

Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Espacios **Públicos**

revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEMéx

No. 58

“2022, Celebración de los 195 Años de la Apertura de las Clases en el Instituto Literario”

Espacios Públicos, revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEMéx, es una revista iberoamericana que se edita desde 1998. Publicación cuatrimestral que tiene por objetivo dar a conocer lo más relevante sobre temas alusivos a la Ciencia Política y la Administración Pública.

Indizada en Redalyc (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal), Dialnet (Portal de difusión de la producción científica hispana), CLASE (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades). Registrada en Latindex-Catálogo (Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal), HELA (Catálogo Hemerográfico de Revistas Latinoamericanas), DOAJ (Directory Open Access Journal), Red Iberoamericana de Revistas de Comunicación y Cultura y Academic Journals Database.

Equipo Editorial

Directora general
Dra. Martha Isabel Ángeles Constantino

Coordinador editorial
Lic. Víctor Octavio Hernández Ávila

Consejo Editorial

Dra. Astrid Maribel Pinto Durán. Centro de Estudios Superiores de México y Centro América (CESMECA), México.
Dr. Santiago Fortuño Llorens. Universidad Jaume I. Castellón, España.
Dra. Haydée Ochoa Henríquez. Universidad del Zulia, Venezuela.
Dr. Roberto Moreno Espinosa. Universidad Autónoma del Estado de México, México.
Dr. José Martínez Vilchis. Universidad Autónoma del Estado de México, México.
Dr. Fabio Rodríguez Korn. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.
Dr. Manuel Ángel Rodríguez R. Universidad Autónoma de Guerrero, México.
Dr. José Fernández Santillán. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, México.
Dr. Mariano Baena del Alcázar. Universidad Complutense de Madrid, España.
Dr. Johan Galtung. Centro de Estudios para la Paz en Oslo, Noruega.
Dr. Francisco Jiménez Bautista. Instituto de la Paz y los Conflictos de la Universidad de Granada, España.
Dr. José Vicente Gómez Rivas. Universidad Complutense de Madrid, España.
Dra. Flavia Freidenberg. Universidad Nacional Autónoma de México, México.
Mtra. Gretchen A. González Parodi. Universidad Autónoma Metropolitana, México.
Dr. Manuel Guedan Menéndez. Universidad de Alcalá, España.
Dr. Manuel Villoria Mendieta. Universidad Rey Juan Carlos, España.
Dr. Ignacio Criado Grande. Universidad Autónoma de Madrid, España.

Comité Editorial

Dra. Oliva López Arellano. Universidad Autónoma Metropolitana, México.
Dr. Javier Ariel Arzuaga Magnoni. Universidad Autónoma del Estado de México, México.
Dra. Patricia Meneses Ortiz. Colegio de Tlaxcala, México.
Dr. Abraham Osorio Ballesteros. Universidad Autónoma del Estado de México, México.
Dra. Laura Elizabeth Benhumea González. Universidad Autónoma del Estado de México, México.
Dr. Kristiano Raccanello. Fundación Universidad de las Américas Puebla, México.

Editora responsable Apoyo editorial

Edición a Cargo de la Dirección de Publicaciones Universitarias

Coordinador de Publicaciones Periódicas

Alaín García Peñaloza

Corrección de estilo Diseño editorial

Erika Mendoza Enríquez
Iracema Méndez Sánchez

Espacios Públicos Nueva Época, año 23, número 58, mayo-agosto 2020 es una publicación cuatrimestral, editada por la Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto Literario 100 Ote., Colonia Centro, Toluca, Estado de México, CP. 50000, Tel. (+52 (722) 2150494, página web: <http://politicas.uaemex.mx/espaciospublicos>, correo espaciospub@uaemex.mx. Editora responsable: Dra. Martha Isabel Ángeles Constantino, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo: 04-2016-030213353800-203 ISSN: en trámite, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número, Dra. Martha Isabel Ángeles Constantino, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Cerro de Coatepec s/n, Ciudad Universitaria, Toluca, México, C.P. 50100. Última modificación abril de 2022.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido aquí publicado sin fines de lucro, siempre y cuando no se modifique, se cite la fuente completa y su dirección electrónica.

Hecho en México, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM)

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional

Disponibile para su acceso abierto en: <http://politicas.uaemex.mx/espaciospublicos>

Contenido

ENSAYOS Y ARTÍCULOS

Las evaluaciones del componente educativo del programa de lucha contra la pobreza Prospera y el problema de la inclusión educativa en la escuela básica mexicana

Assessments of the educational component of the Prospera Poverty Program and the Problem of Educational Inclusion in Mexican Basic School

Jorge Arzate Salgado 9

Género, trabajo y salud reproductiva. Un acercamiento a la experiencia de jóvenes egresadas de una universidad pública mexicana

Gender, work and reproductive health. An approach to the experience of young graduates from a Mexican public university

Norma González González 29

La Administración Pública tradicional frente a la dinámica de las redes sociales digitales

The traditional Public Administration facing the dynamics of social media

José Luis Ramos Alderete 43

Compromiso político de los jóvenes Millenials

Political commitment of young millennials

Susana Berenice Vidrio Barón

Alma Ruth Rebolledo Mendoza

Marco Antonio Barajas Figueroa 67

La teoría organizacional en la Administración Pública: ¿una ciencia administrativa, ciencia organizacional o ciencia política?

Organizational theory in Public Administration:

An administrative science, organizational science or political science?

José Juan Sánchez González 89

Los retos del Sistema Nacional de Cambio Climático

The challenges of the National Climate Change System

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda 111

Consejos ciudadanos de León Guanajuato: uso de recursos

Citizen councils of Leon Guanajuato: use of resources

José de Jesús Godínez Terrones 126

Participación ciudadana y gestión de políticas públicas

Citizen Participation and public policies management

Harold Hütt Herrera 150

RESEÑA

Ontología y sociedad de las “no-cosas”

Gustavo Garduño Oropeza 166

ENSAYOS Y ARTÍCULOS

Las evaluaciones del componente educativo del programa de lucha contra la pobreza Prospera y el problema de la inclusión educativa en la escuela básica mexicana

Assessments of the educational component of the Prospera Poverty Program and the Problem of Educational Inclusion in Mexican Basic School

Fecha de recepción: 14 de julio de 2020

Fecha de aceptación: 11 de julio de 2022

*Jorge Arzate Salgado**

RESUMEN

Este artículo realiza una meta evaluación de los hallazgos producidos por las evaluaciones institucionales realizadas al programa Prospera entre 2007 y 2016 en torno al componente educativo. El análisis tiene tres objetivos para indagar: en qué medida una beca educativa puede construir una micro-zona de bienestar que ayude a mantener escolarizado por un largo periodo de tiempo a un estudiante en la escuela básica, en qué medida el programa puede llevar a las escuelas hacia la concepción de escuela para todos o inclusivas, en qué medida el programa contribuye a una mejor la enseñanza y el aprendizaje de los becarios. Este conjunto de preguntas constituye un ejercicio de descentramiento de los resultados de las evaluaciones al componente educativo del programa, interrogantes planteadas desde un nuevo eje analítico: la escuela frente al sistema de desigualdades sociales y educativas.

PALABRAS CLAVE: Inclusión educativa; pobreza educativa; políticas compensatorias educativas; desigualdades educativas; programas compensatorios.

ABSTRACT

This article provides a comprehensive evaluation of the findings produced by the institutional evaluations made to the Prospera programme between 2007 and 2016 around the educational component. The analysis has three objectives to investigate: to what extent an educational scholarship can build a welfare micro-zone that helps keep a student in elementary school for a long period of time, to what extent the program can lead schools toward school conception for all or inclusive, to what extent the program contributes to better teaching and learning for fellows. This set of questions constitutes an exercise in the focus of the results of the evaluations to the educational component of the program, questions raised from a new analytical axis: the school in the face of the system of social and educational inequalities.

KEY WORDS: Educational inclusion; educational poverty; compensatory education policies, educational inequalities, compensatory programmes.

*Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo-e de contacto: arzatesalgado2@gmail.com

INTRODUCCIÓN

Desde 1997, en México está en función el Programa de lucha contra la pobreza extrema Programa de educación, salud y alimentación (Progresá), luego denominado Oportunidades y hoy llamado Prospera (en adelante POP); el cual parte del planteamiento teórico de que las transferencias condicionadas para la mejora de educación, salud y alimentación en los niños y jóvenes en situación de pobreza harían que a mediano y largo plazo estos pudieran romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Con 23 años de operación del POP la pobreza es importante en términos de magnitud poblacional; según datos del Consejo Nacional para la Evaluación de la política social (CONEVAL), la pobreza moderada para 2008 era de 33.3 % (37.2 millones de personas) y en 2016 35.9 % (44 millones); la pobreza extrema en 2008 fue de 11 % (12.3 millones) y en 2016 7.6 % (9.4 millones).

Estos datos muestran que a pesar de la operación del POP y otros programas de transferencias que trabajan en el territorio la pobreza en el país es importante, ya que para 2016 43.6 % (53.4 millones de personas) estaban en condición de pobreza; con un aumento de la pobreza moderada entre 2008 y 2016, y una ligera disminución de la pobreza extrema durante estos años. En lo que respecta al indicador de rezago educativo, en 2008 estaba en esta situación 21.9 % de la población (24.5 millones de personas), es decir, a 11 años de operación del POP, y para 2016 en esta condición estaban 17.4 % (21.3 millones); es decir, el rezago educativo es de grandes magnitudes y su disminución, en todo caso, no ha sido importante. Estos datos generales cuestionan la operación del POP como mecanismo de intervención a largo plazo que busca romper la transmisión intergeneracional de la pobreza

mediante la generación de capacidades educativas y de salud.

Esta situación lleva a revisar las múltiples evaluaciones que este programa ha tenido en los últimos años en torno al componente educativo; en forma concreta las evaluaciones institucionales realizadas entre 1997 y 2016.

En términos metodológicos este trabajo es una meta evaluación (Cardozo, 2006); como tal, el dato de las evaluaciones vuelve a ser pensado en otro momento temporal, así como bajo una lógica cronológica, teórica, normativa distinta, por lo que las conclusiones del análisis se vuelven hipótesis de trabajo. En este caso se valora la profundidad teórico-metodológica de las evaluaciones como marcos normativos para pensar la acción del estado ante la pobreza educativa de niños y jóvenes, familias y las propias escuelas. Se trata de un ejercicio de ruptura en la medida que el dato evaluativo, entendido como discurso de lo público, vuelve a ser visto desde un proceso de descentramiento analítico.

Las preguntas que guían la reflexión de este artículo son: ¿en qué medida una beca educativa puede construir una micro-zona de bienestar que ayude a mantener escolarizado por un largo periodo de tiempo a un niño en la escuela básica?, ¿en qué medida el programa puede llevar a las escuelas hacia la concepción de escuela para todos o inclusivas?, ¿en qué medida el programa contribuye a una mejor la enseñanza y el aprendizaje de los becarios? Interrogantes planteados desde un nuevo eje analítico: la escuela frente al sistema de desigualdades sociales y educativas.

Un concepto para resolver las preguntas planteadas es el de inclusión educativa, pero ligado a las nociones de desigualdades sociales y educativas. La hipótesis de trabajo es que pensar en la inclusión educativa desde contextos de desigualdad permite articular y pensar como

procesos engranados las formas de desigualdades externas a la escuela con las propiamente educativas como condiciones sistémicas que impiden que estas puedan tener condiciones adecuadas para garantizar una educación para todos, es decir, una inclusión educativa efectiva.

Este artículo utiliza como insumos fundamentales la bibliografía de evaluación existente que fue producida por encargo por el mismo programa –evaluaciones externas–, así como por parte del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL).

Cabe destacar que este programa ha sido uno de los pioneros en la evaluación de políticas públicas en el país. La gran mayoría de los trabajos de evaluación han optado por metodologías científicas de tipo cuantitativo, aunque en menor cantidad, también hay trabajos desde la perspectiva cualitativa.

Para responder a la pregunta que guía este artículo se han identificado cuatro temas principales provenientes de las conclusiones de las diversas evaluaciones: la inclusión educativa, las desigualdades sociales y educativas, la calidad de la educación, la escolarización de las mujeres.

Se parte de la hipótesis de trabajo de que los programas como el POP solucionan aspectos estratégicos de la problemática de carencia educativa de manera coyuntural, secuencial y/o de manera periódica por un tiempo finito, lo que denominamos producción de micro-zonas de bienestar educativas; es decir, acción social en torno a ciertos aspectos del bienestar educativo que presentan una temporalidad cíclica, se consumen de manera puntual, con efectos parciales y a veces efímeros.¹

INCLUSIÓN EDUCATIVA, EVALUACIÓN Y ESCUELA PÚBLICA

En términos metodológicos proponemos que los resultados de las evaluaciones son datos para pensar las políticas más allá de su momento evaluativo; de esta forma se parte del supuesto de que los resultados de las evaluaciones a programas y sus diversos componentes expresan los diversos procesos de la política, a veces de manera explícita y otras veces implícitamente; es decir, en el caso del componente educativo del POP las conclusiones de las evaluaciones plantean relaciones de posibilidad a mediano y largo plazo sobre la acción educativa de un programa; en un sentido amplio, aportan conocimiento sobre su sentido ideológico, político, pedagógico y organizativo; todo lo cual es matizado por la opinión sobre el programa que el investigador asume, por ello mismo son discursos teóricos sobre el deber ser de los procesos educativos a la vez que ideológicos y normativos por su fuerte carga valorativa intrínseca, en este caso siempre a favor de la escolarización de los más vulnerables.

La evaluación de un programa de lucha contra la pobreza con un componente de intervención en lo educativo como es el caso del POP, puede impactar en diversos aspectos del quehacer educativo, tales como: la escuela como forma de organización, el sentido de la institución escolar frente a sus desigualdades sociales económicas y educativas, la enseñanza dentro del aula y sus resultados; es decir, los resultados de una evaluación de este tipo de programas pueden direccionar la realidad y praxis de la institución educativa en relación al problema de la justicia social, lo que equivale a decir, a las posibilidades

¹Sobre el concepto de micro-zonas de bienestar: (Arzate, 2005 y 2015).

de producir una escuela con mayores capacidades para la inclusión educativa, es decir, para construir escuelas bajo el concepto de escuelas para todos.

Desde esta perspectiva de la evaluación como dato teórico y normativo de una política adquiere sentido como discurso reflexivo sobre lo público, en este caso de la escuela pública, lo cual es muy valioso en un contexto democrático; en este sentido el asunto central de la evaluación de un programa como el POP no es la calidad educativa como tal (aunque esto es un asunto relevante), sino la pertinencia de la escuela pública en contextos de vulnerabilidad social o pobreza, así como la posibilidad de cambio social desde un dispositivo institucional específico, que busca lograr la escolaridad con niveles de calidad aceptables a través de transferencias económicas o becas educativas para niños y niñas en situación de pobreza económica.

El logro educativo de los más vulnerables es un asunto complejo, ya que intervienen una serie de factores que lo hacen posible en su conjunto. Podemos plantear como hipótesis analítica la inclusión educativa de los más vulnerables, es decir, la permanencia en la escuela básica y logro satisfactorio, tiene que ver con las condiciones para sortear tanto el sistema de desigualdad-violencia en la que viven de forma relacional y en la vida cotidiana los niños/jóvenes y sus familias,² así como el sistema de desigualdades educativas en las que trabajan las escuelas.³ Dos sistemas de desigualdades de naturaleza distinta pero sistémicamente engranadas, sobre todo en contextos en situación de exclusión social.

De esta forma ambos sistemas de desigualdades operan en los procesos de permanencia y logro educativos como una estructuración, es decir, funciona como fuerzas y sistema de relaciones que producen constricciones y habilitaciones a lo largo de cada forma de desigualdad para los sujetos que participan en los procesos educativos, así como para las instituciones, sobre todo para la familia y la escuela. En este planteamiento las desigualdades al ser estructuraciones significan que son procesos sociales, o sea, son sistemas de relaciones en el tiempo histórico-social hechas de acción social y de acción pedagógica.

El problema de la inclusión educativa, sobre todo en contextos signados por las desigualdades y la violencia es un asunto que se puede plantear como la resolución de las desigualdades sociales y educativas al interior de las escuelas. La inclusión educativa supone pensar en la escuela pública como un espacio democrático que al hacer posible la escolarización y el logro educativo realiza el derecho ciudadano a la educación, en esta medida la escuela para todos no solo representa un ideal pedagógico, sino representa un ideal político en tanto que la escuela pública es un espacio de realización de derechos; o sea, en donde resuelve uno de los dilemas más importantes de justicia social desde un punto de vista democrático: el acceso efectivo a la educación.

Políticas compensatorias educativas, evaluación y la construcción de una escuela pública básica

²El sistema de desigualdad-violencia [que supone la sintaxis problemática exclusión/discriminación-explotación + violencia(s)] tiene un efecto contundente en el bienestar de las familias y sus miembros, el cual es diferenciado según edad y sexo, además que se expresa concretamente a nivel del territorio urbano o rural según sea el caso; como estructuración de este sistema son las distintas manifestaciones de la pobreza, como formas múltiples de carencia (que son medidas por métodos multidimensionales). Uno de los asuntos de fondo de lo que podemos llamar continuo desigualdad-violencia es que además de tener una marca en los procesos biográficos de los sujetos, funciona como una poderosa coacción que va en detrimento de la cohesión social, entendida como principal proceso social de producción de bienestar, así como de búsqueda de unidad de los social en el mundo moderno (Arzate, 2018).

³Las desigualdades educativas son todos aquellas situaciones materiales, de calidad de insumos educativos, pertinencia curricular, formas administrativas y organizativas, baja calidad en el personal educativo y directivo que determinan las capacidades de la institución escolar para producir lo que podríamos llamar, idealmente, una escuela para todos: una escuela inclusiva que tiene capacidades y herramientas para incluir a todo tipo de estudiante sin importar su situación socio-económica o de clase y/o condición de discapacidad según sea el caso.

para todos representan una triada problemática de primer orden cuando el sistema educativo básico produce grandes contingentes de personas en condición de desperdicio escolar; bucle problemático que tiene su punto de inflexión en la discusión de las desigualdades sociales y las desigualdades educativas como estructurantes de la institución escolar y de cada niño y joven que vive en contextos de precariedad social y económica.

La evaluación de las políticas educativas de naturaleza compensatoria supone la posibilidad de replantear la escuela pública básica como institución generadora de justicia social, es decir, el discurso evaluativo aparece como una herramienta normativa para gatillar procesos de inclusión social y educativa, sin los cuales es imposible pensar en un régimen de movilidad social meritocrático.

EL POP Y SU COMPONENTE EDUCATIVO

Los programas compensatorios y/o condicionados de transferencias de ingresos, basados en la focalización y/o en la prueba de medios, de carácter no contributivo, desde hace por lo menos dos décadas se han convertido en el principal instrumento de las políticas públicas para erradicar la pobreza no solo en México sino en toda América Latina (CEPAL y UNASUR: 2014). El POP nace en 1997 como respuesta a la crisis económica mexicana de 1994-1995, bajo una propuesta de diseño del Banco Interamericano de Desarrollo. Este programa forma parte de lo que se denominó nuevas políticas sociales, programas que suponen intervenciones de bajo costo, y que buscan una mejora en el mercado interno por el efecto de las transferencias económicas, así como una menor intervención del estado en los mercados de servicios sociales.

En este caso se trata de un diseño inspirado en las teorías de capital humano, intervención mínima del estado en la cuestión social y eficiencia en el gasto público (Cardozo, 2006). El concepto central es que los pobres pueden superar a mediano y largo plazo su situación de pobreza si mejoran sus capacidades mediante una mejora en su alimentación, acceso a la salud y la educación básica; es decir, incrementado su capital humano. Después de 23 años el POP continúa operando y se ha convertido en un programa permanente de transferencias, con lo cual se ha insertado en la lógica de supervivencia de las familias en situación de pobreza (Arzate, 2005). En su diseño no se ha contemplado la introducción de un mecanismo riguroso de seguimiento de las familias que reciben los apoyos, el cual permita saber si una familia sale o no de la pobreza a mediano y largo plazo.

Para comprender la importancia del POP en las sociedades menos aventajadas del país hay que tener conciencia de que además de su larga permanencia en el tiempo se han densificado en el territorio, lo que significa que se replica como dispositivo de intervención social en el territorio de manera geométrica, por lo que su acción permea una parte importante de la estructura social; esta densificación hace que sea importante como mecanismo político de intervención desde el estado (Arzate, 2015).

El POP tenía para 2017 una cobertura de más de seis millones de hogares, lo que representaba la atención de más de 29 millones de personas o el 24.11 por ciento de la población y casi la mitad de la población en situación de pobreza.

El diseño del programa hoy en día mantiene sus tres ejes iniciales (educación, salud y alimentación), en torno a los cuales se han ido sumando 14 componentes, los cuales son los siguientes: 1. Apoyo alimentario, 2. Apoyo de útiles escolares, 3. Apoyo educación, 4. Suplementos alimenticios, 5. Salud, 6. Jóvenes con Prospera, 7. Apoyo

energético, 8. Apoyo adultos mayores, 9. Apoyo alimentario “vivir mejor”, 10. Apoyo infantil “vivir mejor”, 11. Becas para educación superior, 12. Inclusión financiera, 13. Inserción laboral, 14. Salidas productivas.⁴

La dimensión educativa está compuesta por los componentes 2. Apoyo de útiles escolares,⁴ 3. Apoyo educación,⁵ 6. Jóvenes con Prospera⁶ y 11. Becas para educación superior.⁷ Con el componente 11 se busca que los estudiantes apoyados por el programa continúen y terminen su educación media superior. El componente más importante es el 3, que consiste en una beca de escolaridad que va entre 11.5 y 88.6 dólares (en 2017), mensuales por niño escolarizado en primaria y secundaria. Como es posible apreciar los componentes educativos nos indican que el programa no tiene incidencia de forma directa en las desigualdades materiales de las escuelas, así

como en los aspectos que determinan la calidad de la enseñanza (Arzate, 2011).

LA INCLUSIÓN EDUCATIVA

Las primeras evaluaciones del programa pusieron énfasis en el problema de la deserción o abandono e incremento de la matrícula escolar en la educación primaria y secundaria, sobre todo para el caso de las áreas rurales. En la evaluación de 2005, se encuentra que el programa tiene un efecto positivo en el abandono escolar y la reprobación en la escuela primaria, dos situaciones que contribuyen a la inclusión educativa.

El presente análisis sobre los efectos del mismo en abandono escolar y reprobación en la primaria muestra que Oportunidades parece tener un efecto positivo. Más del 17.4 % de los niños (hombres),

⁴Página web oficial: <http://www.gob.mx/prospera>.

⁵El componente de apoyo útiles escolares tiene como destinatarios a las familias con niños/as que asisten a educación primaria y secundaria. Realiza una transferencia según las características de los destinatario/a y se incrementa con el grado escolar. Se entrega/retiro de efectivo mediante depósito a cuenta bancaria. La periodicidad en la educación primaria es de dos veces al año; mientras que en la educación secundaria es una vez al año. La receptora del apoyo es la madre. Se otorga un apoyo por familia. La corresponsabilidad consiste en la asistencia a la escuela (85 % de asistencia). En las escuelas atendidas por CONAFE transferencia se hace en especie (paquete de útiles).

⁶El componente de apoyo a la educación tiene como destinatarios a las familias con niños/as menores de 18 años, que asisten a educación primaria, secundaria y media-superior. La modalidad de transferencia: transferencia según características destinatario/a (se incrementa con el grado escolar y en las mujeres). Forma de entrega: entrega/retiro de efectivo o depósito cuenta bancaria. Su periodicidad de entrega: bimestral. Receptor/a: madre. Máximo por familia: monto límite según el número de transferencias que recibe la familia. Corresponsabilidades: educación, es decir, 85% de asistencia. Sanciones: suspensión mensual si los estudiantes de educación básica no certifican asistencia o acumulación de tres meses de suspensión o 12 o más inasistencias injustificadas. Para los estudiantes de educación media si no hay una certificación de la permanencia escolar. Suspensión indefinida en caso de que se curse por tercera vez el mismo curso. La suspensión definitiva cuando se detecte duplicación del beneficiario en el Padrón de Beneficiarios, cuando los estudiantes de educación media cumplen 4 años recibiendo el beneficio estatal o desertan por dos o más semestres y los de educación básica si acumulan dos suspensiones anuales por alcanzar 12 faltas injustificadas en el ciclo escolar.

⁷Jóvenes con Prospera. Destinatarios: estudiantes entre 3o. de secundaria y 4to. de bachillerato. Forma de entrega: depósito cuenta bancaria. Periodicidad de entrega: una vez al finalizar la educación media-superior. Receptor/a: estudiante. Corresponsabilidades: El joven debe ser beneficiario activo del programa Prospera y terminar la Educación Media Superior antes de cumplir 22 años. Sanciones: los jóvenes beneficiarios que decidan reinscribirse a otro sistema de educación media superior, no tendrán derecho a recibir la transferencia por segunda ocasión. Descripción: transferencia monetaria que se abona en una cuenta bancaria por cada año de educación media-superior aprobado y se puede retirar al finalizar la escuela.

⁸11. Becas para educación superior. Destinatarios: Jóvenes con estudios secundarios finalizados. Descripción: los jóvenes beneficiarios de Prospera que quieran continuar con sus estudios superiores, podrán tener acceso al sistema de becas para estudios técnicos-superiores o universitarios, ofrecidas por la Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior (CNBES). Además, quienes opten por matricularse en una universidad van a recibir una transferencia especial de 4.890 pesos.

que abandonaban la primaria dejan de hacerlo como resultado de Oportunidades en zonas rurales (17 031 niños).

En cuanto a reprobación en estas mismas zonas [rurales], los efectos son menores pero significativos, implicando que alrededor del 4.3 % de los niños y 8.9 % de las niñas que reprobarían algún grado de primaria dejan de hacerlo como resultado de Oportunidades (10 520 hombres y 14 265 mujeres). (Parker, 2005: 15)

En la evaluación 2005 se dice que disminuye la deserción de los niños entre 15 y 18, pero no así en el caso de las niñas.

El Programa disminuye significativamente el índice de deserción en niños de 15 a 18 años de edad, alrededor de 8.5 puntos porcentuales (una disminución de 23.7 %). En el caso de las niñas, no se observó ninguna disminución estadísticamente significativa en el índice de deserciones. (Todd, et al. 2005:169).

Al respecto de las causas de la deserción, en el reporte de 2015, se dice que depende del contexto socio económico.

Las causas de deserción son múltiples y éstas varían de acuerdo con el contexto. Al analizar los patrones de deserción por entidad federativa se encuentra que las causas económicas prevalecen a medida que el abandono del sistema educativo es más prematuro, mientras que los motivos escolares-educativos asociados directamente a los alumnos prevalecen a medida que la deserción es más tardía. (EAySE, 2015: 1)

También aparece el tema de los ex becarios que ya no pudieron continuar sus estudios, según lo

cual ellos tienen intenciones, pero las condiciones familiares se los impiden.

En relación con los ex becarios de PROSPERA, a la mayoría les gustaría retomar sus estudios, pero no lo han hecho por falta de recursos económicos o porque ya formaron una familia. Todos coinciden en que es más importante estudiar; sin embargo, tuvieron que dejar los estudios por cuestiones familiares principalmente. (EAySE, 2015: 3)

En la evaluación de 2015 los evaluadores sugirieron una revalorización del sentido general del programa.

