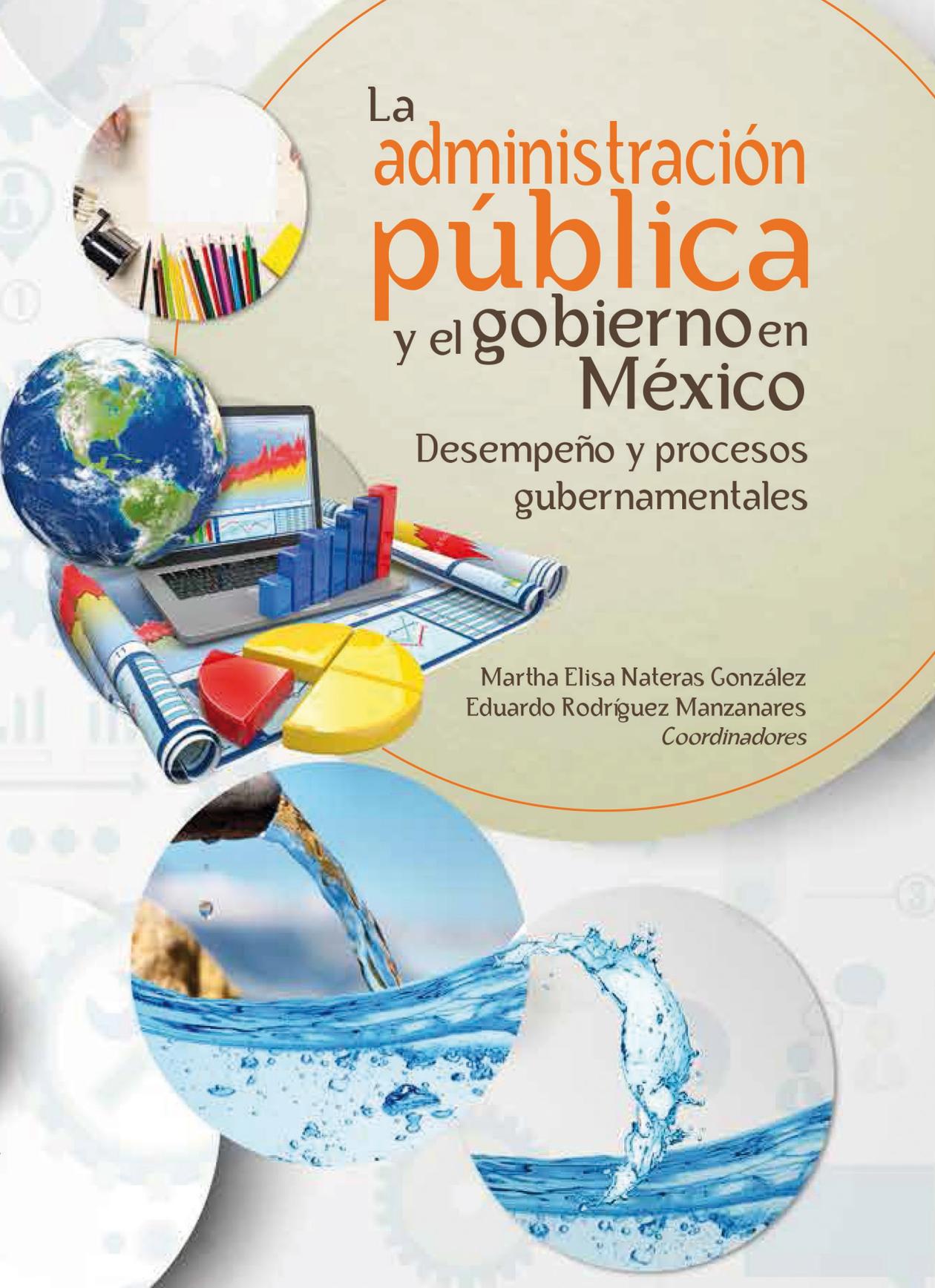


La administración pública y el gobierno en México

Desempeño y procesos
gubernamentales

Martha Elisa Nateras González
Eduardo Rodríguez Manzanares
Coordinadores



La
administración
pública
y el gobierno en
México

Desempeño y procesos
gubernamentales

La
administración
pública
y el gobierno en
México

Desempeño y procesos
gubernamentales

Martha Elisa Nateras González
Eduardo Rodríguez Manzanares
Coordinadores



Universidad Autónoma del Estado de México
UAEM

MAPorrúa
librero-editor • México

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

351.0972
A238

La administración pública y el gobierno en México : desempeño y procesos
gubernamentales / coordinado por Martha E. Nateras González y Eduardo Rodríguez
Manzanares -- 1ª ed. -- México : Universidad Autónoma del Estado de México : Miguel
Ángel Porrúa, 2017
279 p. : 17 × 23 cm. (Las Ciencias Sociales. Tercera Década)

ISBN 978-607-524-141-8

1. Administración pública -- México. 2. Políticas públicas. 3. Productividad gubernamental. 4.
México -- Política y gobierno -- Evaluación.

Primera edición, agosto del año 2017

© 2017

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

© 2017

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-524-141-8

En cumplimiento a la normatividad sobre el acceso abierto de la investigación científica, esta obra se pone a disposición del público en su versión electrónica en el repositorio de la UAEMEX (<http://ri.uaemex.mx>) para su uso en línea con fines académicos y no de lucro, por lo que se prohíbe la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de esta presentación impresa sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de GEMAPORRÚA, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

LIBRO IMPRESO SOBRE PAPEL DE FABRICACIÓN ECOLÓGICA CON BULK A 80 GRAMOS

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000, CDMX

Introducción

El gobierno se materializa a través de la Administración Pública, opera por medio de dependencias y entidades adscritas al Poder Ejecutivo. Sus principales actividades están relacionadas con la planeación, la organización, la administración de recursos humanos, la dirección y el control. A partir de este planteamiento inicial, el libro que aquí se presenta *La Administración Pública y el gobierno en México: desempeño y procesos gubernamentales* pretende aportar al estudio de las administraciones públicas, a través del análisis del desempeño de los gobiernos, tanto en el ámbito federal, estatal y municipal.

El texto está organizado en 10 capítulos. En el capítulo denominado “Participación ciudadana y gobernanza regulatoria en los servicios de agua potable y saneamiento: Argentina, Colombia y México”, María Soledad Gaytán Olmedo presenta una aproximación a las reformas institucionales aplicadas para mejorar la gobernanza regulatoria en los servicios de agua potable y saneamiento. Analiza los casos de Argentina, Colombia y México, hace un análisis exploratorio y examina tres variables fundamentales para revisar la reestructuración institucional del sector a saber: 1) reformas institucionales para habilitar la participación del sector privado; 2) constitución de una agencia regulatoria independiente para regular los servicios, y 3) mecanismos institucionales habilitados para facilitar la participación ciudadana en los sistemas regulatorios.

En el capítulo “Redes, poder y gobernanza. Características y desempeño de las redes de política pública en el contexto local a partir de la experiencia del Programa Pueblos Mágicos en Valle de Bravo”, Cristo Avimael Vázquez Ceballos y Gabriela Pérez Yarahúan abren el debate en torno a los

factores que promueven o impiden que las redes de política pública⁴ actúen como un mecanismo para promover acciones conjuntas. Este texto hace una revisión de la literatura en torno al tema, y a través de ella explica que la interacción de los actores determina su desempeño colectivo. Para corroborar este planteamiento desarrollan un análisis cualitativo y cuantitativo de redes sociales, a partir de esa información empírica se sistematiza la organización operativa de una política pública federal de turismo en el municipio de Valle de Bravo, Estado de México, y se confirma que la estructura de la red influye en el desarrollo de bienes públicos, resultando relevante la cualidad del poder estructural para explicar dicha incidencia.

En el capítulo “Administrando las finanzas mundiales”, René Arenas Rosales señala que las finanzas mundiales se transformaron radicalmente en los últimos 35 años debido a las políticas de liberalización y desregulación financieras, convirtiéndose en un material altamente volátil, capaz de destruir y desintegrar todo lo que se atraviesa en su camino. Por ello, esta transformación generó una excesiva expansión crediticia que impulsó el crecimiento de los mercados de valores y la participación de nuevos actores financieros. Lo interesante en el texto es que señala con claridad que el proceso de globalización financiera fue impulsado por una fuerte presencia del Estado, que fue responsable del levantamiento de los controles sobre flujos financieros transnacionales, la privatización masiva de activos públicos y la desregulación en otras esferas. Esto, dice el autor, permite explicar la integración, la globalización e influencia de los mercados bursátiles y redefine el nuevo sistema monetario internacional. El texto señala que, la disminución en las tasas de crecimiento se agudiza debido a que el sector público ha sacrificado las políticas de empleo y crecimiento en aras de obtener una mayor estabilidad financiera y monetaria.

En el capítulo “Mejores prácticas de gobierno electrónico en portales estatales”, Rodrigo Sandoval Almazán y Tania Magdalena Romero Gutiérrez analizan la importancia del uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en la gestión pública de los gobiernos estatales. El texto parte del reconocimiento de que la gestión pública ha sufrido cambios importantes a lo largo de las últimas décadas, por tanto es necesario hacer uso de nuevas formas de administrar los recursos públicos. Sin embargo,

⁴Entienden las redes de política pública como constructos de acción colectiva en procesos de gobernanza.

señalan que pocas administraciones públicas locales han adoptado las TIC en la gestión pública. Por ello, el documento explora el uso de las TIC en la gestión pública de las 32 entidades federativas de la República Mexicana, para ver los avances en materia de gobierno electrónico, tomando como referente el cobro de servicios en los portales de gobierno electrónico y un estudio comparativo.

En el capítulo “La filosofía de John Rawls como fundamento de la justicia administrativa en México”, Romy Salvador Aquino y Guillermina Díaz Pérez reflexionan en torno a la justicia administrativa mexicana, tomando como objeto de estudio el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a partir de la teoría de la justicia de Rawls. El texto parte de la idea de la justicia como fuente generadora de confianza, apego e identidad de los ciudadanos en la ley administrativa y la aplicación de lo justo, que conduce a la convicción institucional de forjar la seguridad e interés de los gobernados en la correcta aplicación de la ley por parte de los órganos gubernamentales. El trabajo se estructura en tres apartados, el primero aborda el tema de la justicia, el segundo la teoría de la justicia según Rawls y el tercero la justicia administrativa dentro de la Administración Pública.

En el capítulo “La agenda en materia de seguridad pública en México: perspectivas a nivel federal, estatal y municipal”, Martha Elisa Nateras González y Bernardo Aguilar Rodríguez señalan que el incremento en los niveles de delincuencia, la percepción de inseguridad y el temor ciudadano, cuando se combinan con la problemática social que se presenta hoy en día en nuestro país, genera desconfianza en las instituciones y produce una sociedad cada vez más vulnerable. Por ello, el tema de la seguridad se ha convertido en las últimas tres décadas en una de las principales preocupaciones sociales en México, porque más allá de su impacto en el desarrollo económico, la violencia social y la organizada afectan el tejido social. Pues, como bien señalan los autores, cuando se presenta un incremento de los delitos y se empieza a generar una sensación de inseguridad, la ciudadanía empieza a desconfiar de sus autoridades, generándose una actitud de apatía por parte de la sociedad que no está dispuesta a cooperar en la búsqueda de soluciones contra la violencia y la delincuencia, impactando en la pérdida de legitimidad de las instituciones.

En el capítulo “Análisis de la política pública en materia educativa a la luz de la reforma educativa 2013”, Martha Esthela Gómez Collado analiza

la reforma constitucional en materia educativa, señalando que para lograr esto el gobierno federal instrumentó una serie de políticas públicas encaminadas a dar legitimidad a las reformas de los artículos 3º y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La reforma educativa, dice la autora, tiene como objetivo principal incrementar la calidad en la educación pública obligatoria correspondiendo al nivel preescolar, primario, secundario y medio superior, por tanto, se centra en el establecimiento del Servicio Profesional de Carrera y en la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa como órgano autónomo. El propósito de este capítulo es revisar las políticas públicas en materia educativa con la finalidad de analizar si estas reformas constitucionales están orientadas a elevar la calidad educativa en el nivel básico y medio superior.

En el capítulo “Migración forzada: un reto para la gestión local y las políticas públicas”, Enrique Damián Palma Martínez y Laura Mota Díaz plantean que el incremento de la violencia vinculada con el crimen organizado y la lucha del Estado mexicano contra el narcotráfico han generado las condiciones para el desplazamiento forzado de personas. Consideran que esto es un tipo de migración, si bien este fenómeno no se presenta en el Estado de México con la misma intensidad que en otras entidades, la región sur de nuestra entidad no es ajena a esta dinámica poblacional. El planteamiento central de los autores es que el desplazamiento interno forzado constituye un nuevo patrón de migración, lo que supone nuevos retos para las administraciones municipales del sur de la entidad, tanto de municipios expulsores como receptores, por ello es fundamental repensar la gestión local a partir de la necesidad y posibilidad de ampliar sus facultades y capacidades para atender esta problemática.

En el capítulo “La democracia como régimen de gobierno contemporáneo. Reflexiones en torno a los instrumentos de la democracia directa”, Martha Elisa Nateras González y Oscar Andrés Campuzano Álvarez señalan que sin la participación de los ciudadanos en la vida política, la democracia carece de sentido y legitimidad. En el texto se afirma que contar con una ciudadanía que se interese, se informe y participe es fundamental, si se parte de la idea que la democracia es un sistema de gobierno basado en la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, es fundamental que se generen incentivos que acerquen a la ciudadanía a la participación. Los autores parten del supuesto de que la democracia directa podría incen-

tivar a los ciudadanos a tomar parte de las decisiones gubernamentales, por ello analizan algunas figuras o instrumentos de democracia directa para tratar de argumentar su papel como promotores de la participación.

Finalmente, en el capítulo “La democratización de los medios de radiodifusión en México, una cuestión necesaria y urgente en la agenda política”, Luz de Azucena Rueda de León Contreras y Laura Mota Díaz abordan la importancia de la radiodifusión en el plano social y en el entorno de los nuevos espacios públicos. El texto se orienta a demostrar que el Estado mexicano debe proteger y vigilar esta actividad, mediante la democratización de los medios y la instrumentación de políticas públicas idóneas para tales fines, debido a que la radiodifusión no lucrativa está en franca desventaja frente a los medios comerciales. Aunado a lo anterior, la opinión pública señala que las acciones gubernamentales no han equilibrado esas desigualdades; lejos de eso, sólo han favorecido los intereses de las emisoras comerciales.

El texto que aquí se presenta, permite al lector reconocer distintas problemáticas de las administraciones públicas en diferentes vertientes, así como reconocer diagnósticos y alternativas de solución, acordes a la problemática planteada.

LOS COORDINADORES

Participación ciudadana y gobernanza regulatoria en los servicios de agua potable y saneamiento: Argentina, Colombia y México

María Soledad Gaytán Olmedo

RESUMEN

El texto presenta una aproximación a las reformas institucionales aplicadas para mejorar la gobernanza regulatoria en los servicios de agua potable y saneamiento. La evidencia empírica corresponde a los casos de Argentina, Colombia y México. La selección de estos países sin ser arbitraria, no representa en sí misma un estudio comparativo. Se busca mostrar los hallazgos de un estudio exploratorio dirigido a examinar tres variables sustantivas para caracterizar la reestructuración institucional del sector: *i)* reformas institucionales para habilitar la participación del sector privado; *ii)* constitución de una agencia regulatoria independiente para regular los servicios y *iii)* mecanismos institucionales habilitados para facilitar la participación ciudadana en los sistemas regulatorios.

INTRODUCCIÓN

La discusión sobre los procesos de apertura a la participación del sector privado en el suministro de los servicios de agua y saneamiento en los que se embarcaron muchos países en desarrollo, se ha centrado en justificar su fracaso en la débil institucionalidad regulatoria que acompañó a la privatización: entes reguladores ineficientes, marcos regulatorios poco específicos o inexistentes, incumplimiento de ciertas pautas de procedimiento como el saneamiento previo de las empresas, corrupción en los procesos, diseños que subestimaron las restricciones institucionales y diferencias en

capacidades de los países (Nahón y Bonofiglio, 2007; Estache y Wren-Lewis, 2010; Corrales, 2004; Solanes y Jouravlev, 2007).

El entusiasmo por un modelo relativamente homogéneo centrado fundamentalmente en la creación de una agencia regulatoria copiada de las adoptadas en los países desarrollados no ha garantizado un proceso regulatorio efectivo y no ha protegido a los consumidores, contribuyentes e inversores de conflictos costosos.¹ Además, contrario a lo que hoy se considera una “buena práctica”, varios países en desarrollo establecieron una agencia regulatoria después de haber abierto los servicios de agua y saneamiento a la participación privada. Hasta 2004 sólo dos tercios de los países donde había participación del sector privado habían creado una agencia regulatoria (Estache y Wren-Lewis, 2010).

En tal contexto, se ha puesto sobre la mesa de discusión la idea de que la dicotomía *público vs. privado* pierde el punto de discusión real, ya que en todo caso se tendrían que examinar las barreras que impiden el acceso de los pobres a los servicios o las asimetrías en la calidad de los servicios, vinculadas a su escaso poder para influir en la toma de decisiones de los prestadores de los servicios, sean estos privados o públicos y, en ese sentido, a la necesidad de una mayor democratización en el proceso de toma de decisiones, así como mejoras en la transparencia y rendición de cuentas (Budds y McGranahan, 2003).

Además, la regulación de los servicios de agua y saneamiento cobra renovada importancia frente a la incipiente ola de re-estatización del suministro de los servicios de agua y saneamiento, presente aún en países desarrollados que han servido como modelo para la modernización sectorial.² Aunada a la aparente merma en el interés de las multinacionales del agua

¹El conflicto más conocido de esta ola de privatizaciones en América Latina es la *guerra del agua* en Cochabamba, Bolivia, no sólo por el movimiento social que generó y la vasta literatura que lo documenta y examina, sino también por la notoriedad que adquirió su negociación en el tribunal de arbitraje internacional: *Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas de Inversiones* (CIADI).

²Desde el 1 enero de 2010, 25 años después y tras estar gestionada por una compañía mixta y dos operadores privados, *Eua du Paris* ya es totalmente pública. Anne Le Strat, teniente de alcalde, así como presidenta de *Eua du Paris* y de la *Red Aqua Publica Europea*, ha difundido en diferentes foros que la decisión de remunicipalizar el servicio de producción, transporte, distribución y facturación del agua fue una decisión política e ideológica: una apuesta fuerte en contra de la tradición francesa de privatizar, ya que se llevó a cabo en la capital de la cuna de las multinacionales del agua, como Eolia y Suez, la cual quiere ser un ejemplo de que lo público no es, necesariamente, sinónimo de ineficiencia e ineficacia (Le Strat, 2011).

para invertir (Hall y Lobina, 2002; Lobina y Hall, 2007) y, por tanto, arriesgar capital en el sector de agua potable y saneamiento en los países en desarrollo. Al tiempo que se requieren grandes volúmenes de inversión,³ para reducir la brecha entre oferta y demanda, aumentar la calidad de los servicios y asegurar la equidad en su acceso.

El objetivo de este documento es presentar un primer acercamiento teórico y empírico respecto a las formas institucionales que adquiere la participación ciudadana en la regulación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento (en adelante SAPS). El texto está organizado como sigue: primero, a partir del reconocimiento de que los SAPS mantienen su carácter de monopolio natural,⁴ se establecen las características principales del nuevo modelo de regulación que se ha propuesto, cuya característica más denotada es la constitución de una agencia reguladora independiente (ARI), asimismo se establecen los principales puntos de discusión vinculados con la aplicación de este modelo. Después, se trazan algunos principios generales para examinar la participación ciudadana en la gobernanza regulatoria. La evidencia empírica que se presenta en el tercer apartado corresponde a los casos de Argentina, Colombia y México. La selección de estos países sin ser arbitraria, no representa en sí misma un estudio comparativo. Lo que se pretende mostrar son los hallazgos de un estudio exploratorio dirigido a identificar tres variables sustantivas: *i*) reformas institucionales para habilitar la participación del sector privado; *ii*) constitución de una agencia para regular los SAPS y *iii*) mecanismos institucionales habilitados para la participación ciudadana en los sistemas regulatorios. Por último, a manera de conclusiones se presentan algunos comentarios.

³En América Latina y el Caribe el costo total para ampliar la cobertura de agua potable y saneamiento, con miras a lograr los ODM, a precios constantes de 2010 se calcula en 29,129 y 39,332 millones de dólares americanos (US\$), respectivamente (WHO, 2012: 7).

⁴El carácter de monopolio natural está vinculado a las siguientes características básicas de la industria de los servicios en red: *a*) la existencia de economías de escala; *b*) la existencia de economías de alcance; *c*) elevados costos hundidos (*sunk cost*) y *d*) una demanda relativamente inelástica (CEPAL, 1995: 4-5). Desde la perspectiva de la economía neoclásica estas características (sobre todo las dos primeras), serían suficientes para justificar la existencia de algún tipo de regulación, puesto que se estaría frente a la presencia de fallas del mercado, es decir, ante una configuración del mercado alejada de la construcción analítica de lo que constituye la competencia perfecta. Por tanto, el fuerte consenso en la necesidad de regular la prestación de servicios de red radica particularmente en sus características productivas y, en menor medida, en sus efectos en materia de desarrollo económico y bienestar de la población (Nahón y Bonofiglio, 2007).

Las reformas institucionales y económicas en el suministro de los servicios de agua potable y saneamiento son parte de la transformación profunda, en las modalidades de prestación de los servicios públicos por redes: telecomunicaciones, electricidad, gas, transporte, entre otros, iniciada en las naciones industrializadas desde la década de 1980 y que en el caso de América Latina fue impulsada o reforzada por las instituciones financieras internacionales. Esta ola de reformas, que se cobija bajo el amplio paraguas de la llamada “nueva gerencia pública”, estuvo destinada a establecer una lógica empresarial en el suministro de los servicios públicos, ya sea a través de desplazar del sector público al sector privado o voluntario (mediante contrato) la responsabilidad de proveer los servicios públicos o, por lo menos, lograr que la provisión de los servicios respondiera más a lo lógica de los mercados competitivos (Hood, 1994), lo que explica, por ejemplo, la insistencia en lograr que los servicios sean autofinanciables, aún en aquellos que no han sido privatizados.

A partir de los razgos que fueron adquiriendo las reformas se argumenta que en el nivel institucional el Estado se ha vaciado o es un “Estado hueco” (*hollow state*). En realidad, el término “Estado hueco” es una metáfora para describir la creciente dependencia del sector público en la contratación de empresas y agencias sin fines de lucro para entregar bienes y servicios que son financiados por los contribuyentes (Milward y Provan, 2000). Esta tendencia también ha sido designada como: *Third-party government* (Salomon, 1981); *government by proxy* (Kettl, 1988) y *the contracting regime* (Smith y Lipsky, 1993). En tanto que Stocker (1998: 19) vincula el ahuecamiento del Estado con la devolución de poder, a los gobiernos regionales y locales (estados y municipios), producto de los procesos de descentralización y democratización.

En general, se sostiene que esa fragmentación institucional, combinada con la transferencia de las funciones de suministro de un considerable número de servicios hacia los sectores comercial y voluntario, ha generado un cambio tanto en las funciones del Estado como en los instrumentos que emplea, para buscar cumplir sus funciones de dirección y regulación, las cuales ya no se pueden derivar de la autoridad jerárquica sustentada en la propiedad ni en los mecanismos de comando y control asociados con la burocracia.

A pesar de lo anterior, se arguye que aunque muchos servicios ahora son suministrados por una extensa red de proveedores comerciales y del sector voluntario, esto no implica la renuncia al por mayor del control central por parte del Estado sobre la prestación de servicios, sino que, por el contrario, supone la reconfiguración de su misión como regulador, en lugar de proveedor directo de bienestar y otros servicios esenciales; lo que en términos de la metáfora de Osborne y Gaebler (1992: 25), significaría que las funciones del estado han mudado de remador a timonel (Yeung, 2010: 65-68; Milward y Provan, 2000; Braithwaite, 2005).

La reconfiguración de las funciones de dirección y regulación, en la literatura académica, se aglutina bajo la idea de la emergencia de un Estado regulador,⁵ cuya manifestación institucional más evidente es la creación de agencias reguladoras con diversos grados de independencia como una forma característica de la gobernanza del mercado (Levi-Faur y Jordana, 2009; Morgan, 2014).

Este moderno⁶ esquema de regulación refleja el cambio de una era donde los proveedores de los servicios fueran estos públicos o privados que se auto-regulaban o eran regulados políticamente, a otra, donde son monitoreados y controlados por agencias que no están sujetas a la interferencia directa de los gobernantes electos o conflictos de interés que conlleva la auto-regulación (Estache y Wren-Lewis, 2010; Levi-Faur y Jordana, 2009; Jordana y Levi-Faur, 2004; Yeung, 2010; Milward y Provan, 2000; Braithwaite, 2005).

⁵Varios analistas en diferentes disciplinas arguyen que el “Estado regulador” surge durante las décadas finales del siglo XX. No obstante, existe un desacuerdo considerable respecto a su contenido y significado preciso. En opinión de Karen Yeung el “Estado regulador” es primordialmente un constructo analítico que busca encapsular una serie de cambios en la naturaleza y funciones del Estado que han sido resultado de un cambio en el estilo de gobierno predominante después de amplias reformas en el sector público en muchos países industrializados a lo largo de las décadas de 1980 y 1990. Las características que definen al “Estado regulador” son típicamente descritas en oposición a, o al menos en contraste con las características centrales del Estado benefactor que prevaleció en muchos países industrializados desde mediados del decenio de 1940 hasta mediados de 1970 (Yeung, 2010: 65-67).

⁶El origen de las comisiones reguladoras independientes en los Estados Unidos se remonta a la presidencia Woodrow Wilson (1913-1921) y a su firme convicción de que era posible separar la política de la administración, esta última considerada como una “ciencia” que podía ser confiada a los “expertos” y por tanto, que podía ser aislada de y trascender a la política electoral (Wilson, 1887). Los ejemplos más antiguos son: el Buró de la Reserva Federal (*Federal Reserve Board*) creado en 1913 y la Comisión Federal de Comercio (*Federal Trade Commission*) establecida en 1914.

La proliferación de agencias reguladoras cuasi-independientes (en adelante ARI) en los países en desarrollo, economías emergentes o cualquier otra denominación que se prefiera usar para referir al llamado sur global (Morgan), a través de naciones, sectores y regiones, especialmente si están desligadas de ministros, de ministerios y de los que están siendo regulados desde la mirada de las agencias internacionales financieras (AFI) y de cooperación, fundamentalmente, Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Agencia Mundial del Agua (GWP, por sus siglas en inglés), entre otras, se califica como mejor práctica y un avance positivo hacia estructuras efectivas de gobernanza (Jordana y Levi-Faur, 2004; Morgan, 2014; Estache y Wren-Lewis, 2010; Solanes y Jouravlev, 2007).

La amplia difusión de las ARI usualmente se explica en función de su capacidad para combinar profesionalismo (*expertise*), autonomía operativa, aislamiento político, flexibilidad para adaptarse a las circunstancias cambiantes y destreza política en esferas de actividad altamente complejas. En la creciente corriente de literatura sobre políticas de regulación dominan argumentos funcionales para explicar la amplia difusión de agencias reguladoras, las cuales son percibidas, primariamente, como agentes de despolitización que se difunden a través de los países en un proceso de isomorfismo institucional (Morgan, 2014; Jordana y Levi-Faur, 2005; Jordana, 2012; Jordana y Levi-Faur, 2006; Jordana *et al.*, 2011), dirigido a corregir la débil capacidad del Estado.

Sin embargo, la nueva teoría de la regulación ha identificado muchas fuentes de selección adversa, y de riesgo moral derivadas de las asimetrías de información y otros recursos, que pueden resultar en una captura regulatoria. Las asimetrías económicas, en particular, pueden tener efecto sobre los poderes de negociación a la hora de formalizar contratos y la manera en que éstos se interpretan una vez implementados. Las empresas multinacionales del agua, por ejemplo, con las que los gobiernos establecen contratos y a las que se supone deben regular pueden tener una facturación anual superior al Producto Interno Bruto (PIB) del país, donde quieren invertir. En 2002 los ingresos relacionados con el agua de *Vivendi*

Environment (hoy *Veolia Water*⁷) superaron el PIB de países como Costa de Marfil y Kenia (Mehta y Miroso Canal, 2004).

Otro elemento que se ha cuestionado es la concepción despolitizada de las agencias reguladoras. En opinión de Dubash (2013, en Moran, 2014) las ARI entendidas como expertos organizados en un cuerpo políticamente aislado administrando normas tecnocráticas son en esencia un mito racionalizado. Al amparo de la reducción de la confianza en los expertos emerge una creciente preocupación y demanda para garantizar una participación más inclusiva y una obligación mayor de justificar e informar sobre las decisiones tomadas, lo que en esencia supone el retorno de la política al espacio de regulación.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBERNANZA REGULADORA

En el discurso político y académico contemporáneo el término participación ciudadana sirve con como una sombrilla conceptual que cubre distintos conceptos, tales como transparencia y rendición de cuentas (*accountability*), equidad, democracia, integridad, entre otros. Además, la invocación de la participación ciudadana en el proceso de elaboración de políticas tiende a presentarse como síntoma indiscutible de una buena gobernanza (*good governance*).

La reconfiguración de la misión del Estado como un regulador, sustentada en la creación de agencias regulatorias cuasi-independientes, supone depender y confiar en el buen desempeño de esas agencias para el cumplimiento de su misión, lo que paradójicamente da espacio a una pregunta sustancial: ¿Quién regula al regulador?

El cambio hacia el “Estado regulador” ha significado una creciente atención sobre la legitimidad democrática de muchas decisiones regulatorias. El principal argumento es que la mayoría de las decisiones en el espacio regulatorio no pueden ser vistas como meramente tecnocráticas, ya que entrañan elecciones basadas en valores, que frecuentemente involu-

⁷*Veolia Water* es la división del agua de la francesa *Veolia Environment* y el mayor proveedor del mundo de servicios de agua. La historia de esta empresa se remonta a 1853 cuando se funda por decreto imperial de Napoleón III bajo el nombre de *Compagnie Générale des Eaux* (CGE) y obtiene su primera concesión del servicio público de suministro de agua en la ciudad de Lyon.

cran intercambios (*tradeoffs*) que son políticamente sensibles, por ejemplo, entre valores de eficiencia económica vs. objetivos sociales y ambientales, o la seguridad del suministro de un bien o un servicio, las cuales se considera que se han trasladado desde instituciones mayoritarias hacia instituciones no-mayoritarias (Majone, 2004), es decir, hacia “instituciones públicas que, en virtud de su propia configuración, no son directamente responsables ante los votantes ni ante los cargos electos” (Majone, 1998: 285).

Giandomenico Majone (1997, 2004) sostiene que la legitimidad de cuerpos no-mayoritarios es obtenida a través del conocimiento experto, la experiencia, la consistencia y otras virtudes tecnocráticas. Sin embargo, esta solución descansa en la capacidad de dibujar una línea clara entre los objetivos de eficiencia, por los cuales la legitimidad puede ser obtenida a través del conocimiento experto y la redistribución para lo cual la responsabilidad política es necesaria. En el gobierno y en la gestión de recursos de uso común como el agua lo anterior tiene una trascendencia particular, porque los problemas rara vez son puramente técnicos o puramente políticos, sino que son del tipo que A. Weinberg (en Majone, 1997: 37) ha llamado trans-científico, esto es: cuestiones de hecho que pueden enunciarse en el lenguaje de la ciencia pero que, en principio o en la práctica, es imposible que ésta los resuelva. Majone reconoce que a la luz de la reducción de la confianza en los expertos germina una creciente preocupación y demanda para mejorar la apertura de los regímenes de regulación sensibles (e. g. en la regulación del riesgo) al escrutinio público (Majone, 2004; 1998).

Paradójicamente, el paso al Estado regulador también se ha entendido que entraña un cambio sustantivo en la calidad de la ciudadanía. El principal argumento es que supone mudar de una concepción política a una meramente económica. Así, mientras que en la era del Estado de bienestar la concepción de la ciudadanía incluía el derecho a determinados servicios, se argumenta que la era del Estado regulador ha traído consigo una concepción reduccionista de la ciudadanía, limitada a ver al individuo solo provisto con derechos contractuales de consumidor, lo que a su vez da sustento a los reclamos sobre los niveles de inequidad económica y las dificultades que ello entraña para que los grupos de población menos favorecidos incidan en el proceso de toma de decisiones (independientemente de si los proveedores de servicios son públicos o privados) y el declive de la responsabilidad.

CAPACIDAD REGULATORIA EN AMÉRICA LATINA: AGUA Y SANEAMIENTO

Las reformas regulatorias y, en ese sentido, la emergencia de un Estado regulador en Latinoamérica deben ser entendidas en el contexto de cuatro factores relacionados: *i*) la crisis del viejo modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones; *ii*) las reformas económicas para corregir el rumbo del crecimiento, principalmente la liberalización económica; *iii*) la llamada tercera ola de democratización (Huntington) y *iv*) los problemas de la consolidación del Estado (Jordana, 2012; Jordana y Levi-Faur, 2006; Jordana y Levi-Faur, 2005).

A partir de esos antecedentes y tomando como medida la introducción de agencias reguladoras independientes, la evidencia sistemática provista por los estudios de Jordana y Levi-Faur (2005; 2006) revela el sorprendente auge del capitalismo regulador en América Latina. La base de datos del estudio más reciente y específico para la región registra la creación de agencias reguladoras y sus reformas en 19 países latinoamericanos⁸ y 12 sectores, entre 1979 y 2002. Los datos revelan que a partir de la década de 1990, la región ha sido altamente receptiva a las reformas reguladoras y, en particular, a la creación de agencias reguladoras. Así, de 43 agencias que existían en 1979, principalmente en el sector financiero, el número de agencias llegó a 134 a finales de 2002 (Jordana y Levi-Faur, 2006: 336). Los sectores líderes en la adopción de autoridades reguladoras incluyen las telecomunicaciones, la electricidad, la reforma de los bancos centrales, el mercado de valores y los servicios financieros. Los sectores rezagados competen a la regulación social que incluye el medio ambiente, agua, la seguridad alimentaria y la industria farmacéutica (Jordana *et al.*, 2014). En este texto se enfatizan las reformas sectoriales orientadas a lograr un adecuado régimen de regulación de los servicios de agua potable y saneamiento.

REFORMA SECTORIAL: AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

Desde mediados de la década de 1980 la incorporación del sector privado en la administración y gestión de los servicios de agua potable y sanea-

⁸El análisis no incluye a Surinam, Belice, Cuba ni República Dominicana.

miento se generalizó aunque con diversos ritmos, niveles de cobertura y profundidad según los países.

El diagnóstico sectorial, que sostuvo la necesidad de reforma, es que los servicios de agua potable y saneamiento (en adelante SAPS) se encontraban atrapados en un círculo vicioso de mala calidad o equilibrio de bajo nivel producto de un oportunismo gubernamental, caracterizado por prácticas de gestión ineficientes tales como exceso de personal, baja cobertura y calidad de los servicios, lo cual propicia o explica los niveles de tarifas bajos que no garantizan la sostenibilidad de los servicios a largo plazo, lo que repercute negativamente sobre la calidad y cobertura de los servicios y a su vez refuerza una mayor intervención política o politización (Spiller y Savedoff, 1999; Estache y Wren-Lewis, 2010; Corrales, 2004). Este oportunismo político y la búsqueda de rentas de grupos específicos se acentuaron con la balcanización⁹ de la industria (Avendaño, 2003), producto de la descentralización.

Los trabajos de Pablo Spiller (Spiller y Savedoff, 1999; Spiller y Tommasi, 2008), proponen un marco teórico que enfatiza la necesidad de crear compromisos creíbles, esto es crear un marco regulatorio dirigido a eliminar los equilibrios de bajo nivel y con ello crear la confianza en los inversores y asegurar una provisión eficiente y eficaz de los servicios. Desde la lógica de Spiller y Savedoff (2009), la solución casi irrecusable para generar compromisos creíbles es la creación de una ARI.

Sin embargo, la teoría ha sido más fácil que la práctica. Contrario a lo que hoy se considera una buena práctica, varios países en desarrollo establecieron una ARI después de haber abierto los servicios de agua y saneamiento a la participación privada. Hasta 2004 sólo dos tercios de los países donde había participación del sector privado habían creado una ARI (Estache y Wren-Lewis, 2010).

⁹En opinión de Avendaño (2003) la insistencia en que la prestación de los servicios sea al nivel más bajo posible (subsidiariedad), propuesta desde la lógica de los Principios de Dublín, comprometió la viabilidad de la industria debido a los siguientes factores: pérdida de economías de escala; reducción de las posibilidades de subsidios cruzados; incongruencias en la estructura industrial del sector y el nivel jurisdiccional encargado de la función de regulación; administración y operación de sistemas con un criterio más político que ético; confusión de los roles institucionales; falta de atención a las áreas rurales; impedimentos para la protección de las fuentes de captación de agua y falta de incentivos para el control de la contaminación.

La mayoría de los gobiernos latinoamericanos cedieron frente a la necesidad de contar rápidamente con recursos para superar la crisis de la deuda, sin prestar excesiva atención a la necesidad de acompañar ese nuevo modelo con una regulación que genera los estímulos necesarios hacia los operadores privados y sus fiscalizadores, lo que conspiró en no pocas ocasiones contra la eficiencia que exige el buen funcionamiento de los servicios públicos (Solanes y Jouravlev, 2007).

En *Argentina* la privatización y la remunicipalización son caras de una misma moneda. A efecto de ganar en claridad expositiva, dicho tránsito se puede dividir en tres etapas: la primera, la época de oro de la privatización, ocurre durante el gobierno de Carlos Saúl Menem (1989-1999) al amparo de la Ley 23.696⁴⁰ conocida como Ley de Reforma del Estado. Su auge llega en mayo de 1993, cuando la prestación de los servicios de agua y saneamiento de la ciudad de Buenos Aires y su Área Metropolitana son concesionados al consorcio Aguas Argentinas, S.A., filial de *Compagnie Générale des Eaux* (hoy *Veolia Water*) (Felder y López, 1999; Maceira *et al.*, 2007).

La segunda, corresponde a la crisis de los contratos de participación privada que se empieza a manifestar en 1997 con la rescisión del contrato de concesión otorgado por la provincia de Tucumán en 1995 a la Compañía de Aguas del Aconquija, S.A., filial argentina de la francesa *Compagnie Générale des Eaux* (hoy *Veolia Water*) y se potencia a la luz de la peor crisis económica y social que haya sufrido Argentina en su historia contemporánea⁴¹ y los mecanismos de emergencia⁴² aplicados para evitar su implosión socioeconómica, tales como la devaluación de principios de 2002, la congelación

⁴⁰Esta ley fue sancionada el 17 de agosto de 1989. Autorizaba al presidente a proceder con la privatización de un gran número de empresas estatales, y a la fusión y disolución de diversos entes públicos.

⁴¹En 2001-2002 Argentina sufrió la peor crisis económico-social de los últimos 100 años que llevó a un *default* de su deuda que representó el 166 por ciento de su Producto Interno Bruto (PIB) y un desempleo del 24 por ciento (*CNN Expansion*, 2014).

⁴²El Congreso de la República Argentina sancionó la Ley 25.561 conocida como Ley de emergencia, que convirtió a pesos todas las obligaciones en dólares estadounidenses (pesificó) la economía argentina, mandó adecuar todos los contratos en dólares por medio de negociaciones bilaterales entre los particulares y ordenó adecuar las licencias y concesiones de servicios públicos al nuevo contexto.

de tarifas de servicios públicos y la pesificación de la economía, que llevaron a un proceso de renegociación generalizado de los contratos de servicios de utilidad pública, entre ellos los del sector agua potable y saneamiento (CIADI, s.f.; Bohoslavsky, 2010).

A finales de 2005 y durante el primer trimestre de 2006 las respectivas autoridades disponen la rescisión de los contratos de las concesiones en la provincia de Santa Fe y en el área metropolitana de Buenos Aires, que eran los contratos más importantes de participación privada en el sector de los que se hallaban en vigencia.

La fragilidad de los sistemas regulatorios fue netamente aprovechada por las empresas, situación que se corrobora con el alto número de renegociaciones contractuales en detrimento de los intereses económicos de los usuarios, reflejado en los aumentos de tarifas, prórroga de concesiones (Azpiazu, 2010; Torregrosa *et al.*, 2005). Por otra parte, cabe destacar los reclamos arbitrales radicados en el Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas de Inversiones¹³ (CIADI).

La tercera etapa en la cronología del análisis puede definirse como de reestatización de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento. Responde en cierta manera a una visión política del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), compartida por algunos gobiernos provinciales, que considera que la participación del sector privado no respondió a las expectativas, y que por tanto, la operación de los servicios debe ser retomada por el Estado. La nueva organización incluye una empresa prestadora de índole comercial con participación mayoritaria estatal que en el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires corresponde al gobierno nacional, mientras que en el resto del territorio argentino concierne a los gobiernos provinciales o municipales. En general, se ha reservado un 10 por ciento de participación a los empleados que es administrada por los respectivos sindicatos. El Estado también asumió un rol más protagónico en la planificación y financiación de las inversiones y se mantienen las funciones de control en la entidad especializada.

¹³El CIADI es un tribunal de arbitraje internacional, incorporado al Banco Mundial, al cual pueden acudir los inversionistas extranjeros en caso de considerar que sus intereses económicos hayan sido afectados de forma discriminatoria.

Tabla 1
Demandas contra la República Argentina ante el CIADI

-
- Compañía de Aguas del Aconquija, S.A. y Vivendi Universal vs. Argentina (CIADI, caso ARB/97/3). Se reclamaban 380 millones de dólares. En 2007 se condenó al Estado por 99 millones.
 - Aguas Provinciales de Santa Fe, Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona e Interagua Servicios Integrales de Agua vs. Argentina (CIADI, caso ARB/03/17). Se reclaman 265 millones de dólares.
 - Aguas Cordobesas, Suez y Sociedad General de Aguas de Barcelona vs. Argentina (CIADI, caso ARB/03/18). Se reclaman 112 millones de dólares. El caso se suspendió por acuerdo de partes en 2007.
 - Azurix (subsidiaria de Enron) vs. Argentina (CIADI, caso ARB/01/12). Se reclamaban 570 millones de dólares. El laudo se dictó en julio de 2006, condenando a la República Argentina a pagar 165.2 millones de dólares americanos (US\$).
 - Azurix (Azurix Mendoza) vs. Argentina (CIADI, caso ARB/03/30). Se reclaman 75 millones de dólares. En 2009 fue suspendido por acuerdo de partes.
 - SAUR International contra Argentina (CIADI, caso ARB/04/4). Las partes se encuentran negociando luego que el tribunal confirmó su jurisdicción. El monto reclamado supera los 72 millones de dólares.
 - Impregilo vs. Argentina (CIADI, caso ARB/07/17). Se reclaman 89 millones de dólares.
 - Urbaser y Consorcio de Aguas Bilbao Biskaia, Bilbao Biskaia Ur Partzuergoa vs. Argentina (CIADI, caso ARB/07/26). Sin datos sobre el monto reclamado.
 - Aguas Argentinas, Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona y Vivendi Universal vs. Argentina (CIADI, caso ARB/03/19). Se reclaman 990 millones de dólares (contabilizando el reclamo de *Anglian Water*).
-

Fuentes: Bohoslavsky, 2010.

En *Colombia* el marco legal e institucional del sector agua potable y saneamiento fue experimentando transformaciones importantes como resultado de dos procesos de reforma estructural: la descentralización administrativa y el diseño de un marco legal e institucional favorable a la inclusión del sector privado en la prestación de los servicios públicos. La descentralización administrativa responde a la necesidad de autonomía de los municipios y se expresa a través de la Ley 11 de 1986. Además, para que los municipios pudieran cumplir con las nuevas competencias que les fueron asignadas se propicia su fortalecimiento financiero con la Ley 12 de 1986. Sectorialmente, la descentralización administrativa inicia en 1987 con la emisión del Decreto Ley que ordenaba la liquidación de INSFOPAL y del Programa de Saneamiento Básico Rural coordinado por el Instituto Nacional de Salud, trasladando a los municipios la responsabilidad de la prestación de los servicios de agua y saneamiento. El cambio a este nuevo marco institucional resultó largo y complicado debido a la necesidad de

negociar el traslado de los activos de INSFOPAL a cada departamento y municipio. La asignación de nuevas competencias a los gobiernos locales exigió igualmente la puesta en marcha de un proceso de adaptación institucional y de capacitación.¹⁴

La reforma de los SAPS significó un largo proceso de reformas legales auspiciadas fundamentalmente por la aprobación de una nueva Constitución en 1991, que tuvo un impacto interactivo en el proceso de modernización sectorial iniciado en 1987, al introducir una serie de principios constitucionales como el de la libre competencia, el de la provisión eficiente de los servicios públicos o el de solidaridad, el Estado pasaría a concentrarse en las tareas de regulación, planeación y control (Beato y Díaz, 2003).

El marco legal del sector en un entorno descentralizado se completó con la aprobación de la Ley 60 de 1993 y la Ley 142 de 1994. La Ley 142 tiene el objeto explícito de promover la inversión y la gestión privada para fortalecer la competencia, favorecer la inversión y mejorar la calidad de los servicios públicos. Plantea un menú de posibles arreglos institucionales entre los cuales los gobiernos municipales pueden escoger el que consideren más adecuado para garantizar la eficiencia de los servicios. Se crea la figura de la empresa de servicios públicos domiciliarios, sujeta a la normatividad de la ley y en un marco de derechos y obligaciones que pretendía favorecer un entorno de competitividad para promover la eficiencia.

En *México* la descentralización, en el sentido de municipalización, inicia con la reformas de 1983 al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), a través de las cuales se establece la devolución de responsabilidades a los municipios en materia del suministro de los servicios de agua potable y alcantarillado. La municipalización se profundizó, al menos en el marco normativo, con una nueva reforma al Artículo 115 constitucional en 1999, que amplía la responsabilidad municipal al tratamiento y saneamiento de las aguas residuales.

¹⁴Un aspecto clave de la descentralización administrativa fue la asignación de recursos financieros a los municipios para que pudieran desempeñar sus nuevas funciones. Así, con tal fin se crearon el *Situado Fiscal* en 1991 y la *Transferencia* en 1994, que cedían un determinado porcentaje de los ingresos fiscales del gobierno central a los niveles inferiores de gobierno. Bajo ese esquema los municipios deberían gastar por lo menos un 80 por ciento de estas transferencias en servicios públicos básicos y un 20 por ciento específicamente en el sector agua y saneamiento.

La privatización o aumento de la participación del sector privado o asociaciones público-privadas en el subsector de agua y saneamiento, como prefiere referir el gobierno mexicano (Conagua, 2010; 2012), se ha promovido activamente por la Comisión Nacional del Agua (Conagua), en el contexto del neoliberalismo económico desde el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y hasta el actual, para corregir las falencias observadas en la gestión y administración de los servicios tales como falta de capacidad técnica, administrativa y financiera (Gaytán Olmedo, 2000; Pineda y Salazar, 2008; Conagua, 2010).

Aunque el marco legal es propicio a la privatización, el sector privado procedió con cautela y lentitud, en parte por el alto nivel de oposición social. Hasta ahora la participación del sector privado se lleva a cabo bajo tres modalidades; contratos de servicios en el Distrito Federal, empresas mixtas en Saltillo y Ramos Arizpe, Coahuila y concesiones en Aguascalientes, Aguascalientes; Cancún e Isla Mujeres, Quintana Roo y Puebla, Puebla (Enciso, 2013). Cabe destacar la remunicipalización de los SAPS en Navojoa, Sonora, que aunque en su momento los movimientos sociales en defensa del agua no pudieron evitar la concesión del servicio (1996), nueve años después de operación propiciaron las condiciones para la cancelación de la misma.

El marco jurídico⁴⁵ que regula la PSP en el subsector de agua y saneamiento es dilatado, pero no existe un modelo de regulación que paute una adecuada separación institucional entre las funciones de formulación de políticas sectoriales, de regulación económica y de operación de los sistemas.

AGENCIAS REGULATORIAS

La regulación de los SAPS en *Argentina*, dado el sistema federal de gobierno y la política de descentralización iniciada en la década de 1980, se localiza tanto en las provincias como en los gobiernos locales. Es de subrayar que los procesos de concesión quedaron bajo control accionario de importan-

⁴⁵Sus principales componentes son: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley de Aguas Nacionales (LAN) y su reglamento y las leyes estatales de agua. Otras leyes que contienen previsiones son: la Ley de Obra Pública y Servicios, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; Ley General de Bienes Nacionales, Ley Federal de Derechos, Ley de Asociaciones Públicas-Privadas (APP).

tes empresas transnacionales del agua (Suez, Vivendi, Azurix, Saur, Dragados, Thames Water, Anglian Water, entre otras), que no aportaron su experiencia en materia regulatoria.

En el contrato de concesión (30 años) de la ciudad de Buenos Aires y su Área Metropolitana, por ejemplo, la regulación quedó bajo la responsabilidad del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), conformado por el Estado Nacional, la provincia de Buenos Aires y la ciudad de Buenos Aires. Se constituye en abril de 1993 un poco después de haber sido asignada la concesión. La débil capacidad regulatoria del ETOSS se manifestó antes de concluir el primer año de gestión, cuando la empresa concesionaria aduciendo pérdidas operativas no previstas solicitó una revisión extraordinaria de las tarifas. La respuesta oficial fue más que condescendiente y por resolución el ETOSS No. 81/94 se estableció un incremento del 13.5 por ciento (Azpiazu, 2010).

El ETOSS sigue siendo responsable de la regulación de los SAPS después de la restatización y, a partir de las lecciones aprendidas, su capacidad regulatoria ha sido fortalecida como se verá más adelante.

En Colombia durante 1992 se decreta la liquidación de la Junta Nacional de Tarifas (Decreto 2167) y en su reemplazo se establece la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (conocida como CRA), adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico que tiene como misión fundamental regular monopolios, promover la competencia, impulsar la sostenibilidad del sector, evitar abusos derivados de la posición dominante de las empresas y garantizar el suministro de servicios de calidad con tarifas razonables y amplia cobertura. La CRA realiza una revisión quinquenal de la metodología tarifaria del servicio público. La constante tensión entre el precio razonable y la cobertura del servicio prestado con calidad. Intensión regulatoria de los CRA y de la discusión con los agentes del sector promovida por la entidad en diversos escenarios.

La función de supervisión compete a la Superintendencia de Servicios Públicos, que ejerce las actividades de vigilancia y control de todas las empresas que prestan servicios de agua y saneamiento. Ese organismo tiene potestad para imponer multas y sanciones, e incluso para tomar posesión de las empresas que sistemáticamente violen las normas a las que están sujetas, no presten los servicios públicos con la calidad y continuidad exigida o rehúsen dar información veraz a los agentes de control. Además,

comprueba que los subsidios otorgados por el gobierno nacional sean destinados a los sectores sociales más desprotegidos. Cabe indicar que los gobiernos municipales tienen la competencia para determinar a quién se asignan los subsidios (Beato y Díaz, 2003).

La Ley 142 de 1994 introdujo un marco regulador centralizado para establecer un sistema coherente de reglas e incentivos, favoreciendo así la participación de los operadores privados. Además, junto con la Ley 60 de 1993 delimita la distribución de competencias y responsabilidades entre los distintos entes que operan el sector del agua y el saneamiento, regulan el uso de los recursos naturales y establecen el marco de intervención del gobierno separando las funciones de formulación de políticas, de regulación, de supervisión y de operación del sistema. La función de formulación de políticas corresponde al Ministerio de Desarrollo Económico, dentro del cual se encuentra el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, que es la entidad responsable del sector y dentro del cual se crearon varias instancias para el diseño y aplicación de políticas.

En México la Comisión Nacional del Agua (Conagua), creada en 1989, es la única agencia del gobierno federal con competencia directa para organizar, establecer criterios y administrar las diversas funciones relativas a la producción, distribución y consumo del agua en todo el territorio nacional. Aunque la Ley de Aguas Nacionales⁴⁶ y su reglamento refuerza el carácter central de la Conagua en la política del agua, su carácter regulador no ha sido claramente detallado (Levi-Faur y Jordana, 2009).

Se debe resaltar que el marco legal vigente que regula el uso, acceso y control del agua está siendo objeto de una amplia revisión, análisis y discusión, como resultado del reconocimiento del derecho humano al agua potable y el saneamiento en el Artículo 4º de la CPEUM, adicionado al marco constitucional mexicano mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de febrero de 2012. Es hasta septiembre de 2014 cuando la Comisión de Recursos Hidráulicos⁴⁷ de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión informó que avanzaba en el análisis y dictamen de

⁴⁶Promulgada en 1992 y reformada en 2004.

⁴⁷La Comisión de Agua Potable y Saneamiento de la Cámara de Diputados de la LXII Legislatura, se integra por 27 diputados: 12 del PRI (44.4 por ciento); 6 del PAN (22.2 por ciento); 4 del PRD (14.8 por ciento); 2 de PVEM y Morena (7.4 por ciento), respectivamente y uno de Movimiento Ciudadano (3.7 por ciento).

diversas iniciativas, encaminadas a conformar la nueva Ley General de Aguas (Enciso, 2014).

El 26 de febrero de 2015 fue presentada la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Aguas. Esta iniciativa, también conocida como Ley Korenfeld en alusión directa al extitular⁴⁸ de la Conagua, desde el inicio generó grandes polémicas. El 4 de marzo de 2015 las Comisiones Unidas de Agua Potable y Saneamiento y de Recursos Hidráulicos de la Cámara de Diputados se declararon en sesión permanente para dictaminar la Ley General de Aguas. Durante esa sesión, con 31 votos⁴⁹ se aprobó en general el dictamen que expide la Ley General de Aguas, reglamentaria de los artículos 4º y 27 de la CPEUM (Pacheco, 2015).

La respuesta social ante lo que parecía la inminente aprobación de la Ley General de Aguas por el pleno de la Cámara de Diputados revela que el uso, acceso y control de los recursos hídricos es uno de los temas más sensibles y que preocupan a la sociedad mexicana. Destacan los señalamientos realizados individual y colectivamente por diversos científicos, organizaciones de la sociedad civil, así como el comunicado conjunto de los rectores de las universidades Autónoma Metropolitana (UAM), de Guadalajara (UdeG) y Nacional Autónoma de México (UNAM), pronunciándose a favor de que el Congreso de la Unión abriera “un debate amplio, plural e incluyente en el que puedan intervenir todos los sectores del país, a fin de que las resoluciones a las que se llegue garanticen el cabal cumplimiento del derecho humano al agua...” (Bravo Padilla *et al.*, 2015; Olivares Alonso, 2015; UCCS, 2015).

Los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados decidieron diferir el debate y la discusión del dictamen de la Ley General de Aguas, un día antes de su discusión en el pleno, prevista en principio para el martes 10 de marzo de 2015 (Pacheco, 2015). Finalmente, el 17 de junio de 2015, debido al nulo trabajo en comisiones que no habían sesionado desde abril, la mesa directiva de la Cámara de Diputados, declaró precluidas 207 iniciati-

⁴⁸David Korenfeld renunció el jueves 9 de abril de 2015 a su cargo como director de la Conagua tras la polémica que se desató en redes sociales la circulación de varias fotografías que lo exhibían utilizando un helicóptero de la dependencia, como transporte familiar.

⁴⁹De los cuales 15 votos de la Comisión de Recursos Hidráulicos y 16 de la Comisión de Agua Potable y Saneamiento, correspondientes a integrantes de las fracciones de los partidos políticos Revolucionario Institucional (PRI); Acción Nacional (PAN), Verde Ecologista de México (PVEM) y Movimiento Ciudadano (MC). Estuvieron ausentes integrantes de los partidos políticos de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT) y Morena (M).

vas de diputados de todos los partidos, entre ellas la iniciativa de la Ley General de Aguas (Méndez y Garduño, 2015; *Aristegui Noticias*, 2015).

La iniciativa de la Ley General de Aguas expone claramente que se pretendía reglamentar los artículos 4º y 27 de la CPEUM, sin embargo, su análisis deja claro que también se intentaba incidir en las competencias municipales en materia de la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento y tratamiento de aguas residuales, establecidas en la fracción III inciso a) del Artículo 115 de la CPEUM en al menos dos elementos sustantivos:

- 1) Tarifas y autosuficiencia financiera: el Artículo 25 de la Ley General de Aguas proponía que los estados tuvieran atribuciones para fijar las tarifas por los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, de acuerdo con las bases contenidas en la propia Ley, pudiendo incluso considerar la propuesta que en su caso formulara la Conagua.
- 2) Establecer un marco federal para regular los servicios públicos: el “Título cuarto. Servicios Públicos” establecía los tramos competenciales que corresponderían a los estados, el Distrito Federal y los municipios en materia de regulación y prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. Es de resaltar que preveía las modalidades que podrían adoptar los municipios para desempeñar sus atribuciones como prestador de servicios, las formas de participación social y privada, así como la creación o perfeccionamiento de un órgano regulador a nivel estatal, cuyo objetivo sustantivo sería contribuir a la autosuficiencia y sostenibilidad financiera de los prestadores de los servicios.

Pese a lo anterior, en materia de regulación de los servicios de agua y saneamiento, la iniciativa de Ley General de Aguas sepultada en junio de 2015 resulta conservadora comparada con la iniciativa de Ley de Agua Potable y Saneamiento presentada en 2009 por el entonces senador Silvano Aureoles Conejo del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), en su calidad de presidente de la Comisión de Recursos Hidráulicos de la LXI Legislatura (2009-2012) de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión. Aunque la iniciativa de Ley de Agua Potable

y Saneamiento tampoco llegó a buen puerto y fue retirada en febrero de 2011, sin haber recibido dictamen por parte de las comisiones unidas de Recursos Hidráulicos, Estudios Legislativos, y Desarrollo Municipal del Senado de la República. A continuación se detallan los puntos clave que proponía para modernizar y alinear el modelo regulatorio de los SAPS al modelo de agencias reguladoras:

- A nivel federal se crearía el Instituto Nacional de Agua Potable y Saneamiento (INAPYS) con responsabilidades tales como emitir lineamientos y criterios de carácter técnico-normativo para los organismos operadores, proponer los lineamientos y apoyar los procesos bajo los cuales se establezcan los órganos reguladores estatales, emitir las políticas y planes nacionales en materia de los servicios, cumplir y hacer cumplir las disposiciones de la ley, y fungir como autoridad conciliadora de conflictos entre los organismos operadores (sección segunda, artículos 20 al 25).
- Bajo la coordinación del INAPYS, se instauraría un Sistema Nacional de Información de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (Artículo 14), parecido al Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) de Brasil.
- Instauración de un Sistema Nacional Financiero de Agua Potable y Saneamiento (Artículo 13) para la planificación y financiamiento de las inversiones.
- Separación institucional entre las autoridades públicas responsables y los prestadores de servicio.
- Promulgación de nuevas leyes estatales en la materia dirigida a establecer en cada estado un nuevo organismo de regulación con poderes significativos y competencias claramente establecidas (artículos 26 al 34).

Otro intento por reglamentar la fracción III inciso a) del Artículo 115 de la CPEUM ocurre en septiembre de 2012, cuando el senador Fidel Demédecis Hidalgo también del grupo parlamentario del PRD, pero ahora en la LXII Legislatura de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión (2012-2015), presentó la iniciativa de Ley General de Agua Potable y Saneamiento. La iniciativa fue turnada a las comisiones unidas de Recursos Hidráulicos y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, las cuales hasta abril

de 2014, es decir 19 meses después de haber sido presentada la iniciativa, emitieron un dictamen negativo. Es de subrayar que esta iniciativa de Ley, aunque resulta descafeinada comparada con la presentada en 2009, mantiene la creación de dos agencias sustantivas: el Instituto Nacional de Agua y Saneamiento (INAYS) y el Sistema Nacional de Información de los Servicios de Agua y Saneamiento, que operaría bajo la coordinación del INAYS.

Finalmente, es necesario mencionar que dentro del llamado Pacto por México²⁰ se establece la necesidad de replantear el manejo hídrico del país, para lo cual el Compromiso 52 establece impulsar la aprobación de la nueva Ley de Agua Potable y Saneamiento y reformar la Ley de Aguas Nacionales.

En suma, el nudo gordiano para modernizar la gestión de los servicios de agua potable, alcantarillado, saneamiento, tratamiento y disposición de aguas residuales se encuentra en las competencias conferidas a los municipios por el Artículo 115 de la CPEUM.

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS REGÍMENES REGULATORIOS

Argentina presenta el marco legal y normativo quizá más avanzado para garantizar una activa participación de los usuarios y consumidores. La Constitución de la República Argentina reformada en el año 1994, incorpora dentro de los llamados derechos de tercera generación, vinculados con los intereses colectivos o difusos, el derechos de los consumidores y usuarios a la calidad y eficiencia de los servicios públicos, así como a la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios en los órganos de control de los servicios públicos (Artículo 42).

Además, la reglamentación de los distintos servicios contiene criterios dispares respecto de las situaciones que justifican u obligan a convocar audiencias públicas. Los estudios empíricos usualmente enfatizan la im-

²⁰Es un acuerdo político cuyo contenido a un acuerdo definitivo en la tercera semana de noviembre de 2012 y se hizo público el 2 de diciembre del mismo año. Fue suscrito por el actual presidente de México, licenciado Enrique Peña Nieto, y los presidentes nacionales de los principales partidos políticos: Gustavo Madero Muñoz, presidente nacional del Partido Acción Nacional (PAN); María Cristina Díaz Salazar, presidenta del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Jesús Zambrano Grijalva, presidente nacional del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Mayor información en <<http://pactopormexico.org>>

portancia de las audiencias públicas como espacio sustantivo para garantizar una participación más activa de los usuarios y/o de sus asociaciones en el control de los servicios públicos de gestión privada. Sin embargo, el carácter no vinculante de las opiniones allí vertidas, la decisión de convocatoria unilateral a cargo de los entes reguladores y la falta de uniformidad respecto de aquellas cuestiones que ameritan un tratamiento en este ámbito, han convertido a las audiencias en un instrumento puramente formal sin capacidad para influir el proceso de toma de decisiones, por lo que son un mero canal de legitimación, dependiendo del ente regulador y de la discrecionalidad de sus miembros (Felder y López, 1999).

Es de subrayar que la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, sancionada en 1996, incluye como uno de los miembros del directorio del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) de la ciudad a un representante de organizaciones de usuarios y consumidores (Artículo 139).

En Colombia al interior de la CRA participan expertos comisionados y la voz de los usuarios/consumidores se canaliza a través de las diversas organizaciones y mecanismos formales establecidos en la Ley de Participación, además dentro de sus funciones la CRA mantiene un programa constante de divulgación de información.

En México la participación de los usuarios/consumidores en general se materializa en los consejos de administración que se formalizan cuando se crea un organismo operador, no obstante sólo tienen voz los integrantes expertos de los consejos, que usualmente son funcionarios de los ayuntamientos. Otro elemento a tener en cuenta son los mecanismos empleados para la selección de los representantes de los usuarios, los cuales adolecen de transparencia.

COMENTARIO FINAL

La evidencia empírica muestra que la participación del sector privado (nacional e internacional) presenta rendimientos diferenciados y en muchos casos contradictorios a la lógica que los impulsó. En Argentina y México, por ejemplo, los servicios privatizados, que no contaron con entes reguladores independientes y con rango legal, renegociaron los contratos en detrimento de los intereses económicos de los usuarios, reflejando en los

aumentos de tarifas prórroga de concesiones, y condonación de multas devengadas a favor de los usuarios, entre otros.

El principio tan difundido de lograr un costo de recuperación, por ejemplo, conlleva grandes implicaciones políticas y de bienestar en un país de ingresos bajos donde el incremento en costo puede, en la práctica, significar exclusión de los servicios básicos. En esta lógica, como indica Spiller la regulación no sólo perseguiría aspectos relacionados con criterios de tarifación y de defensa de competencia (tal como lo sugiere la teoría neoclásica), sino también aquellos vinculados a la cobertura (universalización y tarifas accesibles); la defensa de los derechos de los usuarios; la sustentabilidad de los servicios a mediano y largo plazo; así como la innovación tecnológica. De esta forma, en la búsqueda de una supuesta neutralidad, la regulación pública no debería limitarse a reducir el riesgo regulatorio y a brindar certidumbre a los inversores, sino que debería involucrarse en la delimitación de las condiciones de prestación de los servicios en vista de alcanzar los objetivos mencionados.

En síntesis, se puede afirmar que ante la ausencia de una legislación que reglamente el carácter de la participación de las organizaciones de consumidores en los entes reguladores (tal como lo prescribe la Constitución de Argentina pero con escasa aplicación), se ha dado una limitada intervención de estas organizaciones en los organismos de contralor a nivel nacional y su tibio protagonismo se ha manifestado por dos vías: la participación en comisiones asesoras consultivas en algunos entes reguladores y la emisión de opiniones consultivas sobre temas específicos sin carácter vinculante.

FUENTES CONSULTADAS

- ANNE, L. S., 2010. *París: las autoridades locales pueden retomar la gestión del agua*. (En línea). Disponible en: <<http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/Paris%20Chapter%20by%20Anne%20Le%20Strat%20ES.pdf>> (Último acceso: 25 de mayo de 2014).
- Aristegui Noticias, 2015. *Sepultan 207 iniciativas de diputados, entre ellas la Ley de Aguas*. (En línea). Disponible en: <<http://aristeguinoticias.com/1806/mexico/sepultan-207-iniciativas-de-diputados-entre-ellas-la-ley-de-aguas/>> (Último acceso: 19 de junio de 2015).

- ARTANA, D., Navajas, F. y Urbitztondo, S., 1997. *La regulación económica de las concesiones de agua potable y desagües cloacales en Buenos Aires y Corrientes, Argentina*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- AZPIAZU, D., 2010. *Privatización del agua y el saneamiento en Argentina: el caso paradigmático de aguas argentinas S.A.* [En línea]. Disponible en: <<https://vertigo.revues.org/9730>> (Último acceso: 12 de agosto de 2015).
- BEATO, P. y Díaz, J., 2003. *La participación del sector privado en los servicios de agua y saneamiento en Cartagena de Indias.* [En línea]. Disponible en: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd27/cartagena.pdf>> (Último acceso: 10 de agosto de 2014).
- BOHOSLAVSKY, J. P., 2010. *Tratados de protección de las inversiones e implicaciones para la formulación de políticas públicas (especial referencia a los servicios de agua potable y saneamiento)*, Santiago de Chile, CEPAL.
- BRAITHWAITE, J., 2005. *Neoliberalism or Regulatory Capitalism.* [En línea]. Disponible en: <https://www.anu.edu.au/fellows/jbraithwaite/_documents/Articles/Neoliberalism_Regulatory_2005.pdf> (Último acceso: 30 de julio de 2015).
- BRAVO PADILLA, T., Narro Robles, J. y Vega y León, S., 2015. *Pronunciamento sobre la iniciativa de Ley General de Aguas.* [En línea]. Disponible en: <<http://www.udg.mx/es/noticia/pronunciamento-sobre-la-iniciativa-de-ley-general-de-aguas>> (Último acceso: 3 de junio de 2015).
- BUDDS, J. y McGranahan, G., 2003. "Are the Debates on Water Privatization missing the Point? Experiences from Africa, Asia and Latin America", *Environment and Urbanization*, 15(2), pp. 87-113.
- CEPAL, 1995. *La privatización de servicios públicos basados en agua*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CIADI, s.f. *Compañía de Aguas del Aconquija, S.A. y Compagnie Générale des Eaux, Demandantes, c. República Argentina, Demandada. (Caso no. ARB/97/3). Laudo.* [En línea]. Disponible en: <<http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0207.pdf>>
- CNN Expansion, 2014. *¿Cómo fue la crisis argentina en 2001?* [En línea]. Disponible en: <<http://www.cnnexpansion.com/economia/2014/07/31/12-puntos-de-la-crisis-argentina-en-2001>> (Último acceso: 3 de agosto de 2015).
- Conagua, 2010. *Guía sobre la participación privada en la prestación de los servicios de agua y saneamiento*, México, Comisión Nacional del Agua.
- , 2012. *Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua (PROMAGUA).* [En línea]. Disponible en: <<http://www.conagua.gob.mx/conagua07/Noticias/DescripcionprogramaPROMAGUA2012.pdf>> (Último acceso: 15 de noviembre de 2013).
- CORRALES, M. E., 2004. "Gobernabilidad de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina", *REGA*, 1(1), pp. 47-58.

