la mano del diputado Guillermo Martínez Mora [presidente de la comisión de educación] en la confección del proyecto de dictamen de la iniciativa. Existía una relación de cordialidad entre el sindicato y el presidente de la comisión, atribuible a dos razones fundamentales: 1) la experiencia del diputado como secretario de educación, lo que lo llevaba a una tendencia a mantener el esquema vigente; y 2) la condición de confianza y de vinculación política derivada del intercambio de prebendas entre el gobierno estatal y el magisterio.

A partir de las entrevistas realizadas, se sabe que la aceptación final de la iniciativa de reforma por parte del SNTE tuvo un componente de negociación política, puesto que la Secretaría General de Gobierno dispuso del involucramiento de su área de enlace legislativo para avanzar en el proceso; fue así como la interlocución fue dirigida por Carlos Sepúlveda, asesor del secretario Zamora, en coordinación con el diputado Miguel Castro Reynoso en su calidad de coordinador de la fracción del PRI en el Congreso, apoyaron a Alfonso Gómez como enviado de la Secretaría de Educación para dialogar con los maestros durante las jornadas de manifestación y oposición a la reforma.

La postura gubernamental, a través de la Secretaría de Educación, era de respeto a la libre

manifestación de los maestros; sin embargo, detrás de ellos quedaba una exigencia por cumplir con la jornada laboral para evitar la suspensión de clases. Hubo un intento de bloqueo a un congreso en Puerto Vallarta en los días previos a la votación de la ley, se trataba de una forma de presión para detener la discusión y ganar tiempo en las negociaciones; sin embargo, el papel de la autoridad educativa local se limitó a hacer llamados a la cordura y a aplicar la ley para quienes no asistían a clases y se negaban a someterse a la evaluación, incluso se ejecutaron alrededor de 103 bajas por negativa al proceso evaluativo, mismas que terminaron en procedimientos legales resueltos a favor de la autoridad educativa.

El Estado de Chihuahua

En el estado de Chihuahua se han identificado diversos actores en el proceso de aprobación de la reforma educativa en la esfera local, destacan los siguientes: 1) las secciones sindicales del SNTE, 2) las élites políticas en el congreso del estado, 3) el gobernador de la entidad, y 4) la Secretaría de Educación Pública.

La reforma constitucional en materia educativa en el estado de Chihuahua se aprobó por mayoría, sin modificaciones al documento remitido por el Congreso de la Unión, en medio de manifestaciones a favor y en contra por parte de los maestros; finalmente se impuso el bloque PRI – PAN – PVEM con el reconocimiento de aprobar la propuesta por los avances que los cambios implican, aunque conscientes de que algunas áreas de oportunidad que el nuevo esquema legal presenta (Excelsior, 2013).

A decir de uno de los entrevistados, la aprobación de la iniciativa de reforma al artículo 3º constitucional por el congreso chihuahuense se trató de un acto de disciplina de las fracciones legislativas a los acuerdos políticos a nivel nacional, derivados del Pacto por México, en los que se reconocieron las áreas de oportunidad de la iniciativa, al tiempo que se le consideró una modificación urgente y prioritaria para el desarrollo del país.

A pesar de que en la votación por la reforma educativa se observa la oposición del bloque PRD – PT – PANAL (Excelsior, 2013), es notoria la participación de éste último en la arena política para enarbolar los planteamientos del magisterio e incidir en la agenda política en materia educativa; aunque el magisterio reconoce que a lo largo de las reformas se ha demeritado la calidad de la educación en cuanto a la cobertura y eficiencia de los programas educativos, su

lucha en lo laboral [a través del SNTE] y en lo político [mediante el PANAL] ha sido por reivindicar sus conquistas laborales y sus posiciones de poder para negociar los incentivos que permitan a los maestros continuar con su labor frente a grupo.

A pesar del nivel de influencia del magisterio en las decisiones de política educativa y de su alianza con el gobierno en turno, es de resaltarse el cambio de postura respecto a la armonización de las leyes locales; al consultar el Diario de Debates del Congreso Local (2014) se observa que el dictamen de la reforma a la ley de educación estatal es presentado ante el pleno por el Presidente de la Comisión de Educación y Cultura [perteneciente al PANAL], además de encontrarse presentes en la sesión ordinaria algunos integrantes del SNTE representados en la entidad por la sección 8 [maestros federales] y por la sección 42 [maestros estatales].

A partir de las versiones recogidas en entrevistas, puede entenderse el cambio de postura del PANAL, como brazo político del magisterio, a partir de algunos factores políticos importantes: 1) las aspiraciones políticas del gobernador Duarte, puesto que se le mencionaba como fuerte aspirante a un espacio en el gabinete federal, o bien a la dirigencia nacional del PRI, situación que lo llevó a la disciplina con las decisiones del gobierno federal y a implementar prácticamente cualquier iniciativa diseñada desde el centro del país; 2) el nerviosismo en la dirigencia nacional del SNTE a partir de la detención de Elba Esther Gordillo, dado que sus dirigentes se encontraban a la expectativa de las nuevas acciones del gobierno federal contra sus agremiados, por lo que decidieron sumarse a la iniciativa de reforma y operar en esa línea política en la esfera de lo local; y 3) la falta de interés y apoyo de la sociedad civil en tu tema como el educativo, puesto que eran pocas las organizaciones interesadas en el debate sobre el particular.

Según las versiones recogidas en entrevistas, la iniciativa de reforma educativa en Chihuahua es remitida por el titular del ejecutivo a partir del consenso con la SEP para incluir los elementos de la Ley del Servicio Profesional Docente; incluso se habla de una iniciativa a modo, con el interés de procesarla por la vía ágil en el congreso, donde la nueva composición de la legislatura le otorgaba al gobierno estatal una amplia mayoría a pesar de contar con representatividad de varias fuerzas políticas, mismas que en muchos casos tenían componendas con el Gobernador.

Para verificar el impulso federal a la reforma en la entidad, se consulta el documento que remite el Gobernador del Estado al Congreso Local con la iniciativa de modificación a la Ley

Estatad de Educación (2014); en la exposición de motivos de la propuesta del ejecutivo resaltan, en ese mismo sentido, tres argumentos como eje de las transformaciones: 1) el impacto en el ámbito estatal de las disposiciones derivadas de la reforma a la Constitución Federal, para lo que propone la adición de un título a la ley estatal en la que se armonicen las disposiciones; 2) la manifestación explícita de que la iniciativa obedece a insertar en la ley estatal los textos que la Secretaría de Educación Pública propone para su aplicación en las entidades; y 3) el reconocimiento a la necesidad de enunciar cambios [administrativos, operativos, reglamentarios, presupuestales, y programáticos] en materia del Servicio Profesional Docente para armonizarlos paulatinamente con la esfera federal.

La propuesta presentada por el ejecutivo estatal, además de que implicaba el apoyo a las disposiciones señaladas por la SEP en el terreno federal, tuvo componentes que se negociaron con el SNTE y que tenían por objeto conservar parte del poder que hasta el momento detentaba en el sistema educativo estatal; condiciones como las comisiones mixtas para el manejo del recurso humano del sector, así como facultades al gobierno estatal para decidir sobre la permanencia de los maestros fueron avaladas por una legislatura en la que le gobernador contaba con influencia considerable.

Esta influencia era notoria puesto que, excepción hecha con el PAN, prácticamente todas las fuerzas políticas integrantes de la legislatura contaban con algún compromiso político con el Gobernador Duarte; es por esta razón que no fue complicado para la unidad de enlace legislativo conseguir los votos necesarios para avanzar en la reforma educativa en el terreno local.

Como se ha dicho, la iniciativa remitida por el ejecutivo estatal desencadenó un rápido proceso de aprobación de la reforma educativa estatal [la sesión tuvo una duración de 37 minutos], el orden del día de la sesión ordinaria contempló, como único asunto relevante, el dictamen a presentarse por la Comisión de Educación y Cultura; al dispensarse la lectura del documento ante el pleno, se procedió con la votación para ser aprobado por unanimidad en lo general y en lo particular, sin presentarse debate u oposición a las consideraciones y planteamientos de las modificaciones a la Ley Estatal de Educación (Congreso de Chihuahua, 2014).

Con información recogida a partir de entrevistas, es posible ubicar la negociación política entre el gobernador y las fuerzas políticas representadas en el congreso para aprobar la reforma

educativa en los términos de la iniciativa, prácticamente sin discusión en el seno de la comisión y sin objeción en el pleno; en algunas se impuso la disciplina partidista [como el PRI y el PVEM³] por tratarse de la mayoría legislativa, para el caso de la segunda minoría [el PAN] hubo capacidad para negociar otros esquemas como a reforma electoral que propondrían a la postre y, finalmente, en otros casos se hizo uso de la prebenda económica y clientelar para dar paso a la reforma [como el PT⁴, el PRD⁵ y MC⁶].

Las modificaciones legales en Chihuahua, se materializaron a través del Decreto 401/2014 II P. O. del Congreso del Estado y estuvieron orientadas a la adecuación de las disposiciones de la Ley General de Educación, sin embargo, destaca la adición del Título Segundo para incluir lo relativo al Servicio Profesional Docente; de manera explícita, los artículos contenidos en las adiciones a la normatividad estatal establecen los mecanismos para regular los procesos de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de los docentes en el servicio profesional, esto con efectos inmediatos posteriores a su publicación en el órgano oficial de difusión (POE Chihuahua, 2014).

El caso del PANAL y su papel en la reforma educativa en el estado tiene también componentes políticos y sindicales, toda vez que hay información sobre negociaciones en dos vías: 1) con el SNTE, para la inclusión de algunos artículos que protegían los derechos de los trabajadores, pero también para incorporar a los trabajadores de las universidades tecnológicas [expandidas por el estado] a las filas de la agrupación gremial y engrosar su militancia; y 2) con el partido, para ceder posiciones en el gabinete estatal a miembros distinguidos del mismo, al igual que la permanencia de la alianza electoral con el PRI que les garantizara los votos suficientes para mantener su presencia como fuerza política en el congreso estatal.

Aunque se pensó que la armonización a la ley educativa estatal concluía con la publicación del decreto referido, el ejecutivo estatal presentó días después una iniciativa para reformar de nueva cuenta las disposiciones aprobadas con antelación; la exposición de motivos se sustenta en las recomendaciones emitidas por la Secretaría de Educación Pública respecto a las adecuaciones publicadas de forma previa, los cambios se materializan en el decreto 422/2014 II P. O. del Congreso del Estado aprobado el 8 de abril de 2014 (Congreso de Chihuahua, 2016).

De acuerdo con información recabada por entrevistas con actores involucrados en el proceso, el gobierno estatal remitió a la SEP las modificaciones a la normatividad local con la

finalidad de acreditar la armonización que se establece en los artículos transitorios de la Ley General; sin embargo, la Secretaría se percató de algunas inconsistencias y le hizo observaciones a la autoridad educativa local, lo que derivó en la necesidad de replantear la iniciativa e iniciar el proceso legislativo de nueva cuenta para modificar los aspectos observados por la autoridad federal.

Las nuevas disposiciones aprobadas por el legislativo, y publicadas en el órgano oficial de difusión del gobierno chihuahuense el 23 de abril de 2014, destacan por cuatro elementos sustanciales: 1) la derogación de la fracción VII del artículo 151 BIS que facultaba a la autoridad estatal para apoyarse en las comisiones mixtas de escalafón en los procesos del servicio profesional docente, de esta forma el sindicato continuaba con injerencia en los mecanismos de decisión; 2) la adición a la fracción II del artículo 191 para darle facultad a la SEP de otorgar su anuencia para convocatorias extraordinarias a los procesos de ingreso al servicio profesional docente; 3) la adición a la fracción IV del artículo 194 para facultar a la autoridad estatal a efecto de dar por terminado el nombramiento, dentro del servicio profesional docente, cuando se identifique insuficiencia en el desempeño del personal correspondiente; y 4) la modificación del artículo cuarto transitorio a fin de especificar la obligatoriedad del proceso de evaluación docente, aplicable a todo el personal en servicio a la entrada en vigor de la Ley del Servicio Profesional Docente, esto en virtud de que las modificaciones iniciales contemplaban esta situación para los maestros a partir de la entrada en vigor de la reforma a la Ley Estatal de Educación (Gobierno de Chihuahua, 2014).

El caso Chihuahua cuenta con dos elementos a destacar: 1) el traslado de las disposiciones y el entorno federal a la ley local, observable a través de la injerencia de la SEP en el proceso de adecuación de la normatividad estatal y en la complacencia del SNTE ante los cambios; y 2) el bosquejo de una negociación entre el gobierno estatal y la cúpula magisterial para el avance de la reforma educativa en la entidad, lo que se deduce a partir del vínculo evidente entre el SNTE y el PANAL para el impulso de la agenda del magisterio. En este tenor, llaman la atención tres elementos importantes: en primer término, el rechazo inicial en el Congreso del Estado por parte del PANAL ante la propuesta de reforma (Excelsior, 2013); en segundo lugar, la posterior declaración del dirigente nacional del sindicato sobre la necesidad de impulsar el proyecto reformador, que se da en el marco de la adhesión a dicha organización por parte de los

trabajadores de Universidades Tecnológicas de Chihuahua [dependientes del gobierno estatal] (Garduño, 2015); finalmente, la incorporación de Ricardo Yáñez Herrera como Secretario de Educación, quien fuera Diputado Local por el PANAL y que ha ocupado diversos cargos en la administración estatal como parte de los espacios cedidos a dicho partido en el actual sexenio (Ruiz, 2016).

Otro elemento importante, obtenido de entrevistas realizadas, es que los principales operadores de la reforma dentro del SNTE en la actualidad se encuentran en posiciones políticas, presumiblemente derivadas de las negociaciones previas a la reforma. Se trata de Alejandro Villarreal Aldaz, quien fuera dirigente de la sección 8 y que fue promovido a un cargo en la dirigencia nacional del sindicato, a instancias del Gobernador y su relación con Juan Díaz de la Torre; por otra parte, René Frías Bencomo, quien dirigiera la sección 42 y que forma parte de la LXV legislatura como Coordinador del grupo parlamentario del PANAL, esto después de una alianza electoral con el PRI en los comicios de 2016.

El Estado de Zacatecas

El estado de Zacatecas se encuentra clasificado entre las entidades del país que no armonizó su normatividad educativa local respecto al proyecto nacional aprobado por el Congreso de la Unión (Toribio, 2014); las disposiciones legales de la entidad federativa establecieron la posibilidad de desconocer la Ley General del Servicio Profesional Docente, dado el reconocimiento de facto de los acuerdos del SNTE con el gobierno estatal para respetar los derechos laborales de los maestros al margen de los resultados en su evaluación (Fierro, 2015).

El Congreso del Estado de Zacatecas expidió una nueva normatividad educativa para la revisión de la Ley en la materia, vigente desde el mes de julio de 1999 por lo que uno de los argumentos para legislar fue el cambio de condiciones programáticas, presupuestales y administrativas de la educación; adicionalmente, las modificaciones a los artículos 3 y 73 de la Constitución Federal y las leyes secundarias orillaron al estado a armonizar sus disposiciones (POE Zacatecas, 2014).

Un elemento explicativo para simular la armonización legislativa de la reforma educativa en Zacatecas tiene que ver con la dinámica política local, dado que la estructura magisterial afiliada al SNTE cuenta con capacidad operativa en lo político y ha sido aliado estratégico del

PRI; ambas secciones sindicales han tenido una fuerte influencia en los resultados electorales, lo que le ha llevado a contar con prebendas políticas y económicas.

Concretamente en el tema educativo, el sindicato tuvo una influencia muy marcada en la designación del secretario de educación durante el gobierno de Miguel Alonso Reyes; incluso algunas fuentes revelaron que el Gobernador hizo consulta a la cúpula sindical para validar nombres, a partir de ellos se consensó el nombramiento y se hizo posible el arribo de Marco Vinicio Flores Chávez al cargo.

De acuerdo con la información disponible, la iniciativa de reforma educativa local se remitió al Congreso del Estado y, en tan solo 72 horas, la Comisión de Educación logró revisarla y aprobarla para proceder con su publicación; en el documento se planteó dejar intactos los derechos laborales de los maestros y el órgano legislativo optó por protegerlos e instruir a la Secretaría de Educación para respetarlos (Rivera, 2014).

Del dicho de los entrevistados se desprende que, cuando se presentó la coyuntura para la homologación de la normatividad local en materia educativa, el sindicato operó rápidamente con la Secretaría de Educación para minimizar el impacto de la reforma federal; una de sus primeras acciones fue la firma de un convenio, entre la base trabajadora y la autoridad educativa, para mantener intactos los derechos de los maestros frente a lo que consideraron injusto e ilegal.

El convenio implicaba reconocer la necesidad de armonización, por tratarse de una disposición de una Ley General, al tiempo que promovía mantener los derechos de los trabajadores en activo; es decir, se buscaba que los maestros zacatecanos no fueran sujetos de evaluación docente por tener conquistas laborales alcanzadas, así que el planteamiento original fue la generación de dos esquemas: 1) la evaluación para los profesores de nuevo ingreso, y 2) el uso del escalafón para los docentes en activo antes de la reforma.

A partir de estos comentarios es explicable el argumento que se encuentra al analizar la exposición de motivos de la iniciativa, donde se presentan tres líneas estratégicas fundamentales para el sustento de la reforma: 1) el reconocimiento de la necesidad de optimizar los recursos públicos, 2) la necesidad de homologar las disposiciones locales con las federales, y 3) el respeto a los derechos laborales de los profesores. Particularmente a partir de ésta última estrategia aparecen las diferencias respecto a la normatividad nacional, en virtud de que el decreto reconoce explícitamente el respeto a los derechos adquiridos por los docentes y se ha interpretado como

una negativa a proceder con la evaluación docente (POE Zacatecas, 2014).

Parte de la explicación a los sucesos en Zacatecas tienen su fundamento en la suspensión de labores de los maestros durante octubre de 2013 para movilizarse, junto con los padres de familia, para protestar contra la reforma educativa con la participación de los directores e inspectores del sistema educativo estatal con lo que se impidió proceder con sanciones administrativas a los docentes; además de esto, existe la evidencia de la intervención de la cúpula nacional del SNTE y el PANAL en el nombramiento del Secretario de Educación del Estado y dos subsecretarios, con lo que se facilitó la firma de un convenio para colaborar en la elaboración de las leyes locales en materia educativa (Hernández L. , 2013).

El convenio referido fue firmado por la Secretaría de Educación de Zacatecas y las secciones 34 y 58 del SNTE, con la intención de formalizar la invitación del Gobernador hacia el sindicato para colaborar en la armonización de la normatividad local de la reforma educativa; a través de este mecanismo se asegura el respeto a las conquistas laborales del magisterio zacatecano y la suspensión de cualquier despido (Gobierno de Zacatecas, 2013).

Las secciones sindicales en Zacatecas, acompañados de representantes de la dirigencia nacional, acudieron al Congreso del Estado para dialogar con el Presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, la Presidente de la Comisión de Educación, y la Presidente de la Mesa Directiva del Poder Legislativo; en el acto entregaron documentos para iniciar con los trabajos de coordinación a fin de adecuar la normatividad local con la reforma educativa federal, con la prioridad de defender la estabilidad laboral de los trabajadores de la educación (Las Noticias, 2013).