Es necesario analizar con mayor detalle el abordaje a los retos que se plantea el programa PROSPERA, revisando la factibilidad de las metas o alcances que se proponen, considerando por un lado las acciones que están dentro del margen de acción del programa y las que requieren elementos de coordinación efectivos, por otra parte, las que están sustentadas en supuestos sobre el contexto macroeconómico. (CONEVAL, 2015: 5)

Para 2002 se dice que no había impacto del programa en la inscripción en primaria, esto debido a que el nivel había logrado un nivel de cobertura superior al 90 % (Parker, 2003), y se reportan impactos positivos en la inscripción en secundaria; “Progresó ha tenido un impacto positivo sobre la inscripción a primero de secundaria. Esto se traduce en un incremento de 9.4 puntos porcentuales en la tasa de inscripción” (Schultz, 2000: 4); aunque, se dice que los impactos en años de escolaridad fueron más bien limitados ya que en promedio los becarios tuvieron 0.15 (niños) y 0.38 (niñas) años más de escolaridad (Parker y Scott, 2001). También se reporta un pequeño efecto sobre la inscripción en la educación media superior (Parker y Scott, 2001).

En estas primeras evaluaciones destaca que los mayores impactos en términos de inscripción en secundaria se dieron en escuelas rurales, en donde aumentó 23 % (Parker, 2003; Behrman, et al. 2006), con tres años de escolaridad adicionales.

Los resultados indican que la inscripción en la escuela es permanentemente mayor debido al programa Oportunidades. Para la población rural, donde Oportunidades lleva más tiempo operando, debido a las becas de Oportunidades a nivel de secundaria, el número de jóvenes que se inscriben en la secundaria aumentó en un 23 por ciento. Podemos concluir que estos jóvenes tendrán, si continúan con sus estudios (como parece mostrar la evidencia), 3 años de escolaridad adicionales a los que tendrían si no hubiera existido el Programa. (Parker, 2003: 7)

Para 2002 se reportan importantes impactos de hasta un 37.8 % en la escolaridad que se nota en la inscripción a media superior: “Los efectos en el nivel medio superior parecen ser igualmente grandes. En su primer año de ofrecer becas a este nivel en las zonas rurales, el Programa ha logrado incrementar el porcentaje de jóvenes que entran a escuelas de nivel medio superior después de terminar la secundaria en un 37.8 por ciento” (Parker, 2003: 8).

Aunque para 2004 los resultados globales en la inscripción, se dice, son más bien modestos. Contradictoriamente, en 2005 se reporta que en áreas rurales se incrementó hasta 45 % la inscripción y que aumentó 64 % el porcentaje de niños y jóvenes que complementaron al menos cinco grados escolares (Parker, 2005).

Los mayores impactos estadísticamente significativos se observan en niños y niñas entre 12 y 14 años de edad (en 2002). Estas edades coinciden con la transición de la educación primaria a la secundaria.

Después de dos años de intervención, los niños(as), en este rango de edad obtuvieron un incremento de 0.2 grados de escolaridad, lo que representa un incremento de 4 %. (Behrman, et al. 2006: 97)

Para 2005 se encuentra un impacto positivo en las inscripciones de niñas de 6 años a la primaria: “Las tasas de inscripción resultan significativamente mayores en el caso de los niños participantes en el Programa (7.7 % y 13.35 % para niñas y niños de 6 años de edad, respectivamente), lo cual sugiere que el Programa fomenta la matriculación escolar más temprana” (Todd et al., 2005: 169).

En relación a su efecto en la inscripción en la escuela media superior se dice que a partir de 2001 hay un porcentaje de jóvenes que se inscribieron en la escuela medio superior gracias a los apoyos del programa (Parker, 2005). En 2005 se reporta un aumento de 10.9 % en la inscripción.

Este estudio muestra que Oportunidades está teniendo un fuerte impacto en la inscripción en escuelas de nivel medio superior. Los impactos estimados son sustanciales, indicando que sólo dos años después de la implementación del programa de otorgamiento de becas a este nivel, la inscripción en el primer grado de educación media superior ha aumentado en un 84.7% en zonas rurales y 10.1% en zonas urbanas, usando la matrícula en el ciclo 2000-2001 como base. (Parker, 2005: 15)

En el documento de 2005 se dice que el programa tuvo efectos positivos en la inscripción a primaria, en la transición a secundaria, lo cual es un logro relevante, además de que redujo el abandono escolar en los estudiantes de 16 a 19 años en 23.7 %.

En las zonas urbanas el Programa aumentó la inscripción para primaria hasta 13.3 % (sugiriendo también un impacto en la inscripción temprana a la

escuela), y para secundaria y preparatoria en 10.9 %, incrementó el logro escolar en mayor magnitud en las edades de transición a secundaria, la proporción de niños o adolescentes que acumuló un grado más de escolaridad es mayor hasta en un 30 % y redujo las tasas de abandono para los estudiantes de 16 a 19 años en 23.7 %. También se registra un aumento del tiempo dedicado a las tareas escolares en el hogar. (De la Torre, 2005:12)

En el análisis de impacto longitudinal de los apoyos, reporte de 2005, se dice que el impacto ha sido de un grado adicional de escolarización durante el primer periodo de seis años del programa, con un aumento de 14% en el logro educativo para niños y niñas que reciben Oportunidades.

Resultado del análisis de mediano plazo indica que, para niños y niñas de 9 a 12 años de edad en 1997 (15 a 18 en 2003), Oportunidades generó un impacto en el logro educativo, de un grado adicional, durante el periodo de 6 años analizado [...]. Esto significa un aumento en promedio de 14% en el logro educativo para niños y niñas que reciben Oportunidades comparados con el grupo de control (sin el Programa). (De la Torre, 2005: 32).

Otro tema que emerge es el de la relación entre escolarización y trabajo. De la Torre (2005), y Behrman (2006), afirman que gracias al programa hay un porcentaje de jóvenes que prefieren estudiar que trabajar; en el reporte de evaluación de Behrman (2006), se dice que hay una reducción de 11 puntos porcentuales de niñas entre 15 y 18 años que trabajan.

Al dar incentivos para permanecer en la escuela, Oportunidades redujo hasta 35 % la probabilidad de trabajar de los jóvenes en zonas rurales mientras que en las urbanas hubo una disminución de hasta

48.6 %. Para los beneficiarios mayores de 15 años que trabajan el análisis cualitativo muestra mejoría en las ocupaciones respecto a los no beneficiarios. (De la Torre, 2005:12)

En la evaluación 2012 se habla ya de logros intergeneracionales, concretamente, dos años más de escolaridad entre padres e hijos. Con mayor progresión en mujeres indígenas; quizá este avance no es suficiente para hablar de la posibilidad de movilidad social accedente.

Los resultados más trascendentes se encontraron en las brechas educativas entre las generaciones. Las diferencias en las brechas educativas entre padre/madre e hijo/hija al comparar a beneficiarios de hogares incorporados en 1998 con no beneficiarios fueron de dos años. (Campos, 2012: 14)

En cuanto a la relación entre género y escolaridad, en 2014 se reconoce que los jóvenes entre 14 y 17 años tienen una mejor esperanza de continuar sus estudios, que los de 22 a 25, debido a que recibieron desde pequeños en su hogar las transferencias; así como que “la brecha de género es casi nula, ya que los porcentajes de no asistencia a la escuela son muy similares para hombres y mujeres en todas las edades” (Gutiérrez, et al, 2014: 13).

En 2014 aparecen datos sobre el impacto del programa luego de 10 años de exposición, siendo de 0.9 grados de escolaridad para individuos de 19 a 20 años y de 0.6 grados para individuos de 17 a 18 años.

Por lo que se refiere a los resultados sobre educación, de acuerdo con datos de 2007, la exposición a Oportunidades de casi 10 años generó un impacto de 0.9 grados de escolaridad para individuos de 19 a 20 años y de 0.6 grados para individuos de 17 a 18 años; la comparación entre hombres y mujeres evidenció diferencias, siendo de 0.85 grados

escolares para mujeres y 0.65 grados para hombres. (Gutiérrez, et al.; 2014: 1)

La evaluación de 2014 concluye que el programa tiene mayor efecto si se recibe en los primeros años de la escolarización.

Las becas de Oportunidades han sido adecuadas para los jóvenes que la han recibido desde los primeros años escolares (primer grupo), es decir, que el incentivo durante toda la vida escolar podría tener un mayor efecto en comparación de si el incentivo se presenta en un momento ya avanzado de la vida escolar. (Gutiérrez, et al.; 2014: 117)

Se pudo concluir que según lo aportado por las evaluaciones las becas producen un aumento de la escolarización, sobre todo en secundaria, siendo más eficientes cuando son recibidas en los primeros años de escolarización. Los becarios pueden aumentar su escolarización no más de uno o dos años en promedio. Quizá la expectativa de aumentar el tiempo de escolarización de los becarios no es mucha, es decir, la beca genera una micro zona de bienestar educativa de escaso aliento; esto tal vez significa que la beca por sí sola no puede contrarrestar el complejo y profundo sistema de desigualdad-violencia en el que viven muchos niños y jóvenes en situación de pobreza y que impide su escolarización por un largo periodo de tiempo.

LAS DESIGUALDADES SOCIALES Y EDUCATIVAS

Sobre los efectos del programa sobre la pobreza de las familias, la evaluación de 2005 encuentra que: “una exposición prolongada al Programa aumenta los gastos del hogar en educación y ropa para los niños, disminuye los gastos en alcohol y tabaco e incrementa la inversión del hogar en la disponibilidad de agua corriente” (De la Torre, 2005: 13). Además de efectos positivos en el consumo

de tabaco y alcohol en los becarios: “En las áreas rurales, el estudio permite atribuirle al Programa la reducción de 14 % en adolescentes que han fumado alguna vez, y de 12 % en los que consumen bebidas alcohólicas” (De la Torre, 2005: 46).

Un tema importante relacionado con la inclusión y las condiciones contextuales tiene que ver con la correcta focalización, en este sentido la evaluación de 2008 menciona que las becas llegaban de forma mayoritaria a las primarias bilingües y de forma particular en las niñas en escuelas de Chiapas.

En las escuelas primarias bilingües y telesecundarias en localidades indígenas en los estados sureños, encontramos un porcentaje superior a 90 % (y en ocasiones casi la totalidad), de alumnos becados por el Programa. Más aún, en escuelas primarias y secundarias, especialmente en Chiapas, encontramos un mayor número de niñas que de niños –la presencia de las primeras puede llegar a más de 60 %. El porcentaje de becarios es, en cambio, inferior en las escuelas del norte (entre 30 y 47 %) y, en el caso de las escuelas primarias estudiadas en la región Pima de Yepachi-Maycoba, no se encontró a ningún estudiante becario de Oportunidades. (Agudo, 2008: 74)

Mientras que en la evaluación de 2015 se muestran opiniones de becarios en donde se comenta que el monto de las becas no es suficiente para cubrir todos los gastos que implica la escolarización. Parecen evidencias de que los apoyos económicos no se usan para la educación: “se utilicen para bienes superfluos como teléfonos celulares y/o aparatos de audio” (EAYSE, 2015: 2). Así como se identifica una serie de problemáticas sociales que impiden la continuidad de los estudios:

Los entrevistados identifican como las causas principales de abandono escolar la falta de apoyo

o atención de los padres, la falta de interés por la escuela, los embarazos, la desintegración familiar, la falta de recursos económicos, los problemas de salud de los y las jóvenes o de un familiar, y los vicios. (EAYSE, 2015: 2)

Es evidente que el grueso de las evaluaciones no ha explorado el asunto de la desigualdad educativa de manera profunda. El tema de la calidad de la infraestructura de las escuelas aparece en la evaluación de 2008.

Las escuelas primarias, normalmente las más antiguas, resultan peor equipadas y escasamente mantenidas y renovadas; por sus características y cometidos, las telesecundarias de las zonas rurales dependen en mayor medida de ciertos recursos audiovisuales y de un adecuado suministro energético –también para ventilación y aire acondicionado en las regiones calurosas–, pero dichos recursos son normalmente deficientes o inexistentes. De esta forma, la instalación de telesecundarias y su relativa abundancia en Chiapas y Oaxaca disminuiría en principio las desigualdades entre contextos rurales y urbanos en materia de cobertura y oferta educativas, pero su deficiente infraestructura perpetúa o empeora dichas desigualdades con respecto a las escuelas secundarias técnicas de los centros urbanos y las cabeceras municipales. (Agudo, 2008: 74).

En la evaluación de 2014 y 2015 se cuestiona el monto de las becas, se habla sobre su insuficiencia para mantener a los jóvenes en la escuela.

También es necesario considerar entre las causales de abandono escolar el monto de las becas. Un motivo explícitamente mencionado por los jóvenes para dejar la escuela es la necesidad de contar con recursos económicos, lo que evidencia que la proporción de jóvenes que actualmente estudia se

ubica por debajo de la media nacional. (Gutiérrez et al.; 2014: 118).

Al indagar sobre el uso de la beca, los participantes señalan los gastos educativos como el uso principal. Asimismo, hay a quienes sí motiva la beca para continuar estudiando, pero también afirman que no es suficiente para cubrir con todos los gastos, en especial si los planteles escolares les quedan lejos. (EAYSE, 2015: 3).

En 2015 se dice que la falta de recursos económicos es la principal causa de deserción en los jóvenes, es decir, la pobreza económica es determinante a la hora de decidir por la escolarización.

La deserción de acuerdo al reporte de los jóvenes es en buena medida resultado de la limitación de recursos en el hogar, y la mayor parte de quienes desertan expresaron que hubieran preferido continuar estudiando. Entre los jóvenes, se observa un porcentaje elevado, 30%, que ha dejado la escuela y no reporta actividades económicas. (CONEVAL, 2015: 1)

En forma general se puede decir que las evaluaciones no han realizado una exploración profunda, crítica y sistemática respecto a las desigualdades económicas y sociales de los becarios, así como sobre las desigualdades que enfrentan las escuelas que reciben becarios.

LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Un primer tema relacionado con la calidad de la educación y que tocan las evaluaciones es la cantidad de tiempo que dedican los becarios al estudio: “El Programa incrementa la cantidad de tiempo que los niños / jóvenes dedican al estudio, tanto en varones como en mujeres. Los niños de hogares participantes de 7, 10, 12 a 14 y 16 años de edad dedican alrededor de una hora más de tiempo por semana a estudiar”

(Tood et al, 2004: 170). Esto vuelve a mencionarse en la evaluación de 2006 “Niños y jóvenes reportan dedicar más tiempo a sus tareas como resultado del Programa” (Behrman et al., 2006: 138).

En el reporte de 2005 se sugiere analizar la calidad de la educación en futuras evaluaciones, así como fortalecer la educación inicial para elevar el desarrollo cognitivo de los niños. En 2006 se encontraron impactos positivos en el total de tiempo dedicado por los niños en hacer su tarea, sobre todo en niños de 12 a 14 años.

En la evaluación a diez años se dice que el programa no logra incidir en la calidad de la educación; así como se advierte de que las infraestructuras de las escuelas en áreas rurales y, sobre todo, telesecundarias continúa en rezago, también se advierte en la diferencia que existe entre mayor escolaridad y mayor aprendizaje.

El Programa Oportunidades no incide directamente en la calidad de la educación ni en la capacitación profesional de los becarios: el aumento de la asistencia escolar y la prolongación de trayectorias educativas no significan que el alumno aprenda más. Sin embargo, como resultado relativo de dicha prolongación de trayectorias escolares, los ex becarios salen con relativamente mayores capacidades (y titulación de estudios), que posibilitan empleos bajo condiciones ligeramente mejores. (Agudo, 2008:76)

En la evaluación de 2009 dice que la mejora relativa en los aprendizajes se explica por el origen de clase de los estudiantes más que por las características de las escuelas: “A mayor variabilidad en los aprendizajes se explica por las características individuales de los alumnos y por la composición socioeconómica de las escuelas y en menor medida por las variables propias de la escuela” (Mancera, et al., 2009: 87).

En el reporte de 2009 se menciona que más que el programa son las mismas escuelas las que deberían genera procesos de calidad; para lo cual se deberían revertir las desventajas de las escuelas,

así como las desventajas estructurales de los estudiantes y funcionar bajo criterios de equidad.

Frente a las teorías de la reproducción que aseguran que la escuela simplemente reproduce la desigualdad; y al desencanto de muchos docentes que creen firmemente que los alumnos pobres tienen pocas posibilidades de lograr aprendizajes superiores, estos resultados sugieren que, con los recursos materiales y humanos necesarios, las escuelas pueden revertir las desventajas estructurales de los alumnos, y asegurar criterios de equidad que permitan a la escuela dar aquello de lo que las familias pobres. (Mancera, et al., 2009: 92)

Este reporte es contundente al mencionar que la calidad de la escuela no la proporciona el POP, sino que son las buenas prácticas educativas las que producen calidad en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

El perfil de las primarias eficaces indica que las escuelas que van más allá de lo pronosticado por el nivel socioeconómico de los alumnos, son escuelas con mejor infraestructura, mejores prácticas de liderazgo pedagógico, con un ambiente de mayor colegialidad y con docentes que permanecen más tiempo en la escuela; las secundarias eficaces son escuelas en las que el docente aprovecha mejor el tiempo y utiliza prácticas pedagógicas que permiten que sus alumnos comprendan mejor los contenidos escolares. (Mancera et al, 2009: 92)

En el reporte de 2009 aparece el tema de la compensación de la desigualdad por parte de las escuelas que reciben el programa: “Además, se encontró evidencia de escuelas que compensan la desigualdad, o sea escuelas en las que el nivel socioeconómico de los alumnos ejerce poca influencia en el resultado educativo” (Mancera et al, 2009:92).

Campos (2012), se encuentra diferentes desempeños de los becarios ante los resultados de las pruebas ENLACE, lo que parece relevante es que una quinta parte de los becarios se ubicó en los deciles de mejores puntajes, este grupo de becarios además de permanecer en la escuela logran buenos resultados en el aprendizaje, es decir, tal vez la beca ayuda a producir una micro zona de bienestar educativa que supone escolarización más aprendizaje, la cuestión es que se trata de una quinta parte de los becarios; surge la pregunta por qué el resto de los becarios no logran una utilidad similar de la beca, o cuáles son los factores extra beca que pueden explicar esta micro zona de bienestar educativa concreta.

Por otro lado, se dice que en las escuelas con estudiantes más pobres los becarios del programa alcanzaban mejores resultados que los no becarios, es decir, la beca funciona mejor en los contextos de clase social baja. Esto último está en concordancia con el hallazgo de que en el ámbito rural el programa logra mejores desempeños en los estudiantes, así como cambiar la percepción de la importancia de la escolarización entre los padres de familia.

Mancera et al. (2009) analizaron los resultados de la prueba enlace 2007 [...] algunos de los resultados son relevantes para Oportunidades: 1) las escuelas con mayor población de becarios de Oportunidades obtuvieron los promedios más bajos en la prueba enlace; 2) tanto en primaria como en secundaria, las becarias de Oportunidades obtuvieron puntajes superiores a los becarios, tanto en matemáticas como en español; 3) a pesar de las limitantes y desventajas que enfrentan los becarios del Programa frente a otros estudiantes del país, una quinta parte se ubicó en los deciles de mejores puntajes obtenidos en la prueba enlace, y 4) las escuelas en donde la gran mayoría de los alumnos pertenecen a hogares en extrema pobreza, los

becarios del Programa alcanzaban mejores resultados que los no becarios. (Campos, 2012: 15)

La evaluación externa rural de largo plazo del Programa Oportunidades confirmó, en líneas generales, tres hechos de gran importancia: 1) éste ha contribuido a la ampliación de las capacidades básicas de los beneficiarios; 2) ha sido un promotor relevante de la equidad social al reducir las brechas, y en ocasiones superarlas, entre mujeres y hombres, y entre indígenas y no indígenas, y 3) ha contribuido a cambiar patrones tradicionales entre las generaciones de padres e hijos que perpetúan condiciones de pobreza. (Campos, 2012: 117).

Este tipo de hallazgos cuestionan los bajos resultados en el desempeño de los becarios, la relevancia del Programa para el combate a la pobreza, y se plantea que tal vez la beca no sea suficiente para generar micro-zonas de bienestar educativas sustantivas y generalizables entre todos los becarios; esto se vuelve a mencionar en el reporte de 2012: “apunta a la necesidad de discutir abiertamente el significado de los bajos resultados en el desempeño de los becarios, su relevancia para la política de combate a la pobreza y la instrumentación de acciones educativas que vayan más allá del otorgamiento de la beca” (Campos, 2012: 16).

Será mucho más difícil romper el ciclo de la pobreza si los becarios del Programa Oportunidades, aun asistiendo a la escuela, aprenden sustancialmente menos que estudiantes en situación de ventaja. Desde luego que para que el aprendizaje tenga lugar se requiere de medidas educativas adicionales a las becas que ya se otorgan. Para el Programa es indispensable conocer y registrar la evolución de los aprendizajes de sus becarios. (Mancera et al. 2012: 4).

El reporte concluye que a mayor permanencia en el programa es posible encontrar mejores resultados

educativos, lo que es corroborado en el informe de 2014; esto podría significar que la antigüedad en el programa produce una micro zona de bienestar educativa más duradera en el tiempo.

Los resultados del análisis en muchos casos fueron significativos respecto a la antigüedad en el Programa; es decir, se encontró una tendencia en muchos de los indicadores de nutrición, salud y educación a que una mayor permanencia en el Programa genera mejores resultados en los beneficiarios. Lo anterior confirma la importancia de Oportunidades para las familias en el largo plazo y la razón por la que éste debe continuar. Entre otros, las personas que obtuvieron los beneficios del Programa siendo infantes, es decir, que iniciaron con Oportunidades desde la primera etapa de su vida, en 2007 tenían entre siete y once años de edad. Por lo tanto, aún habrá más efectos del Programa por verse en el futuro de estos niños. (Campos, 2012: 117). Pero debe considerarse que los jóvenes beneficiarios de Prospera de entre 14 y 17 años cuentan con la progresión esperada en la escuela, a diferencia de los jóvenes de entre 22 y 25 años que en promedio dejaron la escuela en la secundaria, esto es, los datos sugieren que entre los más jóvenes se esperaba un mayor logro educativo derivado de haber recibido desde pequeños en su hogar las transferencias. (Gutiérrez, *et al*, 2014: 13).

En la evaluación de 2012 se menciona una mejora en los resultados de la prueba ENLACE en los becarios del programa, es decir, la distancia entre los becarios y no becarios se hizo menor, aunque no lograron las calificaciones de los no becarios si hubo una mejora significativa, en términos generales.

El hallazgo más relevante del presente análisis es la constatación de que, aunque los no becarios siguen teniendo resultados más altos que los becarios en los resultados de la prueba ENLACE, existe una importante

reducción de la brecha en el aprendizaje al finalizar la primaria (21%, en 2008 era de 61.8 puntos en la escala de ENLACE y en 2011 fue de 48.8 puntos). En términos de los niveles de desempeño este cambio es considerable pues implicó una reducción de la brecha entre becarios y no becarios en el nivel insuficiente de 7.4 puntos porcentuales y en el nivel bueno de 2.9 puntos. Es importante notar que el cambio no se distribuye de forma regular para cada una de las clasificaciones del sexo de los estudiantes, la modalidad escolar y el tipo de localidad en la que se ubica la escuela. (Mancera et al, 2012: 7)

En términos de justicia social el programa tuvo un efecto en el desempeño de los estudiantes de telesecundarias, uno se los segmentos del sistema educativo con mayores carencias o desigualdades educativas, aún hoy en día; ante lo cual surge las preguntas: ¿qué explica este mejor desempeño del programa en este segmento educativo?, ¿qué otros factores intervinieron para tener este logro? Cuestiones relevantes cuando vemos que en la modalidades CONAFE y escuelas indígenas, otros dos segmentos del sistema educativo con muchas carencias, el programa no tuvo impactos significativos en los resultados de aprendizaje.

Con respecto a la modalidad, el cambio más relevante tuvo lugar en la telesecundaria, en donde la brecha se redujo 83.2 %, disminuyendo de 22.0 a 3.7 puntos en la prueba; en segundo lugar, la brecha se redujo en la secundaria técnica en 44.4 % y en tercer lugar en la secundaria general, en la cual se redujo 39.2 por ciento. Con relación al tipo de localidad, la reducción de la brecha fue más importante en el ámbito rural (66.7 %), que en el urbano (41.8 por ciento). (Mancera et al, 2012: 9) Sin embargo, las modalidades que se caracterizan por el mayor rezago y condiciones de educación deplorables, CONAFE y escuelas indígenas, no tuvieron cambios favorables. En estas modalidades,

la diferencia en los resultados en la prueba Enlace entre los estudiantes no becarios y becarios era y sigue siendo muy pequeña. (Mancera et al., 2012: 8).

Se enfatiza en el hecho de que los estudiantes indígenas, becarios y no becarios, son los que siempre obtienen los puntajes más bajos en todas las modalidades: “Los estudiantes de escuelas indígenas y de CONAFE continúan obteniendo los puntajes más bajos en el ranking de modalidades. Incluso los becarios de escuelas indígenas y becarios y no becarios de CONAFE, obtienen en 2011 puntajes promedio inferiores a la escuela general en 2008” (Mancera et al., 2012: 11).

En el informe de 2012 se toca el asunto de los insumos y procesos de calidad encontrando que las escuelas con becarios del programa son las que tenían insumos y procesos de menor calidad: “El acceso a algunos insumos y procesos de calidad está asociado al porcentaje de becarios que estudia en las escuelas: cuanto más alta es la proporción de becarios, tanto menor es la cantidad y calidad de recursos” (Mancera et al., 2012: 11).

En su conjunto las evaluaciones muestran que si bien las becas han ayudado a permanecer en la escuela, sobre todo a aquellos que la obtuvieron por más años, y que en algunos casos hay una mejora en las capacidades en español de los becarios frente a los no becarios, pero que en ningún caso se logra una equiparación entre ambos grupos, todo esto plantea dudas sobre la pertinencia del programa, e incluso se plantea de forma abierta la poca eficacia de las becas para lograr cambio significativos en el aprendizaje; es evidente que las evaluaciones no han tomado en serio el asunto de las desigualdades sociales de los becarios y propiamente educativas o intrínsecas a las escuelas. Otro aspecto es que los niños y jóvenes indígenas no logran obtener buenos resultados en el aprendizaje, lo cual puede expresar el poco impacto del programa para mejorar los

aprendizajes de este grupo social, manteniendo de esta forma su condición de exclusión.

LA ESCOLARIZACIÓN DE LAS MUJERES

El apoyo a las mujeres o sesgo de género es uno de los principios fundamentales del programa. En este sentido el reporte de 2001 encuentra impactos positivos en la escolarización de las niñas que reciben los apoyos del programa: “el 38 por ciento de las niñas y el 15 por ciento de los niños beneficiarios tienen un año más de escolaridad como resultado de recibir las becas de Progreso por un período de dos años y medio” (Parker y Scott, 2001: 46). “Para 2006 se observaron impactos en la inscripción escolar, principalmente en niños y niñas entre 6 y 14 años de edad. Los impactos son mayores para las niñas entre 6 y 7 años que para los niños en el mismo rango de edad, tanto a uno como a dos años de exposición al Programa” (Behrman, et al. 2006: 97).

Otro impacto positivo para el género se reporta en el nivel medio superior de escuelas urbanas y semi-urbanas, en donde: “los impactos más importantes son de nuevo para el primer grado de estudios a este nivel. La matrícula femenina experimentó un incremento del 8 por ciento y la masculina del 4.9 por ciento asociado al programa Oportunidades (más de 30 mil alumnos adicionales en total debido al impacto del Programa)”. (Parker, 2003: 6).