- ENCISO, L. A., 2013. "Avanza la privatización del agua en siete ciudades, advierte estudio", *La Jornada*, 15 de julio, p. 31.
- , 2014. "Presentan iniciativa ciudadana para la Ley General de Aguas", *La Jornada*, 8 de enero, p. 30.
- ESTACHE, A. y Wren-Lewis, L., 2010. "On the Theory and Evidence on Regulation on Network Industries in Developing Countries", en Balwin, R. Cave, M. & Lodge, M. (eds.), *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford, Oxford University Press, pp. 371-406.
- FELDER, R. y López, A., 1999. "La participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados. La experiencia de Argentina", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.
- GAEBLER, T. y Osborne, D., 1992. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, MA, Addison Wesley.
- GAYTÁN OLMEDO, M. S., 2000. "Descentralización de los servicios de agua potable en el municipio de Lerma, México", en Cabrero Mendoza, E. y Nava Campos, G. (eds.), *Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, México, Miguel Ángel Porrúa/Centro de Investigación y Docencia Económica, pp. 169-212.
- HALL, D. y Lobina, E., 2002. *La privatización del agua en América Latina, 2002*, Londres, Universidad de Greenwich.
- HOOD, C., 1991. "A Public Management for All Seasons", *Public Administration*, 69(1), pp. 3-19.
- JORDANA, J., 2012. "The Institutional Development of the Latin America Regulatory State", en Levi-Faur, D. (ed.), *Handbook on the Politics of Regulation*, Cheltenham, UK, Edward Elgar, pp. 156-170.
- JORDANA, J. y Levi-Faur, D., 2004. *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Northampton, Edward Elgar Publishing.
- , 2005. "The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America: Sectorial and National Channels in the Making of a New order", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 58(1), pp. 102-124.
- , 2006. "Toward a Latin American Regulatory State? The Diffusion of Autonomous Regulatory Agencies across Countries and Sectors", *International Journal of Public Administration*, 29(4-6), pp. 335-366.
- JORDANA, J., Levi-Faur, D. y Fernández i Marín, X., 2011. "The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion", *Comparative Political Studies*, 44(10), pp. 1343-1369.
- KETTL, D. F., 1988. *Government by Proxy: (Mis)Managing Federal Programs*, Washington, DC, Congressional Quarterly Press.
- LE STRAT, A., 2011. *París: las autoridades locales retoman la gestión del agua*. [En línea]. Disponible en: <<http://www.plataformacontralaprivatizaciondelcyii>>

- org/xDOCUMENTOS/Par%C3%ADs2.pdf> (Último acceso: 11 de septiembre de 2012).
- LEVI-FAUR, D. y Jordana, J., 2009. "Fortaleciendo las agencias reguladoras: diseños institucionales para la autonomía, la rendición de cuentas y el profesionalismo", en *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México, Instituto de Investigaciones Sociales/Siglo XXI Editores, pp. 359-416.
- LOBINA, E. y Hall, D., 2007. *Privatización y reestructuración de los servicios de agua en América Latina* (En línea). Disponible en: <www.psiru.org> (Último acceso: 15 de abril de 2014).
- MACEIRA, D., Kremer, P. y Finucane, H., 2007. *El desigual acceso a los servicios de agua corriente y cloacas en Argentina*. (En línea). Disponible en: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/02077.pdf> (Último acceso: 13 de marzo de 2011).
- MAJONE, G., 1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Mexico, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica.
- , 1998. *Regulating Europe*, Londres, Routledge.
- , 2001. "Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach", *Journal of Institutional and Theoretical Economics JITE*, 157(4), pp. 57-78.
- MARTÍNEZ IGLESIAS, M., Lerma Montero, I. y García, E., 2008. "Políticas de medio ambiente y participación ciudadana", *Revista de economía pública, social y cooperativa*, 61, pp. 179-201.
- MEHTA, L. y Miroso Canal, O., 2004. *Financing Water for all: Behind the Border Policy Convergence in Water Management*, Brighthon, UK, Institute of Development Studies.
- MÉNDEZ, E. y Garduño, R., 2015. "A la Basura, 207 iniciativas de diputados de todos los partidos", *La Jornada*, 18 de junio, p. 34.
- MILWARD, H. B. y Provan, K. G., 2000. "Governing the Hollow State", *Journal of Public Administration Research and Theory*, April, pp. 359-379.
- MORGAN, B., 2014. "De vuelta a la política: la trayectoria del Estado regulador en los países del sur", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 60, pp. 5-26.
- NAHÓN, C. y Bonofiglio, N., 2007. "¿Entes de regulación o control? Imprecisiones del 'moderno' esquema de regulación: reflexiones y enseñanzas del caso argentino", *RAP Río de Janeiro*, 41(6), noviembre-diciembre, pp. 1095-1120.
- OLIVARES ALONSO, E., 2015. *Llaman rectores a un debate amplio sobre la Ley de Aguas*. (En línea). Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/03/16/llaman-rectores-a-un-debate-amplio-sobre-ley-de-agua-2683.html> (Último acceso: 20 de abril de 2015).

- PACHECO, R. J., 2015. *Aplazan diputados Ley General de Aguas: abren espacio a discusión*. [En línea]. Disponible en: <<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/03/09/1012453>> (Último acceso: 10 de junio de 2015).
- , 2015. *Comisiones aprueban en San Lázaro la Ley General de Aguas*. [En línea]. Disponible en: <<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/03/04/1011633>> (Último acceso: 10 de abril de 2015).
- PINEDA, P. N. y Salazar, A. A., 2008. "De las juntas federales a las empresas de agua: evolución institucional de los servicios urbanos de agua en México 1948-2008", en *El agua potable en México: historia reciente, actores, procesos y propuestas*, México, Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México A.C. (ANEAS), pp. 57-73.
- SALOMON, L. M., 1981. "Rethinking Public Management: Third-party Government and the Changing Forms of Government Action", *Public Policy*, vol. 29, pp. 255-75.
- SMITH, S. R. y Lipsky, M., 1993. *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press.
- SOLANES, M. y Jouravlev, A., 2007. *Revisiting Privatization, Foreign Investment, International Arbitration, and Water*, Santiago de Chile, CEPAL.
- SPILLER, P. T. y Savedoff, W., 1999. "Government Opportunism and the Provision of Water", en Spiller, P. T. y Savedoff, W. (eds.), *Spilled Water: An Institutional Commitment to the Provision of Water Services*, Washington, DC, Interamerican Development Bank.
- SPILLER, P. T. y Tommasi, M., 2008. "The Institutions of Regulation: An Application to Public Utilities", en Ménard, C. y Shirley, M. M. (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*, Verlag Berlin Heidelberg, Springer, pp. 515-543.
- STOKER, G., 1998. "Governance as Theory: Five Propositions", *International Social Science Journal*, 50(155), pp. 17-28.
- TORREGROSA, M. L., Saavedra, F. y Kloster, K., 2005. "Posibilidades y limitaciones de la participación privada en la prestación de servicios de agua y saneamiento: el caso de Aguascalientes, México", *Cuadernos del CENDES*, 22(59), pp. 89-109.
- UCCS, 2015. *Comunicado: Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad*. [En línea]. Disponible en: <http://www.uccs.mx/doc/p/la-ley-general-de-aguas_es> (Último acceso: 15 de junio de 2015).
- WHO, 2012. *Global Costs and Benefits of Drinking-water Supply and Sanitation Intervention to Reach the MDG Target and Universal Coverage*, Geneva, World Health Organization.
- YEUNG, K., 2010. "The Regulatory State", en Balwing, R., Cave, M. y Logde, M. (eds.), *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford, Oxford University Press, pp. 64-83.

Redes, poder y gobernanza. Características y desempeño de las redes de política pública en el contexto local a partir de la experiencia del Programa Pueblos Mágicos en Valle de Bravo

Cristo Avimael Vázquez Ceballos
Gabriela Pérez Yarahuán

RESUMEN

El objetivo de este texto es contribuir al debate sobre los factores que promueven o impiden que las redes de política pública, como constructos de acción colectiva en procesos de gobernanza, actúen como mecanismo promotor de una mejor acción conjunta. A la luz de la literatura en torno al tema, el presente trabajo sugiere que el desempeño de múltiples actores en torno a asuntos de interés colectivo se encuentra influido por las características que conforman su interacción. Con información empírica, y un análisis cualitativo y cuantitativo de redes sociales, se sistematiza la organización operativa de una política pública federal de turismo en el nivel local y se confirma que la estructura de la red influye en el desarrollo de bienes públicos, resultando relevante la cualidad del poder estructural para explicar dicha incidencia.

PRESENTACIÓN

En el contexto de los movimientos de democratización en diferentes países durante las últimas dos décadas, la investigación sobre el desempeño gubernamental anuncia que tiende a ser más efectiva en la medida en que articula y fortalece su relación con los ciudadanos y el sector privado, tanto si es lucrativo como si no. Así, los gobiernos en diferentes latitudes y niveles han propuesto e instrumentado acciones para articularse y fortalecer su relación con los ciudadanos y actores privados, muestra de ello

son las múltiples experiencias que se insertan en lo que se conoce como gobernanza y que adquieren relevancia teórico-conceptual a través de las redes de política pública.

El objetivo es analizar una red de política pública como un tipo de estructura de gobernanza a efecto de responder a la pregunta de si ¿existe alguna relación entre las redes de política pública y el desempeño gubernamental?, y ¿cuáles factores promueven o impiden que las redes actúen como mecanismo promotor de una mejor acción conjunta en un contexto de redes de política pública? A la luz de la literatura en torno al tema, el presente trabajo sugiere como hipótesis de investigación que el desempeño de múltiples actores (entre ellos el gobierno) en torno a asuntos de interés colectivo, se encuentra influido —entre otros factores— por las características que conforman la red de política pública. Es decir, la efectividad y eficiencia (i.e. el desempeño) de la acción pública o política pública depende de ciertas cualidades estructurales de la red, entre ellas, la heterogeneidad, la centralidad, la densidad y el poder estructural.

La relevancia de estudios como el presente radica en incentivar la especificidad en el análisis de las características de las redes de política pública, de tal manera que se incremente el conocimiento sobre los factores que permiten que las redes de política pública puedan tener un desempeño positivo. Estudios como el presente cobran relevancia en el marco del nuevo paradigma de la gobernanza y su importancia en el contexto local.

En el presente texto se considera un estudio de caso en el ámbito local en México. Se trata de un instrumento de política pública cuyo diseño exige la intervención de actores público-sociales y actores privados locales. El instrumento es el Programa Pueblos Mágicos⁴ cuyo objetivo es incentivar el turismo y el espacio local en Valle de Bravo, Estado de México.

El caso se construye a partir de la sistematización de información relativa a la organización operativa del Programa, cuya teoría de cambio implícita presume que la participación de la sociedad y sectores locales propi-

⁴El Programa Pueblos Mágicos, como un instrumento de política pública del gobierno federal, otorga asistencia técnica, recursos económicos y materiales a los municipios con vocación turística que además tengan un patrimonio histórico y ambiental que los haga especiales. Una de las características más interesantes del programa es que condiciona la aceptación de los municipios al involucramiento directo de la sociedad local (ya sean organizaciones o ciudadanos a título personal) en la planeación, monitoreo y evaluación del programa a nivel local.

ciará sustentabilidad y estabilidad al programa, y de sus resultados. De este modo, con la evidencia recabada, observamos y analizamos una red de política pública que vincula a múltiples actores con sus recursos y capacidades a efecto de preservar y cuidar la imagen urbana y patrimonio histórico-arquitectónico.

Este artículo se constituye por cinco secciones. En la primera se introduce de manera general el concepto de gobernanza y su vinculación con la noción de redes de política pública, además se exponen estudios que hacen referencia a este tema y se delimitan las características de dichas redes, estableciendo asimismo su relación con el desempeño. La segunda sección describe el método de análisis seleccionado a partir del desarrollo teórico y metodológico de lo que hoy se conoce como Análisis de Redes Sociales (ARS).

En la siguiente sección, se describe el caso, el Programa Pueblos Mágicos (PPM) en el pueblo de Valle de Bravo (VDB), para lo cual en primera instancia se hace una exposición breve del espacio en sus aspectos socio-demográficos y económicos. Posteriormente, utilizamos formalmente el ARS para establecer si efectivamente los recursos que se intercambian y las relaciones que se sostienen se asemejan a una red de política pública.

En la cuarta sección, se describen las características de la red y su relación con el desempeño de las acciones emprendidas, para lo cual se utiliza además del ARS, un análisis estadístico multivariado. La quinta sección concluye con la discusión sobre los resultados de este trabajo y líneas de investigaciones futuras.

GOBERNANZA Y ASUNTOS PÚBLICOS

Redes de política pública

En la literatura asociada al estudio de los asuntos públicos de las últimas dos décadas, es comúnmente aceptado que las relaciones entre el Estado, sociedad y mercado han cambiado, alterando el circuito de relaciones entre privados, sociedad y gobierno, implicando una nueva forma de gobierno más interactiva identificada como gobernanza (Rhodes, 2000). Primordialmente, la idea de gobernanza ha cobrado fuerza por cuanto refleja que los

gobiernos han incorporado actores no tradicionales en la atención y tratamiento de los asuntos públicos, en el sentido de que el poder gubernamental en ciertos sectores de política ha perdido su habitual preponderancia y porque opera en unión con poderes privados y sociales, que acreditan capacidad de autogobierno y solución de problemáticas colectivas.

Se ha utilizado la categoría de red de política pública para denotar las estructuras de los procesos de gobernanza (Cariman, 2010). A través de las redes de política pública, se asume que la acción de gobierno se actualiza, propiciando y conduciendo la cooperación de múltiples actores (gubernamentales, público-sociales y privados) en la atención y tratamiento de asuntos y problemáticas colectivas.

En definitiva, se supone que la autoridad pública no puede hacerlo todo por sí misma, que la sociedad recurre a múltiples formas para tratar sus problemas (entre las cuales la gubernamental representa sólo una de esas posibilidades) y que las agencias gubernamentales ya no controlan todos los recursos (tanto materiales como simbólicos) esencialmente críticos, lo cual las obliga a coordinarse con otros actores no gubernamentales.

En México, es el espacio municipal en donde las redes de política pública han adquirido relevancia significativa y un interés peculiar por cuanto ha sido la dimensión *ad hoc* para que se generen o intenten interacciones colaborativas entre gobierno, ciudadanía, sociedad y sector privado. Al respecto, hay casos (v.g. Luna y Velasco, 2009; Nigenda y González, 2009; Porras, 2007) que muestran que estas dimensiones locales han sido el terreno idóneo para la emergencia de programas y acciones públicas que funcionan como espacios para que los ciudadanos y sus organizaciones hagan oír sus intereses y participen de forma más activa en las políticas que directamente les afectan.

De manera particular, lo local se ha configurado como la dimensión apropiada para que se susciten procesos de interacción horizontales entre ámbitos de gobierno y verticales entre gobierno, actores privados y público-sociales, a modo de desarrollar acciones públicas.

Las redes de política pública reflejan estos procesos contemporáneos. Y a pesar de que su conceptualización ha traído consigo una variedad nominalista, es posible identificar las siguientes características que se encuentran en los diferentes conceptos: a) presencia de múltiples actores interdependientes; b) estructuras interactivas y configuradas por vínculos

—relativamente estables— entre estos actores dado el intercambio de recursos y acuerdo de intereses; c) y el gobierno como un actor más en el proceso de decisión y ejecución de decisiones públicas al tener que acceder a recursos de actores por fuera de su control político.

LA INCIDENCIA DE LAS REDES DE POLÍTICA PÚBLICA EN EL DESEMPEÑO DE MÚLTIPLES ACTORES

Crozier y Friedberg (1980) reconocen que si muchos procesos cooperativos resultan contraproducentes a los objetivos de quienes los emprenden no se debe exclusivamente a las propiedades de los problemas, características de los individuos ni a sus estrategias no-cooperativas sino que también tienen que ver las propiedades de la estructuración del campo de acción o de los constructos de acción colectiva, mediante los cuales se trata de lograr la cooperación.

Lo anterior exige formas de pensar a la red de política pública que hagan posible evaluar su capacidad de propiciar que actores cooperen o no. Así es como diversos estudios han mostrado el potencial del análisis de redes sociales (Sandström y Rova, 2010; Scholz, Berardo y Kile, 2010; Luna y Velasco, 2009; Sandström y Carlsson, 2008), resaltando la dimensión estructural, para el estudio de las redes de políticas públicas en el sentido de que hay propiedades estructurales que importan a la hora de entender si los actores cooperan y los resultados de ello o el desempeño que logran.

ANTECEDENTES DEL ESTUDIO EMPÍRICO: RECURSOS, PROPIEDADES DE LA RED DE POLÍTICA PÚBLICA Y EVALUACIÓN DE SU DESEMPEÑO

Este trabajo tiene cinco antecedentes claros. Tres de orden teórico-argumentativo (Carlsson, 2000; Jones, Hesterly y Borgatti, 1997; Crozier y Friedberg, 1980) y dos investigaciones de corte empírico (Scholz, Berardo y Kile, 2010; Sandström y Carlsson, 2008).

De partida, Crozier y Friedberg (1980) son un referente obligado para el estudio de las redes sociales. Gran parte del trabajo teórico-conceptual en torno al tema habría de impulsarse a partir de los aportes seminales de

estos dos autores, al reconocer explícitamente la estructuración humana que se instituye en todo proceso de acción colectiva entre actores relativamente autónomos por cuanto portan recursos, capacidades particulares e intereses, siendo el ejercicio del poder el mecanismo de estabilización de su comportamiento al integrarse a tal estructura o constructo.

De las aportaciones de los autores citados y para el objetivo de este trabajo importa dar cuenta de la relevancia que adquieren los recursos, al facultar las posibilidades de acción de los actores y por cuanto no todos los poseen o portan, eso implicando asimetrías entre quienes integran la red.

Por su parte Jones, Hesterly y Borgatti (1997) matizan a las redes de política pública como expresiones de acción colectiva con ciertas ventajas respecto a las estructuras jerárquicas estatales y soluciones provenientes del mercado, por cuanto se caracterizan por su flexibilidad, adaptabilidad y organización relativamente formal y heterárquica.

En tanto Scholz, Berardo y Kile (2010) y Sandström y Carlsson (2008) representan trabajos que estudian empíricamente a las redes de política pública reconociéndolas como estructuras con capacidad de generar cooperación entre actores autónomos. Estas últimas contribuciones, sin duda son un faro en cuanto a la agenda de investigación que delinean sus conclusiones y que, ancladas en este trabajo, implican tomar como punto de partida las propiedades estructurales que dichas contribuciones reconocen son relevantes para estudiar empíricamente a las redes de política pública.

EL INTERCAMBIO DE RECURSOS COMO PRECONDICIÓN DE LAS REDES DE POLÍTICA PÚBLICA

Para el estudio empírico de las redes de política pública importa reconocer de partida que hay un mínimo de vínculos o relaciones entre una serie de actores en torno a un asunto de orden colectivo o público, y el contenido de dichos vínculos o relaciones que interesa registrar es que haya intercambio de recursos entre ellos. Al respecto, Klijn (1997) habla de la dependencia de recursos como una precondition de las redes de política pública.

Los recursos pueden estar presentes en el ambiente de la red por disposición oficial como los recursos financieros o legales que muchas de las veces provee el gobierno, o bien los recursos únicamente pueden ser dis-

puestos por actores no gubernamentales como la legitimidad. Se propone entender como recursos a los insumos que son relevantes en sí mismos para el funcionamiento de la red en torno a algún asunto público y porque permite a los actores vincularse y la consecución de sus objetivos. Así, considerando Edwards y McCarthy (2004), los recursos pueden ser de índole:

- *Políticos*: Legitimidad en función de que se juzguen convenientes los objetivos, decisiones y actividades de la red. Aquí, incorporamos las aportaciones de Berardo (2009).
- *Humanos*: Trabajo voluntario, apoyo técnico, conocimiento especializado y liderazgo.
- *Organizacionales*: Membresía (sentimiento de pertenencia a la red), acceso a redes, conocimiento y capacidades sobre manejo organizacional, reclutamiento de integrantes y asistencia en requerimientos administrativos.
- *Materiales*: Recursos materiales, espacios de reuniones y equipos necesarios para las funciones adjetivas de la red.
- *Culturales*: Comprensión de los problemas y asuntos ante los cuales se actúa, acceso al conjunto de valores y percepciones de los actores.
- *Financieros*: Recursos monetarios que hacen que los proyectos sean viables en su diseño e implementación.
- *Legales*: Reglas organizativas generales como reglamentos y estructura organizativa, reglamentos de operación de programas y aplicación de fondos. Este aspecto lo complementamos con Bressers y O'Toole (1998).

Adicionalmente, si bien todo recurso relativamente (sea en el corto, mediano y largo plazo) tiende a ser escaso, hay recursos que son críticos en la medida en que son imprescindibles para que los actores desarrollen su misión y visión. Según Berardo (2009) los recursos críticos tienen una importancia primordial para el desarrollo de la acción colectiva que vincula a los actores. De ahí que los recursos que portan y aportan éstos en el ambiente de la red de política, no son igual de pertinentes ni tienen el mismo peso, lo cual genera desigualdades y asimetrías, *i.e.* que unos actores dependan más que otros y por consecuencia que influyan menos en el proceso de priorización de decisiones. Conjunto de aspectos que pueden ser perceptibles en el entramado estructural de la red de política pública.

LA RED DE POLÍTICA PÚBLICA A PARTIR DE SUS PROPIEDADES ESTRUCTURALES

Desde el ARS, a las redes de política pública se les asume como estructuras que atribuyendo funciones, recursos y capacidades, afectan tanto la manera en que se comportan los grupos como los resultados de las políticas. El foco de atención no son los agentes en sí mismos, sino las posiciones que ocupan, sus relaciones y conexiones entre ellos.

La perspectiva estructuralista enfatiza las relaciones como un principio clave, donde la estructura consiste en las regularidades de los patrones de interacción entre entidades concretas que influyen en sus percepciones, creencias, decisiones y acciones, por ello “los objetivos centrales del análisis de redes son medir y representar estas relaciones estructurales, y explicar porqué ocurren y cuáles son sus consecuencias” (Knoke y Yang, 2008: 4).

El marco explicativo del ARS descansa en tres supuestos sobre los patrones de las relaciones y sus efectos: primero, “las relaciones estructurales con frecuencia son más determinantes para entender los comportamientos observados que atributos personales como edad, género, valores e ideología”; segundo, “las redes sociales afectan las percepciones, creencias y acciones a través de una variedad de mecanismos estructurales que son socialmente construidos por relaciones entre entidades”; tercero, “las relaciones estructurales son procesos dinámicos. Las redes no son estructuras estáticas, continuamente cambian a través de las interacciones entre las personas, grupos u organizaciones que las constituyen” (Knoke y Yang, 2008: 5-6).

En este tenor, pensamos a las redes de política pública desde una perspectiva estructural y de intercambio de recursos; esto es, las cualidades o propiedades estructurales de las redes de política pública son un factor determinante de que se genere una serie de objetivos públicos, que si bien no igualmente esperados, sí en cierto modo interdependientes considerando el intercambio de recursos entre quienes constituyen una determinada red.

Al respecto, Scholz, Berardo y Kile (2010); Berardo (2009), Sandström y Carlsson (2008), Percival (2009), Sandström (2008), Lewis (2005) y Howlett (2002), aplicando la metodología y técnicas del ARS, sugieren que ciertos aspectos estructurales de la red (propiedades que adquiere la interacción

e intercambio entre actores gubernamentales, privados y público-sociales) son decisivos para su desempeño al tratar conjuntamente asuntos públicos, distinguiéndose a la *Densidad*, *Centralidad* y *Heterogeneidad* como propiedades estructurales básicas de una red de política pública.

Paralelamente a esas propiedades, el presente trabajo propone incorporar al análisis el *Poder estructural* (Crozier y Friedberg, 1980) como una propiedad estructural; primeramente, porque en toda red social, como lo son las de política pública es inexcusable que no se susciten relaciones de poder; segundo, ese aspecto se constató mediante entrevistas con actores clave, ahí se observó que se generaron asimetrías entre los participantes y distintas capacidades de influencia en los eventos críticos del Programa Pueblos Mágicos, lo cual tuvo mucho que ver con el tipo de recursos que ellos aportaban; tercero, ese tipo de asimetrías y capacidad de influencia revelan que el *Poder estructural* es en esencia una propiedad relacional y de intercambio de recursos, lo cual podría incidir en el *Desempeño* de una red.

Cabe acotar que desde el ARS, el *Poder estructural* se relaciona al índice de Poder de Bonacich (Hanneman y Riddle, 2004). Dicho índice evalúa el nivel de dependencia entre los actores integrantes de una red en cuestión, en el sentido de que el poder de un actor está en función de su cantidad de conexiones y de cuántas conexiones tienen los actores próximos a él. En la medida en que sean menos, más es el poder del actor, por cuanto los menos conectados dependerán de éste.

Así las cosas, las propiedades estructurales de la red de política pública quedan descritas como se muestra a continuación:

- *Densidad*: Indica como se inserta un determinado actor en el conjunto de relaciones de la red. Se sugiere que entre más relaciones establezca un actor con los otros integrantes, mayor propensión a que se integre, aporte sus recursos, colabore y participe en las actividades de la red.
- *Centralidad*: Es la propiedad de un actor para llegar a un determinado número de actores mediante relaciones directas o indirectas. Se supone que el nivel de centralidad del actor determina su capacidad de controlar el flujo de recursos y su posición jerárquica en la estructura.
- *Heterogeneidad*: Describe la diversidad de los actores a partir de sus relaciones al exterior de la red en cuestión. Cuando el actor reporta múltiples vínculos externos a la red en cuestión, se considera que por

igual maneja no únicamente gran cantidad de recursos sino también una variedad de ellos.

- *Poder estructural*: Señala la asimetría entre los participantes en la red en relación a sus recursos e intercambio. Entre más dependa un actor respecto a otros con menos nivel de dependencia, menor capacidad de influencia éste en los eventos críticos de la red.

Cabe acotar que más adelante se utilizarán los indicadores globales de *Densidad y Centralización*² a fin de describir el entramado de la red como un todo.

EL DESEMPEÑO DE LA RED DE POLÍTICA PÚBLICA

Una manera de analizar la importancia que adquieren las redes de política pública partiendo de sus propiedades estructurales, es problematizar acerca de su desempeño. Así es que teniendo en cuenta las características estructurales de una red de política pública, más que partir de un reconocimiento de los objetivos o metas diseñados *a priori* o tomar como estándar la suma de los intereses logrados de cada uno de los participantes, el criterio de desempeño pretende denotar la capacidad de la red en propiciar que los participantes formulen entre ellos intereses comunes a modo de que actúen cooperativamente o conjuntamente en torno a ciertos objetivos.

Al respecto, se ha avanzado en los trabajos de Honeycutt (2009) y Sandström y Carlsson (2008). En ellos, se sugiere que el desempeño se puede concretizar a partir de la *efectividad y eficiencia*. En esos términos:

- *Efectividad*: Aproxima al nivel de concreción de las decisiones que los integrantes de la estructura han tomado. Supone los resultados que genera la red.

²La centralización es una propiedad de la red en su conjunto, mientras que la centralidad se refiere a los actores en lo individual. De tal forma, cuando el nivel de observación de la red es general a modo de saber si existe algún actor central o en posición de supremacía, se utiliza el indicador de centralización. En cambio, cuando se trata de particularizar acerca de qué tan central es cada nodo integrante de la red se recurre al indicador de centralidad.

- *Eficiencia*: Refiere a la capacidad de consenso respecto a qué hacer y como hacerlo. Sugiere la conveniencia de la implementación de una serie de acciones respecto a otras.

ESTANTE METODOLÓGICO

El ARS como un enfoque metodológico para medir y mapear relaciones considera como fundamentales tres conceptos, mismos que nos han ayudado a construir la unidad de análisis de este trabajo. Ellos son la red (estructura) que se conforma por los nodos (conjunto de actores) que establecen relaciones (vínculos) entre ellos (Knoke y Yang, 2008).

Asímismo, dicha metodología ha avanzado en técnicas de recopilación de información que ofrecen datos reticulares o relacionales de modo cualitativo y cuantitativo. Principalmente, los datos cuantitativos se pueden agregar en bases de datos a efecto de generar una serie de indicadores reticulares a nivel de la red como a nivel de cada uno de los nodos; de la misma manera, dichos datos facilitan graficar la red en términos de sociogramas.

A razón de lo anterior, la unidad de análisis es la red de política pública (la estructura), siendo sus componentes básicos los participantes que en ella se integran (los nodos), y que adquieren una serie de cualidades reticulares en un contexto de intercambio y dependencia de recursos (relaciones).

La muestra es controlada y se definió identificando a ocho actores clave. Usando la técnica de generador de nombres (Knoke y Yang, 2008), con esos ocho informantes, iniciamos el procedimiento de muestra de bola de nieve, de tal forma que esos informantes iniciales nos condujeron a otros actores, terminando el proceso de muestreo hasta que los nombres que mencionaba un actor en particular eran redundantes. En total se identificaron a 40 informantes, de los cuales obtuvimos acceso a un 85 por ciento de la población.

Cabe agregar que la elección de las observaciones o de la muestra, ha sido en función de las propiedades estructurales (*Densidad, Centralidad, Poder estructural y Heterogenidad*, tratadas como variables independientes) que el actor adquiere al integrarse a la operación del PPM en Valle de Bravo en virtud de permitir la máxima variabilidad de las apreciaciones respecto

a la *Efectividad y Eficiencia* (variables dependientes). Ello como una estrategia para no elegir la muestra *ad hoc* a la hipótesis a evaluar (véase Cortés, 2008a y 2008b); además, la integración de la muestra —al realizarse por el procedimiento de bola de nieve— ha estado en función de los propios actores participantes. En ese sentido, el criterio para radiar a los nodos participantes en el Programa Pueblos Mágicos en Valle de Bravo, fue que el actor identificara (sugiriendo) a otros nodos con los cuales convergió o ha convergido en torno a las actividades del Programa en el periodo de 2004 a 2011, a fin de que refleje sus patrones de relación a largo plazo.

A modo de reconocer los recursos presentes en el ambiente de la red de política pública y distinguir cuáles de ellos se consideraban como críticos o escasos, a los encuestados se les solicitó que indicaran tres recursos importantes para el desarrollo del Programa Pueblos Mágicos y luego de esos tres que ponderaran el crítico o más importante.

Para obtener datos referentes a la *Densidad, Centralidad y Poder estructural* de los participantes en la red, se requirieron datos reticulares o relacionales que reconocieran el intercambio de recursos, con ese fin se les pidió a los encuestados que indicaran a los actores con los cuales se relacionaron en torno a las actividades del Programa y luego ponderaran (en una escala de 1 a 5) la asistencia de cada uno ellos en cuanto a los recursos aportados para favorecer las decisiones que han priorizado sean objeto del Programa.

Con la información de esta pregunta se construyó una matriz (actor*actor) que resume los vínculos ponderados que cada uno de ellos (nodos) dirigen hacia sus pares (*alters*). Aquí, importando las relaciones dirigidas en el sentido de que la relación que dice tener A con B no implica que B reporte la misma relación con A, y aunque existiendo no necesariamente en la misma intensidad.

Para medir el nivel de *Heterogeneidad* solicitamos al encuestado que indicara sus distintas afiliaciones o asociaciones en las cuales participaba, ya fuesen formales o no. Así es que el número de vínculos externos a la red de política pública del participante podrían ir de 0 hasta k vínculos.

Una vez tenida la información agregada, se procedió a generar información empírica de las propiedades estructurales de los actores participantes en el PPM en VDB, a través de los indicadores mostrados a continuación. En este paso nos auxiliamos del programa UCINET (Borgatti, Everett y Freeman, 2002):

- *Densidad*: La densidad de cada nodo respecto a la densidad global (número de relaciones existentes entre las posibles). Dado que importan únicamente la presencia o ausencia de relaciones, para su cálculo se consideran relaciones dirigidas no ponderadas.
- *Centralidad*: Suma de vínculos directos (tanto de entrada como de salida) de un nodo entre la puntuación más alta. Se calcula con datos dirigidos ponderados.
- *Heterogeneidad*: Número de relaciones que cada nodo reporta tener al exterior de la red en cuestión. Se calcula con datos dirigidos ponderados.
- *Poder estructural*: Índice de poder de Bonacich es una medida de la asimetría entre los participantes en la red en relación a sus recursos e intercambio. La idea principal es que un participante tiene mayor poder estructural cuando aquellos con los que existe una conexión, están a su vez relativamente menos conectados. Se calcula con datos dirigidos ponderados.

Respecto al *Desempeño*, aquí utilizamos dos escalas de diferencial semántico. Una primera, a modo de obtener información de la *Efectividad*, se mide la satisfacción del actor participante respecto a las acciones e inversiones del Programa Pueblos Mágicos, donde la escala va de 1 a 10 que es la mayor apreciación. Una segunda, concerniente a la *Eficiencia*, obtiene información respecto a la conveniencia de las decisiones priorizadas e implementadas frente a otras, donde la escala va de 1 a 10 que es la de mayor conveniencia.

Finalmente, teniendo información de cada uno de los nodos, se crea una matriz en el programa SPSS y se genera una variable con los valores de la *Efectividad* y *Eficiencia*, llamada *Desempeño* y la cual se toma como dependiente de la *Densidad*, *Centralidad*, *Heterogeneidad* y *Poder estructural*. También se consideran cuatro variables adicionales a modo de controlar sus efectos sobre el *Desempeño*, éstas son: *Sexo*, *A_Estudio* (escolaridad), *Edad* y *A_PPM* (años de participar en el PPM). Una vez agregados los datos de las variables en comento, se corre una regresión múltiple por mínimos cuadrados ordinarios, procurando cumplir con el mínimo de criterios estadísticos.

Valle de Bravo, espacio y tiempo de la operación del Programa Pueblos Mágicos

Valle de Bravo es una localidad al suroeste del Estado de México. Su lago o la presa hidroeléctrica Miguel Alemán construida (entre 1937 y 1947) como parte de un ambicioso proceso de industrialización del centro de México, ha sido el suceso más importante en la región, no sólo por la transformación notable del territorio; sino porque se convirtió en el motor de cambio del pueblo a partir de la segunda mitad del siglo xx. Uno de los primeros cambios fue el de una economía agrícola a una basada en la industria de la construcción, prevaleciendo actualmente las actividades turísticas como pilar que sustenta la vida actual de los vallesanos, de hecho hay datos de 2011 que muestran que el sector de servicios turísticos ha aportado alrededor del 82 por ciento al PIB municipal; ello fue paralelado a modificaciones importantes en el uso del suelo, al incrementarse la vivienda para vacacionistas de fin de semana; así como al revalorizarse el espacio urbano y muchos monumentos histórico-arquitectónicos del pueblo.

Lo óptimo del espacio vallesano para el turismo ecológico y la práctica de deportes al aire libre produjo a su vez flujos migratorios y nuevas dinámicas poblacionales que cambiaron la demografía del pueblo. Por un lado, la floreciente industria turística fue haciendo de VDB, un destino popular de fin de semana para la población de altos ingresos del Valle de Toluca y la Ciudad de México, quienes han demandado servicios y mano de obra para la construcción de viviendas. Esto generó un notable crecimiento poblacional que no sólo se hizo evidente a través de la exponencial expansión del área urbana, sino también en un incremento en la demanda por más servicios públicos. De la misma manera, para satisfacer al turismo, surgieron nuevos bienes, actividades y servicios, muchos de los cuales ofrece la sociedad vallesana.

La oportunidad de Pueblos Mágicos y su implementación

Ante las significativas singularidades históricas, expresiones urbanas y naturales que han consolidado a Valle de Bravo como destino turístico, más

la iniciativa de residentes de fin de semana, ciudadanos, empresarios locales y gobierno municipal, el Programa Pueblos Mágicos implicó una oportunidad de fortalecer y optimizar el aprovechamiento racional de dichas singularidades a la par de generar un espacio ideal a las exigencias ciudadanas que implican los gobiernos de alternancia.

Así, en el 2004 dichos actores se integraban a fin de instrumentar el PPM en torno a dos bienes públicos³ que dan distinción al pueblo: la imagen urbana y el patrimonio histórico-arquitectónico de la ciudad típica de VDB.

Si bien, a ese objetivo el PPM resulta ser un instrumento diseñado por el gobierno federal, el modo de operar de Pueblos Mágicos en Valle de Bravo implicó que una multiplicidad de actores (entre ellos el gobierno) conjuntaran recursos políticos, humanos, organizacionales, culturales, financieros y legales a fin de iniciar y dinamizar el Programa.

Ante las ventanas de oportunidad que ofrece el PPM para incidir en decisiones que les afectan y en las cuales se interesan, comerciantes locales, ciudadanos a título personal, representantes de organizaciones civiles, profesionales y académicos deciden participar; por lo cual, el gobierno (principalmente las agencias municipales) ha tenido que interactuar con actores sociales y privados a modo de presentar y consensuar las decisiones en torno a los proyectos a emprender y cuyo motivo es la preservación y cuidado de dos bienes públicos.

Al mapear los actores que en los hechos han dado dinámica y cuerpo al PPM,⁴ es perceptible la presencia del gobierno (municipal principalmente), comerciantes locales, actores públicos-sociales (entre ellos ciudadanos a título personal y representantes de organizaciones ciudadanas o civiles) y académicos.

³Un bien público es aquel cuyo uso no genera rivalidad ni propicia exclusión y del cual derivan problemas concernientes a las acciones para conservarlos o gobernarlos, dado el carácter colectivo de las mismas. La imagen urbana y el patrimonio histórico-arquitectónico de VDB cumplen con los dos rasgos definidos; además, se han derivado múltiples acciones colectivas a fin de mantener y proteger esos bienes tangibles que benefician a los prestadores de servicios ligados al turismo, ciudadanos locales y residentes de fin de semana, entre otros.

⁴Al respecto, se reconoce que hay una estructura formal de la operación del PPM en el pueblo, llamada Valle de Bravo Pueblo Mágico A.C. que se conformó a efectos de cumplir con uno de los criterios de incorporación al Programa, no obstante lo que interesa estudiar en lo presente, es la estructura que en los hechos ha dado cuerpo y dinámica al Programa en VDB, eso no necesariamente coincide con la estructura formalizada.

El análisis de los actores muestra el peso que han adquirido los actores público-sociales respecto a participantes provenientes del sector académico, privado e incluso respecto al propio gobierno. En consecuencia, contrario a las acciones de política pública programadas e implementadas al unísono con el mandato del gobierno, el PPM no únicamente ha implicado que en él intervengan una mayor cantidad de actores sino que entre ellos sean diversos, lo cual hace pensar que por igual implica una mayor cantidad y diversidad de recursos que han hecho posible que entre éstos haya relaciones e intercambios de recursos a modo de dar forma y dinamismo a Pueblos Mágicos en VDB.

Qué recursos críticos se aportaban

Quienes han tomado parte en las actividades y proyectos del PPM en VDB distinguen haberse vinculado con actores público-sociales, gubernamentales, privados-lucrativos (comerciantes locales primordialmente) y académicos; en términos de intercambiar recursos a fin de favorecer la conservación, y en su caso rescate de dos bienes públicos de valor para el pueblo, que tomarían forma administrativa y operativa a través de una serie de proyectos que de 2004 a 2010 se enfocaron a mejorar la imagen urbana del primer cuadro de la ciudad típica de Valle de Bravo, así como rescatar una serie de monumentos arquitectónicos, históricos y naturales.

Los actores que han tomado parte en las actividades y proyectos del PPM identifican que si bien todo recurso resulta importante, hay unos que son críticos. De tal forma, el 50 por ciento de los actores aprecian a los recursos políticos como los críticos y solamente entre 20 y 17 por ciento piensa a los recursos financieros y culturales en esos mismos términos, respectivamente. En tanto que los recursos humanos un 6.7 por ciento los consideran como críticos y los organizacionales un 3.3 por ciento.

De ello, hay que denotar que el gobierno no controla totalmente los recursos políticos y culturales, y para lo cual ha tenido que depender de otros actores no gubernamentales. De hecho, estudios anteriores, entre ellos el de Berardo (2009), han señalado la importancia de los recursos políticos para que múltiples actores colaboren en torno a empresas colectivas.

Estructura subyacente del Programa Pueblos Mágicos en Valle de Bravo

Al radiar los vínculos entre los participantes a través de un sociograma, se puede observar (véase sociograma 1) que hay una multiplicidad de vínculos entre actores público-sociales, actores privados, gubernamentales y académicos. Pero como es visible, no todos los integrantes de la red presentan la misma cantidad de vínculos (sea porque son referidos o bien porque ellos refieren a algún otro integrante como fuente de recursos) ni con la misma intensidad. El nivel de interconexión entre los participantes o la densidad global⁵ indica que únicamente se establecieron el 63 por ciento de las relaciones posibles.⁶ En términos de redes sociales y considerando la multiplicidad y diversidad de los actores participantes, se trata de una estructura con niveles aceptables de conexión entre sus integrantes, distinguiéndose que hay unos más interconectados (nodos más grandes) que otros, siendo estos principalmente actores públicos-sociales, actores privados y medianamente gubernamentales (véase sociograma 1).

También, es perceptible (véase sociograma 1) que no todos los vínculos que dirige un participante hacia otro tienen la misma importancia. De hecho, cada uno de ellos pondera de modo distinto sus vínculos con un tercero (entre más acentuada la línea, mayor ponderación) según la importancia de los recursos que aportaran a las actividades del PPM; así es como los vínculos más intensos son los que se han suscitado entre actores público-sociales, actores privados, y en menor medida entre éstos con el gobierno. Con dicha información, se puede establecer que en el entramado estructural del Programa Pueblos Mágicos en Valle de Bravo no todos los actores se integran de la misma forma ni se vinculan de manera homogénea.

A partir de graficar los vínculos de intercambio de recursos que los actores público-sociales, gubernamentales y privados (comerciantes y prestadores de servicios locales) establecieron a fin de favorecer una serie de actividades en torno a los bienes públicos, el sociograma 1 es sugerente de la estructura que se desarrolló como consecuencia de las actividades del PPM desde la propia perspectiva de los actores.

⁵Para calcular la densidad global UCINET automáticamente dicotomiza los datos ponderados de tal manera que la presencia de una relación entre A, B se valora como 1 y su ausencia como 0, lo mismo sucede cuando se obtiene la densidad de cada nodo.

⁶El cálculo total de relaciones posibles se hace multiplicando el número total de integrantes (nodos) de una red determinada por el número total de integrantes menos uno.

De este modo, la evidencia muestra que en las actividades del PPM en VDB, el gobierno (principalmente el municipal) si bien ocupa una posición privilegiada, no necesariamente es la central, al haber otros actores con recursos necesarios para la operación del Programa y que se manejan de forma autónoma respecto al control político de la autoridad gubernamental.

En esos términos, se habría de generar una estructura que refleja la asimetría entre actores más que vínculos horizontales entre ellos, dado que no todos controlan o poseen los mismos recursos ni todos los recursos resultan pertinentes para las actividades del Programa. Por cuanto se ha visto, hay recursos que resultan críticos como los recursos políticos y culturales ante otros como pueden ser los financieros.

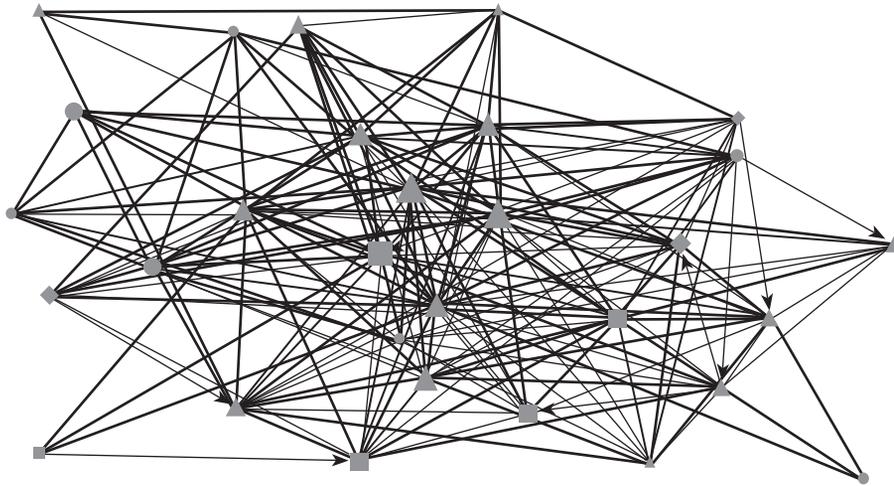
A diferencia de una estructura horizontal, donde todos los actores integrantes tienen el mismo peso al haber un índice de centralización de 0 por ciento; o de una estructura estrella, en la cual uno de ellos ocupa una posición en extremo central o de dominio, esto implicando un índice de centralización del 100 por ciento; la dinámica y lógica propia que adquiriría la acción organizada del PPM en VDB ha constituido una estructura en la cual hay más de un actor central, mismos que se ubican en el centro del sociograma (véase sociograma 1),⁷ habiendo en contraparte una serie de actores aislados, localizados a la periferia de la estructura, esto implicando un índice de centralización del 46 por ciento.

La lectura del sociograma 1 sugiere: *i*) que hay más de un actor con capacidad de controlar o dominar los intercambios de recursos en la red; *ii*) no todos los nodos tienen el mismo rango o importancia por los recursos que aportan (lo contrario sería una estructura horizontal); y *iii*) de las conexiones existentes, más de la mitad conectan directamente a los actores participantes entre sí y sin algún intermediario.

Con estas características, es posible ahondar más sobre la estructura a través de la cual se han realizado las actividades del PPM, y que de entrada podemos asumir que no es del todo vertical ni horizontal, sino más bien se trata de una estructura multicéntrica, lo cual denota cierta madurez y consolidación de la estructura o del conjunto de relaciones en función del intercambio de recursos que la conforman.

⁷La ubicación de los actores en el sociograma la hace automáticamente *Netdraw* (programa incluido en UCINET), según el rol que juegue cada actor en la estructura, ello en función de intercambio de recursos.

Sociograma 1
Estructura del Programa Pueblos Mágicos en Valle de Bravo,
vínculos ponderados⁸



Índice de centralización: 46%

▲ Actor público-social ● Actor gubernamental
◆ Académicos ■ Actor privado

Fuente: Elaboración propia con datos reticulares recabados en cuestionarios. Se utiliza el programa *Netdraw*, incluido en UCINET.

Valle de Bravo Pueblo Mágico ¿una red de política pública?

En suma, en la implementación del Programa en el pueblo de Valle de Bravo, se identifica que: *i)* hay múltiples actores actuando en el marco de Pueblos Mágicos, entre ellos el gobierno. Por igual, *ii)* se han propiciado vínculos de interdependencia de recursos entre múltiples actores a modo de generar procesos que favorezcan dos bienes públicos. *iii)* Hay una estructura multicéntrica, no necesariamente formalizada que en los hechos da cuerpo y dinamismo al programa. También, *iv)* importa notar que el gobierno (en sus agencias) no necesariamente es el ente hegemónico o con mayor dominio, al haber dos actores público-sociales con ese estatus.

⁸En función del intercambio de recursos y relaciones asimétricas ponderadas.

Con lo desarrollado hasta el momento hay evidencia empírica que muestra la forma en que se resuelven y estructuran las interacciones constitutivas de los procesos de gobernanza, y que mucho se asemejan a estructuras multicéntricas con patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y programas públicos, identificadas como redes de política pública, en este caso la Red Valle de Bravo Pueblo Mágico (RVDBPM).

INCIDENCIA DE UNA RED EN EL DESEMPEÑO DE MÚLTIPLES ACTORES

Asumiendo que la operación del Programa Pueblos Mágicos en Valle de Bravo ha implicado la estructuración de una red de política pública, el paso siguiente es evaluar la incidencia percibida de la red en su *Desempeño* respecto a cuidar y preservar dos bienes públicos.

Para ello, y en razón de la hipótesis de trabajo, se considera la variable *Desempeño* como dependiente de las cualidades estructurales de los actores participantes en la red, cualidades como la *Heterogeneidad*, *Centralidad*, *Densidad* y *Poder estructural*, además de otro conjunto de variables adicionales como controles. En esos términos, la relación entre dichas variables fue modelada como una relación lineal, *i.e.*, *Desempeño*: $f(\text{Heterogeneidad}_i, \text{Centralidad}_i, \text{Densidad}_i, \text{Poder}_i)$.

Descripción de las variables

Los estadísticos descriptivos ofrecen una fotografía general del comportamiento de las variables y que en mucho se relacionan con los detalles expuestos en apartados anteriores (véase tabla 1). En esos términos, la variable *Desempeño* tiene un promedio de 4.46, denotando que la red ha tenido un desempeño medianamente aceptable en los términos de la *Efectividad* y *Eficiencia* atrás sugeridos, en tanto que la variación respecto a su media es alta al desviarse 2.72 unidades.

Tabla 1
Estadísticos descriptivos

<i>Variable</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Media</i>	<i>Desv. Típ.</i>
Desempeño	1	9	4.16	2.724
Heterogeneidad	0	10	2.73	3.140
Centralidad	.084	1.0	.38968	.231897
Densidad	.003	.045	.02192	.011624
Poder estructural	.176	2.082	.88573	.472163
A_Estudio	9	22	15.80	2.858
Edad	29	62	47.70	8.860
A_PPM	1	7	3.57	1.977
Sexo	0	1		

Número de observaciones= 30
Fuente: Elaboración propia.

Concerniente a las variables independientes, que dan cuenta de la estructura de la red de política pública, se observa que la *Heterogeneidad* tiende a ser baja, es decir, los actores participantes en promedio dicen tener 2.71 vínculos con otras organizaciones o entidades no participantes en la Red Valle de Bravo Pueblo Mágico, existiendo quienes indican no tener ningún vínculo hasta quienes dijeron tener 10 vínculos.

Respecto a la *Densidad* y *Centralidad*, los estadísticos indican que en promedio los participantes tienen niveles aceptables de inserción en el conjunto de relaciones de la red y que hay niveles de conexión horizontales y verticales, sin primacía de estas últimas, lo cual se relaciona con los niveles de centralización y densidad global reportados anteriormente. También las dispersiones de estas dos variables respecto a sus medias son altas (.23 y .014, respectivamente) lo cual da indicios de que se trata de una estructura flexible y dinámica, y de que no todos los actores se insertan en la red de la misma manera, posiblemente debido a los recursos que aportan y al intercambio de los mismos.

La lectura de la variable del *Poder estructural* que va muy de la mano con lo descrito, evidencia que todos los actores tienen algún nivel de poder estructural. Considerando el promedio (.88) de esta variable, es visible que en la red se han suscitado relaciones de interdependencia, pero con ciertas

asimetrías, según sugiere la dispersión de los datos (.47) respecto a la media, *i.e.* hay actores más poderosos que otros.

Cuatro variables fueron añadidas. Tres de ellas particularizan atributos de los actores participantes, *i.e.*, *A_Estudio* (escolaridad), *Edad* y *Sexo*. En términos generales, estas variables hablan del perfil de quienes se involucran en la red, y que por los datos, se trata de actores con 16 años de estudio en promedio y con poca diferencia educativa entre sí, al tener una desviación típica baja (2.8). Sus edades, que van de los 29 años hasta los 62 años, son diversas al mostrar una dispersión alta (8.8) alrededor de la media (47.7 años). Respecto al sexo, hay que indicar que ha predominado la presencia de los participantes, al representar el 70 por ciento; las participantes representado, únicamente, un 30 por ciento.

Adicionalmente, se ha considerado una variable *A_PPM* (años de participar en el PPM) a modo de registrar los años de participación del actor en las actividades del Programa. Según muestra la tabla 1, los actores han participado en promedio tres años y medio con una dispersión de las observaciones moderadamente baja, lo cual da cuenta de una red con cierta permanencia y estabilidad en el tiempo de los intercambios entre los actores que la conforman.

Efectos de la estructura de la red en su desempeño

La tabla 2 muestra la estimación del modelo lineal, que considera el desempeño de la red como una función de sus características estructurales, controlado por características sociodemográficas de los actores que la componen. El modelo estimado explica el 25 por ciento de la varianza en el desempeño percibido de la red.

Al particularizar el análisis del comportamiento de cada variable en relación al *Desempeño*, se observa que de todos los coeficientes de las variables independientes que afectan a la dependiente, únicamente la variable *Poder estructural* resulta significativa dentro de los umbrales tradicionales.

Tabla 2
Efectos de la red sobre el desempeño

Modelo	Coeficientes		Sig.
	B	Error Típ.	
Heterogeneidad	.096	.154	.539
Centralidad	-1.697	8.052	.835
Densidad	-181.863	141.56	.213
Poder Estructural	4.671	1.669	.011
A_Estudio	.166	.162	.317
Edad	.060	.069	.393
A_PPM	-.087	.292	.770
Sexo	1.720	1.164	.154
R ² corregida	.245		
F	2.17		.73
N		30	

Fuente: Elaboración propia.

Si bien las variables *Heterogeneidad*, *Centralidad* y *Densidad* no resultan significativas dentro de los parámetros tradicionalmente aceptados⁹ por la teoría que conduce este trabajo y el diseño de investigación aquí llevado, la interpretación de sus coeficientes no debe subestimarse, por cuanto son indicativos de cómo podría comportarse una red de política pública en relación a su desempeño, además de que su lectura e interpretación es complementaria a los resultados de otros trabajos que se han ocupado de problemáticas similares (Scholz, Berardo y Kile, 2010; Sandström y Carlsson, 2008; Provan y Milward, 1995).

En esta tesitura, la beta de la variable *Heterogeneidad* sugiere que una red de política pública propicia desempeño deseable cuando existen niveles mínimos de diversidad entre sus integrantes (Sandström y Carlsson, 2008). Esto se traduce en disposición de recursos, tanto en términos cuantitativos o de abundancia, como cualitativamente en relación con la variedad de ellos, como políticos, culturales y financieros.

⁹p<.1, p<.05 y p<.01.

En torno a la *Centralidad* hay que notar que condiciona de manera inversa al desempeño de la red de política pública. En este tenor, el coeficiente sugiere que si bien es natural que la red tenga actores centrales y se generen jerarquías —aspectos cruciales para coordinar e integrar a los actores (Provan y Milward, 1995)—, juega un rol crítico que los actores centrales no monopolicen las conexiones entre los demás integrantes, pues ello disminuye las conexiones entre éstos y merma el flujo (horizontal) de recursos entre sí, priorizándose el flujo (vertical) de recursos hacia los actores centrales (Scholz, Berardo y Kile, 2010), de ahí la relativa.

Importancia de la *Densidad*

Respecto a la beta de la variable *Densidad*, su lectura sugiere que tan importante es que los actores o nodos sean mínimamente heterogéneos y existan niveles de centralidad, como que entre ellos se susciten vínculos sin que éstos cierren la red y se propicie redundancia de recursos (redes altamente densas) por cuanto generaría estructuras poco flexibles y sensibles a su ambiente, así como concentración de recursos por unos cuantos actores, este resultado es compatible con lo que ya ha señalado Provan y Milward (1995) al explicar que las altas densidades no son convenientes para lograr resultados deseables al trabajar en redes.

La imagen que ofrece la lectura de los coeficientes no significativos cobra pertinencia por cuanto, si consideramos el hecho de que las redes son heterogéneas por naturaleza, al no existir dos integrantes con idénticos vínculos externos a la red en cuestión (McEvily y Zaheer, 1999). Además, por definición las redes son un producto inicial de la cooperación entre una multiplicidad de actores para lo cual resultan ser fundamentales niveles mínimos de densidad y centralidad (*cf.* Scholz, Berardo y Kile, 2010; Sandström y Carlsson, 2008).

En el contexto de esta discusión, es de destacar que este trabajo introduce la variable del *Poder estructural* como un factor determinante del desempeño de una red de política pública, lo cual es una dimensión que otros estudios no habían explorado. Por ello, muy probablemente los resultados de la regresión sean distintos a los esperados, aunque no inconsistentes con la teoría de partida.

Lo que sugiere la variable *Poder estructural*, y a juzgar por su signo y estadísticos descriptivos (véanse tablas 1 y 2) es que en contextos de intercambio y dependencia de recursos; en la medida en que los actores han tenido niveles bajos de dependencia unilateral y mayores posibilidades de influencia entre sí a modo de incorporar sus intereses en los eventos cruciales de las actividades de la red. Ellos aprecian que ha habido acuerdos y en cierta forma se han logrado resultados aceptables a fin de favorecer la preservación y cuidado de la imagen urbana y el patrimonio histórico-arquitectónico, como dos bienes públicos del pueblo de Valle de Bravo.

Muy probablemente, una vez constituida la red de política pública si bien resulta importante que mantenga sus cualidades estructurales que le han dado cuerpo y le han permitido sus pasos iniciales como la *Heterogeneidad*, *Densidad* y *Centralidad*, es el *Poder estructural* lo que resulta fundamental para mantener su dinamismo y temporalidad, y que a la luz de la perspectiva teórica aquí esbozada, resulta lógico y consistente ya que según Crozier y Friedberg (1980) el poder es el mecanismo que permite estabilizar el comportamiento humano por cuanto es la base del conjunto de relaciones que conforman a la estructura.

Respecto a las variables adicionales, es de notar que su nivel de significancia se ubica por fuera de los umbrales tradicionales (véase tabla 2). Otros estudios no reportan variables adicionales similares, muy probablemente porque no tienen efectos o bien porque al interactuar con variables cuyos datos son reticulares, la probabilidad de que dichas variables adicionales tengan algún efecto es baja. Aquí conviene rescatar a Knoke y Yang (2008) quienes señalan que en la mayoría de las entidades organizadas, los comportamientos que en ellas se observan dependen más del conjunto de relaciones que en éstas se establecen que de los atributos como la edad, el género, valores, ideología, entre otros.

CONCLUSIONES

Esta colaboración muestra el estudio empírico de una red de política pública para analizar sus características y los determinantes de su desempeño percibido ante los movimientos en diversos países. El modelo jerárquico weberiano ha sido remplazado por estructuras más dinámicas y flexibles

de acción colectiva, por modos más interactivos de gobierno y caracterizados por su funcionamiento en red, de los cuales todavía conocemos poco de sus determinantes y características intrínsecas.

El caso que se ha mostrado en este texto, nos enseña que este tipo de estructuras interactivas potencializa la posibilidad de movilizar recursos para atender problemáticas colectivas al incorporarse a actores (y sus recursos) relevantes ubicados por fuera del radio de autoridad del gobierno. Y que dichos recursos no se limitan a los financieros, sino que puede haber recursos políticos y culturales, entre otros, que resultan ser críticos, mismos que no necesariamente controla el gobierno.

Los resultados también sugieren que la estructura que ha dado cuerpo y dinámica al Programa, si bien mucho se alejan de los modelos jerárquicos del mercado y estructuras sociales, tampoco implica que se trate de una estructura horizontal por cuanto en ella hay intercambio de recursos, lo cual implica asimetrías entre quienes participaban en la red.

Así es como lo que ha interesado no ha sido únicamente confrontar en términos empíricos si esas formas expresivas de gobernanza se propician o no, sino que el propósito ha ido más allá por cuanto se evalúa si tales redes inciden en los resultados de política pública. Así, los resultados del análisis de la presente investigación sugieren que la Red Valle de Bravo Pueblo Mágico, a través de su estructura, ha influido en la percepción del desempeño, en el sentido que se generen consensos mínimos y se materialicen los objetivos que los participantes han delineado como objeto de su acción conjunta.

A la luz de esos resultados, las redes político públicas se tornan en mecanismos con altas probabilidades de potenciar la acción del gobierno y para ello, se habrá de tener presente que la dispersión del *Poder estructural* es uno de los factores claves para que las redes de política incidan positivamente en el desempeño.

Como corolario, hay que reconocer varias particularidades metodológicas del estudio. Primero, cuando se estudian redes, las observaciones tienden a ser pequeñas, además de que intrínsecamente son dependientes entre sí. Segundo, por esas razones, muy probablemente, el análisis estadístico castiga los resultados del modelo propuesto; sin embargo, las conclusiones son consistentes con los datos cualitativos y guardan lógica con los recursos teóricos de partida y estudios empíricos precedentes. Tercero,

el estudio ha privilegiado observar a la estructura de la red a partir de las cualidades estructurales de los actores, así como se aprecia el desempeño desde el plano individual de los participantes en un contexto de intercambio y dependencia de recursos, al respecto se reconoce que ver al entramado estructural de una red de política pública a partir de los nodos implica que se generen imágenes incompletas, además de que hay formas alternativas (al intercambio de recursos) para relacionar a los nodos de la red; a pesar de eso, el método seguido ha facilitado complementar información cualitativa con cuantitativa ofreciendo una imagen integral de la Red Valle de Bravo Pueblo Mágico y la apreciación de su desempeño en función del intercambio de recursos, según los planteamientos iniciales y recursos teóricos de partida.

Finalmente, queda pendiente generar datos reticulares más robustos que incorporen variables histórico-contextuales al análisis estadístico y datos longitudinales a fin de estudiar con mayor profundidad la dinámica y flexibilidad de las redes de política pública a efecto de describir los escenarios críticos por los cuales transcurre toda estructura organizativa e identificar las cualidades estructurales que se gestan.

FUENTES CONSULTADAS

- AGUILAR, V.L.F., 2006. *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BERARDO, R., 2009. "Sustaining Joint Ventures: The Role of Resource Exchange and the Strength of Inter-organizational Relationships", en Feiock, R. y Scholz, J.T. (eds.), *Self-organizing Federalism: Collaborative Mechanisms to Mitigate Institutional Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BORGATTI, S.P., Everett, M.G. y Freeman, L.C., 2002. *Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis*, Lexington, KY, Analytic Technologies.
- BRESSERS, H. y O'Toole, L.J., 1998. "The Selection of Policy Instruments: A Network-based Perspective", *Journal of Public Policy*, 18, pp. 123-156.
- CARIMAN, B.L., 2010. "Gobernanza, redes y políticas públicas", *Revista Políticas Públicas*, 3(1), pp. 23-89.
- CARLSSON, L., 2000. "Policy Networks as Collective Action", *Policy Studies Journal*, 28(3), pp. 111-123.

- CORTÉS, E., 2008a. "Selección no aleatoria y validez. A propósito de la evaluación cualitativa de Oportunidades", en Cortés, F., Escobar, A. y González, M., *Método científico y política social. A propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*, México, El Colegio de México.
- , 2008b. "Causalidad y evaluación del impacto de la política", en Cortés, F., Escobar, A. y González, M., *Método científico y política social. A propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*, México, El Colegio de México.
- CROZIER, M. y Friedberg, E., 1980. *Actors and Systems: The Politics of Collective Action*, Chicago, University of Chicago Press.
- EDWARDS, B. y McCarthy, J.D., 2004. "Resources and Social Movement Mobilization", en Snow, David, Sarah A. Soule y Hanspeter Kriesi (eds.), *The Blackwell Companion to Social Movements*, Oxford, Wiley-Blackwell.
- HANNEMAN, R.A. y Riddle, M., 2001. *Introduction to Social Network Methods*, California, University of California.
- HONEYCUTT, T., 2009. "Making Connections: Using Social Network Analysis for Program Evaluation", *Mathematical Policy Research*, 1, pp. 72-109.
- HOWLETT, M., 2002. "Do Networks Matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes: Evidence from Four Canadian Policy Sectors 1990-2000", *Canadian Journal of Political Science*, 35(1), pp. 34-59.
- Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM), 2011. "Producto Interno Bruto municipal, 2008". (En línea). Disponible en: <<http://igecem.edomex.gob.mx/>>
- JOHN, P. y Cole, A., 1998. "Sociometric Zapping Techniques and the Comparison of Policy Networks: Economic Decision Making in Leeds and Lille", en Marsh, D. (ed.), *Comparing Policy Networks*, Buckingham, Open University Press.
- JONES, C., Hesterly, W. y Borgatti, S., 1997. "A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms", *Academy of Management Review*, 22(4), pp. 34-56.
- KLIJN, E. H., 1997. "Policy Networks: An Overview", en Kickert, W.J.M., Klijn, E. H. y Koppenjan, J.F.M. (eds.), *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, Londres, SAGE Publications.
- KNOKE, D. y Yang, S., 2008. *Social Network Analysis*, Los Ángeles, SAGE Publications.
- LEWIS, J.M., 2005. "A Network Approach for Researching Partnerships in Health", *Australia and New Zealand Health Policy*, 2(22), pp. 34-67.
- LUNA, M. y Velasco, J.L., 2009. "Las redes de acción pública como sistemas asociativos complejos: problemas y mecanismos de integración", *Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, 17(4).

- MCDEVILY, B. y Zaheer, A., 1999. "Bridging Ties: A Source of Firm Heterogeneity in Competitive Capabilities", *Strategic Management Journal*, 20, pp. 205-231.
- NIGENDA, G. y González, L.M., 2009. "Contracting Private Sector Providers for Public Sector Health Services in Jalisco, Mexico: Perspectives of System Actors", *Human Resources for Health*, 7(79), pp. 67-103.
- PERCIVAL, G., 2009. "Exploring the Influence of Local Policy Networks on the Implementation of Drug Policy Reform: The Case of California's Substance Abuse and Crime Prevention Act", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4), pp. 465-489.
- PORRAS, F., 2007. "Rethinking Local Governance: Hierarchies and Networks in Mexican Cities", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 83, pp. 91-134.
- PROVAN, K.G. y Milward, H.B., 1995. "A Preliminary Theory of Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems", *Administrative Science Quarterly*, 40(1).
- RHODES, R.A.W., 2000. *Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.
- SANDSTRÖM, A. y Carlsson, L., 2008. "The Performance of Policy Networks: The Relation between Network Structure and Network Performance", *The Policy Studies Journal*, 36(4), pp. 376-395.
- _____ y Rova, C., 2010. "The Network of Adaptive Governance: A Single Case Study of a Fish Management Area", *International Journal of the Commons*, 4(1).
- SCHOLZ, J.T., Berardo, R. y Kile, B., 2010. "Do Networks Solve Collective Action Problems? Credibility, Search, and Collaboration". (En línea). Disponible en: <www.wateregovernance.net>

Administrando las finanzas mundiales

René Arenas Rosales

RESUMEN

El nuevo orden financiero internacional del siglo XXI no sólo está caracterizado por crisis recurrentes, enormes desequilibrios fiscales y financieros sino también está asociado con disminuciones en las tasas de crecimiento y la inversión a lo largo y ancho del mundo. Para colmo de males, el sector público ha mantenido los objetivos de política económica en términos de estabilidad financiera y monetaria antes que de empleo y crecimiento.

Con la presencia de la gran recesión, la crisis financiera se convirtió en muchos países, particularmente europeos, en una crisis fiscal. Posteriormente, los déficit fiscales y la deuda pública aumentaron en gran medida por los estímulos fiscales y por la socialización de las pérdidas privadas mediante los rescates. Los salvatajes y los estímulos evitaron, hasta ahora, otra gran depresión, pero la acumulación de deuda —como lo evidencia ampliamente Grecia— constituye un gravísimo problema.

Bajo este contexto, el análisis pretende responder la cuestión ¿Es posible, en un mundo en crisis y de apabullante liberalización financiera mundial, administrar las volátiles finanzas mundiales? Para ello en el primer apartado se realiza una identificación de las principales modificaciones que se han exhibido en el escenario de las finanzas mundiales generadas por la hipertrofia del patrón de acumulación, la financiación y el sistema globalizador. En la segunda sección, se analizan las respuestas que los grupos de poder, particularmente el G20, han propuesto para administrar la movieda arena de las finanzas globales. Y en el epígrafe se exponen las conclusiones que la investigación vertió.

INTRODUCCIÓN

La característica principal de las finanzas mundiales en los últimos 80 años es que han transitado *grosso modo*, por dos grandes etapas que corresponden a los dos paradigmas económicos más importantes que han existido a lo largo de casi todo el siglo XX y los primeros tres lustros del siglo XXI. La primera fase, que recorre de mediados de los años treinta hasta finales de la década de los setenta del siglo pasado, corresponde a la ideología keynesiana donde las finanzas mundiales están predominadas por una fuerte intervención del estado en la economía por un estado anticíclico (donde el presupuesto adquiere permanencia), por una creciente participación de empresas del Estado en prácticamente todas las áreas del sector público, por una política fiscal que era relevante con respecto a la política monetaria, por una economía que producía fundamentalmente hacia el mercado interno y por un proceso de control de la inflación.

La participación del Estado en la economía a partir de la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial fue un hecho irreversible para quedar plasmado como ente necesario en la vida económica de las naciones. La participación estatal fue ampliamente aceptada en los mismos desarrollos teóricos. Por tanto, los ámbitos de ingreso y gasto público se dan a partir de la Gran Depresión y se ejerce el gasto público como instrumento anticíclico. Es más, la Gran Depresión obliga a suplantarse las ideas liberales del presupuesto equilibrado en las finanzas públicas y se crea el concepto de déficit fiscal para combatir las crisis en las economías. El instrumento particular es el gasto público. De esta forma, el presupuesto público se convierte en algo mucho más complejo y amplio. Finalmente, se da el nacimiento de formas de planear y racionalizar el presupuesto público.