En el diálogo con las autoridades legislativas era evidente el poder de negociación del SNTE, pues prácticamente negociaban con las fuerzas políticas amigas; por un lado, con la presidente de la comisión de educación [diputada del PANAL], por el otro, con gente del PRI que presidía la Mesa Directiva y la Comisión de Régimen Interno. A partir de este poder de negociación, los documentos entregados por el sindicato sirvieron como base para la discusión de la iniciativa enviada por el Gobernador del Estado.

Finalmente, el Congreso del Estado aprobó la legislación local en materia educativa bajo el espíritu de otorgarle una tercera oportunidad de readscripción a los maestros que no aprueban la evaluación docente con absoluto respeto a su derecho de vecindad; además, la normatividad

fue omisa en establecer la remoción del cargo para maestros de nuevo ingreso con resultados reprobatorios en el instrumento evaluativo sin perjuicio alguno para la autoridad educativa (Rivera, 2014).

Derivado de esto la entidad federativa estuvo sujeta a un juicio de controversia constitucional por la falta de armonización de sus leyes locales a partir de la reforma educativa, el Poder Judicial de la Federación se pronunció en contra de la intención de los legisladores locales de intervenir en la política educativa por considerar que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión; el congreso local pretendió injerencia en aspectos sobre evaluación educativa, servicio profesional docente, ingreso al servicio y promoción a cargos de dirección y supervisión (Aranda, 2015).

La Controversia Constitucional promovida por la Federación por conducto del Ejecutivo Federal, en contra de los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Zacatecas (2015), estuvo orientada a invalidar algunas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas: primero, la estipulada en la fracción III del artículo 9, relacionada con el respeto de los beneficios laborales, profesionales, salariales y sociales alcanzados por los maestros a través de organizaciones sindicales; segundo, la establecida en el artículo 12, que hace referencia a mantener a salvo los derechos del personal adquiridos de manera previa a la entrada en vigor de la Ley del Servicio Profesional Docente; tercero, la mencionada en el artículo 13, encaminada a abrir la posibilidad del uso de instancias jurisdiccionales para los recursos de revisión por las disposiciones de la ley; cuarto, lo enunciado en el artículo 67, con relación a una evaluación a partir de un conjunto de instrumentos como información recogida en el aula y en todo el contexto educativo.

El Poder Judicial de la Federación fue más allá de lo solicitado por el Ejecutivo y procedió con la invalidación de los preceptos reclamados por el Ejecutivo Federal y, aunque consideró que algunas otras disposiciones son rescatables, opta por otorgar al legislador el espacio adecuado para que haga una reconfiguración completa y ordenada de la normatividad; de ahí resulta la determinación de aplicar la invalidez, en vía de consecuencia, para otras disposiciones estipuladas en el artículo 5, fracción III; artículo 9, fracción XLII; artículo 14, fracción II; artículo 43, fracción IV; la secciones cuarta y quinta del capítulo segundo; las secciones primera a la octava del capítulo tercero; así como el artículo séptimo transitorio de la

Ley de Educación del Estado de Zacatecas.

5. Conclusiones preliminares

En las siguientes fases de la investigación resultará relevante continuar con el análisis del proceso legislativo para impulsar la reforma en los estados, la evidencia hasta el momento indica que los congresos estatales han sido la arena donde se dirimió en última instancia la lucha de poderes por incidir en la política educativa; finalmente, el proceso culminó en las sesiones de las comisiones dictaminadoras y en el pleno, aunque la verdadera batalla se libró en el consenso del gobierno estatal con grupos de poder alrededor del interés en materia educativa. Llama la atención que los gobernadores han jugado un papel relevante en el manejo político de la reforma, aunque han simulado la participación de la legislatura para legitimar sus determinaciones en la materia; como lo menciona Montaña (2017), cada estado cuenta con su dinámica política y resulta de gran interés conocer la relación entre el ejecutivo y el legislativo como garante de los pesos y contrapesos.

Al considerar al legislativo como garante de los pesos y contrapesos, resultará también importante explorar si el Índice de Profesionalización Legislativa [IPL]⁷ al que se refieren Patrón y Camacho (2017) tiene una incidencia en los resultados de la política pública; de acuerdo con los autores, Jalisco y Chihuahua están por encima del promedio nacional en el índice, mientras que Zacatecas se encuentra por debajo de la media.

Otra tarea pendiente de la investigación se encuentra en la búsqueda de los límites que las élites legislativas locales marcan a las autoridades federales (Muñoz & Díaz, 2017), dado que los congresos estatales tienen relevancia cuando asumen su rol de jugadores con veto en segmentos del sistema político donde el ejecutivo estatal sigue como decisor final en los asuntos públicos (Aguiar & Macedonio, 2017); la dificultad para asumir el rol que se espera de los legisladores se encuentra en la tradición de encontrarse ligados a sus electores que en la mayoría de los casos han sido sus partidos, éstos se han vuelto intermediarios a través de la creación de reglas para procesar los votos y convertirlos en puestos públicos (Vázquez, Díaz, & Hernández, 2017). A partir de este intermediarismo de los partidos políticos, y el vínculo de estos con los grupos de interés, podría explicarse la forma que inciden en las políticas públicas y la forma en que algunos ambientes favorecen o inhiben esta participación.

Bibliografía

- Aguiar, A., & Macedonio, O. (2017). Democracia y representación en el poder legislativo de Nayarit. En M. Montaña, & F. Patrón, *Élites Parlamentarias locales en México. Actitudes y desempeño*. (págs. 195-220). México: Tirant Lo Branch - Universidad de Guanajuato.
- Ai Camp, R. (2006). *Las elites del poder en México*. México: Siglo XXI editores.
- Almond, G. A. (1963). A comparative study of interest groups and the political process. En H. Eckstein, & D. E. Apter, *Comparative politics* (págs. 397 - 408). New York: Free Press.
- Alonso, G. (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. México, D. F. : Prometeo.
- Aranda, J. (28 de septiembre de 2015). *La Jornada*. Obtenido de Invalida SCJN artículos de la ley educativa de Zacatecas: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/09/28/invalida-scn-articulos-de-la-ley-educativa-de-zacatecas-4305.html>
- Arellano, A. (2009). Empresarios y cambio político en Jalisco. *Política y sociedad*, 41 - 54.
- Arellano, D. (2010). El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales. En M. Merino, & G. Cejudo, *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública* (págs. 61 - 92). México, D. F. : Fondo de Cultura Económica.
- Bartolini, S. (1996). Metodología de la investigación política. En G. Pasquino, *Manual de ciencia política* (págs. 39-78). Madrid, España: Alianza Universidad Textos.
- Bennett, A., & Checkel, J. T. (2015). *Process Tracing: From methaphor to analytic tool*. Reino Unido: Cambdridge University Press.
- Bentley, A. (1967). *The process of government*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Calderón, D. (2014). Diagnosticar y exigir, reconocer y proponer: las claves del IDEI 2013. En M. P. A.C., *Diagnosticar, Exigir y Proponer. IDEI: Índice de Desempeño Educativo Incluyente*. (págs. 9-20). México, DF: MEXICANOS PRIMERO VISIÓN 2030, A.C.
- Cárdenas, M. (19 de septiembre de 2015). *Semanario Conciencia Pública*. Obtenido de Educación: <http://concienciapublica.com.mx/jalisco-2/aterriza-reforma-educativa-en-jalisco/>

- Cejudo, G. M., & Zabaleta, D. (2009). La calidad del gobierno: una definición basada en los atributos del ejercicio del poder. *Reforma y Democracia CLAD*, 1-18.
- Chavoya, M. L. (1995). *Poder sindical en Jalisco: la sección 47 del SNTE*. Guadalajara, Jal.: Universidad de Guadalajara.
- CIEP - SXE. (23 de Octubre de 2015). *Suma por la educación*. Obtenido de Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A. C.: <http://www.sumaporlaeducacion.org.mx/wp-content/uploads/2013/09/Distribuci%C3%B3n-y-efectos-del-gasto-p%C3%ABlico-en-educaci%C3%B3n-en-M%C3%A9xico.pdf>
- Clucas, R. A., & Valdini, M. E. (2015). *The character of democracy. How institutions shape politics*. New York: Oxford University Press.
- Colomer, J. (2001). *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.
- Congreso de Chihuahua. (12 de marzo de 2014). Diario de los debates del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Chihuahua. *LXIV Legislatura*. Chihuahua, Chihuahua, México: H. Congreso del Estado de Chihuahua.
- Congreso de Chihuahua. (28 de julio de 2016). *H. Congreso del Estado de Chihuahua*. Obtenido de LXIV Legislatura: <http://www.congresochihuahua.gob.mx/>
- Congreso de Jalisco. (27 de febrero de 2014). Sesión Extraordinaria LX Legislatura. *Diario de los debates del Congreso de Jalisco*, págs. 1153-1164.
- Controversia Constitucional promovida por la Federación por conducto del Poder Ejecutivo Federal, en contra de los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Zacatecas, 48/2014 (Suprema Corte de Justicia de la Nación 28 de septiembre de 2015).
- Dahl, R. (2010). *¿Quién gobierna? Democracia y poder en una sociedad estadounidense*. Madrid: Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.
- De Alba, A. C., & Gómez, D. (2010). Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo. En D. Gómez, *Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas* (págs. 51 - 81). México: MA Porrúa.
- Excelsior. (11 de enero de 2013). *EXCELSIOR*. Obtenido de Nacional: <http://www.excelsior.com.mx/2013/01/11/nacional/878968>
- Fierro, J. O. (23 de septiembre de 2015). *El Universal*. Obtenido de Nación:

<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2015/09/23/estados-deben-acatar-la-reforma-educativa>

Fiszbein, A. (1997). The emergence of local capacity: lessons from Colombia. *World Development*, 1029 - 1043.

Flamand, L., & Moreno, C. (2014). *Seguro popular y federalismo en México. Un análisis de política pública*. México, DF: CIDE.

Garduño, V. (1 de junio de 2015). *Educación Futura*. Obtenido de Periodismo de interés público: <http://www.educacionfutura.org/la-reforma-educativa-no-esta-muerta-snte/>

Gobierno de Chihuahua. (25 de marzo de 2014). Iniciativa de reforma al decreto 401/2014 II P. O. en materia educativa. *Exposición de motivos (B)*. Chihuahua, Chihuahua, México: Despacho del Ejecutivo Estatal.

Gobierno de Chihuahua. (25 de febrero de 2014). Iniciativa de reforma y adición a la Ley Estatal de Educación. *Exposición de motivos (A)*. Chihuahua, Chihuahua, México: Despacho del Ejecutivo Estatal.

Gobierno de Jalisco. (8 de marzo de 2016). *Secretaría de Educación*. Obtenido de <http://estudiaen.jalisco.gob.mx/evaluacion-educativa/presentaci%C3%B3n>

Gobierno de Zacatecas. (18 de octubre de 2013). *Gobierno del Estado de Zacatecas*. Obtenido de <http://www.zacatecas.gob.mx/index.php/2013/10/18/firman-seduzac-y-snte-acuerdo-de-zacatecas-por-la-educacion/>

Gvirtz, S., Dufour, G., Román, M., Turbay, C., Valdivia, N., Díaz, H., . . . Lajo, R. (2009). Los actores de nivel intermedio en el gobierno de la educación. Un estudio exploratorio sobre Argentina, Colombia, Chile y Perú. En F. Mariñez, & V. Garza, *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. (págs. 209-241). México, D. F.: Porrúa.

H. Congreso de Zacatecas. (3 de mayo de 2016). *Poder Legislativo del Estado de Zacatecas*. Obtenido de LXI Legislatura: <http://www.congreso Zacatecas.gob.mx/o/Inicio>

Hernández, F. (31 de julio de 2015). *Informador.mx*. Obtenido de <http://www.informador.com.mx/jalisco/2015/606428/6/maestros-de-jalisco-entregan-amparos-contra-reforma-educativa.htm>

Hernández, L. (5 de noviembre de 2013). *RegeneraciónMX*. Obtenido de

- <http://regeneracion.mx/la-marcha-de-zacatecas-por-luis-hernandez-navarro/>
- Hernández, L. (29 de febrero de 2016). *Excelsior*. Obtenido de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/02/29/1077941>
- Hernández, M., & Del Tronco, J. (2017). Reforma Educativa 2013: Negociación efectiva y ¿deliberación? En M. Hernández, & L. P. Parra, *Cabildeo Ciudadano y democracia en México. 10 años de sociedad civil e incidencia efectiva*. (págs. 295-335). México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- IEE Chihuahua. (29 de julio de 2016). *Instituto Estatal Electoral Chihuahua*. Obtenido de http://www.ieechihuahua.org.mx/_estad%C3%ADsticas_electorales
- Islas, J. (2012). *Cómo hacer ciencia política. Lógica, método y lenguaje de las ciencias sociales*. México, D. F.: TAURUS.
- King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (2012). *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Estados Unidos: Harper Collins College Publishers.
- Kvale, S. (2011). *Las entrevistas en investigación cualitativa*. España: Ediciones Morata S. L. .
- Las Noticias. (20 de septiembre de 2013). *Las Noticias Ya!* Obtenido de <http://lasnoticiasya.com/2013/09/pide-snte-en-zacatecas-armonizar-leyes-federales-con-locales-en-reforma-educativa/>
- Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *The American Political Science Review*, 682-693.
- López, F. (2002). El análisis de contenido como método de investigación. *Revista de Educación*, 167 - 179.
- Lowi, T. J. (1979). *The end of liberalism. The second republic of the United States*. New York: W. W. Norton & company.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- McConnell, G. (1966). *Private power and american democracy*. New York: Alfred A. Knopf.
- Merlinsky, G. (2006). La entrevista como forma de conocimiento y como texto negociado. *Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, 248 - 255.

- Mills, C. W. (2013). *La élite del poder*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Montaño, M. (2017). Introducción. En M. Montaño, & F. Patrón, *Élites parlamentarias locales en México. Actitudes y desempeño*. (págs. 13-23). México: Tirant Lo Branch - Universidad de Guanajuato.
- Moreno, C. (2008). *Democracia electoral y calidad gubernativa. El desempeño de los gobiernos municipales en México*. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.
- Muñoz, A., & Díaz, O. (2017). Los límites del control parlamentario en el nivel subnacional en un contexto de democratización política: el caso del Estado de México. En M. Montaño, & F. Patrón, *Élites Parlamentarias locales en México. Actitudes y desempeño*. (págs. 171-194). México: Tirant Lo Branch - Universidad de Guanajuato.
- Panebianco, A. (2002). Comparación y explicación. En G. Sartori, & L. Morlino, *La comparación en las ciencias sociales*. (págs. 81-104). Madrid, España: Alianza Editorial.
- Patrón, F., & Camacho, O. (2017). Legislaturas estatales en México. Un análisis de los cambios y la profesionalización legislativa. En M. Montaño, & F. Patrón, *Élites Parlamentarias locales en México. Actitudes y desempeño*. (págs. 25-65). México: Tirant Lo Branch - Universidad de Guanajuato.
- POE Chihuahua. (15 de marzo de 2014). Folleto Anexo al Periódico Oficial del Estado de Chihuahua. *Decreto 401/2014 II P. O. del H. Congreso del Estado de Chihuahua mediante el cual se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley Estatal de Educación*. Chihuahua, Chihuahua, México: Secretaría General de Gobierno: Chihuahua.
- POE Zacatecas. (2 de abril de 2014). Ley de Educación del Estado de Zacatecas. Zacatecas, Zacatecas, México: Coordinación General Jurídica del Estado de Zacatecas.
- Ragin, C. C. (2014). *The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Estados Unidos: University of California Press.
- Rapley, T. (2014). *Los análisis de la conversación, del discurso y de documentos en investigación cualitativa*. Madrid: Morata Editores.
- Reforma Educativa Jalisco. (7 de mayo de 2013). *Reforma Educativa Jalisco*. Obtenido de Resultados preliminares del foro Reforma Educativa: Corresponsabilidad del Estado, Maestros, Padres de Familia y Alumnos.: <https://reformaeducativajalisco.wordpress.com/>
- Rivera, G. (7 de mayo de 2014). *24 Horas*. Obtenido de Diario sin límites: [Vol. IV. Políticas públicas y gobernanza
México • 2018 • COMECSO](http://www.24-</p></div><div data-bbox=)

horas.mx/aprobo-zacatecas-ley-de-educacion-en-fast-track/

- Rothstein, B. (2001). Las instituciones políticas: una visión general. En R. Goodin, & H.-D. Klingemann, *Nuevo manual de Ciencia Política. Tomo I.* (págs. 199 - 246). Madrid: Ediciones Istmo, S. A.
- Ruiz, J. M. (27 de enero de 2016). *EL MEXICANO*. Obtenido de <http://www.oem.com.mx/elmexicano/notas/n4064541.htm>
- Salisbury, R. H. (1975). Interest groups. En F. I. Greenstein, & N. W. Polsby, *Handbook of political science, Vol. 4, Nongovernmental politics* (págs. 171 - 228). United States: Addison-Wesley.
- Santibáñez, L. (2008). Reforma educativa: el papel del SNTE. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 419-443.
- Sartori, G. (1984). *La política. Lógica y método en las ciencias sociales.* . México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Schattschneider, E. (1960). *The semi-sovereign people: a realist's view of democracy.* New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Schmitter, P. (1974). Still the century of corporatism? *The review of politics*, 85 - 131.
- Servín, R., & León, I. (1 de mayo de 2014). *El Financiero*. Obtenido de Sociedad: <http://www.elfinanciero.com.mx/sociedad/nuevas-controversias-por-reforma-educativa-ahora-contra-zacatecas-y-bc.html>
- Spiller, P. T., & Tommasi, M. (2000). El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional. *Desarrollo Económico*, 425 - 464.
- Subirats, J. (2006). El nuevo papel de los gobiernos locales desde la proximidad y la implicación ciudadana. En A. Díaz, *Gobiernos locales* (págs. 39 - 54). México: Siglo XXI editores.
- Toribio, L. (9 de abril de 2014). *Excelsior*. Obtenido de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/04/09/953151>
- Truman, D. B. (1951). *The governmental process. Political interests and public opinion.* New York: Alfred A. Knopf.
- Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas.* México: Fondo de Cultura Económica.

- Vargas, I. (2011). La entrevista en la investigación cualitativa: nuevas tendencias y retos. *Revista CAES*, 119 - 139.
- Vázquez, C., Díaz, O., & Hernández, M. A. (2017). Los legisladores del Congreso del Estado de Guanajuato: una aproximación a su concepción sobre las funciones de producción legislativa, control político y representación. En M. Montaña, & F. Patrón, *Élites Parlamentarias locales en México. Actitudes y desempeño*. (págs. 247-276). México: Tirant Lo Branch - Universidad de Guanajuato.

Notas _____

¹ Esta reforma constitucional cuenta con algunos antecedentes históricos que se muestran en la figura 1 de este documento.

² En la investigación de Hernández & Del Tronco (2017) se ha documentado la creación del Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación como un espacio para grupos civiles organizados con interés en la política educativa, a partir de dicho foro emergen los avances para plantear la reforma educativa en el terreno federal; en estos planteamientos, aparece la agenda de Mexicanos Primero A. C. como agente preponderante en los ejercicios de consulta y deliberación.

³ El PRI le “prestó” a este partido un diputado local para que alcanzara a conformar una fracción parlamentaria y tener acceso a presupuesto como tal.

⁴ A lo largo de su historia en la entidad se ha caracterizado por sus negocias de canonjías políticas y económicas a cambio de apoyo legislativo, las posiciones las ha ocupado algún integrante de la familia Aguilar, dirigentes del partido desde su fundación.

⁵ En alianza con el PRI en el proceso electoral para alcanzar la única diputación de mayoría en la legislatura.