Desde un diseño de evaluación cualitativa Agudo (2008), evaluación a diez años del programa, documenta un mayor impacto del programa en el caso de jóvenes mujeres indígenas:

En Oaxaca y Chiapas, el Programa ha contribuido a alargar las trayectorias educativas de niños y jóvenes, pero dicho impacto positivo es mayor –no menor– en el caso de los indígenas que en el de los no indígenas. Más aún, tanto entre indígenas como

entre no indígenas, el impacto positivo es mayor en el caso de las mujeres que en el de los hombres. Por lo tanto, el Programa ha contribuido a cerrar dos brechas en cuanto a la escolaridad en las regiones del sur: étnica y de género. (Agudo, 2008: 74)

En relación con el impacto del programa en la reprobación de niñas, en 2003 se reporta un modesto impacto positivo con 8.4% de niñas que dejan de reprobar en tercero de primaria: “En cuanto a reprobación, más del 3.8 por ciento de los niños y 8.4 por ciento de las niñas que reprobarían tercero de Primaria dejan de hacerlo como resultado de Oportunidades, y el 6.5 por ciento de las niñas en cuarto de Primaria que reprobarían dejan de hacerlo también como resultado del Programa” (Parker, 2003: 9).

En el informe de 2006 no encuentra un impacto en el aumento de tiempo de estudio en las niñas becarias, pero reporta una reducción de 11 % de niñas con empleo.

En el reporte de 2006 se dice que los impactos en el aumento de tiempo de estudio para el caso de las niñas de todas las edades a dos años del programa no fueron estadísticamente significativos [...] Aun que se encuentra que hubo una reducción de los porcentajes (11 %) de niñas entre 15 y 18 años con empleo. (Behrman, et al., 2006)

El reporte de 2012 informa que las becarias indígenas tuvieron un avance de 0.85 grado escolar frente a las no becarias.

La progresión de grados escolares fue más notoria en las mujeres y en los indígenas que en el resto de los beneficiarios. Las becarias tuvieron un avance significativo de 0.85 grado escolar frente a las no becarias. En cambio, los becarios, tuvieron una diferencia significativa de 0.65 grado escolar frente a los no becarios. El análisis de la exposición

al Programa muestra que en 2007 los becarios indígenas obtuvieron la progresión de grados más marcada del análisis, los más antiguos (incorporados en 1998), superaban significativamente en 0.84 grado a los becarios indígenas incorporados más recientemente (en 2003). (Campos, 2012: 14)

El reporte de 2014 no encuentra diferencia entre los porcentajes de asistencia a la escuela entre hombres y mujeres de todas las edades: “También se ha encontrado que la brecha de género es casi nula, ya que los porcentajes de no asistencia a la escuela son muy similares para hombres y mujeres en todas las edades” (Gutiérrez et al., 2014: 13).

En el reporte de 2016 se dice que “para las becarias recibir el apoyo económico de PROSPERA sí ha contribuido a éstas continúen con sus estudios (Sánchez et al., 2016: 196).

En el reporte de 2008 se encuentra que el programa logra postergar la primera unión y el primer embarazo: “El Programa logra postergar la primera unión y el primer embarazo en la mayoría de los casos (más de 60 % de jóvenes becarias, según los datos de las diversas regiones), lo cual constituye un cambio significativo respecto a la generación anterior” (Agudo, 2008: 76), con lo cual significa que la educación es más significativa.

Considerando los hallazgos en relación con el género, aparecen avances en términos de mayor esperanza de escolarización, incremento de la matrícula en media superior, un modesto impacto en la reprobación en tercer grado, aumento en la inscripción en media superior, postergación del embarazo; aunque también se reportan nulos avances en una mayor asistencia a la escuela de las mujeres en relación a los hombres. Lo que aparecen son diversas micro zonas de bienestar educativas, como tales significativas para cada becaria, aunque el asunto es que no aparece un proceso amplio de mayores ventajas educativas para las mujeres, es decir, las

mejoras no son contundentes y más bien aparecen como pequeños logros insuficientes para asegurar una equidad de género en el acceso, permanencia y logro de las mujeres en la escuela básica.

CONCLUSIONES

En relación con la escolarización se puede decir:

1. El programa ha tenido poca relevancia para escolarizar en la escuela primaria, explicable por la inercia misma de este nivel educativo que ya alcanzó su nivel de cobertura máximo.
2. Los mejores logros en términos de escolarización se han dado en la escuela secundaria, sobre todo en ámbitos rurales y en el caso de niñas.
3. Con el tiempo la mejora en términos de escolarización de las niñas se ha ido desvaneciendo.
4. A pesar de que se cuenta con evaluaciones durante un largo periodo de tiempo, no hay claridad sobre los procesos de escolarización y éxito educativo a mediano y largo plazo de los becarios; por lo tanto, se carece de datos certeros sobre la movilidad social de los becarios.
5. Si bien hay mejoras en los aprendizajes de los becarios, estas más bien son pobres y, al parecer, los resultados de los becarios no logran equiparar los resultados de los no becarios.
6. El logro en años de escolaridad de los becarios son muy pocos, se habla de uno a dos años en promedio; por lo tanto, la distancia de logro educativo entre padres e hijos realmente no es significativa; con lo cual podemos suponer que los procesos de movilidad social no serán importantes.
7. No existen evidencias contundentes para decir que la beca puede ser un mecanismo eficaz para evitar la deserción; entonces la beca, por sí sola, no es un mecanismo eficiente para atajar la gran cantidad de desigualdades sociales y violencias en las que viven los becarios.

8. Un buen contingente de becarios no logra llegar a la escuela preparatoria, a pesar de los apoyos dedicados a este fin por parte del programa.
9. Los reportes no agregan mucho sobre la calidad de los procesos educativos.
10. A pesar de que se dice que los becarios quieren seguir estudiando y que algunos prefieren estudiar a trabajar, al parecer, muchos terminan decantándose por ingresar a los mercados de trabajo de manera prematura.
11. Si bien hay logros en el caso del género, no existe evidencia de mejoras sustantivas y generalizables para las becarias.

En relación con las evaluaciones como propuestas metodológicas se puede decir que:

1. No ha habido una continuidad metodológica, ni el seguimiento de temas que permita tener claridad sobre la evolución del programa.
2. La calidad de los diversos reportes es bastante heterogénea en algunos casos no hay documentos completos disponibles al público.
3. Los documentos pierden mucho tiempo en la metodología y en las partes medulares de las evidencias son más bien mediocres. Existe una gran cantidad de repeticiones en los datos y temas a tratar.
4. Las conclusiones suelen ser redactadas con un tono políticamente correcto, pocas hacen críticas profundas al programa.
5. Al parecer es complicado que el programa retome las sugerencias de cambio, cuando lo hace es varios años después. Por ejemplo, el programa tardó más de diez años para agregar componentes productivos.
6. Los estudios de evaluación, al ser realizados desde metodologías científicas cuantitativas, generan datos a gran escala (a nivel nacional normalmente), por lo que es complicado

- conocer los datos a nivel regional, municipal y más aún a un nivel comunitario.
7. Los estudios cualitativos son más bien de tipo mixto, es decir, no hay abordajes desde lo que podría ser una sociología cualitativa que permita conocer los efectos sustantivos de los programas a nivel de escuela y familia.
 8. Hay pocos acercamientos a la escuela y sus actores; por lo que la voz de los beneficiarios termina por ser silenciada.
 9. Las pruebas para verificar aprendizajes como la ENLACE han sido duramente cuestionadas por lo que su veracidad es relativa.
 10. Se explora poco las condiciones de desigualdad de las familias, así como las situaciones de violencia en las que viven los becarios.
 11. Se exploran poco las condiciones de desigualdad de las escuelas.

Al retomar las tres preguntas iniciales es posible concluir:

- a. En qué medida una beca educativa puede construir micro-zonas de bienestar que ayuden a mantener escolarizado por un largo periodo de tiempo a un estudiante en la escuela básica: la beca produce una variedad de micro zonas de bienestar educativas, pero ninguna logra constituirse en una estrategia poderosa que garantice culminar la educación media superior de los becarios.
- b. En qué medida el programa puede llevar a las escuelas hacia la concepción de escuela para todos o inclusivas: esto sería un ideal en contextos sociales marcados por la exclusión educativa y la pobreza económica, pero el programa no ha movido a las escuelas a plantear esta idea como estrategia de inclusión educativa.
- c. En qué medida el programa contribuye a mejoras en la enseñanza y el aprendizaje de los becarios: si bien hay logros al respecto,

surge la duda si la beca por sí misma produce estas mejoras en la enseñanza y el aprendizaje.

Después del análisis meta-evaluativo se puede proponer que el programa podría transformarse de una estrategia compensadora a otra basada en la idea de inclusión educativa, en donde lo fundamental fuera generar competencias escolares para la inclusión; lo que supone la existencia de apoyos decididos para que las escuelas puedan superar sus desigualdades y constituirse en una escuela para todos; y de este modo, producir dinámicas de cooperación entre escuela y familias para lograr mejores resultados educativos; para el asunto del sesgo de género el programa debe generar no sólo inclusión efectiva de las becarias sino buscar su empoderamiento dentro de la escuela y sus familias, lo cual podría generar una cultura contra la violencia de género en los contextos escolares y familiares.

Dentro de una concepción de inclusión educativa las becas son un componente importante, pero no más que las capacidades de las escuelas para escolarizar, retener y tener éxito educativo en un sentido amplio del término. Producir estas capacidades significa acabar con las desigualdades educativas y desde la condición de escuela inclusiva gatillar una acción pedagógica que contribuya a combatir las desigualdades sociales y educativas de los becarios y sus familias. Esto mismo replantea el concepto de pobreza educativa más allá de la mera escolarización, colocando el acento en la escolarización efectiva más la posibilidad de la significatividad del aprendizaje para cambiar los contextos de exclusión y violencia de las clases sociales menos favorecidas.

REFERENCIAS

Agudo, Alejandro (2008), “¿Cómo se explica el impacto educativo del Programa Oportunidades? Actores, factores y procesos”, en: *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez*

- años de intervención en zonas rurales (1997-2007)* [Tomo III El reto de la calidad de los servicios: resultados en educación], México, Oportunidades.
- Arzate Salgado, Jorge (2005), *Pobreza extrema en México. Un estudio micro-sociológico*, México, Gernika.
- Arzate Salgado, Jorge (2012), “Políticas compensatorias de Estado y control social en América Latina. Tres casos emblemáticos: Chile, Brasil y México”, en *Ruris*, vol. 6, núm. 2, pp. 19-51.
- Arzate Salgado, Jorge (2015), “Densificación de las políticas compensatorias y ciudadanía en México”, *Rc Et Ratio. Poder Legislativo del Estado de México*, Año VI, No 11, pp. 11-20.
- Arzate Salgado, Jorge (2018), “Desigualdad-violencia como continuo problemático”, en: *Revista de Cultura de Paz*, Vol. 2, pp. 175-190.
- Behrman, Jere, et al. (2006), “Impacto de Oportunidades sobre la educación y el trabajo en niños y jóvenes urbanos en México después de dos años de participación en el Programa”, en *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2006* [Tomo I Salud y educación], México, Oportunidades.
- Campos, Pilar (2012), “Educación”, en *Documento Compilatorio de la Evaluación del Programa Oportunidades en la prueba ENLACE: cambios entre 2008 y 20011 en educación básica y media superior*, México, Oportunidades.
- Cardozo, Brum (2006), *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- CEPAL y UNASUR (2014), *Transferencias de ingresos para la erradicación de la pobreza. Dos décadas de experiencias en los países de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CONEVAL (2015), *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015*, México, CONEVAL.
- De la Torre, Rodolfo (2005). “Educación”, en *Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades*, México, Oportunidades.
- Estrategias de Acompañamiento y Servicios Educativos (2015), *Evaluación cualitativa del nuevo esquema de entrega de becas educativas de PROSPERA Programa de Inclusión Social*, México, PROSPERA.
- Gutiérrez, Juan, et al. (2014), *Análisis descriptivo del Cuestionario de seguimiento a jóvenes de PROSPERA Programa de Inclusión Social, ESJóvenes 2013*, México, PROSPERA.
- Mancera, Carlos et al. (2009), “Estudio complementario sobre la calidad de los servicios educativos que ofrece el Programa a su población beneficiaria rural”, en *Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, México, Oportunidades.
- Mancera, Carlos et al. (2012), *El desempeño de los becarios del Programa Oportunidades en la prueba ENLACE: cambios entre 2008 y 2011 en educación básica y media superior*, México, Oportunidades.
- Parker, Susan (2003), “Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior”, en *Evaluación de Resultados de Impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, México, Oportunidades.
- Parker, Susan (2005), “Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar”, en *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003*, México, Oportunidades.
- Parker, Susan y Scott, John (2001), *Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) a partir de: Indicadores de Seguimiento, Evaluación y Gestión 1998-2001*, México, Centro de Investigación y Docencias Económicas.
- Schultz, Paul (2000), *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*.

Más oportunidades para las familias pobres,
México, Progresas.

Todd, Petra et al. (2005), “Impacto de Oportunidades sobre la educación de niños y jóvenes de áreas urbanas después de un año de participación en el Programa”, en *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, México, Oportunidades.

Género, trabajo y salud reproductiva. Un acercamiento a la experiencia de jóvenes egresadas de una universidad pública mexicana¹

Gender, work and reproductive health. An approach to the experience of young graduates from a Mexican public university

Fecha de recepción: 10 de junio de 2020

Fecha de aceptación: 8 de agosto de 2022

*Norma González González**

RESUMEN

Los cambios que experimenta el mundo occidental urgen el replanteamiento de referentes conceptuales con los cuales enfrentar la creciente complejidad social; uno de esos campos tiene que ver con la manera en que las y los jóvenes enfrentan el mundo del trabajo. Así, a pesar de la creciente participación de las mujeres en espacios antes inaccesibles, como lo ha sido el ámbito laboral, persisten históricas desigualdades que, como en el caso que nos ocupa, se ven refrendadas y multiplicadas en un escenario donde la maternidad y la vida en pareja parecen seguir siendo pilares de la “realización personal” de las mujeres; todo esto en un contexto en el que la precariedad y la flexibilidad laboral particularizan su impacto y consecuencias a partir de los roles de género, abarcando los ámbitos “más personales” de la producción y reproducción social.

PALABRAS CLAVE: Salud reproductiva y trabajo, Género y subjetividad, Género y trabajo.

ABSTRACT

The changes experienced by the Western world urge the rethinking of conceptual referents with which to face the growing social complexity; One of those fields has to do with the way young people face the world of work. Thus, despite the increasing participation of women in previously inaccessible spaces, such as the workplace, historical inequalities persist that, as in the case at hand, are endorsed and multiplied in a scenario where motherhood and life as a couple seems to remain pillars of the “personal fulfillment” of women; all this in a context in which precariousness and labor flexibility particularize its impact and consequences from gender roles, covering the “more personal” areas of social production and reproduction.

KEY WORDS: Reproductive health and work, Gender and subjectivity, Gender and work.

¹El presente documento forma parte de los trabajos de investigación de la RED/SEP: Salud, condiciones de vida y políticas sociales.

*Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo-e de contacto: gogn@uamex.mx

INTRODUCCIÓN

Los movimientos feministas, desde sus orígenes, así como los estudios de género, de manera sinérgica dan paso a los cambios que se han venido impulsando a nivel gubernamental y social en favor de una convivencia equitativa entre hombres y mujeres (Hernández, 2004). Parte importante de la discusión en este naciente y cada vez más fortalecido campo de conocimiento y acción social, ha sido un trabajo de investigación e intervención que ha oscilado entre el ámbito de lo público y lo privado, estructurando una discusión que es central tanto para el trabajo académico y científico, como en términos de las políticas públicas, las acciones y expresiones sociales. No obstante, en años recientes la polémica se ha enriquecido con participaciones que, como en el caso de Hannah Arendt (Arendt, 1974), hacen énfasis en el hecho de que lo social no es en sentido estricto ni público ni privado; sobre todo, en un momento de la historia en el que aquello identificado como referente de lo privado, esto es la familia (el peso de sus implicaciones en términos de género), se ha afianzado como foco de interés y motivo de una preocupación colectiva, transformándose en una de las aristas que, en el marco de la investigación social, está removiendo planteamientos y argumentaciones en relación a lo que parecía una clara diferenciación en el curso de las interacciones y procesos sociales. Esto adquiere particular importancia a la hora de recuperar a la violencia de género al interior del espacio y de la convivencia familiar que es, en el curso del tiempo, el lugar de referencia donde desafortunadamente se registran de manera cotidiana los diferentes tipos de violencia; y el hecho de ser considerado como un espacio privado no lo aparta desde luego de su visibilidad, cuestionamiento y rechazo social.

APUNTES SOBRE EL GÉNERO. ROMPIENDO ESQUEMAS Y FRONTERAS

A mediados del siglo XX, (1955) John Money acuñó el término “rol de género”, mientras que en la década siguiente (1968) Robert Stoller, de una manera más completa, propuso una diferencia conceptual entre sexo y género, definiendo al sexo en términos de su connotación biológica, y al género en relación con el rol que se juega en sociedad (UNAM, 2011). El hecho no es extraño, si consideramos que para ambos autores la reflexión tiene que ver con su trabajo cotidiano como médicos, atendiendo a niños y niñas que, entonces, ya se empezaba a advertir y a reconocer, eran educados de acuerdo con un sexo que no coincidía con la vivencia y desarrollo social de su personalidad, esto es del género con el que se sentían identificados.

En este sentido, lo que de manera precisa y puntual hacen los estudios de género, es sistematizar y proponer una línea de pensamiento y de análisis, cuya columna vertebral parte de desnaturalizar la diferenciación que a partir del sexo ha hecho la sociedad; en un intento por diferenciar a los hombres y a las mujeres, sin considerar la manera en que culturalmente cada momento de la historia y en cada sociedad se asignan roles y definen funciones en el marco de un particular sistema de valores y de relaciones de poder. De tal forma, tanto hombres como mujeres somos contruidos socialmente, aprendemos a ser hombres y aprendemos a ser mujeres, esta construcción y reconocimiento marca la pauta en el desempeño que hombres y mujeres mantienen en su relación con las instituciones sociales, económicas, políticas y religiosas, de este modo, actitudes, valores y expectativas atienden a lo que una sociedad dada conceptualiza como femenino o masculino (Butler, 1999).

La discusión en torno a este emergente campo de conocimiento y de análisis social, se ha ido fortaleciendo y consolidando, haciendo evidente su importancia en la vía de un sentido de equidad y de desarrollo, abriendo canales de conocimiento y, en su caso, de intervención. Es indispensable recuperar críticamente a los estudios de género en el escenario de una estructura histórica de convivencia, que es el origen de las desigualdades socioeconómicas, y la fuente de los diferentes tipos de violencia que hoy día experimenta la sociedad. Se trata de un campo de estudio relativamente nuevo (los estudios de género), sin embargo, su carácter transversal lo ha vuelto imprescindible en el conocimiento de los procesos y las relaciones propias de un momento de profundas y complejas contradicciones sociales. Los estudios de género han alcanzado una capacidad analítica y comprensiva tal, que los ha vuelto imprescindibles de cara al conocimiento y al análisis de las relaciones sociales en sus diferentes ámbitos e interacciones.

En las diversas declaraciones, reuniones, convenciones, acuerdos que han tenido lugar a nivel internacional, los gobiernos de los diferentes países se han comprometido a desarrollar políticas y acciones que contribuyan a una convivencia más equitativa y armónica entre hombres y mujeres.² Asimismo, en cada país se han emitido leyes, marcos jurídicos /normativos que, mediante la sanción, pretenden inhibir conductas que afectan la ruta hacia la equidad. En el caso de México, la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, y la *Ley General*

de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* en agosto de 2006 y febrero de 2007, respectivamente, han representado un esfuerzo por visibilizar la problemática y allegarse de herramientas jurídicas para encaminar la problemática en la ruta del respeto y la equidad (DOF, 2006; INMUJERES, 2007).

Actualmente, los estudios de género son un referente a nivel de investigación y de acciones gubernamentales y sociales, lo que supone un paso muy importante en el largo camino hacia la equidad de género. En tanto que, por otro lado, no hemos de ser ajenos a los usos y a las manipulaciones de que el tema ha sido objeto en términos económicos y de coyunturas políticas. En el caso de América Latina, de México en específico, el género adquiere relevancia en la medida en que forma parte de una agenda de trabajo impuesta hacia finales del siglo pasado por los organismos internacionales que condicionan apoyos económicos a los llamados países emergentes, y donde uno de los puntos considerados se refiere justamente a la búsqueda de una equidad de género; así, en el caso particular de México, se genera una movilización y visibilidad en torno al fenómeno, dando paso a reuniones, convenciones, emisión de leyes y programas a nivel gubernamental, social y académico;³ tendientes a entender y a actuar en aras de esta búsqueda de equidad, sumándose el país a los acuerdos y disposiciones internacionales. Un trabajo sin duda pendiente es el caminar hacia un balance de lo que

²De forma sistemática, a partir de la Convención de Viena (1993), la ONU y la OEA, conjuntamente llevaron a cabo un trabajo que dio seguimiento a las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de las mujeres. De ahí derivaron una serie de reuniones y convenciones a nivel internacional que han sido de gran impacto en la búsqueda de equidad entre hombres y mujeres. La Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, mejor conocida como Convención Belém do Pará, llevada a cabo en Brasil; asimismo la IV Conferencia mundial sobre la mujer, realizada en 1995 en Beijing, China, representan el punto de partida y parteaguas hacia una recuperación y discusión cada vez más urgente en torno a la equidad de género, hecho al que se suman los esfuerzos de cada país por establecer marcos jurídicos y programas institucionales tendientes a este fin (UNAM, 2011).

³En México, como parte de los compromisos asumidos en el contexto internacional se instrumentó la Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres. Asimismo, a nivel institucional surgieron instancias encargadas de velar por el cumplimiento de estas nuevas disposiciones, tanto en el orden federal como estatal (UNAM, 2011).

desde diferentes frentes se ha venido impulsando, sus implicaciones, consecuencias y efectividad, a fin de establecer una especie de partaguas en la redefinición y actualización de una agenda desde donde visualizar y trabajar en torno a la apropiación real de un fenómeno en el que todos y todas nos encontremos comprometidos.

Antes de seguir adelante, vale la pena recordar los estudios de género representan un avance muy importante en los trabajos sobre diversidad sexual; en deuda con los trabajos de R. Money y R. Stoller, y en un arduo camino que llama al reconocimiento de la base histórica, social y cultural sobre la que se asientan el juego de roles entre hombres y mujeres, cuestionando de manera profunda los estigmas que marcan la vida de quienes experimentan y viven su sexualidad fuera de los estereotipos definidos por la sociedad (Fonseca & Quintero, 2009; Tamsin, 2004). Los llamados estudios queer, representan en este sentido una propuesta que mueve los cimientos teóricos y conceptuales de una reflexión y análisis que sentó las bases con los estudios de género y que apuesta ahora por un escenario mucho más amplio y complejo, generando aportaciones de autores que como en el caso de J. Butler (Butler, 1999), nos lleva por terrenos críticos y discordantes que enriquecen y actualizan los estudios de género, ofreciendo nuevas miradas y posibilidades de pensamiento en campos como el de la llamada salud reproductiva, a partir de nuevos escenarios que dan cuenta de relaciones e interacciones emergentes en la sociedad, al tiempo que como aquí se hace referencia, en ciertos sectores de la población se mantiene la inercia respecto a un tradicional juego de roles que mantiene y, en cierto sentido, refuerza los estereotipos entre hombres y mujeres. Así, la llamada teoría queer, remite a un conjunto de planteamientos e ideas

que cuestionan términos y conceptos del tipo: género, identidad sexual, orientación sexual; rechaza la clasificación de los individuos como varones, mujeres, heterosexuales, bisexuales, transexuales, etc.; argumentado que son resultado de una construcción social, y que el ejercicio de la sexualidad es básicamente performativo, de tal manera que a lo largo de su vida, una misma persona puede experimentar su sexualidad fuera de las clasificaciones o estereotipos de uso y dominio en la sociedad (Hernández, 2004). En este sentido, se alude a unas sexualidades periféricas que se alejan de un pretendido ejercicio normal de la sexualidad.

Aunque este trabajo no se ocupa de la llamada diversidad sexual, es importante precisar que ha sido a partir de la deconstrucción de la masculinidad/feminidad/ heterosexualidad/ homosexualidad, en tanto resultado de una innegable carga histórica, cultural y social, y no como productos de la biología, que los estudios de género han contribuido de manera significativa a la emergencia y visibilidad de los problemas de discriminación y segregación que históricamente enfrentan quienes se ubican al margen de un supuesto ejercicio “normal” de la sexualidad, situación que sistemáticamente cobra vida en el terreno del trabajo, estigmatizando a aquellos considerados como transgresores, al acentuar aún más su ya de por sí agravada condición de vulnerabilidad (Ort, 2003). Es un tema y ámbito pendiente que atañe directamente y, de manera específica, a las nuevas generaciones de jóvenes.

TRABAJO, JUVENTUD Y GÉNERO

En el curso de un escenario de profundas transformaciones en el mundo laboral, la relación entre trabajo y juventud conforma una de las vías a partir de las cuales el género alcanza una presencia

cada vez más sistemática y recurrente en el campo de la investigación social.

Así como la juventud es cuestionada como un concepto universal y neutro,⁴ que ha venido ocurriendo al margen de la clase social, de la raza, de la condición urbana o rural, del nivel educativo, etc.; de igual manera es necesario dejar de pensarla y plantearla como una categoría neutra y asexuada “si la juventud es el periodo de aprendizaje para la vida adulta y de construcción de la identidad, debería resultar evidente que ser joven en femenino, no es lo mismo que serlo en masculino” (Silveira, 2001: 457). En efecto, para los estudios que abordan el tema de los jóvenes y su participación en el mercado de trabajo, es no solo importante, sino indispensable incorporar una mirada de género que contribuya a comprender la forma en que la participación de las y los jóvenes ha marcado sus acciones en los espacios macro y micro, como resultado y expresión de las maneras diferenciadas en que históricamente hombres y mujeres son parte de las actividades productivas (Wolf, 1988; Heller, 1985), con una clara tendencia a dar seguimiento, privilegiar y hacer visibles (dotándolos de importancia) los espacios de participación de los varones, en la lógica por seguir una tendencia y comportamiento natural de roles, los cuales en la actualidad se hallan sujetos a revisión en cuanto a la polémica que acompaña a los espacios públicos y privados con los que en uno y otro sentido se había asumido e identificando a varones y a mujeres, respectivamente.

Las transformaciones por las que ha venido atravesando el mundo del trabajo, obligan a insistir en el hecho de que no han sido los mismos

procesos de cambio para los varones y para las mujeres, sin que ello quiera significar una mayor o menor complejidad, o en su caso, importancia. Las experiencias e impactos diferenciados proceden justo de un tejido de representaciones e interacciones, que para el tema que nos ocupa, remite a criterios básicamente de tipo económico, como eje estructurador de lo que ocurre en los escenarios del mundo del trabajo y sus profundos cambios (OIT, 2015; Bauman, 2008; Salas & Murillo, 2013).

Los mecanismos y las consecuencias de la crisis económica se leen de manera diferente para hombres y para mujeres; aunque ha habido cambios importantes, la percepción se mantiene respecto a valorar como más importante el trabajo fuera de casa que llevan a cabo los hombres, de cara a las actividades domésticas que desde amplios sectores de la población siguen siendo identificadas como propias de las mujeres, y que como es sabido, no solo cuentan con un menor reconocimiento social sino que se encuentran fuera de los registros y cuentas macroeconómicas de un país o región.