Bajo este contexto, las políticas de Estado (infraestructura, electrificación, industrialización, políticas de desarrollo social, pagos de intereses por la deuda externa, etcétera) superaban casi siempre los recursos gubernamentales y eran insuficientes para cubrir todas las necesidades, de tal forma que regularmente se recurría a fuertes déficits fiscales.

El segundo periodo, que marcha de principios de la década de los ochenta del siglo XX y llega hasta nuestros días, está impregnado por el paradigma monetarista. El propósito central de esta corriente es la resolución de la inflación como cáncer económico de finales del siglo XX y la

construcción de un modelo que permita el restablecimiento del crecimiento económico en el mundo y sepulte, de una vez y para siempre, la intromisión absurda del Estado que es identificado como el culpable del caos social.

El monetarismo no desarrolla un cuerpo teórico alternativo al keynesianismo que explique el funcionamiento del sistema económico, más bien retoma y adapta ciertos conceptos de la teoría pre-keynesiana, como la afirmación de que la oferta de trabajo está en función del salario real. Asimismo, están presentes cuestiones como el precepto de que la oferta monetaria es independiente de la demanda, la posibilidad de ciertos ajustes automáticos de la economía ante la presencia de perturbaciones y la utilización de la política monetaria en sustitución de la política fiscal a la cual se le asigna un papel pasivo en la dinámica económica.

Estas ideas monetaristas son apropiadas por la ideología neoliberal la cual sataniza categóricamente toda intromisión del Estado en asuntos económicos y, consecuentemente, toda intervención gubernamental en las finanzas mundiales. Así, se instauro la dictadura del mercado como mejor forma para asignar los recursos económicos y como guía suprema en el funcionamiento del sistema económico mundial. Lógicamente, el mantra neoliberal fomenta: 1) la apertura de los mercados financieros internacionales (mercado cambiario, *swaps*, opciones, aseguradoras, etcétera; 2) la realización de acuerdos comerciales⁴ (más de 550 acuerdos regionales en el mundo están registrados en la Organización Mundial del Comercio —OMC— sobresaliendo el TLCAN, la UME, la Cuenca del Pacífico y más recientemente el TTP y el TISA); 3) la liberalización de las transacciones bancarias (privatización de bancos nacionales alrededor del mundo y la apertura del mercado bancario entre estados del mismo país); 4) la negociación de nuevas formas de contratación laboral (las políticas de *outsourcing* y de precarización del mercado laboral acompañados de toda la reforma laboral en contra de la clase trabajadora) y, en general, 5) la privatización de todas las empresas estatales y la financiarización como principal tendencia mundial. Por tanto, el Estado no sólo se retira de las actividades económicas, sino que se encarga de preparar todas las condiciones económicas para el

⁴Estay Reyno, J. (2015). *La situación actual de las negociaciones comerciales multilaterales*. Ponencia presentada en Seminario de la Red de Estudios de la Economía Mundial (REDEM). Puebla, México.

gran capital nacional y la gran empresa transnacional. Finalmente, en esta época de liberalización, las finanzas mundiales deben de sujetarse a las nuevas condiciones de inestabilidad, crisis recurrentes, rescates bancarios, sobre endeudamiento y enormes déficit fiscales que viven las naciones ricas y pobres.

Bajo este argumento y en medio de la mayor vorágine económica y financiera que vive el mundo desde hace ya más de ocho años, se inscriben las siguientes reflexiones acerca de la viabilidad de poder administrar el complicado y volátil mundo de las finanzas internacionales. Las finanzas mundiales se transformaron radicalmente en los pasados 35 años convirtiéndose en un material altamente etéreo, capaz de explotar y destrozarse todo lo que se atraviesa en su camino. Se transformaron las finanzas internacionales debido a las políticas de liberalización y desregulación financieras, procesos que a su vez generaron una excesiva expansión crediticia que impulsó el crecimiento de los mercados de valores y la participación de nuevos actores financieros.

Sin embargo, no hay que perder de vista que el proceso de globalización financiera fue impulsado por una fuerte presencia del Estado, aun a pesar del abandono y desprestigio de las políticas keynesianas. Es decir, el levantamiento de los controles sobre los flujos financieros transnacionales, la privatización masiva de activos públicos y la desregulación en otras esferas se realizó mediante la acción estatal. Por tanto, la tendencia a la desregulación financiera mundial, forjada e impulsada por la acción estatal, permite explicar la integración, la globalización e influencia de los mercados bursátiles; consiente el proceso de titulación y de diversificación de los instrumentos financieros mundiales (futuros, opciones, *swaps*) y sobre todo, redefine el nuevo sistema monetario internacional.

CAMBIOS EN LAS FINANZAS MUNDIALES

Los principales hechos que transformaron diametralmente las finanzas globales fueron, en los inicios de los setenta, el rompimiento del sistema de tasas de cambio fijas por tipos de cambio flexibles, la remoción absoluta de los controles de capital y, lo más importante, las continuas innovaciones tecnológicas y financieras que se viven. Esta nueva situación integró

más la economía mundial y el sistema financiero se tornó más global. Dicho en palabras de Manchón (1998), la globalización financiera como parte de la globalización económica, se manifiesta en un cambio en las finanzas consistente en una expansión del crédito (especialmente bajo formas par bancarias), expansión que profundizó la vinculación directa de los mercados financieros internacionales y facilitó la transición en curso.

Hoy en día, es un hecho que los acontecimientos financieros y monetarios de una nación industrializada o en desarrollo incidan de inmediato en las demás. Al mismo tiempo, es importante señalar que aumentó considerablemente el volumen —como lo muestra en la tabla 1— y la volatilidad de los mercados financieros mundiales. Por tanto, una característica del sistema financiero actual es su cambio vertiginoso en cuanto a su tamaño, complejidad, rapidez y movilidad de los mercados de capital internacional. La fuerza dominante, que explica estos profundos cambios, es la desregulación financiera internacional.

Tabla 1
Flujos netos de capital privado a los mercados emergentes 1984-2002
(En miles de millones de dólares)

	1984-89	1990-96	1997-2000	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Por región</i>												
Asia	13	55.9	-11	63.1	91.8	104	-1	-43	-27	-2	16	70
América Latina	-0.2	45.7	56	47.4	35.7	80.5	68	62	40	39	35	2
África	3.6	4.4	10	10.6	13.8	4.5	17	11	13	9	6	6
Flujo total	15.2	148.1	69	160.5	192.0	216	148	75	81	33	39	86
<i>Por instrumento</i>												
Inversión directa	12.9	63.1	148	84.3	96.0	113	139	143	150	144	171	139
Inversión en cartera	4.7	54.1	26	87.8	23.5	78	43	9	23	25	-39	-37

FMI, varios números.

Fuente: Banco de pagos internacionales y perspectivas de la economía mundial.

No existe opinión única sobre esta tendencia de desregulación financiera. Las explicaciones cambian de matiz entre los diferentes autores.

Para Borrego (1990), la característica central del capitalismo global es el esfuerzo concertado para disminuir la rigidez e incrementar la flexibilidad, sobresaliendo la eliminación de las restricciones a la libre movilidad del capital y maximizando la velocidad de su movimiento. En tanto que Swary y Topf (1993), sostienen que la desregulación asumió la forma de una liberalización de las tasas de interés,² significó la reducción de los requerimientos de reservas, la eliminación de las restricciones impuestas a la expansión geográfica y redujo la protección contra los competidores extranjeros. En fin, para Swary y Topf el proceso de desregulación suministró a los bancos la oportunidad de realizar actividades relacionadas con la banca de inversión. Mientras que para Schioppa y Saccommanni (1994), la desregulación no es otra cosa más que el proceso de consolidación de las fuerzas del mercado y la principal tendencia actual del sistema financiero mundial. Para Perrotini (1994), la globalización y la innovación financiera son las dos tendencias que registran los mercados financieros a finales del siglo pasado. En cambio, para Griffith-Jones (1995), la liberalización es la causante de los cambios en la magnitud y estructura de los mercados financieros internacionales. Sin embargo, Correa (1996), sostiene que la desregulación podría entenderse como un paulatino alejamiento de las autoridades financieras respecto de los intermediarios y su quehacer; es decir, desregular no es más que el acto de suavizar las normas y leyes de control dotando de mayor libertad a los intermediarios y, finalmente para Manchón (1999), la mundialización financiera es el proceso que modifica los sistemas financieros nacionales según tres procesos más o menos simultáneos: La apertura, la desregulación y la titularización.

En síntesis, un primer cambio fundamental de las finanzas internacionales en las últimas décadas es la tendencia hacia la liberalización de los mercados financieros, la cual comenzó en Estados Unidos y se amplió, más y más a los países del mundo. Esto trajo como consecuencia innovaciones

²Según estos autores, en algunos casos, esta desregulación ha asumido la forma de una liberalización de la tasa de interés —incluida la eliminación de las restricciones impuestas a la tasa de depósitos—, lo que condujo a la reducción del ingreso de los bancos por concepto de intereses (lo que se debió a su vez a la intensificación de la competencia, incluida la competencia de los bancos extranjeros). En otros casos, la desregulación significó la reducción de los requerimientos de reservas, la eliminación de las restricciones impuestas a la expansión geográfica y a las actividades no bancarias, y redujo la protección contra los competidores extranjeros. Swary, Itzak y Topf, Barry (1993). *La desregulación financiera global. La banca comercial en la encrucijada*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 11.

tecnológicas sin precedentes, las cuales en su momento ayudaron a favorecer una liberalización adicional. Estos cambios tecnológicos hicieron posible una revolución financiera con implicaciones impresionantes para el quehacer económico y financiero mundial.

Así como no existe una sola definición del concepto de desregulación financiera, tampoco la desregulación actuó de manera homogénea sobre los sistemas financieros nacionales. Por el contrario, se pueden distinguir dos grandes fases. La primera, de 1974 a 1982, se caracterizó porque la desregulación abrió espacios a la competencia entre intermediarios y permitió un rápido desarrollo de los activos financieros. En este primer periodo, la desregulación es fomentada por los cambios exógenos que se presentaron en la economía mundial y en el sistema financiero internacional. Entre los cambios externos destacan: 1) el manejo del reciclaje de los petrodólares por los mercados financieros privados después de 1974; 2) el fracaso en la nueva creación de los derechos especiales de giro (DEG) por el masivo crecimiento de la liquidez internacional durante los setenta y 3) la falla por acordar una cuenta de sustitución que reemplazará dólares por DEG en 1979.

En la segunda etapa, que va de 1983 a la fecha, la desregulación alcanza su pleno desarrollo. Consolida la cobertura contra el riesgo de pérdida de valor de los activos financieros y despliega el crecimiento espectacular del mercado de derivados (McClintock, 1996). También durante esta época la desregulación genera crecientes niveles de especulación en los mercados de cambios y de acciones. Al mismo tiempo, a partir de 1987, se observa el inicio de la regulación de los sistemas financieros nacionales (Manchón, 1998). Sintetizando, la desregulación está caracterizada por las siguientes tendencias: mercados financieros progresivamente integrados y extensivamente crecientes, titularización del mercado financiero, desregulación del mercado de valores y expansión espectacular del mercado de derivados (futuros, opciones, *swaps*).

Por tanto, las modificaciones que se presentan por el fenómeno de la desregulación financiera mundial impactan fuertemente en el contexto nacional. Fundamentalmente, se propicia la integración de los mercados financieros nacionales. Dicho proceso se logra gracias a la revolución en telecomunicaciones e informática que a su vez permite derrumbar las limitaciones que impedían la competencia entre los mercados (como barreras

geográficas y restricciones de divisas y de flujos de capital internacional). Así, los mercados financieros nacionales fueron abriéndose e integrándose dentro de un mercado global único que funciona las 24 horas del día. Sin embargo, el explosivo crecimiento de los flujos financieros internacionales no sólo excedió el crecimiento del comercio mundial y de la inversión extranjera; sino lo más grave, que su abundancia se convirtió en un elemento desestabilizador de la economía mundial (Griffith, 1995).

Con relación a la expansión de los mercados financieros nacionales, ésta se refleja en un masivo incremento en el volumen de negocios de todos los mercados de valores y en la explosión del valor de los pagos de todos los negocios. En particular, la colocación internacional de títulos creció aceleradamente a partir de la década de los noventa.

En cuanto al fenómeno de la titularización, ésta acabó con todos los límites anteriormente existentes entre la banca tradicional y las operaciones con títulos. En efecto, el presente sistema echó por tierra la distinción tradicional entre bancos y no bancos, así como erosionado la efectividad de las funciones de los bancos privados nacionales.

Asimismo, con la internacionalización de los portafolios financieros las inversiones en cartera se convirtieron en una fuente primaria de utilidades para los grupos de capital internacional. Precisamente, con la titularización, los prestamistas y prestatarios encontraron más fácil el trato directo que a través de la intervención bancaria. Conjuntamente la titularización fomentó la concentración y estimuló la creación de conglomerados financieros, los cuales operan simultáneamente mercados de dinero, bonos y divisas. A pesar de todo, la titularización expone a las instituciones financieras a riesgos adicionales e incrementa el peligro de inestabilidad del sistema financiero mundial.

Por lo que hace a la desregulación del mercado de valores, entendida como la eliminación de los obstáculos geográficos y la cancelación de restricciones reguladoras a los mercados de capital; ésta permitió que los flujos de fondos del sistema financiero sean cada vez de forma más directa. Es decir, sin intermediarios financieros tradicionales como los bancos comerciales, los cuales por razones regulatorias (como las razones de capital mínimo y los requerimientos de liquidez), difícilmente pueden competir en el financiamiento directo. Esta tendencia generó que las grandes empresas sustituyeran los préstamos tradicionales bancarios por la emisión de valores

internacionales, tales como, bonos y papel comercial. En breve, la desintermediación bancaria y la creciente participación, tanto de bancos como de empresas, en los mercados de capital es una tendencia irreversible en el actual sistema bancario mundial (Swary, 1993: 150). Sin embargo, si bien este crecimiento exponencial del mercado de valores permitió oportunidades ilimitadas de arbitraje y especulación, esto sólo a costa de generar inestabilidad creciente en los mercados financieros mundiales.

Finalmente, el crecimiento espectacular del mercado de derivados es un hecho indiscutible en esta fase de la desregulación financiera. En efecto, el mercado de derivados registró un crecimiento notable desde 1986. Esto es, en los 14 años que transcurren entre 1986 y 2000 el valor de los contratos de derivados creció de un nivel casi irrelevante de 2 mil millones de dólares a la cifra sorprendente de más de 109 mil millones de dólares (véase tabla 2). Del mismo modo, el comercio de instrumentos comerciales cambiarios creció cerca de 70 por ciento entre 1992 y 1993 mientras que para el bienio de 1998 y 1999 dicho crecimiento disminuyó considerablemente a 12 por ciento. Asimismo, todos los derivados crecieron mucho más rápido que los otros instrumentos financieros denominados, es decir, mínimos cambios y coberturas. Igualmente cabe destacar el rápido crecimiento del mercado fuera de la bolsa (MFB), el cual aumenta en tan sólo cuatro años (1997-2000) más de 50 mil millones de dólares. Finalmente, para 1994, el 51 por ciento del comercio ocurría en la forma de tasa de interés y *swaps* monetarios en el MFB y seis años después ese porcentaje aumento a la cifra notable de 87 por ciento.

Es evidente que existen diferencias significativas entre la estructura de los mercados para comerciar instrumentos comerciales y para comerciar instrumentos derivados en el MFB. Los derivados que se comercian en el mercado de instrumentos comerciales son contratos estandarizados, mientras que el comercio de derivados en el MFB son hechos para satisfacer los requerimientos específicos de las contrapartes. Asimismo, las relaciones en el primer mercado también implican requerimientos marginales y son respaldadas por acuerdos de cámara de compensación, mientras que los derivados en el MFB, es decir, los *swaps*, no lo son. Consecuentemente, los *swaps* en el MFB son ilíquidos en comparación al intercambio comercial de futuros y opciones, los cuales también son sujetos de un mayor crédito de riesgo.

Tabla 2
Crecimiento del mercado de derivados financieros 1986-2000
(Miles de millones de dólares)

Años	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Instrumentos comerciales cambiarior (A)	615	800	1,584	1,764	2,292	3,523	4,641	7,839	8,862	9,185	9,885	12,407	13,934	15,688	14,257
Futuros de la tasa de interés	370	488	1,196	1,201	1,454	2,157	2,902	4,960	5,778	5,863	5,931	7,586	8,031	7,924	7,917
Opciones tasa de interés	144	122	279	386	600	1,073	1,385	2,362	2,624	2,742	3,278	3,639	4,623	3,766	4,734
Futuros monetarios	10	14	12	16	17	18	25	30	40	38	50	42	31	37	74
Opciones monetarias	39	59	41	50	56	61	80	81	55	43	47	118	49	22	21
Stock de mercado índices futuros	13	17	27	41	70	77	81	119	127	172	199	211	291	340	571
Opciones sobre índices <i>stock</i> de mercado	38	28	43	70	96	137	168	286	238	557	994	808	907	1510	1140
Instrumentos fuera de la bolsa (B)	1,215	1,800	2,450	3,200	3,451	4,449	5,346	8,475	11,303	17,990	24,292	45,115	80,317	88,201	95,199
Tasa de interés de <i>swaps</i>	683	1,010	1,503	2,311	2,312	3,065	3,851	6,177	8,816	1,2811	19,171	22,291	36,262	43,936	48,768
<i>Swaps</i> monetarios	183	319	449	577	578	807	860	899	914	1,197	1,560	1,823	2,253	2,444	3,194
A + B Total	1,830	2,600	4,034	4,964	5,743	7,972	9,987	16,314	20,165	27,175	34,177	57,522	94,251	103,889	109,456

Fuente: Banco de Pagos Internacionales. Varios números.

Pese a esta expansión considerable el mercado de derivados no consolidó un sistema financiero más estable, por el contrario el alto riesgo que implica la comercialización de estos productos hace más frágil y proclive a una crisis, también de carácter espectacular al sistema monetario global. Es decir, la entrada de capital externo en sumas considerables por la

comercialización de, por ejemplo, acciones en los mercados domésticos puede desencadenar burbujas especulativas en el mercado de capitales, así como la reevaluación de la moneda. La consecuente baja de los precios en el mercado de valores puede, asimismo, provocar grandes salidas de capital, depreciación cambiaria y peor aún, inestabilidad monetaria general.

En suma, una consecuencia directa del gran desarrollo tecnológico de los últimos decenios fue la revolución financiera. Ésta propició, el segundo cambio fundamental del sistema monetario y las finanzas mundiales: la internacionalización de los mercados financieros. No sólo los movimientos de capital tomaron proporciones sin precedente, sino también implicaron que los regímenes de tasas de cambio fijas fueran crecientemente insostenibles. Como resultado, los países ahora enfrentan la opción de aceptar un grado mayor de flexibilidad de la tasa de cambio o moverse hacia un régimen monetario más estrecho, por ejemplo, una unión monetaria.

En fin, desde inicios de los setenta los mercados financieros domésticos tendieron a ser desprotegidos y liberalizados de la competencia externa por la remoción de restricciones cambiarias y de capital, provocando un efecto desestabilizador permanente sobre toda la estructura de las finanzas globales. Efectivamente, el sector privado financiero ya no es más dominado por la actividad bancaria nacional tradicional ni está sujeta a controles gubernamentales. Actualmente, los mercados de seguros son muy amplios, representan una fuente financiera importante para los mercados domésticos y las transacciones con no residentes tienen un alto impacto dentro del mercado nacional. Sin embargo, esta revolución en las finanzas mundiales fomentó, por un lado, actividades de carácter especulativo, y por otro, una economía creciente globalizada pero financieramente frágil, desestabilizadora y proclive a crisis recurrentes. Pero lo más grave es que la desregulación financiera mundial, con todas sus ventajas pero también con todos sus riesgos, no fue acompañada de un desarrollo paralelo de los organismos financieros internacionales que permitan la estabilidad del sistema, las finanzas mundiales y controlen la tendencia de choques financieros mundiales. Desregulación espectacular en las finanzas mundiales e incertidumbre financiera internacional son las dos caras de una misma moneda.

Al inicio de la Gran Recesión el gran temor era que se desarticulasen las finanzas mundiales y el sistema económico global. Para detener la hecatombe se realizaron en primer lugar, las dos reformas financieras estadounidenses de los presidentes George W. Bush en 2008 y posteriormente en julio de 2010 la reforma financiera del presidente Barack Obama. Sin embargo, como describiremos, los dos esfuerzos reformistas fueron insuficientes e incompletos ante la gran ola de pánicos y *crashes* financieros internacionales.

LAS REFORMAS FINANCIERAS ESTADOUNIDENSES DE 2008 Y 2010

Con la primera reforma financiera al sistema estadounidense, propuesta por el expresidente George W. Bush, la comunidad política (el exsecretario del Tesoro, Henry Paulson y el expresidente de la Reserva Federal, Ben Bernanke) (*The Economist*, 2008), como académica (Cassidy, 2008) creyó que los problemas no sólo se detendrían sino además se resolverían de fondo.

No hubo nada más equivocado, la enmienda fue incapaz de detener la hecatombe bursátil, la contracción del crédito y la quiebra de las más importantes hipotecarias estadounidenses que se presentaron en septiembre de 2008 en Wall Street. En efecto, los problemas continuaron a tal nivel que las dos grandes hipotecarias del país, *Fannie Mae* y *Freddie Mac*, que poseían o aseguraban la mitad de las hipotecas norteamericanas, tuvieron que ser rescatadas el 7 de septiembre de 2008. Para ese momento, el gobierno del expresidente Bush se comprometió a inyectar hasta un máximo de 200 mil millones de dólares en nuevo capital y líneas de crédito para evitar la quiebra de las dos firmas. Pero la alarma financiera nuevamente se encendió, días más tarde, cuando la aseguradora más grande del país y del mundo la *American International Group* (AIG) se hizo añicos (Morgenson, 2008).

Ante la emergencia del país, el expresidente Bush nuevamente emitió, a finales de septiembre de 2008, un plan de rescate financiero por 700 mil millones de dólares. Sin embargo, como demostraron los hechos, la inicia-

tiva de rescate financiero no detuvo la caída de las principales bolsas bursátiles en el mundo. Tampoco pudo contener la reestructuración financiera mundial y las ganancias del gran capital financiero transnacional, entiéndase *Citigroup* y *JP Morgan Chase*.

Por tanto, la combinación del estallido de la burbuja inmobiliaria, la crisis crediticia y la recesión económica siguió causando estragos y reacomodos en los centros financieros globales. Al mismo tiempo, la catástrofe en las finanzas estadounidenses se consideró, hasta ese momento, como el mayor desafío de todos los tiempos. Incluso, para algunos analistas como superior al vivido en la Gran Depresión de 1929-1933.

Parecía que la era del bandidaje financiero había concluido. Después de tres dolorosos años de pánico —donde hubo de todo: bancarrotas masivas, rescates de locura, fusiones de megabancos, investigaciones por créditos ilícitos— fueron restringidas por una orgía legislativa que cabildó negociaciones por más de 700 mil millones de dólares ante el Congreso norteamericano.

En medio de esta situación y al lado de los constantes debates teóricos acerca de los orígenes de la crisis financiera, el presidente Barak Obama concordaba en que el sistema tenía que ser rescatado, reparado y apuntalado para que nunca más volviera a ocurrir una situación de pánico como la que se vivió. En efecto, después de meses de tortuosas negociaciones, por fin, la reforma financiera es firmada por el presidente Obama en julio de 2010³ (*Rolling Stone*, 2010; *Harvard Business Review*, 2010).

Miles de páginas comprenden la Ley Dodd-Frank para la reforma de *Wall Street* y de protección al consumidor (*The Economist*, 2010). La legislación comprende 389 reglas para bancos, compañías de tarjetas de crédito y otras instituciones financieras.

³El nombre completo de la reforma financiera estadounidense es: *The Wall Street Reform and Consumer Protection Act*. La propuesta fue realizada por Chris Dodd (jefe de la Comisión de Bancos del Senado) y Barney Frank (presidente de la Comisión de Servicios Financieros de la Cámara de Representantes y congresista por Massachusetts) en un documento de 2,319 páginas. El texto fue acordado por ambos partidos estadounidenses el día 25 de junio de 2010 a las 5:39 am. Y se aprobó por la Cámara de Representantes el día 30 de junio con una votación cerrada de 237 votos a favor y 192 en contra. El jueves 15 de julio el Senado estadounidense ratificó la reforma al sistema financiero, con 60 votos a favor por el Partido Demócrata y 39 en contra del Partido Republicano. Con esa votación culminó más de un año de trabajo legislativo desde que el presidente estadounidense propuso la reforma en junio de 2009. *The Economist*, julio de 2010.

Además, la Ley contiene la denominada regla Volcker,⁴ cuya idea es mantener a los bancos comerciales lejos de la tentación de asumir riesgos para que se concentren en sus actividades de crédito. Es decir, la regla Volcker excluye a los bancos de la especulación en los mercados y de las operaciones de inversión en fondos de cobertura y fondos de acciones privadas. Con la instauración de la regla Volcker se restaura la división legal entre la banca comercial (que asegura el crédito a hogares y empresas) y la banca de inversión (banco emisor y comercio de seguros).

Volcker siempre ha sido portavoz de la idea de que si una empresa o institución quiebra, ésta no debe ser rescatada por el gobierno. Similarmente, nunca ha estado de acuerdo con el riesgo moral que asumen las empresas por el creciente endeudamiento y al final, cuando la empresa está en aprietos, el gobierno termina rescatándola. Entonces, para Volcker (2010), la empresa debe de ser liquidada o fusionada, asumir su control, para que sus necesidades inmediatas de liquidación puedan ser cubiertas con apoyo gubernamental temporal pero no con la expectativa de ser rescatada. Eso es una forma para tratar de convencer al mercado de que las pérdidas no serán socializadas, de que las pérdidas tendrán que ser asumidas por los accionistas, por la dirección y por los acreedores.

Con la reforma Obama se permite que los nuevos poderes gubernamentales supervisen y detengan a las empresas peligrosas para la economía. También se crea una nueva agencia de protección al consumidor, la cual regulará los productos financieros, desde las tarjetas de crédito hasta los créditos hipotecarios. Por último, incluye medidas para restringir el comercio de bienes raíces de los bancos e inversiones en fondos de cobertura y acciones privadas.

Las nuevas reglas financieras implementadas por la administración de Obama son parte de un cambio global hacia una mayor intromisión gubernamental en las finanzas norteamericanas. Es decir, a lo largo de los años, la estructura estadounidense ha transitado desde periodos de notable liberalización financiera (las décadas de los veinte, setenta, ochenta, noventa) hasta periodos de fuerte regulación (las décadas de los treinta, cuarenta,

⁴Paul Volcker es actualmente consejero económico del presidente Barack Obama. Durante los últimos meses, Volcker fue *de facto* el árbitro entre varias facciones implicadas en la reforma: cabilderos, políticos y los defensores del interés público. Fue expresidente de la Reserva Federal durante el periodo 1979-1987 y fue sustituido por Alan Greenspan.

cincuenta, sesenta y 2010). Observándose que hay la presencia de una grave crisis la impulsora de categóricas modificaciones en la legislación financiera-bancaria. Pero, sin duda, queda una gran lección que aprender: en las finanzas el ambiente desregulatorio siempre ha llevado a peores situaciones económicas.

Queda claro que con el salvataje del régimen capitalista se premió al sistema financiero estadounidense. Mejores bancos para los administradores sin importar el creciente desempleo, ni los problemas de pérdida de vivienda. Asimismo, se comprueba el doble papel del estado: un Estado al servicio del ajuste y un Estado para el salvataje de empresas.

También hay que admitir que el control sobre la economía estadounidense en la década pasada fue cedida a un pequeño grupo de criminales rapaces, quienes al día de hoy están ocupados en una campaña, poco inteligente, sobre la idea de que fueron presa de robo con agravante a escala global. No se debe permitir que en este capitalismo mafioso sólo se privaticen las ganancias y se socialicen las pérdidas.

En fin, la reforma financiera propuso exclusivamente mayor transparencia y menor riesgo sistémico. Es decir, fue una reforma tímida, *light* que no realiza cambios estructurales al sistema financiero; notándose gran continuidad entre los planteamientos de Bush y Obama. A tal grado que jamás se pensó en tomar medidas draconianas como nacionalizar la banca. Más bien las decisiones fueron medidas muy temporales sin un sentido profundo. Era simplemente intervenir y separar los bancos comerciales de las aseguradoras y de las instituciones parabancarias con el firme propósito de eliminar la Ley Glass-Steagall⁵ y todas aquellas barreras financieras que obstaculizaran el gran negocio bancario. En suma, el estímulo fue enorme con resultados mínimos, debido a que los bancos continúan especulando y persiste la presencia de una dictadura de riesgo.

A más de cinco años de haber sido promulgada la reforma financiera sólo 40 por ciento de sus propuestas han entrado en vigencia, y ni un solo alto ejecutivo bancario a sido llevado ante los tribunales. Eso sí, se han pagado miles de millones de dólares en multas, se creó un organismo para proteger al consumidor (*Consumer Financial Protection Bureau, CFPB*) y se establecieron requisitos de capitalización más altos para los bancos. Desa-

⁵Para detener la gran crisis de 1929 se estableció en 1933 el acta Glass-Steagall, la cual consignó la separación entre la banca comercial y la banca de inversión.

fortunadamente muchos de los incentivos negativos que golpearon al sistema estadounidense en 2008 todavía están ahí, por eso me parece que aún estamos en una posición muy peligrosa.

EL GRUPO DE LOS 20 (G20)

Hasta ahora, la administración de la crisis ha quedado en manos del Grupo de los 20.⁶ El G20 es un grupo que existía desde hace 17 años. Se creó a raíz de la crisis asiática en 1997-1998, pero en el marco de esta crisis (2008-2015), empezó a reunirse no sólo a nivel de ministros sino a nivel de presidentes, desde 2008 se ha estado reuniendo periódicamente. Se reunió por primera vez a fines de 2008 (Washington), dos veces en 2009 (Londres y Pittsburg), dos veces en el 2010 (Toronto y Seúl), una vez en el 2011 (París), una vez en México (Los Cabos) en 2012, la penúltima reunión tuvo lugar en San Petersburgo (Rusia), en septiembre de 2013 y la última reunión se realizó en Brisbane (Australia), en 2014. La reunión del G20 para este año se efectuará en Turquía en el mes de noviembre (g20.org).

La cumbre del G20 se ha transformado en un centro de recepción de los organismos especializados; en primer lugar, del G20 financiero que es encargado de recuperar la información y la colaboración de los organismos del FMI, del grupo del Banco Mundial y del Consejo de Estabilidad Financiera; este último recupera además el trabajo de lo que en el G20 se denomina los cuerpos de definición de estándares que son la Organización Internacional de la Comisión de Valores (originalmente era con participación privada, actualmente es intergubernamental), la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros y el Comité Internacional de Estándares Contables.

El Consejo de Estabilidad Financiera recupera los resultados de trabajo de estos tres organismos de definición de estándares para el comportamiento de las instituciones que operan en el sistema financiero y los eleva al G20 que prepara un informe previo a las reuniones de la Cumbre.

⁶Los integrantes de este grupo son: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido, Rusia, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, China, India, Indonesia, México, República de Corea, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea.

A su vez el Banco de Pagos Internacionales (BPI) y el Comité Bancario de Basilea elevan la información previa a la reunión del G20 acerca del cumplimiento de las tareas que han encargado en las cumbres previas.

Por su parte la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a través del foro global y del grupo de acción financiera prepara propuestas de modificación en las regulaciones y supervisión del sistema financiero, también la OCDE eleva sus informes previamente al G20 y la cumbre para que ahí se resuelva lo que corresponda.

El G20 se ha autoasignado el papel de gestión internacional de la crisis. Eso es lo primero que habría que criticar. Efectivamente, en el G20 se encuentra un porcentaje grande de la población mundial, de la producción, pero en este momento en el mundo hay algo más de 190 países y por lo tanto sí en el G20 se reúnen 19 países más un representante europeo, significa que hay 170 países que no tienen ninguna representación en ese grupo, que no pueden opinar y ni siquiera decidir. Sin embargo en ese G20 se están tomando acuerdos que afectan a todos los países y prácticamente se están mandando a las distintas instituciones y organismos internacionales como el propio Fondo Monetario Internacional (FMI), Grupo del Banco Mundial (BM) e incluso a la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En el G20 se empiezan a tomar un conjunto de acuerdos que en opinión de ellos son los prioritarios. Temas que tienen que ver con: el capital y la liquidez de los bancos, la reforma de las instituciones financieras internacionales,⁷ el mecanismo de quiebras bancarias, los mercados derivados (también conocidos como extra bursátiles), la llamada banca paralela, las jurisdicciones no cooperativas (*i.e.* paraísos fiscales) y el tema de las evaluaciones de riesgo (de las instituciones calificadoras de riesgo) que fueron uno de los muchos factores que empujaron el estallido de la crisis en el 2008.

Es una lista mucho mayor a la que acabo de mencionar, pero en esa enumeración, en primer lugar, hay un balance de que la mayor parte de los temas se han atendido de manera insuficiente, y en segundo lugar, hay grandes temas que están por completo ausentes.

Sigue sin discutirse el tema de la base monetaria de funcionamiento de la economía internacional. Así, a más de siete años del estallido de la crisis y a varias décadas que el dólar empezó a funcionar sin respaldo de ningún

⁷Que en realidad sólo consiste en modificar parcialmente las cuotas y la estructura de gobierno de esas instituciones.

tipo, desde que se rompieron los acuerdos de *Bretton Woods*, sigue siendo un tema absolutamente ausente de la agenda del G20 la discusión acerca de la base monetaria sobre la cual debe descansar el sistema financiero y monetario global.

Hay una ausencia total de cualquier llamado a cuentas sobre el papel que han jugado el FMI y el BM en la crisis. A pesar de las múltiples evidencias que ambos organismos tienen sobre la creación de las condiciones (*i.e.* programas de ajuste, el otorgar todas las facilidades posibles al gran capital) para que la crisis golpeará duramente en muchos países. En fin, a las instituciones financieras internacionales sólo se les hacen ajustes absolutamente menores y al FMI se le multiplican los recursos prácticamente por cuatro. Se multiplica por tres el volumen de cuotas, se le permitió vender oro y en total el FMI maneja poco más de cuatro veces de recursos respecto de lo que manejaba antes del estallido de la crisis. Todo eso sin ninguna reforma profunda en las bases de funcionamiento del FMI, en los principios que han estado presentes en ese funcionamiento, en los criterios de condicionalidad que el FMI sigue imprimiendo a las economías en crisis. Además, la reforma planteada por el FMI está prácticamente dependiente de las decisiones implementadas por el G20. En realidad, el FMI no tiene autoridad real para definir objetivos. Es decir, el FMI es exclusivamente el ejecutivo de estrategias definidas por el G20. Finalmente, el argumento de fondo es que el FMI es corresponsable de la crisis mundial actual y ya no sirve ni siquiera para estabilizar el capitalismo, que la situación amerita una crítica al capitalismo y a sus instrumentos, entre ellos el FMI y el resto de los organismos internacionales.

Finalmente quedan fuera los temas de ampliar los márgenes de ejercicio de política económica. Hay una suerte de centralización de este tipo de definiciones de política económica con base en criterios que no han cambiado y que son precisamente aquellos criterios que llevaron, desde hace ya varias décadas, a los problemas que han empujado a crisis como las que estamos viviendo desde hace más de siete años.

Hasta ahora, las reformas implementadas por el G20 no son las más atinadas y progresistas. Por el contrario, concordamos con Gambina (2011), la única medida concreta que ha salido del G20 es la restauración del FMI, que estaba en la lona, triplicó el capital, fortaleció su capacidad de préstamo y el FMI es un miembro de la tríada que promueve el ajuste en Europa. El

G20 es una operación política porque nunca ha generado un clima de democratización. ¡No hay democratización del sistema mundial y mucho menos de gestión de la economía mundial! El G20 jamás abandonó el discurso de la liberalización, ni del terrorismo de Estado internacional. Es más, la gestión del G20 es un gran operativo ideológico político legitimado, todavía más, el G20 se reunió para hacer un salvataje de los bancos y garantizar la continuidad del neoliberalismo. El G20 es un grupo político que se reúne para hacer un salvataje del capital financiero, matando de hambre a la gente. Entonces, se reúne un grupo de naciones poderosas para desarrollar esa política de socorro a los bancos, esas son las medidas de emergencia que ha tomado. En definitiva, el G20 ha ido al socorro de los bancos pero en el sentido más impúdico de la palabra. En síntesis, hay una institucionalidad neoliberal reaccionaria contra los pueblos. Es decir, todo lo opuesto a lo que serían formas institucionales que expresen algún tipo de aspiración popular. Queda también muy claro que “los pobres” no están en la agenda de las políticas efectuadas por el G20, por tanto, el discurso del G20 sobre desempleo y pobreza es pura hipocresía. En fin, como orquestador de la crisis el G20 es el ejecutivo mundial sin un proyecto global para el mundo subdesarrollado.

La política de la crisis condujo a respuestas que distan de ser adecuadas. Se salvó a los bancos pero los problemas subyacentes fermentaron ya que tanto en Europa como en Estados Unidos las soluciones fueron dejadas en manos de los mismos responsables de políticas que causaron los problemas. En Europa fue la política no la economía, la que impulsó la creación del euro, y fue la política que condujo a una estructura fundamentalmente equivocada que brindó amplio espacio para las burbujas pero poco margen para ocuparse de las consecuencias.

Resolver el problema de las crisis financieras no es tarea menor. Algunos autores (Garten, 1999: 89) plantean medidas como tasas de cambio flotantes, incremento en los recursos del FMI, aumento al nivel de las reservas internacionales de los países emergentes, paquetes de rescate del FMI sostenibles y creíbles, asesoría preventiva de los gobiernos antes de recurrir al FMI por ayuda en el estallido de la crisis, planeación contingente en la arena financiera global, etcétera.

¡Basta ya de las mismas medidas draconianas! ¿Qué no existen otras alternativas para superar la fragilidad económica y administrar socialmente las finanzas mundiales?

Una primera medida es que exista una política sostenible de crédito internacional a las naciones, por parte de los organismos financieros internacionales, para detener el estancamiento productivo en que se encuentran. Puesto que seguir aplicando políticas ortodoxas de equilibrio presupuestal sólo fomenta una economía de más depresión. Incentivar la recuperación de las economías y propiciar un estadio de prosperidad económica es lo que mejor le puede pasar al mundo.

Una segunda medida es la quita de interés o la suavización del interés que cobra la gran banca transnacional (y los acreedores internacionales) sobre las naciones fuertemente endeudadas y, en algunos casos, promueve la condonación de la deuda. No se trata, por supuesto, de premiar a los deudores irresponsables. Sin embargo, en el proceso de endeudamiento se debe tener muy claro que existe corresponsabilidad entre el deudor y el acreedor. También hay que entender que en muchas situaciones son la avaricia y la responsabilidad del acreedor las causantes del severo proceso de endeudamiento que viven las naciones. Finalmente, es imperativa la construcción de una solidaridad internacional con respecto a la deuda soberana. No hacerlo será condenar a las naciones endeudadas a años de sacrificio y miseria para los pueblos.

Una tercera recomendación es el regreso de un sector financiero que tenga la capacidad de promover el desarrollo social (y no solamente el crecimiento y la estabilidad económica) y éste puede ser posible con la participación decidida de la banca pública. Tenemos que cambiar la estrategia de apoyar a los mercados financieros extranjeros por un proyecto financiero que fortalezca el aparato productivo interno de las naciones.

Queda claro que hay que propiciar una generación de reformas financieras más robustas para el futuro, puesto que si continúa la liberación de los flujos de capital, continuarán las crisis financieras. Esto es, el sistema financiero internacional no se va a modificar sustancialmente, si se mantiene la liberalización en los flujos de capital. Es más, debido a que ellos permanecerán y aumentarán sostenidamente por los siguientes lustros, las crisis financieras continuarán siendo parte de nuestras vidas. Consecuentemente, el reto es prever las crisis y corregirlas antes de que estallen y no

sólo tengamos la posibilidad de administrarlas. El nuevo pacto financiero mundial debe de ser construido sobre nuevas bases globales que permitan, en primer lugar, el control y el raciocinio de los mercados financieros mundiales; y en segundo lugar, que solucionen los problemas estructurales del sistema monetario y financiero mundial. Si no se realizan estas reformas, el sistema no va a modificarse sustancialmente en los próximos años y lógicamente nada garantiza que en el futuro las crisis no vuelvan a ocurrir.

CONCLUSIONES

A pesar de las fuertes intervenciones, rescates y salvamentos que han realizado los Estados, ellos exclusivamente han regulado, pero nunca eliminado, la turbulencia global y el desastre en las finanzas mundiales. Por tanto, después de la Gran Recesión se visualiza un periodo, en el mejor de los casos, de crecimiento anémico en el mediano plazo y el peor de ellos, de una continuidad de la crisis económica global con frágiles finanzas mundiales.

Es posible administrar las finanzas mundiales a través de medidas como los presupuestos equilibrados, el control estricto de la inflación, la contención de la deuda, los programas de corte fondomonetarista como el autorizado recientemente por la *troika* para el ajuste griego, etcétera. Sin embargo, la pregunta es: ¿Sirven verdaderamente a las naciones las políticas recomendadas por los organismos internacionales? ¿Alcanzan los objetivos sociales planteados por los propios países? ¿A costa de qué sacrificios adicionales se consiguen los logros relativos de las naciones que ejercen dichas políticas? Desde nuestra perspectiva no alcanzan dichos programas para cumplir con los objetivos sociales planteados por las naciones. Es más, se alejan más de ellos, generando una ira social y una profunda desconfianza en la aplicabilidad de dichas reformas. Igualmente, los programas se logran a costa de más miseria social, de más esfuerzos de las clases trabajadoras, de mayor apertura financiera, comercial y mundial, de más enriquecimiento de los conglomerados económicos y financieros. Es decir, de más empleo de políticas que perpetúan la quimera neoliberal.

Son evidentes las consecuencias fatales de la crisis: un grosero aumento del desempleo en todo el mundo, una caída notable en la remuneración del

trabajo, un aumento en la dependencia de alimentos, un grave deterioro ambiental, una mengua en los sistema de salud, una drástica caída en todos los niveles del sistema educativo, una disminución en la capacidad productiva de muchas naciones, el alarmante endeudamiento externo de las naciones, el sabotaje de muchos sistemas democráticos y el desorden en las finanzas mundiales. Pero también es evidente que las políticas instituidas por las organizaciones internacionales (en obediencia a estrategias adoptadas por el proyecto neoliberal y perpetuadas por el G20) son la causa del empobrecimiento brutal masivo de las mayorías populares y que la continuidad de estas políticas no proporcionarán ninguna solución de fondo a la crisis general; por el contrario, agravarán su desarrollo y alimentarán una espiral deflacionista.

Hasta ahora la batalla por la economía mundial casi la ha ganado el proyecto de naturaleza depredadora, el capitalismo autoritario, salvaje que reproduce la miseria de los pueblos y el desgarramiento social. Hasta el momento, los marcos institucionales liderados por el G20 y fomentados por el FMI y el Grupo del Banco Mundial son los que perduran: primarización, extranjerización, neocolonización y marcos institucionales favorables al capital en casi todos los países del mundo. A pesar de ello, las luchas democráticas y libertarias por una mayor soberanía global continuarán dando dolores de cabeza a los centros de poder mundial. Por tanto, nuestra tarea es ardua y recién comienza.

FUENTES CONSULTADAS

- BORREGO ESTRADA, J., 1990. "La economía global: contexto del futuro", *Investigación Económica*, 191, enero-marzo, p. 160.
- CASSIDY, J., 2008. "Anatomy of a Meltdown. Ben Bernanke and the Financial Crisis", *The New Yorker*, 1 de diciembre.
- CORREA, Ma. E., 1996. *Desregulación financiera internacional*, Tesis doctoral, Facultad de Economía-UNAM.
- ESTAY REYNO, J., 2015. *La situación actual de las negociaciones comerciales multilaterales*. Ponencia presentada en Seminario de la Red de Estudios de la Economía Mundial (REDEM). Puebla, México.
- GAMBINA, J. C., 2014. "Comentarios críticos a ponencias". *Seminario Red de Estudios sobre Economía Mundial* REDEM, Santiago de Chile.

- _____, 2013. *Reunión del G20 en Rusia y la posición argentina*. 7 de septiembre. Blog del autor. Disponible en: <<http://juliogambina.blogspot.mx>>
- GARTEN, E. J., 1999. "Lessons for the Next Financial Crisis", *Foreign affairs*, 79 (2), marzo-abril.
- GRIFFITH-JONES, S., 1995. "Globalización de los mercados financieros y el impacto de los flujos hacia los países en desarrollo: nuevos desafíos para la regulación", *Pensamiento Iberoamericano*, 27, enero-junio, p. 47.
- G20. Disponible en: <<http://g20.org>>
- Harvard Business Review* (2010). Disponible en: <<http://blogs.hbr.org/ashkenas/2010/06/why-the-latest-financial-refor.html#comments>>
- MANCHÓN C., F. L., 1998. *Globalización económica y finanzas internacionales*. Disponible en: <www.redem.buap.mx-word-tony2.doc>
- _____, 1999. "Repercusiones de la crisis financiera y capacidad de respuesta", *Revista de Comercio Exterior*, BANCOMEXT, febrero.
- MCCCLINTOCK, B., 1996. "International Financial Instability and the Financial Derivatives Market", *Journal of Economic Issues*, vol. 30, marzo.
- MORGENSON, G., 2008. "Behind Crisis at AIG, a Fragile Web of Risks. Tiny London Unit Set Decline in Motion", *International Herald Tribune*, 29 de septiembre.
- PERROTINI, I., 1994. "Ciclos, evolución financiera y fluctuaciones macroeconómicas de Estados Unidos desde la posguerra", *Investigación Económica*, 240, Facultad de Economía-UNAM, octubre-diciembre, pp. 183-204.
- Rolling Stone*, 2010. "Wall Street's big win", 6 de agosto.
- SCHIOPPA-PADOA, T. y Sacommani, F., 1994. *Managing a Market-led Global Financial System*, Institute for International Economics.
- SWARY, I. y Topf, B., 1993. *La desregulación financiera global. La banca comercial en la encrucijada*, Fondo de Cultura Económica.
- The Economist*, 2008. "The Politics of Failure. The House's Rejection of the Bailout Plan Represents a Profound Defeat for George Bush", 1 de octubre. Disponible en: <<http://www.economist.com/node/12330125>>
- _____, 2010. "America's Consumer-protection Agency", 23 de septiembre.
- VOLCKER, P., 2010. "Entrevista realizada por Guillermo Ortiz", en la serie *Arquitectos de la Economía Mundial*. Televisa, septiembre.

Mejores prácticas de gobierno electrónico en portales estatales

Rodrigo Sandoval Almazán

Tania Magdalena Romero Gutiérrez

RESUMEN

La gestión pública en los gobiernos estatales es obsoleta para el siglo XXI. La nueva forma de administrar pasa necesariamente por el uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC). Pocas administraciones públicas locales han adoptado las TIC en la gestión pública. Nuestro objetivo es explorar el uso de las TIC en la gestión pública con la pregunta: ¿Cómo se han utilizado las TIC en la gestión pública estatal? Para responderla hemos analizado la gestión pública a partir del cobro de servicios en los portales de gobierno electrónico para hacer un estudio comparativo y responder nuestra interrogante.

Aunque se han modernizado muchos de los procesos de gestión pública en la década de los ochenta (Campero, 1982; Metcalfe y Richards, 1989), producto de los retos económicos de aquellos años, al término de la Guerra Fría y la década perdida, no fue sino hasta los años noventa cuando el auge tecnológico y las TIC han comenzado a impactar en la Administración Pública.

Estos nuevos cambios, que se han observado, se desprenden en gran medida de las ideas de la nueva gerencia pública, pero también de la falta de legitimidad de las nuevas democracias que emergen como producto de la era Posguerra Fría (Pereira, 2004). La idea de la nueva gestión pública encabeza un debate modernizador de las nuevas políticas que se deben implementar en los gobiernos en todos los niveles —federal, estatal y municipal— partiendo de la idea de ahorro de costos y el aumento de los beneficios utilizando prácticas gerenciales en muchos casos o bien imponiendo nuevas reglas en otros casos (Barzelay, 2004).

Este conjunto de pensamientos y nuevas ideas permite que la planeación y desarrollo de políticas públicas pueda establecer nuevas prácticas acordes a las necesidades actuales y genere nuevos esquemas de colaboración con otras ciencias (Moreno, 2009). Es en este momento donde emerge nuevamente la alianza entre la tecnología y el gobierno con más auge. La idea del gobierno electrónico como catalizador del cambio en la gestión pública permite suponer un momento diferente al adoptar nuevas prácticas y procedimientos usando las TIC imperantes para modernizar procedimientos o establecer nuevos mecanismos de colaboración y cooperación con los ciudadanos (Ramírez-Alujas, 2012).

Esto se observa con claridad para el caso de México, donde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), presenta un informe donde se diagnóstica la gestión pública mexicana y propone mecanismos para hacerla más efectiva y dinámica (OCDE, 2012). Algo similar se realiza en Colombia donde se han impulsado estos mismos avances (Ramírez, 2013).

Bajo estas consideraciones la gestión pública en México enfrenta grandes desafíos. Con el creciente uso de las TIC por parte de los ciudadanos para comunicarse, comprar y exigir información gubernamental (Newsom y Dickey, 2013), y las nuevas necesidades de información, como el gobierno abierto (Sandoval, 2013), esto hace necesario pensar en cómo se están adaptando las finanzas públicas a estos nuevos retos.

El objetivo de este ensayo es explorar cómo se están utilizando las nuevas TIC en los procesos de gestión de finanzas públicas, particularmente, en el caso de cobro de impuestos pero también hacia los servicios públicos.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Los gobiernos locales han utilizado las TIC en diversos campos: la comunicación con los ciudadanos (Soon *et al.*, 2012); la interacción que permiten las herramientas web 2.0 (Sandoval *et al.*, 2011), así como la organización de su información que se presenta en los llamados portales de gobierno (Luna-Reyes *et al.*, 2015). Sin embargo, poco se ha investigado sobre el uso

de la tecnología en las finanzas estatales. La segunda sección de este ensayo recoge un conjunto de estudios y elementos sobre este tema.

Para efectos de este trabajo, entendemos el gobierno digital como la selección, desarrollo, implementación y uso de tecnologías de información y comunicación en el gobierno para proveer servicios públicos, mejorar la efectividad administrativa y promover valores y mecanismos democráticos, así como el rediseño y desarrollo de marcos legales y reglamentarios que faciliten ajustes organizacionales para el desarrollo de iniciativas orientadas a mejorar el uso de la información, así como el desarrollo de la sociedad de la información y el conocimiento (Gil-García y Luna-Reyes, 2008).

En este sentido, el gobierno electrónico se puede ver como un marco integral de acciones que permiten mejorar el desempeño administrativo pero también impulsar valores y mecanismos que fomenten el intercambio de información y el desarrollo de una sociedad del conocimiento. Algunas clasificaciones que se han hecho sobre el uso de Internet como una herramienta que facilita y mejora las funciones gubernamentales en su relación con los ciudadanos (*G2C-Government to Citizen*), las empresas (*G2B-Government to Business*) u otros gobiernos (*G2G-Government to Government*).

Siguiendo este concepto, se busca aclarar que el gobierno digital es un marco más general donde se encuentran presentes varias ideas —ciudadanos, gobierno, negocios— una de estas ideas es precisamente la administración electrónica. Attour-Oueslati *et al.* (2007), ha recolectado evidencia sobre este tema en el gobierno local francés. Sin embargo, específicamente, la administración se refiere a los procesos de gestión pública al utilizar tecnología: se transforma en administración electrónica o gestión en línea (Gil-García y Luna-Reyes, 2008). La e-administración se hace cargo de las tecnologías de información y los procesos administrativos que transforman las organizaciones gubernamentales internamente para poder ofrecer servicios integrales, además de ser más eficientes y eficaces (Rust y Kannan, 2003; Wimmer, 2002).

En suma, los portales web que promueven las transacciones en línea ayudan a los ciudadanos a pagar facturas, reservar entradas, pagar impuestos, renovar visas u obtener una licencia. Una interacción de dos vías entre los usuarios y los departamentos gubernamentales específicos se establece para completar la transacción electrónicamente (Irani *et al.*, 2006). Esta forma de operación es fundamental, con alto nivel de seguridad,

tiene que ser el procedimiento completo del pago hasta la recepción del comprobante, es valorada por los ciudadanos como parte de la e-administración.

Estos conceptos nos ayudan a diferenciar la administración electrónica del gobierno electrónico y considerar a la primera como un subgrupo de la segunda idea que es más general. El objetivo de este ensayo es profundizar más en la administración electrónica, en particular en el área de impuestos y servicios, considerando que es parte de un estudio más amplio y general que puede ser el gobierno electrónico. Es importante esta aclaración conceptual porque nuestro campo de estudio es el ámbito de las finanzas públicas locales que se inserta dentro del marco de la administración electrónica. La pregunta central que orienta este estudio: ¿Cómo utilizan los gobiernos estatales mexicanos la tecnología para el cobro de impuestos o servicios? Otras interrogantes relacionadas son: ¿Cuáles serían las mejores prácticas que se han implementado? ¿Qué elementos teórico-prácticos se pueden extraer de analizar el uso de las tecnologías en las finanzas públicas estatales?

Para dar respuesta a estos elementos hemos dividido este ensayo en cinco grandes secciones incluyendo esta introducción. La segunda es un marco teórico conceptual que agrupa, además, los escasos estudios empíricos que se han hecho sobre el tema. La tercera sección describe la metodología de análisis que se siguió para evaluar los 32 portales de gobierno estatal y las variables que se identificaron. La cuarta describe los hallazgos, mejores prácticas y aprendizajes. Mientras que la quinta y última sección presenta recomendaciones y estudios futuros sobre el tema. Se trata de una investigación exploratoria y descriptiva que busca elucidar esta relación entre las finanzas locales y las nuevas TIC.

MARCO TEÓRICO

Los estudios en gobiernos locales pueden dividirse en dos grandes clasificaciones: una que corresponde a los servicios en línea, y otra a su relación con el gobierno electrónico. En cuanto a la primera clasificación, uno de los primeros estudios sobre la incorporación de tecnología en el gobierno es el de Grandinetti (2003), que analiza el impacto de la tecnología en el estado de Rosario, Argentina, encontrando que esta incorporación genera

modelos contrapuestos que impulsan estilos de gestión pública divergentes a los tradicionales. Posteriormente, Fisher y Shackleton (2004), evaluaron el impacto de los servicios públicos en línea en Australia encontrando un progreso incipiente en este uso de tecnología.

Fue hasta Carter y Belanger (2005), quienes argumentan cómo el gobierno debe entender los factores que influyen en la aceptación de ésta por parte de los ciudadanos. Ellos encontraron que variables como la facilidad de uso, la compatibilidad tecnológica y la confianza son factores importantes que predicen la aceptación de los servicios gubernamentales en línea. Arendsen (2008), se pregunta: ¿Qué factores son los que influyen la adopción de servicios gubernamentales de alto impacto? Y propone un modelo de investigación para estudiar este fenómeno. En el año 2010 se genera un auge por este tipo de estudios, al grado que Arduini y Zanfei (2011), hacen un meta-análisis de más de 751 artículos sobre servicios electrónicos encontrando agrupaciones por países y regiones, así como muchos temas que son poco estudiados o inexplorados.

Siguiendo esta misma clasificación, algunos académicos se especializan en ciertas áreas de los servicios en línea. Por ejemplo, Pieterse (2010) analiza por qué los ciudadanos utilizan estos canales alternos para usar los servicios y propone que acciones debe implementar el gobierno para atraerlos. Arduini (2010), analiza 1,176 municipios en Italia para identificar factores asociados con los servicios electrónicos: encontrando que los grandes municipios son lo que tienen la infraestructura para desarrollar este tipo de servicios electrónicos. En cambio, Olavarría (2010), a partir de la pregunta: ¿Qué hace un servicio para ser efectivo? Orienta su investigación y descubre que las variables para garantizar la efectividad son: visión, liderazgo, orientación del usuario, uso intenso de TIC y gestión estratégica. Finalmente, Bhattacharya *et al.* (2012), proponen una escala para medir la calidad de los portales web donde se presentan los servicios públicos. Ellos encuentran siete constructos como relevantes para ser considerados por los sitios web como: transacciones transparentes, adecuaciones técnicas, usabilidad, información completa, privacidad de los datos, seguridad, utilidad de la información y una visión ciudadano-céntrica del modelo.

Esto nos lleva a una nueva dirección: los servicios orientados a los ciudadanos o llamados ciudadano-céntricos. Ahmad (2012), hace una encuesta de 392 sujetos para medir este servicio en el gobierno de Bahrain,

contando que los ciudadanos se involucran en los servicios influenciados por el grado de satisfacción de ellos. Lo cual se completa con el estudio de Amor (2013), quien propone un marco basado en tres componentes: el ciudadano, los sistemas de recomendación y las redes sociales. Al-Hujran y su equipo (2013), investigaron la adopción de los servicios en línea en Jordania, a través de una encuesta a 356 ciudadanos con el modelo TAM, encontrando que las variables más importantes a considerar son: utilidad, facilidad de uso, satisfacción. Finalmente, Kamel (2014) después de entrevistar a 356 acerca de los departamentos de cobro de impuesto a las ventas y el departamento de licencias, encuentra que la confianza en Internet, el diseño del sitio, las creencias religiosas, las habilidades para manejar Internet y la difusión boca a boca son los elementos clave que deben considerarse para impulsar los servicios en línea del gobierno.

En cuanto la segunda clasificación, la que está relacionada con el gobierno electrónico y el uso de la tecnología en gobiernos locales, se puede encontrar algunos estudios antecedentes. Archer (2005), propone un modelo para implementar el e-gobierno en la provincia de Ontario, Canadá. Viborg *et al.* (2008), proponiendo un modelo costo-beneficio de servicios del gobierno para medir ahorros de tiempo y de eficiencia. Más adelante, la investigación comienza a enfocarse en medir los resultados de dichos modelos, por ejemplo, Zheng (2013), encontró que las presiones normativas —legales— y coercitivas o informales afectan el compromiso de los altos mandos sobre el financiamiento de TIC y la decisión de recursos humanos en estos proyectos. Agosta (2015), estudia los beneficios y el impacto del gobierno electrónico en Nigeria a partir de la evaluación de 10 ministerios y 100 empleados entrevistados; encontrando que el ancho de banda, la penetración de Internet y la infraestructura obsoleta son barreras de entrada de la tecnología en el gobierno. Finalmente, Al Busaidy y Weerakkody (2015), analizaron el punto de vista de los empleados públicos en los procesos de gobierno electrónico encontrando que al mejorar la accesibilidad, disponibilidad y eficiencia de los servicios llevarían a aumentar los niveles de confianza de los ciudadanos en la implementación del e-gobierno en Oman.

En el caso de América Latina la investigación en materia de tecnología incorporada a los gobiernos estatales está emergiendo en la medida que se observan más resultados y necesidades en este campo. Domínguez (2003),

comienza a analizar la relación tecnología-gestión ya que observa que no existe la integración entre investigaciones sobre el tema. Peña *et al.* (2008), concluye que las TIC serán aprovechadas en mecanismos de participación ciudadana en la medida que se involucren más y sean actores sociales aplicando estrategias y lineamientos. En Venezuela la incorporación de tecnología en los municipios es analizada por Belloso y Perozo Bracho (2009), quienes argumentan que si bien el manejo de la tecnología es importante, también lo es la preocupación por formar funcionarios públicos capacitados con ella. Ramírez *et al.* (2010), concluye que el gobierno electrónico es el camino idóneo para maximizar la relación gobernante-gobernado sólo si se cuenta con formación infotecnológica adecuada.

Algunos investigadores latinoamericanos se han especializado en ciertas áreas donde impacta más la tecnología que los servicios públicos (Torres *et al.*, 2010; Estrada, 2014). O el cobro de impuestos y su administración a través de las tesorerías locales; Agirre *et al.* (2006), hace un estudio del uso de las TIC en la tesorería estatal a partir de su comparación con la administración privada, propone un modelo en las funciones del tesorero con tecnología.

En México comienza a estudiarse el impacto de la tecnología a partir de la innovación (Aguilar *et al.*, 2006) y con algunos esfuerzos aislados en Nuevo León (Martínez, 2009) y Oaxaca (Chávez-Ángeles y Sánchez-Medina, 2013). Es hasta el estudio de Criado y Gil García (2013), cuando se reúne un conjunto de ideas futuras, carencias y limitaciones de la investigación en gobierno digital en la región latinoamericana, que estos autores proponen cinco grandes tendencias del gobierno electrónico en América Latina: las agendas nacionales de gobierno; los portales web; las estrategias de interoperabilidad; las redes sociales y el gobierno abierto.

Esta investigación se enfoca en la segunda de estas tendencias: el análisis de las mejores prácticas de los portales web en los gobiernos locales mexicanos para identificar cuáles son las mejores prácticas de cobro de impuestos y de servicios a partir de un modelo teórico; el resumen de esta revisión de literatura se encuentra en la tabla 1.

Tabla 1
Resumen de revisión de literatura

<i>Temática</i>	<i>Autores</i>
Servicios electrónicos o en línea	Grandinetti (2003); Fisher y Shackleton (2004); Carter y Belanger (2005); Arendsen (2008); Arduini y Zanfei (2011); Pieterse (2010); Arduini (2010); Bhattacharya <i>et al.</i> (2012)
Servicios orientados a los ciudadanos o ciudadano-céntricos	Ahmad (2012); Amor (2013); Al-Hujran <i>et al.</i> (2013); Kamel (2014)
Gobierno electrónico y tecnología en gobiernos locales	Archer (2005); Viborg <i>et al.</i> (2008); Zheng (2013); Agosta (2015); Al Busaidy y Weerakkody (2015)
Gestión tecnológica	Domínguez (2003); Peña <i>et al.</i> (2008); Belloso y Perozo Bracho (2009); Ramírez <i>et al.</i> (2010)
Tecnología en servicios y tesorerías locales	Torres <i>et al.</i> (2010); Estrada (2014); Aguirre <i>et al.</i> (2006)
Innovación	Aguilar <i>et al.</i> (2006); Martínez (2009); Chávez-Ángeles y Sánchez-Medina (2013); Criado y Gil García (2013)

METODOLOGÍA

Realizar investigación sobre portales de gobierno local es un claro ejemplo de investigación en Internet. Los procesos de investigación en esta área son diferentes a los de las ciencias exactas porque el objeto de estudio no es físico y cambia constantemente, por lo que nuestros resultados pueden variar con el tiempo (Estalella y Ardevol, 2011). No obstante, nuevas técnicas y métodos se han desarrollado para lograr una mayor precisión y validez en la investigación científica en línea.

Dado que se trata de un análisis exploratorio no se tienen variables identificadas, el primer reto es identificar variables o parámetros de análisis para una siguiente etapa con un análisis a profundidad de cada caso. Para esta investigación se desarrolló una metodología de recolección de datos en Internet a través de tres etapas:

Etapa 1. Selección y validación de los sitios web estatales. Identificación de dirección electrónica URL y visita previa. En la tabla 2.

Etapa 2. Visita exploratoria de 30 minutos por portal estatal para identificar variables, casos de estudio y/o componentes de uso de tecnología en las finanzas estatales.

Etapa 3. Aplicación del modelo de análisis.

Tabla 2
URL de los estados seleccionados para el estudio

<i>Estado</i>	<i>URL</i>
Aguascalientes	www.aguascalientes.gob.mx
Baja California	www.bajacalifornia.gob.mx
Baja California Sur	www.bcs.gob.mx
Campeche	www.campeche.gob.mx
Chiapas	www.chiapas.gob.mx
Chihuahua	www.chihuahua.gob.mx
Coahuila	www.coahuila.gob.mx
Colima	www.colima-estado.gob.mx
Distrito Federal	www.df.gob.mx
Durango	www.durango.gob.mx
Estado de México	www.edomexico.gob.mx
Guanajuato	www.guanajuato.gob.mx
Guerrero	www.guerrero.gob.mx
Hidalgo	www.hidalgo.gob.mx
Jalisco	www.jalisco.gob.mx
Michoacán	www.michoacan.gob.mx
Morelos	www.morelos.gob.mx
Nayarit	www.nayarit.gob.mx
Nuevo León	www.nl.gob.mx
Oaxaca	www.oaxaca.gob.mx
Puebla	www.puebla.gob.mx
Querétaro	www.queretaro.gob.mx
Quintana Roo	www.quintanaroo.gob.mx
San Luis Potosí	www.sanluispotosi.gob.mx
Sinaloa	www.sinaloa.gob.mx
Sonora	www.sonora.gob.mx

Tabla 2 (Continuación)

<i>Estado</i>	<i>URL</i>
Tabasco	www.tabasco.gob.mx
Tamaulipas	www.tamaulipas.gob.mx
Tlaxcala	www.tlaxcala.gob.mx
Veracruz	www.veracruz.gob.mx
Yucatán	www.yucatan.gob.mx
Zacatecas	www.zacatecas.gob.mx

RESULTADOS

Descripción general

Los resultados de la investigación se encuentran divididos en dos grandes apartados. El primero de ellos explica los hallazgos generales de las entidades analizadas a partir de sus portales de gobierno, en especial las secciones que realizan transacciones, por ejemplo: cobro de impuestos, trámites en línea, etcétera. El segundo apartado describe los hallazgos obtenidos con el modelo de análisis.

Hallazgos generales

Con el análisis de 31 sitios web que contenían los portales de transacciones (el estado de Sonora no presentó un portal al momento del estudio), se encontraron 23 servicios en línea que se describen a continuación y se presentan en la tabla 3: el número de entidades donde se encontraron, seguido de una descripción general del contenido de cada uno de los servicios referidos.

Tabla 3
 Servicios electrónicos encontrados en portales de gobierno estatal 2015

<i>Impuesto o servicio</i>	<i>Núm. de edos. que lo presentan</i>
Servicio vehicular	16
Tenencia	14
Sobre nómina	12
Hospedaje	10
Registro civil	9
CURP	8
Licencia	7
Impuesto estatal, federal y municipal	6
Servicio de agua	6
Repecos e intermedios hasta 2013	5
ISR	5
Pago de contribuciones	5
Refrendo	4
IEPS	4
Predial	4
Declaraciones	4
Impuestos	4
Diversión y espectáculos públicos	3
Régimen de incorporación fiscal	3
Catastro	3
Régimen de pequeños contribuyentes	3
Facturación electrónica	3
Constancia de antecedentes no penales	3

- *Servicio vehicular* se refiere a los trámites como el cambio de propietario, placas (para casos especiales o público en general) alta o baja de vehículos (nuevo o usado) en el estado, así como adeudos vehiculares.
- *Tenencia* se refiere a la posibilidad de hacer el pago correspondiente de ser el caso o el pago de refrendo de placas; para lo cual en todos los casos en línea es necesario proporcionar las placas para que se genere el importe.
- *Sobre nómina*. Impuesto para las personas físicas o morales en su carácter de patrones realicen pagos por remuneración a sus trabajadores, donde es necesario proporcionar información como el RFC del negocio para poder hacer el pago.

- *Hospedaje* se refiere a la posibilidad de pagar el impuesto por prestación de servicio de hotel, motel, albergue, posada, campamento y otros servicios de esta naturaleza dentro del territorio estatal.
- *Registro civil* se refiere al pago y servicios de algunos trámites que se relacionan con la consejería jurídica y servicios legales, en algunos estados está habilitado el servicio de actas de nacimiento, actas de defunción y certificado de antecedentes no penales.
- *CURP* se refiere al vínculo con el sitio de la Secretaría de Gobernación para hacer este trámite de carácter federal y obtener el documento de identidad.
- *Licencia de conducir* se refiere a la documentación requerida para poder conducir algún medio de transporte (auto particular, chofer), en el portal electrónico se encuentran el procedimiento, la documentación, así como las dependencias donde se puede acudir para la emisión física.
- *Impuesto estatal, federal y municipal.* Son los vínculos a los impuestos no sólo estatales, sino también municipales como el servicio de agua, predial, catastro; así como servicios federales, principalmente, son enlaces a las páginas que permiten conocer y en algunos estados realizar el trámite completo en línea.
- *Repecos e intermedios.* Impuesto sobre la renta del régimen de pequeños contribuyentes (Repecos), en algunos se menciona también el régimen de incorporación, donde se engloban a ambos. En este caso se solicita información personal para el desarrollo del trámite.
- *ISR.* Impuesto directo a las ganancias obtenidas (ingresos), que se relaciona con las deducciones fiscales. En algunos de los casos se requiere información personal como el RFC para poder emitir el importe, mientras que otros expresan el procedimiento, así como la descripción del mismo.
- *IEPS.* Impuesto especial sobre producción y servicios, principalmente, en productos misceláneos. Se menciona quiénes sí y quiénes no deben cumplir con este impuesto, en algunos portales se requiere información para poder determinar el monto y si debe cumplir con el pago.
- *Declaraciones* se refiere al vínculo para hacer pagos ante la Secretaría de Hacienda, donde por medio de éstas los contribuyentes cumplen en tiempo y forma con el reporte de los pago de sus impuestos estatales o federales.