⁶ Su diputado representante en la legislatura es yerno del entonces Secretario General de Gobierno y esposo de una diputada de la fracción del PRI.

⁷ Se le define como la capacidad para generar, transformar y presentar información en el diseño de una política pública; se considera que incrementa si capacidad de respuesta política.

Fomento a la calidad de las Políticas Públicas. Rasgos estructurales, instituciones, dinamismo, gestión y decisiones gubernamentales

Furtherance of the quality of Public Policies. Structural features, institutions, dynamism, management and government decisions

Anabell Guarneros Navarrete¹ y Eduardo Fernando Marrufo Heredia²

Resumen: Una política pública, busca objetivos de interés o beneficio público, además, es resultado de un proceso de investigación, para asegurar que la decisión tomada es la mejor alternativa para resolver un problema público. En los países, los rasgos estructurales y los actores son per sé un problema complejo. El presente trabajo hace una revisión de la literatura puede explicar la inercia y calidad de las Políticas Públicas (PP), con el fin de ayudar a desenmarañar dicha complejidad en términos del dinamismo, rasgos estructurales, gestión y decisiones gubernamentales que se realizan para el fomento a la calidad de éstas.

Abstract: A public policy seeks objectives of interest or public benefit, in addition, is the result of a research process to ensure the decision taken in the best alternative to solve a public problem. In countries, structural elements and people are in themselves a complex problem. This paper reviews the literature that can explain the inertia and quality of Public Policies (PP), to help unravel this complexity in terms of dynamism, structural characteristics, management and government decisions that are taken for the promotion of such quality.

Palabras clave: políticas públicas; rasgos estructurales; instituciones; dinamismo; gestión.

Introducción

Actualmente existen divergencias en cuanto a cómo se puede definir una Política. Si no se tiene una clara definición de ésta entonces se generan inconsistencias en su utilización y su origen. Esta divergencia en la definición de una política se ve muy marcada entre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo.

¹ Doctorante en Ciencias Sociales, área en Economía, Gestión y Políticas de Innovación, Universidad Autónoma Metropolitana, Gestión de la Innovación, Prospectiva, Correo-e: annguarnav@gmail.com.

² Licenciado en Políticas Públicas, Universidad Autónoma Metropolitana, Profesor del departamento de Política y Cultura de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, Políticas Públicas, Correo-e: eduardo_marrufo@yahoo.com.mx.

En los países desarrollados, una política busca afrontar un problema o resolver una necesidad en el corto plazo y además crea oportunidades en el largo plazo para el sistema (Edquist, 2002) por medio de la interrelación, aprendizaje y coevolución de los agentes del sistema, lo que genera un incentivo para cooperar y aportar para obtener-generar un ganar-ganar de-y-para todo el sistema (sociedad, empresas, gobierno, instituciones etc).

Mientras que, en países en vías de desarrollo, las políticas buscan afrontar un problema o resolver una necesidad en el corto plazo, sin tomar en cuenta repercusiones futuras, o como sucede muchas veces, la generación incongruencias entre las políticas, al generar “parches” que solventen problemas muy inmediatos o no previstos.

Si se habla de cooperación y aportación, entonces lo que se busca es que el gobierno no imponga sino más bien intervenga mediante la generación de políticas que apoyen la interdependencia de los actores para alcanzar los objetivos. Esta “intervención” viene sobre la concepción de “problemas de mercado” como algo que tiene una complicación, pero con una pequeña ayuda llegará el momento en que se soluciones, mientras que cuando se habla de “fallas de mercado” da una idea de tener que cambiar y remplazar totalmente algo que ya no funciona ni funcionará y lo que se necesita es la imposición de una nueva solución (política).

En países en desarrollo como México, las políticas se pueden ver como reglas impuestas por el gobierno que buscan que el sistema “siga funcionando” sobre su trayectoria sin buscar un “algo más”, y este algo más se convierte en oportunidades de mejora y ventanas de oportunidad para el desarrollo del país. El ejemplo en México está en la política de manufactura y ensamble de automóviles. Las políticas nacionales fomentan la instalación de empresas transnacionales que solo buscan la obtención de grandes ganancias marginales a partir de la utilización de la experiencia automotriz existente en el ensamblaje y aunado a eso, el “disfrute” de la mano de obra barata.

Si la política busca que el sistema siga funcionando como se mencionó, el país sigue estando estancado, como ejemplo industrial, es el mantener el ensamblaje para extranjeros sin tener un proceso de producción propio para la agregación de valor a la producción nacional y generar ganancias y ventajas competitivas en el futuro.

Ante la evidencia del origen y utilización de las políticas en los países desarrollados para generar ventajas y éxito sistémico (Caracostas & Muldur, 2001) y (Sato, 2001), podemos tratar de

identificar ¿cuáles son los rasgos que fomentan la calidad de las políticas públicas?, esta pregunta es la que guía este ensayo, al intentar encontrar rasgos que definen a una política que sea lo más robusta y óptima, con la cual se pueda tener una gran probabilidad de éxito nacional para el desarrollo y crecimiento económico-social.

El primer apartado se centra en los rasgos estructurales y el marco institucional. En el cual, se da una definición y las características y efectos en caso de tener cambio en éstos.

En la segunda parte se ven las actividades principalmente involucradas en dicha dinámica, así como la parte práctica de la dinámica política, gestión y decisiones gubernamentales.

El cuarto apartado son los actores, por ser un componente importante y crucial en un sistema, y generador de dinámicas. En el apartado quinto, se hace una pequeña señalización del caso mexicano y su contexto para ejemplificar la noción de factores que fomentan o desmotivan la calidad de las políticas públicas. Por último, a manera de conclusión, se encuentran los rasgos (factores) para fomento a la calidad de las Políticas Públicas, según la literatura revisada.

I. Rasgos Estructurales

Los rasgos estructurales, son aquellos que se inscriben en el marco más amplio del funcionalismo¹ (RAE, 2017). Estos rasgos estructurales, en las diversas naciones, son de distintos tipos, tal como:

- a) La estructura social tomada como el contexto existente en la nación, normas culturales, hábitos, costumbres, actividades de su población, etc.
- b) La estructura burocrática que es hacia dentro de las políticas (Oszlak & O'Donnell, 2011),
- c) La estructura económica que tienen que ver principalmente con la construcción que se tenga del estado (Evans, 2011), entre otras.

El cambio en los rasgos estructurales, llega a ser un proceso estratégico que persigue propiciar un conjunto de transformaciones en la estructura económica y en la participación social, a través de cambios de fondo que corrijan desequilibrios estructurales fundamentales del aparato productivo y distributivo tales como: la falta de ahorro interno y la balanza de pagos, modernización del aparato productivo y distributivo; descentralización de actividades productivas y de bienestar social; orientar el financiamiento a las prioridades del desarrollo; fortalecer al

Estado impulsando al sector privado y social; saneamiento de las finanzas públicas, preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional, entre otros (Sierra Mejía, 2016).

Estos rasgos estructurales, definen y están definidos a su vez, por un conjunto de instituciones, llamado *Marco institucional*.

II. Marco Institucional

La definición dominante en cuanto al tema de Instituciones es la definición de Douglass North:

“Las instituciones son restricciones que surgen de la inventiva humana para limitar las interacciones políticas, económicas y sociales. Incluyen restricciones informales, como las sanciones, los tabúes, las costumbres, las tradiciones, y los códigos de conducta, como así también reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad)” (North, 1991:97).

Hekkert retoma de Edquist y Johnson tres funciones de las instituciones principalmente desde el enfoque de sistemas de innovación e interacciones entre actores (Hekkert, Suurs, Negro, Kuhlmann, & Smits, 2007):

- 1) Reducen la incertidumbre proporcionando información
- 2) Gestionan los conflictos y la cooperación
- 3) Proporcionan incentivos para la innovación

Aunque esas son las funciones, hay que reconocer que, los actores no siempre están coordinados y tampoco hay único tipo de acuerdo institucional (Hollingsworth, 2000). Como ejemplo, están las convenciones, contratos, comunidades, mercados, etc. Además, los mecanismos de coordinación incluyen diferentes tipos de jerarquías, varios tipos de redes y asociaciones.

Así, el carácter complementario de las instituciones se basa en mecanismos de refuerzo entre los arreglos institucionales y jerarquía, cada uno, por su existencia, permite o facilita la existencia de los demás (Amable, 2000:656). Esta complementariedad significa que otra combinación institucional sería inestable. Aunque la diversidad es factible, hay combinaciones que no pueden existir porque no son complementarias, e incluso antagónicas. Pero la dinámica del sistema permite la aparición y desaparición de estas coherencias y deja abierta la posibilidad

de rupturas estructurales (Amable, 2000: 657-658)

Nuevos estudios como en Brasil e India demuestran que el desempeño de un país también es explicado por su capacidad institucional para coordinar convenciones políticas macroeconómicas y otras políticas relacionadas con su sistema nacional de innovación (Delvenne & Thoreau, 2017).

Algunos países, no han adoptado la estructura institucional “adecuada” dentro de su sistema, probablemente porque algunos grupos de interés organizados tienen el interés en el estado actual de las cosas (Amable, 2000:647). Sin embargo, las instituciones en parte e imperfectamente, resuelven los problemas de coordinación entre dichos agentes ya sean dominantes o no para la generación de Políticas (Amable, 2000:649).

El cambio institucional puede significar el completo desplazamiento de formas institucionales preexistentes o su adaptación a contextos cambiantes, que, a su vez, puede llevarse a cabo mediante la introducción de alteraciones formales, la reinterpretación novedosa de viejas reglas, o el desarrollo de reglas y prácticas informales que transforman el significado de las instituciones existentes (Negretto, 2015).

Los cambios institucionales originan innovaciones importantes (Negretto, 2015) Dentro de las cuales se encuentra, las que tienen que ver con las técnicas (para el funcionamiento del régimen político), las de jurisdicción, de reglas de procedimientos, responsabilidades, distribución y asignación de poderes, regulación de derechos civiles y políticos, organismos de control, diseños constitucionales, y desempeño de régimen (Negretto, 2015).

Con el entendimiento del diseño institucional, es que se puede dar las bases para entender nuestras políticas. (Negretto, 2015). Los aspectos básicos de las Instituciones, así como sus rasgos estructurales, son la naturaleza, el desempeño y la calidad de los regímenes políticos en el mundo. (Negretto, 2015).

III. Dinámica política, gestión y decisiones gubernamentales.

Se puede clasificar como dinámica política a los procesos de cambio social según (Sorj, 2013):

- a. La emergencia de nuevos poderes de veto sobre el sistema democrático, que actúan en forma explícita o implícita paralizando el funcionamiento de las instituciones o derrumbando gobiernos;

- b. Las "nuevas clases medias", para argumentar que la estructura social de los países de la región sufrió enormes transformaciones, pero que indudablemente la noción de "nuevas clases medias" esconde más que aclara el cambio social en curso y poco dice sobre su impacto posible en la dinámica política;
- c. El debate sobre la regulación de los medios de comunicación, para argumentar que detrás del debate legítimo sobre la necesidad de una acción pública en este sector, se esconden intereses poco democráticos, tanto de gobiernos como de empresas;
- d. Los partidos políticos, y la dificultad que han evidenciado en expresar y representar a los diferentes sectores sociales y las nuevas generaciones;
- e. La sociedad civil, que se transformó profundamente y que no puede ser tratada como un todo homogéneo y necesariamente virtuoso.

Los Partidos políticos son organizaciones que se caracterizan por su singularidad, de base personal y relevancia constitucional, creadas con el fin de contribuir de una forma democrática a la determinación de la política nacional y a la formación y orientación de la voluntad de los ciudadanos, así como a promover su participación en las instituciones representativas mediante la formulación de programas, la presentación y apoyo de candidatos en las correspondientes elecciones, y la realización de cualquier otra actividad necesaria para el cumplimiento de sus fines. Su principal tendencia es durar y consolidarse, y su finalidad última y legítima es obtener el poder mediante el apoyo popular manifestado en las urnas.

Estos partidos políticos pueden realizar coaliciones. Se le conoce como coalición política, alianza política o bloque político al pacto entre dos o más partidos políticos, normalmente de ideas afines, para gobernar un país, una región u otra entidad administrativa, viéndose desde ese momento, las ideologías que rigen el comportamiento y decisiones de los gestores de política.

En cuanto a la toma de decisiones, éstas, junto con las reglas electorales determinan el grado de competencia partidista, el apoyo, el nivel de cooperación o conflicto entre las ramas del conflicto, la capacidad para prever las políticas públicas y las reformas legislativas. (Negretto, 2015, pág. 33)

La combinación de reglas electorales incluyentes, que consolidan sistemas multipartidistas, y mecanismos de votación personalizada, que alientan la competencia dentro de los partidos, apunta al surgimiento de sistemas electorales más plurales y competitivos. Estas

reglas también fomentan formas consensuales de toma de decisiones al inducir procesos de negociación de políticas tanto entre partidos como dentro de ellos.

Todas estas partes de la dinámica (forma del sistema, estructura social, regulación, partidos políticos, etc.), como se ha visto hasta el momento en este documento, es determinada por los rasgos estructurales y el marco institucional de una nación. Sin embargo, otro componente importante dentro de esta dinámica, son los actores, como se verá a continuación.

IV. Actores del sistema

Los actores son indispensables en la eficacia del estado y consolidación de un régimen en específico, no solamente por su capacidad intrínseca, sino, además, por la complejidad y estabilidad de las interacciones que ligan a los actores con las instituciones y las estructuras nacionales (Evans, 2011).

Los actores son transitorios, porque no siempre se renuncia al derecho a competir en nuevas elecciones, sino a renegociar. También son universalistas, ya que, quienes disponen de mayores recursos, tendrán más posibilidades de imponerse en los conflictos dirimidos por la vía democrática (Przeworski, Democracia, 2006). Para tener mayor capacidad estratégica, deben poder contralar la competencia.

Los actores que intervienen en la dinámica política son, según (Santibañez H., Barra R., & Ortiz M.):

Públicos:

- a. Gobierno: Es la autoridad gobernante de una unidad política, que tiene por objeto tanto dirigir, controlar y administrar las instituciones del Estado, como regular una sociedad política y ejercer autoridad. Para que un gobierno pueda subsistir, deben desarrollarse algunos poderes o funciones: el poder ejecutivo, coordina y aprueba las leyes, el poder legislativo, crea las leyes, y el poder judicial, se encarga que las leyes se cumplan.
- b. Administración pública: Hacer realidad decisiones gubernamentales o implementar políticas públicas es la actividad central del aparato burocrático.
- c. Partidos políticos: Cumplen un rol importante en la definición de las bases programáticas que servirán de insumo para las políticas del gobierno de turno, lo cual

le otorga un espacio relevante en el debate sobre políticas. Los partidos son actores claves en las democracias, puesto que se constituyen en los articuladores y agregadores de intereses hacia el gobierno.

- d. Organismos Internacionales: Todo grupo o asociación que se extiende más allá de las fronteras de un Estado y que adopta una estructura orgánica permanente

Privados:

- a. Empresas: Todo grupo o asociación que se extiende más allá de las fronteras de un Estado y que adopta una estructura orgánica permanente
- b. Grupos de interés: Se puede definir como una organización social cuyos miembros comparten puntos de vista y objetivos comunes y llevan a cabo acciones para ejercer influencia sobre los funcionarios gubernamentales y las políticas públicas. Entre sus objetivos no está llegar al poder, sino, asegurar un trato favorable para ellos, sus miembros y sus intereses. El tamaño e influencia de los grupos de interés varía de acuerdo con el contexto social y político de cada país, pero su principal objetivo electoral se traduce en influir sobre la opinión pública y sobre el resultado del asunto que los moviliza mediante la presión social y las movilizaciones.
- c. Centros de Investigación: Son las instituciones dedicadas a la ciencia y la investigación científica. Están muy vinculadas a las instituciones educativas y a los ámbitos político y económico
- d. Medios de comunicación: Actúan como un haz luminoso de un cañón en una sala oscura de espectáculos. La opinión pública constituiría el haz de luz que a su arbitrio se moviliza a través de la sala. Durante un pequeño lapso el cañón ilumina, sacando de las penumbras, algunos sitios de esa sala, en este caso grupos de personas o realidades.

Dentro de la dinámica de los actores, a nivel de procesos entre ellos (relaciones y redes de actores en el sistema), el estudio de Susana Borrás del 2011 sobre el Policy Learning, ilustra con las relaciones ciencia-industria cómo el aprendizaje de la política de innovación en diferentes niveles está relacionado con la dinámica de los flujos de información.

Este enfoque dice que el aprendizaje es una fuente importante de cambio de políticas, el cual, se basa en el conocimiento y la experiencia producidos y utilizados a través del tiempo. Aquí se reconoce el cómo se generan las capacidades, y en la teoría del Policy Learning, se

reconoce el uso de “Herramientas de Inteligencia” para lograr la formulación de Políticas efectivas.

Estas capacidades provenientes y generadoras de aprendizaje se encuentran dentro de los actores, para lo cual, los autores Bennett and Howlett (1992) distinguen tres tipos de aprendizaje, siendo el llamado “aprendizaje de redes de política” el que muestra un referente sobre el estudio de redes en los instrumentos de política y generación de cambios en los programas políticos. Es en esta red de generación de conocimientos y capacidades, los niveles de aprendizaje se establecen principalmente en cuanto a las preguntas: quién aprende, qué se aprende y cuáles son los efectos del aprendizaje en términos de cambio.

Es en todos los estudios anteriores, en donde se reconoce que el aprendizaje no es un proceso sin rostro, sino que depende de las características individuales y organizacionales, ya que son los agentes los que aprenden, generan conocimiento y desarrollan capacidades de planeación estratégica en la política y, además, generan transferencia a otros agentes del sistema, ya sea sectorial, regional o nacional. Así que, un rasgo importante para la generación de políticas, es el aprendizaje (policy learning).

V. El caso mexicano

En México se están generando cada vez mayores brechas entre la situación y necesidades reales con las soluciones y expectativas que se tiene en las políticas.

Esto es por varios factores como:

- a) El mal planteamiento del paradigma actual.
- b) Mala selección de los actores del sistema (dejando fuera agentes o instituciones importantes y se les da grande peso a pocas, por ejemplo, CONACYT o cierta parte de las empresas privadas que son principalmente trasnacionales).
- c) La falta de capacidades de exploración y explotación de las ventajas comparativas existentes de todos los actores y agentes del sistema (desde los creadores de políticas hasta los afectados-beneficiados por las mismas).
- d) Falta de información confiable por instituciones gubernamentales (si existe información, pero no es vasta para hacer estudios exhaustivos y completos).
- e) El uso de las mismas políticas durante el tiempo (porque en el pasado funcionaron,

entonces seguirán funcionando).

- f) La falta de una cultura basada en el conocimiento a partir de los valores y cultura impartidos desde edades cortas, en las cuales se fomente el aprendizaje, habilidades, curiosidad, exploración y explotación del conocimiento como lo plantean (Gustafsson & Autio, 2011) o la generación de políticas a partir de capacidades, y estas capacidades a partir de la construcción de un comportamiento y un desempeño, y este a su vez a partir de conocimiento que viene de aprendizaje (Nylhom & Et al., 2002)).
- g) La falta de vinculación y articulación entre los agentes, instituciones, políticas y gobierno dentro del sistema.

Todos estos factores, tienen que ver principalmente con cada uno de los rasgos estructurales, institucionales, dinámica y toma de decisiones política que se realizan en el país.