La relación entre trabajo y género como espacio de reflexión y análisis es relativamente reciente; posterior al auge y a la presencia tan importante con que los estudios de género se han incorporado no solo a la academia, sino intentando transformar los ámbitos más variados de los procesos y dinámicas sociales. Sin duda, a pesar de todos los esfuerzos, aún queda mucho por hacer, de tal forma que se mantiene vigente la exigencia de un acercamiento a los fenómenos sociales, a partir de una mirada que aporte y contribuya al estudio,

⁴En efecto, para la investigación y generación de conocimiento científico en el campo de la ciencias sociales, un grupo de edad no es en sí mismo y de manera automática un objeto de estudio e investigación, en este sentido el término “juventud”, no conforma un grupo social homogéneo, detrás de la supuesta realidad, se encuentran sujetos cuya identidad se construye en el marco de condiciones materiales de vida, y de una apropiación simbólica de representaciones, sentidos y significados que sirven para orientarse en los contextos socioeconómicos y culturales a los cuales se pertenece y de los cuales se participa. La relación trabajo y salud, remite a planteamientos generales respecto a la experiencia de los y las jóvenes, quienes en la actualidad y a contracorriente de la idea que ve a la juventud como sinónimo de salud, pone en cuestionamiento una Problemática marcada por una vida precaria y azarosa que desde la carencia de una atención institucional, y en su caso de la falta de recursos económicos para recurrir a los servicios privados de salud, enfrenta problemas tanto de tipo orgánico como de orden emocional.

comprensión y transformación de las diferentes maneras desde las cuales se construyen y refuerzan las creencias y prejuicios que históricamente han colocado a las mujeres en una condición de subordinación y de desventaja (Rendón, 2008); denunciando y trabajando en aras de una equidad, no solo en el sentido más tradicional de la relación entre hombres y mujeres, sino en el espectro de una diversidad y expresión de identidades sexuales, que hoy en día reclaman también un reconocimiento y presencia al interior de la sociedad.

El trabajo es un campo privilegiado a partir del cual hacer una revisión que contribuye a conocer y evidenciar el funcionamiento de una estructura social que condiciona y avala conductas que afectan y transgreden los derechos de hombres y de mujeres, restándoles oportunidades y vías de realización personal y profesional, más allá de los límites establecidos por un pensamiento tradicional que restringe su actuación; por ejemplo, a los roles de proveedor económico y protector en el caso de los hombres, mientras que en el caso de las mujeres se exige el cumplimiento de los roles tradicionales de madre, esposa, hija, al interior del espacio familiar, favoreciendo situaciones en las que, como lo han demostrado y documentado diversas investigaciones, conlleva a formas de ser y actuar que real y simbólicamente, al producirse, reproducen una forma de actuación social (Iglesias, 1985), donde históricamente las mujeres han experimentado la peor parte en términos de sujeción, discriminación, e inequidad de oportunidades de desarrollo.

Los movimientos feministas de mediados del siglo pasado, junto con el revolucionario uso de las píldoras y demás métodos anticonceptivos que en el curso del tiempo se han ido incorporando, son determinantes para los cambios que reformulan la relación entre hombres y mujeres, dando cabida a nuevos esquemas de interacción, y a

vías que intentan apuntar hacia una participación más equitativa de las mujeres en los diferentes ámbitos de la vida en sociedad. En sus inicios, la píldora redimensiona simbólicamente los usos y el poder de decisión que las mujeres tienen sobre sus cuerpos, y asimismo, les permite incursionar con mayor libertad en ámbitos diferentes a los que hasta ese momento habían sido relegadas. El trabajo fuera de casa, el trabajo remunerado favorece un sentido de independencia y de libertad que le permite argumentar de diferente manera en su interacción con los hombres, produciéndose simultáneamente un cambio en la manera de percibirse y construirse respecto a su relación con los otros, condición fundamental en la formación de las nuevas generaciones de mujeres (Rendón, 2008; Iglesias, 1985) y su manera de emerger en nuevos contextos y arreglos familiares, luchando por la reasignación de roles que aspiran caminar por una senda de respeto y de equidad.

METODOLOGÍA

El presente documento forma parte del Proyecto de Investigación: Subjetividad, Trabajo y Salud, y el cual se desarrolla en el marco de los trabajos de la RED/SEP de investigación: Salud, condiciones de vida y políticas sociales. El planteamiento de la relación entre trabajo, género y subjetividad, demandó la recuperación de un marco teórico conceptual, así como de una metodología de orden cualitativo que permitiera recuperar los discursos que, en torno al trabajo, definen hoy en día la manera en que mujeres universitarias (jóvenes recién egresadas), experimentan sus primeras búsquedas y experiencias cotidianas en el empleo, su significado en el camino de la conformación de un proyecto de vida y de realización personal, teniendo como referencia el complejo escenario de precariedad por el que

a su vez transita el mundo del trabajo. Para el presente texto se recuperan cuatro entrevistas a profundidad, en directa referencia a la manera en que este primer contacto con el mundo laboral cuestiona y enfrenta a las jóvenes universitarias de cara a la asignación de un rol: el de esposas y el de madres, que tradicionalmente les ha sido impuesto. Las conclusiones obtenidas nos ofrecen una idea general de la manera en que, en determinados espacios y condiciones de convivencia e interacción, y a pesar de los cambios que se han venido generando desde los diferentes momentos del movimiento feminista, roles como el de la maternidad, en tanto expresión de realización personal, mantienen una cierta vigencia en los procesos de socialización e identidad de las jóvenes universitarias. Aunque, desde luego, por el tipo de trabajo no podemos llegar a generalizaciones, si resulta altamente significativa la vigencia de expectativas y formas de identidad, con un poder de penetración que mantiene la vigencia de los cuestionamientos hechos desde los movimientos feministas respecto a la construcción de la identidad y valía de las mujeres, más allá de su condición biológica reproductiva.

LA SALUD REPRODUCTIVA, EL GÉNERO Y EL TRABAJO EN LA EXPERIENCIA DE JÓVENES UNIVERSITARIAS

En el campo de las políticas públicas, aquello que tiene que ver con la llamada salud reproductiva, no ha representado en México una herramienta de cambio que camine en la vía de no seguir depositando en la maternidad el valor y la realización personal de las mujeres. En la actualidad, persiste la carencia de una propuesta en salud reproductiva, diseñada y operada desde una perspectiva de género. En efecto, en México se mantiene un discurso que, en el ámbito gubernamental, de manera tácita, se

muestra proclive a fortalecer los tradicionales roles de género entre hombres y mujeres. Las acciones llevadas a cabo en este terreno se han reducido a una preocupación ante el comportamiento poblacional, impulsando medidas para reducir las tendencias de crecimiento. En la página web de la Secretaría de Salud SSA, del Gobierno mexicano, en el espacio que corresponde a la Salud reproductiva y el género, se lee “El Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva es la unidad de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud, responsable de las políticas nacionales de los programas de planificación familiar y anticoncepción” (SSA, 2018).

Predomina la idea de que la salud reproductiva tiene que ver básicamente con acciones de planificación familiar y anticoncepción. Se mantiene una cerrazón hacia la resignificación del cuerpo, y de un ejercicio “libre” e informado en torno a la sexualidad, como puerta de entrada a un replanteamiento de los roles de género y papeles sociales a los que ello conlleva. Los cambios y las discusiones que en los años ochenta hacen necesario pasar de la planificación familiar a la salud reproductiva, como concepto más amplio, capaz de abarcar la complejidad de un fenómeno ya entonces fortalecido desde los estudios de género (Orozco, 2010), no ha logrado hasta el momento permear e ir más allá de una cuestionada, a la vez que puesta en entredicho: política poblacional. De ahí que tal y como se aborda en el presente documento, no sea extraño que ante la ausencia de información, de discusión desde las diferentes instancias y niveles de gobierno que involucran a esta exigencia por cuestionar los roles de género: educación, salud, población, política social, entre los más destacados, las jóvenes universitarias mantengan en la maternidad el símbolo de su realización personal, de su valía y presencia social; no se

trata desde luego de prohibir a nadie el ser madre, sino que es importante seguir trabajando para que “llegado el momento”, ésta sea para las mujeres una decisión personal, informada y consiente, que no sea resultado de las presiones y convenciones que en el matrimonio y la maternidad mantienen la fuente de realización, y el ideal dominante del ser mujer.

En efecto, en México a lo largo del tiempo las llamadas políticas de salud reproductiva, han sido sinónimo de una preocupación por el crecimiento poblacional, asumiendo como implícita la responsabilidad de las mujeres en torno a este acontecimiento demográfico, solo ello puede explicar que gran parte de los programas sobre uso de anticonceptivos haya mantenido una línea de trabajo con una clara orientación hacia el uso de anticonceptivos usados por las mujeres, y la atención haya sido mínima o en su caso inexistente para el caso de los varones, lo que implícitamente supone una responsabilidad (carga social) para las mujeres y una mayor permisibilidad en el caso de los varones. Detrás del manejo de símbolos y significados en torno a la sexualidad, se despliega un ejercicio cruzado por una serie de tabúes que operan como dispositivos de control y dominación de los cuerpos (Heller & Fehér, 1995), manteniendo y reforzando roles en favor de una estructura social para la que ha resultado altamente favorable y funcional la relación de desigualdad entre hombres y mujeres, así como el dominante modelo heterosexual que castiga y señala a los y las transgresoras. No es fortuito en este sentido que las mujeres jóvenes sigan buscando y viendo en la maternidad el referente de su realización personal y social.

¿NUEVAS FORMAS DE SER MUJER A PARTIR DEL TRABAJO? UN ENGRANAJE MACROECONÓMICO Y SOCIAL QUE REFUERZA LA DEPENDENCIA Y EL ROL DE LAS MUJERES

En este sentido, cuenta mucho lo que el trabajo ha significado para la mujer y el posicionamiento que ha mantenido respecto a sus derechos en el terreno laboral. Aunque la mentalidad de las mujeres está cambiando, su inserción al mundo del trabajo remunerado sigue estando marcado por un proceso que devalúa las actividades que ellas realizan fuera de casa, colocándolas en un nivel inferior respecto a las que lleva a cabo el esposo o la pareja. Aún hoy en día, las mujeres ven su trabajo fuera de casa como un “apoyo” a la economía familiar, ya que “la aportación verdadera, la importante”, proviene del hombre de la casa, y es justo a partir de este mecanismo simbólicamente poderoso que se contribuye al mantenimiento de la subordinación respecto al esposo, el padre, el hermano o cualquier otra figura masculina mediadora, en la que se deposita el reconocimiento y respeto que a ella le debe la sociedad; así, se es respetable si se cuenta con una figura masculina de apoyo y de respaldo, no solo de cara a la sociedad, sino respecto de aquello que hoy en día las mujeres siguen reconociendo como necesario para afianzar su identidad, su presencia y valor ante ellas mismas. Expresiones como las siguientes son un claro reflejo de la manera en que siguen siendo educadas las mujeres, “alguna vez mi madre me dijo, tú estudia por si te encuentras un mal marido ya tienes como mantenerte tú y tus hijos...” (UAEMéx, 2018b). “Si no te quieres casar, no te cases, pero ten un hijo, si no así quién te va a respetar” (UAEMéx, 2018a), lo que culturalmente mantiene una subordinación fuertemente atada a una estructura simbólica que desde el núcleo familiar coloca al trabajo de las mujeres, en este caso al desempeño de una profesión, como algo secundario, algo con menos valor si lo pensamos de cara a aquel papel que como proveedores

“naturalmente” corresponde a los hombres; de igual forma, la maternidad se mantiene como fuente de valía personal para las mujeres, se la antepone como escudo de identidad y de existencia: si no soy madre, carezco de valor, no soy digna de respeto; de hecho, en el fondo hay un cuestionamiento mucho más profundo respecto a la existencia misma, existo para mí y para los demás en la medida en que soy madre, esposa.

En el escenario del trabajo flexible: a tiempo parcial, temporal, que es el tipo de trabajo al que hoy en día acceden el conjunto de los y las jóvenes, con un particular énfasis en el caso de las jóvenes universitarias a las que aquí se hace referencia, no importa perder el trabajo (es una actividad ya de antemano prescindible) “pienso trabajar un rato, a ver qué onda... de cualquier manera en el corto plazo no puedo pensar en casarme, mi novio anda igual, buscando otro trabajo, algo mejor pagado, sino cómo podemos pensar en los hijos” (UAEMéx, 2018c). Es clara la referencia a la asignación de roles para cumplir con el ciclo de la reproducción biológica y social.

Otra de las chicas recién egresadas, y que formó parte del estudio al que aquí se hace referencia, expresa que al ingresar en el puesto de trabajo que ahora desempeña, se le mencionó que aunque al igual que sus compañeros de trabajo fuera egresada universitaria, iba a desempeñar un trabajo diferente y que ganaría menos que sus compañeros, ya que ellos eran hombres y tenían otras necesidades y responsabilidades, entre las que destacaba el hecho de participar en la economía familiar, “ya sé que usted y David fueron compañeros en la Universidad, pero él es hombre, ¿qué no puede usted entender eso?” (UAEMéx, 2018d); es la respuesta que el jefe inmediato le da a esta joven, quien cuestiona las tareas a realizar, el ingreso que percibirá, y su condición respecto a la seguridad social.

El entendimiento social en el manejo y asignación de roles y funciones tiene su contraparte y cobra vida

en los diferentes ámbitos de la sociedad. En el caso de los empleadores, este dispositivo coloca a las mujeres en una posición de desventaja frente a los hombres, ya que pareciera ser que invaden, que ocupan un lugar que no les corresponde. Por otro lado, para la instancia empleadora, representa una ventaja económica, sobre todo en el contexto por el que atraviesa la precarización del trabajo, y en la mayoría de los casos a pesar de vulnerarse las leyes y reglamentaciones que lo regulan: en el pasado, y pareciera ser que en el presente, no existen mayores consecuencias en términos de una demanda laboral. Más allá de que en diferentes ámbitos de la sociedad mexicana, sobre todo en declaraciones oficiales se hable de los derechos de las mujeres en el mundo laboral; es un discurso políticamente correcto pero que no ha logrado permear en la realidad cotidiana de quien busca un empleo.

Recordar que históricamente, en el caso de las mujeres trabajadoras tampoco se ha valorado como importante dedicar tiempo a conocer los derechos laborales, ya que tiempo es lo que menos se tiene, las mujeres que trabajan fuera de casa, invariablemente, tienen que hacer frente al trabajo doméstico, ya sea porque son quienes lo llevan a cabo en términos de una doble jornada laboral, o bien, porque son responsables de supervisar que las tareas domésticas (realizadas por otras mujeres) sean correctamente cumplidas en los términos y tiempos previstos.

La OIT apunta que las mujeres suelen acceder a trabajos con bajos salarios con más probabilidad que los hombres, y a su vez tienen menos posibilidades de ocupar cargos de supervisión y gerencia. Además, una gran cantidad labora en la economía informal, donde les toca hacer frente a trabajos inseguros e insalubres; ingresos bajos e irregulares; inestabilidad laboral y falta de acceso a la información, a los mercados, a las finanzas, a la capacitación y a la tecnología (OIT, s/f: 1).

En la entrevista de trabajo me dijeron que había puestos de trabajo, no sé, exclusivos de los hombres

[...] quien me entrevistó me dijo que los problemas vienen luego con el embarazo, y que entonces la empresa pierde capacitando a alguien que al final se tiene que ir. (UAEMéx, 2018c)

En el mundo laboral, las mujeres deben hacer frente a una limitada participación en la planificación (toma de decisiones), menores salarios, restringidas perspectivas y oportunidades de promoción; en general, parece haber acuerdo respecto a una tendencia que, en el curso del tiempo, remite a una mayor precariedad que les afecta de cara a los mercados de trabajo, y donde la salud laboral y la seguridad social representan tareas pendientes y urgentes atendiendo a las particularidades que en el contexto de desigualdad afecta a las mujeres. Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), reconoce que los riesgos que de manera destacada tienen que ver con la salud en el caso de las mujeres, son literalmente desconocidos ya que: “Los riesgos que corren los hombres son más conocidos debido a que, hasta ahora, los aspectos de seguridad y salud en el trabajo (SST) se habían focalizado en empleos peligrosos, en sectores predominantemente masculinos” (OIT, s/f: 1).

En efecto, un tema recurrente tiene que ver con la imposibilidad de aprendizaje para el desarrollo de habilidades, lo cual se halla en estrecha relación con la dificultad de obtener un trabajo que permita el aprendizaje y el desarrollo de destrezas que antaño operaban como una formación/capacitación para el trabajo, con consecuencias favorables en términos económicos y de reconocimiento social. Es importante mencionar que, aunque en la actualidad el sentido flexible del trabajo se aplica tanto a hombres como a mujeres, son estas últimas las que aun antes de la precarización de las condiciones de trabajo que hoy se viven, han sido partícipes de medidas y acciones que las colocaban ya en un proceso de desventaja frente a las “oportunidades de formación y capacitación para el empleo” propias o reservadas para los hombres: “Con el que tengo ahora llevo tres empleos en año y medio,

y cuando ya casi domino lo que puedo hacer en ese trabajo ya no me contratan y tengo que buscar otro, y empezar otra vez de todo a todo” (UAEMéx, 2018b).

Uno más de los problemas que cotidianamente enfrentan las mujeres que perciben un salario, tiene que ver con el acoso y el hostigamiento sexual, ya que, al pensarlas en una condición de inferioridad, se les asume como naturalmente disponibles a las pretensiones y deseos de los jefes o patrones, “me siento incomoda en el trabajo, tengo un jefe muy lanzado, muy encimosito, usted me entiende, y eso que dicen que tiene mujer e hijo” (UAEMéx, 2018c).

No cabe duda de que la participación de las mujeres en el terreno del trabajo ha ido en aumento, sin embargo, como suele decirse, no todo es miel sobre hojuelas. La inserción al mundo laboral ha estado atravesada por una serie de abusos, de la reedición de acciones discriminatorias en los espacios laborales, en contra de las cuales hay que seguir luchando. Frente a un mismo puesto de trabajo y responsabilidades, sigue siendo una práctica común el pago de salarios más bajos para las mujeres. Todavía a finales del siglo pasado, existen registros acerca de su mayor vulnerabilidad al interior de los espacios laborales, aprovechando su falta de experiencia en la organización y participación sindical (De la O, 2006). Históricamente, las mujeres han sido más susceptibles a la transgresión de sus derechos laborales; las mujeres maquiladoras nos ofrecen un claro y desafortunado recuento de explotación laboral y de violencia en el ámbito sexual (Iglesias, 1985).

Finalmente, destacar que ha sido muy interesante y enriquecedor recoger de las entrevistas a profundidad, la percepción de las entrevistadas respecto al manejo que se hace al interior de la familia, respecto a la importancia y el lugar que ocupa el trabajo en la vida de los jóvenes, con claras y significativas diferencias entre hombres y mujeres,

siento que como mujer, a mí me presionan menos que a mi hermano para buscar un trabajo, al pobre

le están siempre con el ¿qué vas a hacer cuando te cases y tengas hijos, con qué los vas a mantener?, ya ponte a trabajar, búscate algo... A mí me pone mal y a él lo veo con unas caras [...] y mis amigos (se refiere a amigos varones) me cuentan que es lo mismo. (UAEMéx, 2018a)

Confirmando el funcionamiento y la afectividad de un engranaje social que, desde la capilaridad de la vida cotidiana, dicta e impone pautas de conducta que a una mayor escala regulan la manera en que opera y funciona la sociedad. Las jóvenes entrevistadas mencionan que, en su condición de mujeres, y en comparación con los hombres, les resulta más fácil permanecer en casa, aun sin un empleo; perciben y experimentan menos presión familiar que sus hermanos o amigos hombres a quienes se les “obliga” a salir en busca de un trabajo.

LA MATERNIDAD Y LA VIDA EN PAREJA COMO PARTE ESENCIAL DE LA REALIZACIÓN PERSONAL

Es posible avanzar algunos planteamientos y conclusiones en cuanto a las diferencias en el comportamiento de este proceso para el caso de los varones y de las mujeres. Pareciera ser que, de acuerdo a la información obtenida de las entrevistas realizadas, de cara a la dificultad para conseguir un empleo que llene las expectativas de las jóvenes universitarias recién egresadas (acorde a su formación universitaria y con una retribución económico/ salarial), o bien ante las precarias condiciones del empleo que actualmente desempeñan algunas de

ellas, donde la inserción laboral no corresponde a su formación en la universidad (receptionistas, vendedoras de boletos en el cine, encargadas de un ciber café, etc) las jóvenes profesionistas ven en la vida en pareja y en la maternidad (con o sin matrimonio como “seguridad jurídica”) la posibilidad de experimentar una cierta estabilidad no solo económica sino emocional y social, puesto que la vida en pareja les significa jugar un rol de esposa y de madre, que sigue gozando de un importante reconocimiento social, de cara al horror de “quedarse solteras o ni siquiera tener un hijo”, lo que parece justificar su existencia ante ellas mismas y ante el mundo exterior: fundamentalmente la familia y la comunidad a la cual se pertenece, no importa que el precio a pagar sea la dependencia económica y/o emocional, las implicaciones colaterales que ya han vivido de cerca en la experiencia de sus madres.⁵

Para mí y mis amigas, es importante conseguir un empleo, claro que nos gustaría. De hecho, a una compañera de generación le va muy bien, bueno con los líos normales; pero en mi caso llevo ya tiempo sin encontrar nada, igual que el resto de mis amigas; ellas piensan ya en casarse y yo aunque no estoy tan convencida lo veo como una salida, ya luego veremos (UAEMéx, 2018a).

Otra de las jóvenes entrevistadas refiere:

Yo en la primera oportunidad me caso, y total que me mantengan para eso me cuido tanto (se refiere a

⁵En el caso de los jóvenes varones, la situación es diferente puesto que se advierte un mayor sentido de deterioro de la autoestima y de situaciones de estrés, al no poder lograr un trabajo que cubra las expectativas propias y del círculo social más cercano (la familia). A diferencia de las jóvenes, ellos se replantean la vida en pareja, alargando los plazos en los que desde su rol de proveedores creen podrán unirse y tener hijos, aunque no supone el renunciar a la posibilidad de mantener un involucramiento personal y sexual de forma ocasional. También, es de señalar que en el caso de varones suele haber importantes matices al momento de llevar a cabo una entrevista; cuando en esta solo participa el entrevistado parece haber más fluidez y mayor apertura a la discusión y abordaje de los cambios en la relación con las mujeres: que se avance y logre una mejor convivencia en un ambiente equitativo dentro y fuera del ámbito familiar. La situación cambia de manera significativa cuando al entrevistado lo acompañan sus “amigos” se advierte menos libertad al hablar del tema y además se suele responder más, en línea a los estereotipos marcados por el grupo donde existen reglas de relación y convivencia más tradicionales, y pocos siguen arriesgándose en este sentido a ser llamados “maricones” o “mandilones”, “poco hombres”, en relación a cambios en las formas de pensamiento que no se expresan fácilmente.

su apariencia física) no lo he hecho porque tampoco me voy a casar con cualquiera [...] No tengo ningún conflicto para casarme, vivir con alguien; ya sé que tengo que cumplir con mis obligaciones [...] me veo frente a mi casa, con mi hombre, mis dos hijos, y mi perro. (UAEMÉX 2018d)

Esta manera de enfrentar la vida, las expectativas que se tienen en el camino de la conformación de identidades y de lo que hace referencia a una realización personal, tiene su más clara expresión en los actos más cotidianos, en los que se consume la manera en cómo nos pensamos y en cómo nos situamos ante la vida, produciendo y reproduciendo socialmente conductas aparentemente solo individuales o personales, que en realidad guardan y reflejan procesos mucho más complejos que son la base de las estructuras sociales.

CONCLUSIONES

Los procesos de los que hoy en día participan las jóvenes universitarias, mantienen correspondencia con una serie de condicionamientos socioeconómicos, pero también de orden simbólico que, pese a todos los cambios registrados en las últimas décadas, parecen mantener su vigencia en la asignación de roles y papeles difíciles de evadir o de transgredir, ya que por mucho tiempo han regulado la reproducción de la sociedad, tanto en sus representaciones macroeconómicas y sociales, como en el funcionamiento de sus estructuras básicas desplegadas en la vida cotidiana. En el caso de las mujeres universitarias a las que aquí se hace referencia, la maternidad persiste como la forma por excelencia de su realización personal y social.

La inserción de las mujeres al trabajo asalariado, ocurre en contextos no solo de grandes cambios, sino de un amplio abanico ocupacional producto de la sociedad de los servicios, y en esa medida remite a perfiles laborales y profesionales inexistentes hacia

finales del siglo xx, y aún en el presente siglo; aunque la precariedad y la flexibilidad afecta tanto a hombres como a mujeres, es claro que la condición de ser mujer se mantiene como una mayor desventaja en el terreno laboral, tal como se refiere en el presente documento.

El trabajo es un referente estructural en torno al cual se tejen y definen las desigualdades de género en salud, de tal manera que nuevamente se observa que las diferencias entre los sexos se construyen a partir de referentes histórico sociales y político culturales: a partir de la socialización del género, en este caso las mujeres, mantienen y refuerzan sus diferentes posicionamientos y valores dándole al trabajo asalariado un peso y representación específica como parte de su realización personal, y de frente al peso que parece seguir manteniendo la vida en pareja unida a la maternidad.

Finalmente, en México el tema de la relación entre salud y juventud, parecía haber concentrado su atención en el manejo y registro de indicadores y variables referidos al campo de la salud reproductiva (reducida a las ETS y el embarazo adolescente, así como en el campo de las adicciones: alcoholismo y drogadicción), sin embargo, ya al inicio del presente siglo, se acrecienta el interés por abarcar otras áreas de conocimiento y acción que reflejan la fractura de un proceso, en el que una importante proporción de la población debe enfrentar un reacomodo, de cara a un orden económico y político en el que las jóvenes reescriben su papel y su condición histórico social, buscando quizá en el mediano plazo, hacer compatible la maternidad y la vida en pareja con otras rutas y vías de acceso a la realización personal. Vale mencionar desde luego, que la información obtenida no permite, ni tiene la intención de generalizar un comportamiento relacionado con la vigencia de la centralidad o no de la maternidad en la población de jóvenes estudiantes universitarias, sino de llamar la atención respecto a su presencia y vigencia en ciertas condiciones y situaciones que, por

principio de cuentas nos harían pensar en su desfase y desactualización, considerando que quienes hablan forman parte de una generación con otros referentes de identidad, de cara a los posicionamientos y cuestionamientos de género, y que sin embargo, parecen mantener la vigencia de discursos que nos hablan de los desafíos que enfrenta la sociedad toda, y en particular, los movimientos feministas en la ya tercera década del siglo XXI.

REFERENCIAS

- Arendt, H. (1974), *La condición humana*, Barcelona, Seix Barral.
- Bauman, Z. (2008), *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Barcelona, Gedisa.
- Butler, J. (1999), *El Género en Disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*, 3a ed., Barcelona, Paidós.
- De la O, M. (2006), “El trabajo de las mujeres en la industria maquiladora de México: Balance de cuatro décadas de estudio”, en *Revista de Antropología Iberoamericana*, 1 (3), pp. 404-427.
- DOF (Diario oficial de la federación) (2006), *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, México, Gobierno Federal, en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH_140618.pdf. Consultado el 29 de septiembre de 2022.
- Fonseca, C. y Quintero, M. (2009), “La teoría Queer. La deconstrucción de las sexualidades periféricas”, en *Revista Sociológica*, 24 (69), pp. 43-60.
- Heller, A. (1985), *Historia y vida cotidiana. Aportación a la sociología socialista*. México, Grijalbo.
- Heller, Á., & Fehér, F. (1995), *Biopolítica. La modernidad y la liberación del cuerpo*. Barcelona, Península/ideas.
- Hernández, P. (2004), “Los estudios sobre diversidad sexual en el PUEG”, en Careaga, G. & Cruz, S. (eds.), *Sexualidades diversas: Aproximaciones para su análisis*. México, Programa Universitario de Estudios de Género, PORRÚA, Cámara de Diputados México, pp. 21-33.
- Iglesias, N. (1985), *La flor más bella de la maquiladora: Historias de vida de la mujer obrera en Tijuana, B.C.N*, México, SEP.
- INMUJERES (Instituto Nacional de las Mujeres). (2007), *Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia*. México, Presidencia de la República. En: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209278/Ley_General_de_Acceso_de_las_Mujeres_a_una_Vida_Libre_de_Violencia.pdf. Consultado el 29 de septiembre de 2022.
- OIT (2003), *La hora de la igualdad en el trabajo: informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo 2003. Informe Global*, Ginebra, OIT.
- OIT (2015), *Perspectivas laborales y sociales en el mundo. Tendencias en 2015*, Ginebra, OIT. En: <https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2015/lang-es/index.htm>. Consultado el 29 de septiembre de 2022.
- OIT (2016), *Las mujeres en el trabajo. Tendencias de 2016. Resumen ejecutivo*. Ginebra, OIT.
- OIT (s/f), *Seguridad y salud en el trabajo para hombres y mujeres*, Ginebra, OIT. En: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@gender/documents/publication/wcms_106520.pdf. Consultado el 29 de septiembre de 2022.
- Orozco, M. (2010), “Salud reproductiva, género y sexualidad en la investigación mexicana de corte antropológico (1995-2005)”, en *Revista Alteridades*, 20 (40), pp. 109-139.
- OMS (2018), *Determinantes sociales de la salud*, Ginebra, OMS. En: https://www.who.int/social_determinants/thecommission/es/ Consultado el 29 de septiembre de 2022.