- *Diversión y espectáculos públicos.* Pago por la percepción de ingresos derivados de la comercialización de actos, diversiones o espectáculos públicos ya sea de forma permanente o temporal.
- *Régimen de incorporación fiscal* se relaciona con la eliminación de los regímenes de pequeños contribuyentes e intermedios, creándose un nuevo régimen denominado: “De incorporación fiscal”, para conocer el importe, así como el procedimiento a seguir se deben proporcionar datos personales.
- *Facturación electrónica* es el comprobante electrónico, principalmente de las contribuciones que se hacen en el portal de gobierno. En la mayoría de los casos es necesario crear una cuenta personal de acceso, donde no sólo respalda datos personales, sino también comprobantes que se emiten.

La tabla 4 presenta el número de servicios que tiene cada uno de los portales estatales, donde se puede observar que los estados con mayor número de transacciones en línea son Colima, Aguascalientes y Nuevo León con mayor número de servicios. En cambio, los estados de Quintana Roo, Sonora y Tlaxcala no presentaron ninguno de estos servicios electrónicos. En el caso de Sonora, la página tiene problemas en general, mientras que en el caso de Quintana Roo y Tlaxcala, los servicios no se presentan directamente para acceder a ellos en la página hogar o mediante alguna *link*, sino que para acceder a ellos es necesario seleccionar o proporcionar información de la dependencia que otorga los servicios.

Tabla 4
Hallazgos de servicios electrónicos en las entidades de México en 2015

<i>Estado</i>	<i>Total de impuestos y servicios</i>	<i>Estado</i>	<i>Total de impuestos y servicios</i>
Colima	13	Campeche	5
Aguascalientes	12	Puebla	5
Nuevo León	12	Tabasco	5
Chihuahua	11	Hidalgo	4
Estado de México	10	Jalisco	4
Baja California	9	Tamaulipas	4

Tabla 4 (Continuación)

<i>Estado</i>	<i>Total de impuestos y servicios</i>	<i>Estado</i>	<i>Total de impuestos y servicios</i>
Distrito Federal	9	Chiapas	3
Guerrero	7	Oaxaca	3
Michoacán	7	Zacatecas	3
Nayarit	7	Durango	2
Veracruz	7	Morelos	2
Coahuila	6	Querétaro	2
Guanajuato	6	San Luis Potosí	2
Sinaloa	6	Quintana Roo	0
Yucatán	6	Sonora	0
Baja California Sur	5	Tlaxcala	0

Mientras que en el caso de Campeche y San Luis Potosí se presentan los servicios que proporciona el gobierno estatal pero no cuentan con la función en línea, es decir, sólo se presenta el listado general de servicios donde se incluye la dependencia a la que se debe acudir, los datos de localización de la misma y alguna información básica sobre el servicio en cuestión. En el caso de los estados que presentan el servicio en línea, tienen algunas características particulares como lo son: requerir información personal para algún trámite, así como para la consulta de pagos destacando la seguridad en cuanto a información que tienen los ciudadanos con la incorporación de las TIC en cuestión de servicios en línea.

MEJORES PRÁCTICAS

De los 32 portales electrónicos que se visitaron se pueden observar algunos estados que no se quedan solamente con un servicio cotidiano en línea o ventanilla, sino que incorporan algunas alternativas innovadoras o novedosas para el cobro de servicios y/o impuestos, entre los estados que se destacan se pueden observar en la tabla 5:

Tabla 5
Hallazgos de mejores prácticas en las entidades de México en 2015

<i>Estado</i>	<i>Mejor práctica</i>
Nayarit	Presenta la posibilidad de realizar transferencias interbancarias.
Coahuila	Pago de servicios se puede realizar en línea con tarjeta (crédito o débito) o impresa en sucursal comercial y bancaria, asimismo se permite dar seguimiento al proceso de pago. El portal proporciona ayuda por medio de videos donde ejemplifican el procedimiento del trámite en línea.
Puebla	Cuenta con una aplicación "Puebla móvil". Las contribuciones se pueden realizar por medio de tarjeta de crédito, con cargo a cuenta de cheques y pago en ventanilla bancaria con referencia.
Hidalgo	En pago de servicios como tenencia, se puede realizar por transferencia bancaria, tarjeta de crédito a mensualidades, documento referido (impresión de referencia y pago en banco). Vía celular (mensaje de texto al 9-88-88 con "HIDALGO, número de placas y 5 últimos dígitos de la serie del vehículo", recibirá importe y referencia para pago). Los trámites se realizan con información personal.
Jalisco	Servicio de envío de información por SMS, que se acompaña de la elección del banco en el que se desea realizar el pago.

Estas mejores prácticas destacan por el hecho de no presentarse en todos los portales, tales como la incorporación de nuevos medios de pago (transferencias interbancarias), uso de los mensajes de texto (SMS); se puede conocer información, así como obtener los datos para realizar contribuciones sin acceder a Internet o acudir a la dependencia correspondiente usando dispositivos móviles. Los estados de Hidalgo y Jalisco son los estados que proponen el uso del gobierno móvil como una alternativa de procedimiento u organización de pagos, lo que contribuye a que la consulta y pago de servicios se realice de forma más eficaz para los ciudadanos, lo que deriva en el buen funcionamiento de las finanzas públicas estatales.

Otra de las mejores prácticas la tiene el estado de Nayarit, donde la ciudadanía no sólo tiene la posibilidad de acudir a la ventanilla en tesorería o al banco que marcan en recibos de pago, sino que cuenta con la posibilidad de acudir a su propio banco y realizar un trámite interbancario en varios servicios; lo que destaca como una mejor atención a las demandas de la ciudadanía con respecto a su seguridad de finanzas, así como la sim-

plificación de costes no sólo monetarios, sino también de tiempo y trámites en distintas dependencias. Aunque muchas entidades tienen la alternativa de que sus ciudadanos realicen pagos en ventanillas o a través de sus tarjetas bancarias después de imprimir su recibo del impuesto o derecho. El caso de Nayarit permite la transferencia bancaria directa sin necesidad de acudir físicamente al banco.

El estado de Puebla al considerar estas nuevas tendencias de las aplicaciones en teléfonos móviles propone "Puebla móvil" que permite realizar pagos no sólo con cargo a tarjetas, sino también proporciona la referencia que permite el pago en ventanilla. Esta mejor práctica destaca por el hecho de tener elementos de usabilidad, portabilidad y estar centrado en el ciudadano además de garantizar las medidas de seguridad mínimas indispensables para hacer las transacciones utilizando la herramienta en los teléfonos inteligentes.

Por su parte, es Coahuila quien no sólo se preocupa por permitir un pago con cargo a tarjeta, así como en ventanillas de bancos o comercios, sino que busca que los ciudadanos sientan más confianza en el buen procedimiento de su trámite y pago, lo cual hace desde el inicio del trámite a través de videos cortos donde se muestran los pasos a seguir en la página, ya sea con cargo a tarjeta de crédito o débito. Incluso en un video distinto se muestran los pasos para el pago en ventanilla y permite realizar un seguimiento del proceso de pago que se está realizando.

Los estados que presentan mejores prácticas también son los que tienen un mayor número de servicios electrónicos de acuerdo con nuestra investigación; estas entidades concentran en un rango de 53 por ciento de los servicios como el caso de Nayarit, mientras que en el rango menor se encuentra el caso de Jalisco con 30 por ciento de los servicios que de forma general se encuentran en los portales de gobierno. Estas mejores prácticas pueden ser replicadas por otras entidades e incluso a nivel nacional, esta idea de compartir conocimientos e información entre los estados debe ser una prioridad para impulsar el uso de las TIC y aprovechar la experiencia en la implementación de servicios en línea que tengan otras entidades.

CONCLUSIONES

La gestión pública en los gobiernos estatales es obsoleta para el siglo XXI. Este capítulo así lo ha demostrado. Con el análisis de los portales de cobro de servicios de los 32 portales estatales podemos concluir que los gobiernos estatales no utilizan la tecnología para centrar sus servicios en los ciudadanos, solamente para establecer un cobro de impuestos.

Una segunda conclusión es que los servicios para pago en línea aún son escasos. Esta investigación logró identificar solamente 23 servicios que se agrupan fundamentalmente en el cobro de impuestos vehiculares, turísticos y de algunas licencias; aún falta mucho por expandir en esta área. Asimismo, se puede observar que de los 31 portales estatales, sólo tres de ellos no presentan servicio en línea, lo que subraya la labor de los gobiernos estatales en cuanto al pago de servicios.

La tercera conclusión es que las cinco mejores prácticas identificadas en los portales de transacciones de los estados corresponden a los estados de Puebla, Nayarit, Jalisco, Hidalgo y Coahuila; por tanto existe una dispersión geográfica de la innovación y prácticamente cualquier entidad —grande o pequeña— puede realizar esfuerzos para mejorar sus procesos de transacción.

Esta investigación intenta llenar el espacio que existe sobre estudios empíricos que presenten evidencia clara sobre como se están utilizando las TIC en los gobiernos locales, en particular en el proceso de transacciones o cobro de impuestos. Sin duda, tiene la limitación de ser un estudio exploratorio y descriptivo pero esperamos que sea utilidad para impulsar nuevas investigaciones en el área, en temas que quedan pendientes tales como profundizar en las cinco mejores prácticas identificadas y determinar los cambios organizacionales que se han tenido que realizar para llevarse a cabo; profundizar en los 23 servicios en línea identificados para determinar por qué algunos estados los tienen y otros no, cuáles han sido más desarrollados y qué tecnologías utilizan. Así como establecer una serie de recomendaciones prácticas a los estados para impulsar el uso de TIC en sus procesos de transacciones, permitiendo así una mayor transparencia y rendición de cuentas.

Finalmente, estas cinco mejores prácticas que se identificaron apoyan la idea central del gobierno abierto, ya que contribuyen indirectamente a la

construcción de un gobierno abierto impulsando participación, colaboración y co-producción de los ciudadanos en los servicios públicos gubernamentales.

En suma, la nueva forma de administrar en el gobierno pasa necesariamente por el uso de las TIC, esperamos que esto se haga realidad muy pronto en México en beneficio de los contribuyentes.

FUENTES CONSULTADAS

- AGIRRE, L., Jainaga, T. y Maseda, García, A., 2006. "Las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la gestión de tesorería: modelo explicativo". Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=274320222005>> (Último acceso 30 de junio de 2015).
- AGUILAR, J., Terán, O. y Blanco, L., 2006. "Sistema regional de innovación como mecanismo de gestión en ciencia y tecnología. Caso de estudio: estado Mérida", *Revista de Ciencias Sociales*, 12(3), pp. 439-453.
- AHMED, A. y Amor, N. B., 2013. "An Intelligent Framework for e-government Personalized Services", pp.120-126. Disponible en: <<http://doi.org/10.1145/2479724.2479744>>
- AL HUJRAN, O., Aloudat, A. y Altarawneh, I., 2013. "Factors Influencing Citizen Adoption of e-government in Developing Countries: The Case of Jordan", *Int. J. Technol. Hum. Interact.*, 9(2), pp. 1-19. Disponible en: <<http://doi.org/10.4018/jthi.2013040101>>
- ARCHER, N. P., 2005. "An Overview of the Change Management Process in eGovernment", *International Journal of Electronic Business*, 3(1), pp. 68-87.
- ARDUINI, D. y Zanfei, A., 2011. "What do We Know from the Literature on Public e-services?", *Working Paper no. 1111*. University of Urbino Carlo Bo. Department of Economics, Society & Politics —Scientific Committee— L. Stefanini & G. Travaglini. Disponible en: <https://ideas.repec.org/p/urb/wpaper/11_11.html>
- ARDUINI, D., Belotti, E., Denni, M., Giungato, G. et al., 2010. "Technology Adoption and Innovation in Public Services: The Case of e-government in Italy", *Information Economics and Policy*, 22(3), pp. 257-275.
- ARENDSSEN, R., Van Engers, T. M. y Schurink, W., 2008. "Adoption of High Impact Governmental e-services: Seduce or Enforce?", en Wimmer, M. A., Scholl, H. J. y Ferro, E. (eds.), *Electronic Government 7th International Conference, EGOV 2008, Turin, Italy, August 31-September 5, 2008*, proceedings (vol. 5184/2008). Berlin, Springer, pp. 73-84.

- ATTOUR-OUESLATI, A., Dufresne, D. y Longhi, C., 2007. *The Development of the Local e-administration: Empirical Evidences from the French Case* (vol. 4656/2007). Berlin, Springer.
- BARZELAY, M., 2004. *La nueva gestión pública: un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BELLOSO, N. y Perozo Bracho, M., 2009. "Asimilación de tecnología de información y comunicación en las alcaldías de Venezuela", *Revista de Ciencias Sociales*, 15(1), pp. 139-147.
- CAMPERO CÁRDENAS, G., 1982. "La reforma administrativa en América Latina", serie Praxis 54, *Revista de Documentacion Administrativa*, 54(199). Disponible en: <<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=articulo&op=view&path%5B%5D=4755&path%5B%5D=4809>>, México, INAP, p. 77.
- CARTER, L. y Bélanger, F., 2005. "The Utilization of e-government Services: Citizen trust, Innovation and Acceptance Factors", *Information Systems Journal*, 15(1), pp. 5-25.
- CASTRO, W. J., 1971. *Administración pública para el desarrollo integral*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CHÁVEZ-ÁNGELES, M. A. y Sánchez-Medina, P. S., 2013. "Las tecnologías de la información y comunicación (TIC) como resultado común: coordinación, competencia y brecha digital en ocho municipios de Oaxaca", *Gestión regional y local*, pp. 137-170. Disponible en: <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/VolTem_Gobierno_Electronico/ChavezAngeles&SanchezMedina_2013_esp.pdf>
- COX, J. y Dale, B.G., 2001, "Service Quality and e-commerce: An Exploratory Analysis", *Managing Service Quality*, 11(2), pp. 121-131.
- DOMÍNGUEZ, O. F., 2003. "Gestión en tecnología: aproximación conceptual y perspectivas de desarrollo". Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=84802113>> (Último acceso: 30 de junio de 2015).
- ESTALELLA, A. y Ardévol, E., 2014. "E-research: Challenges and Opportunities for Social Sciences", *Convergencia*, 18(55), pp. 87-114.
- ESTRADA, F. M., 2014. "Gobernanza y calidad en la gestión pública". Disponible en <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21222706011>> (Último acceso: 30 de junio de 2015).
- GAMBI, M. O., 2010. "Efectividad en la gestión pública chilena". Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10512246001>> (Último acceso: 29 de junio de 2015).
- GIL-GARCÍA, J. R. y Luna-Reyes, L. F., 2008. "Una breve introducción al gobierno electrónico: definición, aplicaciones y etapas", *Revista de Administración Pública*, 43(2), 49-71. Disponible en: <http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/revista%20rap%20146ok.pdf>

- GRANDINETTI, R. M., 2003. "La incorporación de tecnologías a la gestión local: ¿Capacidad para la gestión relacional?", *Revista de Ciencias Sociales*, 9(2), pp. 191-204.
- KAMEL, S. H., 2014. "Egypt's Ongoing Uprising and the Role of Social Media: Is there Development?", *Information Technology for Development*, 20(1), pp. 78-91.
- LUNA-REYES, L. F., Chun, S. A. y Sandoval-Almazan, R., 2012. "Collaborative e-government", *Transforming Government: People, Process and Policy*, 6(1), pp. 5-12. Disponible en: <<http://doi.org/10.1108/17506161211214868>>
- MARTÍNEZ, M. T. V., 2009. "Participación y gestión pública en Nuevo León", México. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96011647013>> (Último acceso: 30 de junio de 2015).
- METCALFE, L. y Richards, S., 1989. *La modernización de la gestión pública*. INAP. Disponible en: <<https://books.google.com.mx/books?id=DVPwucePYpYC&printsec=frontcover&dq=gestion+publica&hl=es-419&sa=X&ei=RYCcVbGmN4TWsAXcyYDACg&ved=0CDgQ6AEwBDgK#v=onepage&q=gestion%20publica&f=false>>
- MOAMAN, A. B. y Vishanth, W., 2009. "E-government diffusion in Oman: A Public Sector Employees' Perspective", *Transforming government: People, process and policy*, 3(4), pp. 375-393. Disponible en: <<http://doi.org/10.1108/17506160910997883>>
- MORENO-JIMÉNEZ, J. M., Cardeñosa, J. y Gallardo, C., 2009. "Arguments that Support Decisions in e-cognocracy: A Qualitative Approach Based on Text mining Techniques", en Lytras, M. D., Damiani, E., Carroll, J. M., Tennyson, R. D. et al. (eds.), *Visioning and Engineering the Knowledge Society. A Web Science Perspective*, Berlin, Springer, pp. 427-436.
- NEWSOM, G. y Dickey, L., 2013. *Citizenville: How to Take the Town Square Digital and reinvent Government*, The Penguin Press HC.
- OECD, 2012. "Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México", París. Disponible en: <<http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264116252-es>>
- PEÑA, D., Olivar, C. y Primera, N., 2008. "Tecnologías de información y comunicación en mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local", *Revista Venezolana de Gerencia*, 13(43), pp. 398-416.
- PEREIRA, L. C. B., 2004. *Política y Gestión Pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Humano.
- PIETERSON, W., 2010. "Citizens and Service Channels: Channel Choice and Channel Management Implications", *International Journal of Electronic Government Research*, 6(2), pp. 37-53.
- RAMÍREZ-ALUJAS, A. V., 2012. "Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene-Reflexiones seminales (Open Government and Modernization of Public Management: Current Trends and the (inevitable) Way Forward-Seminal Reflections)",

- (SSRN Scholarly Paper No. 1979133), Rochester, NY, Social Science Research Network. Disponible en: <<http://papers.ssrn.com/abstract=1979133>>
- RAMÍREZ, J., Rincón, D. y Romero, M. G., 2010. "Gobierno electrónico: un signo de inclusión digital y poder popular", *Revista de Ciencias Sociales*, 16(4), pp. 709-720.
- REDDICK, C., 2010. "Impact of Citizen Relationship Management (CRM) on Government: Evidence from US Local Governments", *Journal of e-governance*, 33(2), pp. 88-99.
- RUST, R. T. y Kannan, P. K., 2003. "E-service: A New Paradigm for Business in the Electronic Environment", *Communications of the ACM - e-services: A Cornucopia of Digital offerings ushers in the Next Net-based Evolution*, 46(6), pp. 36-42. Disponible en: <<http://dl.acm.org/citation.cfm?id=777336>>
- SANDOVAL-ALMAZÁN, R., 2013. "La larga marcha del gobierno abierto. Teoría, medición y futuro", Mexico, INAP. Disponible en: <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/larga_marcha.pdf>
- SANDOVAL-ALMAZÁN, R., Díaz-Murillo, G., Gil-García, R., Luna-Reyes, L. et al., 2011. "Web 2.0 on the Mexican State Sites: An Overview", *11th European Conference on eGovernment*, pp. 491-501.
- SHACKLETON, P., Fisher, J. y Dawson, L., 2004. "Evolution of Local Government e-services: The Applicability of e-business Maturity Models". Disponible en: <<http://doi.org/10.1109/HICSS.2004.1265308>>
- SHAREEF, M.A., Kumar, U. y Kumar, V., 2011. "E-government Adoption Model (GAM): Differing Service Maturity Levels", *Government Information Quarterly*, 28(1), pp. 17-35.
- TORRES, M., Vásquez, C. y Viloria, A., 2010. "Gestión y calidad de la información en el gobierno electrónico", *Universidad, Ciencia y Tecnología*, 14(54), pp. 55-64.
- VILLORIA, M. y Ramírez Alujas, Á., 2013. "Los modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarrollo: un análisis desde la teoría política", *Gestión y política pública*, pp. 69-104.
- WIMMER, M. A., 2002. "A European Perspective Towards Online One-stop Government: The eGOV project", *Electronic Commerce Research and Applications*, 1(1), pp. 92-103.
- WU, K.W., 2011, "Customer Loyalty Explained by Electronic Recovery Service Quality: Implications of the Customer Relationship Re-establishment for Consumer Electronics e-tailers", *Contemporary Management Research*, 7(1), pp. 21-44.
- YANG, Z., Cai, S., Zhou, Z. y Zhou, N., 2005. "Development and Validation of an Instrument to Measure User Perceived Service Quality of Information Presenting Web Portals", *Information & Management*, 42, pp. 575-589.

- YOO, B. y Donthu, N., 2004. "Developing a Scale to Measure Perceived Quality of an Internet Shopping Site (SITEQUAL)", *Quarterly Journal of Electronic Commerce*, 2(1), pp. 31-46.
- YUSOF, Z. M., Ismail, M. B., Ahmad, K. y Yusof, M. M., 2012. "Knowledge Sharing in the Public Sector in Malaysia: A Proposed Holistic Model", *Information Development*, 28(1), pp. 43-54.
- ZEITHAML, V.A., Parasuraman, A. y Malhotra, A., 2000. "A Conceptual Framework for understanding e-service Quality: Implications for Future Research and Managerial Practice", *Working Paper*, No. 115, Marketing Science Institute, Cambridge, MA.
- ZHENG, L., 2013. "Developing e-government Readiness Factors: A bottom-up approach", en Gil-Garcia, J. R. (ed.), *E-government Success Around the World: Cases, Empirical Studies, and Practical Recommendations*, pp. 132-144.

La filosofía de John Rawls como fundamento de la justicia administrativa en México

Romy Salvador Aquino

Guillermina Díaz Pérez

RESUMEN

El propósito de este ensayo es la reflexión a partir de una aproximación al marco teórico de la *Teoría de la justicia* de John Rawls. La función de la justicia administrativa mexicana, en su ideal como fuente generadora de confianza, apego e identidad de los ciudadanos por el respeto y cumplimiento a la ley administrativa, se aplica de manera justa a las exigencias de los gobernados. Contexto que encuentra sustento en la reciente creación a nivel nacional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

El trabajo se estructura en tres apartados, primero aborda el tema de la justicia, posteriormente la teoría de la justicia rawlsiana y, tercero, la justicia administrativa en el ámbito de la Administración Pública mexicana.

LA JUSTICIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La referencia de la Administración Pública conduce a la reflexión que se hace sobre la actuación del Estado, a partir de la concepción que se tiene como un conjunto de instituciones integrado por un cúmulo de valores, los que mediante el poder que les ha conferido la ciudadanía de forma democrática, deben dar cabal cumplimiento a la normativa jurídica, cumpliendo con la función de otorgar deberes y derechos a los gobernados.

El Estado como la organización social, económica y política con soberanía nacional y con la tutela del monopolio legítimo de la violencia física como medio de dominación, tiene la facultad de regular la vida de un territorio

determinado, en donde el tema del acceso a la justicia se percibe desde diversos enfoques que van del jurídico, económico, político y administrativo.

La modernidad de la vida en sociedad se rige por la influencia de las tendencias globalizadas económicas y políticas que permean los intereses de los individuos, lo que provoca que busquen el reconocimiento y respeto de una distribución equitativa de lo justo en su vida diaria. El reconocimiento social de un gobierno justo que atienda a los intereses de los gobernados, produce en ocasiones situaciones de desconcierto por acciones injustas, que en el devenir social se producen constantemente, lo que deriva en una pugna general sobre todo de los estratos sociales más vulnerables, quienes reclaman acciones justas en su beneficio por parte de la administración que los gobierna. No es un hecho aislado que la desconfianza en los ciudadanos se genere por algunas actuaciones inequitativas, desleales y opacas del gobierno en la Administración Pública. Por lo que el tema de la justicia se torna conveniente para su estudio en cualquier realidad y sociedad. Bien lo menciona Bauman (2007), en su obra *Tiempos líquidos*, que si se presenta la ausencia de la justicia, ésta obstruirá el camino hacia la paz, situación que es deseable evitar en cualquier momento y circunstancia en la vida social.

Ahora bien, el marco teórico, objeto de estudio de este ensayo, versa sobre la *Teoría de la justicia* del filósofo político John Rawls, que pese a ser un referente de los años setenta, sigue siendo un modelo de estudio vigente en sociedades modernas que buscan la legitimidad del beneficio social y la distribución equitativa de los derechos y obligaciones de sus ciudadanos libres e iguales en un marco de acción de derechos humanos innegables y asequibles a todos. Hecho que no escapa al contexto mexicano, donde el esfuerzo social de los ciudadanos por el reconocimiento y respeto de tales garantías es la lucha inquebrantable de ésta como de cualquier otra sociedad.

No es un hecho aislado que de acuerdo a la evaluación del *World Justice Project: Rule Of Law 2015*, México a nivel global se situó en el lugar 79 de 102 con un puntaje de 0.47 (el máximo es 1). A nivel regional se posicionó en el lugar 14 de 49. Donde fundamentalmente se evaluaron indicadores sobre las percepciones ciudadanas sobre temas como derechos fundamentales, orden y seguridad, regulaciones gubernamentales, justicia civil y justicia criminal. México se ubicó por debajo de países como China,

República Dominicana, Ucrania, Moldava, Líbano, Belice, Vietnam, Perú, Colombia, India, El Salvador, Panamá, Jamaica y Marruecos, entre otros.⁴

Este estudio evidenció notoriamente que la variación de índices sobre la justicia o igualdad dentro de la Administración Pública en una nación, dependerá del grado de confianza, apego y aceptación que posea la ciudadanía sobre su gobierno, por ello es apremiante que la acción gubernamental aventaje su labor social más allá del discurso político, y se apegue a la atención de las necesidades de la colectividad.

En este sentido, el presente trabajo considera a la *Teoría de la justicia* de Rawls como sustento de la función que tiene la justicia administrativa como fuente generadora de confianza en la aplicación de la ley por parte de las instituciones de la Administración Pública. Condición respaldada por la reforma constitucional de mayo de 2015 que creó el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con el objeto de dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, así como la institución de Tribunales de Justicia Administrativa en las entidades federativas, con el objeto de dirimir las controversias entre la Administración Pública local y municipal y los particulares.

VISIÓN GENERAL DE JUSTICIA

Justicia se puede concebir como un término moral y político que reclama una importancia universal, ocupando un lugar central en las teorías sociales y políticas, pues para muchos teóricos se encuentra en el centro de la estructura de la vida pública. Esta relevancia universal genera una diversidad de análisis, ya que la justicia puede crear consensos o disensos acerca de qué significa nombrar a un hecho, acción o situación como justa o injusta.

La justicia es una preocupación constante y permanente de la condición humana, donde el concepto es visto como un valor en ocasiones difícil de conseguir pero que al ser un producto del hombre, éste debe luchar por su procuración, siendo inherente a su dignidad y no debiendo renunciar a él (Otero, 2001).

⁴*World Justice Project: Rule of Law Index* (2015), en <<http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>> (Último acceso: 14 de julio de 2015).

Existe una amplia variedad de ideas que se asocian a la noción de justicia, así como el enfoque complejo con el que son percibidas, por lo que hace que estas diferencias valorativas sean plausibles para definir a la justicia. Concorre por un lado, una perspectiva que considera a la justicia como virtud negativa, ya que tiene que ver en gran medida con la forma en que las personas no deberían tratarse las unas a las otras. Existe también el razonamiento de quienes tienen la creencia de que la justicia es normalmente el lenguaje de la reclamación y la venganza. Otros juicios valorativos sobre la justicia la relacionan como un ingrediente del lenguaje de legitimidad de un Estado para la justificación de su derecho a gobernar, mientras que la protección de injusticias por parte de los gobiernos es una justificación para la desobediencia civil. De igual forma se emplea el término justicia para expresar ideales perfeccionistas sobre las mejores formas de relaciones humanas en las más deseables de las sociedades.

La idea de injusticia está relacionada con reacciones de decepción frente a expectativas insatisfechas. De tal manera que la justicia puede tener implicaciones conservadoras en relación a que intenta mantener el *statu quo* de la sociedad en contra de instrucciones destructivas y turbulentas. Por tanto, la justicia requiere mantenerse dentro de las reglas fijadas por las relaciones sociales establecidas, tratando a las personas conforme a las expectativas que han sido legitimadas por las costumbres, las convenciones y las leyes (Campbell, 2002).

Enfoques más positivos apuestan por una visión en la que consideran a la justicia como una virtud entre otras, una virtud que podría tener que ceder el paso a lo que son los valores importantes y apremiantes, tales como la libertad o la lealtad, especialmente fuera de las esferas del derecho y la política, es decir con un sentido más moral.

Todo análisis de la justicia a partir de diversas ideologías o teorías, debe dar cuenta de la inmensa variedad y complejidad de su significado, aplicaciones y conexiones ideológicas que pretende mostrar una unidad de acuerdo a sus diferentes manifestaciones desde la perspectiva en que se analice.

Como lo señala Sen (2010), la justicia no puede ser indiferente a las vidas que las personas pueden realmente experimentar, la importancia de sus existencias, expectativas y realizaciones humanas. Por lo que dicho concepto no consiste tan sólo en tratar de conseguir o soñar una sociedad

o esquemas sociales perfectamente justos, sino también en evitar la injusticia manifiesta.

Se puede concluir que este término engloba de manera subjetiva los intereses e ideales del individuo que conforman una sociedad, los cuales la perciben como la igualdad en tanto cuestión individual o colectiva, la cual puede ligarse al derecho o a la vida política, a mantener el *statu quo* de los Estados que permitan una relación coercitiva e impositiva de reglas aceptadas legítimamente por el ciudadano.

REFLEXIONES SOBRE LA JUSTICIA

La complejidad que abarca el sentido que puede tener la justicia para el ser humano es proporcional a la misma subjetividad con que cada individuo forja su propia concepción de lo que es bueno o malo, de lo que es justo o injusto, de lo que es igual o desigual.

En este ensayo, no se pretende llegar a una unificación de terminología o contraponer corrientes de pensamiento, ni mucho menos confrontar teorías jurídicas o políticas que diluciden sobre el tema de la justicia. El objetivo primordial es hacer una breve representación de la significación de la justicia desde la visión de Rawls.

Como se ha venido estipulando, la similitud de principios de la justicia con la libertad, la moral y la virtud, se basará en el desarrollo de las reflexiones propias de cada individuo, quien de acuerdo a su naturaleza y las relaciones dentro de su entorno social, marcará su vida con el deseo de actuar subjetivamente conforme a sus principios razonables, con el objetivo de lograr lo que consideren ecuaníme, sensato y equitativo, es decir lograr un ideal para alcanzar que se adecue a un ordenamiento normativo.

El concepto de justicia es dinámico no cerrado, debido a que se encuentra en constante movimiento. Puesto que su noción se hace día a día con el devenir histórico y social, integrado por los cambios en los gustos, las costumbres y modos de la sociedad, pero sobre todo con el surgimiento y reclamo de las necesidades que van ligadas a los cambios que sufren los gobernados inmersos en una existencia permeada por una economía y vínculos políticos, sociales y culturales globales tendientes al invariable cambio mundial.

La motivación de comportarse de una manera justa, yendo más allá de una idea del deber ser, es el deseo de actuar del hombre en concordancia con principios que razonablemente no podrían ser rechazados por quienes buscaran un acuerdo con otros bajo condiciones libres de ventajas y desventajas, negociadoras moralmente irrelevantes (Barry, 1989).

LA JUSTICIA EN EL SIGLO XX

Desde la perspectiva crítica de la filosofía política de la *Teoría de la justicia* de Rawls, que se expone como el contramodelo del marco teórico del utilitarismo dominante en el mundo de habla inglesa, la función que tiene es proporcionar un fundamento de defensa para los derechos inviolables de cada persona.

Las actividades de la vida política en su lucha contra el capitalismo muestran un argumento nutrido del reclamo social ante el poder que representa el dinero, donde los funcionarios públicos serán tiranos porque su poder esta balanceado por el dinero y por la influencia que detentan. Es imperiosa la necesidad de establecer una sociedad igualitaria que requiera de la afirmación de los individuos para que aprendan a vivir con autonomía en la distribución de bienes, y que reconozcan que los resultados diferentes harán justa a una sociedad. Es decir, crear la conciencia social en las mentes individuales sobre los significados sociales que pueden constituir una vida en común, tarea que lucubran los filósofos quienes escriben motivados por un respeto de los entendimientos o ideas que comparten con sus conciudadanos, cuyo fin último es perseguir la justicia y el fortalecimiento del bien común (Walzer, 1993).

En este sentido, la filosofía política, enfocada a la presencia del derecho racional, manifiesta un sentido de neutralidad hacia una justicia política, donde las leyes y las instituciones del Estado se someten a una crítica de carácter moral con un sentido filosófico, juzgando el alcance y los límites de la legitimidad del derecho y del propio Estado dentro de la búsqueda de lo justo (Höffe, 2003).

Infaliblemente el tema de la justicia remite al pensamiento antiguo de Platón y Aristóteles. *República* es el primer escrito que hace de la justicia un tema. Aristóteles en su obra *Ética Nicomaquea V*, parte de la concepción platónica para dar a la justicia un sentido político que servirá de base para la ciencia y la práctica del derecho. En los dos pensadores antiguos la justicia abarca un ámbito moral y de derecho donde es un *areté*, capacidad o excelencia, una virtud y su lugar está en el alma o en la ciudad concebida como su análogo (Poratti, 2000).

La justicia es el ideal de actuar bien y la praxis del justo compartir, como resultado filosófico y utópico de una concepción que se tiene del poder, la cual permite la distribución de los beneficios en una igualdad de condiciones sociales y políticas para los ciudadanos. La justicia se considera como una norma universal que prescribe el valor de la igualdad, asociado a un hecho político del cual obtiene su legitimidad que pese a que se considera como una norma o concepto, acto o procedimiento cuenta como un valor ético, moral, político y económico. Esta justicia siempre es necesaria para garantizar la igualdad y equidad de los derechos humanos de todos (Díaz y Márquez, 2010).

La justicia por tanto se encuentra relacionada con la igualdad y la armonía. Como señala Sandel (2000), se cede al equilibrio entre estas posturas lo que enfocan al individuo y sus relaciones entre sus pares. Existen las circunstancias de la justicia que serán las condiciones que involucran la virtud de la justicia, es decir son las circunstancias que prevalecen en las sociedades humanas y que tornan posible y necesaria la cooperación social atendiendo a su costumbre y moral.

La Teoría de la justicia de John Rawls

En 1970 Rawls retomó en su obra la teoría del contrato social; desarrolló ideas clave de filósofos como Thomas Hobbes, John Locke y Jean-Jacques Rousseau, presentando el pensamiento del acuerdo entre ciudadanos libres e iguales, sobre los términos en los que se desplegará la dinámica de sus relaciones sociales o políticas.

La teoría del contrato social propone un estado de naturaleza previo en donde las personas no tienen derechos ni obligaciones políticas, ya que llegan a un acuerdo sobre las bases para establecer un sistema social y/o político en el que se les reconozcan derechos y obligaciones. Este vínculo es usado tanto para explicar la obligación general de los ciudadanos de la obediencia a la ley, como para proporcionar el contenido determinado de derechos y obligaciones que relacionan a los miembros de una sociedad. El contrato sirve entonces para establecer las bases de la obligación social, política y jurídica, así como para justificar un conjunto particular de normas positivas sociales y económicas.

Para Rawls el mencionar el término contractualismo, significa que se habla de un contrato hipotético, es decir un acuerdo que se firmaría bajo ciertas condiciones ideales en donde se respeta la condición del individuo como un ser libre e igual.

EL INTUICIONISMO Y EL UTILITARISMO, REFERENTES DE LA *TEORÍA DE LA JUSTICIA*

La Teoría de la justicia surge como una alternativa propositiva frente a las doctrinas que dominaban la tradición filosófica del siglo XX, el intuicionismo y el utilitarismo. El primero se caracterizó por afirmar la existencia de una pluralidad de principios de justicia capaces de entrar en conflictos unos con otros por lo que no se cuenta con un método idóneo para determinar qué principio elegir de entre la variedad existente de opciones, por lo que la única elección que se tiene ante la multiplicidad de opciones es la que se hace de acuerdo a las intuiciones del individuo, hasta que se determine cuál es el principio que resulta más adecuado. Por otro lado, el utilitarismo se definió como la postura que considera a un acto correcto cuando este maximiza la felicidad general, por tanto este razonamiento se percibe más interesante que el intuicionismo pues cuenta con un método apto para ordenar diferentes alternativas para la elección de la mejor opción, la cual contribuye al bienestar general (Gargarella, 1999).

El utilitarismo es aquel que ve a la sociedad como un cuerpo en donde es posible sacrificar unas partes en virtud de las demás, por lo que tal operación puede tener una connotación ilegítima dado que no distingue la

independencia e individualidad entre las personas, lo cual puede llevar a la violación de algún derecho en nombre del bienestar general. Por lo tanto, es posible esperar que surjan situaciones en las cuales los derechos fundamentales de una minoría resulten conculcados en nombre de un interés colectivo, ya que éstos sacrificarán la satisfacción de ciertas ventajas en aras de un bien mayoritario (Rawls, 2002).

Es así que surge la contrarrespuesta a las ideologías intuicionista y utilitarista que presentó Rawls sobre el contractualismo, considerando que el análisis del valor de la autonomía de la persona ocupa un rol importante dentro del estudio de la filosofía y la política liberal, lo cual permite el estudio de la justicia como el objeto primario de la estructura básica de la sociedad.

ASPECTOS DISTINTIVOS DE LA TEORÍA DE LA JUSTICIA

Los principios defendidos por John Rawls (1986-2002), son criterios de justicia que se aplican a la estructura básica de la sociedad; es decir, a la forma en que las instituciones sociales más importantes distribuyen los derechos y deberes fundamentales, los que determinan la división de las ventajas comunes que son resultado de una cooperación social.

Los elementos que resultan del contrato que presenta Rawls se aplican en sociedades que están bien ordenadas, donde impera la justicia. Una sociedad que se encuentra bien ordenada es aquella que orienta sus acciones a promover el bienestar general, donde priman las situaciones justas, ya que no existen circunstancias de extrema escasez ni una abundancia de bienes pues las personas son más o menos iguales entre sí, en cuanto a sus capacidades físicas y mentales.

En cuanto a la elección de los principios de justicia que se desarrollan dentro de una sociedad bien organizada existen condiciones procedimentales imparciales que conducen a lo que denomina el autor como un sistema de justicia como equidad, en el cual se considera que los principios de justicia son imparciales si resultan de una elección realizada por personas libres, racionales y autointeresadas que se encuentran en una posición de igualdad.

Desde una perspectiva de la filosofía moral se arguye la noción de la justicia como equidad, es decir la virtud de las instituciones sociales entendida como una práctica. La actividad de estas instituciones que definen restricciones en cuanto a la forma en cómo las prácticas pueden especificar posiciones y cargos, asignando con ello poderes y responsabilidades al igual que derechos y deberes a los individuos.

La idea de justicia es la representación de una virtud de las muchas con las que cuentan las instituciones sociales, pues éstas pueden ser anticuadas, ineficientes o incluso cualquier cosa sin ser injustas, ya que dentro de una sociedad buena pueden existir desigualdades que uno acepta como justas. Todo depende de la visión con que se estructuran estos conceptos por parte del individuo y el valor significativo que le otorgan, es por eso que el sentido usual de la palabra justicia para este autor consiste en la eliminación de distinciones arbitrarias y el establecimiento dentro de la estructura social de una práctica que produzca el equilibrio entre pretensiones rivales (Rawls, 1986).

EL OBJETO DE LA *TEORÍA DE LA JUSTICIA*

Cada persona posee una inviolabilidad fundada en la justicia que ni siquiera el bienestar de la sociedad en conjunto puede atropellar, por lo que la justicia niega que la pérdida de la libertad para algunos se vuelva justa por el hecho de que un mayor bien es compartido por otros. Partiendo de esta aproximación el autor establece los principios de una justicia social, los cuales proporcionan un modo de asignar derechos y deberes de las instituciones básicas de la sociedad (entendidas como empresas cooperativas en las que se obtienen ventajas comunes derivadas de un conflicto de identidad o de interés) que son resultado de la cooperación social.

El objetivo primario que tiene la justicia para Rawls es la estructura básica de la sociedad, en la cual se valora la manera en que las grandes instituciones sociales (constitución política y las principales disposiciones económicas y sociales) distribuyen los derechos y deberes fundamentales, así como determinan la forma en que se distribuirán las ventajas de la cooperación social.

Dicha estructura básica de la sociedad es un sistema público de reglas que definen un esquema de actividades, que conducen a los hombres a actuar conjuntamente con el fin de producir una suma mayor de beneficios, donde al mismo tiempo se le asigna a cada individuo ciertos derechos reconocidos, implicando que tales reglas públicas dictarán los derechos de hacer del individuo.

Dicha estructura básica de la sociedad se encuentra conformada por hombres nacidos en posiciones sociales diferentes con expectativas de vida distintas determinadas tanto por el sistema político como por sus circunstancias económicas y sociales.

LA POSICIÓN ORIGINAL

La intención que tiene la posición original es establecer un procedimiento equitativo donde cualesquiera que sean los procedimientos convenidos, sean justos para todos. La posición original se considera como el *statu quo* inicial, apropiado para asegurar que los acuerdos fundamentales alcanzados en éste sean imparciales.

Este supuesto versa sobre una posición hipotética, los grupos sociales son iguales ya que todos tienen los mismos derechos en el procedimiento para la elección de principios; en el cual cada uno puede hacer propuestas, proponer razones para su aceptación donde el propósito que tienen estas condiciones es representar la igualdad entre los individuos en tanto que son consideradas como personas morales que tienen una concepción de lo que es bueno para ellas, así como de tener la noción de un sentido de justicia.

Es importante destacar el hecho de que al argumentar en favor de la posición original como una situación meramente hipotética, es natural el cuestionamiento acerca de la aplicabilidad y viabilidad de esta premisa en un contexto real. Sin embargo, las condiciones incorporadas en la descripción de esta posición son aquellas que el individuo acepta, o si no lo hace es persuadido a realizarlo mediante la reflexión filosófica (Rawls, 2002).

EL VELO DE LA IGNORANCIA

Iniciando desde la posición original, las partes involucradas estarán situadas bajo un velo de ignorancia, ya que no saben de qué forma las diversas alternativas que tienen afectarán sus casos particulares. Los individuos no conocen ciertos tipos de hechos determinados, por lo tanto nadie conoce su lugar en la sociedad, posición o clase social; desconoce cuál es su suerte en la distribución de talentos y capacidades naturales, su inteligencia, fuerza, así como no tiene una concepción del bien ni de los detalles de su plan racional de vida. Es decir nadie conoce su situación en la sociedad ni sus dotes naturales, por lo tanto nadie está en posición de diseñar principios que le sean ventajosos.

Estas restricciones en la posición original le dan ventaja al individuo para el diseño de una teoría de la justicia, ya que el velo de la ignorancia hace posible la elección unánime de una determinada concepción de lo justo, puesto que estos límites al conocimiento representan una ventaja para el momento de las negociaciones en la posición inicial hipotética, donde se elegirán los beneficios equitativos para todos.

Por lo tanto, la ventaja que muestra este velo de ignorancia es un supuesto hipotético en que las partes, cuando carecen de información en relación a sus fines particulares tendrán el conocimiento suficiente para la jerarquización de las alternativas que exhiben la protección de sus libertades, amplían sus oportunidades y aumentan los medios para la promoción de sus objetivos.

LOS DOS PRINCIPIOS DE LA TEORÍA DE LA JUSTICIA

Estos principios se aplican a la estructura básica de la sociedad, donde rigen la asignación de derechos y deberes, regulando la distribución de las ventajas económicas y sociales. Estableciendo que: 1) cada persona debe tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas que deberá ser compatible con un esquema semejante de libertades para los demás; 2) las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que se espere sean razonablemente ventajosas para todos.

El principio que habla de las libertades básicas, se referirá por ejemplo a la libertad política, de expresión y de reunión a la libertad de conciencia y de pensamiento, y al derecho de libertad a la propiedad personal, entre otros. El segundo principio se refiere a la distribución de la riqueza y del ingreso, y a la formación de organizaciones que hagan uso de las diferencias de la autoridad, distribuyendo el ingreso y la riqueza de una manera razonable y ventajosa para todos los individuos (Rawls, 2002).

Cuadro descriptivo del planteamiento de Rawls

<i>La Teoría de la justicia</i>				
Elementos distintivos de la Teoría	Una sociedad que se encuentra bien ordenada es aquella que orienta sus acciones a promover el bienestar general, cuyo fin es la justicia.	La idea de justicia es la representación de una virtud, de las muchas con las que cuentan las instituciones sociales.	Se aplican criterios de justicia a la estructura básica de la sociedad.	Para el autor. "La justicia como equidad", considera que los principios de justicia son imparciales si resultan de una elección realizada por personas libres, racionales y autointeresadas y que se encuentran en una posición de igualdad.
El objeto de la Teoría	El autor establece los principios de una justicia social, los cuales proporcionan un modo de asignar derechos y deberes de las estructuras básicas de la sociedad (entendidas como empresas cooperativas, en las que se obtienen ventajas comunes) resultado de la cooperación social.		Dicha estructura básica de la sociedad es un sistema público de reglas que definen un esquema de actividades que conducen a los hombres a actuar conjuntamente con el fin de producir una suma mayor de beneficios.	La estructura básica de la sociedad se encuentra conformada por hombres nacidos en posiciones sociales diferentes, con expectativas de vida distintas determinadas tanto por el sistema político como por sus circunstancias económicas y sociales.

La Teoría de la justicia

La posición original	La posición original se considera como el <i>statu quo</i> inicial apropiado para asegurar que los acuerdos fundamentales alcanzados en este sean imparciales.	Es natural el cuestionamiento acerca de la aplicabilidad y viabilidad de esta premisa en un contexto real, sin embargo, las condiciones incorporadas en la descripción de esta posición son aquellas que el individuo acepta, o si no lo hace es persuadido a realizarlas mediante la reflexión filosófica.		
	Este supuesto versa sobre una posición hipotética, donde los grupos sociales son iguales ya que todos tienen los mismos derechos en el procedimiento para la elección de principios.	Este concepto representa la igualdad entre los individuos, en tanto que son consideradas como personas morales que tienen una concepción de lo que es bueno para ellas.		
El velo de la ignorancia	Iniciando desde la posición original, las partes involucradas estarán situadas bajo un velo de ignorancia.	Nadie conoce su situación en la sociedad, ni sus dotes naturales, por lo tanto nadie está en posición de diseñar principios que le sean ventajosos.	Estas restricciones en la posición original le dan ventaja al individuo para el diseño de una teoría de la justicia.	Este aspecto hace posible la elección unánime de una determinada concepción de lo justo.
Los dos principios de la Teoría	Cada persona debe tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas, que deberá ser compatible con un esquema semejante de libertades para los demás.	Las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que se espere sean razonablemente ventajosas para todos.		

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

Intrínsecamente derivada de la concepción de la justicia de Rawls, la estructura básica de la sociedad a través de las instituciones públicas obtendrá la distribución y los beneficios de las cargas de la vida social.

La institución es entendida como el sistema público de reglas que definen cargos y posiciones con sus derechos y deberes, poderes e inmuni-

dades; estas reglas especifican acciones permisibles y prohibitivas así como sanciones y garantías. La institución existe en cierto tiempo y lugar determinado cuando las acciones especificadas por ella se llevan a cabo conforme a un acuerdo público según el cual han de ser cumplidas la serie de reglas que definen a la misma. Dicho carácter público de las reglas de la institución asegura que quienes participan en ella saben las limitaciones de conducta que se esperan de la interacción de unos con otros, así como las acciones que son permisibles entre ellos.

Las reglas que son definidas por las instituciones deben ser observadas e interpretadas por las autoridades, de esta forma se define una administración imparcial y congruente de las leyes e instituciones.

La Administración Pública como el ejercicio organizado del poder genera una relación entre el gobernante y el gobernado, donde interactúan con apego a un marco jurídico para dar respuesta a los problemas que se van generando en la dinámica de la vida social. Debe ser una actividad jurídica que esté ceñida al Estado de derecho, en cumplimiento a la legalidad y la legitimidad en su actuación, alejándose de la injusticia y arbitrariedad.

Es por ello que hablar de la Administración Pública desde el gobierno implica tener en consideración la salvaguarda de los derechos de los particulares impulsando normas y organismos que garanticen la seguridad y certidumbre de los ciudadanos ante la emisión de los propios actos del Estado, quien actuará como el órgano legitimador de la función de la justicia administrativa.

EL ESTADO DE DERECHO

El Estado percibido como una entidad con personalidad jurídica propia organiza su gobierno delimitando competencias de acuerdo a la división de poderes, lo que conlleva la idea de que un poder vigile o equilibre a otro poder mediante un sistema de pesos y contrapesos. Otra concepción que se tiene de éste, es como la corporación conformada por una sociedad, dotada de un poder de mando originario y asentado en un territorio determinado, encargada de obtener sus fines, para lograr la justicia y el bien común en la sociedad.

Este Estado de derecho permite a los titulares de la Administración Pública afectar la esfera jurídica de los gobernados con base en la ley y en el principio de legalidad que la norma misma le impone, absteniéndose de emitir actos ilegales y en el caso de haberlos cometido en contravención a la ley, repararlos a satisfacción del gobernado.

El Estado de derecho actual provoca una mayor intervención del gobierno en las actividades administrativas realizadas por la Administración Pública, sin embargo, surgen eventualidades cuando a consecuencia de dichas actividades se lesionan los intereses de los particulares. Es así que tiene vigencia la justicia administrativa en el desarrollo de la sociedad (Molina, 2010).

De esta forma se construye el andamiaje de la justicia administrativa con las características de aspiraciones de autonomía e independencia como elementos fundamentales de un Estado de derecho, mediante un control jurisdiccional de la administración que tiene como fin resolver las controversias, quejas o reclamaciones de los gobernados por los actos indebidos de la Administración Pública.

Atendiendo al segundo principio que señala Rawls en su *Teoría de la justicia* debe existir una distribución de ventajas por parte de las instituciones cuando las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que sean razonablemente ventajosas para todos. Es por ello que los gobiernos deben establecer mejores instrumentos jurídicos para sujetar a la razón y a la ley, a la actividad administrativa, sin dejar de lado la tutela de los derechos humanos de los gobernados.

La lucha por la búsqueda de la justicia encuentra sostén en el discurso occidental que habla de un Estado de derecho como un cauce de expresión, como un medio alegatorio para la defensa de la materialización de los principios constitucionales que requiere una sociedad justa. La ley es la concreción material de la justicia, pues si la ley sólo queda en el papel, no se aplicaría ni tradujera a realizaciones concretas, pues es mediante un orden jurídico que las sociedades conviven, y esto es posible en la medida en que las disposiciones de jerarquía, gobierno y Administración Pública se transforman en realidades tangibles para el beneficio de la colectividad (Molina, 2010).

La justicia como uno de los valores esenciales para los gobernados tiene la función primordial de garantizar la existencia de un orden para

mantener la paz y la armonía social, por lo que para el logro de dicho objetivo se requiere actuar dentro del marco legal en el que la actividad de las instituciones de la Administración Pública sean capaces de resolver los conflictos entre ésta y los ciudadanos de manera imparcial y confiable.

GÉNESIS DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

La Administración Pública se especializa cada vez más en su organización, estructuración y modernización de sus procesos, creando, suspendiendo, fusionando y cambiando en todo momento sus acciones y programas; por lo que en este caso la función que tiene el servidor público debe sujetarse al orden jurídico y al Estado de derecho. Por tanto la Constitución Federal impone a todo servidor público que sus actos deben desarrollarse dentro del marco de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficacia y eficiencia; construyendo que éste no sólo debe cumplir ciertos deberes conforme a derecho, sino que también debe tener ciertos valores que le permitan que sea identificado como un ejemplo social.

Sin embargo, existen ocasiones en que los actos de los servidores públicos pueden generar o propiciar arbitrariedades contrarias a la ley, por lo que la esfera del gobernado se encuentra vulnerada, colocándose en un estado de indefensión, es por ello que es importante contar con tribunales que impartan la justicia administrativa.

La sujeción de la actuación administrativa a los causes formales de un procedimiento responde a la necesidad de la garantía de los derechos de los ciudadanos, por ello que la complejidad de las funciones de la administración se traduce en la existencia de diversas modalidades de procedimiento administrativo adecuadas al fin que se persigue (González, 2004).

En todo Estado de derecho debe existir la jurisdicción contenciosa administrativa que tenga como finalidad proteger los derechos de los ciudadanos frente a los actos arbitrarios o ilegales de la Administración Pública, en donde se prevé que si la actuación de ésta causa daños a los particulares o en su patrimonio sin tener la obligación legal de soportarlo, éstos serán indemnizados, instituyéndose la responsabilidad patrimonial del Estado (Vázquez, 2010).

La justicia administrativa es una creación jurídica que surge a finales del siglo XVII como resultado de la Revolución francesa para posteriormente definirse como un modelo universal ineludible a lo que hoy se conoce como el Estado de derecho (García de Enterría, 2003).

LAS BASES DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA MEXICANA

Es importante contextualizar al lector en la existencia de los dos sistemas jurídicos contemporáneos. El primero de ellos es el romano-germánico y el segundo el anglosajón, derecho común o civil, los cuales son las dos grandes corrientes donde actualmente se desenvuelve la mayor parte del derecho en el mundo.

La doctrina románica atribuye a los tribunales administrativos que se encuentran en el ámbito del Poder Ejecutivo, el conocimiento de las controversias entre la Administración Pública y los gobernados. Mientras que la doctrina anglosajona los ubica dentro de los tribunales ordinarios en el poder judicial. Ambas doctrinas poseen una fuente en común, la de la interpretación del principio de la división de poderes, siendo un mecanismo indispensable para la solución de controversias y control del equilibrio dentro del estado (Robles, 2004).

En el Estado mexicano la justicia administrativa nace después de que se obtiene la independencia de España. En 1824 se constituye como una República democrática al igual que el sistema francés del cual posee cierta influencia, la diferencia es que el mexicano adopta el sistema republicano, representativo y federal mientras que el francés es un Estado centralista.

El Estado mexicano constituido como una República, evoluciona con las Leyes de Reforma creadas por Juárez, en las cuales establece la desamortización de los bienes del clero y su separación con el Estado. Más adelante con la promulgación de la Constitución de 1917 surge una filosofía para dejar de ser un Estado policía y convertirse en uno de participación social activa, implicando el crecimiento de la administración en virtud de que las relaciones entre los gobernados y los gobernantes se multiplican en los diferentes ámbitos de gobierno.

Por lo que atendiendo al párrafo anterior acaece la necesidad de establecer una serie de procesos que permitan la convivencia entre el Estado

y los gobernados, es decir procesos por los cuales se permitan asegurar dentro de estas relaciones el respeto por los derechos humanos de los ciudadanos. Es en las últimas décadas del siglo XX que se gesta un movimiento de corte político y económico que trata de modificar la estructura del Estado para dejar de ser paternalista, pues esta institución necesita un redimensionamiento que acorde a eliminar prácticas centralizadas, se vuelve más participativa, en donde algunas funciones que son ejercidas por éste puedan pasar a manos de la sociedad y al capital privado todo esto bajo el orden de un equilibrio de colaboración (Robles, 2001).

Atendiendo a las aristas anteriores, progresivamente acaeció la reforma constitucional dada en el Artículo 146 fracción IV, hoy V, que estipula que los derechos de los ciudadanos deben ser protegidos frente a la Administración Pública, en cuanto al reclamo de los gobernados. Ya que la sociedad al transformar sus necesidades en prerrogativas hacia la administración, tiene por objeto prestar los servicios públicos a la colectividad y atender a dichas peticiones. Al hablar de estas necesidades, entre las que destaca la justicia administrativa, el Estado tiene la obligación de dirimir las controversias legales de manera eficiente atendiendo a los parámetros de los artículos 17 y 146 fracción V de la Constitución Federal, a través de la función de los tribunales de justicia administrativa quienes gozan de plena autonomía y jurisdicción, quedando fuera del marco de acción del Poder Judicial y Legislativo.

De acuerdo a la doctrina románica y a la anglosajona, cada una maneja su postura doctrinal y constitucional sobre la pertenencia de la justicia administrativa al Poder Ejecutivo. En cuanto a la románica encuadra a los tribunales contenciosos administrativos dentro del marco formal del Poder Ejecutivo, pues sostiene que la justicia administrativa impide al Poder Judicial inferir en los asuntos de la Administración Pública y que no le corresponde el conocimiento de dichas cuestiones. Mientras que la doctrina anglosajona atribuye a los tribunales ordinarios del Poder Judicial conocer de los actos administrativos del poder público que surgen con motivo de la aplicación de la ley, por lo que a la Administración Pública no le corresponde juzgar en ningún caso. Sin embargo, las dos corrientes tienen una fuente en común que es la interpretación de la división de poderes, que imprimen la importancia de aplicar la justicia administrativa al gobernado mediante el equilibrio que existe entre los poderes del Estado.

La justicia administrativa se adoptó y adaptó al escenario mexicano con base al sistema francés, adecuándose al contexto actual del país de acuerdo a lo establecido en los artículos 73 fracción XXIX inciso H; 104, fracción I, y 116 fracción V de la Constitución Federal.

CREACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

La creación de un esquema de justicia a cargo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se instaure como un medio de control legal dotado de plena autonomía para dictar sus fallos. La ley establecerá su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

La justicia administrativa tiene sustento legal en el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción. Particularmente en la reforma del Artículo 73 constitucional fracción XXIX-H, que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015 que a la letra señala.²

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:
I a XXIX-G...

XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública federal y los particulares.

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

²Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> (Último acceso: 15 de julio de 2015).

El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales. La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción. Los magistrados de la Sala Superior serán designados por el presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.

En la actualidad, la trascendencia de la actividad jurisdiccional administrativa es de vital importancia como la de otras ramas donde se imparte justicia, sin embargo, en este rubro se revisan, analizan y resuelven los actos del Poder Ejecutivo, de las autoridades municipales y de los organismos descentralizados en contra de los particulares. Lo que significa que por una parte existe el poder público con toda la fuerza institucional que se deriva de las atribuciones constitucionales que tiene y por otro lado está el particular agraviado que no tiene más poder que hacer valer el respeto y la salvaguarda de sus derechos fundamentales, reclamados a través del Tribunal Contencioso Administrativo. Es en esta etapa donde este órgano tiene la facultad de aplicar el derecho y hacer prevalecer el imperio de la ley y de la justicia, establece el equilibrio entre las partes y decide sobre a quien le asiste la razón conforme al principio de legalidad (Rivera, 2006).

Con base en el segundo principio de la teoría de Rawls, la distribución de las cargas, derechos y el beneficio social, se forjará en favor de los ciudadanos que buscan que prime lo justo, a través de los principios que le sean ventajosos a todos. Sin embargo, existen ocasiones en las que los gobernados han visto transgredidos sus derechos por actos arbitrarios cometidos por las autoridades de la Administración Pública, por lo que se pretende generar la confianza que como individuos libres e interesados en los asuntos del colectivo social pretenden que las acciones públicas sean equitativas, racionales y neutrales en la aplicación de las leyes que rigen al estado y a su gobierno. Por ello se da pauta a la creación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa como órgano autónomo de la Administración Pública encargado de legitimar el respeto de la distribución de las ventajas sociales para los individuos de la cual habla la Teoría de la justicia, en este caso vigilará el respeto de las garantías de los ciudadanos, y resolverá las controversias que se creen entre la ciudadanía y las autoridades

administrativas, evitando en todo momento que resulten perjudicados los derechos y los beneficios sociales por los actos arbitrarios e insidiosos que cometan los servidores públicos en perjuicio de la sociedad.

CONCLUSIONES

El discurso reiterado sobre la igualdad de los derechos y la atención a la vulnerabilidad de los gobernados ante las arbitrariedades en que incurre la Administración Pública mediante su actuar, motiva el desconcierto y desconfianza social en la justa y pronta aplicación de la justicia.

Acorde a la teoría de Rawls, dentro de una sociedad bien organizada, con individuos autointeresados y organizados en una cooperación social éstos tienen la posibilidad de obtener derechos y ventajas sociales por su condición de administrados dentro de un sistema de reglas y valores, los cuales previamente han sido aceptados por el libre albedrío.

Siguiendo la tesitura del pensamiento de Rawls, en las sociedades actuales que se rigen por sistemas democráticos de gobierno, los ciudadanos eligen la forma de administración con la cual van a regir y legitimar su vida política y social. A partir de esta idea nace la imperiosa necesidad de una justificada dirección del Estado en sus actuaciones, en su rendición de cuentas y la transparencia gubernamental con la que se conduzcan hacia los gobernados, para fundamentalmente guardar el respeto esencial a los derechos humanos universales.

Entorno que no escapa al escenario mexicano, que muestra puntos débiles en algunos indicadores revelados por el *World Justice Project* a través de su *Open Government Index 2015*, que posicionó a México en el lugar 42 de 102 países que participaron, obteniendo una calificación de .56/100, evidenciando que los ciudadanos con respecto a la aprobación de leyes e información gubernamental, al derecho a la información y a la participación ciudadana se encuentran a la mitad de la media, lo que quiere decir que en opiniones encontradas, los ciudadanos disienten en que existen deficiencias en el gobierno mexicano. En cuanto a los mecanismos de quejas sólo el 36 por ciento de los habitantes consideran buenas las medidas

con las que la Administración mexicana maneja las inconformidades recibidas en contra de los funcionarios locales.³

El gobierno mexicano cuenta con mecanismos de control y aplicación de justicia en las controversias que se suscitan entre los órganos de la Administración Pública y los ciudadanos en la transgresión de sus derechos por conflicto de actuaciones, por ello, el papel preponderante que expone la justicia administrativa es la solución de tales controversias, cuya finalidad es el respeto de las garantías de los gobernados, además del apremiante requerimiento de generar el respeto, la confianza e inclinación de los gobernados por la valía de los principios de la justicia, la equidad, la igualdad y el respeto de la ley en las funciones y las instituciones de la administración pública.

La falta de credibilidad en las acciones y obras de la Administración Pública así como la manera en que aplican y justifican el uso de la ley genera en el ciudadano desconfianza y falta de certeza en la veracidad y legitimidad de sus funciones. Con la instauración de un órgano de control dependiente del Poder Ejecutivo, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa a través de sus determinaciones buscará resarcir los derechos de los ciudadanos quienes, presenten algún conflicto legal con un órgano de la Administración Pública ya sea federal o estatal.

La disposición de la atención a los cambios sociales que apremian a la evolución de una sociedad más consciente y afanada por el valor del respeto a los derechos de los ciudadanos, legitima, garantiza y acierta la relevancia constitucional de la aprobación a la modificación de la fracción XXIX-H del Artículo 73 constitucional, que da pauta a la expedición de leyes que instituyan el Tribunal Federal de Justicia Administrativa a nivel federal y estatal, dotando a esta figura de plena autonomía para dictar sus fallos, estableciendo normas para su organización y funcionamiento, así como los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones.

La situación del contexto mexicano donde los derechos de los gobernados se ven quebrantados por actos administrativos requiere del sentido de la justicia administrativa, que como una virtud activa y diligente de las instituciones de la Administración Pública, vigilará las relaciones y el modo de actuar de los gobernantes y gobernados en unidad y equidad.

³*World Justice Project: Open Government Index* (2015) <<http://worldjusticeproject.org/open-government-index>> (Último acceso: 28 de julio de 2015).

FUENTES CONSULTADAS

- BAUMAN, Z., 2007. *Tiempos líquidos*, México, Tusquets Editores.
- BARRY, B., 1989. *Teorías de la justicia*, Barcelona, Gedisa.
- CAMPBELL, T., 2002. *La justicia los principales debates contemporáneos*, Barcelona, Gedisa.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>> (Último acceso: 14 de julio de 2015).
- DÍAZ, C. y Márquez, A., 2010. "El sentido social de la justicia emancipadora: Solidaridad política y estado de derecho ciudadanos", *Quórum Académico*, 7(1), pp. 95-116. Disponible en: <www.dialnet.uniroja.es>
- GARCÍA DE ENTERRÍA, G., 2003. *La justicia administrativa en el cambio de siglo*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política (FUNDAP).
- GARGARELLA, R., 1999. *Las teorías de la justicia después de Rawls*, Barcelona, Paidós Ibérica.
- GONZÁLEZ, J., 2004. "La revisión de los actos de la administración pública en vía administrativa", en Nava, A., Vega, R. y Robles, R. (coords.), *Justicia administrativa en México y en Iberoamérica*, México, Revista de Estudios de Derecho Público (REDEP).
- HÖFFE, O., 2003. *Justicia política*, Barcelona, Paidós.
- MOLINA, C., 2010. "La jurisdicción contencioso administrativa como protectora del Estado de derecho", en *Justicia Administrativa. Hechos, retos y perspectivas en el marco del Bicentenario 1810-2010*, Toluca, Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México/Gobierno del Estado de México.
- NAVA, A., 2004. "La requisición administrativa", en Nava, A., Vega, R. y Robles, R. (coords.), *Justicia administrativa en México y en Iberoamérica*, México, Revista de Estudios de Derecho Público (REDEP).
- OTERO, M., 2004. *Valores constitucionales. Introducción a la filosofía del derecho: axiología jurídica*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.
- PORATTI, A., 2000. "Díke, la justicia antes de la justicia", en *Márgenes de la justicia. Diez indagaciones filosóficas*, dirigido por Mario Casalla, Argentina, Editorial Altamira.
- RAWLS, J., 1986. *Justicia como equidad*, Madrid, Tecnos.
- _____, 2002. *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ROBLES, R., 2004. "La reforma del Estado y la inclusión de los tribunales contencioso administrativos al Poder Judicial", en Nava, A., Vega, R. y Robles, R. (coords.), *Justicia Administrativa en México y en Iberoamérica*, México, Revista de Estudios de Derecho Público (REDEP).

- SANDEL, M., 2000. *El liberalismo y los límites de la justicia*, Barcelona, Gedisa.
- SEN, A., 2010. *La idea de la justicia*, México, Santillana.
- VÁZQUEZ, G., 2010. "Tribunales de lo contencioso administrativo como consultores del Poder Ejecutivo estatal", en *Justicia Administrativa. Hechos, retos y perspectivas en el marco del Bicentenario 1810-2010*, Toluca, Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México/Gobierno del Estado de México.
- WALZER, M., 1993. *Las esferas de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- World Justice Project. Disponible en: <<http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>> <<http://worldjusticeproject.org/open-government-index>> (Último acceso: 20 de julio de 2015).

La agenda en materia de seguridad pública en México: perspectivas a nivel federal, estatal y municipal

Martha Elisa Nateras González
Bernardo Aguilar Rodríguez

RESUMEN

El tema de la seguridad se ha convertido en las últimas tres décadas en una de las principales preocupaciones sociales en México. El incremento en los niveles de delincuencia, la percepción de inseguridad y el temor ciudadano cuando se combinan con la problemática social que se presenta hoy en día en nuestro país genera desconfianza en las instituciones y produce una sociedad cada vez más vulnerable.

El problema se vuelve más complejo al observar que el incremento de los delitos del fuero federal ha potencializado de manera inquietante los delitos del fuero común, generando un efecto de espejo en el cual la delincuencia común se ha vuelto un reflejo cada vez más claro y nítido de la delincuencia organizada.

INTRODUCCIÓN

Más allá de su impacto en el desarrollo económico, la violencia social y la organizada afectan el tejido social. Esta violencia provoca en los ciudadanos sentimientos de incertidumbre e inseguridad, quienes ante la sensación de amenaza buscan protección y seguridad por parte del Estado, pero cuando éste se muestra incapaz de solucionar esta problemática, la sociedad cuestiona su legitimidad y se pueden presentar acciones que debiliten la ya frágil institucionalidad democrática (Nateras, 2014).

La seguridad es uno de los principales generadores de confianza entre la ciudadanía y el gobierno, pues cuando ésta aumenta la credibilidad del Estado aumenta y aunque esto no es automático, es posible que estimule la participación de la ciudadanía en la vida pública y en la elaboración de políticas públicas, mejorando las relaciones entre éstos, lo cual impacta de manera positiva en el tejido social y en la recuperación de espacios públicos, además de que la participación legitima a las instituciones. De manera contraria, cuando la sensación es de inseguridad, la ciudadanía desconfía de las autoridades, generándose una actitud de apatía por parte de la sociedad que no está dispuesta a cooperar en la búsqueda de soluciones contra la violencia y la delincuencia, impactando en la pérdida de legitimidad de las instituciones.