VI. Conclusión. Rasgos (factores) para fomento a la calidad de las Políticas Públicas

Las Políticas Públicas se definen a partir de diferentes factores sociales, económicos (productivos e industriales), tecnológicos, así como del paradigma en el que se encuentra cada país. Y estos factores a su vez, están determinados por pautas que son propuestas e impuestas por los tomadores de decisión, gobernantes, dirigentes políticos, la configuración estructural y el marco institucional Nacional.

Los factores sociales están determinados principalmente por los actores individuales y sus necesidades (educación, salud, alimentación, socialización, trabajo, diversión, seguridad, etc.)

Los factores económicos se basan en las necesidades del mercado y las oportunidades que éste genera, el apoyo al sector privado, las instituciones e industrias que generan derramas económicas, etc.

Los factores tecnológicos provienen de las mejoras a la producción y productividad en las diferentes industrias y sectores empresariales, importación y exportación de tecnología, exploración y experimentación en ciencias aplicadas, etc.,

El paradigma está integrado por el tiempo, la trayectoria, la forma de gobierno, recursos existentes, las metas que se buscan y las prioridades que se tienen. Así que, lo que define a las políticas públicas son: el tiempo, los distintos factores, el paradigma existente en ese momento y la dinámica del entorno en el que se encuentren inmersos los países.

Por lo tanto, para el fomento a la calidad de una Política Pública (desde su creación hasta su implementación), se debe tomar en cuenta de forma dinámica y completa los factores antes expuestos y explicados (sin perder de vista su heterogeneidad) ya que a partir de esos, se van definiendo los instrumentos y las políticas necesarias para la solución de problemas actuales y para la generación de oportunidades futuras, esto mediante la generación de inercias entre dichos factores en sus niveles individuales y conjuntos para su coevolución sistémica.

Sin embargo, para estudios posteriores, se debe tomar en cuenta otra visión teórica, la cual establece que el desenlace en la dinámica depende de la combinación del marco institucional y de los recursos con que intervengan las diferentes fuerzas políticas en la competencia. (Przeworski, Democracia, 2006) . Pero, Arrow (1951) explica que, a pesar del marco institucional, el régimen político y la dinámica, no existe ningún procedimiento de agregación capaz de garantizar un resultado único (Przeworski, Democracia, 2006), por lo tanto, dichas configuraciones pueden dar algunos factores, pero no son determinantes para la efectividad de las Políticas Públicas.

VII. Referencias bibliográficas

- Amable, B. (2003). *The Diversity of Modern Capitalism*. EUA: Oxford University Press.
- Arrow, K. (1962). The economic implication of learning by doing. *Review of economic studies*, 155-173.
- Bunge, M. (1999). *Las ciencias sociales en discusión*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Caracostas, P., & Muldur, U. (2001). The emergence of a new european union research and innovation policy. En P. Laredo, & M. Ph., *Research and innovations policies in the new global economy* (págs. 157-204). Massachusets: E. Elgar.
- Constitución Política, E. U. (s.f.). Arts. 54, 63, 77, 116 y 122. *Código Federal de Instituciones y procedimientos Electorales*. Estados Unidos Mexicanos.
- Delvenne, P., & Thoreau, F. (2017). Dancing without listening to the music: learning from some failures of the national innovation system in latin America. *Research handbook on innovation governance for emerging economies* .
- Edquist, C. (2002). Innovation Policy, a systemic approach. En D. Archibugui, & Lundvall, *The Globalizing learning Economy* (págs. 219-228). Inglaterra: Oxford University Press.
- Enciclopedia, d. c. (2017). *10 características de la democracia*. Obtenido de Enciclopedia de

características: <https://www.caracteristicas.co/democracia/>

- Evans, P. (2011). El estado como problema y solución. *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, 17-54.
- FCCyT. (2013). *Propuestas para contribuir al Diseño del PECiTI 2012-2037*. Ciudad de México: Documento de trabajo FCCyT.
- Fundación, F. (2011). *Nuevos enfoques de desarrollo para México. Escenarios para 2020*. México: Friedrich Ebert.
- Gustafsson, & Autio. (2011). A failure trichotomy in Knowledge exploration and exploitation. *Research Policy*, 819-831.
- Haber, S. (1992). *Industria y subdesarrollo. La industrialización en México 1890-1940*. México: Alianza.
- Hollingsworth, J. (2000). Doing institutional analysis: implications for the study of innovations. *Review of International Political Economy*, 605.
- Johnson, B. (s.f.). *El aprendizaje institucional*.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. Connecticut: Yale University Press.
- Morales Rosas, S. (28 de 10 de 2016). *Definiciones clave de política pública: de la teoría a la práctica*. Obtenido de Escuela de Políticas Públicas: <https://www.iexe.edu.mx/blog/definiciones-clave-de-politica-publica-de-la-teoria-a-la-practica.html>
- Negretto, G. (2015). *La política del cambio constitucional en América Latina*. México: FCE, CIDE.
- North, D. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97–112. <http://doi.org/10.2307/1942704>
- Nylhom, J., & Et al. (2002). Innovation policy in the knowledge based economy, can theory guide policy making? En P. Laredo, & M. Ph., *The globalizing learning economy* (págs. 253-272). Inglaterra: Oxford University Press.
- Oszlak, & O'Donnell. (2011). Estado y políticas estatales en América latina: hacia una estrategia de investigación. En *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. (págs. 555-584). Buenos Aires: Jefatura del gabinete de

ministros de la nación.

Político, R. (2017). *Régimen Político*. Obtenido de <http://www.regimenpolitico.com/>

Przeworski, A. (2006). Democracia. En A. Przeworski, *Democracia y mercado* (págs. 15-47). Madrid, España: Cambridge.

Przeworski, A. (2006). Transiciones a la democracia. En A. Przeworski, *Democracia y Mercado*. Madrid España: Cambridge.

Régimen aristocrático: definición y tipos. (2017). Obtenido de Régimen Político: <http://www.regimenpolitico.com/tipos-regimen/regimen-aristocratico.php>

Roman, L. (02 de 01 de 2003). ¿Qué es el ajuste estructural? Ciudad de México, México.

Santibañez H., A., Barra R., M., & Ortiz M., P. (s.f.). *La racionalidad de los actores en las políticas públicas: Un esquema teórico para entender el funcionamiento de las democracias modernas*. Obtenido de Colegio de Posgraduados: www.colpos.mx/.../3y4demarzo/actores_en_politica.pdf

Sato, Y. (2001). The structure and perspective of science and technology policy in Japan. En P. Laredo, & P. Mustar, *Research and innovation policies in the new global economy* (págs. 79-114). Massachusetts: E. Elgar.

Sierra Mejía, M. (13 de enero de 2016). *Cambio estructural: Significado e importancia política*. Obtenido de La tribuna. Una voluntad al servicio de la patria.: <http://www.latribuna.hn/2016/01/13/cambio-estructural-significado-e-importancia-politica/>

Sorj, B. (2013). La nueva dinámica política de America Latina: temas para una agenda de investigación. *Revista Mexicano de Ciencias Política Social*.

Notas _____

¹ Durkheim fue uno de los grandes pensadores funcionalistas. Este pensador francés nació el 15 de abril de 1858 en Francia. Desde su punto de vista, al estudiar los hechos sociales no solo debe analizarse la causa, sino también, su finalidad, es decir, la función que cumplen. Este autor concluye una tesis fundamental: los hechos culturales están condicionados por los fenómenos sociales. Vía Definicion.mx: <https://definicion.mx/funcionalismo/>

La administración pública y su desempeño a través de los indicadores de gobernanza

Public administration and its performance through governance indicators

Rigoberto Pérez Ramírez¹ y Dayri Jaruny Flores Ramírez²

Resumen: El presente trabajo analiza la administración pública mexicana y su desempeño en el periodo 2012-2016, apoyado en el estudio *governance matters* realizado por el Banco Mundial, con el propósito de conocer la evaluación de los indicadores de desempeño gubernamental del país. Para ello, el estudio se estructura de lo general a lo particular, comenzando con el concepto de desempeño; el desempeño gubernamental y gestión pública; gobernanza e indicadores de gobernanza del desempeño gubernamental tales como voz y rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo; efectividad gubernamental; calidad regulatoria; Estado de derecho y control de la corrupción.

Abstract: This paper analyzes the Mexican public administration and its performance during the period 2012-2016, supported by the *governance matters* study conducted by the World Bank, with the purpose of knowing the evaluation of the government performance indicators of the country. For this, the study is structured from the general to the particular, beginning with the concept of performance; government performance and public management; Governance and governance indicators of government performance such as voice and accountability; political stability and absence of violence/terrorism; government effectiveness; regulatory quality; rule of law and control of corruption.

Palabras clave: administración pública; gobernanza; gestión pública; indicadores de gobernanza.

Introducción

México ha venido emprendiendo esfuerzos tendientes a la reforma institucional del Estado y la modernización de la administración pública, que abarcan desde el redimensionamiento de la estructura organizativa de la administración pública hasta el diseño institucional del Estado,

¹ Dr. en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM, disciplina en administración pública. Profesor de tiempo completo definitivo por la Universidad Autónoma del Estado de México, Centro Universitario UAEM Valle de México. Líneas de investigación: gestión pública, gobernanza, transparencia y rendición de cuentas. Correo-e: rpezr@uaemex.mx.

² Licenciada en Estudios Latinoamericanos por la UNAM, disciplina en estudios de género. Cursa la Maestría en Ciencias Sociales, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México. Líneas de investigación: Migración, género, feminicidios y políticas públicas. Correo-e: jaruny.floresr@gmail.com.

adaptando esquemas y procedimientos de operación de las tendencias y entidades públicas a las exigencias de competitividad del momento, como la Gobernanza.

En la actualidad las transformaciones que vive la administración pública mexicana se centra en el cuestionamiento de su capacidad de gobierno, haciendo énfasis en la eficiencia y eficacia de la Administración Pública (AP) que con limitados recursos tiene que atender de manera adecuada y oportuna, las necesidades y requerimientos crecientes de una sociedad más participativa y demandante, convirtiéndose la AP en la parte más visible del gobierno, la cual está recuperando su carácter público en la medida en que la vida pública es objeto de desestatización y desburocratización.

Ello contrasta con el hecho de que los esquemas administrativos tradicionales no necesariamente propiciaron una participación activa de la sociedad, lo que impidió un compromiso claro de la administración pública con los fines y valores del servicio público. Estas disfunciones favorecieron patronazgos, clientelismos, corrupción entre otros comportamientos indeseables, que se evidenciaron de muchas maneras, particularmente en el momento de cambiar las administraciones. El escenario actual es de una ciudadanía más exigente y de una administración pública con serios rezagos que han puesto de manifiesto la necesidad de realizar cambios en la administración, que resuelvan, o, al menos, aminoren esos problemas.

La aparición de nuevas necesidades sociales y problemas colectivos como la inseguridad global, la crisis energética, los riesgos medioambientales, las migraciones, la pobreza extrema, el desempleo, entre otros, están trasladando a los gobiernos problemas que ni las personas – individualmente o asociándose en forma privada- ni los mercados son capaces de resolver. Lo anterior reclama la integración de una agenda pública para cuyo desarrollo los gobiernos y sus organizaciones carecen de capacidad y de la legitimidad que les habían venido permitiendo un protagonismo casi exclusivo en la producción de respuestas públicas. El gobierno sigue siendo un actor central, pero debe compartir la esfera pública con otros actores públicos y privados.

En este contexto, el presente trabajo analiza la administración pública mexicana y su desempeño el periodo 2012-2016, apoyado en el estudio *governance matters* realizado por el Banco Mundial, con el propósito de conocer la evaluación de los indicadores de desempeño gubernamental del país. Para ello, el estudio se estructura de lo general a lo particular, comenzando con el concepto de desempeño; el desempeño gubernamental y gestión pública;

gobernanza e indicadores de gobernanza del desempeño gubernamental tales como voz y rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo; efectividad gubernamental; calidad regulatoria; Estado de derecho y control de la corrupción

El concepto de desempeño

En la administración pública el desempeño es un concepto relativamente nuevo. Según el Diccionario de la Lengua Española (2001), el desempeño se refiere a “actuar, trabajar, dedicarse a una actividad”, lo cual nos da una idea básica, pero que requiere una elaboración conceptual más amplia para el ámbito de la gestión pública. Tal desarrollo a menudo se ha asimilado al concepto anglosajón de *government performance*, el cual se refiere a “la productividad, calidad, oportunidad, responsabilidad y eficacia” de los servicios y programas públicos (Wholey y Newcomer, 1989). Dado que la gestión pública implica actuar o dedicarse a las responsabilidades y desempeño de las tareas públicas, involucra los aspectos organizacionales y su relación con el entorno como lo describe Hernández (2002): “desempeño implica la consideración de un proceso organizacional, dinámico en el tiempo y refleja modificaciones del entorno organizativo, de las estructuras de poder y los objetivos” (Hernández, 2002: 3).

El concepto de desempeño en el ámbito gubernamental normalmente comprende tanto la eficiencia como la eficacia de una actividad de carácter recurrente o de un proyecto específico. En este contexto la eficiencia se refiere a la habilidad para desarrollar una actividad al mínimo costo posible, en tanto que la eficacia mide si los objetivos predefinidos para la actividad se están cumpliendo. Además de estas dos dimensiones del desempeño público, recientemente se han incorporado los criterios de desempeño presupuestario, focalización y calidad en la prestación de los servicios públicos (Bonney y Armijo, 2005: 23).

Los indicadores de desempeño de la administración pública se fundan en la racionalidad de las 3e (eficacia/eficiencia/economía) en todo el marco del proceso decisorio de la política, con el propósito de proporcionar bienes y servicios optimizando los recursos disponibles, sumando a ello la calidad del servicio para la sociedad. Así tenemos, el siguiente cuadro sinóptico que describe los indicadores de desempeño.

Cuadro 1. Indicadores de desempeño

Concepto	Descripción
Eficacia	Se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados: en qué medida la institución como un todo, o un área específica de ésta está cumpliendo con sus objetivos estratégicos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello. La eficacia da cuenta sólo del grado de cumplimiento de las metas establecidas. Las medidas clásicas de eficacia corresponden a las áreas que cubren las metas u objetivos de una institución: cobertura, focalización, capacidad de cubrir la demanda y el resultado final.
Eficiencia	Describe la relación entre dos magnitudes físicas: la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto. La eficiencia puede ser conceptualizada como “producir la mayor cantidad de servicios o prestaciones posibles dado el nivel de recursos de los que se dispone” o, bien “alcanzar un nivel determinado de servicios utilizando la menor cantidad de recursos posible”. Un indicador clásico de eficiencia es el costo unitario de producción o costo promedio, el cual relaciona la productividad física y el costo de los factores e insumos utilizados en la generación de un bien o servicio. En el ámbito de las instituciones públicas existen muchas aproximaciones a este concepto. En general, se pueden obtener mediciones de productividad física, relacionando nivel de actividad, expresado por ejemplo como número de subsidios entregados, cantidad de usuarios atendidos, inspecciones realizadas, etc., y nivel de recursos utilizados (gasto en bienes y servicios, dotación de personal, horas extraordinarias, etc.). Otro grupo importante de indicadores de eficiencia son los orientados a medir

	la productividad media de los factores: cuantas unidades de producto se obtienen en promedio por cada unidad de factor
Economía	Se puede definir como la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos del cumplimiento de sus objetivos. Todo organismo que administre fondos, especialmente cuando éstos son públicos, es responsable del manejo eficiente de sus recursos de caja, de ejecución de su presupuesto y de la administración adecuada de su patrimonio. Indicadores típicos de economía son la capacidad de autofinanciamiento (cuando la institución tiene atribuciones legales para generar ingresos propios), la ejecución de su presupuesto de acuerdo a lo programado y su capacidad para recuperar préstamos y otros pasivos.
Calidad del servicio	Es una dimensión específica del desempeño que se refiere a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios. Son extensiones de la calidad factores tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega de los servicios, comodidad y cortesía en la atención.

Fuente: Elaboración propia con base en Bonnefoy y Armijo (2005: 31-37).

Como se puede observar, la administración pública, entendida como estructura y proceso de gobierno, como ejercicio profesional y disciplina académica, se presenta hoy como una disciplina que se orienta a dotar de un mayor grado de productividad, eficacia y eficiencia a las organizaciones de gobierno, “[...] la noción más fiel al significado de la administración pública consiste en la identificación con el gobierno. Con esta identidad queda puntualizada la naturaleza política de la administración pública [...]” (Guerrero, 1981: 73).

Una administración, que va más allá de cumplir con el objetivo de proporcionar bienes y servicios, se preocupa por que se realice de manera eficaz y eficiente (Cardozo, 1983: 174), es

por eso que “la nueva administración se hace a cargo de la racionalidad (eficacia/eficiencia) de todo el marco del proceso decisorio: de la formulación e implementación de la política” (Aguilar, 1990: 170). Es así como su objetivo principal se amplía de proporcionar bienes y servicios optimizando los recursos disponibles a que estos han de ser de máxima calidad al menor costo posible para la sociedad.

El desempeño gubernamental y la gestión pública

El desempeño de los gobiernos es de vital importancia, y por ende, de las administraciones públicas. No se limita al logro de la racionalidad formal –cumplimiento de las reglas y procedimientos autorizados conforme a las normas positivas- sino que se ubica en el universo de las aptitudes que se desarrollan para asegurar, a pesar de condiciones adversas, el cumplimiento de las metas colectivas. Para Uvalle (2004), el desempeño gubernamental es la clave para identificar la aceptación o el rechazo de los gobiernos por parte de los ciudadanos.

La articulación entre desempeño gubernamental y gestión pública se inscribe en la lógica del modo gobernar, es decir, en el modo de asegurar la dirección eficaz, la cual incluye la transformación de la sociedad. En este sentido, Prats señala:

“gobernar deja de ser el cumplimiento de reglas y normas para convertirse en la gestión de la acción colectiva cuyos agentes manejan márgenes inevitables de libertad y en la fijación de los fines y resultados resulta tan problemática como la movilización de los recursos y la determinación de las consecuencias. El management *deja* de ser concebido principalmente como planificación y asunción de la responsabilidad por la acción colectiva” (Prats, 1995: 104).

La gestión del gobierno es asunto de instituciones e institucionalidad, por ello, la gestión pública no debe visualizarse como una simple expresión procedimental que responde al patrón de la racionalidad normativa que es fundamentalmente prescriptiva. La gestión pública entendida como gestión de gobierno, se desenvuelve en la lógica de la racionalidad heurística y en los valores de la institucionalidad democrática (cuyos valores serían igualdad, libertad, democracia, responsabilidad, representación, rendición de cuentas, transparencia, meritocracia).

En este sentido, la gestión pública es el núcleo de las capacidades de gobierno como objeto de creación, es decir, son producto de las habilidades, destrezas y conocimiento para conseguir los resultados favorables que demanda el saber técnico y tecnológico para ser aplicado en el universo de las instituciones. Por tanto, la gestión pública es la encargada de organizar la práctica de la administración pública tomando en cuenta las capacidades y los recursos de que dispone.

La relación de correspondencia que guardan la administración pública y la gestión pública es producto de la armonización de compromisos, políticas y programas, pues la gestión pública en cuanto articulación de técnicas y tecnologías orientadas al incremento de la calidad de los resultados finales, debe tener en el control y la evaluación, los recursos que le permitan responder a la capacidad de respuesta que es propia de la administración pública.