- Rendón, T. (2008), *Trabajo de hombres y trabajo de mujeres en el México del siglo XX*, México, CRIM, PUEG, UNAM.
- Salas, I. & Murillo, F. (2013), “Los profesionistas universitarios y el mercado laboral mexicano: convergencias y asimetrías”, en *Revista de la Educación Superior*, 42 (165), pp. 63-81.
- Silveira, S. (2001), “La dimensión de género y sus implicaciones en la relación entre juventud, trabajo y formación”, en Pieck, E. (ed.), *Los jóvenes y el trabajo: la educación frente a la exclusión social*, México, UIA, OIT, UNICEF, pp. 457-492.
- SSA (2018), *Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva*. México. Gobierno de México. En: <https://www.gob.mx/salud/cnegrsr>. Consultado el 29 de septiembre de 2022.
- UAEMéx (2018a), Entrevista a profundidad. Comunicación Personal. México.
- UAEMéx (Universidad Autónoma del Estado de México). (2018b). Entrevista a profundidad. Comunicación Personal. México.
- UAEMéx (Universidad Autónoma del Estado de México). (2018c). Entrevista a profundidad. Comunicación Personal. México.
- UAEMéx (Universidad Autónoma del Estado de México). (2018d). Entrevista a profundidad. Comunicación Personal. México.
- UAEMéx (2019), *Proyecto de Investigación en curso: Subjetividad, Trabajo y Salud. Procesos de inserción laboral de jóvenes (hombres y mujeres) profesionistas egresados en el periodo 2017-2018 de las Facultades de Antropología y de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México UAEMEX*, Toluca, UAEM, RED SEP.
- UNAM (2011), *Aplicación práctica de los modelos de prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres. Documento de trabajo. Protocolos de actuación*, México, UNAM, CONACYT.
- Wolf, M. (1988), *Sociologías de la vida cotidiana*, Madrid, Cátedra.

La Administración Pública tradicional frente a la dinámica de las redes sociales digitales

The traditional Public Administration facing the dynamics of social media

Fecha de recepción: 30 de marzo de 2022

Fecha de aceptación: 11 de julio de 2022

*José Luis Ramos Alderete**

RESUMEN

El objetivo es observar la interacción entre delegaciones de la Ciudad de México y los ciudadanos que las siguen a través de Facebook y Twitter, con el fin de analizar las formas de interacción, comunicación y gestión que se generan. Se seleccionaron como casos de estudio a las delegaciones Benito Juárez y Venustiano Carranza, se recabó información de sus cuentas oficiales de Facebook y Twitter empleando técnicas de la etnografía digital. Asimismo, se aplicaron entrevistas semiestructuradas a los responsables del manejo de estas rsd. Se observó que las delegaciones hacen un uso limitado de ellas, orientado a la comunicación social desde estructuras administrativas y con procesos de gestión visiblemente dirigidos a modelos de organización y gestión de la Administración Pública tradicional, lo que limita el aprovechamiento del potencial de interacción de las rsd con los ciudadanos y generando un desfase entre estructuras administrativas y la dinámica de estas.

PALABRAS CLAVE: Redes sociales digitales, Administración Pública, gestión, interacción, comunicación.

ABSTRACT

The objective is to observe the interaction between delegations of Mexico City and the citizens who follow them through Facebook and Twitter, in order to analyze the forms of interaction, communication and management that are being generated. The Benito Juárez and Venustiano Carranza delegations were selected as case studies, information was collected from their official Facebook and Twitter accounts using digital ethnography techniques. Likewise, semi-structured interviews were applied to those responsible for managing Facebook and Twitter. It was observed that the delegations make limited use of the social media oriented to social communication from administrative structures and with management processes visibly oriented towards organizational and management models of the traditional Public Administration, which is making it difficult to take advantage of the interaction potential of the social media with citizens and generating a gap between administrative structures and the dynamics of the RSD.

KEY WORDS: Social media, Public Administration, management, interaction, communication.

*Universidad Nacional Autónoma de México, México. Correo-e de contacto: joseluis.ramos@politicas.unam.mx

INTRODUCCIÓN

A partir de la aparición de redes sociales digitales (RSD) como Facebook en 2004, Twitter en 2006, WhatsApp en 2009 e Instagram en 2010, se ha extendido su uso en amplios sectores de la sociedad. Las personas comenzaron a integrarse a diferentes comunidades conformadas en las RSD con el fin de interactuar con otras personas en torno a temas o intereses específicos por diferentes motivaciones. Las RSD han generado formas específicas de interacción con las que sus usuarios se familiarizan de forma rápida (Van Dijck, 2016).

En el escenario público se observa que los ciudadanos están tratando de llevar estas formas específicas de interacción al ámbito de comunicación con sus diferentes niveles de gobierno. Los ciudadanos están tratando de ponerse en contacto e interactuar con sus autoridades de forma similar a como lo hacen en otras comunidades a las pertenecen en las RSD.

La dinámica de comunicación e interacción de las RSD representa un enorme y abierto desafío para los gobiernos y sus administraciones públicas (Criado y Rojas, 2016), ya que implica una comunicación rápida, fluida y constante con los ciudadanos mediante procedimientos abiertos e informales con un lenguaje que se adapte al estándar de este espacio. Lo relevante para las administraciones públicas es que esta comunicación implica la respuesta a comentarios, críticas, planteamientos y demandas a un ritmo no muy diferente al estándar en las interacciones que se dan en las RSD.

A lo largo del siglo xx la administración pública tuvo una evolución fuertemente influida por modelos de organización y gestión derivados de corrientes de ideas como los principios de la administración (Guerrero, 1986, 1986, 2009; March y Simon, 1981), la denominada administración científica (Harmon y Mayer, 1999; Hodge et al., 2003;

Sánchez, 2007), el modelo burocrático weberiano (Weber, 2002; Sánchez, 2007), los planteamientos en torno a las organizaciones de Chester Barnard (Harmon y Mayer, 1999), el movimiento de las relaciones humanas (Hodge et al., 2003), y el enfoque de las ciencias del comportamiento (*behavioral sciences approach*) que tuvo a su mayor exponente en el ámbito de la administración a Simon (Sánchez, 2007).

De esta forma, la administración pública fue adoptando formas de organización y gestión que tendieron al establecimiento de estructuras jerárquicas, organizadas con base en áreas o departamentos con funciones específicas y líneas de mando verticales, que operan siguiendo normas y procedimientos específicos. Este tipo de estructuras se identifican con lo que se ha denominado la administración pública tradicional.

Como es evidente, las estructuras administrativas y las formas de gestión de la administración pública tradicional no fueron diseñadas para hacer frente a una dinámica de comunicación, gestión e interacción como la que se genera en las RSD.

REDES SOCIALES DIGITALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En la academia, la adopción de RSD en el sector público ha sido visto como una oportunidad para mejorar la comunicación e interacción entre gobierno y sociedad e innovar en sus procesos de gestión (Hrdinová et al., 2010; Berthot, Jaeger y Grimes, 2012). A partir de la aparición de la corriente de ideas del Gobierno Abierto, diferentes autores han visualizado a las RSD como un medio con potencial para llevar a la práctica sus principios y fines (Chun, 2010; Bertot, Jaeger y Hansen, 2012; Martínez, 2012; Quintanilla y Gil, 2013; Criado y Rojas, 2013; Roa 2013).

De forma especial, Merguel (2013) desarrolló un marco para medir las interacciones en las RSD en el sector público. Su modelo tiene como base los principios del Gobierno Abierto de transparencia, participación y colaboración a los que denomina misiones. La transparencia tiene como objetivo informar y educar, sigue la estrategia “*push*” de ofrecer información desde las agencias gubernamentales hacia la sociedad y se plantea generar como resultado la rendición de cuentas y la confianza. La misión de la participación tiene como meta generar compromiso mediante la estrategia “*pull*” que busca generar comunicación y contacto de ida y vuelta con la ciudadanía y se orienta a desarrollar formas de consulta, deliberación y satisfacción. La misión de la colaboración se propone un uso altamente interactivo en las RSD a través de una estrategia de “*networking*” y co-diseño de servicios que busca generar comunidad y creación de redes temáticas.

Por su parte, DePaula, Dincelli y Harrison (2017), proponen una tipología para la comunicación gubernamental en las RSD basada en cuatro categorías. La primera es la de información/provisión dentro de la cual ubican a los rubros de anuncios de servicio público, operaciones y eventos, y compartir contenido. La segunda es la búsqueda de entrada y abarca la información ciudadana y la recaudación de fondos. La tercera es el diálogo *online* y la interacción *offline* y comprende el propio diálogo *online* así como a la discusión y colaboración *offline*. Al cuarto tipo de comunicación lo denominan presentación simbólica y abarca la presentación favorable, marca y mercadeo, posicionamiento político y actos simbólicos.

Wukich (2020) analiza las estrategias de presencia en las RSD que han seguido gobiernos locales en Estados Unidos de América. Este autor observa que los funcionarios utilizan

Facebook desde tres roles públicos: 1) viendo a los ciudadanos como consumidores de servicios gubernamentales, 2) considerándolos como socios para producir o gestionar servicios públicos, y 3) como ciudadanos que buscan una participación o involucramiento en asuntos públicos. Este autor ha trabajado en clasificar dentro de estas tres categorías los diferentes tipos de mensajes que se generan en Facebook específicamente en situaciones en que los gobiernos locales y los ciudadanos hacen frente a un desastre natural.

Asimismo, Wukich (2022) más recientemente distingue dos elementos en las interacciones en Facebook entre gobierno y ciudadanos, por una parte, ubica a la estructura por la que fluye la información de un tipo de cuenta hacia otra (por ejemplo, de una agencia gubernamental hacia los ciudadanos) y, por otra parte, el mensaje con su contenido y significado específico. Estos conceptos han llevado a Wukich a proponer un marco a fin de dar cuenta de la intersección entre estructura y contenido. Este marco constituye un nuevo referente conceptual para analizar las interacciones entre entidades del sector público y los ciudadanos.

Por su parte, Criado y Villodre (2021), han revisado las estrategias adoptadas por países europeos de diferentes tradiciones administrativas para crear contenido en las RSD, lo que les ha llevado a proponer un marco interpretativo de las interacciones en este espacio en el sector público. Este marco visualiza tres categorías: 1) proporcionar información, 2) interacción ciudadana, y 3) prestación de servicios públicos. La aplicación de este marco en un estudio reciente en el que analizaron datos de Twitter generados por grupo líder de ayuntamientos europeos permitió confirmar la utilización de RSD para proveer información institucional, alentar la interacción con los ciudadanos pero también para comenzar a usar las RSD para la prestación de servicios.

PLANTEAMIENTO GENERAL

De acuerdo con lo expuesto, por una parte, tenemos una administración pública cuyas estructuras y procesos de gestión han evolucionado con fuertes influencias de los tradicionales modelos jerárquico-burocráticos. Por otra parte, se observa la irrupción de las RSD en el escenario público contemporáneo que ha llevado a su uso generalizado en la administración pública. Desde la academia, han sido vistas como una gran área de oportunidad para mejorar la comunicación horizontal con los ciudadanos y para innovar procesos de gestión participativos, de co-creación y co-gestión.

En el caso mexicano se observa un bajo aprovechamiento de las RSD en el sector público sobre todo para los fines que se plantean desde la academia. Por ello, es necesario comenzar a indagar sobre factores que pueden estar incidiendo en esta situación.

La rápida adopción de esta herramienta en el sector público no ha dado a las administraciones públicas un tiempo de adaptación a la dinámica que están generando en la actualidad. Esta situación lleva a plantear la siguiente pregunta: ¿De qué manera las estructuras, formas de organización y procesos de gestión de la administración pública tradicional están experimentando un desfase respecto a la dinámica de comunicación e interacción de las RSD?

De esta forma, el objetivo de la investigación consiste en observar este desfase con casos y datos empíricos específicos a fin de arrojar información inicial sobre la forma en que desde la administración pública se están utilizando las funcionalidades de las RSD y algunas de sus principales limitaciones para insertarse de mejor forma a la dinámica de comunicación e interacción que se genera en éstas.

METODOLOGÍA

Para observar el referido desfase es necesario visualizar la interacción entre gobierno y sociedad mediante RSD. Para ello, en primer término, se observó y recabó información de la actividad de dependencias de los tres niveles de gobierno en México en dicho ámbito.

Con base en esta información, se decidió enfocar la investigación en el tercer nivel de gobierno ya que se observó que en éste los temas que se abordan en las RSD son mucho más cercanos a los ciudadanos lo que, en términos generales, lleva a generar reacciones con mayor conocimiento de los problemas o asuntos públicos, lo cual hace que las interacciones entre autoridades y ciudadanos generen demandas más específicas y un diálogo más directo, en dicho espacio.

Para desarrollar la investigación, se planteó estudiar más de un caso a fin de que el contraste de datos permitiera hacer observaciones más amplias, apreciar variaciones y formular mejores deducciones sobre la interacción entre delegaciones y ciudadanos en RSD. Para seleccionar los casos de estudio se recabó información de las 16 delegaciones de la Ciudad de México sobre 1) nivel de desarrollo social y económico (incluyendo tamaño de la población), y 2) nivel de desarrollo de la administración pública (capacidades institucionales).

En la selección de delegaciones se procuró evitar elegir casos con nivel de desarrollo socioeconómico y capacidades institucionales muy diferentes, ya que los contrastes que se pudieran encontrar muy probablemente se deberían a estas diferencias estructurales. Por lo que se eligió una delegación con un nivel de desarrollo socioeconómico y capacidades institucionales de nivel alto y otra de nivel medio, a fin de poder observar variaciones más

relacionadas con la forma cómo usan las RSD. Como caso de desarrollo alto se seleccionó a la Delegación Benito Juárez y como caso de desarrollo medio se eligió a la Delegación Venustiano Carranza.

Para recabar información sobre la forma cómo se utilizan las RSD en las delegaciones se recurrió a la aplicación de entrevistas. Para ello, se diseñó una guía de entrevista semiestructurada con preguntas en torno a temas específicos orientadas a ser respondidas de forma abierta. Dentro de la guía de entrevista se establecieron cuatro grandes temas: 1) Antecedentes de la adopción de RSD en la Delegación, 2) Procesos administrativos/gestión, 3) Áreas de oportunidad/problemáticas, 4) Área administrativa encargada de las RSD /recursos.

En cuanto a los informantes, los más apropiados para los fines de la investigación fueron los directamente encargados de las RSD en las delegaciones Benito Juárez y Venustiano Carranza, no personal operativo que tendría una visión reducida ni funcionarios de más alto nivel que tendrían una visión más general. La información que proporcionaron los entrevistados en cada uno de los temas preestablecidos se refinó para detectar temas, aspectos y problemáticas particulares.

A su vez, empleando técnicas de la etnografía digital (Hine, 2015, 2017, Pink, 2014; Cora García et al., 2009) se recopiló, sistematizó y analizó información sobre la forma en que los ciudadanos se comunican e interactúan con sus autoridades delegacionales, el tipo de comentarios que hacen, las demandas o planteamientos que formulan, la forma como se dirigen a la Delegación, con lo cual se pudo tener una idea clara de la dinámica particular de la interacción entre delegaciones y ciudadanos.

En el siguiente apartado se expone una serie de concentrados de información derivados de

los datos recabados de las interacciones entre las delegaciones Benito Juárez y Venustiano Carranza y sus seguidores en Facebook y Twitter, que fueron las RSD estudiadas dado que eran las que mayor tiempo tenían usando las delegaciones y las que mayor número de interacciones generaban.

En los dos apartados subsiguientes se expone la información de las entrevistas que dan cuenta de la forma cómo se utilizan en estas delegaciones las referidas RSD. Con base en la información recabada de Facebook y Twitter y en las entrevistas se realizó un análisis en torno al desfase entre las estructuras administrativas tradicionales y la dinámica de las RSD, lo que permitió formular diferentes observaciones y deducciones que se presentan en las conclusiones.

INTERACCIÓN, COMUNICACIÓN Y FORMAS DE GESTIÓN ENTRE DELEGACIONES Y CIUDADANOS EN FACEBOOK Y TWITTER

Para contar con información sobre la forma como las delegaciones Benito Juárez y Venustiano Carranza están adoptando el uso de RSD, se definieron tres conceptos generales o dimensiones de su interacción con sus seguidores: 1) relación/interacción, 2) comunicación y 3) gestión/atención. Con base en el procedimiento de operacionalización que se emplea en las Ciencias Sociales (Boudon y Lazarsfeld, 1973; Mannheim y Rich, 1988; Babbie, 2000), se definieron diferentes aspectos o rubros derivados de cada una de las tres dimensiones, teniendo como referencia datos específicos que se generan en la interacción entre las delegaciones y sus seguidores en Facebook y Twitter.

Para recabar la información de estas dos redes sociales digitales, se emplearon métodos y técnicas de la etnografía digital (Hine, 2015, 2017, Pink, 2014; Cora García et al., 2009). En primer lugar,

se diseñó una Guía de Observación con secciones para cada una de las tres referidas dimensiones y para cada uno de los rubros derivados de éstas. Para cada rubro se establecieron datos concretos a recabar. El diseño de esta guía se pasó al formato de una hoja de cálculo de Excel para facilitar el registro de los datos correspondientes.

La información de la interacción entre ambas delegaciones se obtuvo de sus cuentas oficiales de Facebook y Twitter entre el 17 de junio y el 17 de julio de 2018. Esta información se sistematizó para obtener totales o concentrados de información. Los datos más relevantes se presentan en los cuadros que se incluyen a continuación, en su primera fila se indica la dimensión de que se trata,

en la primera columna se indica el rubro que se deriva de la respectiva dimensión, la segunda columna presenta los asociados a cada rubro. En la tercera columna se indican datos relativos a la calidad de la relación entre delegaciones y ciudadanos y en la última columna se presenta un análisis general de los datos.

En la segunda y tercera columnas, los recuadros con fondo en blanco corresponden a datos de la Delegación Benito Juárez en tanto que los recuadros con sombreado muestran datos de la Delegación Venustiano Carranza. En primer lugar, aparecen los cuadros con la información de Facebook y enseguida los cuadros con los datos de Twitter.

Cuadro 1

COMPARATIVO DE INFORMACIÓN DE FACEBOOK ENTRE LAS DELEGACIONES BENITO JUÁREZ Y VENUSTIANO CARRANZA

Delegación Benito Juárez

Delegación Venustiano Carranza

Dimensión: Relación/Interacción

Rubro/Aspecto	Datos relevantes	Calidad de la relación	Análisis
Establecimiento de relaciones o vínculos entre gobierno y ciudadanos	Sólo 6.71 % de la población sigue a la Delegación en Facebook. Crecimiento mensual de seguidores de sólo 1.02 %.	Reclamos: 14 (26.41 %) Expresiones de indignación: 6 (11.32 %) Expresiones de preocupación: 0	El nivel de establecimiento de vínculos a través de seguidores es muy parecido en ambas delegaciones. La calidad de la relación es un tanto mejor en Venustiano Carranza que en Benito Juárez. Respecto a las interacciones que generan formas de participación, en Benito Juárez hay una mayor iniciativa para formular comentarios en los que es posible identificar aportaciones de información específica y, en menor medida, de ideas o propuestas sobre asuntos de interés de los ciudadanos, lo cual se puede asociar a una ciudadanía con una postura de mayor exigencia hacia sus autoridades. En cambio, en Venustiano Carranza el número de comentarios con aportaciones de información es muy reducido y no hay comentarios con aportaciones de ideas o propuestas.
	Sólo 6.61 % de la población sigue a la Delegación en Facebook. Crecimiento mensual de seguidores de sólo 1.17 %.	Interés hacia lo publicado: 2 (03.77 %) Expresiones de aprobación: 0	
Interacción entre Delegación y ciudadanos	Promedio de reacciones por seguidor: 0.017 Promedio de reacciones al día: 16.63 Promedio de comentarios al día: 1.76	Reclamos: 10 (08.84 %) Expresiones de indignación: 0 Expresiones de preocupación: 1 (0.88 %)	
	Promedio de reacciones por seguidor: 0.081 Promedio de reacciones al día: 63.1 Promedio de comentarios al día: 5.66	Interés hacia lo publicado: 47 (41.59 %) Expresiones de aprobación: 0	

Continúa...

*Delegación Benito Juárez**Delegación Venustiano Carranza**Dimensión: Relación/Interacción*

<i>Rubro/As- pecto</i>	<i>Datos relevantes</i>	<i>Calidad de la relación</i>	<i>Análisis</i>
Interacciones que generan formas de participación de los ciudadanos	Número de comentarios a las publicaciones de la Delegación: 53. En 35 comentarios (66.03 %) hay aportaciones de información (general: 13, específica: 16, muy específica: 5, muy específica y relevante: 1). Sólo en 7 comentarios (13.20 %) hay aportación de ideas o propuestas (muy generales: 4, regular especificidad: 2, específicas: 1).		Aunque en Benito Juárez es posible observar comentarios con aportaciones de información e ideas que constituyen formas de participación, estos procedimientos todavía son limitados, pueden mejorar mucho. El caso de Venustiano Carranza en el que los comentarios son limitados en número y contenido confirman el uso básico de Facebook como medio para generar participación de los ciudadanos. En cuanto a formas de Capital Social, ¹ su proceso de formación es incipiente, muy bajo en Venustiano Carranza y visiblemente más alto en Benito Juárez. Se forma en torno a temas que afectan mucho la vida de las personas, como la inseguridad, específicamente del robo. En el caso de Benito Juárez se puede asociar a una postura de mayor exigencia y de crítica frente a las autoridades. También destaca que esta formación de Capital Social se da a partir de las aportaciones de información de los ciudadanos e incluso en la interacción entre éstos en una ausencia de las autoridades. En las interacciones entre ciudadanos y delegaciones no se pudieron observar formas de Capital Social.
	Número de comentarios a las publicaciones de la Delegación: 5. En los 5 comentarios hay aportaciones de información, que se clasificaron como específicas. Sólo en un comentario hay aportación de ideas o propuestas, que se clasificaron como específicas.		
Formación y aprovechamiento de Capital Social generado en la interacción Delegación-ciudadanos	Número de comentarios que contribuyen a la formación de Capital Social: 24. Prácticamente todos los comentarios dirigidos al tema de inseguridad pública. Todos los comentarios catalogados con un muy bajo nivel de formación de Capital Social. Número de comentarios que contribuyen a la formación de Capital Social: 2. Un comentario dirigido al tema de inseguridad pública y otro relativo a un encharcamiento. Ambos comentarios catalogados con un muy bajo nivel de formación de Capital Social.		

¹De acuerdo con Bourdieu (citado en Lin et al., 2008), Capital Social se refiere a la suma de recursos reales o virtuales que acumula un individuo o grupo en virtud de poseer una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de mutuo conocimiento y reconocimiento.

*Delegación Benito Juárez**Delegación Venustiano Carranza**Dimensión: Comunicación*

<i>Rubro/As- pecto</i>	<i>Datos relevantes</i>	<i>Calidad de la relación</i>	<i>Análisis</i>
Procesos de comunicación e interacción entre ciudadanos y Delegación	Comentarios generales: 12 (5 totalmente desaprobatórios, 3 desaprobatórios, 3 neutrales, 1 denuncia genérica). Comentarios con planteamientos o demandas: 27 (21 totalmente desaprobatórios, 3 desaprobatórios, 3 neutrales).	Ofensas: 3 (05.66 %) Expresiones de enojo: 9 (16.98 %) Expresiones de descalificación: 13 (24.52 %) Expresiones neutrales: 3 (05.66 %) Expresiones de cordialidad: 2 (03.77 %)	En Benito Juárez, aunque presenta menor número de comentarios, se caracterizan por ser más desaprobatórios. Prevalcen las expresiones de enojo y descalificación por lo que hay una mayor tensión entre ciudadanos y la Delegación. En Venustiano Carranza hay un mayor número de comentarios generales (más del triple que en Benito Juárez), prevalecen los que son neutrales e incluso hay aprobatorios, por lo que la comunicación tiene mucha menos tensión que en Benito Juárez.
	Comentarios generales: 56 (1 desaprobatório, 37 neutrales, 7 aprobatorios, 1 respuesta ciudadana, 8 con información que proporcionan ciudadanos, 2 anuncios). Comentarios con planteamientos o demandas: 6 (4 desaprobatórios, 1 positivo, 1 neutrales).	Ofensas: 0 Expresiones de enojo: 0 Expresiones de descalificación: 1 (00.88 %) Expresiones neutrales: 27 (23.89 %) Expresiones de cordialidad: 0	Sin embargo, en Benito Juárez hay muchos más comentarios con planteamientos o demandas (más de cuatro veces que en Venustiano Carranza) lo que se explica en buena medida debido a la postura de mayor exigencia y crítica de sus ciudadanos. En Benito Juárez estos comentarios tienden a ser críticos y desaprobatórios mientras que en Venustiano Carranza son visiblemente menos desaprobatórios. En Venustiano Carranza la suma de los comentarios generales con los que tienen planteamientos o demandas asciende a 62, mientras que en Benito Juárez suman 39. Es decir, la primera de estas delegaciones tiene un mucho mayor nivel de comunicación con sus seguidores. Por su parte, los datos de la calidad de la comunicación son claramente más favorables para la Delegación Venustiano Carranza. En la calidad de la comunicación entre ciudadanos y Delegación, juega un papel relevante la postura de los ciudadanos hacia sus autoridades, su nivel de interés en los asuntos públicos e incluso su nivel de educación y de politización.