Como lo demuestran las estadísticas más recientes,⁴ el clima de violencia que hoy prevalece en nuestro país es el resultado del incremento de la delincuencia común y la organizada y no por motivaciones políticas, ni se produce en un contexto de guerra como en el caso de otras naciones, lo cual es bastante preocupante. En ese sentido, es pertinente indagar algunas de las causas que han ido deteriorando la seguridad en el país, las entidades federativas y los municipios, lo cual ha vuelto vulnerable al ciudadano en casi todos los ámbitos de la vida cotidiana, principalmente en los entornos más inmediatos a él. A manera de ejemplo y como un referente para futuras investigaciones, el presente capítulo pretende mostrar líneas explicativas del fenómeno de inseguridad en México, aterrizando en un caso local concreto para apreciar la dinámica que han seguido, por un lado, las olas de violencia y falta de seguridad y, por el otro, las respuestas de los gobiernos a este problema en sus diferentes campos de responsabilidad.

Para ello, el documento se organiza en tres partes: en la primera presentamos un bosquejo de la situación prevaleciente a nivel federal y como

⁴En obvio de espacio sólo mencionamos como referentes las Encuestas Nacionales de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) que han sido levantadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) desde el año 2011. Dicho ejercicio ahonda en las causas subjetivas del sentimiento de inseguridad que se presenta en diferentes puntos del país. Sumado a ellas, el Instituto para la Seguridad y Democracia (INSYDE) también ha realizado seguimientos puntuales de los índices delictivos, contrastando la información oficial con reportes de organizaciones de la sociedad civil. Otra fuente de información de primera mano la constituyen los reportes del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que acumula y da cuenta de las tendencias delictivas desagregadas por nivel federal, estatal y municipal.

se ha articulado la agenda de seguridad en el país. En un segundo momento, analizamos el Estado de México —como marco referencial— para indagar cómo conceptualiza el problema de inseguridad, distinguiendo semejanzas o diferencias con lo generado por el gobierno de la República. Finalmente, abordamos al municipio de Toluca como caso de estudio y del cual habremos de decantar algunas conclusiones generales a manera de balance de lo hecho en esta materia en los últimos años.

LA AGENDA DE SEGURIDAD EN MÉXICO

Abordar la articulación de un concepto polisémico² como el de seguridad (y por oposición el de inseguridad) implica un esfuerzo por delimitar con precisión cuáles son las aristas teóricas o empíricas sobre las cuales gira el entendimiento del mismo. Para efecto de este trabajo, consideramos inicialmente a la inseguridad en el mismo sentido que Allison Rowland quien la concibe como “la sensación de relativa vulnerabilidad que enfrentan los ciudadanos mientras cumplen con sus actividades cotidianas” (2007: 345). Esta noción permite identificar al conjunto de individuos sobre los cuales el Estado, en tanto ente político soberano ejerce no sólo posibilidades de control sino también de condiciones en las que el sujeto puede reducir los riesgos en el desarrollo de sus interacciones sociales.

En efecto, una de las principales funciones del Estado es la de preservar la seguridad de los miembros de la sociedad y la de sus bienes; por tanto, está obligado a generar las condiciones necesarias para que el indi-

²Al respecto, cabe mencionar que es frecuente encontrar en la literatura sobre el tema diversas definiciones y dimensiones sobre lo que se entiende por seguridad/inseguridad, (tales como seguridad pública, seguridad ciudadana, entre otros) lo que conlleva a mirar el fenómeno desde un abanico amplio de caracterizaciones que, dependiendo del enfoque, ofrecen alternativas distintas para una acción gubernamental concreta. Por ejemplo, en la última década la Organización de las Naciones Unidas ha promovido el término de seguridad humana que subraya “el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de pobreza y la desesperación [...] a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano” (ONU, 2005). Esta propuesta amplía las obligaciones estatales respecto de la seguridad de los ciudadanos, alejándose por completo de aquella que entiende la seguridad como el conjunto de condiciones mínimas posibles para prevenir los riesgos a la integridad física y patrimonial del individuo que es, en esencia, el concepto que alimenta la discusión de este capítulo. Valga esta aclaración para descartar cualquier otro acercamiento al término aquí utilizado.

viduo pueda estar seguro de que sus libertades y derechos estarán salvaguardados por la autoridad. Al no contar con garantías de seguridad y ante la existencia de un ambiente de inseguridad la sociedad se encuentra en situación de vulnerabilidad, surgiendo un escenario de temor y tensión que modifica las pautas de comportamiento, provocando un proceso de descomposición del tejido social (Nateras, 2014).

Para que el Estado pueda ofrecer seguridad a la ciudadanía debe diseñar estrategias a un nivel macro que impacten en la totalidad del territorio, pero sin perder de vista las particularidades locales o regionales. Asimismo, debe atender tanto a la delincuencia común como a la delincuencia organizada, ya que de sólo enfocar su atención en una, corre el riesgo de que se incremente aquella que descuidó. Por tanto, se requiere de políticas integrales que entiendan el problema en su exacta dimensión. Al respecto, es necesario señalar que la agenda de seguridad en nuestro país obedece a la dinámica internacional, es decir, las políticas de combate a la violencia y la delincuencia parten de lineamientos establecidos por algunos organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En este sentido, desde 1955 se han celebrado congresos quinquenales por parte de la ONU encaminados al análisis de las causas del delito, así como posibles acciones para su prevención. No obstante, es hasta el Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Caracas, Venezuela, en 1980, cuando se reconoce que la prevención del delito debe basarse en las circunstancias sociales, culturales, políticas y económicas de los países (UNODC, 2010).

Ya en el Séptimo Congreso, celebrado en Milán, Italia, en 1985, se reconoce que el delito es una inquietud a nivel mundial y que estaba obstaculizando el desarrollo político, económico, social y cultural de las personas; además de amenazar los derechos humanos, las libertades fundamentales, la paz, la estabilidad y la seguridad. En esta reunión se aprobó el *Plan de Acción Milán*,³ en este documento se recomienda a las Naciones Unidas en su calidad de foro universal desarrollar acciones conjuntas contra el terrorismo, el tráfico de drogas ilícitas y la delincuencia organizada (UNODC, 2010).

³El *Plan de Acción Milán* establece la obligación de los gobiernos a conceder alta prioridad a la prevención del delito y la justicia penal mediante, entre otras cosas, el fortalecimiento de los mecanismos nacionales de prevención del delito y la asignación de recursos adecuados (UNODC, 2010).

En 2005, en el 11^o Congreso se aprobó la Declaración de Bangkok, un documento político crucial en el que se establecen los fundamentos de la coordinación y cooperación internacionales con miras a prevenir y combatir la delincuencia y se distribuyen directrices para fortalecer esa coordinación y cooperación.

En el 12^o Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, que se desarrolló en Salvador de Bahía, Brasil, en 2010, el tema fue estrategias amplias ante problemas globales: los sistemas de prevención del delito y justicia penal, y su desarrollo en un mundo en evolución. En esta reunión se destacó la necesidad de un enfoque holístico con el fin de reforzar la capacidad de los sistemas de justicia penal en la lucha contra el delito, y se determinaron los medios para prevenir y controlar las nuevas formas de delincuencia en todo el mundo.⁴

En este tenor y siguiendo los lineamientos internacionales en materia de seguridad y prevención del delito, el gobierno mexicano en el año 2009 promulgó la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) con la cual se reorientaron las estrategias encaminadas a disminuir la inseguridad y las atribuciones conferidas a los diferentes niveles de gobierno,⁵ asimismo, en esta Ley se especifica que se entiende por prevención social de la violencia y la delincuencia.⁶

Atendiendo los criterios de coordinación y cooperación, esta Ley ordena que la seguridad pública deberá proveerse de manera concurrente y

⁴En el 13^o Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrado en Qatar en abril de 2015, se exploró la mejor manera de integrar la prevención del delito y la justicia penal en una agenda más amplia de las Naciones Unidas. El Congreso se centró en los vínculos entre la seguridad, la justicia y el Estado de derecho, y en el logro de un mundo mejor y más equitativo.

⁵En comunión con lo que establece el Artículo 24 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) en su Artículo 2^o establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo.

⁶La prevención social de la violencia y la delincuencia es definida en Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia como el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan (LGPSVD, 2012).

coordinada por la Federación, las entidades federativas y los municipios. En este sentido, el Artículo 20 de este ordeamiento jurídico delega la responsabilidad al Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana de proponer los lineamientos para el diseño de estrategias y mecanismos de coordinación entre entidades de la Administración Pública federal, las entidades federativas y municipios, organizaciones civiles y ciudadanos para la prevención social del delito, en el marco de operación y atribuciones que la ley define para el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

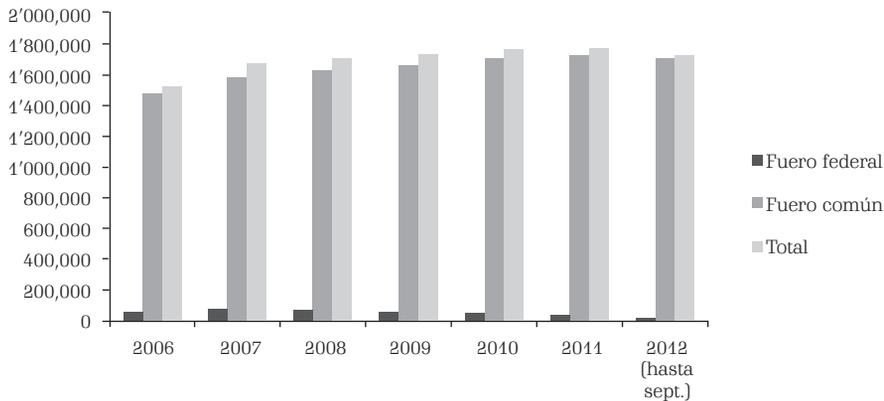
Para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el 26 de enero de 2011, se publicaron los Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana,⁷ en donde se pone énfasis en la prevención social basada en la participación ciudadana, partiendo de la idea de que los fenómenos delictivos no son hechos aislados, sino que se dan en contextos permeados por una problemática social y económica específicas.

Pese a lo anterior, los diferentes gobiernos federales han impreso un sello característico en la manera de atender el problema de inseguridad, al pasar del modelo de seguridad pública con un enfoque policiaco y punitivo al de seguridad ciudadana que apuesta más por la intervención del ciudadano en la elaboración de políticas tendentes a garantizar los mínimos de seguridad. Sin embargo, como es bien sabido, los resultados de tal estrategia —marcadamente la del gobierno de Felipe Calderón y su lucha contra la delincuencia— provocaron un incremento más que la disminución del delito, sobre todo de aquellos del fuero común (véase gráfica 1).

Ante esta panorámica, la actual administración federal pretende dar un giro a la política de prevención de la violencia y la delincuencia; empero, los cambios no han sido sustanciales pues sólo se hicieron algunas adecuaciones al marco legal e institucional. El primero fue el acuerdo 12/II-SE/2012 del 10 de enero de 2013, en el que se establece la creación de un sistema de coordinación, cooperación y corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno; así como la presentación, en febrero del mismo año, de las bases para el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD) y la instalación de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

⁷Estos lineamientos establecen como ejes transversales promover la cultura de paz, legalidad, respeto a los derechos humanos, participación ciudadana y una vida libre de violencia.

Gráfica 1
 Incidencia delictiva en el sexenio de Felipe Calderón



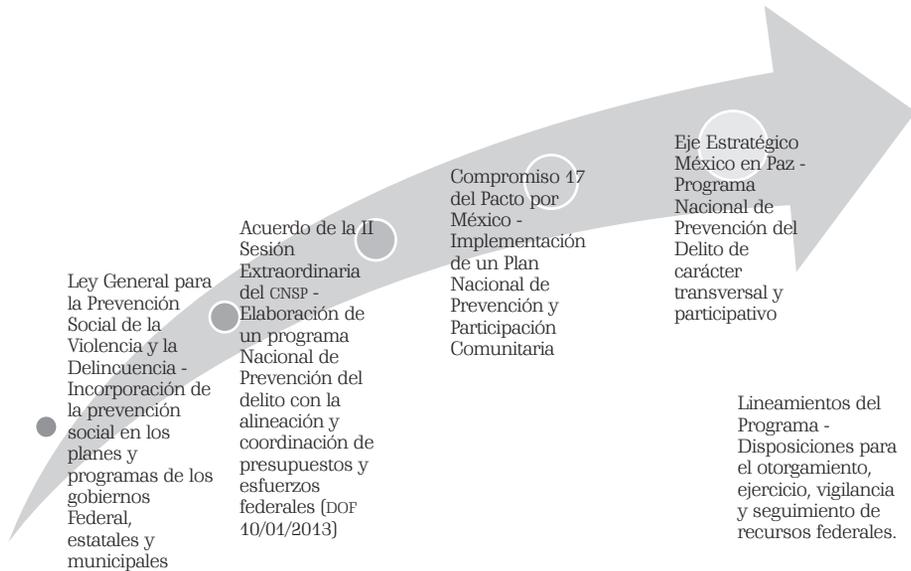
Fuente: Elaboración propia con base en información del secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El segundo cambio es la creación de el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en abril de 2014, en el que se establece como estrategia principal la prevención social del delito.⁸ Sus principales acciones estratégicas incluyen la recuperación de espacios públicos, investigaciones criminológicas, el empoderamiento ciudadano, la localización de los factores de riesgo, la reinserción social, la aplicación de un sistema de justicia restaurativa, el involucramiento de los jóvenes como agentes de cambio y la disminución de las violencias (véase imagen 1).

Como se puede observar, el marco normativo establece las reglas que deberán guiar la acción y actuación de los actores involucrados en la prevención del delito, sin soslayar la dimensión institucional y la estructura político-administrativa que son fundamentales en el diseño de las políticas y estrategias de seguridad, pues son las encargadas de generar las estrategias y diseñar las políticas para desarrollar esta tarea.

⁸Las acciones de este programa están orientadas principalmente a las juventudes, mujeres y grupos en condiciones de vulnerabilidad. Sus objetivos son: generar convivencia, cohesión comunitaria y participación ciudadana; una cultura ciudadana y cultura de la legalidad; cultura de paz y urbanismo social. Sus ámbitos de prevención son: familiar, escolar y comunitario. Sus tipos de prevención son: social, comunitaria, situacional, psicosocial y una policía orientada a la comunidad.

Imagen 1
Fundamento jurídico - Institucional del PNPSVD



Fuente: Taller "Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia", Secretaría de Gobernación. Disponible en: <[http://www.paraosc.segob.gob.mx/work/models/PARAOSC/Resource/127/1/images/2_%20Antonio%20Del%20Pozo\(1\).pdf](http://www.paraosc.segob.gob.mx/work/models/PARAOSC/Resource/127/1/images/2_%20Antonio%20Del%20Pozo(1).pdf)> (Último acceso: 5 de agosto de 2015).

La descripción previa sobre cómo se ha delineado la agenda de seguridad a nivel federal permite un acercamiento a lo que ocurre en las entidades federativas. Como se señaló al inicio de este capítulo, abordaremos el caso del Estado de México como uno de los referentes más importantes no sólo por su posición política y económica, sino también por las dinámicas demográficas que tienen vinculación con las tasas de incidencia delictiva. Además, dado que el municipio objeto de estudio —Toluca— es capital de este estado, resulta atractivo observar un mismo problema desde dos dimensiones diferentes lo cual servirá para apuntalar algunas de las reflexiones que se verterán al final de este texto.

Como parte de esta revisión a las estrategias de seguridad implementadas en los últimos años, vale la pena acercarse a lo realizado en la entidad mexiquense sobre todo porque es un referente indiscutible del gran crisol de problemas que enfrenta la población respecto a la inseguridad.⁹ Por un lado, y como se ha visto recientemente, el Estado de México atraviesa por una crisis gradual de violencia y falta de seguridad. Los lamentables acontecimientos de Tlatlaya, por ejemplo, marcaron un parteaguas indiscutible respecto de la forma en como se vive este fenómeno en la entidad.

En ese sentido, aunque se trató de un suceso aislado y extraordinario, persistieron las mismas respuestas gubernamentales para tratar el conflicto: el envío de más elementos policiacos o militares a la zona, algunas acciones judiciales en contra de varios de los involucrados y la promesa oficial de realizar investigaciones a profundidad. No obstante, pareciera como si la solución fuese la misma para todos los problemas. Por ejemplo, para atender los delitos que se estaban presentando con frecuencia en el transporte público, la respuesta del gobierno estatal fue el diseño del Plan TRES (Transporte Estatal Seguro), el cual consiste en la revisión aleatoria de unidades de camiones públicos por parte de miembros de la policía estatal con el fin de detectar o inhibir la presencia de delincuentes que asaltan —a veces con exceso de violencia— a los usuarios de dichos medios de transporte.⁴⁰

La singular política impulsada vehementemente por la estructura gubernamental no ha sido la respuesta que el ciudadano esperaba; aún más, en estricto sentido, se trata de un paliativo que pretende atender de manera superficial un problema con profundas raíces estructurales. Un análisis a dicha estrategia demuestra que no hubo un diseño atinado o siquiera una

⁹Numerosos son los casos de violaciones, ejecuciones, asaltos, entre otros ilícitos, de los cuales la prensa local y nacional dan cuenta cotidianamente. Debido a que no es objeto de este capítulo ahondar en cada uno de ellos, se deja constancia de la existencia de estos problemas a manera de contexto general que será aterrizado particularmente en el municipio de Toluca.

⁴⁰Vale la pena señalar que al momento de elaborar este capítulo no se había publicado en los órganos de difusión oficiales el documento que presentaba formalmente el Plan TRES. Se ubicaron diferentes fuentes en medios de comunicación electrónicos (portales de diarios o revistas) aludiendo únicamente a declaraciones hechas por el gobernador Eruviel Ávila Villegas. Esta peculiaridad refuerza la tesis de que se trata de una estrategia que no está sustentada como política pública y que, al menos a nivel estatal, se carece de una agenda seria para tratar el problema de inseguridad.

aproximación a la configuración real de la problemática; en todo caso, desde la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana (CESC) se pretendió implementar un recurso raquíutico de prevención sin pleno conocimiento de las causas que detonan el alza en la incidencia delictiva bajo esta modalidad.

Los dos casos anteriores dan cuenta de que en el marco funcional operativo no ha habido cambios sustanciales dentro de la agenda de seguridad estatal. Si bien se han tratado de buscar nuevos canales para atender las problemáticas, difícilmente se puede hablar de modificaciones que demuestren una comprensión más holística de la situación como establece la ONU. Esto pudiera indicar en palabras de Aguilar (2013), que las respuestas gubernamentales conducen a la administración de la inseguridad más que al combate frontal de la misma. En ese sentido, vale la pena subrayar que la administración 2011-2017, en el Plan Estatal de Desarrollo manifestó su preocupación por articular estrategias incluyentes que permitieran el desarrollo de nuevas herramientas que tendieran a brindar mayores garantías de seguridad para los ciudadanos;⁴¹ sin embargo, a cuatro años de haberse iniciado esta gestión parece que no hay progresos que acrediten cambios significativos.

Por tanto, es posible afirmar que en esta materia la agenda estatal se ha ido construyendo con base en elementos tradicionales de respuesta al problema de la inseguridad, lo cual implica poco avance para garantizar soluciones de fondo. Ello se agrava cuando a nivel institucional la dependencia responsable de atender este tema no cuenta con la fortaleza suficiente para realizar sus acciones. Resulta ilustrativo de lo anterior el hecho que durante esta administración se haya dado el cambio de denominación, atribuciones y funciones a la dependencia de lo que el sexenio anterior se conoció como Agencia de Seguridad Estatal (ASE) para transformarse en la Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC),⁴² y que apenas tres años después

⁴¹Basta revisar el citado Plan en el apartado "Sociedad protegida" el cual detalla que desde la percepción gubernamental, que el problema de inseguridad se debe atacar atendiendo a tres ejes: el combate a las causas del delito, la disuasión del mismo y la percepción ciudadana de la mejora de seguridad y delincuencia. Es sobre estos tres rubros que se intentó construir la política de seguridad, aunque a lo largo de los últimos años se ha evidenciado que las respuestas han sido, en su mayoría, paliativos de corto plazo que no redundan en una sensible mejoría frente a este problema y la estrategia sigue siendo un asunto de policías y ladrones.

⁴²Decreto No. 359 de la H. LVII Legislatura del Estado de México, publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México Gaceta del Gobierno* el 18 de

de ello se diera otro cambio normativo para dar origen a la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana⁴³ (CESC). Al respecto, vale la pena hacer un análisis de las implicaciones de estos avatares institucionales.

En primer lugar, no es ajeno que a la entrada de nuevas administraciones se realicen modificaciones en la estructura de gobierno; en este caso, en un tema tan sensible como lo es la seguridad pública, el que se le haya otorgado el nivel de Secretaría de Estado a un organismo desconcentrado podría haber indicado que se le daba mayor importancia y un amplio margen de actuación a la nueva dependencia. Este avance se vio opacado en el 2014 cuando la SSC volvió a ser un órgano sin patrimonio propio ni autonomía técnica o financiera al quedar supeditada a la Secretaría General de Gobierno. Se trata de un asunto de relevancia pues pareciera sugerir que la atención del problema de inseguridad es uno de los asuntos que debe resolver el responsable de la política interna del Estado de México.

En ese sentido, los cambios normativos⁴⁴ tienen un impacto negativo en la conducción de las políticas de seguridad pues no hay continuidad en la ruta crítica inicialmente diseñada, aunque programática y presupuestalmente que las variaciones sean mínimas. Si a ello se suman los constantes relevos en la titularidad de la dependencia se podrá constatar la interrupción o improvisación en la toma de decisiones, lo que al parecer es el sello distintivo con el que se ha construido la agenda de seguridad en esta entidad.⁴⁵

En segundo término, las modificaciones hechas sobre la marcha a la estrategia de seguridad estatal fueron aparejadas con la entrada en vigor de

octubre de 2011, con el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, como dependencia auxiliar del Poder Ejecutivo del Estado de México.

⁴³Decreto No. 361 de la H. LVIII Legislatura del Estado de México, publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, Gaceta del Gobierno*, en fecha 17 de diciembre de 2014, como órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno.

⁴⁴En el caso del Estado de México, el principal ordenamiento en esta materia lo encontramos en los artículos 86 y 86 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como en la Ley de Seguridad del Estado de México, que se promulgó el 19 de octubre de 2011. En esta normatividad se establece como concepto central la Seguridad Ciudadana y coloca como eje de su atención a la persona, asegurando el ejercicio de su ciudadanía, sus libertades y derechos fundamentales.

⁴⁵Al momento de redactar estas líneas ya se habían presentado cuatro movimientos: la salida de Salvador Neme Sastré a la entonces Secretaría de Seguridad Ciudadana en agosto de 2013; en su lugar fue nombrada Rocío Alonso Ríos quien renunció en abril de 2014, siendo sustituida por Damián Canales Mena dejando el cargo en junio de 2015 y reemplazado por Eduardo Valiente Hernández.

nuevos métodos para combatir delitos del fuero federal impulsadas desde el gobierno de la República,⁴⁶ con lo cual se puede decir que el curso de las políticas locales está marcadamente supeditado a lo que se propone en el ámbito nacional, dejando de lado el análisis de los fenómenos delictivos en regiones focalizadas del Estado, mismas que no comparten las dinámicas de los delitos de alto impacto.

Finalmente, es de resaltar que los esfuerzos gubernamentales por mejorar tanto los índices de seguridad como la percepción de inseguridad han dado magros resultados pese a que anualmente hay incrementos considerables en el gasto público destinado a este rubro.⁴⁷ En efecto, según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2014 (ENVIPE) en el Estado de México hay una tasa de victimización de 47,778 por cada 100 mil personas, duplicando el promedio nacional de 28,224 casos (véase tabla 1), por lo que hace a la tasa de delitos, ésta es de 93,003 eventos por cada 100 mil habitantes frente a 41,573 a nivel nacional. Ambos indicadores son elevados para una entidad con poco más de 15 millones de habitantes (INEGI, 2010).

⁴⁶Aunque no es objeto de este texto ahondar en las características de la respuesta federal al problema de inseguridad, vale la pena subrayar —como se demostró en el apartado anterior— que no existen variaciones significativas entre lo propuesto durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa y lo impulsado por el presidente Enrique Peña Nieto. Una somera revisión a los Planes Nacionales de Desarrollo respectivos dan cuenta de que la configuración de la criminalidad, las víctimas y las causas de la falta de seguridad se siguen circunscribiendo a los delitos generados por el crimen organizado, especialmente grupos de narcotraficantes. En ese sentido, tanto Calderón como Peña echaron mano de las fuerzas armadas para contener el fenómeno pero salvo contados golpes quirúrgicos como la detención de algunos líderes, los índices delictivos no han disminuido considerablemente. Todo ello ha tenido un impacto directo en las acciones que emprenden los gobiernos estatales pues en no pocos casos las entidades federativas presentan síntomas graves de presencia de narcotraficantes, por lo que suelen sumarse a las iniciativas presidenciales dejando en un segundo plano la atención especializada de los delitos del fuero común, los cuales tienen que ser resueltos por las policías municipales que, en muchos casos, no tienen la capacidad organizacional, funcional y operativa para hacer frente a la delincuencia.

⁴⁷Información oficial publicada en la *Gaceta del Gobierno*, da cuenta de que para el año 2011 el presupuesto aprobado para el programa de seguridad pública fue de 4,398'801,077 pesos; en 2012 ascendió a 5,680'411,443 pesos; para 2013 se destinaron 6,395'383,482 pesos y en 2014 se gastaron 8,357'713,740 pesos. Para el actual ejercicio fiscal 2015 se contemplan 7,861'228,128 pesos. La mayor parte de estos recursos se han canalizado a reforzar el cuerpo policiaco (contratación de más elementos, capacitación, adquisición de armas, entre otros), tendencia que también se presenta a nivel municipal.

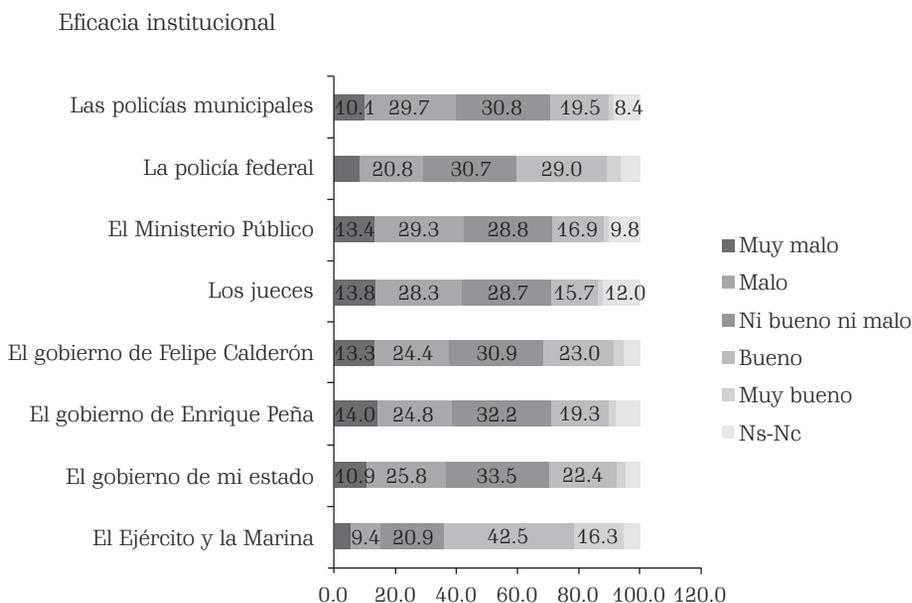
Tabla 1
Tasa de víctimas por cada 100 mil habitantes para la población de 18 años y más,
por entidad federativa, 2012 y 2013

<i>Entidad</i>	<i>Víctimas 2012</i>	<i>Víctimas 2013</i>	<i>Cambio (Δ %)</i>	<i>Entidad</i>	<i>Víctimas 2012</i>	<i>Víctimas 2013</i>	<i>Cambio (Δ %)</i>
NACIONAL	27,337	28,224	3.2				
Aguascalientes	27,225	26,784	-1.6	Morelos	29,310	26,146	-10.8
Baja California	36,579	39,507	8.0	Nayarit	49,169	48,535	-3.3
Baja California Sur	27,043	24,746	-8.5	Nuevo León	31,316	26,516	-15.3
Campeche	24,991	23,710	7.8	Oaxaca	14,335	16,291	13.6
Coahuila	19,640	24,040	23.0	Puebla	22,733	23,585	3.7
Colima	24,908	22,059	-11.4	Querétaro	24,002	23,554	-1.9
Chiapas	12,620	16,445	30.3	Quintana Roo	29,703	26,519	-10.7
Chihuahua	32,567	27,344	-16.0	San Luis Potosí	26,810	25,710	-4.1
Distrito Federal	31,675	33,068	4.4	Sinaloa	26,144	23,588	-9.8
Durango	24,232	22,157	-8.5	Sonora	29,131	27,395	-6.0
Guanajuato	28,861	27,293	-5.4	Tabasco	20,837	22,725	9.1
Guerrero	26,789	26,002	-2.9	Tamaulipas	24,407	17,570	-17.9
Hidalgo	19,461	19,890	2.3	Tlaxcala	18,150	21,924	20.8
Jalisco	31,861	33,029	3.7	Veracruz	18,733	20,246	8.1
Estado de México	41,048	47,778	16.4	Yucatán	19,548	18,438	-5.7
Michoacán	20,354	20,002	-1.7	Zacatecas	20,337	20,863	2.6

Fuente: INEGI, ENVIPE, 2014.

El mismo instrumento revela que el 73.3 por ciento de población considera que la entidad es insegura, concordando con el 69.7 por ciento quien declara que el principal problema es la falta de seguridad. Si a ello agregamos que las corporaciones policiacas municipales y estatales no cuentan con más del 30 por ciento de confianza ciudadana (véase gráfica 2), se podría explicar por qué el Estado de México es considerado como uno de los focos rojos a atender en toda la República.

Gráfica 2
Confianza en las instituciones



Pregunta: ¿Cómo calificaría el trabajo que han hecho las siguientes instituciones en el combate al crimen organizado? Opción intermedia = espontánea

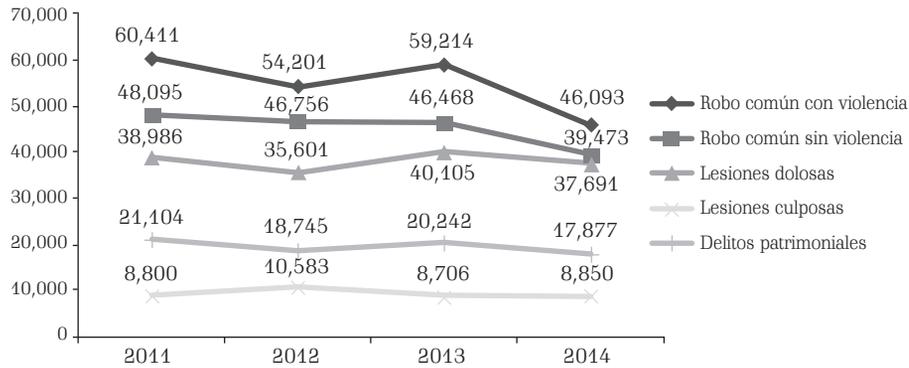
Fuente: Schedler, 2014.

Sin embargo, no sólo los referentes subjetivos personales dan cuenta del clima de inseguridad que se vive en la entidad. Las cifras de delitos cometidos en los últimos años revelan una tendencia sostenida de los mismos, lo que significa que en los hechos la percepción ciudadana de falta de seguridad tiene bases sólidas para sostenerse. Para demostrar lo anterior, vale la pena rescatar el índice delictivo de la entidad mismo que se presenta en la gráfica 3.

De la revisión hecha a estos elementos, resulta incuestionable que el problema no está siendo comprendido en sus múltiples vertientes por parte de las autoridades estatales. Aún más, parece que la estrategia se limita a seguir los modelos tradicionales de policías y ladrones en detrimento de la búsqueda exhaustiva de soluciones que intenten disminuir realmente los índices delictivos. Siendo así, la agenda en materia de seguridad pública

no está siendo construida bajo supuestos objetivos que atiendan a las particularidades del fenómeno que se quiere resolver, dando como resultado una política endeble, coyuntural y superficial. Lo anterior conlleva a caracterizar esta política como una que, en términos de Roth (2002), adolece de claridad para definir el problema y que se articula mientras se va implementando.

Gráfica 3
Incidencia delictiva en el Estado de México, 2011-2014



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de estadísticas del Secretariado Ejecutivo Nacional de Seguridad Pública.⁴⁸

Estas particularidades adquieren nuevos matices y dimensiones cuando se analizan en el espacio municipal. Si bien se han encontrado rasgos similares en cuanto a la focalización de los recursos económicos para la atención del problema de inseguridad (esencialmente los relacionados a equipamiento y capacitación de la policía), vale la pena un acercamiento sobre los modelos de construcción de agenda para indagar si existen puntos de quiebre entre lo hecho a nivel estatal y en lo local. El caso de estudio seleccionado es el municipio de Toluca debido a que se trata de la capital del Estado de México, sede de los poderes locales y, además, cabecera de la quinta zona metropolitana más importante del país. Los resultados de esta investigación se muestran en el apartado siguiente.

⁴⁸Se recupera información de los delitos de alto impacto, aunque el Secretariado cuenta con un desglose más completo de todos los incidentes reportados. La gráfica refleja el número de delitos denunciados ante el Ministerio Público.

Con un poco más de 800 mil habitantes (INEGI, 2010), el municipio de Toluca es uno de los más poblados del Estado de México. Su importancia a nivel estatal radica en ser la capital de la entidad (con los costos políticos y económicos que implica), así como lugar donde se asientan zonas industriales de relevancia nacional, lo que le imprime una dinámica comercial relevante. En años recientes, el fenómeno delictivo ha manifestado un importante incremento; en efecto, otros estudios (Aguilar, 2013), han demostrado que pese a los esfuerzos oficiales aumentan los robos a casa habitación, a transeúntes, a vehículos, las lesiones, entre otros delitos del fuero común.

Si bien, esta tendencia también se registra a nivel estatal y no es exclusiva del municipio, resulta apropiado un acercamiento que permita esclarecer algunas de las razones por las cuales pese a tratarse de un problema que tanto en el discurso como en la práctica es atendido por las autoridades gubernamentales, persiste como una de las principales preocupaciones sociales. En ese sentido, el presente apartado intenta tal aproximación partiendo de una comparación entre las últimas dos administraciones municipales⁴⁹ (2009-2012 y 2012-2015), a efecto de corroborar si hay cambios sustanciales en la manera de entender y configurar la agenda de seguridad o si, por el contrario, hay una acentuada continuidad que explique por qué no se ha podido revertir el clima de inseguridad en Toluca.

El punto de partida para este análisis es la dimensión institucional. Dentro de la Administración Municipal 2009-2012, el Ejecutivo local otorgó

⁴⁹Como nota metodológica es pertinente mencionar que se seleccionaron estos dos periodos de gobierno por las siguientes razones: en primer lugar debido a que una investigación previa sobre el tema abordó el trienio encabezado por María Elena Barrera Tapia (PRI) dejando como línea futura el análisis sobre la posible continuidad en las políticas de seguridad para la siguiente administración. En ese sentido, el gobierno de Martha Hilda González Calderón (PRI) se volvió objeto de estudio pues asumió el poder en medio de una creciente ola de inseguridad, pero también de un diseño aparentemente renovado de la estrategia municipal de seguridad pública. Un segundo motivo de esta elección es la posibilidad de establecer marcos comparativos entre propuestas de soluciones a un mismo problema, incluso añadiendo la variable de pertenencia partidista y/o experiencia en la Administración Local, pues algunos funcionarios en el trienio 2009-2012 volvieron a formar parte de la estructura burocrática en 2012-2015. Por último, existe información actualizada que permite observar la tendencia de los índices delictivos en el municipio durante estos seis años, por lo que hay confiabilidad estadística para efectuar el análisis comparado propuesto.

atribuciones para atender este problema a la Dirección de Seguridad Pública y Gobernación²⁰ (DSPG), en cambio para el trienio 2012-2015, estas funciones pasaron a la Dirección de Seguridad Pública y Vial (DSPV) adscrita nominalmente a la Secretaría del Ayuntamiento.²¹ Las tareas de ambas dependencias consistieron en la planeación, programación y ejecución de estrategias de prevención de la delincuencia, atención de llamadas de emergencia, así como efectuar los tradicionales rondines policiacos en colonias y espacios públicos. En ese sentido, poco fue lo que se modificó respecto de los ámbitos de responsabilidad; quizás el cambio más notorio fue que en el gobierno de Martha Hilda González Calderón, se supeditara la DSPV al área responsable de la política interna municipal.²²

Una arista más de relevancia es la programática-presupuestal. Para el primer trienio en estudio, el monto aproximado de los recursos destinados a atender el tema de seguridad fue de 68 millones de pesos, que fueron distribuidos entre programas de prevención, equipamiento y formación policiaca, supervisión de tránsito vehicular, entre otros rubros. En la siguiente administración esta cifra osciló alrededor de los 70 millones cuyo destino fue similar al de la gestión anterior. Un dato relevante es que durante estos seis años el municipio fue beneficiario del Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED) que asignó en promedio 30 millones de pesos para atender la problemática de inseguridad; es decir, que casi la mitad de los recursos fue de origen federal lo cual implica la sujeción de las políticas municipales a lo establecido en las reglas de operación de tal programa.

Lo anterior conlleva una implicación directa para el diseño de las estrategias locales pues adolecen de flexibilidad para enmarcar sus acciones y, en cambio, quedan definidas por lineamientos generales que difícilmente aterrizan en las verdaderas causas de los problemas de inseguridad. Además, el recurso PRONAPRED se enfoca exclusivamente a la atención e

²⁰Conforme al Bando de Policía y Buen Gobierno 2009.

²¹Véase el Bando Municipal 2012. No obstante, aunque en ese documento la citada dirección aparece como dependencia municipal, el organigrama correspondiente la ubica dentro de la Secretaría del Ayuntamiento, lo cual hace suponer que existía una inconsistencia en cuanto al diseño y operatividad.

²²No pasa desapercibido el paralelismo y la comparación de esta singularidad respecto de lo sucedido a nivel estatal, sin embargo, es preciso mencionar que se trató de un evento casual pues no hay elementos para afirmar que la decisión tomada por la alcaldesa tuvo que ver con una posible alineación a los diseños institucionales en otro ámbito de gobierno.

impulso de políticas de prevención antes que de contención o persecución de delitos; esto pudiera explicar en parte por qué pese a contar con más presupuesto en el municipio no hay variaciones significativas que demuestren una disminución notoria de los índices delictivos.

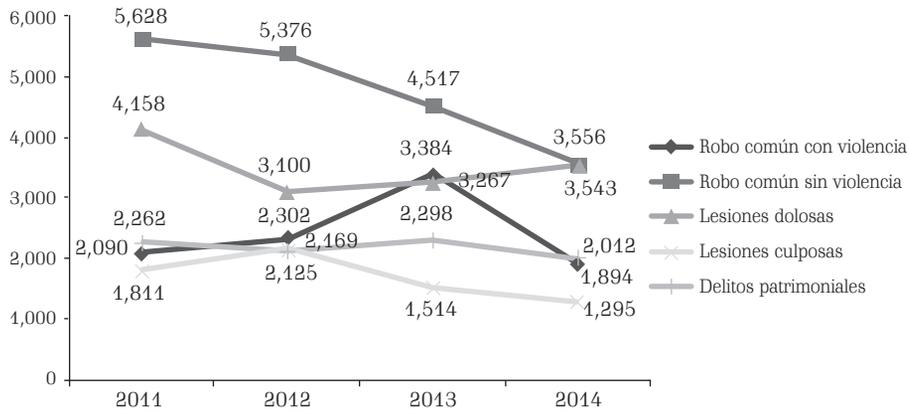
Mención aparte merece el hecho de que para lograr acceder a ese recurso, las administraciones municipales deben presentar un diagnóstico en el cual demuestren que requieren del apoyo federal. Este instrumento de detección de necesidades varió en los periodos de gobierno analizados pero destaca el que se generó en el trienio 2012-2015 porque incluyó las llamadas marchas exploratorias que consistieron en recorridos hechos por autoridades locales junto con vecinos de zonas consideradas de alta prioridad.²³ Esta técnica para recopilar información pareciera ser pertinente aunque los resultados demostraron que mientras en el imaginario colectivo los focos de atención para mejorar la sensación de seguridad se centraban en la deficiente infraestructura urbana, el descuido de espacios públicos o la presencia de ambulante; para las autoridades locales el tema merecía atenderse bajo la lógica del incremento en los rondines policiacos, mayor vigilancia en espacios concurridos y mejoras a luminarias, es decir, acciones encaminadas más a la percepción de seguridad que a la solución del problema.

Las dos visiones descritas reafirman la hipótesis que se planteó para el caso estatal en el sentido de decir que no existe concordancia entre lo que define y plantea el gobierno como problema de inseguridad y lo que el ciudadano considera como tal. De ahí que en términos de Casar y Maldonado (2010), la agenda para la política de seguridad resulte inacabada, desenfocada y sin una caracterización apropiada que indique derroteros acertados para plantear el problema.

Bajo esta perspectiva se entiende la dinámica delictiva en el municipio, en la que se observa una tendencia heterogénea de incrementos y disminución en algunos delitos, con todo y el destino de más recursos del erario para tratar de contenerlos. En la gráfica 4 se muestra el desarrollo del fenómeno tomando en cuenta los años de estudio seleccionados:

²³En este ejercicio se tomaron en cuenta colonias con alto índice de marginación y/o delincuencia. Así fueron seleccionadas El Seminario, San Lorenzo Tepaltitlán, San Sebastián y Barrios Tradicionales-Centro Histórico. De acuerdo a las reglas de operación PRONAPRED, estas zonas se denominarían polígonos de paz.

Gráfica 4
Incidencia delictiva en Toluca, 2011-2014



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos en el Secretariado Ejecutivo Nacional de Seguridad Pública.²⁴

Esta información es útil para decantar un análisis breve sobre la relación entre el diseño de la política de seguridad y los resultados gubernamentales en la materia. Por un lado, se aprecia una baja considerable en los robos y las lesiones culposas pero aumentan las lesiones dolosas y se mantienen los delitos patrimoniales. Al respecto, y cruzando los datos con el planteamiento de la política municipal en seguridad, pareciera como si los esfuerzos policíacos no fueran suficientes pues aunque hay cierta mejoría en el índice esto no significa una mejor percepción de seguridad. En efecto, una revisión de las ENVIPE 2011, 2012, 2013 y 2014 revela que en el municipio al menos el 60 por ciento de los ciudadanos cree que existe un alto nivel de inseguridad.

Por otro lado, resulta interesante observar que las lesiones sean los delitos con mayor frecuencia, lo que puede hablar de una inestabilidad en el tejido social que tiende a favorecer escenarios de violencia entre miembros de la comunidad. Ello implica, entonces, que el gobierno municipal se ha alejado de la atención a los microproblemas de inseguridad para atender delitos de mayor resonancia social. Las medidas que se han tomado, no se ajustan del todo para garantizar que en todos niveles se presenten mejoras

²⁴No se considera la información de 2015 puesto que está actualizada hasta mayo de este año. La gráfica refleja el número de delitos denunciados ante el Ministerio Público.

sustanciales a la seguridad el individuo, teniendo al municipio en un estado donde prevalece la incertidumbre, desconfianza y temor al delito o la violencia.

Con lo señalado, es posible esbozar una serie de conclusiones sobre la situación que guarda la seguridad en el municipio de Toluca. Con base en la información disponible, la agenda local para combatir la inseguridad no ha mostrado cambios radicales; en todo caso, es persistente la lógica de atender el fenómeno como un asunto de policías y ladrones. Pese a la incorporación de elementos preventivos —enmarcados en el ejercicio de recursos federales— no hay una sensible mejoría en la percepción de inseguridad, misma que se fundamenta en una tendencia más o menos constante en el número de delitos denunciados. Por otro lado, la estructura gubernamental que atiende esta función tiene un diseño coercitivo antes que disuasivo o persecutorio. En ese tenor, no importa la ubicación en el organigrama de la Dirección de Seguridad Pública pues sus objetivos no varían lo suficiente como para justificar la existencia de una unidad administrativa distinta.

Finalmente, es de destacar que tanto a nivel estatal como municipal, las autoridades y el cuerpo policiaco no cuentan con la suficiente confianza ciudadana para acreditar que los esfuerzos realizados sean significativos. Esta particularidad impide que el diseño de las estrategias para mejorar la seguridad incorpore iniciativas ciudadanas, lo cual deja un amplio margen de maniobra a los diferentes niveles de gobierno para articular sus acciones alejándose de lo que el fenómeno de la inseguridad presenta en la mayoría de las personas.

CONCLUSIONES

Como se puede observar, hoy en día el discurso y los programas están intentando cambiar el modelo de seguridad pública por el paradigma de seguridad ciudadana que tiene una orientación antropocéntrica, es decir, que ubica al individuo en el centro de las políticas de seguridad y adopta una visión transversal de derechos humanos (Álvarez, 2005), por tanto involucra activamente a la ciudadanía y la vuelve corresponsable en el di-

seño, instrumentación y evaluación de las políticas de seguridad orientadas a recuperar el espacio público, la confianza ciudadana y la civilidad.

Vale la pena subrayar que al volver a situar el debate sobre lo que el Estado debe hacer en materia de seguridad y colocarlo junto a otros actores relevantes para caracterizar el problema de inseguridad, se da un paso fundamental para una ruptura positiva acerca de las atribuciones y funciones del gobierno, además de un reconocimiento implícito de la necesidad de alianzas estratégicas con la sociedad civil. Se trata pues, de una apuesta por la conformación de una agenda democrática para la seguridad de la que autores como Dammert (2005), Estrada (2013) y Madera y Negrón (2010), establecen como la ruta crítica indispensable para tratar de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

En ese orden de ideas lo que entra en juego es la capacidad gubernamental de articular no sólo las demandas tradicionales de seguridad (como pueden ser el incremento de la fuerza policiaca o la mejora sustancial en la prestación de servicios públicos), sino de incorporar estrategias de prevención social que atiendan dimensiones no exploradas de inseguridad (por ejemplo el clima y tensión social, amenazas sociales) con las cuales poder ofrecer un cuadro de respuestas más amplio que rebase al recurrente modelo de policías y ladrones.

Pese a ser una tendencia global, es posible que los distintos niveles de gobierno en México aún no se encuentren en sintonía con dichas prácticas. En efecto, tal y como se desarrolló en este capítulo, la centralidad que tomó la prevención en la agenda de seguridad se contrapone a la realidad, pues ésta parte del reconocimiento del delito como un fenómeno social multifactorial pero el abordaje del delito se ha limitado a la intervención policial al momento de su comisión. Las estrategias emanadas desde los diferentes órdenes de gobierno, comprueban que no existe una agenda desarrollada con bases cercanas a las causas del problema que pretenden erradicar, sino que en el mejor de los casos son ecos de modelos que se delimitan tomando en cuenta otros criterios como el presupuestal o el administrativo.

La tensión generada por la falta de resultados visibles acarrea consigo un descrédito de las instituciones por parte de la ciudadanía, lo cual mina cualquier posibilidad de un acercamiento entre ésta y el gobierno. Este distanciamiento aumenta los riesgos, los niveles de inseguridad y por tanto, perjudica la calidad de vida de los ciudadanos. Tal como lo expresa Mario

Garza (2005), para atender el problema de falta de seguridad es indispensable atender el binomio riesgo-seguridad pues cada elemento contribuye recíprocamente a la maduración del otro.

En ese sentido es comprensible por qué las políticas de seguridad —reactivas y punitivas— no han tenido resultados favorables, pues constituyen respuestas simplistas a fenómenos sociales complejos y multicausales. De seguir esta tendencia, ni a nivel federal, estatal o municipal podrán mejorar las estadísticas y las percepciones ciudadanas de seguridad. Sobre el último nivel vale la pena resaltar que el menos en el caso de estudio —el municipio de Toluca— se observa una marcada continuidad en la manera de interpretar y hacer frente a la delincuencia y violencia.

Sin una distinción clara entre ambas gestiones, tanto María Elena Barrera como Martha Hilda González, apostaron al cuerpo policiaco como elemento base de disuasión y posible contención del alza en los delitos; sin embargo, al dejar de lado o limitar a la ciudadanía en el diseño de la agenda en esta materia, atendieron los agravantes coyunturales o circunstanciales (denuncias de robos en ciertas zonas, solicitudes de rondines policiacos, entre otras) y no las raíces del problema. Desde esta perspectiva, el ejercicio analítico que se hizo en la capital del Estado de México evidenció que la sujeción de los programas municipales en seguridad y la dependencia presupuestal a lo proveniente de la federación, debilita la posibilidad de articular una estrategia integral para solventar el problema de inseguridad.

En el mismo tenor, resalta que estadísticamente haya una disminución en la comisión de delitos²⁵ pero la sensación de inseguridad se mantiene en los niveles promedio durante estos trienios. Tal peculiaridad, que no es exclusiva del municipio sino que se extiende al estado y al país, refleja una posible discordancia entre lo que el gobierno entiende como problema de inseguridad y lo que el ciudadano percibe como elementos que vulneran su seguridad. En suma, nos encontramos con una agenda incompleta cuyo alcance es de corto plazo, sin diagnósticos claros para contener el fenómeno y con resultados nimios en comparación con las necesidades sociales.

Si la articulación de las políticas municipales continúa esta directriz, es posible que en años siguientes no se observe una mejora en la atención

²⁵Aunque vale aclarar que se trata de las denuncias efectivas realizadas ante el Ministerio Público, sin contar con la llamada cifra negra en donde se agrupan aquellos delitos de los que no es enterada la autoridad correspondiente.

del problema sino que se repetirán los esquemas de administración del delito lo cual, invariablemente, deja en una delicada posición al ciudadano quien resiente en su entorno la incapacidad de las autoridades gubernamentales para comprender un fenómeno que, a todas luces, rebasa a las actuales administraciones.

FUENTES CONSULTADAS

- AGUILAR, B., 2013. *Políticas locales comparadas: la problematización de la inseguridad en Toluca y Metepec, Estado de México, 2009-2012*, Tesis de maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México.
- ÁLVAREZ, M., 2005. "Seguridad pública y derechos humanos, ¿Vecinos distantes u obstáculos insalvables?", en Peñaloza, P. (coord.), *Seguridad pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, México, Porrúa.
- Ayuntamiento de Toluca, 2009. *Bando de policía y buen gobierno*, versión digital. Disponible en: <www.toluca.gob.mx> (Último acceso: 20 de junio de 2015).
- CASAR, M. A. y Maldonado, C., 2010. "Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política", en Merino, M., *Problemas, decisiones y soluciones*, México, Fondo de Cultura Económica-Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- DAMMERT, L., 2005. "Prevención comunitaria del delito en América Latina: desafíos y oportunidades", *Revista Desafíos*, vol. 12, Bogotá, Colombia, julio-diciembre, pp. 124-156.
- ESTRADA, J. L., 2013. "Democracia, Estado y seguridad ciudadana", en *Alegato. Revista Jurídica de la Universidad Autónoma Metropolitana*, mayo-agosto, pp. 365-384.
- GARZA, M., 2005. "Marco conceptual para el estudio de la inseguridad en espacios urbanos", en Peñaloza, P. (coord.), *Seguridad pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, México, Porrúa.
- Gobierno del Estado de México, *Gaceta de Gobierno del 21 de diciembre de 2010*. Disponible en: <www.transparencia.edomex.gob.mx> (Último acceso: 3 de julio de 2015).
- _____, *Gaceta de Gobierno del 16 de diciembre de 2011*. Disponible en: <www.transparencia.edomex.gob.mx> (Último acceso: 3 de julio de 2015).
- _____, *Gaceta de Gobierno del 19 de diciembre de 2012*. Disponible en: <www.transparencia.edomex.gob.mx> (Último acceso: 3 de julio de 2015).
- _____, *Gaceta de Gobierno del 2 de diciembre de 2013*. Disponible en: <www.transparencia.edomex.gob.mx> (Último acceso: 3 de julio de 2015).

- _____, *Gaceta de Gobierno del 20 de noviembre de 2014*. Disponible en: <www.transparencia.edomex.gob.mx> (Último acceso: 3 de julio de 2015).
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). S.f. "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2014" (ENVIPE). Disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2014/septiembre/comunica11.pdf>>
- _____, *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*. Disponible en: <www.inegi.gob.mx> (Último acceso: 24 de junio de 2015).
- Ley de Seguridad del Estado de México. Disponible en: <<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig015.pdf>>
- Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana de Perú. Disponible en: <https://www.mininter.gob.pe/sites/default/files/13122009190302_ley_n_27933.doc>
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP). *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076728&fecha=02/01/2009> (Último acceso: 2 de enero de 2009).
- Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (LGPSVD). *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5230810&fecha=24/01/2012> (Último acceso: 24 de enero de 2012).
- MADERA, S. y Negrón, S., 2010. "La seguridad ciudadana: del modelo reactivo al enfoque preventivo", *Revista Puertorriqueña de Psicología*, 21(1), pp. 62-84.
- NATERAS, M., 2014. "Ciudadanía y cultura política en un contexto de violencia social", ponencia presentada en el XXV Congreso Nacional e Internacional de Estudios Electorales, San José de Costa Rica.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). *12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal*. Disponible en: <<http://www.un.org/es/conf/crimecongress2010/>>
- _____, *13º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal*. Disponible en: <<http://www.un.org/es/events/crimecongress2015/about.shtml>>
- ROTH, A., 2002. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Colombia, Ediciones Aurora.
- SCHEDLER, A., 2014. "Balas y votos: violencia, política y ciudadanía en México", en *Ciudadanía y violencia organizada*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas Ciudad de México (CIDE)/Instituto Federal Electoral (IFE).
- Secretaría de Gobernación, "Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el otorgamiento de apoyo a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito 2010", publicado en el *Diario*

Oficial de la Federación. Disponible en: <www.dof.gob.mx> (Último acceso: 14 de mayo de 2015).

_____. "Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el otorgamiento de apoyo a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito 2011", publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <www.dof.gob.mx> (Último acceso: el 14 de mayo de 2015).

_____. "Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el otorgamiento de apoyo a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito 2012", publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <www.dof.gob.mx> (Último acceso: 14 de mayo de 2015).

_____. "Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el otorgamiento de apoyo a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito 2013", publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <www.dof.gob.mx> (Último acceso: 14 de mayo de 2015).

_____. "Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el otorgamiento de apoyo a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito 2014", publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <www.dof.gob.mx> (Último acceso: 14 de mayo de 2015).

_____. "Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el otorgamiento de apoyo a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito 2015", publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <www.dof.gob.mx> (Último acceso: 14 de mayo de 2015).

Secretariado Ejecutivo Nacional de Seguridad, *Incidencia delictiva del fuero común*. Disponible en: <www.secretariadoejecutivo.gob.mx> (Último acceso: 3 de julio de 2015).

UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2010). *Congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal 1955-2010. 55 años de logros*. Austria: United Nations Information Service. Disponible en: <http://www.un.org/es/events/crimecongress2010/pdf/55years_ebook_es.pdf>

Análisis de la política pública en materia educativa a la luz de la reforma educativa 2013

Martha Esthela Gómez Collado

RESUMEN

La reforma constitucional en materia educativa tiene como objetivo central el incrementar la calidad en la educación pública obligatoria correspondiendo al nivel preescolar, primaria, secundaria y medio superior. Para lograr esto, el gobierno federal instrumentó una serie de políticas públicas encaminadas a dar legitimidad a las reformas de los artículos 3º y 73 fundamentalmente, que aprobó el Congreso de la Unión y 23 congresos locales en 2013. La reforma educativa se centra en el establecimiento del Servicio Profesional de Carrera y en la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa como órgano autónomo. El análisis parte de documentación oficial y arroja resultados propositivos para mejorar dicha reforma.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Se planteó al inicio de este sexenio la necesidad de realizar cambios en la manera de gobernar a fin de dar respuestas rápidas y oportunas a los diferentes problemas que presenta el país. Es por ello, que el jefe del Ejecutivo federal presentó al Congreso de la Unión una serie de reformas constitucionales con las cuales pretende modernizar y resolver problemas de diferente naturaleza, tales como: reforma energética, reforma política, reforma educativa, reforma en telecomunicaciones, reforma hacendaria y reforma financiera. Esto, sin duda, constituye legitimidad política al presidente de la República.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su Artículo 3º la obligatoriedad que tiene el Estado de ofrecer educación de calidad a todos los mexicanos desde el nivel preescolar, primaria, secundaria y medio superior a través de materiales y métodos educativos, organización escolar, infraestructura educativa con la finalidad de garantizar el mejor aprendizaje y aprovechamiento escolar. Incluyendo características de laicidad, democracia, gratuidad, contribución a la mejor convivencia e igualdad de derechos, determinación de planes y programas de estudio, así como el establecimiento del Servicio Profesional Docente y del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, ahora en su calidad de órgano autónomo, quien evalúa a todos los docentes.

La política educativa es una parte de la política general que realiza el estado para dar cumplimiento a ciertos fines y alcanzar metas propuestas. En este sentido, podemos considerar a la política educativa como la intervención del Estado en la educación (*Reforma Educativa*, 2007). El campo de acción de la política educativa es muy extenso y complejo porque comprende la acción educadora que lleva a cabo el Estado por medio de las instituciones docentes y la acción que realiza para asegurar, orientar o modificar la vida cultural de una nación. También podemos conceptualizar a la política pública como “el conjunto de preceptos obligatorios por obra de los cuales se establece una base jurídica, para llevar a cabo las tareas de la educación” (Sánchez, 1998: 26).

En este sentido es necesario fortalecer las políticas educativas que han impulsado el desarrollo social, político y económico del país, así como formular otras que permitan satisfacer la necesidad de una mayor eficacia en las actividades al SEN. Con la implementación de estas políticas, es imprescindible elevar la calidad educativa para que los estudiantes adquieran conocimientos, asuman actitudes y desarrollen habilidades y destrezas con respecto a los fines y principios establecidos en la ley; que su alimentación sea sana y nutritiva, y tenga los instrumentos de desarrollo científico y tecnológico necesarios para su mejor formación (*Pacto por México*, 2012).

El inicio de la política educativa en México fue en 1921, se da con José Vasconcelos quien era secretario de Educación y tuvo un papel fundamental promoviendo la educación como único instrumento en el país para el desarrollo tanto cultural como democrático. Para 1934 surge la corriente llamada educación socialista con la finalidad de tener una sociedad iguali-

taria. La etapa comprendida entre 1920 y 1940 fue denominada periodo de institucionalización caracterizado por la creación de un sistema de educación básica, centralizada y homogénea. Sus objetivos principales eran abatir el analfabetismo llevando las escuelas a la mayor parte de la población, así como identificar a los diferentes grupos simpatizantes del Estado posrevolucionario (*Reformas educativas*, 2015).

En 1942 es cuando empieza el proyecto de educación rural e indígena y egresan los primeros maestros rurales. En 1946 se le imprimió una orientación nacional. De 1959 a 1970, se instrumentó el primer Plan Nacional de Educación denominado Plan de Once Años con Adolfo López Mateos quien logró un crecimiento sostenido del gasto educativo y la expansión de la educación primaria proporcionándoles libros de texto gratuito. Entre los años cincuenta y setenta, la política educativa pasó del término crecer al de mejoramiento de la calidad. En la década de los sesenta se realiza una reforma educativa que se concentra en el Acuerdo de Modernización orientada a elevar la calidad de la educación.

Se autorizó la Ley Federal de Educación en 1973 que otorgaba a la Federación la mayor parte de las obligaciones y derechos en materia docente, se creó el INEA y el CONACYT. Desde que Vasconcelos promovió la primera reforma constitucional, el centro de actividad en materia educativa era la Federación. Asimismo, desde ese momento la Secretaría de Educación Pública es la responsable de la educación pública en México, uno de los principales antecedentes de las políticas educativas en el país fue la desconcentración de la propia Secretaría en el año de 1978.

En la etapa comprendida entre 1941 y 1980 se dio un crecimiento y expansión acelerado originado por el incremento en la matrícula del nivel básico, así como un sistema diferenciado en el que se diversificó en educación técnico-agropecuaria, bachilleratos y universidades (*Reformas educativas*, 2015). En la Reforma de 1980 se otorga rango constitucional a la autonomía universitaria. De esta manera, la desconcentración fue planteada en términos de reorganización en el nivel administrativo como factor de desarrollo y equilibrio para la nación. En este sentido, planteaba reducir la hegemonía del centralismo en el desarrollo y la operación del sistema educativo. Con esto se establecieron delegaciones generales estatales que tendrían como objetivo operar y coordinar los servicios educativos en las regiones estatales. La década de los ochenta marcó un antes y un después

en el sistema educativo gracias a las reformas efectuadas en la materia como la reestructuración de orden normativo, político, social y educativo, a través de las reformas de primera, segunda y tercera generación (Del Castillo, 2012). Las reformas de primera generación hicieron alusión a la descentralización y al financiamiento de la educación, la segunda generación hablaba de la evaluación de la calidad del sistema educativo, mientras que las de tercera generación contenían las transformaciones del espacio escolar.

En la década de los ochenta también definida como periodo de estancamiento debido a la caída del gasto educativo proporcionó tensiones y contradicciones en cuanto a la obsolescencia de ciertas estructuras y a la calidad en el servicio de nivel básico tuvo un notable descenso (*Reformas educativas*, 2015).

Entre 1988 y 1994 se reforma el Artículo 3º de la Constitución y se instituye la Ley General de Educación. La reforma constitucional de 1992 determinó una nueva relación entre el Estado y la Iglesia. En el mismo año, cuando era secretario de Educación Pública Ernesto Zedillo, se aprueba el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en el cual se manifiesta que se otorgará a la educación la mayor prioridad del gasto público. El acuerdo tiene una dimensión política y no de políticas. Dicho acuerdo tomaba a las reformas de primera y segunda generación vinculando al gobierno federal, a los estados y al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). En este acuerdo se enfatiza la importancia de elevar la calidad en la educación y sus propósitos eran: asignar recursos al sector educativo, expandir el gasto público, ampliar la cobertura de los servicios educativos, elevar los niveles de calidad de vida de los alumnos, brindar mayores oportunidades de acceso a la movilidad social, favorecer la promoción económica de los individuos y generar conocimientos y capacidades para elevar la productividad.

Según Ricardo Nieto (2014), se aprobó un sistema de estímulos e incentivos económicos hacia el personal docente del SNTE, así como se reformó a profundidad la currícula del sistema educativo básico, centrándolo en contenidos educativos tendientes a formar mejores ciudadanos. Un aspecto que cabe señalar en este acuerdo es la ausencia de actores como son los alumnos, padres de familia, asociaciones civiles y otros actores interesados en la educación.

En el periodo comprendido de 1992 a la fecha, la política pública educativa se orientó a distribuir las competencias educativas entre la federación, los estados y los municipios, descentralizando la educación. El primer problema de la descentralización fue la escasez de recursos económicos, políticos y jurídicos. Es por ello que no se logró una política pública eficaz. En 1993 se establece el derecho de todo individuo a recibir educación y la obligación del Estado por impartirla en los niveles preescolar, primaria y secundaria; se quita la prohibición de que la Iglesia intervenga en la educación del nivel básico y normal; se decreta la atribución del Ejecutivo federal para determinar planes y programas de estudio en los niveles mencionados y se elimina la capacidad del Estado para retirar discrecionalmente el reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados en escuelas particulares (*Reformas educativas*, 2015).

De 1994 al año 2000, las políticas de su gobierno dieron continuidad al ANMEB destacando que la educación básica (primaria y secundaria) era de nueve años. Se registró un aumento en la cobertura de la educación y en la eficiencia terminal. Un aspecto sobresaliente en este periodo fue la reforma curricular en primaria propiciando la renovación de libros de texto gratuitos mejorando su calidad, así como la publicación de libros en lenguas indígenas. También el impulso de proyectos innovadores para fortalecer las áreas de lectura-escritura, matemáticas, ciencias y gestión escolar. En este periodo gubernamental surge el Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) y se incluye la participación de México en evaluaciones internacionales como la que aplica cada tres años PISA; en ese momento se mantuvieron los resultados con carácter de confidenciales.

Para el sexenio 2001-2006, el gobierno federal cambia con Vicente Fox del Partido Acción Nacional y se elabora un documento denominado “Bases para el programa sectorial de educación 2001-2006” el cual incluye tres puntos fundamentales a saber:

1. Se propone una visión de la situación deseable a largo plazo (2025), así como se definen mecanismos de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas.
2. Reforma de la gestión del sistema educativo que contiene puntos comunes a todos los niveles, tipos y modalidades educativas relativas al aspecto estructural.

3. Subprogramas sectoriales que contemplan por separado la educación básica, media superior, superior y para la vida y el trabajo (Martínez, 2004).

Este programa implementado en este sexenio trata de guardar un equilibrio entre continuidad y cambio al reconocer, por un lado, logros de las políticas anteriores y, por el otro, la complejidad de realizar cambios drásticos en el sistema educativo.

El Programa Sectorial de Educación 2007-2012 tuvo como objetivo incrementar la calidad de la educación, reducir las desigualdades sociales, fomentar la competencia y aprovechamiento de las tecnologías, así como formar individuos con gran sentido de responsabilidad social y con valores (DOF, 2015).

El Programa Sectorial de Educación 2013-2018 elaborado en el presente sexenio de filiación priista tiene como objetivo elevar la calidad de la educación con equidad de género basado en el Artículo 3º constitucional y en la Reforma Educativa que modificó la Ley General de Educación en la que se crearon dos leyes generales, una sobre el Servicio Profesional Docente y la otra es la del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como órgano autónomo y en las leyes generales de igualdad entre hombres y mujeres, la de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia (DOF, 2015).

La visión general y diagnóstico del programa se basa en el Artículo 3º constitucional en donde se establece que la educación es pública, laica y gratuita y con la reforma recientemente aprobada se enfatiza su calidad, sin embargo, esto ya se venía manejando desde la década de los ochenta. El término de educación de calidad es retomado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, al incluirla como una de sus cinco metas nacionales. Además, hace hincapié en que la educación es un derecho humano al que todo mexicano debe tener acceso. Se insiste en formar para la ciudadanía y la solidaridad. Así como para mejorar la capacidad para trabajar en grupos, resolver problemas, usar con eficacia las tecnologías de la información y desarrollar una mejor convivencia y aprendizaje para toda la vida (*Reforma Educativa 2013*).

Los problemas más apremiantes que presenta la sociedad mexicana son diversos, entre los dos más importantes resaltan: la inseguridad pública y la baja calidad educativa. La importancia que reviste darle atención prioritaria a la educación hace que el gobierno federal presente iniciativas enviando a la Cámara de Diputados y después a la de Senadores para que tras la aprobación de 23 congresos locales se promulgara la reforma constitucional en materia educativa el 26 de febrero de 2013 a los artículos 3° y 73 constitucionales. Pero lo sustancial aquí no solamente es realizar los cambios legislativos, sino también revisar las políticas públicas y de elaborar el rediseño institucional correspondiente porque de lo contrario se quedaría en letra muerta y los problemas educativos y la baja calidad que reportan las mediciones efectuadas en las pruebas ENLACE y PISA seguirán con los mismos porcentajes promedio, esto es, en indicadores reprobatorios en los niveles de primaria, secundaria y medio superior respectivamente.

Dentro de estas mismas evaluaciones, los docentes y los directores de escuela de todos los niveles educativos representan alrededor de 1.7 millones de trabajadores de la educación, el 70 por ciento presenta deficiencias de preparación pedagógica. El 79 por ciento de los docentes de educación media básica trabajan en escuelas estatales, el 13 por ciento en escuelas particulares y el restante 8 por ciento corresponde a escuelas de sostenimiento federal. En este sentido, de manera comparativa podemos decir que México es uno de los países de la OCDE que tienen mayor proporción de alumnos por maestro, un ejemplo de ello lo podemos observar en el nivel primaria en Noruega que reporta 10.5 a diferencia de México que es de 28. Para el nivel de secundaria, en Portugal reporta 7.9 mientras que en México hay 32.7 (*Leyes reglamentarias*, 2015).

Sin embargo, el problema educativo en México responde a factores de diversa índole y no solamente es atribuido a los maestros, entre ellos son las políticas educativas que dieron prioridad a los aspectos cuantitativos y no cualitativos en donde se construyeron muchas escuelas y no se dio tanta importancia a los aspectos fundamentales en la educación que son los objetivos, la pedagogía, el currículo de los docentes, su formación y actualización, la psicología del aprendizaje, la investigación educativa y la evaluación. En general, actualmente los instrumentos de preparación y

actualización docente no han dado buenos resultados como se ha mencionado anteriormente. Además, tampoco existe una política pública respecto a la producción de libros y revistas especializadas en materia educativa que informen de las últimas novedades científicas y tecnológicas que apoyen la labor docente.