El reconocimiento desde la teoría de la gestión pública de que, en sociedades de alta complejidad, diversidad, dinamismo e interdependencia, la eficacia y la eficiencia de la gestión ya no depende sólo de la acción del gobierno, sino de la capacidad para la creación y gestión de redes de actores. La gestión pública, según Metcalfe (1999), debe ser entendida:

“como gestión a nivel ‘macro’ relacionada con el ambiente con el cambio estructural a nivel de relaciones multiorganizacionales, mientras que la gestión privada funciona a nivel ‘micro’ centrándose en organizaciones específicas. Los problemas emergen cuando los reformadores intentan implementar técnicas de gestión micro en un espacio multiorganizacional ‘donde no pueden suponerse ni el consenso en los fines ni la gestión por decisión de autoridad’. La gestión pública se refiere al cambio, no a nivel organizacional o micro –que la meta de la gestión del sector público y privado-, sino a nivel macro o estructural entendido como orientando la transición hacia un nuevo marco institucional” (Metcalfe, 1999: 12-53).

Metcalfe (1999), ve la diferencia entre los dos niveles de gestión similar a la que existe entre las reglas del juego y las estrategias de los actores. Siguiendo a Prats (2001), es fácil reconocer que cambiar las reglas del juego (la gobernanza o la estructura institucional) es un cambio de naturaleza diferente al que implica cambiar las estrategias de los actores individuales.

De tal manera, la relevancia de la gestión pública tiene como sustento que sin resultados favorables de la acción de gobierno, no es posible que los ciudadanos tengan confianza en él mismo. Lo que un gobierno realiza o no, alude de modo directo a la gestión pública, ya que es el eje de las políticas públicas.

Gobernanza

En respuesta a los problemas de la capacidad y eficacia directiva del gobierno (incluye la administración pública), se ha desplazado el análisis del sujeto de gobierno al proceso de gobernar. El sujeto gobierno/la institución gobierno ha dejado de ser el problema cognitivo y práctico, desplazándose al proceso de gobierno, a la gobernanza y, a la capacidad y eficacia directiva que el proceso de gobierno implica. Siguiendo a Aguilar (2007), el problema de la legitimidad o validez institucional ha dejado de ser el *focus* del problema, pues el gobernante ocupa legalmente el cargo y actúa conforme a las reglas jurídicas establecidas. Lo que se discute es su validez directiva, su competencia directiva (o su “legitimidad por resultados”).

La gobernanza significa “un cambio de proceso/modo/patrón de gobierno, que es bien entendido y formulado como el paso de un centro a un sistema de gobierno (*‘governance system’*, PNUD), en el que se requieren activan y conjuntan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales” (Aguilar, 2010: 30).

El término gobernanza para la administración pública, según Peters y Jon (2005), constituye un medio para elevar el contenido democrático de la conducción del Estado y la sociedad. En este sentido, la gobernanza puede estimular la participación y la confianza de la ciudadanía. La adopción del concepto de gobernanza como instrumento para la definición de las metas tiene varias implicaciones sobre el papel que desempeña la administración pública. En términos descriptivos el giro hacia la gobernanza significa que el gobierno ha dejado de ser parte de un Estado jerárquico y ordenador, que gobierna mediante su propia autoridad, para convertirse en parte de un Estado facilitador.

Para Aguilar (2014), el proceso de gobernar o gobernanza contiene tres niveles que, no obstante, su jerarquización en importancia pública, son interdependientes.

Cuadro 2. Niveles de gobernanza

Nivel	Descripción
Gobernanza pública	Se refiere al proceso mediante el cual el gobierno gobierna o dirige a la sociedad.
Gobierno o gobernanza del sector público	Proceso mediante el cual el gobierno dirige o gobierna al sector público o el sistema de la administración pública en su conjunto, según las diversas modalidades de sus entidades constitutivas: administración central, descentralizada, desconcentrada, paraestatal).
Gobierno o gobernanza corporativa pública/Gobierno o gobernanza corporativa del sector público	Se refiere al proceso mediante el cual el gobierno dirige o gobierna sus específicas y particulares corporaciones u organizaciones administrativas, encargadas de realizar específicas funciones públicas y de proveer específicos bienes y servicios públicos a los ciudadanos, que están a cargo de los altos ejecutivos administrativos del gobierno (secretarios, directores generales, etc.)
Gobierno o gobernanza de la empresa pública	Deriva del tercer nivel y se refiere al proceso de mediante el cual el gobierno dirige sus empresas públicas particulares, las cuales tienen como fin último realizar objetivos de valor público para la comunidad política nacional o local, por lo que deben ser consideradas como entidades públicas y sujetarse a los principios y normas de gobernanza pública y del sector público, pero que tienen con fin intermedio la producción y distribución de bienes y servicios que, para ser eficaces, no pueden más que operar según la lógica de los mercados y, por tanto, deben también sujetarse a los principios y requisitos del gobierno corporativo del sector privado o del llamado gobierno corporativo.

Fuente: Aguilar (2014: 20-21).

De tal suerte, siguiendo a Aguilar (2014) la ineficacia del gobierno en la conducción de la

sociedad tiene regularmente su origen en la ineficacia de la conducción de su sistema administrativo y el éxito de la gobernanza pública depende de la gobernanza del sector público, en su doble nivel.

Ahora bien, la gobernanza incluye a la gobernabilidad, en tanto requiere la acción de un gobierno capaz y eficaz, cuyas acciones, aportes y resultados son una condición esencial para que pueda haber dirección en la sociedad antes y ahora; pero el gobierno competente es sólo uno de los actores requeridos para una dirección exitosa de la sociedad. Así, la gobernanza significa el cambio a un sistema de gobierno en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales. Es el paso de un estilo de gobernar jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y civiles.

De esta manera, al utilizar el gobierno su poder para empoderar a otros que decidan y actúen, éste no está asumiendo un papel de *laissez-faire*, tampoco está reduciendo su posición relativa en relación con los otros actores de la sociedad. Lo que está haciendo es jugar una mezcla compleja de roles que es afirmativa del Estado como representante de lo colectivo.

Según Kooiman (2004), las relaciones entre espacio social y político están definidas por tres características que tienen el origen en la teoría de sistemas: diversidad, complejidad y dinamismo. El autor argumenta que, si se toman estas tres características en conjunto, se puede comprender de mejor manera las interacciones existentes entre sistema político y social, es decir, entre Estado, mercado y sociedad.

De lo anterior se deducen un par de conceptos clave para entender la gobernanza: cooperación y redes. La resolución de demandas sociales desde el enfoque de gobernanza implica que diversos actores sociales actúen en sintonía para procesarlas. De igual manera, se entiende mejor la cooperación si se conceptualiza como una red de actores que intentan resolver un problema en conjunto. El enfoque de las redes ha sido usado ampliamente para entender mejor –y solucionar– problemas complejos, ya que implica compartir información, recursos y habilidades para enfrentarlos de mejor manera.

Para Rhodes (2005) la gobernanza por redes sugiere que las redes estén autoorganizadas y esta misma autoorganización significa que una red es autónoma y se autogobierna. En tal sentido, la gobernanza como redes autoorganizadas es un reto para la gobernabilidad porque las redes se

vuelven autónomas y resisten la dirección central.

La nueva gobernanza entendida como una gobernanza democrática implica que la importancia de las redes sea comprendida con base a los elementos siguientes: a) son punto de intermedio entre el mercado y las jerarquías; b) fortalecen las relaciones horizontales de los gobiernos; c) dan pauta para el trabajo interorganizacional; d) fortalecen la implementación de políticas públicas; e) tienen que reconocerse como estructuras interdependientes; f) son sistemas orgánicos de carácter informal y, g) son pautas de acción organizada.

Indicadores de gobernanza del desempeño gubernamental

En la actualidad se ha incrementado el interés por medir el desempeño de las instituciones gubernamentales. De acuerdo con Adeel Malik (2002), los trabajos iniciales de Stephen Knack y Philip Keefer para evaluar el desempeño institucional, tales como la *International Country Risk Guide* (ICRG) –Guía Internacional de Riesgo País-, pusieron de moda los indicadores de gobernanza en investigación económica y política. El propósito de estos indicadores desarrollados por las agencias de calificación de riesgo fue orientar a los inversionistas extranjeros sobre la eficiencia económica, política y administrativa en los países de interés. A medida que el concepto de gobernanza se fue ampliando, los indicadores para valorarlo también se diversificaron. En la actualidad existe un rango bastante amplio de indicadores que miden componentes de la gobernanza tan diversos como: corrupción, libertades civiles, estado de derecho, eficacia del poder judicial, en otros. A grandes rasgos los indicadores de gobernanza se dividen en dos grandes categorías: procesos y resultados. Los primeros analizan las acciones políticas, así como las condiciones institucionales (reglas del juego) que rigen estas acciones. Los segundos evalúan el impacto o resultados de las decisiones de política pública.

Una diferencia entre estos tipos de indicadores es la fuente de información usada en su construcción. Para Paolo Mauro (1997), los indicadores de proceso se diseñan con base en creencias y valoraciones, mientras que los de resultados se elaboran con el empleo de estadísticas o datos censales. De esta manera, existen indicadores basados en estadísticas internacionales, como los del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). También hay indicadores que surgen de las opiniones de los actores y organizaciones no gubernamentales, por ejemplo, los del Foro

Económico Mundial (*Global Competitiveness Survey*) o los de Transparencia Internacional. Otros están basados en el análisis de expertos de instituciones académicas o se generan a partir de una combinación entre datos estadísticos y opiniones cualitativas; por ejemplo, los indicadores que proceden de las agencias calificadoras de riesgos. Finalmente, señala Echebarría (2004) hay indicadores ya disponibles, como los del Banco Mundial, los cuales tomaremos como ejemplo para el caso de México a fin de analizar los resultados obtenidos por nuestro país en su desempeño gubernamental en el periodo 2012-2016.

Los indicadores de gobernanza del Banco Mundial utilizan un método de agregación de múltiples variables que incluyen datos de estadísticas y de encuestas de percepción. El resultado de la agregación es un índice que evalúa las siguientes seis dimensiones: 1) voz y rendición de cuentas (*voice and accountability*); 2) Estabilidad política y ausencia de la violencia/terrorismo (*political stability and absence of violence/terrorism*); 3) Efectividad gubernamental (*government effectiveness*); 4) Calidad regulatoria (*regulatory quality*); 5) Estado de derecho (*rule of law*) y 6) Control de la corrupción (*control of corruption*).

Por ejemplo, el estudio de *governance matters* utiliza el método de agregación de múltiples variables individuales que da como resultado un indicador agregado para cada una de las seis dimensiones consideradas. La metodología de medición es compleja, pero existe una manera relativamente sencilla de interpretar los resultados: con la posición relativa que ocupa cada país en una clasificación por cuartiles (es una distribución por cuartiles (proporciones iguales a 25%), el mejor cuartil de ubicación es el superior al percentil de 75%. El segundo mejor corresponde al mejor rango que va de 50 a 75%. El tercero va de 25 a 50%, y el peor cuartil es el menor a 25%. Por tanto, el objetivo general es que los niveles de gobernanza de los países se ubiquen en el cuartil superior a 75 por ciento).

A continuación se presentan los principales resultados en México, que revelan información sobre el estado de la gobernanza en el país. La evaluación del desempeño del gobierno y, por ende, de la administración pública, no ha logrado posicionarse en el cuartil superior (de 75 a 100%) a ninguna de las seis dimensiones de gobernanza.

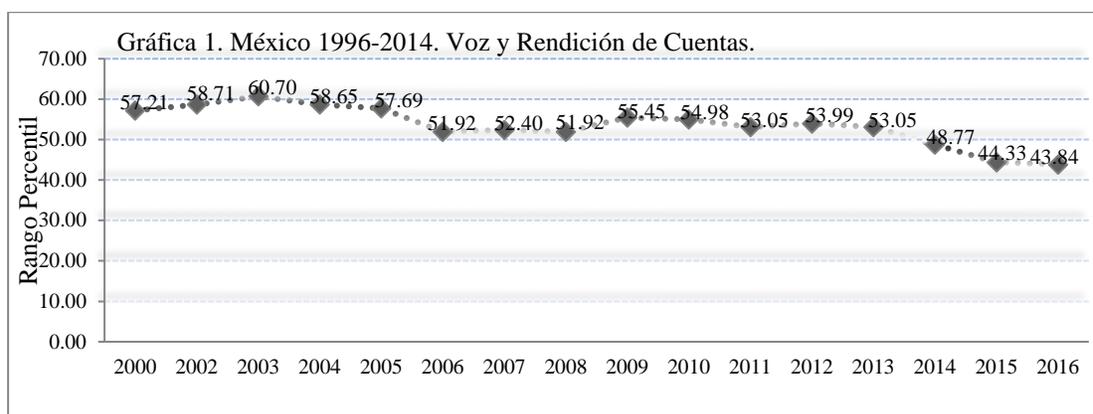
Cuadro 3. Principales resultados de México (Posiciones)

Dimensiones	2012	2013	2014	2015	2016	Cambio 2013/2016
Voz y Rendición de Cuentas	53.99	53.05	48.77	44.33	43.84	-9.21
Estabilidad Política y Ausencia de Violencia/ Terrorismo	24.64	23.22	17.62	21.43	20.00	-3.22
Efectividad Gubernamental	63.51	63.03	61.54	61.54	59.62	-3.41
Calidad Regulatoria	67.77	67.30	66.83	64.90	64.42	-2.88
Estado de Derecho	37.09	35.68	37.98	38.46	33.17	-2.51
Control de la Corrupción	42.65	37.44	24.52	23.56	23.08	-14.36

Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.govindicators.org>

Voz y rendición de cuentas

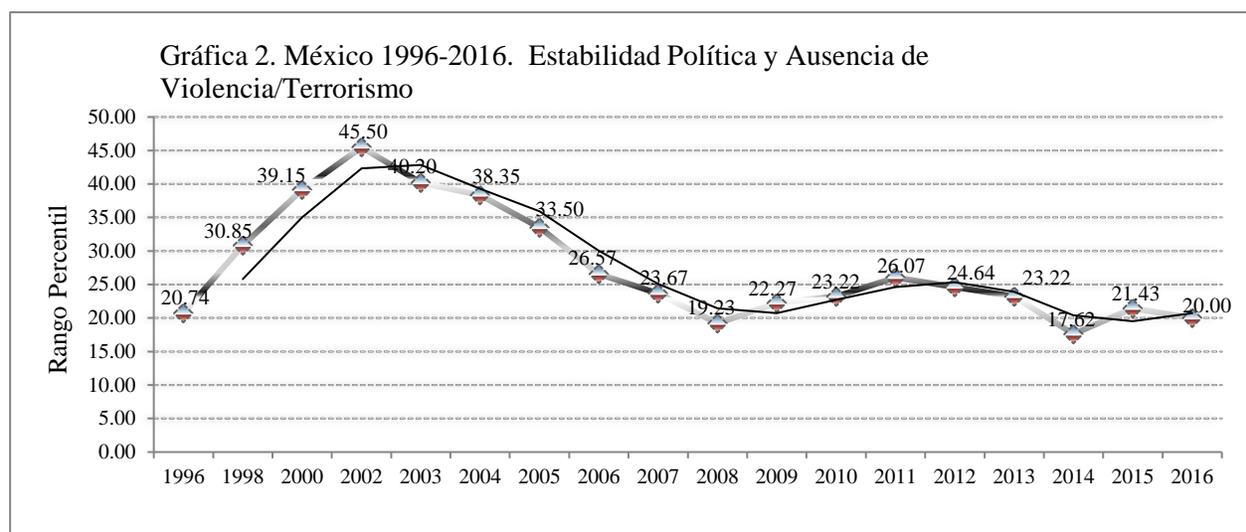
Mide los derechos humanos, políticos, y civiles, así como la libertad de expresión, de asociación y de prensa. En esta dimensión resalta un retroceso de 9.21 puntos, de 2013 a 2016, como se observa en la gráfica 1. A poco menos de un año de concluir la presente administración, la libertad de expresión y de prensa se ha visto gravemente vulnerada con el asesinato de 12 periodistas en 2017. Durante este gobierno, suman 39. A ello, se suman temas sensibles de derechos humanos como violencia e inseguridad, tortura, abuso de poder, migrantes, personas en condición de reclusión, menores de edad, defensores civiles, desaparecidos, secuestros, contaminación y escasez de servicios públicos. Así, voz y rendición de cuentas se ubica en el tercer cuartil de 25 a 50, promediando menos de 50 puntos con bajos niveles de libertad de prensa y de respeto a los derechos humanos.



Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.govindicators.org>

Estabilidad política y ausencia de violencia

Calcula la probabilidad de que surjan amenazas o cambios violentos en el gobierno, afectando la continuidad de las políticas públicas, el puntaje se ubicó en -3.22, ubicándose en una posición crítica pues está en el peor cuartil. Por ejemplo, según el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional Seguridad Pública de México (SESNSP), la mayor tasa de homicidios dolosos se dio en 2017, de 16.9 por cada 100 mil habitantes. De acuerdo, al Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC) 2017, fue uno de los más violentos, 20 presidentes municipales (8 ediles y 12 ex ediles) fueron ultimados, sin contar todos aquellos que fueron víctimas de un atentado o amenazas de muerte. Entre las razones de los asesinatos, según el informe de la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC), es la existencia de correlación entre los municipios con presencia de grupos del crimen organizado y aquellos cuyos presidentes municipales fueron ejecutados.



Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.govindicators.org>

Efectividad gubernamental

Mide el grado de competencia de la burocracia y la calidad de los servicios públicos. En este rubro, el puntaje varió en el periodo 2012-2016, en 3.89. Esta dimensión se ubica en el segundo cuartil de 50 a 75 puntos, con un promedio de 2013 a 2016, de 61.43, sin embargo, en 2016 retrocedió 1.92 con respecto a 2015. Por ejemplo en 2015, INEGI publicó la Encuesta Nacional

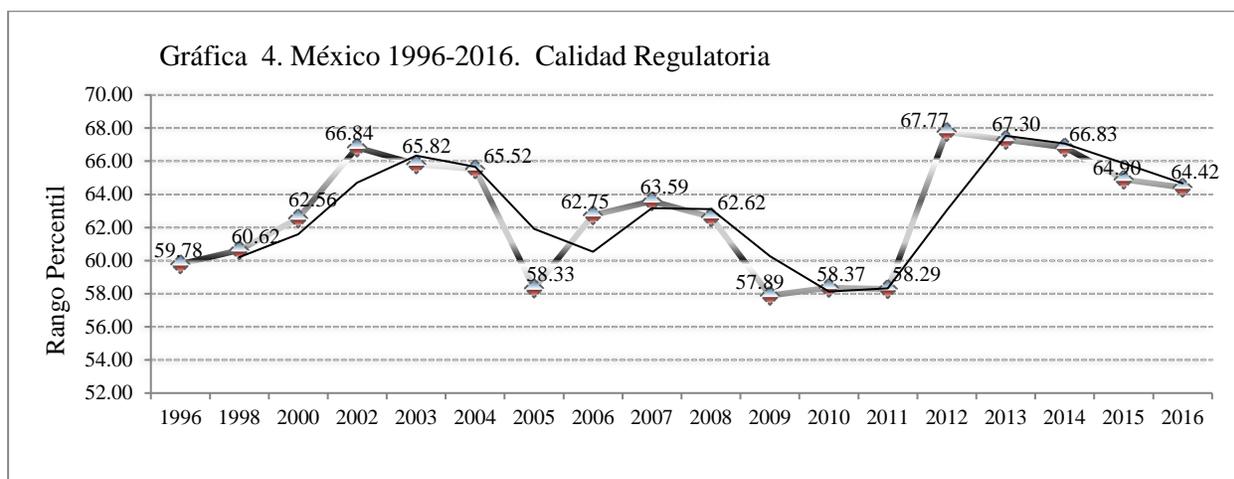
de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015, en la que mide la satisfacción de los usuarios con respecto a los servicios públicos que provee la burocracia. En el caso de los servicios públicos básicos revela la insatisfacción existente. El estado y mantenimiento de calles y avenidas obtuvo una satisfacción de 21 por ciento, la policía de 25 por ciento y el alumbrado público de 33 por ciento. La excepción es la educación que alcanza 61 por ciento de satisfacción.



Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.govindicators.org>

Calidad regulatoria

Mide la capacidad del gobierno para establecer políticas y reglamentaciones que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado. En este indicador se observó un cambio negativo entre el año 2012 y 2016 al pasar de 67.77 a 64.42 por ciento (gráfica 4). Según la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE) 2016, del total de empresas en 20% se señaló que el marco regulatorio, es decir, aquellas normas, trámites, solicitudes e inspecciones para los establecimientos según su actividad, representó un obstáculo para el logro de sus objetivos de negocios. La mitad de las empresas (50.9) consideró que las cargas administrativas a las que estuvieron sujetas en 2016 fueron mayores o siguieron igual con las de 2015. Por su parte, 77.7% de las empresas consideró que la celebración de contratos o acuerdos con otras empresas o negocios se da en un ambiente de confianza y en 9.2% señaló haber tenido problemas de cobranza o de cumplimiento de compromisos.



Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.govindicators.org>

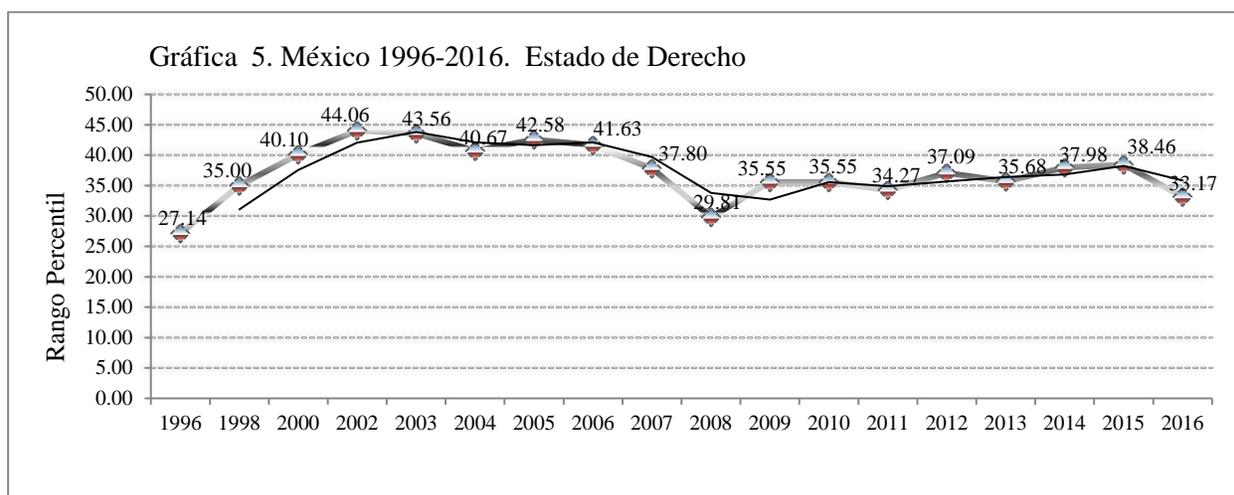
Estado de derecho

Estima la calidad en el cumplimiento de los contratos, así como la actuación de la policía en la protección de las personas y sus bienes, de los tribunales incluida la independencia del Poder Judicial y la incidencia del delito. Este indicador tiene una puntuación muy baja de 33.17, en 2016 (gráfica 5). Según *The World Justice Project* (Proyecto de Justicia Mundial, *WJP* por sus siglas en inglés), un Estado de Derecho es aquel que contempla cuatro principios universales, a saber:

- ✓ Tanto el gobierno como sus empleados, personas e instituciones privadas son responsables ante la ley.
- ✓ Las Leyes son claras, estables, justas y están publicadas. Se aplican de manera uniforme y protegen los derechos fundamentales.
- ✓ El proceso legislativo es justo y eficiente.
- ✓ La justicia es oportuna y ética; sus representantes son neutrales e independientes, y disponen de recursos suficientes para representar a la población que sirven.

Asimismo, *WJP* considera 2 premisas fundamentales para un Estado de Derecho efectivo: a) la ley impone restricciones al ejercicio del poder Estado, a sus representantes, a la sociedad y a las instituciones privadas, y b) el Estado limita las acciones de la sociedad y cumple con sus

deberes. Para el caso de México, el Estado de Derecho presenta una “alta precaución” al obtener la posición 14 de 19 países de América Latina y el Caribe, y el 79 de 102 países del mundo (ASF, 2016). De 2015 a 2016, el Estado de Derecho se redujo 5.29 puntos, presentando posiciones más bajas en factores tales como justicia criminal (sistema correccional efectivo, sin discriminación), ausencia de corrupción (ausencia de corrupción en el poder legislativo y ausencia de corrupción en la policía/milicia), justicia civil (sin demora injustificada y sin discriminación) (ASF, 2016).



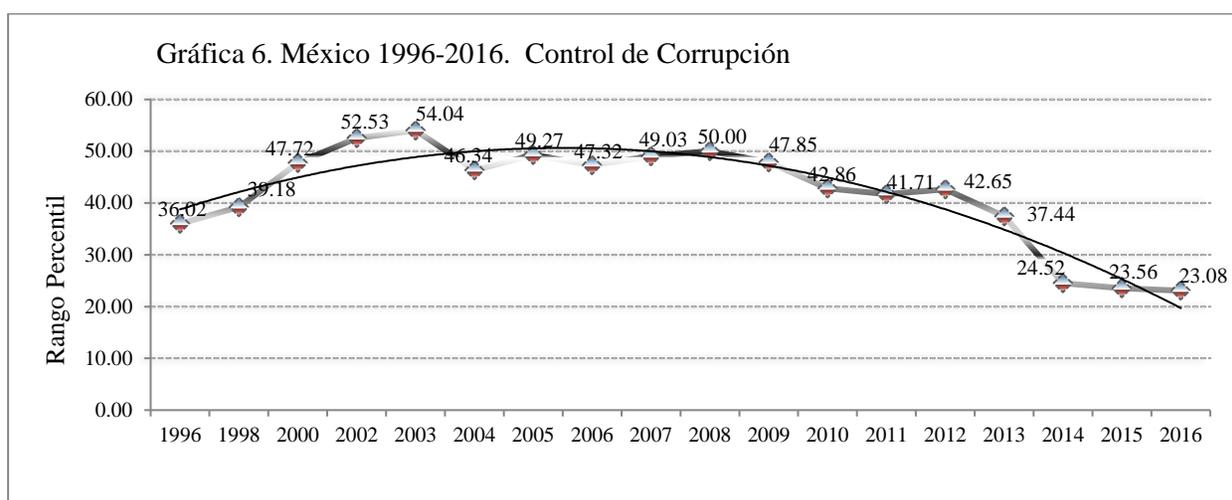
Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.govindicators.org>

Control de la corrupción

Mide el abuso de poder público que reditúa en beneficios a los funcionarios públicos coludidos con los rentistas privados, con inclusión de la corrupción en pequeña y gran escala (y el control del Estado por minorías privilegiadas). A pesar de los esfuerzos de la presente administración por crear una arquitectura institucional con el denominado Sistema Nacional Anticorrupción que busca la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, a través de otorgar más atribuciones a la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), y a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC), los resultados del desempeño gubernamental en combate a la corrupción no han sido favorables.

La gráfica 5 muestra al país como altamente corrupto con un puntaje negativo (23.08), en

2016. También se observa una caída constante del control de la corrupción a partir de 2013 a 2016. Por ejemplo, en el 60.6 de las empresas se considera que los actos de corrupción se producen para agilizar trámites, en 39.4% se señala que dichos actos se generan para evitar multas o sanciones y en 30% se originan para la obtención de licencias o permisos. A nivel nacional 561 de cada 10,000 empresas que realizaron trámites durante 2016 experimentaron al menos un acto de corrupción. Esta tasa se incrementa hasta 1,317 por cada 10,000 empresas grandes, y 755 empresas para el caso del sector industrial (ENCRIGE, 2017). Por otra parte, el costo de la corrupción tiene un efecto negativo sobre los hogares, los pobres destinan entre 14% y 33% de su gasto en sobornos. (ASF, 2016).



Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.govindicators.org>

Conclusiones

Como se puede observar, de acuerdo a los indicadores de gobernanza del Banco Mundial, México presenta una evolución negativa en la percepción de la sociedad en indicadores tales como control de la corrupción; Estado de Derecho; estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo, cuyas líneas de tendencia se acercan a cero. La constante violación de los derechos humanos, el incremento de la delincuencia, el aumento de la corrupción, así como, los regulares puntajes de indicadores como voz y rendición de cuentas; efectividad gubernamental y calidad regulatoria, sin llegar a posicionarse en el mejor cuartil (75 a 100%), indican que el desempeño gubernamental y, por ende, de la administración pública, están lejos todavía de la

calidad de buena gobernanza entendida como aquella en la que existe participación social amplia y sanciones efectivas en diferentes niveles y grados de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, para fortalecer la democracia del país.

En términos del control de la corrupción, la creación de SNA abre el camino a una nueva institucionalidad para combatir la opacidad y la rendición de cuentas de las oficinas gubernamentales pero su mera instauración no es garantía de nada. Mientras el gobierno no logre comunicar que desde la administración pública se vela por el interés público, no habrá normas, ni instituciones ni sanciones suficientes para cambiar la baja calificación de la población en el combate a la corrupción y, por consiguiente, la administración pública se convierte en la parte más visible de los costos de transacción del gobierno y con ello propicia condiciones de incertidumbre en la sociedad ante los bajos niveles de inversión y crecimiento económico.

Si se observa la línea de tendencia de los indicadores control de la corrupción; Estado de Derecho; estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo, cuando inicia en 1996 el análisis de la capacidad gubernamental para formular y aplicar políticas públicas efectivas y de calidad, con la finalidad de mejorar los estándares de vida de los ciudadanos, al año 2016, se revela que dichos indicadores en dos décadas que comprenden tres administraciones tienen escasos o nulos resultados.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis Fernando (2014), “Las dimensiones y los niveles de gobernanza”, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1): 11-36

_____ (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich-Naumann.

_____ (2007), “El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza”, en *Reforma y Democracia*, 39: 1-15.

_____ (1990), “Políticas Públicas”, en *Revista del Colegio*, 4: 170.

Auditoría Superior de la Federación (2016), “*Perfil de México a través de indicadores clave 2016*”. México: Cámara de Diputados., en https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Perfil_de_Mexico_a_traves_de_Indicadores_Clave_2016.pdf

- Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC) (2017), “Incidencia Delictiva Municipal del SNSP”, <https://anac.mx/informacion-y-estadistica-municipal/>
- Banco Mundial (2016), “Governance Matters”, en <http://www.govindicators.org>
- Bonnefoy, Juan Cristóbal y Armijo, Marianela (2005), “Indicadores de desempeño en el sector público”, Serie Manuales núm. 45, ILPES-ONU/CEPAL, noviembre, Chile, en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900_es.pdf;jsessionid=67C5C38320EFBC2C49059C8F49BD7C6C?sequence=1
- Cardozo Braum, Myriam (1983), “La evaluación de las políticas públicas: Problemas, metodologías, aportes y limitaciones”, en *Revista de Administración Pública*, 84: 167-197.
- Echebarría, Koldo (2004), “Objetivar la gobernanza: funciones y metodologías”, *Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, del 2 al 5 de septiembre.
- Guerrero Orozco, Omar (1981). *La administración pública en el estado capitalista*. Barcelona: Editorial Fontamara.
- Diccionario de la Lengua Española (2001).
- Hernández. Misael (2002), “Evaluación de desempeño de las organizaciones públicas a través de calidad”, Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 de octubre, pp. 1-13, en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043718.pdf>
- INEGI (2015), “Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015”, <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/>
- INEGI (2016), “Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas 20162”, http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/encrige/encrige2017_07.pdf
- Kooiman, Jan (2004), “Gobernar en Governance”, pp. 57-82, en Cerillo, Agustí (coord.). *La gobernanza hoy: diez títulos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Malik, Adeel (2002), “State of the Art in Governance Indicators”, Documento de apoyo para el *Informe de Desarrollo Humano 2002. Poverty Eradication and Democracy in the*

- Developing World*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Washington, D.C.
- Metcalf, Les (1999). “La Gestión Pública: de la imitación a la innovación”, pp. 47-68, en Losada, Carlos. *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Observatorio Nacional Ciudadano (2017), “Reporte sobre delitos de alto impacto”, año 4 (9): 1-99. México: Observatorio Nacional Ciudadano.
- Paolo Mauro (1997), “The effects of corruption on growth, investment and government expenditure: a cross-country analysis”, pp. 83-107, en Williot Kimberly (coord.). *Corruption and the Global Economy*. Washington, D.C: Instituto de Economía Internacional.
- Peters, Guy B. y Jon Pierre (2005), “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”, pp. 37-56, en Cerrillo, Agustí (coord.). *La gobernanza hoy: diez títulos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Prast i Catalá, Joan (1995), “Derecho y Management en las administraciones públicas (Notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 3: 1-15.
- _____ (2001), “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”, en *Revista de Instituciones y Desarrollo*, 10: 103-148.
- Rhodes, R.A. (2005), “La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno”, pp. 99-122, en Cerrillo, Agustí (coord.). *La gobernanza hoy: diez títulos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional Seguridad Pública de México (SESNSP) (2017), en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/index.php>
- Uvalle Berrones, Ricardo (2004), “El valor institucional de la gestión pública”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, 9 (028): 1-29.
- Wholey, Joseph y Newcomer, Kathryn (1989), *Improving Government Performance*, Jossey Bass Public Administration Series, San Francisco California

¿Hacia una democracia deliberativa? La experiencia del cabildo abierto en el municipio de Culiacán período 2014-2016

Towards a deliberative democracy? The experience of the open cabildo in the municipality of Culiacán period 2014-2016

María del Refugio Gaxiola Durán¹

Resumen: De unos años atrás los municipios en México han experimentado una gama de innovaciones democráticas pretendiendo promover una participación ciudadana más activa y deliberativa, esto ha contribuido en la profundización de la relación entre ciudadanos y gobierno fomentando la gobernanza democrática, constatándose en los municipios por ser este nivel de gobierno el primer contacto que tiene el ciudadano con la autoridad, su importancia reside en la capacidad de resolver problemas y procurar el bienestar general. En el municipio de Culiacán se instauró el cabildo abierto, por lo que en éste trabajo se analiza tal mecanismo en su primera etapa.

Abstract: A few years ago, municipalities in Mexico have experienced a range of democratic innovations aimed at promoting a more active and deliberative citizen participation, this has contributed to the deepening of the relationship between citizens and government by promoting democratic governance, being verified in the municipalities by This level of government is the first contact that the citizen has with the authority, its importance lies in the ability to solve problems and ensure the general welfare. In the municipality of Culiacán, the open town council was established, which is why this work is analyzed in its first stage.

Palabras clave: Municipio; Democracia; Participación y Gobernanza

Esbozo preliminar

El constante reclamo de la democracia en México, durante los últimos 25 años del siglo XX se centró en la lucha por las reglas del juego electoral. La construcción de la base democrática se logra en 1996 después de una serie de reformas con las que las instituciones electorales alcanzan su autonomía respecto al poder y a los partidos políticos convirtiéndose en árbitros imparciales en las elecciones (Peschard, 2006). Hoy el debate sobre la democracia va más allá de conseguir

¹ Maestría en Políticas Públicas en la Globalización, licenciatura en Sociología, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Autónoma de Sinaloa, líneas de investigación: Políticas públicas, gobierno local, democracia, participación ciudadana. Correo: refugio-g@hotmail.com.

elecciones libres y competidas, el reclamo se ha trasladado hacia la calidad de la democracia. Esta nueva faceta no se limita a la esfera electoral, fomenta el involucramiento de la población en los asuntos de la vida pública, se trata también de un reforzamiento del significado de ciudadanía como sujeto activo en los procesos de toma de decisiones. La calidad de la democracia depende del nivel de involucramiento del ciudadano y gobierno, de la existencia de escenarios donde puedan escucharse las diferentes voces, valorarlas para el bien común y alcanzar acuerdos entre gobierno y gobernados (Selee y Santín, 2006).

En los últimos años, algunos municipios en México han experimentado una amplia gama de innovaciones democráticas pretendiendo promover una participación ciudadana más activa y deliberativa en los asuntos y decisiones públicas, tales como los procesos consultivos en la planeación de la ciudad o las que se orientan a integrar a los ciudadanos a participar en la construcción de alguna obra o servicio, también están los de mayor complejidad que permiten a los ciudadanos participar en la construcción de la agenda pública y en la observación permanente de las acciones de los líderes políticos. Esto ha contribuido en la profundización de la relación entre ciudadanos y gobierno fomentando las experiencias innovadoras en la gobernanza democrática. (Selee y Santín 2006, pp. 13-17). Estas innovaciones en el plano democrático se constatan en los municipios por ser este nivel de gobierno el primer contacto que tiene el ciudadano con la autoridad, su importancia reside en la capacidad de resolver problemas y procurar el bienestar general. Según Carlos Gasden el desarrollo municipal es de naturaleza profundamente endógena a la par con los asuntos de carácter nacional y global (Gasden citado en Cabrero, 2002). Es decir aunque el proceso de desarrollo municipal se dé al interior del mismo, no ocurre en el aislamiento, se construye en comunidad, en la intermediación de lo cotidiano con el mundo. De ahí la idea de “pensar global y actuar local” esto como estrategia de reinserción en las nuevas condiciones regionales, nacionales y mundiales para el fortalecimiento de lo local. (Cabrero, 2002: 21).

Problematización

Los procesos globales someten a los gobiernos locales a una rápida transformación y los obliga a buscar nuevos vínculos gobierno-ciudadanía para establecer a su vez las nuevas formas de gobernabilidad, democracia y legitimidad y hacer posible que las oportunidades para el desarrollo

aterricen (Cabrero, 2002: 21). Estos cambios desafían severamente la capacidad institucional para responder efectivamente a las demandas de la ciudadanía, situación que ha obligado al Estado a incluir nuevas voces dentro de los procesos de toma de decisiones y buscar nuevas formas de participación política en la etapa de formulación de soluciones, así como en la evaluación de las mismas (Murillo, 2006: 52-53). Para Cabrero (2002) innovar en gobiernos municipales significa readecuar las estructuras de administración y los mecanismos de interacción con la ciudadanía de tal forma que los resultados se traduzcan en bienestar y confianza en los gobernados. No hay una receta para mejorar de forma mecánica el gobierno municipal, es por esto que toma importancia la observación y registro en las reestructuraciones que en este sentido hacen los gobiernos locales (Cabrero, 2002: 20-25) donde se crean una especie de laboratorios en esta búsqueda de generar consensos y dar rumbo a la inquietud y energía ciudadana (Cabrero, 2000: 7).