Delegación Benito Juárez

Delegación Venustiano Carranza

Dimensión: Comunicación

Rubro/As- pecto	Datos relevantes	Calidad de la relación	Análisis
Atención de demandas y planteamientos generados en Facebook	Planteamientos Preguntas: 1 Solicitudes de información: 2 Quejas: 9 Demandas: 10 Denuncias: 12 Propuestas: 17 Planteamientos con respuesta de la Delegación: 0	Expresiones de reclamo/insatisfacción sobre obras o acciones de gobierno o funcionarios públicos en general: 1 (01.88 %). Expresiones de reclamo/insatisfacción sobre obras o acciones de la Delegación: 16 (30.18 %). Críticas sobre desempeño/gestión general de la Delegación: 8 (15.94 %). Expresiones de aprobación/satisfacción sobre trabajos, eventos realizados: 0. Expresiones de apoyo: 0.	En Benito Juárez se presenta una variedad de planteamientos hacia las autoridades (51 en total), pero que no tienen respuesta. Las expresiones de reclamo, insatisfacción y crítica sobre asuntos de gestión son recurrentes y no hay expresiones de aprobación, satisfacción o apoyo. En Venustiano Carranza también hay una variedad de planteamientos hacia las autoridades (56 en total), 24 de estos recibieron algún tipo de atención. Las expresiones de reclamo o insatisfacción sobre temas de gestión fueron 19 (16.81%), no hubo críticas y se presentaron 7 comentarios con expresiones de aprobación/satisfacción y 4 de apoyo. En Benito Juárez el 80 % de las publicaciones están relacionadas con difusión de información y el 20 % con asuntos de gestión.
	Planteamientos Preguntas: 17 Solicitudes de información: 2 Quejas: 3 Demandas: 3 Denuncias: 0 Propuestas: 1 Planteamientos con respuesta de la Delegación: 24 (1 respuesta muy buena, 21 se dio algún tipo de respuesta, 1 atención limitada)	Expresiones de reclamo/insatisfacción sobre obras o acciones de gobierno o funcionarios públicos en general: 0. Expresiones de reclamo/insatisfacción sobre obras o acciones de la Delegación: 19 (16.81 %). Críticas sobre desempeño/gestión general de la Delegación: 0. Expresiones de aprobación/satisfacción sobre trabajos, eventos realizados: 7 (06.19 %). Expresiones de apoyo: 4 (03.53 %).	En Venustiano Carranza el 67.64 % de las publicaciones están relacionadas con la difusión de información o eventos y solo el 32.35 % con programas o servicios. Tanto en Benito Juárez como en Venustiano Carranza los comentarios que expresan los ciudadanos en Facebook no tienen ningún tipo de impacto en sus programas o acciones. En ambas delegaciones no hay una aplicación del enfoque de redes que lleve a recuperar las aportaciones de sus seguidores, promueva la generación de más interacciones que permitan crear procesos de retroalimentación hacia acciones y programas.
Tipo de asuntos	Publicaciones relacionadas con: Programas: 1 Acciones: 1 Trámites: 0 Servicios: 0 Asuntos públicos relevantes para la comunidad: 0 Difusión de información institucional: 0 Promoción de actos de funcionarios: 0 Eventos culturales, deportivos o recreativos: 0 Avisos a la ciudadanía: 0 Difusión de información general: 8		

Continúa...

Delegación Benito Juárez

Delegación Venustiano Carranza

Dimensión: Comunicación

<i>Rubro/As- pecto</i>	<i>Datos relevantes</i>	<i>Calidad de la relación</i>	<i>Análisis</i>
	Publicaciones relaciona- das con: Programas: 3 Acciones: 0 Servicios: 8 Asuntos públicos relevan- tes para la comunidad: 0 Difusión de información institucional: 0 Promoción de actos de funcionarios: 0 Eventos culturales, depor- tivos o recreativos: 17 Avisos a la ciudadanía: 1 Difusión de información general: 5		
Incidencia de comentarios de los ciu- dadanos en programas o acciones de la Delegación	Incidencia de los plantea- mientos ciudadanos en programas o acciones: Nula.		
	Incidencia de los plantea- mientos ciudadanos en programas o acciones: Nula.		

Cuadro 2

COMPARATIVO DE INFORMACIÓN DE TWITTER ENTRE LAS DELEGACIONES BENITO JUÁREZ Y VENUSTIANO CARRANZA

Delegación Benito Juárez

Delegación Venustiano Carranza

Dimensión: Comunicación

Rubro/Aspecto	Datos relevantes	Calidad de la relación	Análisis
Establecimiento de relaciones o vínculos entre gobierno y ciudadanos	Seguidores: 85, 624 Seguidores/Población: 20.51 %	Reclamos: 27 (30%) Expresiones de indignación: 0 Expresiones de preocupación: 8 (08.88 %) Interés hacia lo publicado: 6 (06.66 %) Expresiones de aprobación: 2 (02.22 %)	En ambas delegaciones es mayor el número de seguidores en Twitter que en Facebook. En Benito Juárez es más notable la diferencia que en Venustiano Carranza. En Benito Juárez el promedio de reacciones por seguidor es muy bajo y mejora un poco en Venustiano Carranza. El promedio de reacciones al día es casi tres veces mayor en Venustiano Carranza respecto a Benito Juárez. El promedio de comentarios al día es muy parecido en ambas delegaciones.
	Seguidores: 22,683 Seguidores/Población: 5.30 %	Reclamos: 7 (14 %) Expresiones de indignación: 0 Expresiones de preocupación: 7 (14 %) Interés hacia lo publicado: 17 (34 %) Expresiones de aprobación: 0	
Interacción entre Delegación y ciudadanos	Promedio de reacciones por seguidor: 0.0083 Promedio de reacciones al día: 23.86 Promedio de comentarios al día: 3.43		La calidad de la relación es visiblemente mejor en Venustiano Carranza que en Benito Juárez. En cuanto a los comentarios que generan formas de participación, es claro que Twitter no es un medio que acomode a los ciudadanos para hacer aportaciones, ya que en Facebook se observó un mayor número de comentarios con aportaciones, mientras que en Twitter tanto en Benito Juárez como en Venustiano Carranza el número de éstos es muy reducido, inclusive sólo hubo aportación de información y no de ideas o propuestas. Respecto a la formación de Capital Social, se observa algo similar a lo visto en el tema de aportaciones que generen formas de participación, en el sentido de que mientras en Facebook sí se puede observar formas incipientes de formación de Capital Social, en Twitter son visiblemente más limitadas e incluso inexistente como en el caso de Venustiano Carranza. Por lo que se confirma que Facebook propicia mucho más la aportación de información, ideas, propuestas y la formación de Capital Social.
	Promedio de reacciones por seguidor: 0.088 Promedio de reacciones al día: 66.76 Promedio de comentarios al día: 2.36		
Interacciones que generen formas de participación de los ciudadanos	Muy reducido número de comentarios a las publicaciones de la Delegación. Sólo en 4 comentarios hay aportaciones de información (general: 3, específica: 1). En ninguno de los comentarios hubo aportación de ideas o propuestas.		
	Muy reducido número de comentarios a las publicaciones de la Delegación: Sólo en 2 comentarios hay aportaciones de información (específica: 1, muy específica: 1). En ninguno de los comentarios hubo aportación de ideas o propuestas.		

Continúa...

*Delegación Benito Juárez**Delegación Venustiano Carranza**Dimensión: Comunicación*

<i>Rubro/Aspecto</i>	<i>Datos relevantes</i>	<i>Calidad de la relación</i>	<i>Análisis</i>
	Muy reducido número de comentarios a las publicaciones de la Delegación: Sólo en 2 comentarios hay aportaciones de información (específica: 1, muy específica: 1). En ninguno de los comentarios hubo aportación de ideas o propuestas.		
Formación y aprovechamiento de Capital Social generado en la interacción Delegación-ciudadanos	Número de comentarios que contribuyen a la formación de Capital Social: 3. Los comentarios dirigidos al tema de inseguridad pública. Los 3 comentarios tienen muy bajo nivel de formación de Capital Social.		
	No hay comentarios que contribuyan a la formación de Capital Social.		

*Delegación Benito Juárez**Delegación Venustiano Carranza**Dimensión: Comunicación*

<i>Rubro/Aspecto</i>	<i>Datos relevantes</i>	<i>Calidad de la relación</i>	<i>Análisis</i>
Procesos de comunicación e interacción entre ciudadanos y Delegación	Comentarios generales: 35 (9 totalmente desaprobatórios, 14 desaprobatórios, 6 neutrales, 4 aprobatorios, 1 denuncia genérica, 1 respuesta ciudadana). Comentarios con planteamientos o demandas: 14 (3 totalmente reprobatorios, 10 reprobatorios, 1 positivo).	Ofensas: 3 (03.33 %) Expresiones de enojo: 1 (01.11 %) Expresiones de descalificación: 14 (15.55 %) Expresiones neutrales: 2 (02.22 %) Expresiones de cordialidad: 1 (01.11 %)	En Benito Juárez el número de comentarios es mayor a los expresados en Venustiano Carranza (más del doble). Prevalecen los desaprobatórios de forma clara, por lo que la comunicación está marcada por la descalificación y crítica a la Delegación, denota una tensión entre ciudadanos y Delegación. La tensión dificulta el diálogo y tiende a deteriorar la calidad de la comunicación. Este tipo de comunicación erosiona la calidad de la relación ciudadanos-Delegación, como lo confirman los datos que miden la calidad de la comunicación en los que prevalecen claramente las expresiones de descalificación.
	Comentarios generales: 15 (5 desaprobatórios, 7 neutrales, 1 totalmente aprobatorio, 1 anuncio, 1 información que proporciona un ciudadano). Comentarios con planteamientos o demandas: 7 (1 totalmente reprobatorio, 5 reprobatorios, 1 positivo).	Ofensas: 0 Expresiones de enojo: 1 (02.00 %) Expresiones de descalificación: 1 (02.00 %) Expresiones neutrales: 4 (08.00 %) Expresiones de cordialidad: 1 (02.00 %) alidad: 0	En Venustiano Carranza la comunicación presenta comentarios desaprobatórios, pero hay más neutrales e incluso hay algunos aprobatorios, por lo que se aprecia claramente un menor cuestionamiento de los ciudadanos hacia la Delegación. Hay un incipiente diálogo entre ambas partes y entre los propios ciudadanos. En Venustiano Carranza las mediciones de la calidad de la comunicación dejan ver pocas expresiones negativas, las neutrales son las que tienen un mayor número, por lo que la comunicación es más tersa que en Benito Juárez. Aunque con variaciones en los datos, se confirma la misma deducción que se formuló para Facebook, respecto a que, en la calidad de la comunicación entre ciudadanos y Delegación, juega un papel relevante la postura de los ciudadanos hacia sus autoridades, su nivel de interés en los asuntos públicos e incluso su nivel de educación y de politización.

Delegación Benito Juárez

Delegación Venustiano Carranza

Dimensión: Gestión/atención

Rubro/As- pecto	Datos relevantes	Calidad de la relación	Análisis
Atención de demandas y planteamientos	Planteamientos: 55 Preguntas: 4 Solicitudes de información: 0 Quejas: 14 Demandas: 26 Denuncias: 8 Propuestas: 3 Planteamientos con respuesta de la Delegación: 3 Calidad de la atención: respuesta básica Tiempo promedio de respuesta: 10:52 hrs.	Expresiones de reclamo/insatisfacción sobre obras o acciones de gobierno o funcionarios públicos en general: 1 (01.11 %). Expresiones de reclamo/insatisfacción sobre obras o acciones de la Delegación: 26 (28.88 %). Críticas sobre desempeño/gestión general de la Delegación: 4 (04.44 %). Expresiones de aprobación/satisfacción sobre trabajos, eventos realizados: 0. Expresiones de apoyo: 4 (04.44 %).	En Twitter también los ciudadanos hacen planteamientos a sus delegaciones sobre asuntos públicos de su interés, con mayor frecuencia en Benito Juárez que en Venustiano Carranza. Pero las delegaciones no logran concebir a Twitter como un medio por el que se pueden gestionar demandas ciudadanas, ya que es reducido número de las que son atendidas mediante Twitter y su procedimiento de atención es muy básico. Asimismo, se advierte poca idea de cómo gestionar asuntos o demandas mediante Twitter. En Venustiano Carranza hay un más alto y mejor nivel de atención de los planteamientos que en Benito Juárez (como sucede en Facebook). En ambas delegaciones hay un número importante de expresiones de reclamo/insatisfacción, en Benito Juárez son 26 (28.88 %) y en Venustiano Carranza son 11 (22 %), es decir, tienen niveles parecidos. Aunque hay expresiones positivas en ambas delegaciones lo que prevalece son las expresiones negativas, lo que se ve acompañado por un bajo nivel de respuesta de las autoridades. En ambas delegaciones el uso de Twitter está marcadamente orientado a la difusión de información y/o eventos, aunque se observan casos orientados a programas y acciones. En Benito Juárez el 60.97 % de las publicaciones están relacionadas con difusión de eventos e información y el 39.02 % con asuntos de gestión.
	Planteamientos: 35 Preguntas: 9 Solicitudes de información: 5 Quejas: 3 Demandas: 14 Denuncias: 1 Propuestas: 3 Planteamientos con respuesta de la Delegación: 7 Calidad de la atención: 1 insuficientemente atendida, 1 regularmente atendida, 5 con respuesta básica. Tiempo promedio de respuesta: 7 días 18:07 hrs.	Expresiones de reclamo/insatisfacción sobre obras o acciones de gobierno o funcionarios públicos en general: 1 (02.00 %). Expresiones de reclamo/insatisfacción sobre obras o acciones de la Delegación: 11 (22 %). Críticas sobre desempeño/gestión general de la Delegación: 0. Expresiones de aprobación/satisfacción sobre trabajos, eventos realizados: 1 (02.00 %). Expresiones de apoyo: 1 (02.00 %).	En Venustiano Carranza el 61.53 % de las publicaciones están relacionadas con la difusión de información y el 38.46 % con programas o acciones. En ambas delegaciones los comentarios que expresan sus seguidores en Twitter no tienen ningún tipo de impacto en sus programas o acciones. No hay aplicación del enfoque de redes en procesos de retroalimentación para formación de nuevos programas o acciones, en el sentido de que las delegaciones no recurren a recuperar y propiciar más interacciones que generen mecanismos de retroalimentación.
Tipo de asuntos	Publicaciones relacionadas con: Programas: 7 Acciones: 1 Trámites: 0 Servicios: 8 Asuntos públicos relevantes para la comunidad: 0 Difusión de información institucional: 0 Promoción de actos de funcionarios: 0 Eventos culturales, deportivos o recreativos: 13 Avisos a la ciudadanía: 8 Difusión de información general: 4		

Continúa...

*Delegación Benito Juárez**Delegación Venustiano Carranza**Dimensión: Comunicación*

<i>Rubro/Aspecto</i>	<i>Datos relevantes</i>	<i>Calidad de la relación</i>	<i>Análisis</i>
	Publicaciones relacionadas con: Programas: 4 Acciones: 1 Trámites: 0 Servicios: 0 Asuntos públicos relevantes para la comunidad: 0 Difusión de información institucional: 0 Promoción de actos de funcionarios: 0 Eventos culturales, deportivos o recreativos: 0 Avisos a la ciudadanía: 0 Difusión de información general: 8		
Incidencia de comentarios de los ciudadanos en programas o acciones de la Delegación	Incidencia de los planteamientos ciudadanos en programas o acciones: Nula.		
	Incidencia de los planteamientos ciudadanos en programas o acciones: Nula.		

Fonte: Elaboración propia.

LA INCIPIENTE GESTIÓN DE REDES SOCIALES DIGITALES MEDIANTE ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS TRADICIONALES EN LA DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ

La información recabada mediante la entrevista aplicada al encargado del manejo de las RSD el 28 de agosto de 2018 permitió observar que está organizada de acuerdo con una estructura orgánico-funcional tradicional en la que la cabeza es la oficina del Jefe Delegacional que contaba con el apoyo de ocho Direcciones Generales y de un área *staff* integrada por la Secretaría Particular, el Coordinador de Gabinete y la Dirección de

Comunicación Social. Dentro de la Dirección General de Desarrollo Delegacional se ubica la Coordinación General de Informática que tiene como una de sus funciones principales dar soporte técnico a la infraestructura del equipo de cómputo, *software* y sistemas informáticos de la Delegación. También se le han asignado trabajos de seguimiento a las RSD que utiliza.

No obstante, la definición del contenido, formato y tipo de materiales (fotografías, gifs, videos) de las publicaciones que emite la Delegación en sus RSD está a cargo de la Dirección de Comunicación Social, que a veces se auxilia de las Direcciones Generales para publicaciones específicas. El personal que labora en la

esta dirección tiene un perfil profesional relacionado con la comunicación y el periodismo. Tanto Facebook como Twitter se utilizan para difundir eventos culturales o deportivos, para comunicar actividades de gestión de la Delegación, notas informativas sobre obras y servicios. Por lo que puede advertirse que se utilizan las RSD como un canal más de comunicación social sin contemplar inicialmente realizar funciones de procesamiento de demandas.

La Coordinación General de Informática se encarga de recibir los materiales definidos por la Dirección de Comunicación Social y realiza su publicación en Facebook y Twitter. De acuerdo con el Coordinador de Informática que fue el funcionario entrevistado, para dar seguimiento a lo publicado por la Delegación Benito Juárez se utilizan las herramientas, estadística y gráficas que ofrecen ambas plataformas, lo que deja ver que no han desarrollado algún *software* ni procedimientos específicos para dar seguimiento a las publicaciones en RSD.

De igual forma, en Benito Juárez no se han establecido criterios ni mucho menos protocolos o procedimientos para definir qué comentarios y en qué términos se deben responder a los ciudadanos. En la información que se recabó de Facebook y Twitter de forma excepcional se dio respuesta a tres comentarios de Twitter, lo que permitió observar que el nivel de respuesta es muy bajo. No obstante, a preguntas expresas sobre los procedimientos de atención y respuesta a las demandas que los ciudadanos formulan a la Delegación, el entrevistado comentó que fundamentalmente se utiliza el sistema informático denominado Centro de Servicios y Atención Ciudadana (CESAC) que opera en todas las delegaciones de la Ciudad de México, y también se auxilian de un sistema propio de la Delegación Benito Juárez llamado Sistema Integral de Atención Ciudadana.

El CESAC es un sistema informático de gestión que está diseñado para captar las solicitudes de trámites y servicios que realizan las delegaciones, los cuales conforman un catálogo de más de 200 tipos. En este sistema se registran las solicitudes que llegan a la Delegación por diferentes vías: el Centro de Soluciones que funciona como ventanilla de atención ciudadana en las instalaciones de la propia Delegación, el portal de Internet, las RSD e incluso los recorridos por las colonias que hacen los funcionarios de la Delegación.

De acuerdo con una estimación del entrevistado, en el Centro de Atención de Soluciones de la Delegación se captan aproximadamente 60 % de las solicitudes de trámites y servicios totales, mientras que el restante 40 % ingresa por medios digitales, como el portal de internet y las RSD. A su vez, del total de las solicitudes que se captan por medios digitales, 70 % corresponde al portal de Internet y un 30 % a las RSD. Por lo que puede observarse que en lo que toca a trámites y servicios los ciudadanos los canalizan predominantemente a través de medios tradicionales como la ventanilla de atención presencial y el portal de internet, pero cada vez más se recurre a las RSD.

Todas las solicitudes de trámites y servicios, incluidas las que llegan por RSD, se registran en el CESAC, quien las distribuye a las áreas correspondientes para su atención. Este mecanismo es el que básicamente se utiliza para vincular lo demandado en Facebook y Twitter con la estructura administrativa de la Delegación, lo que permite observar que mantiene una estructura de organización tradicional basada en unidades administrativas con funciones definidas y líneas de mando verticales, que tienen un sistema de gestión de solicitudes de trámites basado estrictamente en competencias tendientes a propiciar una desvinculación entre dichas unidades administrativas.

Esta forma de organización y gestión que se apega a los modelos de la Administración Pública tradicional tiene poca vinculación con lo que los ciudadanos expresan en las RSD, cuya gestión y seguimiento se concentra en dos áreas: la Dirección de comunicación social y la Coordinación General de Informática. La forma que ha encontrado la Delegación Benito Juárez de vincular las demandas de las RSD con las estructuras administrativas es identificando las solicitudes de trámites y servicios que hacen los ciudadanos por estos medios para posteriormente de forma manual registrarlas en el CESAC. Pero las áreas a las que canalizan estas solicitudes no conocen del todo la forma y el contexto en que los ciudadanos plantean sus demandas, por lo que hay una desconexión entre funcionarios y ciudadanos.

La Dirección de comunicación social da seguimiento a los comentarios que expresan los ciudadanos en torno a las publicaciones que hace la Delegación en las RSD, pero no cuenta con procedimientos ni con un *software* específico que le permitan recabar, sistematizar y analizar su contenido, por lo que no genera información precisa para reorientar y mejorar el contenido de sus publicaciones o para dar respuesta a críticas, planteamientos y solicitudes de los ciudadanos que contribuyan a mejorar la gestión de las RSD.

Aunque el funcionario entrevistado mencionó que las solicitudes de trámites y servicios que se captan en las RSD se les gestiona a través del CESAC para darles una respuesta efectiva, se puede advertir que no hay mecanismos ni procedimientos para vincular a la estructura administrativa con lo que se genera en las RSD, que sería un primer paso para posteriormente crear espacios, mecanismos y procedimientos de comunicación y colaboración para dar respuesta efectiva no solo a solicitudes de trámites y servicios sino también al demás cúmulo de comentarios que expresan los ciudadanos, quienes

frecuentemente requieren de respuestas integrales en las que participen diferentes áreas de la Delegación.

Por lo expuesto, se puede advertir que en la Delegación Benito Juárez hay una estructura organizacional y procedimientos de gestión apegados a los modelos de la Administración Pública tradicional, que tienen muy poca vinculación con lo que ocurre en las RSD. Los funcionarios y empleados de la estructura administrativa tienden a verlas como un fenómeno de comunicación un tanto lejano a sus actividades cotidianas. No se percibe que haya una idea clara respecto a la desvinculación entre lo expresado en las RSD por los ciudadanos y los trabajos que llevan a cabo, lo cual está creando desconexiones entre autoridades y ciudadanos que generan efectos negativos sobre la percepción del desempeño de la Delegación.

LA INCIPIENTE GESTIÓN DE REDES SOCIALES DIGITALES MEDIANTE ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS TRADICIONALES EN LA DELEGACIÓN VENUSTIANO CARRANZA

La información obtenida de esta delegación mediante entrevistas aplicadas el 7 de septiembre de 2018 permitió observar que administrativamente también está organizada de acuerdo con una estructura orgánico-funcional tradicional en la que la cabeza es la oficina de la Jefa Delegacional que contaba con seis Direcciones Generales y un área *staff* integrada por la Secretaría Particular, el Coordinador de Asesores, un enlace administrativo y la Coordinación de comunicación social. Esta última área es la que se encarga de definir tanto el formato como el contenido de lo que se publica en RSD, a veces con la participación de las áreas involucradas en algún contenido específico de su competencia y siempre con la aprobación de la Jefa Delegacional.

Lo que publica en Facebook prácticamente se replica en Twitter y sus contenidos están orientados

a difundir eventos que organiza como parte de sus actividades de desarrollo social, tales como cursos de verano para niños, competencias deportivas, presentación de obras de teatro, de grupos musicales. Es decir, las RSD se utilizan preponderantemente como un medio de comunicación social, pero también hay indicios de que se tratan de usar como un medio para captar demandas y conocer lo que comentan los ciudadanos.

La Coordinación de comunicación social se encarga de hacer las publicaciones en Facebook y Twitter y de darles seguimiento. De acuerdo con la información proporcionada por la Coordinadora de comunicación social y de la directamente responsable del manejo de las RSD, para atender los trabajos concernientes a la gestión de las RSD se destina una persona a la elaboración de guiones, otra a definir el contenido audiovisual, otra a la imagen y tres personas se ocupan de responder directamente a los comentarios que hacen los ciudadanos en Facebook y Twitter siempre con apego a lo que aprueban sus superiores jerárquicos.

El perfil del personal que se ocupa de estas actividades está orientado a las ciencias de la comunicación, el periodismo y relaciones públicas. Las personas que trabajan en las actividades de gestión de las RSD tienen funciones específicas y cuentan con algunos procedimientos de trabajo básicos, los cuales no se han formalizado en algún documento, por lo que tienden a ser informales e incluso personales. Para los trabajos de seguimiento a las reacciones que expresan los ciudadanos a las publicaciones de la Delegación, se generan algunas estadísticas y gráficas en Excel y se llega a utilizar el *software* especializado en RSD llamado Hootsuite. Pero se advierte que solo se generan reportes básicos y no se trabaja de forma más específica en la sistematización y análisis de la información que generan las reacciones de los ciudadanos.

Con base en la información recabada en la entrevista, el proceso de atención de demandas específicas, trámites y servicios captados de las RSD consiste en concentrar las solicitudes que se generan, hacer cortes y registrarlas en el CESAC que es el sistema institucional de gestión que utilizan todas las delegaciones. Este sistema informático asigna un folio a cada caso y lo canaliza al área competente para su atención. Cada una de las áreas que realizan trabajos de gestión tiene acceso a los casos de su responsabilidad y a módulos específicos para registrar las acciones que emprenden hasta su resolución. El CESAC permite dar seguimiento a cada solicitud y consultar estadísticas y gráficas.

De esta forma, al igual que en la Delegación Benito Juárez el CESAC es el único medio que vincula lo demandado en RSD con la estructura administrativa de la Delegación. De acuerdo con la información recabada de Facebook y Twitter, no todas las demandas de servicios fueron atendidas y aquellas que sí, tuvieron variaciones en el tiempo de respuesta. Asimismo, los contenidos que expresan críticas, descalificaciones, planteamientos generales o específicos sobre problemas o solicitudes de información no tuvieron respuesta en la mayoría de los casos.

Se puede advertir que no se cuenta con criterios para dar respuesta a los diversos comentarios que se expresan en las mencionadas RSD, que cuando sí se contesta varían los tiempos y la calidad de las respuestas. Las funcionarias entrevistadas mencionaron que aunque cuentan con algunos procedimientos de trabajo de seguimiento básicos no se han documentado, a partir de lo cual se puede deducir que no se evalúan para eventualmente mejorarlos.

Por lo expuesto, se puede notar que los vínculos entre lo que se expresa en las RSD y la estructura administrativa de la Delegación son débiles, sus funcionarios sólo conocen solicitudes

específicas que capta el área de comunicación social y que les canalizan a través del CESAC. Pero no tienen más información sobre el contexto en que se generan estas solicitudes, la extensión y el tono de los comentarios que las acompañan.

Las funcionarias entrevistadas mencionaron que para mejorar esta situación se podrían establecer enlaces permanentes en las principales unidades administrativas con capacidad de toma de decisiones y de solución de las solicitudes del ámbito de su competencia. Es decir, implantar una red de funcionarios para la atención de las demandas que se captan a través de las RSD.

Es evidente que no hay mecanismos específicamente diseñados para vincular de forma directa lo expresado por los seguidores de la Delegación en RSD con su estructura administrativa, los que eventualmente pudieran contribuir a flexibilizar su diseño departamental y sus líneas de mando verticales para así poder atender de forma más directa, rápida y con mejores niveles de coordinación y colaboración tanto los trámites y servicios solicitados como el resto del contenido de los comentarios que expresan los ciudadanos en torno los problemas que enfrentan día a día.

DISCUSIÓN

Con base en la información recabada en las entrevistas a los funcionarios encargados de las RSD en las delegaciones Benito Juárez y Venustiano Carranza, así como en la que se captó de sus cuentas de Facebook y Twitter, se puede observar que estas instancias de gobierno hacen uso de dichas RSD preponderantemente como medios de comunicación social para difundir eventos, actividades que realizan y obras públicas que ejecutan. Por su parte, los ciudadanos ante este tipo de publicaciones que buscan mostrar

avances, mejoras o logros en actividades y obras que realizan las delegaciones tienden a reaccionar señalando omisiones, trabajos o problemáticas que no se atienden. Inclusive en las publicaciones que promueven eventos hacen comentarios con demandas de servicios, expresión de críticas y exigencias de atención de problemas que se han acumulado.

De acuerdo con el marco propuesto por Mergel (2013), se observa una preponderancia de la estrategia “push” en el uso de las RSD, poca adopción de la estrategia “pull” y prácticamente no se aplica la estrategia “networking”. El uso preminente de las redes como medio de difusión de información con incipientes formas de participación y de aprovechamiento de su potencial interactivo tiene coincidencias con estudios previos como los realizados por Balcells, Padró-Solanet y Serrano (2013); Estebaranz y Ramilo (2013); o Negrete y Rivera (2018), en el que analizan los casos de los gobiernos de los estados de Hidalgo y Querétaro.

En la práctica a los gobiernos se les está dificultando innovar formas de aprovechamiento del potencial interactivo de las RSD que incorporen procedimientos de participación, rendición de cuentas o colaboración en red para articular procesos de co-gestión o co-creación de valor público.