Respecto a los libros de texto gratuitos que se entregan al nivel básico de educación cada año, éste no debe de ser el único material para la impartición de la docencia, es necesario la adquisición de materiales complementarios para cada aula a fin de ampliar y profundizar los conocimientos, así como apoyarse de las tecnologías de información y comunicación (TIC) tanto para dar clases como para que los alumnos consulten diferente información que sirva de complemento a sus clases. Al respecto, Elise Rockwell (*cfr.* Ramírez, 2013) afirma que “[...] los libros de texto gratuito siguen siendo el instrumento fundamental que guía a los maestros hacia una enseñanza de igual calidad para todos los alumnos de primaria”. Esto es porque la información que contienen los libros se distribuye a nivel nacional.

Por otra parte, no hay que olvidar que vivimos en un país que no está totalmente desarrollado, es decir, que existen grandes brechas de desigualdad en la impartición de los diferentes niveles educativos a nivel nacional; que no todas las escuelas se encuentran en zonas urbanas; tampoco cuentan con los diferentes servicios públicos para brindar una educación con calidad; que existen dependencias federales que imparten educación multinivel como es el caso del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE); que existen telesecundarias; que hay organizaciones dedicadas a la educación especial, a la educación indígena, a la educación de adultos (INEA), a la educación en escuelas particulares de todos los niveles, entre las más representativas y que la reforma educativa tendría que incluir a todas estas modalidades educativas para dar verdaderamente una respuesta a la sociedad en este tema.

Por otra parte, las autoridades educativas establecen un porcentaje máximo de reprobación escolar por cada uno de los niveles de educación básica, sin embargo, ésta es una aplicación errónea de políticas que demeritan la calidad del egresado y también perjudican a los estudiantes trabajadores que ponen un mayor esfuerzo y que emplean todo lo necesario para ser estudiantes de excelencia. Estos resultados los toman como base los gestores del presupuesto para asignar mayor o menor recurso finan-

ciero de acuerdo al número de reprobación que existe en la escuela evaluada. Bajo este criterio, se asigna un menor presupuesto a las instituciones que más lo necesitan con la lógica financiera que no corresponde al principio de la equidad educativa (Del Castillo, 2013).

Concretamente y derivado de la realización de un diagnóstico entre el gobierno mexicano y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se elaboraron varias recomendaciones en materia educativa entre las que destacan: la implementación de una política pública en materia de educación que hiciera eficiente el diseño e implementación de políticas que resalten la importancia de la medición y evaluación del desempeño docente; la pertinencia de mejorar el sistema de incentivos que hasta ese momento se hacía a través del Programa Nacional de Carrera Magisterial (PNCM) y la necesidad de vincular el desempeño escolar con la docencia (Del Castillo, 2013).

La propuesta gubernamental hacia elevar la calidad en los estudiantes de los diferentes niveles desde preescolar, primaria, secundaria y media superior se establece en la reforma educativa que contempla el establecimiento del Servicio Profesional Docente (SPD), la evaluación al Sistema Educativo Nacional (SEN) a través del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el impulso a las escuelas de tiempo completo con el especial énfasis en que la alimentación que se ofrezca sea nutritiva y para ello contratar a microempresas cercanas al centro escolar. La intención de ampliar el horario en las escuelas primarias de tiempo completo responde fundamentalmente a una necesidad de los padres de familia por trabajar y no tener la posibilidad de recoger, atender y darles de comer a sus hijos; lo importante sería que la extensión del tiempo fuera para reforzar los contenidos académicos y no para incrementarles materias o actividades extraescolares que en lugar de garantizar una educación de calidad sean una especie de extensión de las guarderías.

LA REFORMA EDUCATIVA APROBADA EN 2013

Esta reforma asegura la obligación que tiene el Estado de brindar educación de calidad en los niveles preescolar, primaria, secundaria y media superior (que a partir de 2012 se volvió de carácter obligatorio); se crea el

SPD y el INEE como órgano constitucional autónomo y como máxima autoridad en materia de evaluación. La reforma constitucional y las leyes secundarias son la base para desarrollar una serie de reformas a la Ley General de Educación, a la LGSPD (que sustituye a carrera magisterial) y del INEE, así como a la Ley de Coordinación Fiscal en materia de financiamiento de educación básica.

Anteriormente con la reforma de 1993, en materia de educación quedó plenamente establecido el derecho a la educación que tiene todo mexicano. Los niveles que impartía obligatoriamente el Estado eran preescolar, primaria y secundaria, además se determinó elevar a rango constitucional los planes y programas de estudio de la educación básica y normal.

Para lograr una reforma educativa integral se requiere, además de las reformas antes mencionadas, la elaboración de planes y programas de estudio con base en la realidad y las necesidades, métodos y materiales de estudio, infraestructura adecuada, equipamiento escolar para mejorar el desarrollo docente, financiamiento educativo (con la creación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo FONE que sustituye al FAEB) y la participación de los padres de familia. Para ello se tiene que dar continuidad a lo establecido en el PND, el Programa Sectorial de Educación y otros ordenamientos y programas estratégicos establecidos por las autoridades educativas (*Reforma Educativa 2013*). En este sentido, el proceso educativo está integrado por docentes, alumnos, padres de familia, autoridades, asesores académicos, espacios, estructuras orgánicas, planes y programas, métodos pedagógicos, textos, materiales, procesos específicos, financiamiento, directores y supervisores, entre otros (*Pacto por México, 2015*).

El contenido de la reforma pretende en el Artículo 3º de la Constitución establecer a nivel nacional las bases de creación de un SPD que inicie el proceso con concursos para el ingreso de los docentes, promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior, así como la permanencia en el servicio; ésta es la primera ocasión que se incluye este término y es una novedad en la reforma educativa. El diseño del sistema de reconocimientos para los docentes en servicio se establece para efectuar la medición y evaluación de forma equitativa y adecuada, a fin de que los docentes reconocidos sean los que hayan mejorado el aprendizaje de los alumnos sustancialmente, otorgándoles

incentivos económicos que reflejen su dedicación y aprecio a la actividad docente y educativa en general. El funcionamiento del sistema educativo tiene que ser evaluado permanentemente por el INEE en su carácter de organismo público autónomo para que el desempeño y los resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior sea corregido y retroalimentado correctamente. Se hace mención también de las escuelas de tiempo completo y de la necesidad de proporcionar alimentos saludables y nutritivos a los estudiantes.

Una demanda social actual es la de propiciar las condiciones y ambientes necesarios para que los estudiantes de todos los niveles educativos desarrollen las competencias para la vida y el trabajo. Con la aprobación de la reforma educativa, la sociedad espera que los estudiantes tengan un mejor aprendizaje, que la permanencia de alumnos sea hasta la culminación de su escolaridad, que se reduzca la deserción y la reprobación, que la formación de valores sea indispensable, que se atienda al alumno de manera personalizada, que la organización del espacio escolar sea acorde a sus necesidades, que la participación de los padres de familia sea entusiasta, comprometida y activa. Uno de los aspectos más importantes de la reforma educativa es el que pone a la escuela en el centro del sistema educativo (*Reforma Educativa 2013*).

Dentro de las estrategias para el buen funcionamiento escolar se consideran las siguientes: el cumplimiento del calendario y horarios establecidos; que se disponga de docentes, la totalidad de días del ciclo escolar, enfocados a realizar actividades de aprendizaje haciendo que los alumnos se involucren en las clases y sean más colaborativos, dar preferencia a la práctica de la lectura, la escritura y las matemáticas.

Es por ello que en la reforma educativa se incluyen los términos y criterios conforme a los que se llevan a cabo los concursos de oposición para el ingreso al servicio y la introducción de nuevos instrumentos y etapas que permitan una valoración completa de los candidatos. Se considera un periodo de inducción de dos años en los cuales el profesor reciba el apoyo para fortalecer sus capacidades y se contempla el acompañamiento de un tutor que sea designado por la autoridad educativa. Entonces, en el ciclo escolar 2014-2015 que recientemente concluyó, tuvieron que haber realizado mediante un concurso de oposición todas las plazas de nuevo ingreso de la educación básica y media superior (*Reforma Educativa 2013*).

Se incluye además en la reforma el Programa de Rehabilitación de Planteles Escolares “Escuelas dignas”; Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo, Programa Escuelas de Tiempo Completo, Programa de Inclusión y Alfabetización Digital, Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (*Reforma Educativa 2013*).

MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN

La investigación es de carácter nacional porque se realizó en México y se analizaron los antecedentes de la política pública en materia educativa desde 1921 a la fecha, la reforma educativa aprobada en 2013, el Plan Sectorial de Educación 2013-2018 para saber las propuestas y cambios que se realizarán a partir de su aprobación, así como el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Los anteriores son documentos oficiales que marcan las políticas públicas a seguir instrumentadas por la actual administración. Con la finalidad de realizar este análisis se plantearon una serie de interrogantes a las cuales se pretende dar respuesta a través del estudio, análisis y desarrollo de la investigación documental del presente documento y ellas son, a saber:

¿La política pública en materia de educación desarrollada por el gobierno federal de la actual administración mexicana dará respuesta a la población para mejorar la calidad educativa?

¿Es suficiente la aprobación de la *Reforma Educativa 2013* para que el Sistema Educativo Nacional garantice profesores más preparados y un mejor rendimiento escolar de los alumnos del nivel básico y medio superior?

¿Qué elementos harían falta para tener una reforma educativa integral en el Sistema Educativo Nacional?

Derivado de estas preguntas, el objetivo es conocer las políticas públicas en materia educativa y de la reforma educativa actual con la finalidad de analizar si estas reformas constitucionales darán respuesta a la ciudadanía en elevar la calidad educativa en el nivel básico y medio superior. Se parte de un supuesto que tendríamos que comprobar y es que a partir de la *Reforma Educativa 2013*, los cambios constitucionales únicamente responden a criterios laborales y de evaluación al implementar el SPD y dar la categoría de organismo autónomo al INEE.

La metodología que se plantea responde al método descriptivo que Hernández Sampieri (1998: 60) define como “los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis” porque este tipo de investigaciones busca medir o evaluar diferentes variables o características y para este análisis es importante resaltar la creación de la LSPD y el Sistema de Evaluación Docente que realizará el INEE. Desde la perspectiva científica, el describir es medir; es por ello que elegimos una serie de conceptos a medir y que pueden adquirir diferentes valores.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Las reformas constitucionales en materia educativa se realizaron básicamente en el Artículo 3º constitucional en el cual se deja igual que la educación que imparta el Estado será laica, democrática y gratuita; también permanece la obligatoriedad del Estado de prestar servicios educativos correspondientes a los niveles de preescolar, primaria, secundaria y se incluye el medio superior. Se hace énfasis en la calidad de la educación y en la creación de planes y programas de estudios para los diferentes niveles educativos. Además define que el ingreso al servicio profesional docente y la promoción a los diferentes cargos de dirección o supervisión en la educación básica se llevarán a cabo a través de concursos de oposición para garantizar óptimos conocimientos y capacidades de los profesores. En la fracción IX se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonios propios cuya organización y funcionamiento se establecen en la ley reglamentaria correspondiente (*Reforma Educativa 2013*).

En el Artículo 6º se mantiene la idea de que las donaciones destinadas a la educación de cualquier nivel educativo en ningún caso serán contraprestaciones del servicio educativo, asimismo hace mención sobre la gratuidad de los libros de texto. Sin embargo, en la realidad se observa que muchas escuelas exigen el pago de cuotas de manera obligatoria para que sus hijos continúen sus estudios.

RESPECTO A LA LEY GENERAL DEL SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE

La creación de esta ley es muy importante porque brinda seguridad y certeza al docente desde el ingreso al sistema hasta su separación ya sea por jubilación o retiro. Lo sustancial y novedoso es la permanencia en el Sistema Educativo Nacional que antes no se tenía contemplado. Se contaba con el Programa Nacional de Carrera Magisterial pero ahora el SPD incluye la permanencia como factor motivante en el ejercicio docente.

La ley consta de cinco títulos y 83 artículos. Por su naturaleza se podría afirmar que es más una reforma laboral que una de carácter educativo, sin embargo, en ella no se eliminan las prestaciones ni derechos laborales de los trabajadores del ámbito educativo tales como: aguinaldo, prima vacacional, días económicos, permisos, etcétera (*Reforma Educativa 2013*).

En el Artículo 1º se señala que es observancia general excepto el CONAFE y el INEA en virtud de que uno es un organismo que se dedica a brindar educación en comunidades rurales, marginadas y de difícil acceso en todo el país; mientras que el otro se avoca a la educación y alfabetización de adultos y no cuentan con el sistema de profesores normalistas para desempeñar sus funciones. Este artículo se aplica a los docentes que realicen funciones de dirección y supervisión en la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios, así como a los asesores técnico pedagógico en la educación básica y media superior. Todos los trabajadores que no se encuentren en estos casos y sean administrativos, manuales o de cualquier otro tipo no existe ningún tipo de señalamiento en la ley. Cabe resaltar que su objetivo son los trabajadores con funciones eminentemente docentes y a los puestos de confianza que eran asignados por escalafón sindical. En los artículos del 8º al 11 pertenecientes al capítulo II, se establecen las condiciones relativas a las facultades y obligaciones del INEE, a las autoridades educativas, organismos descentralizados y a la propia SEP (*Reforma Educativa 2013*).

ANÁLISIS GENERAL Y ALCANCES JURÍDICO-LABORALES

En el Título segundo se establecen las reglas del Servicio Profesional de Docente, mientras que en el capítulo I en sus artículos 12 y 13 se establecen

los propósitos del servicio para mejorar la calidad educativa, la práctica profesional (por medio de las evaluaciones en las escuelas), reconocer la labor docente, desarrollar las fortalezas del personal, garantizar la formación, capacitar y actualizar al docente, así como desarrollar un programa de estímulos e incentivos que favorezca el mejor desempeño del servicio. Es importante señalar en esta parte que se elimina la participación de los sindicatos (*Reforma Educativa 2013*). La implementación del SPD se efectúa para conocer los méritos de los profesores y que puedan acceder a una plaza con base en su esfuerzo y desempeño; para que profesores, directores y supervisores tengan certidumbre, estabilidad y condiciones equitativas en su promoción laboral. La LSPD contempla reglas claras y transparentes sobre la operación del sistema.

En el Artículo 14 se contempla lo relativo a los perfiles, parámetros e indicadores de la práctica docente. De los artículos 15 al 20 en el capítulo II se establece la mejora en la práctica docente mediante la evaluación interna como actividad permanente bajo la conducción del director. De los artículos 24 al 25 del capítulo III, son referentes al ingreso al servicio, que se realiza por medio de un concurso de oposición, preferentemente anual, de carácter público y a través de convocatorias públicas en las que se establecerán los perfiles y requisitos de participación. Esta disposición elimina la facultad sindical de otorgar plazas y con esto muchas situaciones de vicios y corrupción al respecto. Al dejar al margen al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación se le quita todo el poder que tenía para otorgar plazas a docentes de manera discrecional siendo un beneficio a corto, mediano y largo plazo en la educación.

Mientras que el Artículo 24 señala que podrá participar cualquier persona que cumpla con el perfil en materia educativa y los requisitos establecidos en la convocatoria. Esto básicamente es para los normalistas (*Reforma Educativa 2013*).

El Artículo 26 establece que la promoción de los cargos de dirección o supervisión se realizará por concurso de oposición a través de una convocatoria pública, eliminando también la participación del sindicato en estas promociones. Nuevamente se elimina la asignación de estas plazas que el SNTE otorgaba discrecionalmente. Como antecedente a este paso recordemos la detención de la lidereza del sindicato: Elba Esther Gordillo, que representó en su momento la oportunidad de aprobar la reforma educativa

sin que hubiera mayores obstáculos porque ella amenazó con efectuar movilizaciones masivas en todo el territorio nacional si se aprobaba la reforma constitucional. Para el Artículo 27 una vez obtenido el nombramiento por dos años ininterrumpidos, si el director cumple con las exigencias señaladas se le otorga nombramiento definitivo, en caso contrario, se regresa a su función docente, en el caso del nivel básico y para el medio superior; el Artículo 28 contempla el nombramiento de director por tiempo fijo (cuatro años con prórroga igual), regresando a sus labores docentes al término del periodo. Para el caso de las supervisiones en el nivel básico, la plaza es con nombramiento definitivo y para la media superior, el nombramiento es por tiempo fijo. En el Artículo 31 se contempla para el caso de vacantes en la dirección o supervisión, realizarlo únicamente por el resto del ciclo escolar.

De los artículos 34 al 40 correspondientes al capítulo V se consideran los incentivos para el personal docente siendo éstos temporales o permanentes, siendo de carácter voluntario e individual, no precisan en la ley la manera de fijar los niveles ni en que consistirán los incentivos. En el capítulo VI, de los artículos del 41 al 44 habla sobre las promociones en el servicio, señalando las características y especificaciones para cada nivel, así como la asignación de horas adicionales. De los artículos 45 al 51 señalan los reconocimientos en el servicio para el personal docente, directivo y de supervisión que destaque en su desempeño fijando las bases generales (*Reforma Educativa 2013*).

En el capítulo VIII se señala la permanencia en el servicio donde se establece como condición de continuar en su puesto de docente, director o supervisor el sujetarse y acreditar, evaluaciones al menos cada cuatro años. Esto representa un gran acierto para mantener actualizados a los directivos y supervisores de zona escolar. El Artículo 53 establece que cuando el resultado de la evaluación sea insuficiente, el trabajador se incorpore a un programa de regularización que incluya tutorías y se determinará por la autoridad educativa u OPD, donde el trabajador tendrá una segunda oportunidad de evaluación durante el primer año de su evaluación antes de iniciar el ciclo escolar. De obtener nuevamente el resultado insuficiente, en los mismos términos podrá solicitar una tercera y si resulta insuficiente se dará por terminado los efectos de su nombramiento. Este capítulo es el que ha provocado muchas inconformidades entre los

docentes y entre los líderes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación específicamente en Oaxaca. Sin embargo, estoy a favor de esta reforma por sus implicaciones a futuro.

En los artículos 55 al 58 se consideran solamente las condiciones y características que se deberán establecer en la SEP, el INEE, las autoridades locales y los OPD. El INEE como órgano autónomo, dictaminador y ciudadano requiere evaluar de manera imparcial e integral para analizar objetivamente su desempeño y resultados.

El Artículo 80 señala que contra las resoluciones administrativas que se emitan en términos de la LGSPD, podrán interponer el recurso de revisión y de procedimiento y sus alcances están definidos en los artículos 81 y 82. Dichos recursos podrán interponerse en Tribunal de lo Contencioso Administrativo o en el Tribunal Laboral competente. Aquí se encuentra claramente estipulado el procedimiento para revisar su caso al momento de manifestar inconformidad con el resultado de su evaluación.

Es importante resaltar que en el transitorio octavo el personal docente, directivo o de supervisión que cuente con nombramiento definitivo y en la tercera evaluación sea insuficiente, no será cesado pero será re-adscrito a otra área dentro del servicio o se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro voluntario que se autoricen. En caso de negación será separado de su cargo. Este artículo transitorio debería quedar muy claro a todos los participantes para evitar estar en contra de la reforma educativa o que se nieguen los docentes a ser evaluados periódicamente. Los beneficios obtenidos en la carrera magisterial no podrán ser afectados en el tránsito al programa de promoción que se establezca (*Reforma Educativa 2013*). Esta es una garantía de que no se afectarán los intereses de los docentes participantes que participaron en el Programa Nacional de Carrera Magisterial.

ANÁLISIS A LAS REFORMAS A LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

En las reformas aprobadas en septiembre de 2013 a la Ley General de Educación, se establece en el Artículo 2º el derecho que toda persona tiene de recibir educación de calidad, así como el acceso a ella con sentido de responsabilidad social involucrando a los tres actores del proceso educativo: alumnos, profesores y padres de familia. En el Artículo 3º resalta la pres-

tación de los servicios educativos de calidad para que sean brindados con el objeto de lograr el máximo aprendizaje con los estudiantes en los diferentes niveles educativos a saber: preescolar, primaria, secundaria y media superior que con esta reforma este último nivel educativo se presenta como obligatorio para toda la población (DOF).

Por su parte, el Artículo 6° establece la gratuidad de la educación que imparta el estado, designando a las autoridades educativas que correspondan; la regulación, el destino, la aplicación, la transparencia y la vigilancia de las donaciones o cuotas voluntarias que realicen a su centro educativo. Añadiendo que no se podrá condicionar la inscripción, el acceso, la aplicación de evaluaciones o exámenes de ningún alumno a cambio de algún tipo de pago; que como se había comentado anteriormente, algunas escuelas exigen el pago de cuotas de manera obligatoria y no voluntaria como lo establece la ley.

El Artículo 8° contempla que la orientación de la educación se sustentará en el progreso científico, en abatir la ignorancia, las servidumbres, los fanatismos, prejuicios, discriminación y violencia en contra de mujeres y niños basándose en la implementación de políticas públicas orientadas a la transversalidad de criterios en los tres ámbitos de gobierno resaltando la calidad en función de la congruencia entre objetivos, resultados y procedimientos del proceso educativo de acuerdo a criterios de eficiencia, eficacia y equidad (DOF).

En el inciso III del Artículo 10 sobresale el SPD, mientras que el Artículo 11 inciso V se habla del organismo constitucional autónomo denominado INEE. El Artículo 12 inciso I señala la necesidad de actualizar y formular los planes y programas de estudios de las normales a fin de dotar a los docentes de los conocimientos necesarios para poder ser evaluados por el INEE e incorporarse al Servicio Profesional Docente, en el inciso V Bis se contempla emitir lineamientos de operación para la gestión escolar que considere mejorar la infraestructura, comprar materiales educativos y resolver problemas de gestión básicos. En cuanto al Artículo 15 se establece que para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del personal docente que desempeñe actividades de dirección o supervisión se tendrán que basar en la Ley General del Servicio Profesional Docente. En los artículos 16, 20 y 21 quedan establecidas las acciones relativas a la aplicación de la Ley GSPD. En el Artículo 21 adiciona lo relativo a las instituciones educa-

tivas particulares, incorporando los mismos lineamientos y evaluaciones al personal docente. En el Artículo 24 Bis se establecen los lineamientos por los cuales los centros educativos deben regularse bajo el expendio y distribución de alimentos nutrimentales que determine la Secretaría de Salud (DOF).

El Artículo 25 adiciona el que el proyecto de presupuesto sea aprobado por la Cámara de Diputados y las legislaturas locales con la finalidad de fortalecer la autonomía de la gestión escolar. Esto se considera también en el Artículo 28 Bis. La autonomía de la gestión de las escuelas es para garantizar que la educación pública sea gratuita y facilitar los recursos públicos de manera eficiente. Además se propone que las escuelas de tiempo completo cumplan hasta 800 horas académicas, en donde se proporcione a los alumnos alimentación saludable a través de la contratación de microempresas que se encuentren en las respectivas localidades. También considero importante que se realicen evaluaciones periódicas al funcionamiento de las escuelas de tiempo completo para saber si están cumpliendo con el objetivo para el cual fueron creadas y si existen desviaciones o anomalías en el cumplimiento de su objetivo, entonces, reorientar acciones que favorezcan la continuidad de este tipo de escuelas.

Respecto al Artículo 29, se enumeran claramente los lineamientos a la Ley del INEE. Una característica importante de señalar es que las evaluaciones son sistemáticas y permanentes y que las autoridades correspondientes, según el nivel educativo al que pertenezcan, tomarán las medidas procedentes, esto no queda tan claro y es poco específico. El Artículo 33 agrega lo relativo al apoyo a estudiantes que abandonen sus estudios en cualquier nivel educativo, el fortalecimiento de la educación especial, inicial, personas con discapacidad y a distancia, y ampliar la cobertura de los servicios educativos. La reforma de este artículo también incluye el establecimiento de escuelas de tiempo completo con jornadas entre seis y ocho horas e impulsar el suministro de alimentos nutritivos. Se incluye en el Artículo 44 la organización de servicios educativos para adultos en cualquiera de sus niveles (DOF).

En el transitorio noveno se contempla garantizar la calidad de la educación obligatoria basadas en el SPD y las autoridades educativas federales y estatales tendrán que adecuar sus normatividades de carácter laboral y administrativo con la finalidad de dejar sin efectos a lo que se oponga o limite el cumplimiento de dicha obligación. En el decimosegundo se esta-

blece también que para garantizar la calidad de la educación, las autoridades educativas revisarán el modelo educativo en su conjunto, los planes y programas, los materiales y métodos educativos. Sin embargo, se queda de manera enunciativa la revisión del modelo educativo, así como los contenidos de los planes y programas de estudio de cada uno de los niveles educativos que es una tarea sustancial para elevar la calidad de educación.

CONCLUSIONES

Las políticas públicas en materia educativa en nuestro país han respondido generalmente a la visión y manera de gobernar de los presidentes en turno. Se han realizado esfuerzos por garantizar la calidad en la educación pero no han dado los resultados esperados. Se pretende que al aprobar la *Reforma Educativa 2013* se cumplan estos objetivos. Sin embargo, al realizar el análisis de contenido podemos observar que el enfoque que se le da es justamente de carácter laboral para los docentes. Esto no quiere decir que sea malo, lo que pasa es que la reforma queda incompleta al establecer solamente la Ley del Servicio Profesional Docente y la Ley General de Educación. Algo sustancial como lo es el contenido y orientación de los planes y programas de estudio que den cuenta del perfil de egreso de los estudiantes y que sea congruente con la oferta laboral y actual no se refleja en la reforma analizada, así como el contexto político, económico, social y cultural mexicano para realizar estos cambios.

Resalta en la reforma educativa varios aspectos trascendentales, tales como: el considerar al nivel medio superior con carácter obligatorio, la aplicación de la Ley del Servicio Profesional Docente y la Ley General de Educación. Sin embargo, la sociedad y los actores que participan en la educación expresan diversas exigencias, inconformidades y propuestas que requieren atención a través de la implementación de políticas educativas actuales, así como formular las que sean necesarias para lograr una mayor eficiencia en las actividades del Sistema Educativo Nacional. Asimismo, es poco probable que la ley por sí misma defina la orientación y calidad del desempeño docente en las aulas, aunque posiblemente influya en la práctica.

Se ha considerado que la reforma educativa es simple y sencillamente una reforma laboral, sin embargo, ésta va más allá al incluir la permanencia

en el sistema que no tenía el Programa de Carrera Magisterial. El interés por impulsar el Servicio Profesional Docente en la educación y elevarlo a rango constitucional presenta diferentes manifestaciones en contra de su aplicación y la resistencia a ella es total por parte de los dirigentes y líderes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación en Oaxaca, principalmente, también en Chiapas y Guerrero. Esta negativa a ser evaluados es porque informaron erróneamente el contenido de la reforma a los docentes porque la CNTE se había apropiado de plazas y promociones que manejaba a discreción, entonces al ver afectados sus intereses se han opuesto rotundamente a la aplicación del Servicio Profesional Docente.

Para lograr resultados exitosos, tendrá que aplicarse paulatinamente la reforma educativa para darle vigencia, a fin de evitar que la ley se convierta en letra muerta en este ámbito de las políticas públicas que por cuestiones de intereses de grupos, decisiones discrecionales y clientelares tenían cautivo a un gran número de docentes agremiados. Se tendrá que seguir muy de cerca en la implementación de esta reforma educativa para apoyarla y en la medida de nuestras posibilidades, ver cristalizado el éxito de la misma y sus efectos en elevar la calidad en la educación mexicana.

Finalmente, para que tenga verdaderamente éxito la reforma educativa debe integrar a todos los actores del proceso educativo, como son los maestros, los alumnos, los padres de familia, los directores, supervisores y autoridades educativas y que cuenten con planes y programas de estudio cuyo contenido esté actualizado, cuidar del perfil de egreso de los estudiantes de todos los niveles de educación, además de contar con la infraestructura necesaria incluyendo la accesibilidad a internet y las diferentes herramientas tecnológicas y básicamente un programa funcional de gestión administrativa para que realmente lleguen los recursos presupuestados a las escuelas y se le llame Reforma Educativa Integral.

FUENTES CONSULTADAS

DEL CASTILLO, G., 2012. "Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza", *Magis, Revista Internacional de Investigación en Educación*, 4(9), enero-junio, Colombia, Pontificia Universidad Javeriana.

- _____, 2013. "El desempeño docente y el logro educativo en el centro de las políticas: ¿hacia una gobernabilidad para la calidad?", en Ramírez, R. (coord.), *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*, México, Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, R. *et al.*, 1998. *Metodología de la investigación*, México, McGraw-Hill.
- RAMÍREZ, R., 2013. "La reforma constitucional en materia educativa: ¿Una nueva estrategia para mejorar la calidad de la educación básica?", en Ramírez, R. (coord.), *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*, México, Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República.
- ROCKWELL, E., 2013. "La complejidad del trabajo docente y los retos de su evaluación: resultados internacionales y procesos nacionales de reforma educativa", en Ramírez, R. (coord.), *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*, México, Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República.
- SÁNCHEZ, R., 1998. *Derecho y educación*, México, Porrúa.

FUENTES ELECTRÓNICAS

- Aspectos relevantes. Reforma Educativa 2013*. Disponible en: <http://www.itcg.edu.mx/pdf/Reforma_Educativa.pdf> (Último acceso: 5 de julio de 2015).
- Diario Oficial de la Federación, 2013, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación*. Disponible en: <http://www.sep.gob.mx/work/appsite/reforma_educativa/REFORMA_Ley_General_de_Educacion.pdf> (Último acceso: 12 de julio de 2015).
- _____, 2008. *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028684&fecha=17/01/2008> (Último acceso: 12 de agosto de 2015).
- _____, 2013. *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326569&fecha=13/12/2013> (Último acceso: 12 de julio de 2015).
- La Reforma Educativa 2013. Análisis general y alcances jurídico-laborales*. Disponible en: <<http://www.sev.gob.mx/educacion-media-superior-y-superior/files/2013/09/Reformas-Constitucionales-An%C3%A1lisis-y-alcances-Jur%C3%ADdico-Laborales.pdf>> (Último acceso: 12 de julio de 2015).
- Leyes reglamentarias de la reforma al Artículo 3º constitucional en materia educativa, 2013*. Disponible en: <<http://www.sev.gob.mx/educacion-media-superior-y-superior/files/2013/09/INFORMACION-REFORMA-EDUCATIVA.pdf>> (Último acceso: 5 de julio de 2015).

- MARTÍNEZ, F., 2001. "Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001", en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 27, O.E.I. Disponible en: <<http://www.rieoei.org/rie27a02.PDF>> (Último acceso: 19 de junio de 2015).
- NIETO, R. A., 2014. "Las políticas educativas en la educación en México", *Sociólogos: Blog de actualidad y Sociología*. Disponible en: <<http://sociologos.com/2014/08/31/las-politicas-educativas-en-la-educacion-basica-en-mexico/>> (Último acceso: 11 de julio de 2015).
- Pacto por México*, 2012. Disponible en: <<http://pactopormexico.org/Reforma-Educativa.pdf>> (Último acceso: 5 de julio de 2015).
- Reforma Educativa*, 2007. Cámara de Diputados, LX Legislatura. Centro de Documentación, Información y Análisis. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-17-07.pdf>> (Último acceso: 5 de julio de 2015).
- Reforma Educativa 2013*, Disponible en: <http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_EDUCATIVA.pdf> (Último acceso: 5 de julio de 2015).
- Reformas educativas recientes y nueva Ley de Educación. La modernización educativa en México*, s.f. Centro de Investigación y Estudios Avanzados del IPN, INEA-SEP. Disponible en: <<http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/servicios/hemeroteca/070/070008.pdf>> (Último acceso: 10 de agosto de 2015).

Migración forzada: un reto para la gestión local y las políticas públicas

Enrique Damián Palma Martínez

Laura Mota Díaz

RESUMEN

El desplazamiento forzado de personas, considerado como un tipo de migración, ha cobrado fuerza en el México contemporáneo. La irrupción de la violencia relacionada con el crimen organizado y el combate del Estado mexicano al narcotráfico han propiciado las condiciones necesarias para la multiplicación de este fenómeno. Aunque no con la misma intensidad de otras entidades, el Estado de México no es ajeno a esta dinámica poblacional, especialmente en la región sur sobre la cual damos cuenta en el presente documento. Nuestro planteamiento central argumenta que el desplazamiento interno forzado constituye un nuevo patrón de migración en el sur de la entidad, lo que supone nuevos retos para las administraciones municipales tanto de municipios expulsores como receptores, lo que hace impostergable repensar la gestión local en términos de la necesidad y posibilidad de ampliar sus facultades y capacidades para atender esta problemática.

INTRODUCCIÓN

Los movimientos migratorios en cualquiera de sus manifestaciones, ya sea como migraciones forzadas o voluntarias reflejan las desigualdades y desequilibrios entre territorios y grupos sociales, ya que la salida se escenifica en una serie de problemas vitales y necesidades que de una u otra forma no están satisfechas en el lugar de origen (Soledad, 2007).

En el caso de México, cuyos niveles de desigualdad económica y social son muy altos, la migración voluntaria o forzada ha sido recurrente a tal grado que se constituye en una estrategia de superación y/o supervivencia de numerosas poblaciones para hacer frente a los desequilibrios económicos y sociales que se viven en el país. A lo largo de más de un siglo, México se ha caracterizado por sus altos índices de emigración, principalmente con destino a Estados Unidos, lo que en la mayoría de los casos puede ser catalogado como un movimiento de tipo voluntario/laboral originado por factores económicos, en otras palabras es lo que refiere al llamado “sueño americano”.

Existe un debate en torno al caso de la migración por motivos laborales, con respecto a si ésta puede considerarse o no de tipo voluntario, dado que hay circunstancias que obligan a la persona a emigrar en busca de ingresos que le permitan satisfacer una serie de necesidades individuales y familiares. Pero más allá de esa cuestión, en la actualidad es posible presenciar, cada vez más, la migración forzada, cuya génesis se encuentra en los desequilibrios sociales vinculados a una realidad en la que el crimen organizado ostenta un amplio poder sobre diversos territorios.

En este tenor, es posible señalar que las causas del desplazamiento interno forzado en México se han ido modificando en las últimas décadas, pasando de los conflictos religiosos a la violencia relacionada con el crimen organizado y el combate al narcotráfico. Además de que los territorios afectados por el problema se han diversificado abarcando actualmente a la mayoría de entidades de la República mexicana.

Por su importancia cuantitativa, dispersión territorial y relevancia económica, la mayoría de los estudios en México se han concentrado en las migraciones de tipo económico e internacional, consideradas en lo general como voluntarias, relegando a un segundo plano la investigación sobre la migración forzada interna. Por esa razón, dada la relevancia actual del tema pretendemos aportar algunos elementos que contribuyan a la comprensión de esta creciente problemática y al mismo tiempo den apertura a otras líneas de investigación y/o debates.

Nuestro planteamiento se centra en dos temas fundamentales: 1) la emergencia de un nuevo patrón migratorio en el sur del Estado de México (migración forzada interna), y 2) los retos que esta realidad impone a la gestión local (municipal) para atender tal problemática tanto en los muni-

cipios expulsores como en los receptores, ante la indiferencia de los otros órdenes de gobierno (federal y estatal).

El texto está construido en tres grandes apartados: en primera instancia un marco teórico en el que se exponen las características que atendiendo a diversos criterios posee la migración forzada. En un segundo momento, reseñamos la evolución que ese fenómeno ha tenido en México, haciendo énfasis en la región sur del Estado de México. En un tercer momento nos referimos a las condiciones actuales de las administraciones locales en el Estado de México en términos de capacidades de gestión, para luego establecer los retos que le impone el desplazamiento interno forzado y cómo pueden afrontar esa situación.

CARACTERÍSTICAS DE LA MIGRACIÓN FORZADA

El estudio de la movilidad humana ha dado lugar a la elaboración de una tipología de las migraciones, atendiendo a distintos factores que la determinan; más allá del tiempo y el espacio como elementos para clasificar a la migración en temporal y/o definitiva (tiempo), o interna e internacional (espacio) (Sandoval, 1993; Beaujeu-Garnier, 1972; Puyol, 1986; Bustamante, 1979). Existe otro factor que incide en la categorización de la movilidad humana, y es el que refiere a la motivación para desplazarse. En tal sentido existen tres tipos de flujos migratorios:

1. *Migraciones voluntarias*. Son aquellas que obedecen fundamentalmente aspectos individuales, pues mediante la migración se busca satisfacer o mejorar intereses particulares, sin que intervengan, cuando menos de forma preponderante, presiones externas que obliguen al individuo o a un colectivo a emigrar (Elizaga y Mascisco Jr., 1975).
2. *Migraciones forzadas*. Son aquellos movimientos en los que una persona o un grupo de personas son forzadas a dejar su residencia habitual para huir de conflictos armados, situaciones de violencia generalizada o violaciones sistemáticas de sus derechos humanos, o para escapar de desastres naturales o provocados por el hombre. Se puede argumentar que las causas que generan las migraciones forzadas no permiten ningún tipo de decisión planeada, ya que por lo general estos

procesos se dan de un momento a otro (Gámez, 2013; Gómez *et al.*, 2008).

3. *Migración de retorno o repatriación.* Es el movimiento que devuelve a un migrante a su lugar de origen; este tipo de migración puede ser voluntario o forzoso, dependiendo de si es el resultado de la circularidad migratoria o de políticas migratorias del lugar donde se encuentre establecido el inmigrante (Elizaga y Mascisco Jr., 1975).

Cuando un individuo se ve orillado a tomar decisiones ante la pérdida de su empleo o de su poder adquisitivo es muy probable que opte por una estrategia de reproducción social, como es la migración laboral (voluntaria), siendo por lo general una decisión individual o familiar. Contrario a ello, en la migración forzada, el individuo se ve constreñido a partir para salvar su vida. A diferencia de lo que sucede en la migración voluntaria, cuyo motor es el factor *pull* o de atracción, en la migración forzada es el contexto expulsor el que detona la decisión de migrar (Riaño y Villa, 2009).

En la conceptualización de la migración forzada incide el factor espacio para determinar una subclasificación de este tipo de movilidad. Por una parte están aquellos hombres y mujeres que se ven forzados a cruzar una o varias fronteras para buscar protección, a consecuencia de un temor fundado de persecución por motivos de raza, religión o nacionalidad, por sus opiniones políticas, por su pertenencia a un grupo social, o por huir de las guerras y de la violencia en sus comunidades: a ellos se les denomina refugiados.

Por otra parte están aquellas personas que han tenido que huir de su lugar de residencia y emigrar dentro del territorio nacional porque su vida se encuentra en riesgo como consecuencia de un conflicto armado, situaciones de violencia, violaciones a los derechos humanos, entre otros; a este grupo se les denomina desplazados, o comúnmente desplazados internos forzados⁴ (Gómez *et al.*, 2008).

⁴Desplazado es aquella persona o grupo de personas que huyen de su lugar de residencia habitual con el objetivo de evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones a los derechos humanos o de catástrofes naturales, y que permanecen dentro de sus países. En primera instancia, los desplazados se movilizan dentro de límites regionales y en especial hacia áreas cercanas a las localidades de su salida con la expectativa de retornar, regreso que es difícil porque la situación de conflicto no varía sustancialmente en el corto plazo. Por lo tanto, en la mayoría de los casos, el o los desplazados

Como se puede observar, entre las categorías de refugiado y desplazado, la frontera de los territorios nacionales se constituye en el elemento diferenciador a partir del cual se determina el estatus legal del migrante. Por una parte, el refugiado es protegido a nivel internacional bajo el mandato de la Organización de las Naciones Unidas, en tanto que a nivel nacional, el Estado receptor debe brindarle la protección requerida para que se respeten sus derechos y no se les retorne a su país de origen. En contraste con el desplazado, la Convención de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967 estipula que la comunidad internacional no es la responsable legal de protegerlos. La responsabilidad primaria de su atención recae en los gobiernos nacionales, quienes deben suministrar la seguridad y el bienestar para todos los desplazados ubicados en su territorio, en tal sentido, a nivel internacional la obligación se concreta en complementar las acciones de la respuesta estatal ante esta situación (Gámez, 2013; Gómez *et al.*, 2008).

EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO EN MÉXICO

Hablar de desplazados en el México contemporáneo conduce necesariamente al estado de Chiapas, ya que dicha entidad ha llamado la atención nacional e internacional por el desencadenamiento de sucesos de diversa índole, que van desde los fuertes e interminables conflictos religiosos hasta las confrontaciones político-militares más recientes. No obstante, también se han dado otras situaciones de menor repercusión, como los sucesos de carácter religioso entre comunidades huicholas del estado de Nayarit, o entre huastecos en el estado de Hidalgo (Martínez, 2005).

En la última década se han ido sumando nuevos factores que condicionan el desplazamiento interno forzado de personas en México, tal es así que en la actualidad esta situación se explica en gran parte como producto del terror ocasionado por el crimen organizado y sus conflictos internos; de la militarización del combate al narcotráfico; de la criminalización de los luchadores sociales y de la creación de grandes proyectos de infraestructura. Así, el desplazamiento interno forzado se ha transformado en un recurso de sobrevivencia de poblaciones civiles frente a regímenes de violencia

no regresan y tienden a movilizarse de su destino inicial a otras localidades, centros urbanos y grandes ciudades (Deng, 1998; Salar y Castro, 2014; Salazar, 2008).

interna; a la vez que se ha convertido en una acción y reacción frente a situaciones extremas, ante la imposibilidad de que cualquier instancia gubernamental garantice no sólo la seguridad patrimonial, sino incluso la vida (Mestries, 2014; Salar y Castro, 2014).

La ausencia de Estado de derecho y la pérdida de control territorial por las instituciones políticas y de orden público ocasionaron la feudalización de amplias zonas por parte de grupos de delincuencia organizada y político-militares que aterrorizan a los habitantes generando flujos de éxodo de su población, por lo cual estos desplazados se refugian en otro municipio o ciudad de la misma entidad federativa o de otra y en ciertos casos, en Estados Unidos (Mestries, 2014).

El enfrentamiento entre grupos delictivos y la creciente militarización de la guerra contra el crimen organizado han orillado a núcleos poblacionales a refugiarse en lugares donde no existen los recursos necesarios para llevar adelante una vida normal.

Ante estas condiciones, el desplazamiento en México se ha convertido en una huida, escape o evasión a poderes y fuerzas en disputa; es un último recurso de garantía y resistencia que después de decidido se implementa de forma inmediata en el corto o mediano plazo. Se realiza individual, familiar, colectiva o masivamente y debe considerarse una estrategia forzada de sobrevivencia (Salar y Castro, 2014).

Así que además de los muertos, la lucha contra el narcotráfico en México ha causado que miles de personas hayan abandonado sus hogares por amenazas a su integridad derivadas del clima de violencia en sus comunidades. Sin embargo, a los ojos del gobierno mexicano los desplazados son invisibles, esta ceguera intencional pretende ocultar que está siendo rebasado por la violencia.

Esta política de desconocimiento ha ocasionado que el Estado mexicano no tenga un registro exacto de los desplazados en el país pero más grave aún, ha impedido que organismos como la Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR, por sus siglas en inglés) pueda tener una estrategia para asistir a la población movilizada. El desplazamiento forzado en México, si bien existe no se registra; el rastreo es *a posteriori* y no es sino hasta que las comunidades de destino presentan dificultades para asumir el tamaño de estas movilizaciones que alcanzan el tinte de problema social (Salar y Castro, 2014).

Ante esas carencias, diversos organismos y/o autores se han dado a la tarea de elaborar datos aproximados que dimensionen el tamaño del problema. Así Salar y Castro (2014) ponen la cifra en 700 mil desplazados; Turati (2011) refiere 230 mil, mientras que el Centro de Monitoreo de Desplazados Internos de Estados Unidos señalaba hasta mayo de 2012, la existencia de 240 mil personas desplazadas por la violencia.

En el año 2013, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) contempló en su agenda nacional la situación de los desplazados en México por violencia del crimen organizado y reconoció a los estados de Chihuahua, Tamaulipas, Michoacán, Durango y Sinaloa como los más afectados (Salar y Castro, 2014).

Benavides y Petargo (2012) señalan que Tamaulipas, Chihuahua, Sinaloa, Sonora, Durango, Baja California, Nuevo León, Michoacán, Guerrero y Veracruz son las principales entidades federativas afectadas por el desplazamiento vinculado a la violencia asociada al narcotráfico.

Mestries (2014), retomando a Zermeño (2011), Turati (2011) y Carrasco (2011) elabora un recuento de los estados que perdieron más población debido a la violencia en la última década, desagregando además los municipios correspondientes. En el siguiente cuadro enlistamos dicha información.

Tabla 1
Estados con mayor pérdida de población debido a la violencia

<i>Estados</i>	<i>Municipios afectados</i>
Chihuahua	Nueve municipios afectados entre ellos: Ciudad Juárez, Valle de Juárez, Guadalupe, Praxedis Guerrero y Ahumada.
Michoacán	Trece municipios de Tierra Caliente, costa y Sierra Occidental.
Tamaulipas	Doce municipios afectados en la zona fronteriza, el centro y la costa. Los más importantes son Ciudad Mier, Camargo y San Fernando.
Nuevo León	Municipios, sobre todo de la zona metropolitana y la región citrícola.
Sinaloa	Siete municipios afectados en la región serrana y el centro.
Durango	En la Sierra Madre Oriental, la región Tepehuana y La Laguna, siendo los municipios más afectados San Dimas, Mezquital y Pueblo Nuevo.
Morelos	El municipio más afectado ha sido la capital, Cuernavaca.
San Luis Potosí	Las localidades más afectadas han sido Villa de Ramos y Matehuala.

Tabla 1 (Continuación)

<i>Estados</i>	<i>Municipios afectados</i>
Zacatecas	Algunos pueblos de los Cañones, Jerez, Fresnillo y Sombrerete están semi-abandonados debido a la violencia delictiva.
Guerrero	Los municipios de Tierra Caliente, de la Costa y la Sierra se han visto afectados por los desplazamientos forzados.
Veracruz	Hay desplazados en el norte del estado, la Costa Centro y la región de Córdoba.
Coahuila	Los municipios de Allende, Nava, Piedras Negras y Monclova, entre otros.

Fuente: Carrasco, 2014; Mestries, 2014; Turati, 2011 y Zermeño, 2011.

La violencia es el común denominador en los desplazamientos forzados, la cual se extendió a partir de 2006 y ha tenido su punto más álgido en 2010; sin embargo, esto no es nuevo pues en el caso de Sinaloa la violencia del narco y del ejército provocaron desde la década de los ochenta la desaparición de pueblos enteros de la sierra; el éxodo se dirigió a ciudades fronterizas como Tijuana. En el caso de estados como Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas, la violencia se ha recrudecido debido a tres factores:

la guerra encarnizada entre cárteles por el control de plazas y rutas de la droga, particularmente entre los Zetas y el Cártel del Golfo; la estrategia de los Zetas, de formación militar, de asegurarse no sólo rutas de trasiego y plazas de venta, sino el control de territorios donde puedan ejercer otros negocios ilegales; y la incapacidad del Estado para controlar esta violencia y desarmar las estructuras del crimen organizado (Mestries, 2014: 21).

Como podemos observar, en ninguna de las aproximaciones estadísticas presentadas aparece el Estado de México como una de las principales entidades federativas que presentan la problemática aquí referida; sin embargo, de manera más reciente el sur de la entidad ha venido experimentando una degradación social como resultado de la violencia relacionada con el crimen organizado. En nuestro siguiente apartado exponemos algunas de las nuevas realidades de dicha zona y cómo han impactado al proceso de migración.

La migración en las comunidades rurales del Estado de México no es nueva, se viene desarrollando desde hace varios años, principalmente en la zona sur de la entidad que es la región con mayor tradición migratoria. La inserción amplia del migrante rural mexiquense inició en la Segunda Guerra Mundial con la implementación del Programa Bracero,² aunque existen indicios de flujos migratorios a la Unión Americana desde las primeras décadas del siglo pasado (Arzate y Vizcarra, 2007; Durand y Massey, 2003).

La conclusión del Programa Bracero en 1964 no significó la culminación de los flujos migratorios de los municipios del sur de la entidad, solamente representó un cambio en la modalidad de la migración, pues al ya no gozar de la seguridad que daba el trabajo protegido por el Programa Bracero, se inició la migración indocumentada que se ha venido prolongando hasta la actualidad, siendo el tipo de movimiento poblacional más significativo. Cabe destacar que con el proceso de residencias y ciudadanías que derivó de la Ley de Control y Reforma de la Migración (IRCA, por sus siglas en inglés) muchos migrantes del sur del estado pudieron legalizar su estancia en Estados Unidos (González, 2002).

Si bien, la IRCA posibilitó la regularización del estatus migratorio de muchos migrantes del sur de la entidad, también supuso restricciones para nuevos flujos migratorios; las prohibiciones se fueron incrementando a mediados de los noventa con la implementación de la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA, por sus siglas en inglés). A estas reformas legales hay que agregar el profundo sentimiento antiinmigrante de los sectores más conservadores de la política estadounidense, además de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 que criminalizaron la migración indocumentada. Sin embargo, pese a este cúmulo de restricciones, la movilidad de personas del sur mexiquense hacia Estados Unidos no se detuvo, lo que significa que en su conjunto los factores internos de expulsión superaron, y por mucho, a los externos de inhibición migratoria.

²Acuerdo entre los gobiernos de México y Estados Unidos para la contratación de trabajadores mexicanos para las labores de la agricultura en los estados del suroeste de la Unión Americana. Fue firmado el 4 de agosto de 1942 por los gobiernos de Franklin D. Roosevelt y Manuel Ávila Camacho.

En resumen, la migración de los mexiquenses del sur del Estado de México podría conceptualizarse como una movilidad determinada por factores como: la tradición migratoria de la región, los escenarios de atracción-expulsión que han hecho sumamente atractiva la estrategia de emigrar, la construcción de redes sociales y la repetición constante del fenómeno. Estas condiciones han determinado una migración de tipo laboral, internacional y temporal: aunque con el tiempo, a raíz de las restricciones para la circularidad migratoria se ha vuelto permanente, y en el límite de considerarse una migración voluntaria en virtud de las condiciones socioeconómicas de la región.³

Durante casi un siglo los factores arriba enunciados se reprodujeron de manera tal que el fenómeno migratorio en la zona tuvo un comportamiento relativamente estable, que permitía puntualizar las causas de expulsión-atracción para que el individuo tomara la decisión de emigrar a Estados Unidos. Sin embargo, en la última década la creciente ola delictiva y la denominada guerra contra el narcotráfico, se han convertido en variables que influyen en la movilidad poblacional de los habitantes del sur del Estado de México.

La ubicación geográfica le ha jugado en contra a diversos municipios del sur del Estado de México, pues al localizarse en lo que comúnmente se denomina el triángulo de la brecha, conocido así por ser la confluencia entre los estados de México, Guerrero y Michoacán: ha ocasionado que grupos delictivos como la familia michoacana, los pelones, los Zetas, guerreros unidos, los caballeros templarios o el cártel Jalisco nueva generación, se disputen la plaza, extendiendo con ello la violencia, extorsiones y secuestros,

³Para ampliar la información sobre el comportamiento y evolución de la migración mexiquense se recomiendan los diversos estudios que se han hecho al respecto. Señalamos dos en particular: el primero es "Migración, democracia y desarrollo. La experiencia mexiquense", en el cual se abordan asuntos como los derechos humanos, democracia, prácticas institucionales, características socioeconómicas y demográficas de las comunidades migrantes, así como la identidad y proceso comunitarios en la migración mexiquense (Baca *et al.*, 2009).

Por otra parte en "Migración internacional, territorios y sujetos migrantes del Estado de México" se aborda la evolución de la migración mexiquense a partir de estudios de caso, trabajos de campo, análisis cualitativos y cuantitativos. En el texto se analizan los efectos bidireccionales de la migración, recuperando la opinión de los actores de la movilidad, dándole relevancia a sus relaciones familiares y comunitarias; además de considerar a actores poco abordados en los estudios migratorios mexiquenses como el caso de las mujeres y los migrantes de retorno (Baca y Salas, 2015).

entre otros crímenes. En los siguientes mapas se visualiza la región sur de la entidad a la cual hacemos referencia.

Mapa 1
El sur del Estado de México y su relación con Tierra Caliente



Fuente: *Milenio Diario*.

El interés que suscita dicha región, tanto para el narcotráfico como para crimen organizado se da por tres condiciones: la primera porque es parte de la ruta para el trasiego de enervantes hacia Estados Unidos, debido a la relativa cercanía que tiene con el puerto de Acapulco, lugar de entrada de químicos que sirven para la elaboración de drogas sintéticas; la segunda, porque sus condiciones orográficas convierten a la región en una zona ideal para el establecimiento de los denominados narcolaboratorios en donde se producen drogas sintéticas; la tercera, porque constituye la puerta de entrada de los grupos delictivos de los vecinos estados de Michoacán y Guerrero al Estado de México.

En la última década la violencia en la región sur de la entidad se ha acentuado, al igual que en el resto del país; lo que está documentado en diversos medios, tanto locales como nacionales.⁴

⁴*La Jornada* (4 de julio de 2012; 2 y 6 de mayo de 2014; 12 de agosto de 2014; 8 de julio de 2015); *Proceso* (8 de marzo de 2011, 27 de marzo de 2011); *Milenio Diario* (20 de julio de 2009); *El Sol de Toluca* (16 de agosto de 2009); *SDP noticias* (1 de septiembre de 2012); *Estado Mayor* (2 de noviembre de 2012; 5 de agosto de 2013; 29 de abril de 2014).

Según el Índice de Inseguridad Ciudadana y Violencia, publicado en 2010 por la Organización México Evalúa, el Estado de México se ubicó en los primeros lugares de inseguridad, dado tres factores: una alta victimización; una elevada proporción de delitos a mano armada; y una intensa percepción ciudadana de inseguridad. Al respecto, las cifras señalaban que era la entidad federativa donde más delitos se reportan (uno de cada seis delitos en el país se denuncian en el estado); presentaba la segunda prevalencia delictiva más alta de México; era la tercera entidad federativa como mayor cantidad de homicidios intencionales (es decir, en términos absolutos); presentaba la más alta tasa de delitos a mano armada; y por último, en el Estado de México un 59 por ciento de los mayores de 18 años encuestados consideraban que su municipio era inseguro. Si bien las cifras no están desagregadas por regiones, ni mucho menos por municipios, nos permiten observar la relevancia que ha ido adquiriendo el crimen organizado en la entidad.

En consonancia con lo que hemos señalado, en el artículo “Inseguridad y violencia. Narrativas en torno a la violencia y la inseguridad en el Estado de México”, se refiere lo siguiente:

En el sur de la entidad (Tejupilco, Luvianos, Temascaltepec, Zumpahuacán, Zacualpan) se percibe una entrada completa de grupos del crimen organizado que buscan legitimidad a través de prácticas de implementación de justicia contra el agiotista local o con apoyos permanentes a la fiesta tradicional de la región, cooptan a los jóvenes mediante el uso de la coyuntura (endeudamiento para ayudar a la madre a salir de una enfermedad, ayudar a los hermanos menores a continuar con sus estudios, etcétera). La sociedad vive con temor; el miedo se configura como el eje a través del cual se organiza la vida, la tendencia dominante se circunscribe a la individuación de la estrategia para enfrentar el miedo y los pocos miembros de la sociedad que se organizan, lo hacen sin tener la seguridad de que las instituciones del Estado les garanticen su vida y patrimonio (González *et al.*, 2012: 94-95).

Relacionado con las situaciones referidas, en una entrevista realizada el 11 de octubre de 2011 al entonces alcalde de Luvianos, Zeferino Cabrera Mondragón, el funcionario público nos hizo algunas acotaciones sobre la problemática de la violencia y su relación con la migración aportando lo siguiente:

[...] por el cierre de fronteras, la falta de empleo allá (Estados Unidos), con la crisis allá a raíz de las torres gemelas (ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington) la falta de empleo, pues ya no es un sueño (el sueño americano) en realidad, ya quien quiere estar allá no porque ya no va a estar mejor económicamente, sino porque va a estar más seguro allá que aquí, no por lo que sucede en Luvianos, si no por lo que sucede en todo el país: los problemas de inseguridad.

Nuestro entrevistado hacía mucho hincapié en la delincuencia organizada, y refería que además de la emigración a Estados Unidos, la incorporación al crimen se ha convertido en una opción de vida, ya que “[...] tú quieres formar un hogar y no hay con qué, y del otro lado, de la delincuencia te ofrecen 20 mil o 30 mil al mes para que estés oreja con un radio y estés informando viendo que es lo que pasa”.

Por último, y no menos importante nos indicaba que el problema de la violencia relacionada con la delincuencia organizada se estaba convirtiendo en factor para salir del municipio, por lo que la emigración representaba una estrategia de supervivencia, lo más relevante de esta declaración es que el propio alcalde señalaba que la movilidad no era de tipo internacional, lo que convertía a los emigrados en desplazados internos forzados.

En resumen, además de trastocar las actividades diarias de los habitantes del sur del Estado de México, la violencia relacionada con el crimen organizado está propiciando las condiciones necesarias para que emerja un nuevo perfil de migrante en los municipios sureños de la entidad, un migrante que lejos de recurrir a los mercados laborales extranjeros para mejorar sus condiciones de vida, considera movilizarse para asegurar ya no su integridad patrimonial, sino su vida misma. Es decir, más allá del migrante laboral-internacional, las condiciones están creando el perfil de un desplazado interno forzado.

Esta situación implicaría una problemática bidireccional: por un lado, el asunto de seguridad de los municipios de origen (en este caso específico las localidades sureñas del Estado de México), y por el otro lado, los municipios mexiquenses que se están convirtiendo en receptores de dicha población, la cual reclamará servicios públicos: empleo, salud, educación, entre otras demandas. Planteamos que serán municipios mexiquenses los que recibirán a los desplazados, porque como ya señalábamos, éstos en un

primer momento se movilizan hacia áreas cercanas a las localidades de salida, principalmente centros urbanos y grandes ciudades.

Ante esta naciente pero creciente problemática, los cuestionamientos son: ¿Cuál es la respuesta institucional ante el problema? ¿Cuáles son las herramientas normativo-institucionales con las que cuentan los gobiernos locales de frente al fenómeno enunciado? ¿Qué tipo de acciones deberían emprender las autoridades locales? En nuestro siguiente apartado, intentaremos dar algunas respuestas a las interrogantes planteadas.

LA GESTIÓN LOCAL ANTE LA EMERGENCIA DE UN NUEVO PATRÓN MIGRATORIO EN EL SUR DEL ESTADO DE MÉXICO

Los elementos que integran la migración del siglo XXI se han diversificado y hecho más complejos, siendo componentes endógenos y exógenos los que la conforman para que se amalgame el proceso actual. Es por eso que entender el fenómeno y explicarlo es cada vez más complicado, ya que asume facetas provenientes de múltiples orígenes (Monroy y Ojeda, 2009).

Sin embargo, la acción gubernamental no ha hecho eco de esta nueva realidad, por lo que la respuesta institucional se ha circunscrito a programas que buscan administrar la migración de tipo internacional, con los que se pretende minimizar los riesgos y maximizar los beneficios de trasladarse a Estados Unidos. Desde hace poco más de 15 años existen programas como: Grupos Beta, Programa Paisano, Programa de Repatriación, Vete sano, regresa sano y el más publicitado de todos el 3×1 para Migrantes.

Programáticamente, queda patentado que el gobierno no reconoce el desplazamiento interno forzado en nuestro país,⁵ por lo que no hay acciones direccionadas a confrontar los efectos de esta problemática.

Más allá de los programas, la acción gubernamental se identifica en la construcción de un marco normativo en el que se estipulen los límites del

⁵En nuestro caso de estudio existe técnicamente un impedimento para reconocer el desplazamiento forzado, pues no se cumple con una característica distintiva que es el conflicto generalizado. En efecto, los conflictos militarizados y las acciones de violencia de los poderes *de facto*, ocurren a escala regional y local, no simultáneos, no homogéneos y no por enfrentamientos entre las mismas organizaciones. No obstante, el fenómeno incluye diversas situaciones de violación sistemática de los derechos humanos: contra el derecho a la residencia, contra la autonomía, violencia sexual, entre otros (Salar y Castro, 2014).

quehacer gubernamental en términos de jurisdicción y sobre temáticas en particular. Como ya hemos señalado, lo que nos interesa es tener claro el panorama sobre las capacidades institucionales de los gobiernos municipales (en específico los del Estado de México) de cara al emergente patrón migratorio en la entidad.

Cabe señalar que el municipio mexiquense está regulado por tres ordenamientos jurídicos: 1) el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2) el Título V (de los artículos 112 al 128) de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; y 3) la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. En estas disposiciones se puntualiza el estatus jurídico, funciones, facultades, atribuciones, conformación y tipología de los municipios mexiquenses. Salvo por un artículo de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, al que nos referiremos más adelante, no se estipulan funciones o atribuciones para el municipio en materia migratoria.

Además de la normatividad que regula al municipio, está aquella relacionada con el tema migratorio, siendo ésta la Ley de Migración (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 2011) y el Reglamento de la Ley de Migración (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de septiembre de 2012, entrando en vigor a partir del 12 de noviembre de 2013). En estos dos preceptos no se reconoce el asunto de los desplazados internos forzados, pues en general se limitan a observar los aspectos básicos de la gestión migratoria.

Prácticamente no se contemplan en la Ley de Migración y su reglamento atribuciones y facultades a las entidades federativas en la gestión migratoria; tampoco a los municipios se les considera cuando es en los espacios locales donde se reflejan las carencias y necesidades derivadas de los diferentes tipos de migración que se presentan en México.

Por considerar que la regulación de la migración es una facultad del orden federal no existe en el Estado de México una ley que estipule funciones y atribuciones del municipio en materia migratoria. La referencia más importante sobre este punto es el Decreto No. 344 de la LVII Legislatura del Estado de México que modifica el Artículo 69 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en este apartado se mencionan las comisiones permanentes que auxiliaran para el eficaz desempeño de sus funciones al ayuntamiento.

La reforma a este artículo implicó la aparición de la Comisión de Apoyo y Atención al Migrante (inciso Q del Artículo 69 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México) como una comisión permanente de los 125 ayuntamientos mexiquenses. Esta adición se efectuó con el argumento de atender más eficientemente la problemática derivada del fenómeno migratorio, pues al ser las autoridades municipales el contacto más directo con la ciudadanía están en la obligación de realizar esfuerzos a partir del diseño e implementación de programas específicos y acciones encaminadas a atender la problemática en la materia por lo que la creación de la comisión de apoyo y atención al migrante es un imperativo, principalmente en los municipios donde se acentúa la movilidad poblacional internacional.

Como se puede observar, los municipios mexiquenses están constituidos por definiciones fundamentalmente legales; pese a estar regidos en lo general por el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la realidad de su campo de acción está precedida por múltiples formas de resolver los problemas y las necesidades locales. El municipio se ha venido transformando en las últimas tres décadas, adoptando nuevos roles y responsabilidades; sin embargo, siguen estando presentes factores históricos que impiden el logro eficiente de las tareas que afronta la administración municipal. Ramos García (2008) identifica seis condiciones relacionadas con este punto:

1. *La fragilidad del marco normativo*, si bien el municipio tiene la facultad de organizar y reglamentar su Administración Pública, ésta transcurre en un escenario de insuficiencia y obsolescencia de las leyes y reglamentos que rigen en los municipios.
2. *La persistencia de sistemas administrativos obsoletos* en muchos de los casos altamente improvisados y casi siempre inadecuados para la amplia agenda de asuntos municipales; esto genera ineficiencia y derroche de los escasos recursos disponibles. La ineficiencia administrativa es consecuencia de un deficiente sistema de gestión cuyos enfoques han evolucionado bastante en los últimos años pero no han logrado integrarse en la mayor parte de los municipios mexicanos a causa de una escasa profesionalización del servicio público.
3. *La precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales*, los cuales no están técnicamente actualizados y suficientemente exten-

didados para atender de forma adecuada —en cobertura y calidad— a la totalidad de usuarios.

4. *La falta de profesionalización de los funcionarios municipales*, los cuales generalmente llegan a la administración municipal sin una experiencia o preparación previa, sin los conocimientos técnicos necesarios y sin el espíritu y ética de servicio público deseable.
5. *La ausencia de sistemas de planeación municipal* que den una visión de mediano y largo plazos al desarrollo local. La visión de corto plazo sin evaluar las consecuencias de cada decisión, sin involucrar agentes no gubernamentales y sin tener clara una concepción integral de las acciones, es parte del escenario común de los municipios del país.
6. *La ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local* que permita concebir al municipio como un agente promotor del desarrollo y parte de un proyecto regional, con actores diversos y recursos a la vez complementarios y en competencia entre regiones del país. La visión del municipio como un ente aislado, que debe ser autosuficiente y único, ha generado ineficacia en sus políticas y debilidad en sus proyectos (Ramos, 2008: 17-19).

Además está el grave problema de la persistencia de una cultura política y de gestión que no permite generalizar los cambios al conjunto de la administración local, es decir, existe una capacidad limitada para rediseñar la gestión local y, particularmente generar procesos eficaces de planeación (Ramos, 2008).

Como se puede observar, las capacidades institucionales otorgadas por la ley a los municipios mexiquenses en materia migratoria son prácticamente inéditas; aunado al hecho de que las administraciones locales tienen un cúmulo de falencias que limitan el actuar de los municipios. Estas condiciones vuelven más importante la capacidad de negociación, diálogo y gestión de los administradores municipales para afrontar la nueva realidad derivada de los diversos tipos de movilidad poblacional.

El no reconocimiento del problema, las escasas capacidades institucionales y las condiciones actuales de las administraciones municipales en el Estado de México, vuelven más complejo el reto para las gestiones locales de afrontar las consecuencias inmediatas del desplazamiento interno forzado, tanto en los municipios de origen como en los de destino.

A pesar de las limitaciones que presentan las administraciones municipales, consideramos que deben articular políticas públicas⁶ encaminadas a atender las consecuencias del desplazamiento forzado de personas. Cuatro son las razones para ello:

- a) Pese a las restricciones legales, existe un amplio consenso (Herrera, 2004) respecto a que no se requieren atribuciones o facultades de Estado para que los gobiernos municipales se sensibilicen y actúen en torno a la problemática derivada de los distintos tipos de migración. No obstante, las limitantes en la práctica del federalismo, éste ofrece alternativas de conducción política y administrativa que muchos municipios han subutilizado.
- b) La relativa autonomía que el municipio posee en materia de regulación, en uso de facultades exclusivas, le ofrece la posibilidad de imaginar políticas públicas que eventualmente no requieren de inversiones especiales ni de incrementos al gasto público: pueden ser políticas estrictamente basadas en el uso inteligente de la capacidad reglamentaria y de gestión que está a su alcance, y que pueden modificar sustancialmente la calidad de vida de una comunidad completa (Merino, 2007).
- c) El municipio en México ha sido un elemento primario en la transición político-electoral del país, si bien lentamente ha incrementado sus herramientas técnico-administrativas y ha ido avanzando en la atención de temas no tradicionales.
- d) En los últimos años, los gobiernos locales han abandonado su concentración en la producción de bienes y servicios para ampliar su accionar a la producción de acción pública, es decir, en la institucionalización de redes de acción municipal que afrontan la denominada problemática no tradicional.

⁶Se entiende por política pública aquella acción de gobierno que es estructurada, estable, sistemática en su operación, orientada a la realización de objetivos públicos deseados y que se considera idónea para alcanzar los objetivos a los que se aspira, transformando así el resultado deseado en resultado esperado; la política pública es un curso de acción con una doble dimensión: política y técnica; con un componente normativo y un componente científico-técnico. En resumen, la política pública es el modo como el gobierno aborda de manera permanente el cumplimiento de las funciones públicas o la atención de problemas públicos (Aguilar, 2010).

Si bien el contexto actual de los espacios locales en México no resulta el más óptimo, la naturaleza del municipio le convierte en el espacio social e institucional necesario e imprescindible para convertir las grandes metas nacionales en iniciativas concretas disponibles en el escenario cotidiano de las personas.

Además, son los municipios los que enfrentan en primera instancia los efectos que la migración forzosa deja a su paso; al dejar de ser un problema coyuntural para convertirse en uno estructural, la violencia asociada al crimen organizado y el combate al narcotráfico implica la puesta en marcha de una política de seguridad elaborada, consensuada y respaldada por los tres órdenes de gobierno, por lo que el municipio juega un papel fundamental, pues son los que tienen el pulso de la situación y sus aportaciones pueden determinar el éxito o fracaso de una estrategia de seguridad que tendría que adaptarse a realidades locales y no a la inversa.