En éstas tendencias democráticas y de pensamiento global, la ciudadanía del municipio de Culiacán Sinaloa no ha sido la excepción y además de la gestión de servicios públicos busca insertar en la agenda de gobierno temas como el medio ambiente, la equidad y civilidad, con una amplia gama de peticiones que recaen en estos tres temas. De igual forma la administración municipal ha buscado el mecanismo para recibir a los diferentes peticionarios ya sean individuales o grupales como comités de vecinos, organizaciones civiles y no gubernamentales, mesas directivas escolares, etc. En esta reestructuración del sistema de atención a la ciudadanía, se ha innovado en el tema de la participación ciudadana con miras a institucionalizar el denominado “Cabildo Abierto”. A través de este mecanismo se pretende el cumplimiento de objetivos generales plasmados en el Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016 (PMD, 2014:7).

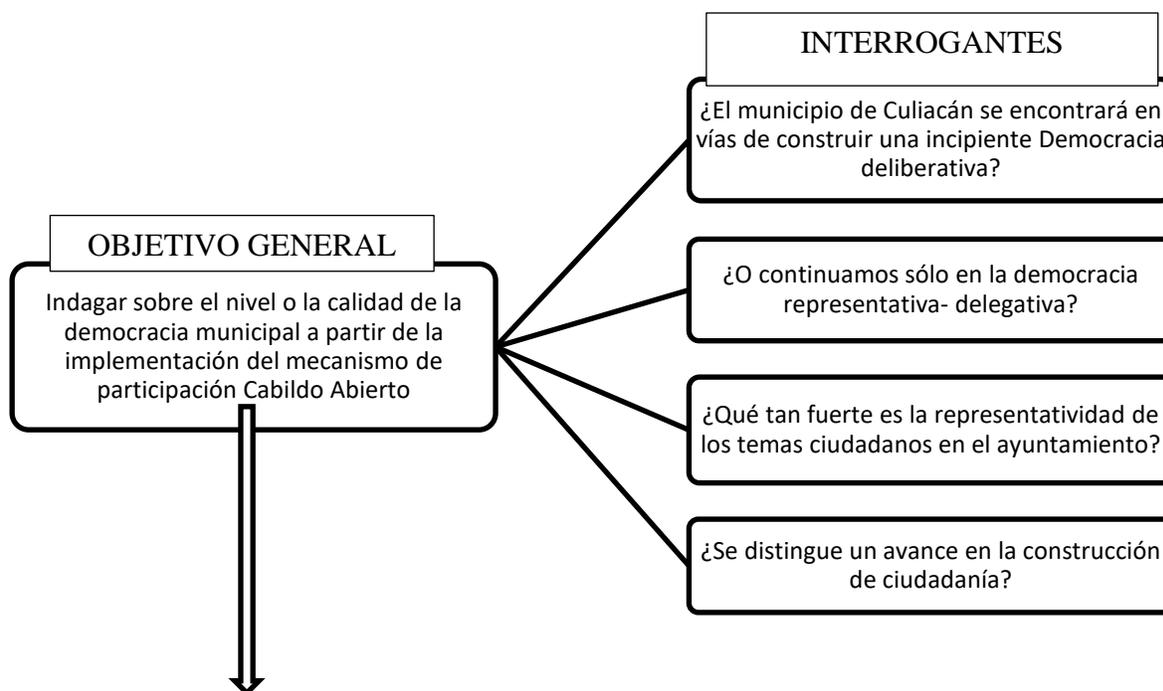
Marco teórico conceptual

Democracia

El primer referente teórico data del 380 a.C. en la más conocida e influyente obra de Platón: “La República”. La Democracia se instaura en un Estado de hombres libres y donde hay licencia, es evidente que cada quien podrá organizar su vida como mejor le agrade. Por lo tanto éste régimen será en el que haya más clases distintas de hombres. En este tipo de Estado, se pueden buscar otros sistemas políticos, ya que reúne toda clase de constituciones y el que quiera organizar un

Estado, encontrará en éste un bazar de sistemas políticos y podrá elegir el género de vida que más le agrade y vivir conforme a él. (Platón, nd: 252).

Cuadro 1.- Lógica de la investigación.



OBJETIVOS ESPECÍFICOS	INTERROGANTES
1. Describir un panorama general de los peticionarios y sus demandas y sistematizar la información para éste y posteriores análisis.	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Los ciudadanos acuden regularmente a las convocatorias de CA? - ¿De qué sectores del municipio provienen los participantes?
2. Distinguir entre las temáticas que se presentan, cuáles son las de mayor incidencia	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué organizaciones participan? - ¿Qué tanta participación directa e indirecta se presenta ante CA?
3. Identificar las formas en que se organizan los peticionarios para ser escuchados ante CA.	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Existe disposición por parte de la administración para atender las demandas? - ¿Existe disposición por parte del ayuntamiento para promover la participación

	ciudadana?
4. Identificar la presencia de un fenómeno creciente de participación ciudadana a través del CA.	<ul style="list-style-type: none"> - ¿En las propuestas, se distingue un interés generalizado por parte de la ciudadanía de algún tema en especial? - ¿Hay interés o seguimiento por parte del ciudadano para que les sean atendidas sus demandas o propuestas?

Fuente: elaboración propia.

Democracia moderna

O Democracia liberal definida por Sartori como un sistema político basado en el poder popular, en el sentido que la titularidad del poder pertenece al demos, y el ejercicio del poder está en manos de representantes elegidos periódicamente por el pueblo. La “democracia es el procedimiento y/o mecanismo que: a) genera una poliarquía abierta cuya competencia es el mercado electoral; b) atribuye poder al pueblo, y c) específicamente impone la responsabilidad (resposiveness) de los elegidos frente a los electores” (Sartori, 1993: 118).

Es lo que M. Merino y otros investigadores como Peschard y Ziccardi llaman Democracia representativa definida como: “El sistema en el que los ciudadanos toman decisiones políticas en forma colectiva a través de instituciones y reglas establecidas dentro de un marco de igualdad política” (Merino, 2007: 13-14). Debiendo garantizarse dentro de un marco de libre expresión, acceso a la información y el derecho de asociación.

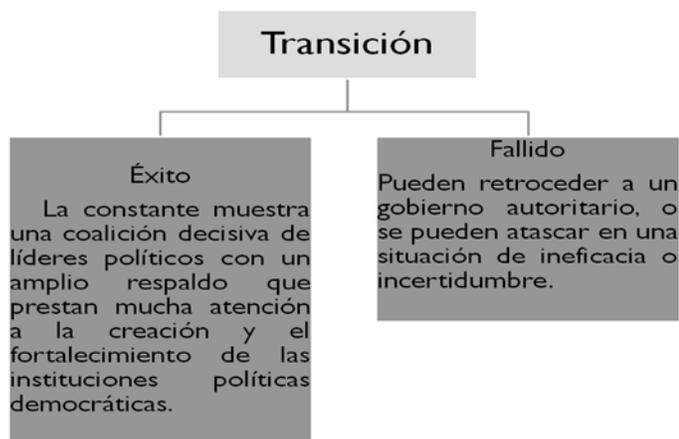
Democracia Delegativa

Es una variación de la Democracia Representativa instalada recientemente en algunos países de América Latina. Según Guillermo O’Donnell al establecerse un gobierno democráticamente se inicia una segunda transición más compleja.

No es una democracia consolidada institucionalmente. El lugar de las instituciones lo ocupan otras prácticas no formalizadas pero fuertemente operativas como el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción. Se basan en la premisa de quien sea que gane una elección

presidencial tendrá el derecho a gobernar como mejor considere.

Cuadro 2.- Concepto democracia delegativa.



Elaboración propia con teoría de O'Donnell, 1992.

Las políticas de su gobierno no necesitan guardar ninguna semejanza con las promesas de su campaña. Generalmente se sitúan sobre los partidos políticos y sobre los intereses organizados. La rendición de cuentas aparece como un mero obstáculo. Las elecciones constituyen un acontecimiento muy emocional. Después de la elección, los votantes quienes delegan, deben convertirse en una audiencia pasiva. Si la resistencia o grupos de interés salen a la calle simplemente se ignoran (O'Donnell, 1997: 1-9).

Democracia Participativa

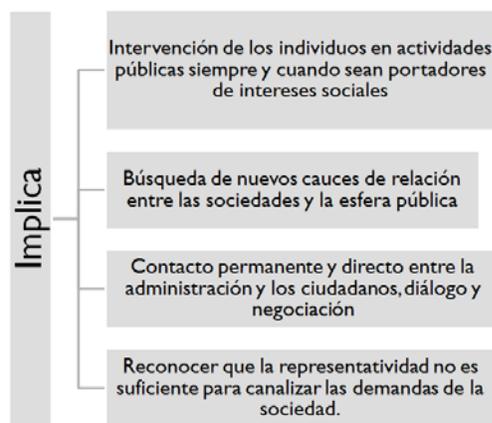
Es un complemento de la democracia representativa. No es la designación de una persona por ciertos grupos para sustituir a representantes electos. No consiste en decidir, sino en influir en la decisión. La decisión recae sobre los representantes y por ello la responsabilidad de la decisión es absolutamente suya y será exigible políticamente en las urnas (Sánchez, 1984: 41-42).

Democracia Deliberativa

En el texto “Más allá del estado nacional” de Jürgen Habermas (1998) se encuentra un bosquejo de este modelo que más tarde es desarrollado en “La inclusión del otro” del mismo autor (1999) donde lo conceptualiza como un tercer modelo de democracia derivado del modelo liberal y el

republicanismo al que finalmente denomina “Política deliberativa”. Este tipo de democracia es comprensible en términos de la teoría de la comunicación bajo las condiciones de las sociedades complejas. La ciencia funge como suministro de información traducida al lenguaje común y de forma adecuada de manera que pueda discutirse racionalmente en un espacio público. Y la racionalidad en términos de aceptabilidad, no de poseer verdades absolutas (Habermas, 1998: 153- 156).

Cuadro 3.- Implicaciones de la democracia participativa.



Elaboración propia con teoría de Cunill, 1999.

Para A. Rivero deliberar no es lo mismo que conversar, discutir o debatir mas bien supone sopesar, meditar y argumentar (Rivero 2006: 37). Para Gastill deliberar supone la reflexión sobre un asunto, valorar las fortalezas y debilidades de las posibles soluciones a un problema (Gastil, 2006: 69).

Borja se refiere a la deliberación como una forma novedosa de hacer política que requiere una ciudadanía sostenida en el rechazo a la exclusión, en la exigencia de participación y comunicación como demandantes de ciudad y espacio público. A su vez estos foros constituyen un medio eficaz de aprendizaje cultural (Borja citado en Murillo, 2006: 55). Estos movimientos requieren de una cultura política nueva en consecuencia con las problemáticas actuales, al respecto Borja señala el importante rol de los intelectuales para liderar el proceso de construcción de nuevas visiones de mundo que aboguen por la ciudadanía (Murillo, 2006: 56).

Cuadro 4.- Requerimientos para la deliberación.



Elaboración propia con teoría de Habermas, Gastill y Rivero.

Metodología

Con Sartori podemos definir la democracia como: Sustantivo - denota una determinada realidad, O como: Adjetivo - indica una propiedad o atribución de algo que lleva a realizar una graduación. No se imponen dualizaciones, entre todo y nada. Y nada prohíbe que el así llamado tratamiento cualitativo del concepto de democracia incluya semi-democracias, casi dictaduras, y todas las mezclas intermedias que queramos (Sartori, 1993: 118).

Cuadro 5.- Democracia como adjetivo y como sustantivo.



Elaboración propia con teoría de Sartori.

Para Ziccardi y Saltalamacchia la importancia del gobierno local radica en la

governabilidad ya que en este nivel es donde se gestiona todo lo concerniente al espacio público y lo definen como la capacidad de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales. Desde esta perspectiva un buen gobierno local es el que promueve el bienestar general y está dispuesto a hacerlo a través de elevar:

- A) Eficiencia, eficacia y responsabilidad de sus funciones.
- B) Honestidad y transparencia de la hacienda local.
- C) Atención equitativa e incluyente de las demandas ciudadanas.
- D) Participación y/o aliento de la participación ciudadana institucionalizada.

Y la gobernabilidad depende de la calidad de la democracia, es decir del nivel de involucramiento de los ciudadanos (Saltalacchia y Ziccardi, 2005).

Evaluación por resultados

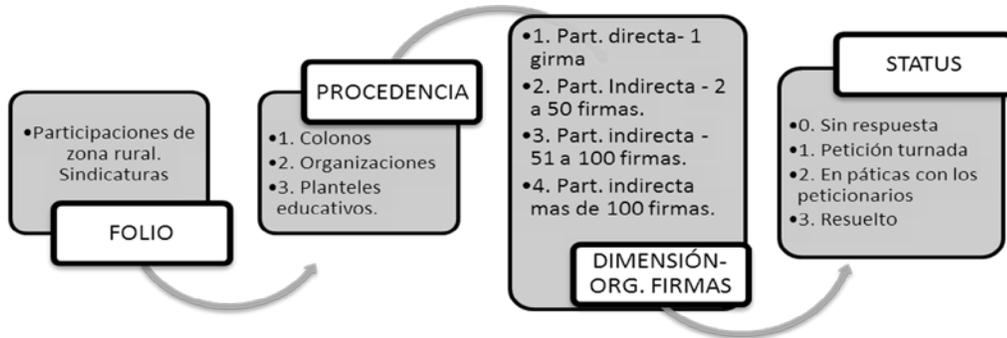
Consiste en medir los efectos producidos; estos, a través de algunos indicadores predefinidos como son las opiniones, quejas, resultados de encuestas (Mejía, 2003: 145).

En este caso se pretende medir la disposición de atención a las demandas, disposición para promover la participación ciudadana y la percepción de una cultura ciudadana en los participantes.

Las variables y su sistematización en spss

1. Colonos: se refiere a las demandas de una colonia o un punto concreto como una calle, cruce, puente, deportivo o parque.
2. Organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles: en este caso las participaciones son indirectas, el que se presenta es el portavoz de una asociación o grupo.
3. Asociación de padres de familia: las peticiones que proceden de este grupo son para mejoras del plantel educativo donde asisten sus hijos.
4. Y los peticionarios generales no representan colonia, organización ni planteles educativos, sus peticiones o propuestas son de interés general.

Cuadro 6.- Lógica de la sistematización.



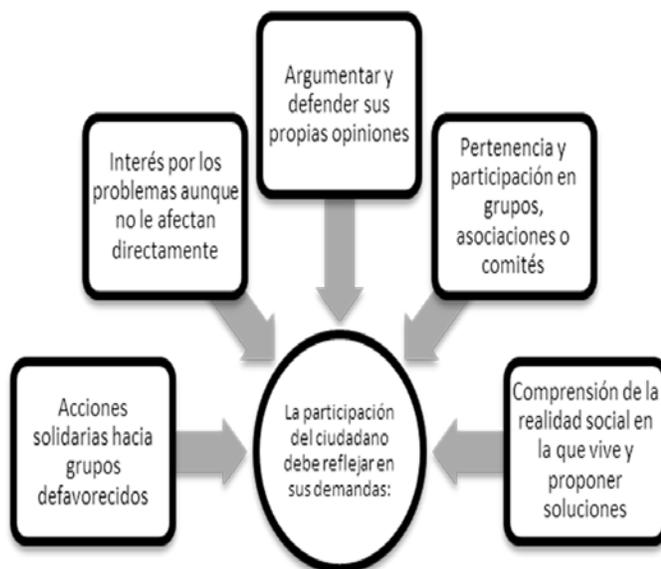
Elaboración propia.

Cuadro 7.- Variables a evaluar.



Elaboración propia.

Cuadro 8.- Variables ciudadanía.



Elaboración propia.

Resultados

El Cabildo Abierto queda instituido en febrero de 2014 con la aprobación por unanimidad de votos por lo que se reforman y adicionan diversas disposiciones al reglamento interno del H. Ayuntamiento de Culiacán, Sin.

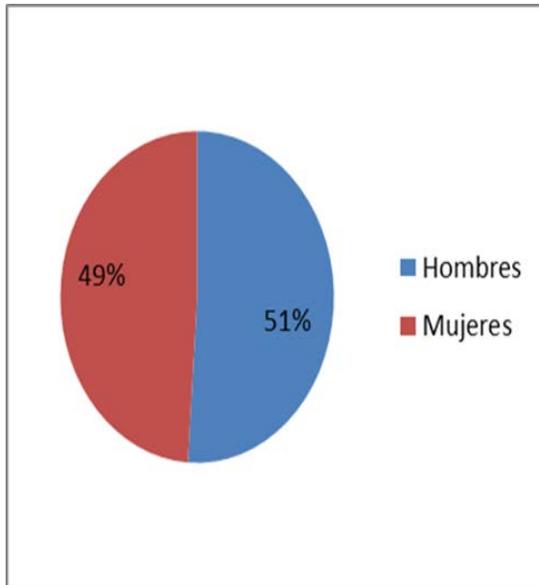
Cuadro 9.- Participación ciudadana foliadas por sesión mensual.

Sesión	Mes	# de Folio al inicio de la sesión.	# de Folio al término de la sesión	Participaciones
1	Marzo	1	90	78
2	Abril	92	180	76
3	Mayo	181	250	65
4	Junio	251	321	61
5	Julio	322	368	43
6	Agosto	369	424	49
7	Septiembre	425	485	48
8	Octubre	486	520	29
9	Noviembre	521	564	38
10	Diciembre	566	612	33
11	Enero	613	667	49
12	Febrero	668	706	30
TOTAL				599

Elaboración propia.

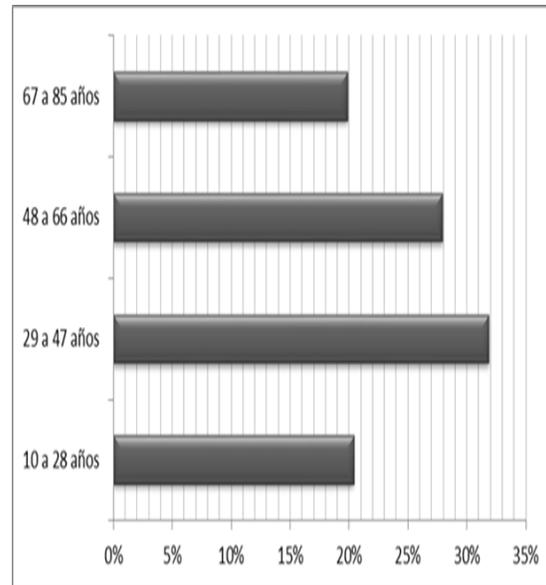
Generalidades de los participantes

Gráfico 10.- Participación por sexo.



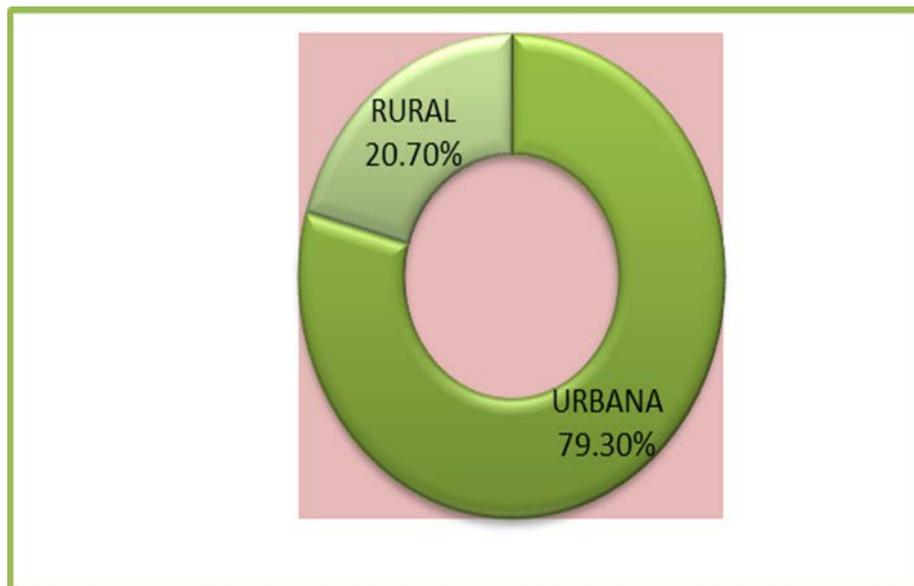
Elaboración propia.