Los ciudadanos comienzan a buscar a sus autoridades en las RSD esperando obtener respuestas no sólo proporcionando información sino a través de la solución de demandas específicas, agilización de trámites y prestación de servicios. Criado y Villodre (2021) visualizan a la prestación de servicios como una forma de utilización de las RSD en el sector público que gobiernos europeos locales comienzan a desarrollar. En México es necesario explorar y abordar esta vertiente del uso de las RSD mediante la instrumentación de procedimientos de respuesta a solicitud de

servicios básicos como bacheo, reparación de luminarias, mantenimiento de centros deportivos o áreas verdes, por citar algunos. Los ciudadanos se comunican y organizan sus actividades cada vez más con el apoyo de los recursos de las RSD, lo que les lleva a buscar a sus autoridades en estos medios esperando un adecuado nivel de respuesta a sus comentarios, demandas y propuestas.

En el sector público es necesario visualizar referentes conceptuales para aprovechar el potencial de estos espacios. En términos de la propuesta de Wukich (2020) respecto a los roles públicos que pueden adoptar los gobiernos al usar las RSD, si bien un primer rol es visualizar a los ciudadanos como consumidores con necesidades que se deben satisfacer, es necesario considerar y desarrollar roles más interactivos como el de socios y el de facilitar el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos.

En este mismo sentido, se puede recurrir también a la tipología propuesta por DePaula, Dincelli y Harrison (2017) en la que además de considerar el uso elemental de las RSD en el sector público para proveer información, es necesario revisar conceptos como el de búsqueda de entrada, diálogo *online* e interacción *offline*, y presentación simbólica.

No obstante, de acuerdo a lo expuesto en esta investigación, las estructuras, formas de organización y procesos de gestión de la administración pública tradicional no son muy afines a la dinámica de las RSD. Por lo que una mejor adaptación a esta dinámica necesariamente pasa por una revisión y flexibilización de los modelos de organización jerárquico-burocráticos que prevalecen en la administración pública. Esta flexibilización facilitaría llevar a la práctica conceptos e innovaciones propuestos desde la academia.

CONCLUSIONES

La información que se expone en este artículo aporta elementos para observar un desencuentro entre instancias de gobierno de la administración pública local en la Ciudad de México y sus ciudadanos, en el que las delegaciones analizadas utilizan las RSD como medio tradicional de comunicación social y los ciudadanos buscan espacios de comunicación para expresar su sentir sobre temas, problemas y asuntos públicos, así como para formular demandas específicas. Pero como las delegaciones no tienen dentro de sus estrategias utilizar las RSD para captar las expresiones de los ciudadanos y emplearlas con mayor decisión como medios para la gestión de trámites y servicios, se ha trabajado muy poco en vincular la información que se produce en las RSD con sus estructuras administrativas de atención ciudadana.

Este desencuentro entre gobierno y sociedad que se materializa en una falta de vinculación entre las estructuras de la administración pública y la dinámica de producción y flujo de información en las RSD, tiene como una de sus principales consecuencias un bajo nivel de atención y eficiencia tanto en la gestión de las demandas de los ciudadanos como del procesamiento, sistematización y aprovechamiento del cúmulo de información que producen los ciudadanos en las RSD.

Las incipientes acciones que se han comenzado a llevar a cabo consisten en solo captar demandas de trámites y servicios específicos y vincularlas a sistemas informáticos y procedimientos administrativos ya existentes que son gestionados por estructuras con formas de organización y gestión de la administración pública tradicional, en las que está ausente un enfoque de redes que permita diseñar e implementar procesos de gestión transversales o en red que enlacen de forma más directa y con mayor eficiencia a las instancias que cuentan con las funciones y recursos necesarios

para atender las demandas ciudadanas con la información que generan los ciudadanos en las RSD.

El escenario actual de las RSD está dejando ver una creciente expresión de demandas, críticas, descalificaciones, pero también de propuestas, planteamientos y aportaciones de información sobre problemáticas y temas específicos que tienen un muy bajo nivel de atención y respuesta. Esta situación está dejando una impresión de ciudadanos pretendiendo entrar en comunicación con sus autoridades, quienes tienden a mostrar una baja capacidad de gestión y de construcción de diálogo a través de estos medios, que puede estar contribuyendo a erosionar la de por sí desgastada credibilidad y confianza hacia las autoridades.

Aun con esta baja actividad en RSD las delegaciones estudiadas tienen evidentes limitaciones para dar respuesta a lo expresado por sus seguidores, por lo que es fácil prever que si aumenta la actividad en las RSD, como es la tendencia, las delegaciones tendrán mayores dificultades para procesar la información que se produce en éstas y dar respuestas satisfactorias.

Como anotaciones finales, es necesario señalar que esta investigación se enfoca en conocer dos casos de estudios en una relativa profundidad, pero sería necesario hacer otros estudios más transversales con un mayor número de casos de estudio que bien pudiera tener una orientación cuantitativa.

Esta investigación deja ver de forma clara que en las interacciones entre gobierno y sociedad mediante RSD existe la vertiente de la gestión de trámites y servicios (*delivery public services*), así como de otras vinculadas a la promoción de formas de participación, colaboración, co-gestión y co-creación de valor público que se delinean de forma incipiente. Por ello, desde la academia aparecen como líneas de investigación de interés para abordar, sobre todo, ante la constante evolución que tiene el uso de RSD en el sector público.

REFERENCIAS

- Babbie, Earl (2000), *Fundamentos de la investigación social*, México, International Thomson Editores.
- Balcells, Joan Albert Padró-Solanet e Ivan Serrano (2013), “Twitter en los ayuntamientos catalanes. Una breve evaluación empírica de usos y percepciones”, en J. Ignacio Criado y Francisco Rojas Martín (eds.), *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto*, España, Escola d' Administració Pública de Catalunya, pp. 62-81.
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T. & Hansen, D. (2012), “The impact of polices on government social media usage: Issues, challenges, and recommendations”, en *Government Information Quarterly*, pp. 30-40.
- Bertot, J. C., Jaeger & Grimes (2012), “Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government”, en *Transforming Government People Process and Policy*, pp. 78-91.
- Boudon, Raymond y Paul Lazarsfeld (1973), *Metodología de las ciencias sociales*, Barcelona, Laia.
- Chun, S. A., Shulman, S., Sandoval, R. & Hovy, E. (2010), “Government 2.0. Making Connections between Citizens, Data and Government”, en *The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, pp. 1-9.
- Cora Garcia, Ángela, Alecea I. Standlee, Jennifer Bechkoff y Yan Cui (2009), “Ethnography Approaches to the Internet and Computer-Mediated Communication”, en *Jornal of Contemporary Ethnography*, pp. 52-84.
- Criado, J. I. y Francisco Rojas Martín (2013), “Aproximación general sobre la adopción y uso de las redes sociales en las administraciones públicas”, en *Redes sociales digitales en la*

- gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un Gobierno Abierto*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, pp.16-31.
- Criado, J. Ignacio (2016), "Gobernanza inteligente, innovación abierta y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas. ¿Hacia un cambio de paradigma en la gestión pública?", en J. Ignacio Criado (editor), *Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas*, España, INAP de España, pp. 27-52.
- Criado, J. I. y Francisco Rojas Martín (2016), "Hacia una gestión pública abierta en las administraciones locales. Análisis de las dinámicas de uso de redes sociales digitales en el caso español", en Rafael Martínez Puón (editor), *Gobierno Abierto para la consolidación democrática*, México, Tirant lo Blanch, pp. 261-284.
- Criado, J. I., y Julian Villodre (2021), "Delivering public services through social media in European local governments. An interpretative framework using semantic algorithms", en *Local Government Studies*, 47 (2), pp. 253-275.
- DePaula, N., E. Dincelli y T. M. Harrison (2017), "Toward a typology of government social media communication: Democratic goals, symbolic acts and self-presentation", en *Government Information Quarterly*, 35, pp.98-108.
- Estebaranz González, Javier y Mentxu Ramilo Araujo (2013), "Gobiernos y administraciones locales vascas en las redes sociales", en J. Ignacio Criado y Francisco Rojas Martín (eds.), *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto*, España, Escola d' Administració Pública de Catalunya, pp. 82-101.
- Guerrero, Omar (1985), *Introducción a la administración pública*, México, Harla.
- Guerrero, Omar (1986), *La teoría de la administración pública*, México, Harla.
- Guerrero, Omar (2009), "La formulación de principios en la administración pública", en *Convergencia*, 16 (49), enero-abril, pp.15-35.
- Harmon, Michael M. y Richard T. Mayer (1999), *Teoría de la organización para la administración pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/FCE.
- Hrdinová, J., N. Helbig y C. Stollar Peters (2010), *Designing Social Media Policy for Government: Eight Essential Elements*, Albany, The Research Foundation of State University of New York.
- Hine, Christine (2015), "Ethnography Strategies for the Embedded, Embodied, Everyday Internet", en *Bloomsbury Publishing*, pp. 55-87.
- Hine, Christine (2017), "Ethnography and the Internet: Taking Account of Emerging Technological Landscapes", en *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, pp. 315-329.
- Hodge, B. J., William P. Anthony y Lawrence M. Gales (2003), *Teoría de la organización. Un enfoque estratégico*, España, Pearson Prentice Hall.
- Lin, Nan, K. Cook y Ronald S. Burt (2008), *Social Capital. Theory and research*, U.S.A, Aldine Transaction.
- Manheim, Jarol y Richard Rich (1988), *Análisis político empírico, Métodos de investigación en ciencia política*, España, Alianza Editorial.
- March, James G. y Herbert A. Simon (1981), *Teoría de la organización*, España, Editorial Ariel.
- Martínez Puón, Rafael (2012), "Gobierno Abierto: ¿Más gobierno o más ciudadanía?", en A. Honfman, A. Ramírez Alujas, y J. A. Bojórquez Pereznieta (coords.), *La promesa del Gobierno Abierto*, Itaip/InfoDE, pp.137-163.
- Mergel, Ines (2013), "A framework for interpreting social media interactions in the public sector", en *Government Information Quarterly*, 30, pp. 327-334.

- Negrete-Huelga, Karla y Sergio Rivera-Magos (2018), “Estrategias de comunicación en redes sociodigitales desde la práctica del gobierno abierto”, en *Cuadernos.info*, 42, pp. 183-196.
- Pink, Sarah (2014), *Doing Visual Ethnography with the Web*, London, SAGE.
- Quintanilla Mendoza, Gabriela y José Ramón Gil García (2013), *Gobierno abierto en América Latina: modelo conceptual, planes de acción y resultados preliminares*, México, INAP/GLAP/IICA.
- Roa, Juan Manuel (2013), “Las redes sociales, una potente herramienta al servicio del Open Government”, en J. Ignacio Criado y Francisco Rojas Martín (eds.), *Redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un Gobierno Abierto*, España, Escola d’Administració Pública de Catalunya, pp. 119-139.
- Sánchez González, José Juan (2007), *Estudio de la ciencia de la administración*, México, IAPEM/IAPQROO/M. A. Porrúa.
- Van Dijck, José (2016), *La cultura de la conectividad*, Argentina, Siglo XXI.
- Weber, Max (2002), *Economía y Sociedad*, España, Fondo de Cultura Económica.
- Wukich, C., (2020), “Government Social Media Engagement Strategies and Public Roles”, en *Public Performance & Management Review*, 44 (1), pp. 187-215.
- Wukich (2022), “Social media engagement forms in government: A structure-content framework”, en *Government, Information Quarterly*, 39 (2).

Compromiso político de los jóvenes Millennials

Political commitment of young millennials

Fecha de recepción: 15 de marzo de 2022

Fecha de aceptación: 11 de julio de 2022

Susana Berenice Vidrio Barón^{,1}*

*Alma Ruth Rebolledo Mendoza^{**}*

*Marco Antonio Barajas Figueroa^{***}*

RESUMEN

El objetivo del artículo es analizar el compromiso político de los jóvenes Millennials a través de los métodos de análisis CB-SEM y SEM PLS. Se hizo un pilotaje y posteriormente se aplicó una encuesta en línea a hombres y mujeres que cursen licenciaturas en el área de ciencias sociales de la Universidad de Colima. Con la información obtenida se demuestra que los jóvenes Millennials desconfían en el proceso político y de las instituciones que garantizan la legalidad en los comicios, además que consideran que los partidos políticos y candidatos no muestran interés por sus problemas. Las limitaciones fueron que al ser estudiantes se debe de contar con autorización de la institución, así como de los directores del plantel. La originalidad de los resultados es la aplicación de dos modelos de análisis y se contribuye al modelo conductista.

PALABRAS CLAVE: Compromiso político, desconfianza política, eficacia de los partidos políticos, Millennials, CB-SEM, SEM PLS.

ABSTRACT

The objective is to analyze the political commitment of young Millennials through two analysis methods that are CB-SEM and SEM PLS. Piloting was done and later an online survey was applied to men and women who are studying for a degree in social sciences at the University of Colima. With the information obtained, it is shown that young Millennials distrust the political process and the institutions that guarantee legality in the elections, also besides that, they consider that political parties and candidates do not show interest in their problems. The limitations were that being students, they must have authorization from the institution, as well as from the campus directors. The originality of the results is the application of two analysis models and contributes to the behavioral model.

KEY WORDS: Political commitment, political distrust, the effectiveness of political parties, Millennials, CB-SEM, SEM PLS.

* Universidad de Colima, México. Orcid:0000-0002-3609-1501

** Universidad de Colima, México. Orcid: 0000-0002-0687-3641

*** Universidad de Colima, México. Orcid: 0000-0002-9633-8660

¹ Correo-e de contacto: svidrio@uacol.mx.

INTRODUCCIÓN

En el nuevo milenio y con los métodos de investigación en ciencias sociales posmodernos, se entiende que el joven de la generación *Millennial*, es decir, personas nacidas durante o después de 1980 hasta el 2002 (Elam, Stratton y Gibson, 2007: 21), se encuentra estudiando y/o terminaron sus estudios. Es la población que recién puede votar, probablemente ya participó en alguna elección y se encuentra en un momento crucial en su vida política. Por lo tanto, manifiestan ciertas características de estilos de vida, expectativas y actitudes que parecen presentarse de manera homogénea y que de esta forma permiten, con mayor facilidad, la predictibilidad de ciertos patrones de conducta futuros.

En el caso de la aceptación y mantenimiento de compromisos de vida, el Millennial no responde de la misma forma que lo hicieran sus padres o predecesores. Afectados por las crisis tanto a nivel matrimonial, patrimonial, de seguridad, así como de tipo personal que han tenido que soportar sus padres, y también ellos de forma indirecta, estos jóvenes deciden “trabajar para vivir” y no “vivir para trabajar” (Ng, Schweitzer y Lyons, 2010: 289).

En el plano político, un estudio llevado a cabo con jóvenes estudiantes en EE.UU indica que, en ese contexto, están más involucrados en participar en manifestaciones respecto a ideologías políticas, les ha tocado vivir más guerras, ataques terroristas, polarización política (por ejemplo, el surgimiento de nuevos partidos neonazis, o por otro lado el neoliberalismo) y se encuentran más involucrados. Es por ello que los partidos y otros grupos se encuentran haciendo esfuerzos claros para movilizar a estos jóvenes para votar y participar de diversas (Levine, Both, Kirby, Lopez y Marcelo, 2007).

El estudio elaborado por Matt Henn y Nick Foard (2014) reporta los resultados de la encuesta nacional (2011), que revela que la gente joven profesa un compromiso con el proceso político, sin embargo, considera que existen relativamente pocas oportunidades disponibles de intervenir efectivamente en la vida política formal. En el caso de México, la situación del joven Millennial es diferente en función de los cohortes de tiempo, pareciéndose más a la de su análogo anglosajón en períodos más recientes. Evidentemente, las tendencias cambian, y los jóvenes en México también han sufrido algunos cambios importantes en sus vidas que afectan la modificación de algunos hábitos que presentaba la generación de sus padres. En el México posmoderno, todavía se hallan restos, aunque cada vez más escasos, de evidencia sobre movimientos estudiantiles y políticos como es el caso del movimiento del 68 (FEMOSPP, 2008).

Como resultado de esto, se crearon asociaciones, sobre todo en las universidades públicas de estudiantes que tendrían originalmente la intención de promover la visibilidad y escucha de sus posturas y demandas académicas y políticas. Sin embargo, como resultado de la respuesta tan violenta del Estado, se tuvo que recurrir a prácticas clandestinas muy parecidas a las de las guerrillas urbanas. Esta situación se mantuvo por varias décadas y se llegó a conocer en México como guerra sucia (Estrada, 2017). A partir de estos eventos, se pudieron rastrear algunos resultados que reflejan la percepción tan austera y poco favorecedora sobre la política y en particular de los partidos políticos que presentaban los mexicanos en general para 2008 y los jóvenes en específico en 2005, como lo analizan Fernando Reimers y Sergio Cárdenas (2010).

Su análisis, basado en los resultados de dos encuestas nacionales: ENCUP (Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas) y

la ENJUVE (Encuesta Nacional de Juventud del Instituto Nacional de la Juventud), se hizo realizando preguntas agrupadas en dimensiones para identificar la percepción sobre factores tales como: I. Política y asuntos públicos, II. Niveles de información y conocimiento político, III. Percepciones sobre la democracia, IV. Confianza en las instituciones, V. Interés por la política, VI. Legalidad, transparencia y rendición de cuentas, VII. Eficacia ciudadana, VIII. Valoración actual y expectativas ciudadanas, IX. Niveles de acción política, prácticas y hábitos políticos, X. Ideología y preferencia partidista y XI. Tolerancia, discriminación, libertad, pluralismo, diálogo y acuerdo, XII. Participación ciudadana en asociaciones civiles y sociales, XIII. Participación electoral, XIV. Nacionalismo, XV. Socioeconómicos.

Sin embargo, es más específico el resultado del análisis del ENJUVE, dado que se dirige específicamente a la cohorte de jóvenes de 12 a 29 años, que incluye a los Millenials, en 2010 (IMUVE, 2011).

Estos resultados más recientes coinciden con el análisis de las bases de datos del 2008 y 2005 de las encuestas anteriores que revisaran Fernando Reimers y Sergio Cárdenas (2010) quienes, entre los principales hallazgos reportan que el conocimiento político, las actitudes y el compromiso de la juventud en México aparentemente no ha cambiado incluso aun cuando las políticas electorales se han vuelto más competitivas y la movilización de los partidos políticos se ha incrementado. También, reportan una falta de compromiso y apatía política respecto a las instituciones políticas formales, pero mayor involucramiento en otras formas de participación con la comunidad y movimientos populares (Torney-Purta, Lehmann, Oswald y Schulz, 2001).

Adicionalmente en su reporte indican que, resultado del análisis de los datos obtenidos

por el Latinobarómetro en 2008, los jóvenes no se encuentran involucrados políticamente y que son percibidos por ellos mismos y por los adultos como un poco más violentos que el resto de la población (Latinobarómetro, 2008). Varios autores han interpretado esta falta de compromiso político por parte de los jóvenes mexicanos como reflejo de la desilusión con las formas convencionales de hacer política. Por ejemplo, los jóvenes mexicanos perciben que no existe ley o reglas en el país (Meixueiro, 2007).

También, el factor económico es importante. En el caso del análisis basado en los resultados de la encuesta aplicada por Latinobarómetro, se indica que la democracia en Latinoamérica se encuentra en conflicto, pues en México los ciudadanos estarían dispuestos a hacer un intercambio de su libertad, a cambio de mejoras en la seguridad y economía. Un factor importante es que los ciudadanos consideran estos eventos económicos, como el desempleo y la inflación, como uno de los problemas que enfrentan diariamente como individuos (Reimers y Cárdenas, 2010: 141).

Es por todas estas razones, y por el hecho de que hacen llamamientos para analizar con mayor detenimiento los factores que tienen influencia y motivan a los jóvenes de esta generación, quienes son los que están en este momento en capacidad de votar y/o estudiar, que se lleva a cabo este análisis.

Esto, aunado a la directa implicación que tiene la educación cívica en el aula precisamente para el incremento del interés e involucramiento en el proceso político-democrático que ha sido evaluado en diversos países, primordialmente de habla inglesa, siendo el más actual del 2009 para el caso Latinoamericano y centrado en el nivel secundario de estudios (Torney-Purta, Lehmann, Oswald y Schulz, 2001; Torney-Purta, 2002; Hahn, 2010; Schulz, Ainley, Friedman y Lietz, 2011).

APORTACIONES DEL COMPORTAMIENTO POLÍTICO

Tocqueville (1969) define a la democracia como una forma de gobierno en la que los ciudadanos participan de manera voluntaria y autónoma en los asuntos de su comunidad y en la que los representantes políticos consecuentemente se volvían responsables ante la ciudadanía, estos representantes pertenecen a un partido político, entendido como asociaciones de interés público que con una ideología que pretende canalizar y transmitir los intereses y demandas de la población para que sean consideradas en la toma de decisión gubernamental; y posibilitar la participación de la población en el proceso político por medio de la elección de los representantes populares que ejercen el poder político (Bobbio, 2002), a este representante popular es conocido como candidato el cuál, representa la plataforma de un partido quien lo respalda y compite por los cargos públicos, para ello deben participar campañas electorales y convencer a los ciudadanos para que voten por ellos (Carrol 2008, Mizrahi, 1995, Parés, 2014).

El compromiso político de los jóvenes se encuentra en crisis ya que tienden a ejercer su derecho al voto con menor frecuencia comparado con generaciones anteriores, esta tendencia se ha registrado en varios países por lo que se consideran que el futuro de la democracia se encuentra en peligro ya que el compromiso político de la vida adulta tiene raíces de los hábitos desarrollados en la juventud (Barret, 2020).

Los jóvenes Millennials han decidido abstenerse como protesta política para ser escuchados, sin embargo, para que sus intereses sean considerados en la agenda política es importante incentivarlos a incursionar en la política formal (Hernández, 2011). La política formal se ejerce cuando los jóvenes se afilian a un partido político, emiten su voto, tienen una orientación hacia el gobierno

y sus instituciones, participan en movilizaciones no tradicionales (Cuna, 2006; Arias y Alvarado, 2015, Gutiérrez, 2019), sin embargo, existe un descontento entre las instituciones y los jóvenes, ya que estos no confían en las dependencias y quienes los representan (Arias y Alvarado, 2015), por lo tanto la desconfianza se manifiesta cuando se vinculan con las instituciones y la política.

Hay que mencionar, además, que los Millenials mexicanos tienen una actitud negativa sobre lo político y particularmente sobre el funcionamiento de la democracia (Durand, 1998; Gutiérrez, 2019), también en lo institucional, por desconfianza, pero no evitan lo político, existiendo un rompimiento con las instituciones formales (Urbina, 2014). La desconfianza permanece por la falta de interés de los partidos políticos por no incluir en los discursos las demandas jóvenes (Bustos, 1997), por lo tanto, existe un alejamiento de los partidos políticos porque no se sienten representados (Bustos, 1997, Paramino, 1999, Corduneanu, 2012)

Otro aspecto que genera desconfianza en los jóvenes es la escasa credibilidad de los partidos políticos, la mínima afiliación política partidista y la arraigada incredulidad sobre el respeto al voto (Cuna, 2006), ya que estos en su conjunto frustran las expectativas de los electores (Paramino, 1999), por lo tanto, esta desconfianza es una condición presente en la población juvenil mexicana y en las de muchos otros países, que incluso han optado por otras vías menos pasivas para demostrar su desencanto (Cuna, 2006), teniendo en cuenta que la falta de espacios de participación tradicional política para los jóvenes Millennials para la solución de su problemática y la falta de discursos claros, así como el abandono en gran medida de la concepción transformadora de la política han conformado un escenario político del que la mayoría de los jóvenes prefiere no ser parte.

Para que estos jóvenes Millennials confíen en las instituciones es importante que los partidos políticos y los políticos trabajen con eficiencia y sea parte central de su oferta política, una vez ejerciendo la administración del gobierno es necesario apartarse de la corrupción y la ineficiencia en el manejo de las finanzas públicas, el desempeño del gobiernos es importante, ya que de esto depende su permanencia como alternativa política, el desempeño consiste en la sensibilidad del gobierno de atender las demandas de la ciudadanía incluyendo los jóvenes y la transparencia en la administración de los recursos financieros (Mizrahi, 1995: 195 -196), la ineficiencia de la administración pública, los empleado del gobierno y del partido político se castiga mediante el voto de la ciudadanía.

Por otro lado, los partidos políticos y los candidatos son esenciales en las elecciones ya que el candidato contiene por cargos público, está afiliado a un partido político y representa la ideología, también, participa en campañas electorales y trata de convencer a los ciudadanos para que voten por ellos (Gutiérrez, 2019); una vez ganadas las elecciones los partidos políticos expresan y dirigen los intereses de los ciudadanos, proporcionan a los votantes opciones predecibles, mantienen los vínculos entre el gobierno.

Los jóvenes Millennials no están interesados en participar o afiliarse a los procesos electorales, en las actividades políticas porque están distantes y desconfiados (Bustos, 1997, Benedicto, 2008) ya que las instituciones no incorporan en sus discursos las inquietudes y necesidades de esta población al contrario los desprestigian acusándolos de desinteresados.

Estas instituciones no reconocen la existencia de una realidad juvenil diferente y tampoco reconocen que los jóvenes son sujetos de derechos, constructores de su propia identidad y que constituyen formas de agrupamiento distinto a

los tradicionales (Bustos, 1997, Benedicto, 2008). Adicionalmente, el presidente de la Comisión de Fiscalización del INE, Benito Nacif Hernández, menciona que existe una notoria presencia de la juventud mexicana en protestas, manifestaciones y movimientos sociales, sin embargo, es muy bajo su involucramiento en las actividades político-electorales (INE, 2019).

Además, los jóvenes viven la política y lo político de una forma diferente a la de los padres y abuelos, prestan más atención a nuevos temas y utilizando nuevos instrumentos y canales para expresar sus intereses y preocupaciones (Benedicto y Luque 2006), estos se encuentran informados ya que navegan en internet con mayor frecuencia, cuentan con redes sociales, por lo tanto, los jóvenes Millennials participan y conocen de política (Bustos, 1997), saben que al ejercer el voto contribuyen al cambio político y a transformar la realidad del país, no participarán en las instituciones políticas, pero manifiestan tener ideas políticas, sin embargo, no ven en los partidos una opción para ellos (Cuna, 2006).

Esta crisis de representatividad que manifiestan los jóvenes es porque los partidos políticos han realizado cambios medulares a su ideología y paradigmas no cambian al momento de hacer política (Bustos, 1997). Para finalizar la revisión de la literatura se presentan la pregunta e hipótesis de la investigación:

¿Los jóvenes millenials están comprometidos políticamente en las votaciones?

- H1. La desconfianza en los partidos políticos y en los políticos significativamente influye en el apoyo de los jóvenes millennials a la votación.
- H2. La credibilidad en la eficacia de los partidos políticos y en los políticos influye

significativamente en el apoyo de los jóvenes millennials a la votación.

- H3. El interés e información sobre política influye significativamente en el apoyo de los jóvenes millennials a la votación.

METODOLOGÍA

Para esta investigación se tomó como base el resultado del trabajo preliminar de un cuestionario masivo con preguntas abiertas para conocer los puntos de vista sobre asuntos de compromiso y participación política que se llevó a cabo en la Gran Bretaña (Inglaterra, Escocia y Gales) aplicada a jóvenes de 18 años quienes son potenciales votantes (Henn y Foard, 2014).

Derivado de ello, se generaron una serie de ítems que fueron agrupados de forma preliminar en ocho factores a través del análisis de componentes principales. Sin embargo, los autores no proponen más detalles de los indicadores de bondad de ajuste y, dados los datos faltantes (por ejemplo indicadores como la medida Kaiser-Meyer-Olkin, la prueba de esfericidad de Bartlett, tabla de varianza explicada, tabla de correlaciones, entre otros) no se ha comprobado la estructura factorial que es lo que se evalúa en este documento.