Por otra parte, los municipios receptores son los que enfrentan en primera instancia las demandas de los desplazados que se asientan dentro de sus confines; las necesidades de los recién llegados pueden ser similares a la población nativa (servicios públicos, salud, educación, empleo), sin embargo, las condiciones no son las mismas, lo que los convierte en una población más vulnerable que requiere una atención diferenciada en términos de equidad.

La construcción de políticas públicas, desde lo local, que atiendan los efectos derivados de la migración forzada implica que los gobiernos municipales asuman como responsabilidad propia el bienestar integral de todos los habitantes del municipio. Esto conlleva la inclusión de diversos actores del espacio local (empresarios, asociaciones, intelectuales, organizaciones diversas), además de realizar funciones que por ley no le corresponden atender al gobierno local pero que puede o debe atender (Cabrerero, 2003).

La atención a la problemática derivada del patrón migratorio emergente en el sur de la entidad supone que los gobiernos locales amplíen su visión y espacio de intervención y por lo tanto expandan y profundicen su agenda de políticas públicas. Este proceso implicaría que las administraciones municipales se vean obligadas a construir redes de actores en torno a la acción pública, a innovar en materia de gestión, a generar consensos y a vigorizar el capital social.

La política pública de atención a los desplazados tendría que considerar cuando menos los siguientes puntos: la protección a los derechos humanos y libertades del derecho internacional; la protección a las poblaciones por parte de las autoridades; la asistencia en el proceso del desplazamiento, dando prioridad de asistencia a mujeres madres y población dependiente de éstas; la protección en escenarios de conflicto armado y violencia ejercida contra la población civil; y la asistencia y garantías en retornos, reasentamientos y/o reintegración. Éstos son aspectos que en su conjunto privilegian la prevención, protección y asistencia; y, anticipan procesos de justicia, reparación de daños, y restitución de derechos, beneficios y demás resarcimientos a daños ocasionados. Estos puntos abren la posibilidad de instrumentar normas, acciones y políticas públicas que garanticen la sobrevivencia, protejan y reparen el daño causado a las poblaciones afectadas (Deng, 1998).

Ante los nuevos retos que implica el emergente patrón migratorio en la entidad, el espacio local requiere transitar hacia gobiernos con características específicas, así como construir capacidades institucionales mayores y adecuadas para atender con eficacia, eficiencia y efectividad los asuntos públicos del entorno inmediato. Confrontar los nuevos contextos implica que las gestiones locales entiendan a la acción gubernamental como el resultado de un entramado institucional y de un conjunto de actores que con diferentes intereses participan en la atención de problemas públicos en el marco de una agenda no tradicional de políticas públicas. Si los gobiernos municipales y su Administración Pública no se adaptan a las nuevas circunstancias sociales se verán reducidos a simples figuras expectantes e irresolutas en las nuevas problemáticas locales.

En resumen, las políticas públicas que atiendan las movilizaciones forzadas de población, deben partir del reconocimiento del problema, no centrarse en la gestión y gobernabilidad migratoria, tienen que extenderse al campo de los determinantes e impactos o consecuencias del desplazamiento humano con una perspectiva transversal que integre criterios y consideraciones migratorias en otras políticas públicas nacionales. Es decir, se requiere alcanzar una conjunción entre políticas específicas para atender a los desplazados y políticas diseñadas para toda la población.

CONCLUSIONES

Durante el siglo xx, el desplazamiento interno forzado se ha constituido en un componente de los procesos migratorios en el mundo. El fenómeno en México ha pasado por diversos momentos, hasta hace poco más de una década se conceptualizaba como un problema relacionado principalmente con los conflictos religiosos y el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas. Actualmente se plantea como un problema fundamental de las comunidades afectadas por la violencia derivada de conflictos armados vinculados al crimen organizado.

Los desplazamientos forzados trastocan la estructura social de las comunidades, de por sí ya afectada por el contexto de violencia. Las poblaciones alteradas en sus dinámicas contemporáneas se desarticulan, ya que al romperse el tejido social se trastocan los modos de producción, la organización política y las prácticas tradicionales que dan sentido cultural a la reproducción social. Además en las comunidades receptoras se fraguan nuevas relaciones sociales entre los desplazados y los nativos, tienen que enfrentar nuevas demandas de una población ya de por sí vulnerable.

El desplazamiento forzado implica una grave violación a los derechos humanos que produce un profundo deterioro de la calidad de vida de los desplazados, una de sus mayores pérdidas es la afectación a su condición de ciudadanos pues sus derechos cívicos, sociales y políticos se encuentran seriamente mermados (derecho de propiedad, al trabajo formal, salud, educación, entre otros), por lo tanto los desplazados internos forzados tienen complicaciones para satisfacer sus necesidades básicas.

De esta manera, los desplazados se constituyen en un colectivo que tiene una serie de necesidades sociales a partir del evento violento que los desterró y desde el cual se enfrentan a una situación donde es perentorio encontrar oportunidades de vida en el espacio al que emigran, ya que no existen condiciones para un retorno hacia los lugares de procedencia por la permanencia del conflicto y los dispositivos que un día provocaron el desplazamiento forzado. Por tanto, el abandono del Estado y sus instituciones expone aún más a colectivos humanos frágiles y vulnerables con necesidades sociales específicas que requieren acciones intersectoriales para transformar la realidad y construir condiciones de vida digna (Gómez *et al.*, 2008).

Como hemos podido constatar, el desplazamiento forzado es ya una realidad en México; sin embargo, su visibilidad depende en parte del reconocimiento oficial e institucional y éste no ha llegado. El no reconocimiento por parte de las autoridades del desplazamiento forzado, producto de la violencia relacionada con el crimen organizado, se hace evidente en las inexistentes políticas públicas dirigidas a atender el problema.

Esta política de la no política se tiene que modificar en el corto y el mediano plazo pues se requiere un reconocimiento jurídico del problema para poder acceder a apoyos internacionales; además se hace necesaria una política pública que proporcione protección y condiciones de asentamiento decentes a los desplazados internos forzados y que les permita minimizar sus pérdidas en un nuevo centro de población o recuperar sus bienes en su lugar de origen.

Afrontar este reto implica la participación de las administraciones locales que como ya hemos señalado enfrentan en primera instancia los efectos del desplazamiento humano, por lo que se hace necesaria una real capacidad de gestión que permita atenuar los efectos negativos del desplazamiento, en ese tenor, agregamos también que ya es tiempo de que las administraciones municipales tengan una reforma profunda para que puedan ser capaces de gestionar la nueva y compleja realidad.

Los municipios mexiquenses involucrados en la problemática (tanto los de origen como los de destino), tienen frente a sí el reto y la oportunidad de atender esta reciente problemática, la que podríamos catalogar además como una responsabilidad ética. Si bien cuantitativamente el desplazamiento en el Estado de México no es tan significativo, sí es un tema que debe considerarse en la agenda local de políticas públicas pues no es necesario esperar que el problema tenga proporciones similares a las de otros estados (Tamaulipas, Chihuahua o Sinaloa). Las administraciones locales están a tiempo de procurar que los efectos negativos no se acumulen y se conviertan en el mediano plazo en una problemática sin solución.

FUENTES CONSULTADAS

- AGUILAR VILLANUEVA, L. F., 2010. "Introducción", en Aguilar Villanueva, L. F. (coord.), *Política Pública*, México, Siglo XXI Editores/Biblioteca de Administración Pública, pp. 17-60.
- ARZATE SALGADO, J. y Vizcarra Bordi, I., 2007. "De la migración masculina transnacional: violencia estructural y género en comunidades campesinas del Estado de México", *Migración y Desarrollo*, núm. 9, segundo semestre, Zacatecas, Red Internacional de Migración y Desarrollo, pp. 95-142.
- BACA TAVIRA, N., Herrera Tapia, F. y González Orihuela, R. (coords.), 2009. *Migración, democracia y desarrollo. La experiencia mexicana*, México, Instituto Electoral del Estado de México, p. 272.
- BACA TAVIRA, N. y Salas Alfaro, R. (coords.), 2015. *Migración internacional, territorios y sujetos migrantes del Estado de México*, México, Ediciones Eon/Universidad Autónoma del Estado de México, p. 183.
- BEAUJEU-GARNIER, J., 1972. *Demografía. Los grandes problemas de la población mundial*, Barcelona, Labor, p. 420.
- BENAVIDES, L. y Patargo, S., 2012. "México ante la crisis humanitaria de los desplazados internos", *Foreign Affairs Latinoamérica*, 12(4), México, pp. 77-88.
- BUSTAMANTE, J., 1979. "Emigración indocumentada a Estados Unidos", en Torres, B. (comp.), *Indocumentados, mitos y realidades*. México, El Colegio de México, pp. 23-60.
- CABRERO MENDOZA, E. (coord.), 2003. *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, p. 371.
- CARRASCO ARAIZAGA, J., 2011. "La 'guerra interna' toma forma", *Proceso*, 27 de marzo. Disponible en: <<http://www.proceso.com.mx/?p=266324>> [Último acceso: 31 de mayo de 2015].
- DENG, F. M., 1998. *Principios rectores de los desplazamientos internos*. Organización de Naciones Unidas. Disponible en: <<http://www.law.georgetown.edu/idp/spanish/GPspanish.pdf>> [Último acceso: 30 de mayo de 2015].
- DURAND, J. y Massey, D. S., 2003. *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México, Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma de Zacatecas, p. 210.
- ELIZAGA, J. C. y Mascisco Jr., J. J., 1975. *Migraciones internas: teoría, método y factores sociológicos*. Santiago de Chile, CELADE, p. 618.
- GAMÉZ GUTIÉRREZ, J., 2013. "Aproximación al desplazamiento forzado por la violencia", *Revista Latinoamericana de Bioética*, 13(2), julio-diciembre, Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada, pp. 104-125.
- GÓMEZ BUILLES, G. M., Arias, G. M. y De Souza Minayo, M. C., 2008. "Las migraciones forzadas por la violencia: el caso de Colombia", *Ciencia y Salud Pública*

- blica*, 1 (5), septiembre-octubre, Río de Janeiro, Asociación Brasileña de pos-graduados en Salud Pública, pp. 1649-1660.
- GONZÁLEZ BECERRIL, J. G., 2002. *Migración laboral internacional del Estado de México*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, UAEM, p. 332.
- GONZÁLEZ ORTIZ, F., Tinoco García, I. y Macedo García, A., 2012. "Inseguridad y violencia. Narrativas en torno a la violencia y la inseguridad en el Estado de México", *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 19(55), septiembre-diciembre, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, pp. 79-116.
- HERRERA TAPIA, F., 2004. "Gobiernos municipales y migración a Estados Unidos. Una agenda política pendiente en el Estado de México", *Revista IAPEM*, núm. 58, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, pp. 225-252.
- MARTÍNEZ VELASCO, G., 2005. "Conflicto étnico y migraciones forzadas en Chiapas", *Política y Cultura*, núm. 23, primavera, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, pp. 195-210.
- MERINO, M., 2007. *Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, p. 76.
- México Evalúa 2010. Índice de inseguridad ciudadana y violencia. Disponible en: <http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/INDICE_INSEGURIDAD-VIOLENCIA-LOW.pdf> (Último acceso: 28 de octubre de 2015).
- MESTRIES, F., 2014. "Los desplazados internos forzados: refugiados invisibles en su propia patria", *El Cotidiano*, núm. 183, enero-febrero, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, pp. 17-25.
- MONROY OJEDA, C. y Ojeda Sampson, A., 2009. "Concepciones sociales, políticas y criminológicas en torno a la migración ilegal", *Revista Quivera*, 11(2), junio-diciembre, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 167-190.
- PUYOL, R., 1986. *Población y espacio. Problemas demográficos mundiales*, México, Editorial Cincel, p. 136.
- RAMOS GARCÍA, J. M., 2008. *Gobiernos locales en México: hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo*, México, Colegio de la Frontera Norte/Miguel Ángel Porrúa, p. 215.
- RIAÑO ALCALÁ, P. y Villa Martínez, M., 2009. "Desplazamiento interno y refugio: reflexiones metodológicas sobre un proceso de investigación comparativa", en Rivera Sánchez, L. y Lozano Ascencio, F. (coords.), *Encuentros disciplinarios y debates metodológicos. La práctica de la investigación. Migraciones y movi- lidades*. México, CRIM-UNAM/Porrúa, pp. 91-122.
- SALAR CRUZ, L. M. y Castro Ibarra, J. M., 2014. "Tres dimensiones del desplazamiento interno forzado en México", *El Cotidiano*, núm. 183, enero-febrero,

- México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, pp. 57-66.
- SALAZAR CRUZ, L. M., 2008. *Las viudas de la violencia política. Trayectorias de vida y estrategias de sobrevivencia en Colombia*, México, El Colegio Mexiquense, p. 490.
- SANDOVAL FORERO, E. A., 1993. *Migración e identidad: experiencias de exilio*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, p. 213.
- SOLEDAD SUESCÚN, J. I., 2007. "Las migraciones forzadas: el desplazamiento interno en Colombia", *Cuadernos Geográficos*, núm. 41, Granada, Universidad de Granada, pp. 173-189.
- TURATI, M., 2011. "Municipio chico, muerte grande", *Proceso*, 8 de marzo. Disponible en: <<http://www.proceso.com.mx/?p=264947>> (Último acceso: 31 de mayo de 2015).
- ZERMEÑO, J., 2011. "Los desplazados", *Reforma*, 24 de julio.

La democracia como régimen de gobierno contemporáneo. Reflexiones en torno a los instrumentos de la democracia directa

Martha Elisa Nateras González
Oscar Andrés Campuzano Álvarez

La democracia no sólo está en peligro cuando hay un déficit de consenso sobre sus instituciones y de adhesión a los valores que representa, sino también cuando su dinámica agnóstica se ve obstaculizada por un consenso aparentemente sin resquicio, que muy fácilmente puede transformarse en su contrario. A menudo, cuando el espacio público democrático se debilita, se ve cómo se multiplican los enfrentamientos en términos de identidades esencialistas o de valores morales no negociables.

MOUFPE (1999: 17-18)

RESUMEN

Si consideramos que la democracia es un sistema de gobierno basado en la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, contar con una ciudadanía que se interese, se informe y participe en éstos es fundamental, pero para ello se requiere de incentivos que acerquen a la ciudadanía a la participación. Sin la participación de los ciudadanos en la vida política, la democracia carece de sentido y legitimidad. En este capítulo se analizan algunas figuras de la democracia directa que bien podrían incentivar a los ciudadanos a tomar parte de las decisiones gubernamentales.

INTRODUCCIÓN

El concepto de ciudadanía se relaciona fuertemente con la construcción de la democracia debido a que se basa en el supuesto de una igualdad básica entre los ciudadanos.⁴ Por tanto, el desarrollo y consolidación de la demo-

⁴Históricamente, la ciudadanía se formó por la necesidad de establecer una igualdad formal ante la dificultad de los derechos diferenciados de la sociedad pre-moderna, por tanto,

cracia en las sociedades contemporáneas se sustenta en buena medida en el comportamiento de la ciudadanía. Por ello existe una constante preocupación por pensar a la teoría de la ciudadanía como fundamento de la democracia. Sin embargo, para algunas voces las democracias actuales no son capaces de satisfacer las demandas y necesidades de una sociedad cada vez más compleja, pues los canales convencionales de participación muestran sus limitaciones a la hora de transmitir las demandas e intereses de los diferentes grupos sociales. Estas cuestiones son las que están en la base de la preocupación extendida por lo que se ha dado en llamar la calidad de la vida democrática.

Si se considera a la democracia más que un sistema de gobierno basado en la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés colectivo, sino también como un *ethos*² y una forma de convivencia que se expresa en las prácticas individuales y colectivas que las personas despliegan en la vida pública y privada, la ciudadanía tendría que ser un tema fundamental en el debate contemporáneo sobre la democratización de las sociedades. Puesto que la condición de ciudadanía conlleva intrínsecamente dos elementos: la autonomía y la dependencia, en virtud de que el ciudadano no es un ente aislado, sino parte de la comunidad política.

A partir de estos planteamientos, el objetivo de este capítulo es reflexionar en torno a los instrumentos de democracia directa tratando de responder a la siguiente pregunta: ¿Hasta qué punto los mecanismos de democracia directa constituyen un camino alternativo para que los ciudadanos puedan influir en los asuntos públicos más allá de su contribución a la legitimidad de los Estados?

DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA

La democracia es hoy, en sentido amplio, el nombre de una civilización, de una forma de gobierno, e inclusive el modo de vida de una nación. Pese a todas las críticas y argumento que se han formulado en contra de la democracia y a los múltiples errores y fallas que pueda tener dicho sistema, ésta sigue

con la Modernidad se homogeneizó a los individuos y se instituyó una igualdad a partir de la razón, borrando las diferencias y se construyó un imaginario colectivo basado en valores cívicos (Nateras, 2012).

²Se entiende al *ethos* como una actitud interior, una forma de ser y como base de la praxis.

siendo la forma de gobierno que mayor aceptación y legitimidad tiene por parte de los ciudadanos y que más países practican en todo el mundo. Incluso aquellos gobiernos de corte autoritario, apelan de forma continua al carácter democrático que poseen, aunque no suceda en la realidad.

Una de las razones por las cuales la democracia es aceptada, casi por todo el mundo, es porque ésta es una forma de gobierno que tiene como uno de sus pilares el hecho de que todos los ciudadanos puedan formar parte en la toma de decisiones. De hecho, la raíz griega del término Democracia (*demos*, pueblo y *kratos*, poder), indica que tanto la soberanía como el poder de tomar las decisiones fundamentales de un Estado deben residir en el conjunto de ciudadanos que conforman dicho Estado, es decir: el pueblo.³ Sin embargo, hoy en día tratar de aplicar este ideal griego a los modelos contemporáneos resulta poco menos que imposible, en especial cuando tanto sociedades, como gobiernos y contextos son completamente diferentes a los de la época helénica. En realidad en la antigua Grecia la democracia era practicada por unos cuantos, los que tenían el estatus de ciudadano eran los únicos que podían participar en los asuntos públicos.⁴

Por lo que hace a su estudio, un tema que se ha analizado desde la antigüedad y hasta nuestras épocas contemporáneas, desde Aristóteles, hasta Sartori, concibiendo y conceptualizando cada uno de ellos a la misma de acuerdo al contexto y época en que vivieron.

Fue así que la democracia ha tenido una larga historia y evolución en la propia ciencia política, la cual se ha dado a la tarea de analizar los múltiples tipos y clasificaciones que se han hecho de la misma. Destacan por su importancia tres categorías de democracia que han sido puestas en práctica durante muchos años por distintas culturas alrededor del mundo y en distintas etapas de la historia.

La primera de ellas es la denominada democracia de los antiguos o directa, la cual, en términos generales era un modelo en el cual absoluta-

³Cabe destacar que la democracia tampoco es pura y simplemente el gobierno de la mayoría. A decir verdad, el gobierno de mayoría es sólo una fórmula abreviada del gobierno de la mayoría limitada que respeta los derechos de la minoría.

⁴En la Grecia antigua, la participación estaba reservada sólo para los que eran reconocidos como ciudadanos. Por tanto, no pertenecen a la *polis* quienes no pueden participar en la vida política, como los esclavos, los extranjeros, jornaleros y mujeres; viven en la *polis* y se les concede la residencia porque son necesarios para desarrollar ciertas funciones, como la producción, la defensa y la reproducción; pero ninguno de ellos era necesario para la organización de la vida política.

mente todos los considerados como ciudadanos participaban de forma activa en la toma de decisiones de la *polis*, en los asuntos públicos. Este tipo de democracia encontrará su máximo auge durante la época de la Grecia antigua.

En un segundo momento surgiría la democracia de los modernos o representativa, en donde la figura de la representación será el principal cimiento sobre el cual se sostenga la misma, puesto que ahora, a través de esta figura jurídica-política, los ciudadanos depositarán su confianza en unos cuantos representantes del propio pueblo para que éstos sean los encargados de ocuparse de los asuntos del gobierno, siendo los parlamentos y el voto el órgano e instrumento por excelencia, respectivamente, de este tipo de democracia.

Como se puede ver, el concepto moderno de ciudadano fue precedido del antiguo surgido con la democracia ateniense. Como práctica de la política en el orden tradicional no obedecía a derechos individuales, sino al propósito de lograr el equilibrio político en una comunidad de cuerpos sociales desiguales, normalizada en la relación soberano-súbdito. Este naciente orden de lo político, marca la diferencia entre vecino y ciudadano (Vázquez, 2005). Porque como expone Guerra (2002) la idea del ciudadano moderno no es la del vecino sino del individuo en un Estado de derecho, que da forma y sostiene el régimen representativo, puesto que toda autoridad y toda ley tienen su origen en la colectividad y a ésta le corresponde conformar el cuerpo político de la soberanía.

Finalmente, aparece la democracia liberal representativa la cual, además de contar con los rasgos característicos del segundo modelo democrático, añade otras características que la complementan y le otorgan el rango de liberal, como son la extensión del sufragio universal, la incursión del Estado de derecho, el respeto a los derechos humanos y en la mayoría de las ocasiones un modelo de economía abierta aunado a un nuevo modelo social y cultural, acompañado del respeto ya no sólo de las decisiones de la mayoría, sino también respetando y tomando en consideración la voz y opinión de las minorías.

Los regímenes democráticos en la actualidad son aquellos en los que el pueblo es el destinatario de los actos de gobierno, el beneficiario de los mismos pero simultáneamente es el protagonista, el actor de su propia forma de organización social.

Pese a todo este andar en el marco histórico de la democracia, actualmente ésta ha quedado estancada en la parte procedimental —voto— en donde aparentemente el ciudadano sólo puede ser partícipe de los asuntos públicos y gubernamentales cada vez que se presentan periodos electorales para nombrar representantes populares. Esto es una falacia, ya que una verdadera democracia, es decir, una democracia sustantiva que vaya más allá de la electoral o mínimo tendría que ser mucho más que un simple procedimiento electoral. De hecho, la denominada democracia sustantiva es un régimen gubernamental que no sólo muestra preocupación por el aspecto político-electoral, sino que también reconoce y asume la importancia de atender otros aspectos y problemas de índole económica, social y cultural que afectan directamente a la sociedad, teniendo por objetivo subsanar dichos problemas y lograr el máximo bienestar entre todos los ciudadanos.

Es por ello, que el discurso democrático en su afán por extender la democracia a diversos ámbitos de la vida social ha encontrado en la idea de ciudadanía una de las nociones centrales de toda su argumentación. De hecho, en 2004 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su informe sobre la democracia en América Latina, retoma por primera vez a la ciudadanía como soporte del deber político y del orden social. En este informe, el PNUD destaca como atributos de la democracia los siguientes:

- *Su carácter expansivo* basado en la concepción del ser humano como responsable, razonable y autónomo.
- *La condición legal*, estatus que reconoce al individuo como portador de derechos.
- *El sentido social* o intersubjetivo que resulta de la pertenencia.
- *El carácter igualitario* sustentado en el reconocimiento universal de los derechos y deberes de los miembros de una sociedad democrática.
- *La inclusividad* ligada a la pertenencia de los individuos a los Estados nacionales.
- *El carácter dinámico*, contingente y abierto como producto de luchas históricas (Fleury, 2005).

En las últimas décadas, el debate respecto a lo que la democracia debería de implicar: si ser simple y sencillamente un mecanismo procedimental de elección de nuestros representantes populares (mínima), o bien, fungir como un régimen que se preocupe no sólo por los aspectos político-electorales del sistema, sino también por problemas más profundos y complejos que afectan a las sociedades contemporáneas como lo son las variables económicas, culturales y sociales —salud, educación, seguridad, entre otras— se ha extendido.

Por ejemplo, respecto a la democracia mínima o procedimental Norberto Bobbio asume que ésta no es más que un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados. Un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que procedimientos, recordando siempre que en la democracia la regla fundamental es la regla de la mayoría (Bobbio, 2008: 24-25).

Como se puede apreciar en la definición de Bobbio, éste considera a la democracia mínima como el proceso por el cual la mayoría de los ciudadanos se encargan de elegir a las personas que tomarán en su representación un determinado número de decisiones que beneficiará a dicha colectividad. Es importante señalar como es que esta democracia mínima depende completamente para su existencia de la figura de la representación política y del sufragio universal: la designación de los gobernantes a través de elecciones libres, y la colaboración y el equilibrio en el funcionamiento de los poderes políticos.

Por otra parte, y como en otros textos más, lo señala el propio Bobbio y Giovanni Sartori, la democracia (procedimental o mínima) de lo único que se encargará es de formular y establecer con precisión y claridad las reglas electorales para elegir a los representantes, y no de solucionar los problemas sociales, económicos o culturales que tenga un país; justamente esta es una de las mayores críticas de los opositores a los regímenes democráticos: que éstos no han sido lo suficientemente eficaces para paliar todo este tipo de problemáticas sociales, económicas y culturales, cuando en realidad, y si se consideran los objetivos de la democracia, ésta no tendría por qué resolver los mismos, pues como señalan algunos autores:

Esta forma de gobierno no ofrece soluciones automáticas ni prefabricadas a los grandes problemas y conflictos del país; es simple y llanamente, el mejor método para acercarse a ellos, para evaluarlos, discutirlos abiertamente e incluir visiones e intereses en las soluciones (Hemond y Recondo, 2002: 26-27).

La propia adjetivación de la democracia sólo ha provocado que este régimen haya caído en constantes descalificativos y se muestre ante la sociedad como un sistema fallido.

En contraste a la democracia mínima o procedimental, Robert Dahl incorpora y establece otro tipo de requisitos y características necesarias para poder catalogar la existencia de un régimen democrático de corte liberal, estableciendo para ello dos dimensiones: la ciudadanía extendida (participación), y el derecho y capacidad de oponerse al gobierno (oposición).

A partir de ello enumera las siguientes condiciones mínimas para cualquier régimen que se jacte de ser democrático: 1) funcionarios electos; 2) elecciones libres e imparciales; 3) sufragio inclusivo; 4) derecho a ocupar cargos públicos; 5) libertad de expresión; 6) variedad de fuentes de información, y 7) autonomía asociativa. La democracia ya no resulta entonces mínima pues este listado caracteriza derechos, instituciones y procesos efectivos y no meramente nominales (Dahl, 1999).

Como se puede apreciar en la definición y contextualización que hace Dahl de los regímenes democráticos (aspirando a que éstos se consagren en poliarquías) se comienzan a incorporar un mayor número de elementos y variables que la político-electoral para que se configure una verdadera democracia en el amplio sentido del término. Los países nórdicos son un buen ejemplo de qué es a lo que aspiran este tipo de democracias: regímenes en donde existan altos índices en los aspectos educativo, económico, seguridad, salubridad, cultural, social, entre otros. En términos muy generales, es eso a lo que aspira la democracia sustantiva, incrementar los niveles de bienestar de la ciudadanía.

Es por ello, que en la actualidad se aspira a poseer una democracia liberal representativa de calidad, entendida como aquel régimen donde no solamente se celebran elecciones competitivas, con regularidad y bajo ciertas condiciones de libertad y justicia, sino también donde se garantiza un Estado democrático de derecho, se ejercen libertades políticas y civiles,

existen mecanismos institucionales para la rendición de cuentas y se disfrutan del pleno goce de los derechos humanos.

Por supuesto, la democracia no es algo terminado o definitivo, ni es una panacea —y mucho menos se limita a los procesos electorales— la democracia se construye diariamente e incluye una diversidad de elementos.

Como se había mencionado en líneas anteriores, entre las mayores virtudes con que cuenta la democracia actual como régimen de gobierno está el hecho de que esta forma de gobierno es la que mayor voz y participación otorga —en teoría— a los ciudadanos para que de esta forma éstos puedan involucrarse activamente en la problemática político-social. Si un gobierno no puede ser influido en sus decisiones por sus ciudadanos, éste no puede calificarse como democrático.

En la actualidad, los regímenes democráticos son todos aquellos que se caracterizan por la participación activa de la mayoría del pueblo en la organización y ejercicio del poder público, así como en la toma de las decisiones fundamentales de un Estado.

La participación como presupuesto básico de la democracia ha dado paso al surgimiento de un discurso que reclama una ciudadanía que más que portadora de derechos y obligaciones los convierta en práctica, lo que daría paso a una ciudadanización,⁵ involucrando a los individuos en la vida de la comunidad, encaminándolos a tener mayor presencia e intervención en los asuntos que les afectan directamente (Nateras, 2012a).

Por tanto, en el siguiente apartado abordaremos el tema de la participación ciudadana como uno de los elementos *sine qua non* de los regímenes democráticos contemporáneos.

⁵La ciudadanización tiene que ver con la disposición de los ciudadanos a organizarse con otras personas y participar en la vida pública; está relacionada fuertemente con el concepto de ciudadanía activa. Si bien, este concepto está asociado a la participación en organizaciones políticas, no siempre el sistema político es el referente principal. De hecho, la llamada ciudadanía activa se vincula menos con la política institucional que con las organizaciones sociales, pues está más orientada a fortalecer el vínculo social en aras de una mejor calidad de la vida social. En este sentido, se trata de una ciudadanización de la política, es decir, de la recuperación de la política como una actividad propia de los ciudadanos. En donde la construcción de espacios ciudadanos de decisión alternativos y autónomos frente al Estado y de contrapoderes al mismo es fundamental.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA:
ELEMENTO FUNDAMENTAL DE LA DEMOCRACIA

Uno de los elementos fundamentales que requiere la democracia para poder surtir efecto de forma adecuada en la realidad —y lograr pasar de la teoría a la praxis— es la participación ciudadana. Es un hecho que los ciudadanos reclaman una participación más constante y activa para la toma de decisiones y soluciones en los problemas y asuntos tanto gubernamentales como públicos.

Una de las prioridades que se tiene en los actuales gobiernos del mundo es que los niveles de participación ciudadana se vean incrementados de forma constante. Los modelos autoritarios y unilaterales implementados por los gobiernos nacionales para la solución de los asuntos públicos y la problemática social han quedado ya desfasados; lo que ahora se requiere y exige desde la ciudadanía es una completa colaboración y participación de los mismos. La consigna es que el voto ya no sea el único modelo de participación efectiva, sino que también surjan nuevas esferas y mecanismos que hagan posible que la ciudadanía sea tomada en cuenta y que influya realmente en las decisiones gubernamentales, convirtiendo las políticas gubernamentales en verdaderas políticas públicas.⁶

En este sentido, como respuesta a los grandes desafíos que enfrentan las democracias —consolidadas o en proceso de consolidación— ha surgido un discurso que considera como tarea prioritaria la promoción de la ciudadanía activa,⁷ debido, por un lado, a la necesidad de complementar el discurso de los derechos con el de las y obligaciones, particularmente la participación cívica en la vida de la comunidad; y por otro lado, el de una mayor presencia e intervención de los ciudadanos en asuntos que los afectan directamente.

⁶Además de ello, el propio proceso de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, dotará inevitablemente de mayores índices de legitimidad a las acciones emprendidas, lo cual favorecerá la estabilidad y confianza de los propios gobiernos.

⁷La ciudadanía activa, marca el acento en la responsabilidad personal y la participación, así como en la de procurar el bienestar de la comunidad. Tratando de desarrollar una definición aproximada de ciudadanía activa, sin perder de vista las fuertes discusiones en torno a ésta, se puede decir que la ciudadanía activa hace alusión a la pertenencia legal a una comunidad política, económica o geográfica, cuya finalidad es la correspondencia en derechos y deberes entre individuo y comunidad.

Antes de continuar, resulta importante señalar que la participación ciudadana que existe en un país (los modelos de la misma, sus índices, y la forma en cómo se materializa) se encuentra sumamente permeada e influenciada por el tipo de ciudadanía y cultura política que una determinada comunidad pueda tener.⁸ De hecho, la participación ciudadana no es más que un reflejo muy cercano de cómo es la ciudadanía y el tipo de cultura política que existe en una sociedad.

La cultura política es el resultado de las reelaboraciones individuales, a partir de la experiencia y el razonamiento, esto no implica que el individuo no reciba influencias del sistema. No obstante, la relación entre el individuo y el sistema político es compleja pues ésta comprende, por un lado, de la conformación de la cultura individual que se construye a partir de la socialización primaria y la socialización secundaria o resocialización y por otro lado, con base en la experiencia, producto de la participación o del comportamiento (Nateras, 2012a).

Jacqueline Peschard (1994) establece que en toda sociedad existe una cultura política de tipo nacional, producto del desarrollo histórico, en la que están ancladas las instituciones políticas y esta cultura se transmite de generación en generación, a través de procesos de socialización. Relata que la cultura política como noción es bastante antigua, pero como concepto fue definido por la ciencia política norteamericana a mediados de 1950.⁹ Es un concepto que nace ligado al tema de la modernización,¹⁰ es decir, en la transición de una sociedad tradicional a una moderna que requiere del consenso de la sociedad pero sobre valores y normas que respalde a sus instituciones políticas y que legitime sus procesos. Por tanto, el concepto y

⁸Para Almond y Verba (2007) en la conformación de la cultura política intervienen actitudes políticas y no políticas (económicas, éticas, religiosas y sociales), pues en las elecciones y preferencias de los individuos intervienen las costumbres, tradiciones y la cultura, pero también el sistema político. Para otros autores (Durand Ponte, 2004) la cultura política del individuo es resultado de un proceso personal y complejo, y no está determinada por el sistema político, sino por el lugar que ocupa en otras culturas sociales o de otro tipo como las tradiciones, ritos o el arte, que definen sus comportamientos, valores y actitudes.

⁹Con el concepto de cultura política se quiere llenar el vacío entre la interpretación psicológica del comportamiento individual y la interpretación macrosociológica de la comunidad política, relacionando el comportamiento del individuo con el funcionamiento de las instituciones políticas (Peschard, 1994).

¹⁰Según Peschard (1994) las teorías de la modernización son las que más interés tienen en definir el fenómeno de la cultura política y son las que mejor explican porqué y cómo se acuñó dicho concepto.

el enfoque sobre la cultura política nacen vinculados a una valoración positiva de la democracia liberal. De acuerdo con lo anterior, un sistema democrático estable se sustenta en una cultura política democrática que legitime el modelo de democracia de los países avanzados.

Regresando con el tema de la participación, de acuerdo con Andrew Selee y Leticia Santín la participación es:

Aquella actividad a través de la cual el ciudadano busca influir sobre sus representantes entre los tiempos electorales y la forma de hacerlos responsables sobre sus acciones (Selee y Santín, 2006: 16).

Con lo anterior, se asume que la participación involucra iniciativas organizadas por grupos de personas reconocidos como miembros de una comunidad que se integran de forma individual o colectiva para exigir su derecho a ser parte de una deliberación razonable para inmiscuirse dentro de los asuntos públicos. Se ubica a la participación como aquellas acciones o actos que permiten a los ciudadanos emitir una expresión en contra o a favor de algún acto gubernamental, con el fin de pretender influir en la toma de decisiones.

La participación es clave en el entramado democrático por distintos factores: su dimensión política, legal y administrativa, esto la erige como uno de los principales elementos que otorgan legitimidad a las decisiones gubernamentales, así como la instauración de verdaderas políticas públicas.

La participación ciudadana se asume entonces como la condición elemental que da fuerza y sentido al desarrollo, la integración, coordinación y acción de las políticas públicas que vayan a implementar las autoridades de gobierno y los representantes populares, tanto en la dimensión administrativa como en el campo de la legislación.

Hoy en día, la participación tiene un doble objetivo: incorporar las demandas de la población al quehacer gubernamental y asegurar que éste sea vigilado tanto por las propias instituciones que tienen dicha encomienda, como por las diferentes agencias de la sociedad civil. Al completarse el círculo de la participación de los ciudadanos —elección de representantes y control sobre su desempeño—, se estrecha la comunicación entre la sociedad y el poder.

Con todo lo anterior, hoy son pocos los que se oponen a la edificación de instituciones que fomenten la participación de los ciudadanos como

procesos regulares y permanentes, pues existe un consenso generalizado acerca de las ventajas que dicha intervención tiene para la gobernabilidad democrática. Sin embargo, ese gran acuerdo sobre las bondades de la participación de los ciudadanos no implica que inmediatamente existan las condiciones y voluntad política para convertirla en una verdadera práctica social. Además, las prácticas democráticas no se imponen por decreto, sino porque tienen que irse asentando y arraigando dentro de la cultura política de los ciudadanos, gobernados y gobernantes para que finalmente lleguen a formar parte del panorama cotidiano del quehacer político (Selee, 2006).

La participación (social, comunitaria, política, ciudadana, etcétera) se ha convertido en uno de los principales componentes de los Estados y sistemas políticos de corte democrático sin el cual no se podría entender a los mismos. Lo anterior se debe a que, precisamente, la participación —en cualquiera de sus vertientes— funge como el medio a través del cual los ciudadanos pueden hacer oír su voz y dar a conocer a los gobernantes las principales demandas y problemáticas que se albergan en el seno de una determinada comunidad, municipio, estado o el mismo país.

Infortunadamente, en México y en gran parte de Latinoamérica, la participación ciudadana y la forma que los ciudadanos tienen de influir en las acciones del gobierno sigue remitiéndose al modelo electoral: el voto. Tanto las autoridades gubernamentales como los ciudadanos consideran que ésta es la única forma real y legítima para influir en la toma de decisiones de los asuntos públicos, quedando relegados o en un segundo plano otras formas de participación que son sumamente valiosas.

Sin embargo, no debemos olvidar que al final del día la participación no es un fin en sí misma, sino un medio o instrumento que permite el acercamiento más eficaz y legítimo a las metas que un sistema de gobierno democrático se propone.

Lograr cimentar una cultura participativa e instrumentos que se deriven de la misma, no implica eliminar o erradicar a la democracia representativa que actualmente impera (esto resulta imposible, debido a la complejidad de los Estados y las sociedades en particular); el gran aporte de la participación es la promoción de mejores y más eficaces canales de comunicación entre representantes y ciudadanos para acceder a estadios superiores de la democracia como lo es el deliberativo.

Pero, ¿cuándo y por qué se debe promover la participación de los ciudadanos? Las respuestas no son sencillas, la más inmediata y ética es: porque los individuos tienen derecho a ser parte de los asuntos de la comunidad en la que viven, trabajan y se desenvuelven. La respuesta más práctica es: Porque la participación de los ciudadanos hace un mejor gobierno —por ejemplo— más transparente, coherente y responsable, más efectivo y más eficiente.

Actualmente, el voto y la participación electoral ya no son suficientes, puesto que ahora, la faceta del proceso de democratización se caracteriza por perseguir formas de participación de los ciudadanos que no se limiten a la esfera electoral, sino que fomenten el involucramiento de la población en los asuntos de la vida pública que son del interés para la colectividad. Se trata de un momento de reforzamiento del significado de la ciudadanía, entendida no sólo como integrante de la comunidad política, sino como sujeto activo de los procesos de toma de decisiones con proyección social.

Participar de forma activa implica que los ciudadanos cuenten con todas las facilidades —políticas, económicas y sociales— para integrarse y ser integrados realmente en el proceso de toma de decisiones sobre los asuntos que les afectan directamente, adquiriendo un rol principal en la agenda gubernamental y quitando el monopolio de ésta a los gobiernos.

Otra de las ventajas de la participación activa es el logro de un mayor consenso y legitimidad en las decisiones tomadas por las esferas gubernamentales, ya que cuentan con el aval de la ciudadanía.

Sin embargo, en la actualidad en el contexto nacional y latinoamericano existen diversos factores han hecho que el ciudadano contemporáneo no cuente con los suficientes incentivos que le hagan participar, factores que van desde la situación socioeconómica, hasta la desconfianza en las instituciones y en los representantes populares, así como un desinterés por formar parte de dichos procesos de participación del ciudadano.

La inclusión de la participación en los debates sobre democracia ha respondido, en buena medida, a la creciente desafección por la democracia representativa, al desarrollo de visiones más amplias de la inclusión de los ciudadanos en la esfera pública como las denominadas democracias deliberativas/participativas, y la proliferación de nuevas redes participativas, sobre todo en los niveles locales, buscando nuevas formas de proximidad de integración social (Hevia, 2014).

Frente a este escenario surge en el marco institucional-legal una alternativa para que los ciudadanos puedan participar de forma activa en los asuntos públicos, exijan a sus autoridades y representantes resultados sobre su labor y gestión al frente de sus puestos (rendición de cuentas), que además se puedan legitimar. Esta alternativa son los instrumentos de democracia directa.

LOS INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA COMO LOS NUEVOS CANALES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Ante el panorama previamente relatado, pareciera ser que la democracia representativa y sus instituciones se encuentran inmersas en una grave crisis de legitimidad, eficacia y confianza desde la visión de la ciudadanía. Son muchos los indicadores que muestran cómo es que dicha crisis cada día se ha ido recrudeciendo más y más, lo que ha llevado al desencanto del ciudadano por la política, el gobierno, sus autoridades, y por supuesto, por la propia democracia como forma de gobierno y de vida.

Durante estas dos primeras décadas del siglo XXI, hemos sido testigos de que la crisis de credibilidad y confianza en los sistemas democráticos modernos se refleja en los bajos niveles de participación por parte de los ciudadanos con cada convocatoria a las urnas. Esto ha puesto de manifiesto la necesidad de buscar nuevos canales y mecanismos más directos para que la ciudadanía pueda expresar sus intereses en torno a los asuntos de trascendencia política y que incidan sustancialmente en la calidad de las decisiones públicas y colectivas.

Los canales convencionales de participación —como el voto, las marchas, las manifestaciones o los mítines políticos— muestran importantes limitaciones para procesar las demandas e intereses de los diferentes grupos sociales, provocando preocupación por la calidad de la vida democrática.

Frente a esta problemática, y el interés de algunos sectores por participar y verse involucrados en la toma de decisiones en los asuntos públicos, surge como un mecanismo complementario a la tradicional democracia representativa la que muchos teóricos han denominado como democracia directa o semidirecta con distintos instrumentos (la mayoría de ellos de corte electoral) que proporcionan al ciudadano un verdadero contrapeso frente a las

decisiones arbitrarias y monopólicas, que en muchas ocasiones son tomadas en los distintos recintos legislativos y gubernamentales, sin tener en consideración sólo el interés ciudadano y atendiendo únicamente a intereses meramente particulares (económicos y políticos, principalmente).

Es un hecho que los gobiernos democráticos hoy más que nunca necesitan de la legitimidad ciudadana que logre aprobar su actuar y desempeño ante la sociedad, por lo cual éstos se ven en la obligación de dejar de ser aquellas instancias de antaño en donde todas y cada una de sus decisiones tenían un criterio inductivo que sólo iba de arriba hacia abajo y de manera pasiva, convirtiéndose ahora en entes que permitan y doten de determinados elementos sustantivos de empoderamiento y capacidades a los propios ciudadanos (desde abajo) y que sean acatadas e instrumentadas por las autoridades y representantes. Para ello, resulta fundamental que se logre un fortalecimiento de los componentes participativo y cooperativo, pues es la única forma en la que una verdadera democracia (y más la directa) puede alcanzar sus objetivos.

Así, la democracia directa y sobre todo sus instrumentos —la mayoría de corte electoral—, se muestran como un camino alternativo a través del cual el ciudadano puede impactar e influir en los asuntos que conciernen a toda la esfera pública.

Una definición de la democracia directa indica que es uno de los mecanismos consultivos (y vinculatorios en su caso) de gobierno que permite a los ciudadanos expresar de manera clara e informada, sus preferencias en torno a los asuntos que regulan su vida cotidiana.

Dicha manifestación se concreta mediante la convocatoria a votaciones, en donde por medio del sufragio libre e individual se pueden ratificar o anular acciones legislativas definidas desde los congresos o parlamentos, así como decisiones propuestas por la instancia de Poder Ejecutivo en cualesquiera de sus niveles de integración territorial (Alarcón, 2010: 3-4).

Daniel Zovatto considera a las instituciones de democracia directa como...

Las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cues-

tiones públicas (actos o normas), y no el de elegir a los miembros de los poderes Legislativo o Ejecutivo (Zovatto, 2007: 74).

Podemos considerar a la democracia directa como un proceso o forma de participación completa y eminentemente directa, sin intermediarios, en donde los ciudadanos son quienes se encargan de tomar las decisiones y acciones que beneficien a la colectividad, no habiendo ningún tipo de intermediario durante todo el proceso.

La finalidad de este tipo de democracia es hacer que los ciudadanos participen colectiva y directamente en el procedimiento de toma de decisiones, más que para elegir a sus representantes para tomar sus propias decisiones.

Pese a lo que muchos críticos objetan, la democracia semidirecta no tendría que estar opuesta a la llamada democracia representativa tradicional, al contrario, sabemos que en el mundo actual y con el desarrollo de las sociedades y Estados que se tienen, sería imposible tratar de vivir en un estado de democracia eterna, en donde todas las decisiones fueran sujetas al escrutinio y consideración del pueblo; sin embargo, consideramos que es prudente el uso de la misma para determinadas situaciones en determinados momentos y contextos específicos, en donde el aval, la decisión y legitimidad de la ciudadanía resultan más que necesarias.

La realidad es que las sociedades masificadas exigen una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, no solamente para la legitimación de las decisiones públicas, sino también para lograr un mejor control y funcionamiento de los órganos de gobierno. Para lograr este objetivo, se tendría que contar con los medios jurídicos tendientes a realizar acciones, a configurar el aspecto democrático de un gobierno, integrándose en procedimientos de democracia directa o semidirecta según su forma de ejercicio, haciendo posible, en cierto grado y hasta cierto punto, la intervención más o menos directa de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas y dotando de legitimidad a la propia acción gubernamental.

Así, serían los mecanismos de democracia directa, como instituciones políticas, los que se encarguen de crear incentivos específicos para los actores políticos, que formen identidades, establezcan el contexto en el que se desarrolla la formulación de políticas y ayuden a la construcción de regímenes democráticos (Mainwaring, 1993). En tiempos como los actuales,

en que los parlamentos y los partidos gozan de una confianza muy baja ante la opinión pública, los mecanismos de participación ciudadana son vistos por ciertos sectores como una opción válida para mejorar la representación, incrementar la participación y mantener la estabilidad de los sistemas políticos.

Sin embargo, y pese a todas las facilidades que nos presenta el siglo XXI en este rubro, las figuras más clásicas de la democracia directa como lo son el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación del mandato son instrumentos cuya práctica y acción se mantienen todavía como mecanismos poco aprovechados por la ciudadanía en el contexto latinoamericano, pero sobre todo a la luz de la experiencia mexicana.

La democracia directa es una de las múltiples vertientes de la democracia que enfatiza la necesidad de que estos regímenes contemporáneos, liberales y representativos vean ampliados los canales de participación política, y que la misma no siga reduciéndose únicamente al voto.

Bajo este esquema de democracia directa, los instrumentos de participación que podría utilizar el ciudadano para formar parte activa de diversas toma de decisiones fundamentales serían el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, y la revocación de mandato. Todos estos instrumentos requieren del voto para poder ser materializados, no obstante, el ciudadano mexicano sigue considerando a la opción electoral como la mejor forma de influir en sus representantes, así como de ser la más válida y legítima. Este tipo de mecanismos podrían asegurar el reconocimiento de la participación ciudadana en el apoyo o reproche de las autoridades estatales así como en su acción.

CONCLUSIONES

Hoy en día, la construcción de la ciudadanía tendría que ir a la par de la construcción de la democracia, aun cuando la valorización de la ciudadanía como fundamento de la democracia sea reciente en la discusión politológica. En muchas sociedades modernas se asume la democracia como la forma política aceptada, reconocida y legitimada. Sin embargo, hay evidencias de que ésta no es parte de la manera de ser y de vivir de las personas, ello hace necesario que se realicen esfuerzos para que las personas vinculen a

la democracia a su vida cotidiana. Son muchos los ciudadanos que siendo parte de sociedades llamadas democráticas, en sus prácticas niegan este principio y se resisten a reconocer los derechos de otros ciudadanos, puesto que sus acciones los llevan a negar a los que piensan y actúan de manera diferente.

Un factor importante para impulsar o desalentar la participación es la confianza en las instituciones. Los gobiernos de los Estados contemporáneos tienen importantes restricciones estructurales o sistémicas respecto al rol de los ciudadanos, a pesar de que parezcan de manera interna lo suficientemente democráticos. Esto se debe en gran medida a que las instituciones de un gobierno representativo son diseñadas para garantizar que la función de los ciudadanos se ciña estrictamente al gobierno del Estado al que pertenecen. La democracia, según esta visión, asegura cierto grado de legitimidad para las actividades prácticas del Estado y sus instituciones, y es la forma más efectiva de asegurar que la población apoye las reformas políticas y económicas que sus gobiernos requieren implementar.

Hoy en día, los políticos y los partidos cada vez se desligan más de sus electorados y toman acuerdos tipo cartel entre todos los partidos, sofocando la participación y representación democrática.

Esto trastoca de manera fundamental el mismo sentido de la ciudadanía, pero también el de la democracia. El desinterés político es un fenómeno que provoca malestar e insatisfacción en la vida política de cualquier democracia. Esta molestia tiene que ver principalmente por la desconfianza hacia el sistema y sus instituciones, que terminan por generar de manera inercial una forma de ciudadanía apática. Esta apatía no tiene que ver necesariamente con el conformismo, sino con la indiferencia ante la representación negativa de lo político que termina por menguar la identificación del ciudadano con el sistema democrático. El problema no termina a nivel personal, el principal problema es que esta desconfianza se extiende hacia los otros y ha terminado por institucionalizarse, lo que repercute directamente en la participación y la deslegitimación de la política.

Si rescatamos la idea de que en la conformación de la cultura política intervienen las evaluaciones e informaciones que tienen los individuos y que esto puede alentar o inhibir el interés y la participación política, la actuación de los profesionales de la política se convierte en un elemento

central. No sólo en la determinación del comportamiento político, sino también como factor fundamental en la calidad de la democracia.

Sin embargo, la democracia tampoco tiene gran credibilidad a pesar del gran despliegue discursivo en torno a la democracia como ideal, como institución o como forma de gobierno.

Pese a todas las bondades que ofertan estos instrumentos de democracia directa, la falta de información y práctica adecuada de los mismos hace que dichas figuras estén rodeadas por una atmósfera de descrédito. El problema es lograr que los mecanismos de democracia directa que ya existen se logren materializar en la realidad —pues tanto el referéndum, como plebiscito, la iniciativa ciudadana y la revocación de mandato se encuentran ya en las diferentes legislaciones locales—; lograr buscar la adecuada reglamentación de los mismos y que los procedimientos y requisitos no sean tan complicados, en aras de poder cristalizar dichos instrumentos de participación.

Para que realmente los mecanismos de la democracia directa puedan marcar una diferencia en el país, se necesita en un primer momento, promover su instrumentación, otorgar mayor difusión a los mismos desde las esferas gubernamentales y lograr que éstos sean publicitados en aras de que la población los conozca en su totalidad; otro elemento que puede coadyuvar a que funcionen estos mecanismos es que las instituciones gubernamentales recobren la confianza y credibilidad que durante mucho tiempo no han tenido y precisamente, una forma en la cual pueden hacerlo es a través de su implementación, siempre y cuando los resultados que arrojen éstos sean transparentes y gocen de credibilidad suficiente por parte de la ciudadanía, ya que de lo contrario se tornarían en meros instrumentos de legitimación de intereses particulares (representantes populares y partidos políticos) y costos de corrupción que tanto daño han hecho a la nación.

FUENTES CONSULTADAS

ALARCÓN OLGUÍN, V., 2010. *Democracia directa. Los retos de México en perspectiva comparada*. Disponible en: <http://www.te.gob.mx/ccje/IIIobservatorio/archivos/ponencia_victor.pdf> (Último acceso: 26 de julio de 2015).

- ALMOND, G. A. y Verba, S., 2007. "La cultura política", en Almond *et al.*, *Diez textos básicos de ciencia política*, España, Ariel.
- BOBBIO, N., 2008. *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BUENDÍA, J. y Moreno, A., 2004. *La cultura política de la democracia en México, 2004. México en tiempos de competencia electoral. Un estudio del proyecto de Opinión Pública en América Latina (OPAL)*, México, ITAM, Vanderbilt University.
- DAHL, R., 1999. *La democracia: una guía para los ciudadanos*, Argentina, Taurus.
- DURAND PONTE, V. M., 2004. *Ciudadanía y cultura política: México 1993-2001*, México, Siglo XXI Editores.
- FLORES, J. y Meyenberg, Y., 2000. *Ciudadanos y cultura de la democracia: reglas, instituciones y valores de la democracia*, México, IFE-DECEYEC.
- FLEURY, S., 2004. "Ciudadanías, exclusión y democracia", *Revista Nueva Sociedad*, núm. 193, Venezuela.
- , 2005. "Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad", *Revista Futuros*, 3(10), Canadá, Revista Electrónica Latinoamericana de Desarrollo Sustentable.
- GUERRA, F. X., 2002. "El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina", en Sabato, H. (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones: perspectivas históricas*, México, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las América/Fondo de Cultura Económica.
- HELD, D., 1997. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós.
- HEMONDA, A. y Recondo, D., 2002. *Dilemas de la democracia en México. Los actores sociales ante la representación política*, México, Instituto Federal Electoral.
- HEVIA DE LA JARA, E., 2011. *¿Cómo medir la participación? Creación, validación y aplicación del cuestionario conductas de participación*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social.
- MAINWAIRING, S., 1993. "Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, 1993. 28 (2), pp. 198-228.
- MOUFFE, C., 1999, *El retorno de lo político*, Barcelona, Paidós.
- NATERAS GONZÁLEZ, M., 2012a. *Construcción de la ciudadanía y participación de los jóvenes de la Universidad Autónoma del Estado de México*, México, UAEM-Miguel Ángel Porrúa.
- , 2012b. "Ciudadano económico, ciudadano del Estado, ciudadano del mundo. Ética política en la era de la globalización de Höffe Otfried", en *Espacios Públicos* (septiembre-diciembre). Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67624803014>> (Último acceso: 2 de agosto de 2015).
- O'DONNELL, G., 2004. "Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión", en *La democracia en América Latina. Hacia una*

- democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- PESCHARD, J., 1994. "La cultura política democrática", *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 2, México, Instituto Federal Electoral.
- SELEE, A. y Santín, L. (coords.), 2006. *Democracia y ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación política en gobiernos locales mexicanos*, Washington, The Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- VÁZQUEZ, B., 2005. "Del ciudadano en la nación moderna a la ciudadanía nacionalista", *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 10(31), Venezuela, Centro de Estudios Históricos, Universidad del Zulia.
- ZOVATTO, D., 2007. "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado 1978-2007", *Revista de Derecho Electoral*, núm. 4, segundo semestre, Costa Rica, Tribunal Supremo de Elecciones.

La democratización de los medios de radiodifusión en México, una cuestión necesaria y urgente en la agenda política

Luz de Azucena Rueda de León Contreras

Laura Mota Díaz

RESUMEN

En México como en muchos otros países latinoamericanos, la radiodifusión no lucrativa está en franca desventaja frente a los medios comerciales. Además, es una percepción casi generalizada en la opinión pública que las acciones gubernamentales no han equilibrado esas desigualdades; antes bien, sólo han favorecido los intereses de las emisoras comerciales.

El presente capítulo aborda la importancia de la radiodifusión en el plano social y en el entorno de los nuevos espacios públicos, evidenciando que el Estado mexicano debe proteger y vigilar esta actividad, mediante la democratización de los medios y la instrumentación de políticas públicas idóneas para tales fines.

PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA RADIODIFUSIÓN EN MÉXICO

Los medios de radiodifusión desempeñan un papel fundamental en la construcción de los procesos democráticos por su altísimo nivel de penetración social y por la influencia que ejercen en diversos ámbitos de la vida en colectividad.

Sin embargo, en la mayoría de los casos estas características no han sido aprovechadas para alcanzar el bienestar común, por el contrario, han sido utilizadas para mantener y conservar un modelo que favorece a las emisoras comerciales, cuyos fuertes vínculos con el poder político generan una relación simbiótica que les permite conservar su estatus privilegiado a

cambio de influir en beneficio de los intereses gubernamentales a través de la instrumentación de las políticas de comunicación.

Este modelo comunicativo ha generado una compleja relación entre el poder político y los medios de comunicación radiodifundida, evidenciando la preeminencia de los intereses empresariales que inciden en las determinaciones gubernamentales o se valen de éstas para fortalecer su indiscutible poder fáctico.

A pesar de esta circunstancia, actualmente en el mundo nuevas formas de radiodifusión atienden las necesidades comunicativas de ciertos grupos sociales, cuya ideología discrepa de la línea programática convencional de la radiodifusión comercial, en respuesta a realidades sociales y políticas concretas. La radiodifusión no es sólo comercial y las emisoras alternativas se han venido posicionando gracias a su labor fundamental, pese a las dificultades de índole legal, económica, social e, incluso, política que enfrentan.

En México la radiodifusión se considera un servicio público de interés general que permite el ejercicio del derecho de información, de expresión y de recepción de contenidos.⁴ En la práctica, las formas que ha asumido la radiodifusión mexicana se distinguen en cuatro categorías: a) estaciones comerciales; b) medios públicos; c) radios comunitarias, y d) radios indígenas, cuyo reconocimiento legal fue apenas plasmado en la reforma constitucional y legal de 2014-2015, que abrogó la obsoleta legislación vigente desde 1960. Pero la protección y vigilancia estatal hacia la radiodifusión no se satisface con un marco normativo innovador, sino que precisa de políticas públicas que la fortalezcan, mediante el fomento a la pluralidad ideológica, política y social.

Sin embargo, el interés general ha sido el gran ausente en las políticas de comunicación en México, pues los cambios en la legislación y las acciones gubernamentales sólo han favorecido la concentración, la privatización y la desregulación de las industrias mediáticas, concibiendo a la radiodifusión como un negocio más y obviando su naturaleza de industria cultural con su doble dimensión: económica y cultural/sociopolítica. Por ello, aunque la tendencia mundial es la desregulación de los mercados, la creciente concentración justifica que el Estado garantice diversidad mediática y

⁴Artículo 222 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (2014), *Diario Oficial de la Federación*.

reconozca que las industrias culturales permiten construir sentidos e identidades para quienes las consumen (Huerta, 2004).

Este capítulo analiza la trascendencia de la radiodifusión en el plano social y en el entorno de los nuevos espacios públicos, mostrando que el Estado mexicano tiene la obligación de proteger y vigilar esta actividad mediante la democratización de los medios y la instrumentación de las políticas públicas idóneas.

Para ello, nuestra colaboración se basa en la metodología cualitativa a través de los enfoques teóricos de la Economía Política de la Comunicación (EPC) y del Análisis Crítico del Discurso (ACD). A través del enfoque de la EPC se analiza el modelo mexicano de radiodifusión a partir de su naturaleza de industria cultural, determinando el impacto de las dinámicas económicas sobre las expresiones culturales. Por su parte, el ACD permite evidenciar la relación entre lenguaje y poder, y su importancia en el establecimiento y reproducción de esquemas de dominación social, favorables sólo a ciertos grupos privilegiados.

ESTADO DEMOCRÁTICO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y RADIODIFUSIÓN

El Estado democrático moderno debe operar a partir de consensos entre los distintos actores sociales, políticos y económicos con reglas claras e instituciones confiables y eficaces. Ciertamente, se requieren instrumentos adecuados de gestión pública pero lo fundamental son los acuerdos necesarios para adoptar las políticas públicas idóneas (Zurbriggen, 2009: 33-34).

Las políticas públicas son fundamentales para construir nuevos espacios deliberativos que permiten concretar acciones públicas; la organización política a través de los poderes constituidos ha dejado de ser el único espacio público de discusión y análisis de los problemas sociales (León, 2004: 210-211).

La civilidad de una sociedad democrática radica en su capacidad de debatir y colocar al individuo y el bienestar social como ejes torales mediante políticas públicas que transformen los disensos propios de la vida en colectividad.

LOS MEDIOS DE RADIODIFUSIÓN EN LA CONCEPCIÓN DEMOCRÁTICA DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS

Todo Estado auténticamente democrático, donde la pluralidad ideológica sea un valor de enriquecimiento social, debe garantizar la satisfacción de las necesidades comunicativas. Los medios de radiodifusión son canales fundamentales y por su importancia, hoy se les reconoce el carácter constitucional de servicio público.

Los medios de radiodifusión posibilitan la interpretación de conflictos o procesos políticos. La presión que ejercen sobre los poderes estatales y los actores sociales y políticos relevantes inciden abiertamente en la formulación de la agenda, en el proceso denominado *agenda setting* (construcción de la agenda), a través del cual los líderes de opinión fijan posiciones que el auditorio adopta como valores. Por ello, se posicionan como auténticos actores políticos que buscan captar adeptos y corrientes de opinión favorables a sus propios intereses (Gutiérrez, 2005: 125-126).

La doctrina democrática de la cultura implica la interacción de los ciudadanos en un entorno social de pluralidad de ideas e intereses, empleando nuevas esferas públicas; es ahí donde los medios de comunicación se constituyen en espacios idóneos, pues son una parte fundamental de la esfera pública contemporánea.

Lo público ya no es sólo lo gubernamental, en tanto supone la multiplicidad de relaciones dentro de un marco de pluralidad y complejidad, que es mayor mientras más moderna y diferenciada sea la sociedad. Esta redefinición implica que:

el disenso, entendido como riqueza inherente a la diversidad de la pluralidad, lejos de inhibirse o anularse es susceptible de transformarse en consenso, a través de la deliberación vía las políticas públicas, tanto en su dimensión política, como en su dimensión administrativa (León, 2004: 210-211).

La amplitud de información que se difunde en los medios de radiodifusión —con los matices propios que cada uno le imprima— permite afirmar que:

Por la radio se han expresado también las ideas sobre la ciudadanía, se han reivindicado derechos frente a la Administración Pública, se han explicado y reforzado obligaciones ciudadanas como el voto, por ejemplo. La radio atomiza, pero también ofrece conocimiento útil; descontextualiza, pero ofrece también elementos de juicio; desinforma, pero también ofrece pautas de comportamiento; hace que la gente viva en un mundo ficticio, pero también aterriza a esa misma gente y le ayuda a moverse en un mundo y en un país cada vez más complejo, ofreciéndole “claves de lectura” (Lalinde, 1998: 165).

Estas consideraciones (igualmente aplicables a los medios televisivos) evidencian que la configuración de identidades políticas entre los miembros de cierta comunidad nacional constituye una nueva forma de acceso a lo público, en la que los medios son agentes fundamentales que acercan a los ciudadanos a la actividad política, pues “las esferas públicas mediáticas constituyen espacios privilegiados para estudiar como las reivindicaciones de diferentes grupos y sus pugnas por el poder adquieren visibilidad y se legitiman como conflicto” (Winocur, 2002: 200).

Los medios de radiodifusión permiten a sus audiencias acceder a la realidad política, construir valores, realidades y discursos que pueden legitimar o deslegitimar a determinados actores. En este proceso, los medios sustituyen formas tradicionales de interacción política en espacios físicos para transitar a un modelo donde los espacios públicos son los propios medios (Pareja, 2010: 140-145).

El espacio mediático es un ámbito social de relaciones donde ocurren fenómenos de comunicación pública. La mediación comunicativa permite “la efectiva participación de los intereses sociales en la racionalización del poder y en la armonización de la vida social” (Gurza, 1998: 90).

De modo que, hoy más que nunca, la línea divisoria entre lo público y lo privado se ha vuelto más tenue, ya que las cuestiones públicas se configuran también a partir de una extensa red de relaciones horizontales en el conglomerado social, permitiendo la formación de identidades colectivas. “Lo público en sí es virtualizado como un espacio mediático, mantenido como fuerza de cohesión social gracias a la ubicuidad de los medios en una sociedad de masas” (Gurza, 1998: 103).

La idea de la ubicuidad en los medios (adaptada de la teoría de la alteridad de Jürgen Habermas²) plantea que la noción de lo público, obliga a considerar la existencia del otro generalizado: los otros, es decir, la idea de alteridad o la legítima existencia de la otredad. En las modernas sociedades es cada vez más reducida la participación de los individuos en un ámbito estrictamente individual, sustituyéndose por una participación del individuo en actos respecto de los que pierden identidad para integrarse a un cuerpo colectivo (Gurza, 1998: 76).

Aunque la voluntad del individuo no es ajena a los efectos producidos por ese otro cuerpo (al cual pertenece), éste ya no puede ser reconocido en su carácter individual sino como una masa preformada. El mundo moderno se caracteriza por una esfera pública resultado de un proceso de apropiación y control social, y cuando lo público se representa como “un campo de encuentro, articulador y generador de interacciones con ‘el otro’, con los otros, da lugar a que se le vincule de inmediato con los fenómenos comunicativos” (Gurza, 1998: 78).

La pluralización de espacios permite a la sociedad civil ser un sujeto autónomo, sin recurrir a otros criterios de universalización social, tales como la ley o el Estado; la autonomía que adquiere en el proceso de creación de nuevos espacios públicos, permite afirmar que ésta³ es suficiente para:

producir lo público (las esferas públicas), en donde el poder centralizado o los mecanismos institucionalizados para la producción de lo público pue-

²En su teoría de la alteridad, Jürgen Habermas plantea que la inclusión de los otros nos determina públicamente y nos refuerza privadamente. Considera que la justicia es una virtud diferente de las demás y sólo el equilibrio entre el respeto, entre lo público y lo privado genera sociedades más justas, y afirma que la democracia descansa en la voluntad de los individuos expresada en espacios públicos siempre abiertos al mundo de lo privado y lo público que se complementan. Habermas es el principal teórico de la construcción de una esfera pública a través de la comunicación, producto de la participación de la sociedad en los asuntos públicos; en este sentido, señala que la esfera pública es el espacio referido a la vida social en el que los ciudadanos socializan información e intercambian puntos de vista sobre asuntos de interés común, como elemento esencial para formar la opinión pública. Este espacio permite construir la unidad social a partir de la participación colectiva (León, 2004: 95-96, 128).

³La sociedad civil se configura como el grupo de individuos organizados con intereses comunes que encaminan sus acciones a la consecución de objetivos de carácter público. Sus características comunes se relacionan directamente con la calidad democrática de cada Estado, es decir, con la apertura permitida para su participación.

den no jugar ningún papel más allá de su presencia como referentes sociales y políticos (Gurza, 1998: 82).

La radio y la televisión crean comunidades imaginarias en el auditorio e impactan en la construcción de la opinión pública, convirtiéndose en instrumentos capaces de sentar las bases ideológicas de los sistemas sociales y políticos. Su influencia y nivel de penetración en las audiencias permite crear y reforzar valores y creencias sociales promoviendo aspiraciones, patrones de conducta y modos de vida que son congruentes con la preservación del orden social (Alva, 1991: 40).

El género informativo (en sus vertientes de noticiarios y programas de opinión) es idóneo para generar una participación más activa del ciudadano en las actividades políticas, pues muchos de estos programas cambian la forma de hacer y entender la política. Los medios se han consolidado como espacios privilegiados para la presentación de las más variadas propuestas y demandas sociales, incidiendo en las decisiones gubernamentales y modificando la forma de realizar el debate político que en las democracias modernas se realiza a través de los medios (Romero, 2005: 249).

La nueva relación entre actores políticos, actores sociales y público en general es fundamental en la definición de la ciudadanía. Los medios de comunicación favorecen su consolidación y se vuelven nuevos espacios públicos estructurados a manera de puentes para conectar al individuo con las decisiones de los órganos de autoridad, proveyéndolo de información para interpretar el mundo de lo político.

La influencia social de los medios les permite imponer su propia visión de la realidad política, mediatizando la política en diversos sentidos: por la centralidad que los medios adquieren en las prácticas políticas, por su influencia en los procesos electorales pero también por la construcción de nuevas formas democráticas tendientes al diálogo y la pluralidad (Lalinde, 1998: 164). Los medios de radiodifusión son mediadores fundamentales de las actividades políticas dentro de las modernas sociedades democráticas, donde el principio tradicional de la representación institucional y políticamente establecida, ahora se comparte con la idea de la representatividad ejercida en los propios medios.

Consciente de este proceso, la sociedad demanda nuevos productos y contenidos, para consolidar la moderna noción de cultura política⁴ que se desenvuelve, en gran medida, a partir de la enorme influencia que los medios de comunicación ejercen sobre las audiencias en un entorno de rasgos y relaciones novedosas.

Cotidianamente se establecen relaciones entre las audiencias y los espacios de cultura política construidos como resultado de la actividad mediática, consolidando espacios privilegiados de análisis del comportamiento sociopolítico, inherentes a la cultura moderna. Por ello, hoy se habla de mediatización del espacio público para aludir a esta particular relación entre el poder público y los ciudadanos.

La preservación de una esfera pública donde los ciudadanos libremente accedan a la información y participen en la vida pública, justifica la existencia de medios alejados de intereses mercantiles y presiones gubernamentales que respondan al auténtico propósito de prestar un servicio público.