Gráfico 11.- Participación por edad.



Elaboración propia.

Gráfico 12.- Participación por zona.



Elaboración propia.

Cuadro 13.- Proporción por zona

ZONA	POBLACIÓN	REGISTROS	PROPORCIÓN
URBANA	675,773	475	0.070290%
RURAL	182,865	124	0.067810%
TOTAL	858,638	599	0.069762%

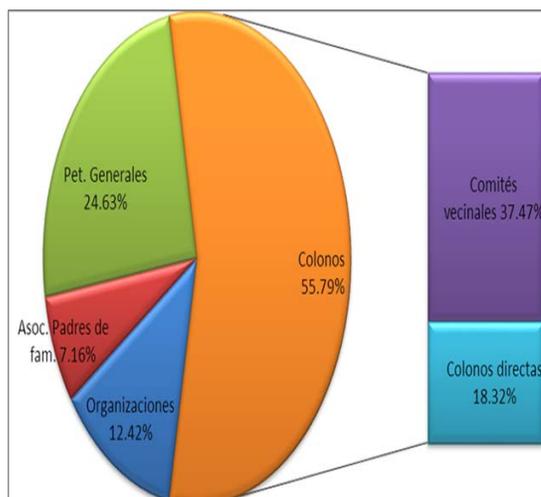
Elaboración propia.

Cuadro 14.- Participación por tema.

TEMAS	Frecuencia	Porcentaje
Servicios públicos	207	34.6 %
Obra públicas de interés general	104	17.4 %
Impl. de prog. relativos a los derechos humanos	139	23.2 %
Impulso a las actividades productivas	11	1.8 %
No contemplados en los temas de cabildo	80	13.4 %
Peticiones de planteles educativos	58	9.7 %
Total	599	100 %

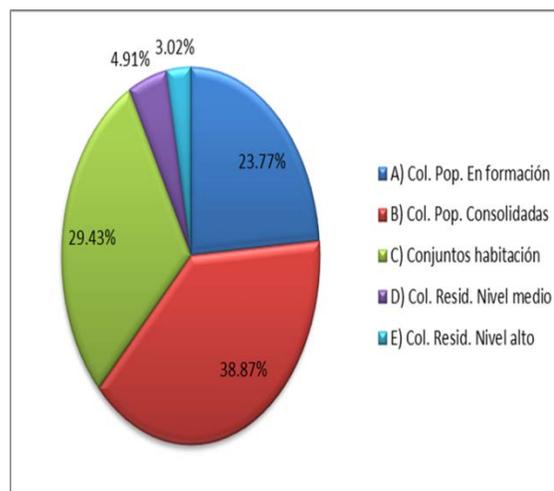
Elaboración propia.

Gráfico 15.- Part. por procedencia.



Elaboración propia.

Gráfico 16.- Part. por tipo de poblamiento.



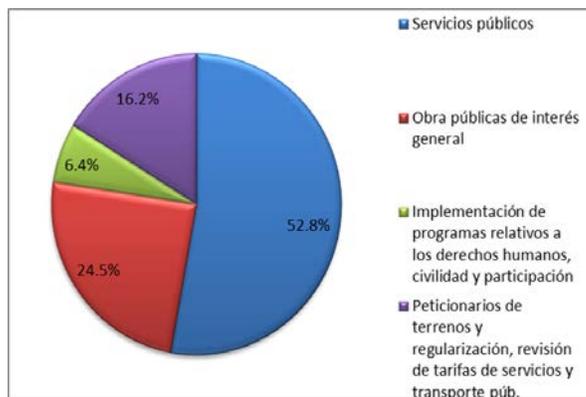
Elaboración propia.

Cuadro 17.- Peticiones zona urbana por tipo de poblamiento.

	Petición												Total
	A, potable, alcantarillado, alumbrado, limpieza y recolección.	Mercados, panteones, rastros, calles, jardines, parques y su equipamiento.	Seguridad pública.	Obras para mitigar problemas de inundación.	Pavimentación, apertura de nuevas vialidades, construcción de puentes peatonales o pasos a desnivel.	Mantenimiento y construcción de infraestructura municipal.	Fomento a la cultura, deporte, civilidad: cuidado del ambiente, protección animal, prevención de delitos y de accidentes de tránsito.	Igualdad entre hombres y mujeres, protección a la niñez, discapacitados, tercera edad y jóvenes.	Salud.	Petición de terrenos en donación para parques, escuelas, dispensarios, comedores, orfanatos o vivienda.	Regularización de predios, escrituración de terrenos y petición de material para construcción.	Revisión de tarifas, agua, luz, predial y transporte público.	
Colonias populares de nueva creación	16	1	1	6	5	2	0	0	4	7	20	1	63
Colonias populares consolidadas	28	20	4	9	16	8	6	1	0	5	4	1	102
Conjuntos habitacionales	17	34	5	8	5	4	2	0	2	3	0	0	80
Residenciales nivel medio	5	2	2	0	0	0	1	0	1	1	0	0	12
Residenciales nivel alto	3	2	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	8
Total	69	59	12	24	27	14	9	1	7	17	24	2	265

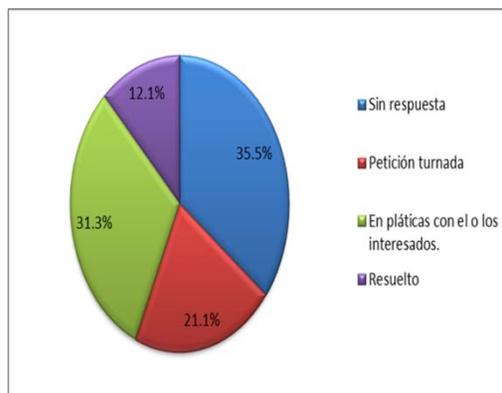
Elaboración propia.

Gráfico 18.- Pet. de colonos por tema.



Elaboración propia.

Gráfico 19.- Estatus de la petición.



Elaboración propia.

Cuadro 20.- Pet. de planteles educativos.

NIVEL ESCOLAR	Petición			Total
	Servicios agua y luz.	Techumbres, bardas perimetrales, aulas.	Arreglos varios en mobiliario, baños o materiales, etc.	
Kínder	3	9	4	16
Primaria	1	7	5	13
Secundaria	2	1	1	4
Nivel superior	0	0	1	1
Total	6	17	11	34

Gráfico 21.- Estatus de pet. de planteles ed.



Elaboración propia.

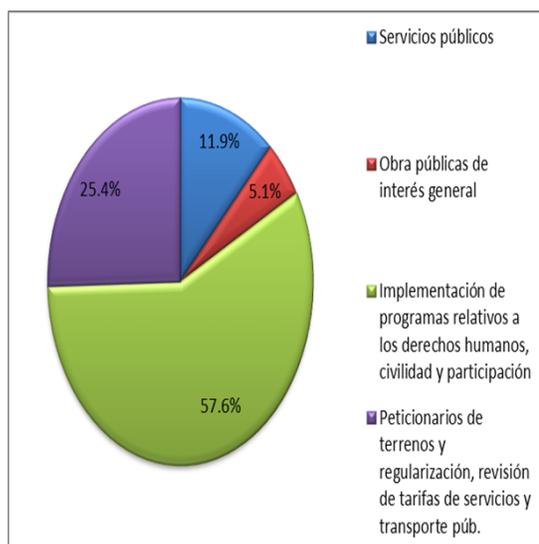
Elaboración propia.

Cuadro 22.- Peticiones de organizaciones civiles.

Peticiones	Frecuencia	Porcentaje
A. Potable, alcantarillado, alumbrado, limpia y recolección.	3	5.1
Mercados, panteones, rastros, calles, jardines, parques y su equipamiento.	3	5.1
Seguridad pública.	1	1.7
Pavimentación, apertura de nuevas vialidades, construcción de puentes peatonales o pasos a desnivel.	3	5.1
Fomento a la cultura, deporte, civilidad: participación, cuidado del ambiente, protec. animal, prev. de delitos y de accidentes de tránsito.	20	33.9
Igualdad entre hombres y mujeres, protección a la niñez, discapacitados, tercera edad y jóvenes.	11	18.6
Salud, paz social, bienestar y educación.	3	5.1
Petición de terrenos en donación para parques, escuelas, dispensarios, comedores, orfanatos o vivienda.	5	8.5
Regularización de predios, escrituración de terrenos y petición de material para construcción.	6	10.2
Revisión de tarifas, agua, luz, predial y transporte público.	4	6.8
Total	59	100.0

Elaboración propia.

Gráfico 23.- Pet. de organizaciones.



Elaboración propia.

Gráfico 24.- Estatus de pet. de organizaciones.



Elaboración propia.

Cuadro 25.- Demandas de peticionarios generales.

PETICIÓN	Frecuencia	Porcentaje
Agua potable, alcantarillado, alumbrado, limpia y recolección.	6	5.1
Mercados, panteones, rastros, calles, jardines, parques y su equipamiento.	6	5.1
Pavimentación, apertura de nuevas vialidades, construcción de puentes peatonales o pasos a desnivel.	2	1.7
Mantenimiento y construcción de infraestructura municipal.	6	5.1
Fomento a la cultura, deporte, civilidad: participación, cuidado del ambiente, protección animal, prev. delitos y de acc.de tránsito.	46	39.3
Igualdad entre hombres y mujeres, protección a la niñez, discapacitados, tercera edad y jóvenes.	19	16.2
Salud, paz social, bienestar y educación.	12	10.3
Turismo, comercio e industria.	4	3.4
Pesca, ganadería, agricultura y acuacultura.	1	.9
Servicios.	1	.9
Petición de terrenos en donación para parques, escuelas, dispensarios, comedores, orfanatos o vivienda.	4	3.4
Revisión de tarifas, agua, luz, predial y transporte público.	10	8.5
Total	117	100.0

Elaboración propia.

Gráfico 26.- Peticionarios generales por tema. Gráfico 27.- Estatus peticionarios gen.



Elaboración propia.



Elaboración propia.

Zona Rural

Cuadro 28.- Peticiones por procedencia.

PROCEDENCIA	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Sindicaturas	94	75.8	75.8	75.8
Organizaciones en sindicaturas	6	4.8	4.8	80.6
Soc. padres de familia en sindicaturas	24	19.4	19.4	100.0
Total	124	100.0	100.0	

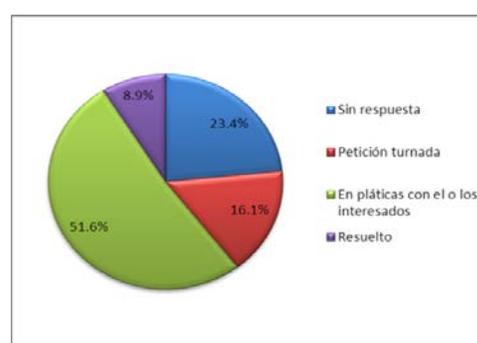
Elaboración propia.

Gráfico 29.- Peticiones por tema



Elaboración propia.

Gráfico 30.- Estatus de las peticiones



Elaboración propia.

Cuadro 31.- Evaluación de la disposición a satisfacer las demandas.

Hay mecanismos institucionalizados para atender las demandas?	No = 0 Si = 1	1
Están formalmente establecidos y bien publicitados?	No = 0 Si = 1	1
Hay recepción y reconocimiento de las demandas ciudadanas?	No = 0 Si = 1	1
Se satisfacen las demandas cuándo éstas son factibles?	No = 0 Se turna = 2 Se le da seguimiento = 3 Se resuelve = 4	0
Se gestiona ante otras autoridades cuando escapa de su competencia municipal?	No = 0 Si = 1	0
TOTAL		3

Elaboración propia.

Interpretación:

Hay una baja disposición a satisfacer las demandas ciudadanas, de no haber implementado el mecanismo de recepción Cabildo abierto, el índice nos habría arrojado una ausencia total de este rubro.

Cuadro 32.- Evaluación de la disposición a promover la participación ciudadana.

Se atiende a los demandantes de forma equitativa?	No = 0 Si = 1	0
Para concretar la participación no se requiere algún tipo de intercambio de favores?	No = 0 Si = 1	1
La sociedad participa de forma autónoma?	No = 0 Si = 1	1
Hay seguimiento de las demandas de cerca con los peticionarios?	No = 0 Si = 1	0
La ciudadanía participa en procesos decisorios del gobierno local?	No = 0 Si = 1	0
TOTAL		2

Elaboración propia.

Interpretación:

Hay una baja disposición a promover la participación ciudadana en el ayuntamiento de Culiacán a través de este mecanismo implementado para ese fin. En sí los dos índices fueron negativos,

mas no ausentes. Hay una base de inicio que se puede modificar y mejorar para el fortalecimiento de la participación ciudadana y la solución de problemáticas generales en el municipio.

Cuadro 33.- Percepción a una inclinación de los peticionarios hacia una cultura ciudadana.

Acciones solidarias hacia grupos desfavorecidos.	Muy bueno
Interés por los problemas aunque no le afectan directamente.	Bueno
Argumentar y defender sus propias opiniones.	Muy bueno
Pertenencia y participación en grupos, asociaciones o comités.	Bueno
Comprensión de la realidad social en la que vive y proponer soluciones.	Bueno

Elaboración propia.

Interpretación:

Se percibe una muy buena disposición a participar, así como una cultura ciudadana en pro del bienestar, la solidaridad y la tolerancia. También un elevado nivel de conocimiento de ciertos temas que se propusieron y trataron.

Conclusiones

El análisis del gobierno municipal, a través de “Cabildo Abierto” en el período 2014-2016 presenta particularidades correspondientes a varios tipos de democracia, es decir; podemos ver rasgos de democracia representativa por el hecho de resultar de un proceso electoral institucionalizado o de participativa por la innovación implementada en la recepción de demandas y peticiones en el que todos pueden participar. Esto en parte, es el velo que cubre el tipo de democracia por la que realmente se inclina que es la democracia delegativa. Bajo éste tipo de democracia, el ejercicio de participación ciudadana que se llevó a cabo no puede ir más allá de una fase consultiva, en la que solo se expresa una opinión o manifestación de conocimiento. Ha sido un período de gobernabilidad poco eficiente y eficaz y nula gobernanza. Esto nos responde al objetivo general de situar a este gobierno local en el tipo de democracia, aunque todo indica que no fue un “buen gobierno” no podemos decir que todo fue negativo. Cabildo abierto no cumplió con las expectativas creadas, lo cual no quiere decir que se tenga que dar un paso atrás.

Es importante la maduración y consolidación de éste, para que garantice y de certidumbre a los procedimientos institucionales que acrediten no solo eficacia sino permanencia y continuidad.

El análisis del material empírico recogido hace evidente la pertinencia de una política de integración sociedad-gobierno real, que expanda las ideas de participación más allá de lo consultivo que se dibujan en la ciudadanía. En este proceso de participación se reconocieron los lazos de pertenencia a alguna comunidad política y cultural por parte de ciudadanos líderes y organizaciones que los llevó al diálogo y consenso en temas de transparencia y urbanismo. Esto refleja una visión deliberativa dialógica en la búsqueda de soluciones.

Bibliografía

- Ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa. (2014) “Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016”, Página oficial del ayuntamiento de Culiacan. [en línea]. México, disponible en: <https://apps.culiacan.gob.mx/transparencia/archivos/plan-municipal-de-desarrollo-culiacan.pdf> [Accesado el 3 de mayo de 2016]
- Cabrero, E., (coord.) (2002) *Innovación en Gobiernos Locales: un panorama de experiencias municipales*. México, CIDE-Fundación Ford.
- Cunill, N., (1991), *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD.
- Gastil, J., (2006) “Promoviendo el desarrollo de una cultura cívica deliberativa: el valor potencial de la deliberación pública para la gestión municipal en México” en Selee, A. y L. Santín., (coords.), *Democracia y ciudadanía. Participación Ciudadana y Deliberación Pública en Gobiernos Locales Mexicanos*. Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, Agora.
- Habermas, J. 1998, *Más allá del Estado nacional*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Habermas, J. 1999, *La inclusión del otro*. Barcelona España, Paidós.
- Mejía, J., (2003) *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*. México, Porrúa.
- Merino, M., (2007) *Para entender el municipio*. México, ed. Nostra.
- Murillo, G., (2006) “El fortalecimiento de la Ciudadanía: consideraciones sobre gobernanza, participación ciudadana y democracia deliberativa en la era de la globalización” en Selee,

- A. y L. Santín., (coords.), Democracia y ciudadanía. Participación Ciudadana y Deliberación Pública en Gobiernos Locales Mexicanos. Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, Agora.
- Peschard, J., (2006) “Prólogo” en Selee, A. y L. Santín., (coords.), Democracia y ciudadanía. Participación Ciudadana y Deliberación Pública en Gobiernos Locales Mexicanos. Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, Agora.
- O’Donnell, G. (2007) Disonancias: Críticas democráticas a la democracia. Buenos Aires, Paidós.
- Platón., (nd) “La República” en Nueva Acrópolis.es. [en línea]. México, disponible en: http://www.nueva-acropolis.com/filiales/libros/Platon-La_Republica.pdf [Accesado el 10 octubre de 2015]
- Rivero, A., (2006) “¿Del gobierno local a la gobernación municipal? La participación y la deliberación democráticas en perspectiva histórica” en Selee, A. y L. Santín., (coords.), Democracia y ciudadanía. Participación Ciudadana y Deliberación Pública en Gobiernos Locales Mexicanos. Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, Agora.
- Sánchez, M. (1984). “Elementos de la Participación Ciudadana” en Revista reALA de estudios de la ADMINISTRACIÓN LOCAL Y AUTONÓMICA [en línea] No. 221. Madrid, España, disponible en: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=issue&op=view&path%5B%5D=532> [Accesado el 14 de enero de 2015]
- Sartori, G. (1993) “¿Qué es la Democracia?” en Biblioteca Jurídica Virtual [en línea] México, Tribunal Federal electoral, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1135> [Accesado el 11 de mayo de 2016]
- Selee, A. y L. Santín., (coords.) 2006, Democracia y ciudadanía. Participación Ciudadana y Deliberación Pública en Gobiernos Locales Mexicanos. Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, Agora.

Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C.
Sede: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en
Ciencias y Humanidades
Universidad Nacional Autónoma de México
Torre II de Humanidades 6º piso
CU, CDMX, México
Tel. 52 (55) 5623-0442

Universidad Autónoma de San Luis Potosí
Álvaro Obregón #64, Col. Centro, C.P. 78000
San Luis Potosí, S.L.P. México
Tel. +52 (444) 826 2300

El Colegio de San Luis, A.C.
Parque de Macul No. 155
Fracc. Colinas del Parque
San Luis Potosí, S.L.P. 78299
Tel. (444) 8 11 01 01