EL PREDOMINIO DE LOS MEDIOS COMERCIALES: UNA REALIDAD QUE DEMERITA LA DEMOCRATIZACIÓN MEDIÁTICA

Los medios de radiodifusión son espacios de expresión y ejercicio ciudadano; su influencia en las audiencias obliga a replantear su relación con éstas al tiempo que la sociedad demanda ofertas programáticas de calidad.

Entre los medios —que requieren del público para justificar su existencia— y el auditorio —que requiere de los medios para hacer públicas sus demandas sociales— se genera una relación simbiótica donde:

el verdadero reto es aprender a servirse de ellos para poder incidir en la definición de los tiempos, formas y contenidos de las prioridades de la agenda mediática y los canales de participación (Winocur, 2002: 202).

⁴⁴Conjunto de signos y símbolos que afecta las estructuras de poder; una combinación de actuar y pensar los sucesos políticos a partir de una interiorización y socialización en un proceso compartido y dialéctico dentro de una lógica cultural a partir de un intercambio y transmisión generacional de signos y símbolos comunes en un contexto determinado" (Pareja, 2010: 138).

Los medios adquieren una responsabilidad fundamental, correlativa al derecho a la información “inherente a toda persona, reconociéndolo como un derecho al igual que el derecho a la vida, a la libertad de transitar o el derecho a la honra” (Romero, 2005: 227).

La información es un tema de pertenencia universal, por lo que la actuación mediática debe apoyarse en criterios éticos que garanticen la profesionalización del comunicador y de los operadores de la información, divulgando adecuadamente las acciones políticas y el espectro de discusión sobre éstas. Sin embargo, cuando la información se maneja irresponsablemente (por parcialidad, distorsión o manipulación), la influencia mediática en la cultura política y la opinión pública se torna negativa propiciando que los ciudadanos se alejen de las actividades políticas. Por ello, Dave Atkinson (1998) ha señalado que:

Es, pues, un hecho que la TV puede tener importancia respecto de la esfera pública, pero ésa es una función que depende en gran medida de la forma en que esté organizada [...] si está subordinada a intereses económicos privados o a los intereses políticos de las autoridades, no puede servir correctamente a los intereses públicos ni cumplir su función potencial que es, precisamente, la de proporcionar a los ciudadanos la esfera pública (Atkinson, 1998: 41).

La importancia del contenido e intención política de los mensajes mediáticos es fundamental, puesto que de éstos depende la construcción y consolidación de la cultura democrática. Pero la simple difusión de información mediática no basta para determinar su carácter fundamentalmente público, pues se requiere incidir en tres órdenes de la vida social: el orden del estado, el de las demandas sociales y el de las libertades públicas (Gurza, 1998: 94).

Debido a su impacto en la interacción de las fuerzas políticas formales e informales dentro de las estructuras de poder, los medios de radiodifusión han incrementado su expansión a partir de dos elementos centrales: su carácter mercantil y su adaptación a las necesidades del contexto socio-político. En el caso mexicano, la radiodifusión comercial por virtud de esta influencia “se constituye, en suma, como un cotidiano, eficaz y permanente aparato de apoyo a la ideología del sistema, y contribuye a la colonización ideológica y al deterioro de la conciencia nacional” (Alva, 1991: 20).

Tal circunstancia es consecuencia de un modelo en el que no todos los medios de radiodifusión tienen las mismas condiciones de acceso al otro, es decir, a los otros que siempre están presentes dentro de la vida en sociedad, por tratarse de una posibilidad que no se encuentra democráticamente distribuida (Gurza, 1998: 104).

El surgimiento de este modelo se remonta a los primeros años de la década de los cincuenta del siglo pasado, cuando el expresidente Miguel Alemán Valdés —investigando sobre los sistemas de radiodifusión existentes en el mundo— decidió favorecer el uso comercial de las frecuencias, más que consolidar un servicio público a semejanza del modelo británico, emblemático desde aquel entonces.

Fue así como en 1950 se inauguró el Canal 4, primer canal comercial de televisión en México y América Latina operado por la familia O’Farrill. Luego en 1951, la familia Azcárraga instaló el Canal 2; en ese mismo año se puso en operación el Canal 5, gracias a la asociación comercial entre el ingeniero González Camarena y la familia Azcárraga. La posterior fusión mercantil de estas emisoras dio lugar al nacimiento de la empresa denominada Telesistema Mexicano (antecedente de la actual Televisa).

Esa década se caracterizó por una mínima participación del Estado mexicano en las actividades de la industria de la radiodifusión. Durante la década siguiente operó un cierto cambio en la orientación de las acciones gubernamentales, por ello:

Los años setenta constituyen, al mismo tiempo, un periodo caracterizado por la incorporación que el Estado hace de los medios electrónicos al ejercicio del poder político para su legitimación social; ya que los actos de gobierno no tuvieron como objetivo vincularlos a los proyectos educativos o a la política cultural, al encontrarse ésta tan indefinida como la política de comunicación. Por ejemplo, durante ese tiempo los medios electrónicos fueron regulados a través de la Secretaría de Gobernación y no por Educación Pública, como ocurre a la fecha, ya que el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes solamente tiene jurisdicción sobre el Instituto Mexicano de Cinematografía, a pesar del intento inicial del propio gobierno para adjudicarle los institutos de la Radio y la Televisión (Martínez, 1992: 16).

Este breve recorrido histórico nos permite reflexionar sobre las razones que han posibilitado la consolidación de los monopolios de radiodifusión en México, porque desde su origen esta actividad se caracterizó por

una marcada visión empresarial, demeritando su aspecto cultural. Por ello, las autoridades mexicanas han asumido una actitud pasiva e indiferente sobre su regulación, permitiendo que sean las leyes del mercado las que determinen su funcionamiento.

Los criterios de administración del espectro radioeléctrico en nuestro país han generado un escenario de concentración mediática, donde sólo unos grupos controlan el mercado de la radiodifusión: las dos principales cadenas de televisión nacional (Televisa y Televisión Azteca) cuentan con más del 90 por ciento de las concesiones; mientras que las estaciones de radio en todo el país son operadas por apenas un poco más de 10 grupos empresariales⁵ (Televisa Radio, Grupo Acir, Grupo Radio Centro, Grupo Fórmula, ABC Radio, Grupo Imagen, Grupo Radiorama, MVS Radio, Multimedia Radio, NRM Comunicaciones, Organización Impulsora de Radio, Radio México, Radio Cadena Nacional y Grupo Somer).

Además, los dos principales consorcios televisivos en su conjunto concentran, ya sea directa o indirectamente, el 96 por ciento de la audiencia y el 99 por ciento de los ingresos por publicidad asociados con la televisión abierta comercial.

En este escenario, las formas alternativas de radiodifusión (medios comunitarios e indígenas) han sido sistemáticamente obstaculizadas y desplazadas por virtud de las acciones gubernamentales tendientes a mantener un *statu quo* en el que los medios comerciales son los únicos beneficiarios.

Modificar esta situación es apremiante, pues sólo así podrá garantizarse que los procesos comunicativos impacten a todos los sectores de la sociedad y satisfagan sus necesidades específicas, ya que:

lo fundamental, lo que se sigue poniendo en juego, es el supuesto liberador o racionalizador del poder intrínseco a la comunicación: la producción socialmente válida de lo comunicable, cuando no se halla concentrada y expropiada, permanece como una mediación de la sociedad frente a sí misma y frente al poder (Gurza, 1998: 105).

Sólo a partir de una redefinición de los objetivos de servicio público que deben perseguir los medios podrán construirse verdaderos espacios de

⁵La existencia de estos oligopolios mediáticos no sólo tiene repercusiones económicas, sino que fundamentalmente produce afectaciones en el desarrollo de los procesos democráticos nacionales.

participación ciudadana, en donde se reivindicuen y reconozcan los derechos y deberes de los individuos frente a los poderes públicos.

DEMOCRATIZACIÓN DE LOS MEDIOS DE RADIODIFUSIÓN: UNA DEMANDA SOCIAL IMPOSTERGABLE

Desde el surgimiento de la radiodifusión en México ha predominado el aspecto mercantil en el desarrollo de la actividad. Pero además, la relación entre los medios comerciales y el poder político ha generado un modelo que busca satisfacer las necesidades gubernamentales (mediante la difusión de una imagen institucional favorable a sus propios intereses), al tiempo de “mantener el mando político de las formas democráticas, dejando intactos los privilegios de la élite política y económica dirigente de los países, privativa del interés general” (Mussali, 2005: 99).

Los poderes mediáticos se han consolidado como beneficiarios del sistema político y partícipes de una relación de ayudas y beneficios mutuos con el propio gobierno, en un modelo de comunicación que en el que la pluralidad y la multiculturalidad han estado ausentes. La influencia metaconstitucional de estos poderes fácticos frente a la sociedad y el gobierno les ha permitido conservar el *statu quo* de beneficio a sus propios intereses, subordinando a los poderes constitucionales a través de la llamada telecra-cia (Esteinou, 2014).

Esta oligarquía mediática favorecida por el poder político ha generado una cultura *ad hoc* para una sociedad pasiva que se encuentra cautiva de los contenidos comerciales de la radiodifusión.

Pero un marco de pluralidad y democracia mediáticas exige la existencia de formas de radiodifusión distintas a la comercial, cuya finalidad es el cumplimiento de una función social y, más aún, la prestación de un servicio público.

La tendencia actual sobre el diseño de políticas que permitan mejorar las condiciones de los Estados latinoamericanos considera atender no sólo a las condiciones del mercado —que, de suyo repercuten en la pobreza y la desigualdad— sino también, de modo primordial a la dimensión política como obstáculo para el desarrollo generalizado de políticas públicas eficientes.

De este modo, se deben analizar las condiciones políticas y sociales del desarrollo económico, buscando favorecer la incidencia de “actores sociales y dirigencias políticas que den forma a la organización del aparato estatal para lograr políticas públicas de derechos ciudadanos y no políticas públicas de privilegios relativos” (Zurbriggen, 2009: 17-18). Por ello, se afirma que los gobiernos contemporáneos ya no tienen el monopolio exclusivo sobre la acción pública y que el marco fundamental que legitima dicha acción es el paradigma de los derechos humanos (Roth, 2010: 22).

Este planteamiento es fundamental, pues los medios de radiodifusión alternativos deben constituirse como auténticos espacios públicos de discusión y acción política, social, educativa y cultural, consideración que se refuerza por el hecho de que el ejercicio de la acción pública, hoy día se encuentra legitimado por virtud del marco rector de reconocimiento de los derechos humanos —fin último del Estado democrático contemporáneo—, dentro de los que destacan la libertad de expresión y el derecho a la información, prerrogativas cuyo ejercicio cobra plena efectividad y vigencia a través del uso de los medios.

Al respecto, Ana María Lalinde (1998: 159-162) realiza un interesante ejercicio a partir del cual trata de relacionar dos aspectos que, a primera vista, pudieran parecer irreconciliables: por un lado, la actividad que desarrollan las estaciones de radio comerciales de naturaleza informativa y, por el otro, la noción de formación ciudadana, imaginando un escenario hipotético en el que las emisoras de esta índole contribuyeran efectivamente a la construcción de una sociedad democrática ideal, en la que todos los medios de radiodifusión cumplieran cabalmente su función social y fungieran como verdaderos intermediarios entre los poderes públicos y los individuos en sociedad.

En este entorno ideal, la autora reconoce que los medios de comunicación son instrumentos fundamentales que permiten interactuar en dos espacios cuya distinción parece desvanecerse cada vez más: por un lado, el espacio de los individuos en su cotidianidad y, por otro, el espacio político y económico de la vida nacional y añade que la distancia entre las instituciones políticas y el conglomerado social convierte a estos medios en herramientas que permiten el establecimiento de vínculos culturales que resultan comunes a la mayor parte de la población y contrarrestan el

aislamiento de ciertas poblaciones en situación de marginación (Lalinde, 1998: 166).

Dejando de lado este escenario ideal, la realidad muestra que los medios comerciales de radiodifusión, salvo escasas excepciones, incumplen en absoluto con una función social, circunscribiendo sus objetivos a la mera especulación mercantil y posicionándose en un entorno en el que los medios alternativos se encuentran en total desventaja. Entonces, ambas formas de radiodifusión (comercial y no comercial) se encuentran inmersas en un constante proceso de enfrentamientos y desacuerdos, pues mientras los operadores de medios comerciales luchan por conservar sus privilegios y eliminar cualquier posibilidad de competencia, los titulares de emisoras alternativas se esfuerzan por lograr condiciones que les permitan asegurar su permanencia y consolidación.

Ciertamente, el disenso es natural en el contexto de la pluralidad democrática y los espacios públicos institucionalizados fijan los límites de este disenso a través de las políticas públicas en su sentido de racionalidad procedimental e instrumental (León, 2004: 132); en materia de radiodifusión el disenso o desacuerdo entre los distintos actores sociales y políticos involucrados es el presupuesto indispensable del que debieran surgir políticas públicas sustentadas en la pluralidad ideológica. Sin embargo, como Wayne Parsons sostiene:

el verdadero poder en el proceso de las políticas públicas es el poder de no tomar decisiones, es decir, la capacidad de determinado grupo de evitar que las ideas, las preocupaciones, los intereses y los problemas de otro grupo lleguen a la agenda [...] es necesario ir mucho más allá de lo que se ve en la superficie de las relaciones de poder para profundizar en la manera en que las fuerzas inadvertidas empíricas o conductualmente delinear los valores y las creencias de las personas (Parsons, 2007: 118).

En el tema que nos ocupa, el poder fáctico de los operadores comerciales de radiodifusión determina el quehacer gubernamental, postergando o haciendo nugatorio el derecho de los radiodifusores alternativos de contar con un marco de gestión gubernamental que efectivamente se encamine a satisfacer la pluralidad mediática.

La injerencia de los medios comerciales es indiscutible en el desarrollo de la actividad política, a la que se ha llegado a considerar como un mero

entretenimiento orquestado y dirigido por los medios de comunicación a través de los cuales los grupos de interés o poderes fácticos (*lobbies*) influyen en los ciudadanos, a los que convierten en simples espectadores alejándolos de la deliberación argumentada y del debate político (Roth, 2010: 52-53).

En este contexto es necesario arribar al análisis deliberativo de las políticas públicas favoreciendo la participación de la sociedad como alternativa a la ya muy desgastada y desprestigiada democracia representativa:

Para ello, es preciso promover la experimentación de modelos institucionales de democracia participativa y deliberativa, de democracia directa en donde las instituciones públicas y el “Estado”, asumirían más bien un rol de proveedor de medios y recursos, y de organizador de una deliberación en condiciones de igualdad entre las partes involucradas en la formación de las políticas, y no de un actor político que busca imponer un punto de vista (Roth, 2010: 54-55).

La construcción de espacios de deliberación y participación de todos los sectores de la población en la satisfacción de sus muy particulares demandas sociales cobra particular relevancia si estos espacios son —precisamente— los propios medios de comunicación que, como el autor afirma, se han convertido en medios de manipulación de la ciudadanía.

Los investigadores que se han ocupado del tema de los medios de comunicación (Alva, 1991; Lalinde, 1998; Winocur, 2002; Fernández, 1982; García, 1999 y García y Piedras, 2006) coinciden en la importancia fundamental que éstos tienen dentro de las sociedades democráticas, reconociendo la situación desventajosa que enfrentan las formas alternativas de comunicación radiodifundida frente al empoderamiento de los grandes operadores de medios comerciales, los cuales se han convertido en actores políticos extrainstitucionales, capaces de moldear la opinión pública e influir, incluso, en el propio diseño de ciertas políticas públicas. En este sentido se afirma que:

Las políticas públicas entendidas desde una perspectiva instrumental se orientan a comprender y operacionalizar el complejo proceso de toma de decisiones, entender la maquinaria integrada por los actores gubernamentales, los actores políticos y las diversas sociedades de públicos, los actores extrainstitucionales representados por los medios y la opinión pública interactúan con el objetivo de moldear y producir acciones públicas vincula-

torias en la siempre presente necesidad de materializar el bien común (León y Gutiérrez, 2004: 330).

Por tanto, se requiere transitar hacia nuevas formas y políticas de democracia comunicativa. Particularmente en el caso latinoamericano, muchos estudiosos han abordado esta necesidad social, entre ellos López de la Roche (1998), quien destaca la urgencia de analizar los procesos ciudadanos de participación de la sociedad civil, tanto por lo que se refiere a la formulación de demandas concretas, como por lo que hace a la consolidación de nuevas formas y escenarios de democracia comunicativa. Al respecto, comenta que:

Con independencia de la valiosa labor deconstructiva llevada a cabo por los estudios culturales, se requiere hoy día desarrollar una capacidad de diseño de políticas culturales y comunicativas democráticas que permitan a los diferentes grupos sociales interesados incidir en la orientación del desarrollo económico, político, social y cultural (López, 1998: 150).

Los medios alternativos de radiodifusión son espacios privilegiados para que los grupos sociales y la población en general intervengan —en un ejercicio verdaderamente democrático— para externar posicionamientos, puntos de vista e ideas de índole diversa, con miras a la construcción de acuerdos que favorezcan el interés común en los ámbitos social, cultural, político y económico. Para estos fines, es necesario el desarrollo e instrumentación de políticas públicas *ad hoc* con la naturaleza de las emisoras de contenido social, cultural y educativo.

Para Diego Portales (1989), la viabilidad sociopolítica de un nuevo modelo de comunicación alternativa en Latinoamérica hace necesario el cumplimiento de una serie de condiciones previas: en primer lugar, debe superarse toda forma de Estado autoritario y atender la emergencia que reclaman los procesos democratizadores; el tema de las comunicaciones debe ser incluido en los programas de las fuerzas democratizadoras y finalmente, debe gestarse una nueva idea en torno a la necesidad de contar con formas de comunicación alternativa en la sociedad.

La democratización de las comunicaciones es, entonces, el concepto central a considerar y en este sentido, democratizar significa que los medios de comunicación deben estar al alcance de todos y no sólo de unos cuantos

cuyo poder económico los coloque en esa posición privilegiada. Democratizar también significa que la sociedad participe organizadamente en la operación de los medios y que éstos se pongan al servicio del desarrollo de la convivencia social (Portales, 1989: 99). En caso contrario:

Excluir a las comunicaciones de las áreas que requieren políticas públicas democráticas sería repetir los mismos errores del pasado que tanto han costado en términos de alienación y subdesarrollo cultural y conciencia pasiva, atomizada y utilitarista, favorable a la emergencia de procesos autoritarios en América Latina (Portales, 1989: 100).

En el entorno actual, se le atribuye a la información una naturaleza eminentemente pública, de modo tal que debe encontrarse al alcance de toda la población en condiciones de objetividad e imparcialidad. La actividad estatal debe abonar en el cumplimiento de esta finalidad, pues:

la información de interés público se desacraliza, los intercambios comunicativos se distinguen de las interacciones cotidianas y toda la estructura comunicativa se transforma progresivamente en un aparato más para la administración del Estado (Yáñez, 2007: 22).

El desafío consiste en encontrar los mecanismos para definir la manera de establecer regulaciones en beneficio del interés público, encontrando el camino para lograr los consensos previos a la definición de políticas públicas de comunicación en las que se consideren, desde luego, los cambios y adecuaciones necesarias para transitar hacia los procesos de nuevas tecnologías para la radiodifusión pero sin que estos modernos procesos tecnológicos constituyan un obstáculo para el fortalecimiento de la pluralidad mediática, en el entendido de que:

El pluralismo en los medios, así como la imparcialidad de la información transmitida, la protección de los grupos sociales vulnerables, o la promoción y defensa de la herencia cultural son ejes por magnificar en la actuación pública de los medios masivos y deben conquistarse, ya en el formato analógico, ya en su espejo digital. La nueva tecnología no rebasa las relaciones sociales, y el impulso a los medios públicos dependerá de la correlación de fuerzas, de la exigencia que realicen los grupos mayoritarios para lograr una política pública que los promueva y consolide (Quibrera, 2010: 229).

En México recientemente (2014-2015) se aprobó una reforma constitucional y legal anunciada como precursora de nuevas políticas públicas tendientes al reconocimiento pleno de los medios alternativos de radiodifusión. En efecto, la reforma es novedosa por cuanto incluye expresamente la mención de los medios comunitarios e indígenas (formas primordiales de radiodifusión alternativa); sin embargo, el andamiaje normativo en su conjunto es absolutamente insuficiente para conformar un entorno de auténtica pluralidad mediática, pues carece de previsiones tendientes a favorecer la actividad de estos medios y reconocer su situación desventajosa. De hecho, sólo reproduce el modelo anterior (en el que los medios comerciales gozan de un estatus privilegiado) haciéndolo parecer innovador e incluyente.

Además, la simple modificación de la normatividad carece de eficacia social si no se encuentra acompañada de una serie de acciones de política pública que aseguren la prestación del servicio público que la radiodifusión implica, pues si bien es cierto que debe promoverse el desarrollo del mercado de bienes y servicios de la información, mucho más importante resulta “garantizar el acceso público y abierto a los servicios y sistemas de telecomunicaciones y a los contenidos audiovisuales e informativos en general” (Quibrera, 2010: 228).

Una adecuada política pública en este tema debe entenderse en tres niveles bien diferenciados (Quibrera, 2010: 228-229):

- a) Como oferta programática de géneros diversos (información, educación, entretenimiento, etcétera);
- b) como la posibilidad de que accedan a los medios de comunicación todas las voces posibles, enriqueciendo sus contenidos y fuentes, y
- c) como la distribución de contenidos de programación que respondan a los intereses de todos los sectores de la población, considerando fundamentalmente todas las manifestaciones de la diversidad cultural.

La diversidad de perspectivas y opiniones (racionalidades distintas en cada ser humano) es el presupuesto obligado de la política porque:

el mundo sólo surge cuando hay diversas perspectivas [...] La política, en sentido estricto, no tiene tanto que ver con los hombres como con el mundo que surge entre ellos [...] cuantos más pueblos haya en el mundo, vincu-

lados entre ellos [...] más mundo se formará entre ellos y más rico será el mundo. Cuantos más puntos de vista, haya en un pueblo [...] más importante y abierta será la nación (Arendt, 2008: 203).

En esta tesitura es apremiante que las autoridades gubernamentales, a través de la instrumentación de políticas públicas, favorezcan la consolidación de los medios alternativos de radiodifusión —en tanto espacios públicos cuyos fines se alejan de la mera especulación mercantil— con la finalidad de dar cabida a la gama más diversa puntos de vista, a partir de los cuales deben surgir los consensos característicos de una pluralidad democrática.

CONCLUSIONES

Los procesos en torno a los asuntos de los medios de radiodifusión, su mirada en busca de la democratización y la defensa de la información pública hacen parte de los repertorios sociales y las demandas que nacen al interior de las sociedades democráticas en estas épocas, frente a las necesidades del ejercicio de la libre expresión y de la información crítica y congruente con las realidades que se viven en cada espacio territorial.

Empero, las formas con las que la radiodifusión se ha puesto en práctica en México responden a la lógica de un sistema mundo-capitalista, donde las políticas, las organizaciones y las instituciones asumen que dichos medios son producto del mercado y por tanto, juegan un rol importante para el consumo de la ciudadanía; se genera así todo un régimen inequitativo, violento y coercitivo. Frente a eso, se ha ido configurando un pensamiento crítico en torno a los medios de radiodifusión, que apuesta a menos espacios comerciales y más espacios formativos de comunicación radiodifundida. En este sentido:

Los actores sociales implicados en el discurso no usan exclusivamente sus experiencias y estrategias individuales; se apoyan fundamentalmente en marcos colectivos de percepción a los que llamamos representaciones sociales. Estas percepciones socialmente compartidas constituyen el vínculo entre el sistema social y el sistema cognitivo individual (Meyer, 2003: 44).

El fenómeno global de la radiodifusión ha develado una serie de características, entre ellas:

- a) La fuerte necesidad de ser un dispositivo que se articule con las dinámicas de un sistema neoliberal para el caso mexicano.
- b) La fuente de ganancia que implica en un mundo globalizado, y
- c) Su condición de fetiche y a la vez un dispositivo que controla, limita y sesga las libertades civiles.

Por ello, la conformación del modelo mexicano de radiodifusión se ha inclinado por favorecer la operación de emisoras que incluyan amplios mensajes comerciales, debido a la estrecha relación entre los gobiernos y los medios masivos; siendo así que sectores empresariales, grupos económicos y corporaciones transnacionales se inclinan por hacer de la radiodifusión otra forma de enriquecimiento (legal) que involucra amplios sectores de la sociedad civil, generando al interior del gobierno formas de ejercer el poder a través de las políticas públicas de comunicación.

De este modo, se establece una compleja relación entre gobierno, partidos políticos, ciudadanía y medios comerciales debido a la influencia que estos últimos ejercen en los escenarios de interés público y en la conformación del imaginario social, donde la exclusión hacia las poblaciones más necesitadas (los pobres), que se proyecta en los programas radiodifundidos, muestra la fuerte racionalidad que ejercen los intereses empresariales y sobre todo, las finalidades que se persiguen en los marcos normativos frente a la resistencia de la sociedad civil en ciertos casos por la defensa y la autonomía del espectro de radiodifusión.

En estas circunstancias se puede afirmar que no existen auténticas políticas públicas en materia de radiodifusión para los medios alternativos en México, entendiendo que la política es el arte de la negociación con miras a lograr los acuerdos necesarios para consolidar estrategias de desarrollo y bien común, y no sólo de beneficio para ciertos actores políticos, sociales o económicos.

Las políticas gubernamentales de radiodifusión en México responden a los intereses del sistema, mostrando así consensos, disensos, propuestas y acciones violentas en torno a las dinámicas que ejerce este sector para los intereses del mercado; igualmente, los análisis frente a este tema expo-

nen que la balanza entre gobierno y sociedad —con respecto a los medios y la acción del gobierno— toman mayor fuerza en el establecimiento del poder político de la ciudadanía mexicana.

Parte de la alternativa recae en el reconocimiento de la pluralidad y la diversidad de intereses que caracterizan a los Estados democráticos; ello supone la necesaria intervención de las autoridades gubernamentales en la búsqueda de los acuerdos que hagan posible superar los disensos naturales con miras a satisfacer las pretensiones o, por lo menos, atenuar las desigualdades de todos los actores sociales, políticos y económicos involucrados en un proceso de deliberación incluyente, cuyo fin sea la obtención del bienestar social en la medida en que las necesidades de la colectividad se encuentren adecuadamente cubiertas.

Una fuerte tendencia emanada de los sectores alternativos y de las comunidades originarias busca crear espacios para la democratización de los medios, así como luchar contra la censura y la manipulación fetichista y utilitarista de dichos medios, evidenciando que la regulación normativa de esta actividad se ha convertido en un instrumento del gobierno para mantener el modelo monopólico de las comunicaciones y sentar su poderío en la esfera institucional.

El panorama descrito refleja que las políticas de comunicación han sido parte sustancial del modelo neoliberal del gobierno, donde los medios alternativos son una piedra en el zapato para la radiodifusión comercial y los sectores burgueses de la comunidad mexicana. En este contexto es necesario diseñar las políticas, espacios y propuestas que se enfoquen en contravía de las lógicas del mercado contemporáneo y las actividades gubernamentales en las políticas para la radiodifusión.

La fuerte presencia neoliberal ha hecho que los campos de la comunicación, la política y la cultura tomen otro sentido: ahora se conciben como mercancías. En este sentido, las grandes falencias del neoliberalismo alcanzan todas las dimensiones, en particular, los medios de comunicación, el espectro radioeléctrico, la soberanía audiovisual, etcétera.

El caso latinoamericano —y el mexicano, desde luego— presenta un diagnóstico vinculado a diferentes sectores sociales involucrados en la comunicación, la organización social, los medios y fines culturales, las políticas públicas sobre el tema pero en especial la distribución, comercialización y difusión comunicativa en espacios urbanos y rurales. Frente a

este panorama que emerge en medio de coyunturas políticas, económicas, sociales de la región aparecen otras posibilidades como son los medios alternativos en sus distintas vertientes (comunitarios e indígenas).

Sobre estas experiencias nacen prácticas culturales populares que expresan diferentes repertorios, formas de resistencia y alternativas políticas, que pretenden la democratización de los medios, los derechos de las audiencias, la diversidad programática y la crítica de la información suministrada, mostrando nuevas formas de concebir los medios de comunicación, como instrumentos para el fomento de la cultura crítica del propio conglomerado social y propositiva en la resolución de sus problemáticas.

En esta búsqueda de otras alternativas comunicacionales, sumada a los procesos de acercamiento de las herramientas audiovisuales, el sentido reflexivo sobre lo participativo, colaborativo y las nuevas plataformas de difusión de los contenidos de comunicación ha ido gestando nuevos retos para abordar las demandas antes silenciadas o distorsionadas de los pueblos.

FUENTES CONSULTADAS

- ALVA DE LA SELVA, A. R., 1991. *Radio e ideología*, México, El Caballito.
- ARENDRT, H., 2008. *La promesa de la política*, España, Paidós.
- ATKINSON, D., 1998. "La legitimidad de la televisión pública en la era del mercado crisis", en *La radio y la televisión de servicio público: el desafío del siglo XXI*, París, Ediciones UNESCO.
- ESTEINOU MADRID, J., 2014. "Reforma constitucional en telecomunicaciones y el cambio en el modelo de comunicación de México", Conferencia dictada durante el curso-taller organizado por el Consejo Nacional de la Enseñanza e Investigación de las Ciencias de la Comunicación y la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación, Escuela de Periodismo Carlos Septién García.
- FERNÁNDEZ CHRISTLIEB, F., 1982. *Los medios de difusión masiva en México*, México, J. Pablos.
- GARCÍA CANCLINI, N., 1999. "Políticas culturales: de las identidades nacionales al espacio latinoamericano", en *Las industrias culturales en la integración latinoamericana*, México, Grijalbo.
- GARCÍA CANCLINI, N. y Piedras Feria, E., 2006. *Las industrias culturales y el desarrollo de México*, México, Siglo XXI Editores.

- GURZA LAVALLE, A., 1998. *Estado, sociedad y medios: Reivindicación de lo público*, México, Plaza y Valdés/Universidad Iberoamericana.
- GUTIÉRREZ LÓPEZ, R., 2005. *Información y democracia. Los medios de comunicación social y su influencia sobre la política. El caso de México*, México, Pomares/Universidad Autónoma Metropolitana.
- HUERTA WONG, E., 2004. "Concentración de la propiedad y políticas públicas en los medios. Audiovisuales de Norteamérica: apuntes para un estado de la situación mexicana", *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, núm. 2, mayo-agosto, Brasil. Disponible en: <<http://www2.eptic.com.br/sgw/data/bib/artigos/0ccc4933033505739e0cdf213090ed2d.pdf>> (Último acceso: 17 de agosto de 2014).
- LALINDE, A. M., 1998. "Radio informativa y participación ciudadana", en *Cultura, medios y sociedad*, Colombia, Universidad Nacional de Colombia/Panamericana Formas e Impresos.
- LEÓN Y RAMÍREZ, J. C., 2004. *La construcción de espacios públicos en la democracia*, México, Instituto Electoral del Estado de México/Universidad Autónoma del Estado de México.
- LEÓN Y RAMÍREZ, J. C. y Gutiérrez Cortés, M., 2004. "Modelo prospectivo de política pública", en *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*, México, Ediciones del Lirio.
- LÓPEZ DE LA ROCHE, F., 1998. "Historia, modernidades, medios y ciudadanía en los estudios culturales latinoamericanos", en *Cultura, medios y sociedad*, Colombia, Universidad Nacional de Colombia/Panamericana Formas e Impresos.
- MARTÍNEZ LUGO, J., 1992. "Lo público y lo regional en la radiodifusión del sureste de México", *Cuadernos de Posgrado en Comunicación 1*, México, Universidad Iberoamericana/Departamento de Comunicación.
- MEYER, M., 2003. "Entre la teoría, el método y la política: la ubicación de los enfoques relacionados con el ACD", en *Métodos de Análisis Crítico del Discurso*, Barcelona, Gedisa.
- MUSSALI GALANTE, R., 2005. "Globalización y políticas públicas transnacionales: una (des)construcción para América Latina", en *Poder y Política en América Latina*, México, Siglo XXI Editores.
- PAREJA SÁNCHEZ, N., 2010. "Cultura política y audiencias televisivas. La televisión en la familia y la vida cotidiana", en *Los medios en la educación, la cultura y la política*, México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación/Universidad Nacional Autónoma de México.
- PARSONS, W., 2007. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- PORTALES, D., 1989. "Perspectivas de la comunicación alternativa en América Latina", en *Comunicación alternativa y cambio social*, México, Premiá.

- QUIBRERA MATIENZO, E., 2010. "La convergencia tecnológica de las televisoras y su impacto en las políticas públicas", en *Los medios en la educación, la cultura y la política*, México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación/Universidad Nacional Autónoma de México.
- ROMERO UMLAUFF, G., 2005, "El debate político: más allá de las leyes de radio y televisión", en *Informe sobre el estado de los derechos de la información y de la comunicación en Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, España, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Informe 2004*, Perú, Ediciones Servicios Gráficos de Patromen.
- ROTH DEUBEL, A., 2010, "Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos", en *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- WINOCUR, R., 2002. *Ciudadanos mediáticos: la construcción de lo público en la radio*, Barcelona, Gedisa.
- YÁÑEZ CAMPERO, V. H., 2007. *Administración Pública y comunicación social en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- ZURBRIGGEN, C., 2009. "Democracia, Estado y desarrollo", en *Políticas Públicas en sistemas críticos*, Medellín, Universidad Nacional de Colombia.

Conclusiones generales

“Participación ciudadana y gobernanza regulatoria en los servicios de agua potable y saneamiento: Argentina, Colombia y México”, de María Soledad Gaytán Olmedo nos lleva a un trabajo de suma importancia con uno de los recursos del planeta que ha venido a llamar la atención entre naciones y pueblos, como lo es la prestación del servicio de agua potable y su saneamiento. El tema es complejo como lo considera la autora cuando analiza un estudio comparativo entre países de Argentina, Colombia y México. En cuanto a las acciones reguladoras y servicios privatizados en la prestación del servicio de agua a los diferentes usuarios, y que en muchas de las ocasiones van en detrimento de éstos, reflejándose en aumentos a las tarifas, la ampliación de prórrogas a las concesiones o la condonación de multas devengadas a favor de los usuarios.

De ahí que la ausencia de una legislación que reglamente el carácter de la participación de las organizaciones de consumidores en los entes ha provocado una limitada intervención de estas organizaciones en los organismos de contralor a nivel nacional y su débil protagonismo se ha expresado en dos sentidos: el primero, con la participación en comisiones asesoras consultivas en algunos entes reguladores y la segunda, en la emisión de opiniones consultivas sobre temas específicos sin carácter vinculante.

El trabajo “Redes, poder y gobernanza. Características y desempeño de las redes de política pública en el contexto local a partir de la experiencia del Programa Pueblos Mágicos en Valle de Bravo”, de Cristo Avimael Vázquez Ceballos y de Gabriela Pérez Yarahuán nos lleva a reflexionar sobre la importancia del estudio de una red de política pública para analizar sus características y los determinantes de su desempeño percibido. Bajo este

contexto es oportuno señalar que el modelo jerárquico weberiano ha sido sustituido por estructuras más dinámicas y flexibles de acción colectiva, por formas más interactivas de gobierno y caracterizadas por su funcionamiento en red, de las cuales todavía conocemos poco de sus determinantes y características intrínsecas.

De ahí que el caso que les ocupa en este texto, enseña que este tipo de estructuras interactivas potencializa la posibilidad de movilizar recursos para atender problemáticas colectivas al incorporarse a actores (y sus recursos) relevantes ubicados por fuera del radio de autoridad del gobierno, y que dichos recursos no se limitan a los financieros, sino que puede haber recursos políticos y culturales, entre otros, que resultan ser críticos, mismos que no necesariamente controla el gobierno.

El estudio del caso, como lo es la Red Valle de Bravo Pueblo Mágico a través de su estructura ha influido en la percepción del desempeño en el sentido que se producen consensos mínimos y se cristalicen los objetivos que los participantes han delineado como objeto de su acción conjunta.

De ahí que, como indican los autores las redes de política pública se tornan en mecanismos con altas probabilidades de potenciar la acción del gobierno y para ello, se habrá de tener presente que la dispersión del poder estructural es uno de los factores claves para que las redes de política incidan positivamente en el desempeño.

El texto de René Arenas Rosales “Administrando las finanzas mundiales” nos conduce a revisar el contexto financiero de los países del orbe, en el que con las dificultades que trajo consigo la Gran Recesión y las crisis en las finanzas de los estados es posible administrar éstas a través de estrategias como nos sugiere el autor tales como los presupuestos equilibrados, el control estricto de la inflación, la contención de la deuda, los programas de corte fondomonetarista como el autorizado recientemente por la *troika* para el ajuste griego, etcétera. Sin embargo, el autor se pregunta si ¿Sirven verdaderamente a las naciones las políticas recomendadas por los organismos internacionales? ¿Alcanzan los objetivos sociales planteados por los propios países? ¿A costa de qué sacrificios adicionales se logran los relativos logros de las naciones que ejercen dichas políticas? Bajo este contexto nos hace reflexionar el autor que no alcanzan dichos programas para cumplir con los objetivos sociales planteados por las naciones. De la misma manera, los programas se logran a costa de más miseria social, de

más esfuerzos de las clases trabajadoras, de más apertura financiera y comercial mundial, de más enriquecimiento de los conglomerados económicos y financieros.

Por lo visto en el panorama de la economía mundial se observa que ha ido ganando terreno el proyecto de naturaleza depredadora, el capitalismo autoritario y salvaje que reproduce la miseria de los pueblos y el desgarramiento social. Actores como el G20, fomentados por el FMI y el Grupo del Banco Mundial son los que prevalecen con expresiones diversas como: primarización, extranjerización, neocolonización y marcos institucionales favorables al capital en casi todos los países del mundo. Por eso, las luchas democráticas y libertarias por una mayor soberanía global continuarán siendo pieza fundamental ante las acciones de los centros de poder mundial. Como finaliza el autor, la tarea es ardua y recién comienza.

Rodrigo Sandoval Almazán y Tania Magdalena Romero Gutiérrez en "Mejores prácticas de gobierno electrónico en portales estatales" consideran que la gestión pública en los gobiernos estatales no responde a las exigencias del presente siglo, en donde al realizar el análisis de los portales de cobro de servicios de los 32 portales estatales señalan que los gobiernos estatales no utilizan la tecnología para centrar sus servicios en los ciudadanos, solamente para establecer un cobro de impuestos. En el mismo tenor, los autores consideran que los servicios para pago en línea aún son limitados. En su trabajo logran identificar solamente 23 servicios que se agrupan fundamentalmente en el cobro de impuestos vehiculares, turísticos y de algunas licencias; lo que hace suponer que falta mucho más por ampliarse en esta área. Lo mismo sucede que dentro de los 34 portales estatales, únicamente en tres de ellos no presentan servicio en línea lo que subraya la labor de los gobiernos estatales en cuanto a pago de servicios.

Este capítulo nos ilustra cómo se están utilizando las TIC en los gobiernos locales, sobre todo encaminadas al proceso de transacciones o cobro de impuestos; nos invitan a la necesidad de profundizar en los 23 servicios en línea identificados para determinar por qué algunos estados los tienen y otros no, cuáles han sido más desarrollados y que tecnologías utilizan; así como a establecer una serie de recomendaciones prácticas a los estados para impulsar el uso de TIC en sus procesos de transacciones, permitiendo así una mayor transparencia y rendición de cuentas. Para los autores, la nueva expresión en la forma de administrar por parte del gobierno pasa

necesariamente por el uso de las TIC, de ahí la importancia de estudiar el tema que nos sugieren en esta ocasión, en donde la apuesta es que TIC, gobierno y sociedad se haga realidad muy pronto en México en beneficio de sus contribuyentes.

En el capítulo “La filosofía de John Rawls como fundamento de la justicia administrativa en México”, de Romy Salvador Aquino y Guillermina Díaz Pérez resalta la importancia del discurso reiterado sobre la igualdad de los derechos y la atención a la vulnerabilidad de los gobernados ante las arbitrariedades en que incurre la administración pública en su actuar, lo que conlleva al desconcierto y desconfianza social en la justa y pronta aplicación de la justicia.

El Estado junto con la sociedad, sobre todo en aquellas que han ido construyendo su base o estructura en los sistemas democráticos modernos, obliga a una imperiosa necesidad de dirección del Estado en sus actuaciones, en la rendición de cuentas y la transparencia gubernamental con la que se conduzcan hacia los gobernados para fundamentalmente guardar el respeto esencial a los derechos humanos universales.

Las autoras rescatan algunos indicadores para el caso mexicano, del *World Justice Project* a través de su *Open Government Index 2015*, que llaman la atención cuando nos dicen que los ciudadanos con respecto a la aprobación de leyes e información gubernamental, al derecho a la información y a la participación ciudadana se encuentran a la mitad de la media, lo que quiere decir que en opiniones encontradas, los ciudadanos disienten en que existen deficiencias en el gobierno mexicano. Éste cuenta con mecanismos de control y aplicación de justicia en las controversias que se suscitan entre los órganos de la Administración Pública y los ciudadanos en la transgresión de sus derechos por conflicto de actuaciones, por ello el papel preponderante que expone la justicia administrativa es la solución de tales controversias, cuya finalidad es el respeto de las garantías de los gobernados, además del apremiante requerimiento de generar el respeto, confianza e inclinación de los gobernados por la valía de los principios de la justicia, la equidad, la igualdad y el respeto de la ley en las funciones y las instituciones de la administración pública.

Lo anterior nos conduce que ante la falta de credibilidad en las acciones y obras de la Administración Pública así como la manera en que aplican y justifican el uso de la ley, genera en el ciudadano desconfianza y falta de

certeza en la veracidad y legitimidad de sus funciones. Por lo que la situación del contexto mexicano en donde los derechos de los gobernados se ven quebrantados por actos administrativos. Es urgente requerir más que nunca del sentido de la justicia administrativa como una virtud altiva y diligente de las instituciones de la administración pública que vigile las relaciones y el modo de actuar de los gobernantes y gobernados en aras de propiciar la unidad y equidad entre ellos.

Martha Elisa Nateras González y Bernardo Aguilar Rodríguez, en el trabajo “La agenda en materia de seguridad pública en México: perspectivas a nivel federal, estatal y municipal” abordan un tema por demás relevante y sensible en los tiempos en que vive la sociedad mexicana, como lo es el discurso y los programas que intentan cambiar el modelo de seguridad pública por el paradigma de seguridad ciudadana que tiene una orientación antropocéntrica, en la que ubica al individuo en el centro de las políticas de seguridad y adopta una visión transversal de los derechos humanos, por lo que debe involucrar activamente a la ciudadanía y volverla corresponsable en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas de seguridad orientadas a recuperar el espacio público, la confianza ciudadana y la civilidad.

Es conveniente, nos dicen los autores, que al resituar el debate sobre lo que el Estado debe hacer en materia de seguridad y colocarlo junto a otros actores relevantes para caracterizar el problema de inseguridad, se da un paso fundamental para una ruptura positiva acerca de las atribuciones y funciones del gobierno, además de un reconocimiento implícito de la necesidad de alianzas estratégicas con la sociedad civil. Es elegir un nuevo camino o reto en la construcción de una agenda democrática en temas de seguridad que conlleve a un nuevo escenario necesario e indispensable para tratar de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

La tensión generada por la falta de resultados visibles acarrea consigo un descrédito de las instituciones por parte de la ciudadanía, lo cual mina cualquier posibilidad de un acercamiento entre ésta y el gobierno. Este distanciamiento aumenta los riesgos, los niveles de inseguridad y, por tanto, perjudica la calidad de vida de los ciudadanos. De, ahí que es comprensible por qué las políticas de seguridad —reactivas y punitivas— no han tenido resultados favorables, pues constituyen respuestas simplistas a fenómenos sociales complejos y multicausales. De continuar esta situación, nos

advierten los autores, ni el ámbito federal, estatal o municipal podrán mejorar las estadísticas ni las percepciones ciudadanas de seguridad. Resaltan para este caso la situación en el municipio de Toluca en el que se observa una marcada continuidad en la manera de interpretar y hacer frente a la delincuencia y violencia.

En las dos últimas administraciones locales en el municipio de Toluca, los autores ilustran que las expresidentas María Elena Barrera como Martha Hilda González apostaron al cuerpo policiaco como elemento base de disuasión y posible contención del alza en los delitos; sin embargo, al dejar de lado o limitar a la ciudadanía en el diseño de la agenda en esta materia, atendieron los agravantes coyunturales o circunstanciales (denuncias de robos en ciertas zonas, solicitudes de rondines policiacos, entre otras) y no las raíces del problema. Bajo este contexto, reafirman los autores que el ejercicio analítico que se hizo en la capital del Estado de México evidenció que la sujeción de los programas municipales en seguridad y la dependencia presupuestal a lo proveniente de la federación, debilita la posibilidad de articular una estrategia integral para solventar el problema de inseguridad.

De continuar esta estrategia en materia de seguridad, concluyen los autores, es posible que en años siguientes no se observe una mejora en la atención del problema sino que se repitan los esquemas de administración del delito lo cual, invariablemente, deja en una delicada posición al ciudadano quien resiente en su entorno la incapacidad de las autoridades gubernamentales para comprender un fenómeno que, a todas luces, rebasa a las actuales administraciones.

Para Martha Esthela Gómez Collado, en el texto “Análisis de la política pública en materia educativa a la luz de la reforma educativa 2013” las políticas públicas en materia educativa en nuestro país han respondido generalmente a la visión y manera de gobernar de las presidentes en turno. Se han realizado esfuerzos por garantizar la calidad en la educación pero no han dado los resultados esperados. Con la aprobación de la *reforma educativa* en 2013 se espera cumplir estos objetivos. Sin embargo, al realizar el análisis de contenido la autora observa que el enfoque que se le da es justamente de carácter laboral para los docentes. En esta reforma educativa, identifica Gómez Collado varios aspectos trascendentales, tales como: El considerar al nivel medio superior con carácter obligatorio y la aplicación de la Ley del Servicio Profesional Docente y la Ley General de Educa-

ción. Sin embargo, la sociedad y los actores que participan en la educación expresan diversas exigencias, inconformidades y propuestas que requieren atención a través de la implementación de políticas educativas actuales, así como formular las que sean necesarias para lograr una mayor eficiencia en las actividades del Sistema Educativo Nacional. Asimismo, es poco probable que la ley por sí misma defina la orientación y calidad del desempeño docente en las aulas, aunque posiblemente influya en la práctica. Si bien es cierto, como reconoce la autora en el trabajo, que ha considerado que la reforma educativa es simple y sencillamente una reforma laboral, sin embargo, ella misma identifica que ésta va más allá al incluir la permanencia en el sistema que no tenía el Programa de Carrera Magisterial. El interés por impulsar el Servicio Profesional Docente en la educación y elevarlo a rango constitucional presenta diferentes manifestaciones en contra de su aplicación y la resistencia a ella es total por parte de los dirigentes y líderes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación en estados como Oaxaca, Chiapas y Guerrero, principalmente.

Para obtener resultados positivos con esta reforma educativa, nos dice la autora, es preciso que se aplique paulatinamente para darle vigencia a fin de evitar que la ley se convierta en letra muerta en este ámbito de las políticas públicas que por cuestiones de intereses de grupos, decisiones discrecionales y de clientela tenían cautivo a un gran número de agremiados docentes. Se tendrá que seguir muy de cerca la implementación de esta reforma educativa para apoyarla y en la medida de nuestras posibilidades ver cristalizado el éxito de la misma y sus efectos en elevar la calidad en la educación mexicana.

Un tema que hoy ocupa a los científicos sociales es el de la migración que ocurre en muchos lugares del mundo. Enrique Damián Palma Martínez y Laura Mota Díaz en su capítulo "Migración forzada: un reto para la gestión local y las políticas públicas" abordan de manera puntual este proceso social complejo y que tiene muchas aristas que estudiar. Como ellos ilustran en su capítulo, los desplazamientos forzados van más allá de la mera estructura social de las comunidades, de por sí ya afectadas por el contexto de la violencia. Las poblaciones alteradas en sus dinámicas contemporáneas se desarticulan, ya que al romperse el tejido social se trastocan los modos de producción, la organización política y las prácticas tradicionales que dan sentido cultural a la reproducción social. Además en las

comunidades receptoras se tejen y reproducen nuevas relaciones sociales entre los desplazados y los nativos tienen que enfrentar nuevas demandas de una población vulnerable y más compleja.

Es pertinente analizar que el desplazamiento forzado trae consigo una violación a los derechos humanos que produce un profundo deterioro de la calidad de vida de los desplazados. Una de sus mayores pérdidas es la afectación a su condición de ciudadanos, pues sus derechos cívicos, sociales y políticos se encuentran afectados, como lo son el de propiedad, a un trabajo formal, a la salud y educación, entre otros; por lo que los desplazados internos forzados presentan complicaciones diversas para satisfacer sus necesidades básicas.

Los autores nos señalan que los desplazados se constituyen en un colectivo que tiene una serie de necesidades sociales a partir del evento violento que los desterró y desde el cual se enfrentan a una situación donde es perentorio encontrar oportunidades de vida en el espacio al que emigran, ya que no existen condiciones para un retorno hacia los lugares de procedencia por la permanencia del conflicto y los dispositivos que un día provocaron el desplazamiento forzado. Es urgente que el Estado asuma este reto, lo que implica la participación de las administraciones locales, quienes son las primeras en visualizar los efectos del desplazamiento humano. Lo que hace necesario una real capacidad de gestión que permita atenuar los efectos negativos del desplazamiento, siendo éstas las administraciones municipales, las que tienen que emprender una reforma profunda para que puedan ser capaces de gestionar la nueva y compleja realidad social.

En "La democracia como régimen de gobierno contemporáneo. Reflexiones en torno a los instrumentos de la democracia directa" de Martha Elisa Nateras González y Oscar Andrés Campuzano Álvarez, la construcción de la ciudadanía va de la mano con la construcción de la democracia, aun cuando la valorización de la ciudadanía como fundamento de la democracia sea reciente en la discusión politológica. En las sociedades del siglo XXI se asume a la democracia como la forma política aceptada, reconocida y legítima, aunque en muchas ocasiones esto no vaya de la mano con la manera de ser y de vivir de las personas, por lo que se hace necesario inyectar esfuerzos para que las personas vinculen la democracia con su vida cotidiana.

Los autores coinciden en señalar que la falta o el desánimo para participar, por parte de los ciudadanos, se debe a la ausencia de la confianza en

las instituciones. En este orden de ideas, los autores consideran que los gobiernos de los Estados contemporáneos tienen importantes restricciones estructurales o sistémicas respecto al rol de los ciudadanos, a pesar de que parezcan de manera interna lo suficientemente democráticos. Esto se debe en gran medida a que las instituciones de un gobierno representativo son diseñadas para garantizar que la función de los ciudadanos se circunscriba estrictamente al gobierno del estado al que pertenecen.

Temas como el desinterés político, la apatía ciudadana, la negativa a participar por parte de éstos, son algunas de las reflexiones que nos dejan los autores en este capítulo. Al recuperar la idea de que en la conformación de la cultura política intervienen las evaluaciones e informaciones que tienen los individuos y que esto puede alentar o inhibir el interés y la participación política, la actuación de los profesionales de la política se convierte en un elemento central. No sólo en la determinación del comportamiento político, sino también como factor fundamental en la calidad de la democracia. Aunque por sí sola la democracia no resuelve y no resolverá los problemas nodales de toda sociedad, por eso es importante lograr que los mecanismos de democracia directa que ya existen se logren materializar en la realidad y cuenten con una adecuada reglamentación de los mismos; en donde los procedimientos y requisitos no sean complejos o distantes de ser aplicables, en aras de poder cristalizar dichos instrumentos de participación. Se trata de encontrar incentivos para reproducir dicha participación ciudadana y no su desaliento.

Terminan señalando los autores que para que estos mecanismos de democracia directa pueden marcar una diferencia en el país, se necesita promover su instrumentación, otorgar mayor difusión a los mismos desde las esferas gubernamentales y lograr que éstos sean publicitados en aras de que la población los conozca en su totalidad; pero también es conveniente que las instituciones gubernamentales recobren la confianza y credibilidad que durante mucho tiempo han perdido, de ahí que sea imperioso un cambio sustancial en estas instituciones para dejar de ser meros instrumentos de legitimación de intereses particulares, espacios de poder y corrupción que han dañado severamente al país.

Finalmente, Luz de Azucena Rueda de León Contreras y Laura Mota Díaz en su texto “La democratización de los medios de radiodifusión en México, una cuestión necesaria y urgente en la agenda política” nos con-

ducen a estudiar los procesos en torno a los asuntos de los medios de radiodifusión. Una mirada en la búsqueda de la democratización y la defensa de la información pública, temas que son parte de los repertorios sociales y las demandas que nacen al interior de las sociedades democráticas en esta época de mayores tecnologías en la comunicación, y frente a las necesidades del ejercicio de la libre expresión y de la información crítica y congruente con las realidades que se viven en cada espacio territorial.

Las autoras resaltan en este trabajo que la radiodifusión que se ha puesto en práctica en México responden a las lógicas de un sistema mundo-capitalista, donde las políticas, las organizaciones y las instituciones asumen que dichos medios son producto del mercado en donde asumen un papel importante para el consumo de la ciudadanía; se produce un régimen inequitativo, violento y coercitivo. Una arena en la que poco a poco se ha ido conformando un pensamiento crítico en torno a los medios de radiodifusión que apuesta a menos espacios comerciales y más espacios formativos de comunicación radiodifundida.

De ahí que la conformación del modelo mexicano de radiodifusión se ha inclinado por favorecer la operación de emisoras que incluyan amplios mensajes comerciales, debido a la estrecha relación entre los gobiernos y los medios masivos; siendo así que sectores empresariales, grupos económicos y corporaciones transnacionales se inclinan por hacer de la radiodifusión otra forma de enriquecimiento (legal) que involucra amplios sectores de la sociedad civil, generando al interior del gobierno formas de ejercer el poder a través de las políticas públicas de comunicación.

El capítulo nos lleva a analizar que no existen todavía políticas públicas en materia de radiodifusión para los medios alternativos en México de manera clara y precisa, entendiendo que la política es el arte de la negociación, con miras a lograr los acuerdos necesarios para consolidar estrategias de desarrollo y bien común, y no sólo de beneficio para ciertos actores políticos, sociales o económicos, que es lo que ha prevalecido en este espacio de poder, con uno de los grupos de presión de mayor presencia en la vida política del país.

El trabajo nos lleva a vislumbrar y determinar que las políticas de comunicación no son ajenas al modelo neoliberal que el gobierno mexicano ha adoptado, donde los medios alternativos son una piedra fundamental para la radiodifusión comercial y los sectores burgueses de la comunidad

mexicana. De ahí que las autoras consideran que es importante diseñar las políticas, espacios y propuestas que se enfoquen en contravía de las lógicas del mercado contemporáneo y las actividades gubernamentales en las políticas para la radiodifusión.

Como una alternativa a lo anterior, consideran que es fundamental el surgimiento de otras opciones como son los medios alternativos en sus distintas vertientes, sean comunitarios o indígenas, los cuales se conciben como prácticas culturales populares que expresan diferentes repertorios, formas de resistencia y alternativas políticas, que pretenden la democratización de los medios, los derechos de las audiencias, la diversidad programática y la crítica de la información suministrada, mostrando nuevas formas de concebir los medios de comunicación como instrumentos para el fomento de la cultura crítica del propio conglomerado social y propositivo en la resolución de sus problemáticas.

Es así como concluyen que la búsqueda de otras alternativas comunicacionales, de la mano con los procesos de acercamiento de las herramientas audiovisuales, el sentido reflexivo sobre lo participativo, colaborativo y las nuevas plataformas de difusión de los contenidos de comunicación, aportarán a los desafíos para abordar las demandas antes estrechas o manipuladas de los diferentes conglomerados sociales.

De esta manera, la obra que en esta ocasión se presenta es el esfuerzo de estudiantes, egresados y profesores que pertenecen a la maestría en Administración Pública y Gobierno, posgrado que se encuentra reconocido por el Programa Nacional de Posgrados de Calidad de CONACYT, y que a través de cada uno de estos capítulos que integran el libro ofrecen un espacio para la reflexión, el análisis y las propuestas que desde la óptica de los estudios antes mencionados contribuyan a la búsqueda de mejores decisiones para la sociedad, en su conjunto, ante la gama de complejidades que enfrenta la Administración Pública y Gobierno de nuestro país.

Estamos seguros que vendrán otros ejercicios de publicaciones como éste para enriquecer nuestro acervo bibliográfico en los temas que le atañen a las líneas de investigación de la maestría, siendo en este caso la de Administración Pública y la de Políticas Pública y Gobierno.

Sobre los autores

Bernardo Aguilar Rodríguez. Maestro en Administración Pública y Gobierno por la Universidad Autónoma del Estado de México. Ha colaborado en diferentes sectores de gobierno a nivel federal, estatal y municipal. Actualmente es docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y se encuentra realizando sus estudios de doctorado en Ciencias Sociales y Políticas en la Universidad Iberoamericana campus Ciudad de México. Correo electrónico: bernardo_aguilar@hotmail.com

Cristo Avimael Vázquez Ceballos. Doctor en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Es profesor en la Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Sociales y Políticas. Ganó el 2º lugar del premio del Instituto Nacional de Administración Pública-México, edición xxxvii. Correo electrónico: c_avimael@yahoo.com.mx

Enrique Damián Palma Martínez. Maestro en Administración Pública y Gobierno por la Universidad Autónoma del Estado de México. Actualmente se desempeña profesionalmente en servicios educativos integrados al Estado de México. Correo electrónico: damiangepalma82@hotmail.com

Gabriela Pérez Yarahuán. PhD. en Public Policy por la Universidad de Chicago, Estados Unidos. Profesora en la Universidad Iberoamericana, Departamento de Ciencias Sociales y Políticas, Ciudad de México. Directora general adjunta de Evaluación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Correo electrónico: gabriela.perez@uia.mx

Guillermina Díaz Pérez. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México, maestra en Estudios para la Paz y el Desarrollo por la Universidad Autónoma del Estado de México. Profesora de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEM y directora editorial de *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*. Correo electrónico: diaz.guillermina@yahoo.com.mx

Laura Mota Díaz. Antropóloga social por la Universidad Autónoma del Estado de México, especialista en gobierno y desarrollo local, por la Unión Iberoamericana de Municipalistas de Granada, España; maestra en Ciencias Sociales con especialidad en desarrollo municipal por El Colegio Mexiquense; estudios de doctorado en Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente labora como profesora-investigadora de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México, donde es miembro del cuerpo académico: actores sociales, participación y desarrollo alternativo. A nivel internacional, desde el año 2014 forma parte del Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Cuenta con diversas publicaciones: cinco libros compilados internacionales, 25 capítulos de libros nacionales e internacionales y 26 artículos en revistas indexadas publicados en países como México, Colombia, Brasil, Argentina, España e Italia. Correo electrónico: Imotad@uaemex.mx

Luz de Azucena Rueda de León Contreras. Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestra en Administración Pública y Gobierno por la Universidad Autónoma del Estado de México. Se ha desempeñado profesionalmente como asesora en el Instituto Electoral del Estado de México y en el Senado de la República; secretaria técnica de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; subdirectora de juicios en la Procuraduría Fiscal del Gobierno del Distrito Federal; abogada dictaminadora en el departamento de Relaciones Laborales de la Oficina del Abogado General de la Universidad Autónoma Metropolitana; subdirectora de lo contencioso y jefa del departamento de Control Normativo en la Dirección General de Radio,

Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación. Actualmente es secretaria técnica de la Comisión de Asuntos Metropolitanos de la LIX Legislatura del Estado de México.

Es autora de un capítulo del libro *Constitución y Telecomunicaciones*, publicado por Editorial Porrúa; coautora del artículo “Nuevas políticas de radiodifusión para los medios no comerciales en México”, publicado en la *Revista Íconos*; coautora del artículo “La implementación de la política de *mustcarry* y *mustoffer* en México: programación compartida en televisión abierta y restringida”, en la *Revista Espacios Públicos* y coautora del artículo “Implicaciones de la legislación secundaria en materia de radiodifusión sobre los medios indígenas y comunitarios de México”, en la *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*. Ganadora del primer lugar en el Concurso de ensayo “México y la reforma en telecomunicaciones”, organizado por la Universidad Autónoma del Estado de México con el trabajo denominado “México y la reforma en telecomunicaciones: sus repercusiones sobre los medios públicos de radiodifusión”, así como de la presea *Ignacio Manuel Altamirano Basilio*, edición 2015, otorgada por la misma universidad. Correo electrónico: aruedadeleon@hotmail.com

María Soledad Gaytán Olmedo. Candidata a doctora en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid-Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Master of Science Planning Studies, University of Southern California, Los Angeles CA. Actualmente, se desempeña como docente-investigadora de la Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Ha colaborado con el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) como integrante de los comités de evaluación del Premio Gobierno y Gestión Local. Es autora de varias publicaciones, entre las que destacan: “Descentralización de los servicios de agua potable en el municipio de Lerma, México”, en *Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE (1999, primera reimpresión 2000); *Desarrollos instrumentales de un sistema de seguimiento y evaluación de la gestión por resultados*, Ministerio de la Residencia Gobierno de Bolivia-UAEMEX (2007, coord.); *Sistemas de seguimiento y evaluación por resultados para la gestión pública*, Ministerio de la Residencia Gobierno de Bolivia-UAEMEX (2007,

coautora). Las comunicaciones con la autora se pueden dirigir a: msgaytano@uaemex.mx

Martha Esthela Gómez Collado. Doctora en Paz, Conflictos y Democracia por la Universidad de Granada, España. Perfil PROMEP desde 2006 miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. Ha participado en congresos nacionales e internacionales como ponente y conferencista; ha publicado diversos artículos en revistas indizadas y arbitradas a nivel nacional e internacional. Lugar de adscripción: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Correo electrónico: marthagomez_tutoria@yahoo.com.mx

Martha Elisa Nateras González. Doctora en Ciencias Sociales en el área de Relaciones de Poder y Cultura Política, por la UAM-Xochimilco. Maestra en Ciencias Sociales, con especialidad en desarrollo municipal por El Colegio Mexiquense A.C., licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, por la Universidad Autónoma del Estado de México. Tiene diplomados en: Análisis y Procesos Electorales y Políticas Públicas Municipales, ambos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEM. Profesora de tiempo completo desde el año 2000. Ha impartido alrededor de 60 cursos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y la Facultad de Turismo desde septiembre de 1990, tanto en licenciatura como en posgrado. Ha dirigido y revisado alrededor de 30 tesis. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores nivel I y perfil PROMEP desde noviembre de 2006. Ha publicado distintos artículos, capítulos de libros y libros; asimismo, ha asistido a varios congresos nacionales e internacionales como ponente e impartido conferencias en los temas de cultura política, participación política, ciudadanía, desarrollo social, seguridad y violencia, política social y pobreza. En mayo de 2015 recibió la nota laudatoria. Actualmente es coordinadora de posgrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Correo electrónico: marnateras@yahoo.com.mx

Oscar Andrés Campuzano Álvarez. Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y Facultad de Derecho. Maestro en Administración Pública y Gobierno por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Egresado de la maestría en Derecho con especialidad en Derechos Humanos por la Universidad Autónoma del Estado de México. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México. Correo electrónico: andres_00_26@hotmail.com

René Arenas Rosales. Doctor en Economía por la Facultad de Economía de la UNAM. Su último libro es: *El sistema financiero mundial en pánico*, UAEM (2016). Sus tres últimos capítulos para Libro 2016 son: 1) "¿Existe en realidad una crisis del FMI?", en Jaime Estay Reyno (coord.), *La economía mundial y América Latina ante la continuidad de la crisis global*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y la Facultad de Economía (2016). 2) "La Economía en la Historia del Pensamiento Social", en Felipe González (coord.), *Investigación científica y sociedad. De la construcción del objeto de estudio a la complejidad interdisciplinaria en la ciencia*, UAEM (2016). 3) "¿Solución o continuación de la crisis?", en *Perspectivas de los modelos alternativos en América Latina en el contexto de la crisis capitalista*, BUAP, Puebla (2016). Correo electrónico: drrenearenas@me.com

Rodrigo Sandoval Almazán. Doctor en Administración de Empresas por el ITESM Ciudad de México (2006). Maestro en Administración (ITESM-Toluca) (2000). Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (UAEMEX) (1995). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II. Perfil deseable PRODEP (2015-2018). Actualmente es profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Líder de la red temática de investigación: Tecnologías de información para la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en el gobierno. Autor de dos libros: *La larga marcha del gobierno abierto: Teoría medición y futuro* (Premio INAP, 2013) y *Redes sociales en las organizaciones* (2012) Coautor. Correo electrónico: rsandovala@uaemex.mx

Romy Salvador Aquino. Maestra en Administración Pública y Gobierno por la Universidad Autónoma del Estado de México. Estancias académicas y de investigación en las universidades españolas Jaume I, Castellón de la Plana y la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla. Agente del Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México. Asesora legislativo en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Coordinadora

de agenda del secretario de medio ambiente del gobierno del Estado de México. Correo electrónico: romys23@hotmail.com

Tania Magdalena Romero Gutiérrez. Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México (2014). Actualmente es estudiante de la maestría en Administración Pública y Gobierno. Correo electrónico: taniamr3@hotmail.com

Índice

INTRODUCCIÓN <i>Martha Elisa Nateras González</i> <i>Eduardo Rodríguez Manzanares</i>	5
PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBERNANZA REGULATORIA EN LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO: ARGENTINA, COLOMBIA Y MÉXICO <i>María Soledad Gaytán Olmedo</i>	11
REDES, PODER Y GOBERNANZA. CARACTERÍSTICAS Y DESEMPEÑO DE LAS REDES DE POLÍTICA PÚBLICA EN EL CONTEXTO LOCAL A PARTIR DE LA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA PUEBLOS MÁGICOS EN VALLE DE BRAVO <i>Cristo Avimael Vázquez Ceballos</i> <i>Gabriela Pérez Yarahuán</i>	39
ADMINISTRANDO LAS FINANZAS MUNDIALES <i>René Arenas Rosales</i>	69
MEJORES PRÁCTICAS DE GOBIERNO ELECTRÓNICO EN PORTALES ESTATALES <i>Rodrigo Sandoval Almazán</i> <i>Tania Magdalena Romero Gutiérrez</i>	93
LA FILOSOFÍA DE JOHN RAWLS COMO FUNDAMENTO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO <i>Romy Salvador Aquino</i> <i>Guillermina Díaz Pérez</i>	115

LA AGENDA EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO: PERSPECTIVAS A NIVEL FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL <i>Martha Elisa Nateras González</i> <i>Bernardo Aguilar Rodríguez</i>	141
ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA EDUCATIVA A LA LUZ DE LA REFORMA EDUCATIVA 2013 <i>Martha Esthela Gómez Collado</i>	167
MIGRACIÓN FORZADA: UN RETO PARA LA GESTIÓN LOCAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS <i>Enrique Damián Palma Martínez</i> <i>Laura Mota Díaz</i>	191
LA DEMOCRACIA COMO RÉGIMEN DE GOBIERNO CONTEMPORÁNEO. REFLEXIONES EN TORNO A LOS INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA <i>Martha Elisa Nateras González</i> <i>Oscar Andrés Campuzano Álvarez</i>	217
LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS MEDIOS DE RADIODIFUSIÓN EN MÉXICO, UNA CUESTIÓN NECESARIA Y URGENTE EN LA AGENDA POLÍTICA <i>Luz de Azucena Rueda de León Contreras</i> <i>Laura Mota Díaz</i>	239
CONCLUSIONES GENERALES	263
SOBRE LOS AUTORES	275

De la obra
*La administración pública y el gobierno en México:
Desempeño y procesos gubernamentales,*
el proceso editorial se terminó en la Ciudad de México durante el mes
de agosto del año 2017. La edición impresa sobre papel de
fabricación ecológica con *bulk* a 80 gramos,
consta de 1,000 ejemplares y estuvo
al cuidado de la oficina
litotipográfica de la
casa editora.



ISBN 978-607-524-141-8

La administración pública y el gobierno en México: Desempeño y procesos gubernamentales pretende aportar al estudio de las administraciones públicas el análisis del desempeño de los gobiernos, tanto en el ámbito federal, estatal y municipal, a través del gobierno que se materializa, como en la administración pública, la cual opera por medio de dependencias y entidades adscritas al Poder Ejecutivo. Sus principales actividades están relacionadas con la planeación, la organización, la administración de recursos humanos, la dirección y el control. La presente obra permite al lector reconocer distintas problemáticas de las administraciones públicas, en diferentes vertientes, así como reconocer diagnósticos y alternativas de solución, acordes con la problemática planteada.