Los ítems originales se encontraban escritos en inglés, por lo que se llevó a cabo un proceso de traducción mediante la contratación de un profesional de la licenciatura en lenguas extranjeras de la Universidad de Colima y posteriormente se llevó a cabo un panel con tres evaluadores quienes a través del análisis de concordancia intraevaluador, logrando un indicador de Kappa de Cohen de .89,

adecuado para continuar el análisis (De Ullibarri Galparsoro y Pita Fernández, 1999).

En esta investigación se derivó de estos ítems un cuestionario estructurado compuesto de los 28 ítems propuestos por los autores británicos y se agregó uno más para preguntar sobre la información política e interés que tiene la persona en el momento de contestar la encuesta.

En el caso de la investigación original, las variables independientes se identifican como el género, la etnicidad, los niveles educacionales, el estatus educacional y la clase social. Estas fueron evaluadas cuantitativamente, adicionalmente, también se llevó a cabo una serie de grupos de enfoque, a los cuales se les aplicó un tratamiento factorial agregando la dimensión geográfica con el propósito de evaluar este efecto.

En esta investigación, las variables independientes incluyen los factores de Eficiencia externa, entendida como el grado de confianza que la gente joven tiene en la capacidad del sistema político de responder a las acciones de la gente, y en el nivel en el que ellos sienten que sus propias acciones pudieran cambiar el proceso político (Campbell, Gurin y Miller, 1954; Almond y Verba, 1963; Westholme y Niemi, 1986), Fe en el proceso electoral (la percepción de que las elecciones son el mecanismo que controla a los políticos y a través del cual les pueden pedir cuentas, por el cual deben escuchar y hablar con los ciudadanos), Eficiencia interna, Interés político, Confianza en partidos políticos y políticos, Percepción del valor de las elecciones, Eficacia de los partidos políticos y políticos y la variable dependiente es Apoyo al principio de la votación, como se observa en la tabla 1.

Tabla 1

DIMENSIONES, ÍTEMS Y CÓDIGOS DE LA ENCUESTA

<i>Dimensión</i>	<i>Ítem</i>	<i>Código</i>
Información política	¿Con qué frecuencia le prestas atención a las noticias, ya sea en la televisión, radio, periódico, redes sociales e Internet?	Q7
Interés político	¿Cuánto interés tiene en general en lo que está sucediendo en política?	Q8
	¿Qué tan interesado estuvo usted en las elecciones generales que se llevaron a cabo el 1 de julio?	Q9
Eficiencia interna	¿Al momento de decidir por quién votar qué tan seguro se encuentra sobre la información de los partidos políticos?	Q6_1
	No creo saber lo suficiente sobre lo que está sucediendo en política.	Q6_2
	A menudo es difícil para mi entender lo que está pasando en el gobierno y en la política.	Q6_3
Confianza en partidos políticos y políticos	A menudo hay una gran diferencia entre lo que promete y lo que realmente hace cuando gana una elección.	Q6_4
	En general, los partidos políticos en México no ofrecen opciones reales a los electores porque no han modificado su ideología.	Q6_5
	Los partidos políticos en México no ofrecen opciones reales a los electores en las elecciones porque sus políticos tienen la misma ideología.	Q6_6
	Los partidos políticos hacen lo posible por dividir al país en lugar de unirlo.	Q6_7
	En las elecciones, los partidos políticos no le dicen a la gente sobre los problemas realmente importantes que enfrenta el país.	Q6_8
	Al gobierno no le importa lo que piensen los jóvenes como yo.	Q6_9
	Aquellos elegidos para como legisladores (Diputados y Senadores) pronto pierden contacto con las personas.	Q6_10
	Los partidos políticos y los políticos solo están interesados en los votos de las personas, no en sus opiniones.	Q6_11
Eficiencia externa	Los jóvenes como yo no tienen voz en lo que hace el gobierno.	Q6_12
	No hay suficientes oportunidades para que los jóvenes como yo influyan en los partidos políticos.	Q6_13
Fe en el proceso electoral	Las elecciones permiten a los políticos responsables cumplir las promesas que hacen en campaña.	Q6_15
	Las elecciones les dan a los votantes la oportunidad de informarles a los políticos lo que creen que es realmente importante.	Q6_16
	Tener elecciones periódicas obliga a los políticos a escuchar atentamente a la opinión pública.	Q6_17
Percepción del valor de las elecciones	Las elecciones permiten a los votantes expresar sus opiniones, pero en realidad no cambia nada.	Q6_18
	Considera que las elecciones electorales son una pérdida de tiempo y dinero.	Q6_19
Apoyo al principio de la votación	Me siento satisfecho cuando voto.	Q6_20
	Al votar siento que puedo ayudar a cambiar la forma en que se gobierna en México.	Q6_21
	Estaría descuidando mi deber como ciudadano si no votará.	Q6_22
	Solo consideraría que tengo derecho a quejarme por el gobierno si votara en la Elección.	Q6_23
Eficacia de los políticos y políticos	Los partidos políticos son organizaciones efectivas para cambiar la vida de las personas para que mejore.	Q6_24
	Los legisladores se esfuerzan por cuidar los intereses de las personas del distrito al que pertenece.	Q6_25
	Los partidos políticos se esfuerzan para encontrar a las personas adecuadas para postularse al poder legislativo.	Q6_26
	Los partidos políticos hacen un buen trabajo al escuchar las preocupaciones de los jóvenes y les responden positivamente.	Q6_27

Fuente: Matt y Nick, 2013.

Se utiliza el análisis de Modelación de Ecuaciones Estructurales (SEM por sus siglas en inglés), dado que al revisar la literatura se volvió claro que el constructo o variable de compromiso político/intención de voto, se ha explorado mayoritariamente desde el paradigma interpretativista (Stewart y Healy, 1986; Passy y Giugni, 2000; Wüst, 2000), y se han hecho esfuerzos por darle un formato más cuantitativo, sin embargo, no se ha concretado la validación de un modelo en particular (Vaske y Donnelly, 1999; Peng y Hackley, 2009).

Los esfuerzos para lograr un análisis cuantitativo se han centrado en la utilización de técnicas estadísticas de primera generación, las cuales no atienden de forma correcta la necesidad de las variables actitudinales y que por definición son latentes o subyacentes al no ser medidas directamente sino a través de sus ítems observables (Youngblood, DeNisi, Molleson y Mobley, 1984; Barbosa y Goldstein, 2000).

Adicionalmente, en el caso de la variable de intención de voto, la literatura se centra en la evaluación desde el punto de vista exclusivo del candidato. Es decir, se evalúan variables como la imagen, el efecto de los medios de comunicación y la cuestión emocional para la formación de una opinión del candidato, lo cual queda fuera de las intenciones de nuestro análisis (Brosius y Kepplinger, 1992; Balmas y Sehafer, 2010).

La modelación de ecuaciones estructurales permite un análisis de dos etapas o procedimientos. Entre ellos, métodos confirmatorios para modelos teóricos (función principal de los programas que permiten el SEM). Se valida la estructura factorial del modelo teórico propuesto en la primera etapa. El modelo de medición es la parte del procedimiento que examina la correlación entre las variables latentes, sus medidas y errores (Escobedo, Hernández, Esteban y Martínez, 2016). La SEM provee validación discriminante

y convergente en esta etapa al corroborar la estructura factorial teórica contra los datos y el tratamiento rotacional.

En la segunda etapa el modelo estructural incluye la relación entre los constructos independientes y su relación (en caso de existir) con la(s) dependiente(s). Es decir, se trata de una serie de regresiones lineales que tienen como finalidad establecer criterios de causalidad entre las variables latentes.

El modelo de medición en conjunto con el modelo estructural facilita una evaluación confirmatoria comprensible de la validez del constructo (Bentler, 1978). El modelo de medición provee una estimación confirmatoria de la validez discriminante y convergente (Campbell y Fiske, 1959). Dada la validez aceptable, el examen de la estructura del modelo constituye entonces una estimación confirmatoria de la validez nomológica (Campbell, 1960; Cronbach y Meehl, 1955; Anderson y Gerbing, 1988).

Adicionalmente, existen dos técnicas de SEM: la primera, que es la más utilizada tradicionalmente en la documentación en español de la técnica, es el SEM basado en covarianzas (CB-SEM, por sus siglas en inglés). Por mucho tiempo dentro de la literatura de las ciencias sociales, este enfoque floreció dado que ha sido considerado como la alternativa más rigurosa para el análisis de modelos multidimensionales que incluyen variables latentes explicadas por ítems observables. El CB-SEM solamente se puede llevar a cabo si ciertas condiciones distribucionales se cumplen. Especialmente la normalidad de los datos, también el tener una muestra mayor para lograr la independencia y homogeneidad de las varianzas entre las matrices estimadas y observadas (Hair, Marcelo y Vijay, 2014).

La segunda se conoce de varias formas, entre ellas SEM basado en varianzas, mínimos cuadrados (PLS) o basado en factores. Esta es menos utilizada,

hasta hace poco, en ciertas disciplinas debido a una discusión generalizada con respecto a la robustez del enfoque de ecuaciones estructurales. El SEM-PLS se ha considerado repetidamente con un enfoque exploratorio, sin embargo, resurge en aplicaciones más contemporáneas como una técnica SEM promisorio y formal, aunque igualmente complementaria. Entre sus ventajas se encuentra que funciona con muestras pequeñas, aun cuando los datos no cumplan con todas las condiciones distribucionales (como la normalidad), si el número de indicadores de cada variable es menor que tres, si hay multicolinealidad, si hay valores perdidos y si el número de observaciones es mejor que el número de variables explicativas (Civelek, 2018; Hair, Marcelo y Vijay, 2014).

Es por ello que vamos a comparar los dos métodos de análisis para lograr tener un mejor entendimiento del resultado de la réplica de modelos previamente analizados y validados en contextos diferentes. Para este análisis el primer procedimiento fue la traducción de los ítems originales asociados con la operacionalización de las dimensiones reportadas para explicar la variable dependiente apoyo a las votaciones (Henn y Foard, 2014). Todos los ítems originales (28) y uno más que se agregó de otra investigación (Carreras y İrepoğlu, 2013) fueron traducidos al español y después sometidos a una revisión y evaluación por terceros a través de una lista de cotejo para calcular el coeficiente Kappa de Cohen (κ) para medir la concordancia interevaluador de los ítems categóricos.

El perfil de la muestra fueron hombres y mujeres de 18 años en adelante que cursen las licenciaturas de las áreas de Ciencias Sociales, específicamente Derecho y Ciencias Políticas, de la Universidad de Colima, México. Durante noviembre y diciembre de 2018 les fue aplicado un cuestionario estructurado. Tanto el anonimato

como la confiabilidad de los datos se logran con el uso de la aplicación en línea de la encuesta utilizando la plataforma qualtrics.^{xm}, la cual sirve como un repositorio y enlace para todas las respuestas. Para ello, se solicitó el uso de centros de cómputo en donde se inserta un enlace único que provee el sistema en cada computadora y que no está ligado a ninguna dirección IP en particular, dicho enlace maneja los datos en el modo anónimo a través de un algoritmo específico.

El enlace anónimo puede ser copiado en diferentes receptáculos tales como sitios de redes sociales, WhatsApp, o en computadoras stand-alone donde los estudiantes contestaron. No se preguntó nombres, dirección, teléfonos u otro dato que pudiera ligar la respuesta con el individuo. La confidencialidad de los datos se garantiza con el manejo cuidadoso y privado dado que todos los análisis se hacen en un solo equipo de escritorio, protegido con diversos candados de seguridad.

Debido a que presentaban datos incompletos, 17 encuestas fueron descartadas y no incluidas en el análisis. La muestra final incluyó respuestas de 254 estudiantes. La edad promedio de los respondientes es de 19 años, 59 % mujeres y la mayoría se identifica como de origen Latino.

RESULTADOS

El modelo original que incluye los 29 ítems no resultó ser el mejor en términos de la estructura factorial, así como de la bondad de ajuste. El procedimiento comienza con el Análisis de Componentes Principales (CFA, por sus siglas en inglés). Con todos los ítems propuestos en el documento base, y sin determinar el número de factores en el programa estadístico SPSS, se apreciaba la existencia de seis, cuando teóricamente debería resultar en ocho previamente identificados.

Originalmente, se reporta la existencia de los factores: 1. Interés-información política, 2. Eficiencia interna, 3. Desconfianza en partidos políticos y políticos, 4. Eficiencia externa, 5. Fe en el proceso electoral, 6. Percepción del valor de las elecciones, 7. Apoyo al principio de la votación y 8. Eficacia de los partidos políticos y políticos.

Diversos ítems y dimensiones estaban claramente irrumpiendo en la estructura factorial del modelo, algunos fuera del factor y otros con descargas bajas como es el caso de los factores Eficiencia externa (ítems Q12 REC, Q6_13REC), Fe en el proceso electoral (Q6_17), Percepción del valor de la elección (ítems Q6_18, Q6_19) así como ítems tales como el (Q6_1, Q6_7, Q6_9, Q6_10 y Q6_11), los cuales fueron eliminados y posteriormente se procedió a realizar diversas iteraciones para lograr el mejor modelo. Como lo indican Henseler, Hubona y Ash Ray:

Una vez que se ha hecho el análisis confirmatorio de los componentes y existe evidencia para soportar el

componente, este debe ser analizado todavía más.

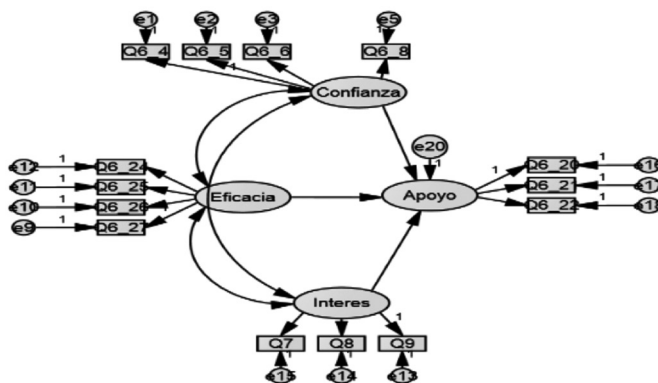
Un seguimiento sugiere: ¿Cómo está formado el compuesto? ¿Todos los ingredientes contribuyen significativa y sustancialmente? Para contestar estos cuestionamientos, el analista debe evaluar el signo y la magnitud de los indicadores, así como sus niveles de significancia. (2016: 11)

Es por ello que en la tabla 2 se muestran distintos indicadores que se complementan y hacen evidente la poca o nula aportación o nivel de explicación que varios de los factores previamente propuestos agregan al modelo, esto se hace más evidente todavía cuando se presenta el modelo final y se compara el nivel de la R^2 , varianza total explicada, la cual es de 32.7 %.

A continuación, los resultados confirmatorios al utilizar también a suite de AMOS que acompaña a SPSS versiones 23.0 que se muestran en la figura 1 y tabla 2.

Figura 1

MODELO DE APOYO A LA VOTACIÓN CON CUATRO FACTORES



Fuente: Elaboración propia por medio de la suite de AMOS que acompaña a SPSS versiones 23.0.

Tabla 2

MATRIZ DE COMPONENTES ROTADOS MODELO DE APOYO A LA VOTACIÓN CON CUATRO FACTORES

Matriz de componente rotado ^a				
	Componente			
	1	2	3	4
Q6_4	-.006	.734	.187	.004
Q6_5	.054	.894	.039	.064
Q6_6	.119	.876	-.050	-.034
Q6_8	-.038	.772	.123	-.071
Q6_20	.306	.072	.830	.021
Q6_21	.251	.065	.868	.059
Q6_22	.189	.176	.692	.216
Q6_24	.741	.130	.262	.079
Q6_25	.896	.046	.178	.010
Q6_26	.895	-.024	.144	-.033
Q6_27	.860	-.016	.201	.006
Q7	.043	.013	-.071	.819
Q8	.006	-.085	.135	.880
Q9	-.011	.023	.192	.767

Método de extracción: análisis de componentes principales.
Método de rotación: Varimax con normalización Kaiser.
a. La rotación ha convergido en 5 iteraciones.

Eigenvalue	4.23	2.63	2.12	1.19
% of varianza	22.17	19.78	15.69	15.0
Varianza total explicada	72.67%			
KMO=.79	P<.001	N=254		

Fuente: Elaboración propia por medio de la suite de AMOS que acompaña a SPSS versiones 23.0.

Este es el modelo rediseñado y ajustado una vez eliminados los ítems y factores que no aportan beneficio a la bondad de ajuste y que intervienen en el principio de parsimonia para los modelos de ecuaciones estructurales y el análisis factorial sufrió modificaciones, quedando eliminados los factores de Eficiencia interna, con tres ítems, Eficiencia externa, con dos ítems redactados en negativo y recodificados, Percepción del valor de las elecciones, con dos ítems, y Fe en el proceso electoral, con tres ítems. Adicionalmente los ítems Q16_7, el cual no ajustó en el factor Desconfianza en los partidos políticos y

políticos y el Q16_23 el cual no ajustó en el factor Apoyo a la votación, dejando los mismos con mucho mejores resultados en los indicadores de bondad de ajuste tras su eliminación.

Los resultados del análisis de ecuaciones estructurales son los siguientes: $\chi^2 = 122.090$, $df = 71$, $p < 0.001$; χ^2 normalizada = 1.720; índice de bondad de ajuste (GFI) = .934, índice Bentler-Bonett o índice de ajuste normal (NFI) = .932; índice Tucker-Lewis (TLI) = .962; índice de bondad de ajuste ajustado (AGFI) = .902 y el error de bondad de ajuste relacionado con la raíz cuadrada de la media del error por aproximación

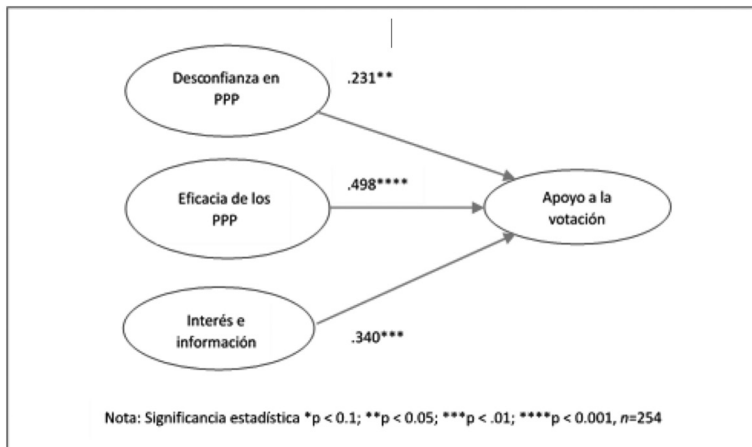
(RMSEA)= .053. Como se indica en la literatura, todos los índices de bondad de ajuste resultan dentro de los rangos recomendados (Hooper, Coughlan & Mullen, 2008; West, Taylor y Wu, 2012). Dando como resultado un modelo confirmatorio de la estructura factorial propuesta. A continuación, se hace el análisis del modelo de causalidad para determinar la validación de las hipótesis planteadas:

(α)- que son indicadores de la confiabilidad intra-constructo y que sirve para exploratoriamente determinar aquellos factores que se encuentran con problemas de validez interna.

Una vez eliminados los ítems Q6_2, Q6_3, Q6_7, Q6_9, Q619 y Q6_23, se obtiene el modelo con indicadores de consistencia interna adecuados, sin embargo, presenta evidentes errores en la estructura factorial. Para efecto de evaluar

Figura 2

FACTORES ASOCIADOS CON EL APOYO A LA VOTACIÓN



Fuente: Elaboración propia por medio de la suite de AMOS que acompaña a SPSS versiones 23.0.

Como se puede apreciar en la figura II, todas las relaciones propuestas para Apoyo a la votación resultaron ser altamente significativas, siendo la más baja la de la desconfianza en los partidos políticos y políticos, con una significancia de .05. Para el enfoque basado en varianzas, el análisis de dos pasos comienza igualmente con el Análisis Factorial Confirmatorio (CFA). En este caso igualmente se eliminaron los mismos factores que resultaron con bajos niveles en los indicadores de confiabilidad interna -Dijkstra-Henseler's rho (ρ_A), Jöreskog's rho (ρ_C) y Cronbach's alpha

la estructura de un modelo factorial, se deben de revisar los efectos directos e indirectos de los constructos exógenos, variables independientes, sobre los endógenos, variable(s) dependiente(s), para identificar aquellos constructos o factores que no están abonando a la varianza explicada R^2 del fenómeno evaluado sobre el constructo endógeno como se muestra en la tabla 3.

Tabla 3

FACTORES ASOCIADOS CON EL APOYO A LA VOTACIÓN

Efecto	Beta	Cohen's f ²	p-value	t-value	Resultado
FPE -> AV	0.0964	0.0062	0.2052	1.2670	No Significativo
INT -> AV	0.1925	0.0515	0.0000	4.1798	t > 3.29 con p < 0.001
EPP -> AV	0.4417	0.2388	0.0000	7.7872	t > 3.29 con p < 0.001
PVE -> AV	-0.0212	0.0004	0.7987	-0.2551	No significativo
CPP -> AV	0.1531	0.0180	0.0361	2.0967	t > 1.96 con p < 0.05
EI -> AV	0.0355	0.0015	0.5015	0.6722	No significativo
EE -> AV	0.0381	0.0013	0.6958	0.3910	No significativo

Fuente: Elaboración propia por medio de la suite de AMOS que acompaña a SPSS versiones 23.0.

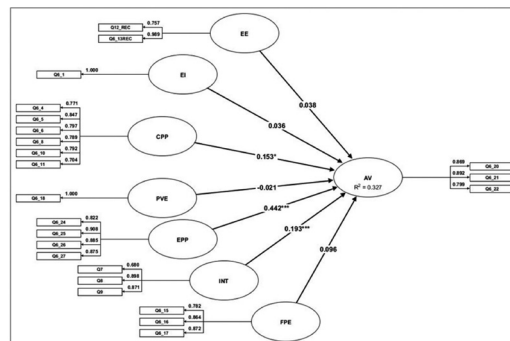
Adicionalmente, en esta sección se aprecia que son los factores de Interés-información política, Eficacia de los partidos políticos y la Desconfianza en los políticos y los partidos políticos los factores que tienen niveles de significancia altos acompañados de los valores p para prueba de dos colas, que presentan valores por debajo del valor ' de .05. También, se incluye el valor del efecto del tamaño de la muestra effect size f^2 , el cual se interpreta como arriba de .35 fuerte, arriba

de .15 moderado y arriba de .02 débil (Cohen, 1988). Como se puede apreciar, en este modelo, el factor CPP presenta un indicador de .018, el de INT de .051, y el de EPP de .238, quedando el primero por debajo del nivel, el segundo débil y el tercero moderado.

Finalmente, en la figura III se presentan aquellos factores que presentan una relación significativa en la explicación de la varianza del Apoyo a la votación.

Figura 3

FACTORES ASOCIADOS CON EL APOYO A LA VOTACIÓN



Fuente: Elaboración propia por medio de la suite de AMOS que acompaña a SPSS versiones 23.0.

Una vez revisado el modelo original, y eliminados los factores redundantes y que no aportan a la varianza explicada, se procede a revisar de nuevo la estructura factorial y posteriormente los indicadores de medición

para evaluar los cambios en la bondad de ajuste. A continuación, los resultados confirmatorios al utilizar el software ADANCO versión 2.1.1 en la figura 4 y la tabla 4.

Figura 4

MODELO DE APOYO A LA VOTACIÓN CON CUATRO FACTORES

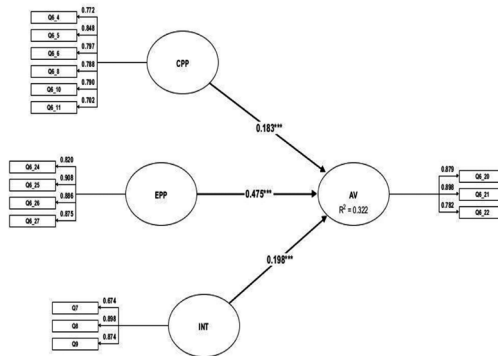


Tabla 4

MODELO DE APOYO A LA VOTACIÓN CON CUATRO FACTORES

Indicador	AV	INT	EPP	CPP
Q6_4				0.7724
Q6_5				0.8478
Q6_6				0.7974
Q6_8				0.7882
Q6_10				0.7901
Q6_11				0.7018
Q6_20	0.8793			
Q6_21	0.8984			
Q6_22	0.7822			
Q6_24			0.8205	
Q6_25			0.9081	
Q6_26			0.8859	
Q6_27			0.8754	
Q7		0.6742		
Q8		0.8977		
Q9		0.8740		

Fuente: Elaboración propia por medio del software ADANCO versión 2.1.1

Como se evidencia, la modificación mejora y define confirmatoriamente la estructura con cuatro factores, con cargas superiores al .70 indicado para un modelo de esta naturaleza, excepto por el ítem Q7 el cual se mantiene porque agrega a la varianza explicada y se confirma su consistencia interna con los indicadores adicionales que proporciona el programa. La tabla 5 muestra los indicadores de consistencia interna de los constructos los cuales, también, cumplen con el indicador $\geq .70$ (Bagozzi, Yi y Singh, 1991; Chin, 1998) para una etapa confirmatoria y con una Varianza Promedio Explicada (AVE) y que explica la validez convergente- la cual cumple el mínimo criterio de $\geq .5$, esto, junto con las cargas superiores al .80 indican el logro de las medidas

de consistencia interna con los altos niveles alpha (Fornell y Larcker, 1981; Henseler, Ringle y Sinkovics, 2009).

Para el análisis de la validez discriminante, con la finalidad de discernir sobre la varianza entre cada factor, la consistencia interna mide varianza intraconstructo, mientras que la validez discriminante mide la varianza interconstructo y, de no hacerse, se cuestionará la validez de los constructos e ítems que los componen – (Fornell y Larcker, 1981).

En la tabla 6 se presenta el indicador más actual de validez discriminante, HTMT (Henseler, Ringle y Sarstedt, 2015), el cual resulta ser significativamente menor que uno en todos los casos, siendo el más alto el 0.5801. En el caso del Criterio Fornell-Larcker, se calcula la raíz cuadrada

Tabla 5

CONSISTENCIA INTERNA Y VARIANZA PROMEDIO EXPLICADA (AVE)

Constructo	Dijkstra-Henseler's rho (ρ_A)	Jöreskog's rho (ρ_c)	Cronbach's alpha (α)	AVE
AV	0.8158	0.8902	0.8134	0.7307
INT	0.8537	0.8598	0.7732	0.6747
EPP	0.8970	0.9276	0.8956	0.7622
CPP	0.9058	0.9052	0.8775	0.6149

Fuente: Elaboración propia por medio de la suite de AMOS que acompaña a spss versiones 23.0.

Tabla 6

VALIDEZ DISCRIMINANTE: HETEROTRAIT-MONOTRAIT RATIO OF CORRELATIONS (HTMT)

Constructo	AV	INT	AVE
AV			
INT	0.2625		
EPP	0.5801	0.0652	
CPP	0.2371	0.0056	0.0615

Fuente: Elaboración propia por medio de la suite de AMOS que acompaña a spss versiones 23.0.

de los resultados del AVE y se colocan en donde usualmente se ubica el 1.000 para la correlación perfecta, este número debe ser mayor que los siguientes en la columna, criterio que también se cumple como se muestra en la tabla 7 (Wong, 2013).

Square Residual o Residual estandarizado de la raíz cuadrada) que debe ser menor a .80, así como los cuantiles del bootstrap deben de estar por abajo de 95 %. Para este modelo, el valor SRMR es de 0.0703, y de los ^dULS 0.6720 y ^dG 0.2577,

Tabla 7

VALIDEZ DISCRIMINANTE: CRITERIO FORNELL-LARCKER

Constructo	AV	INT	EPP	CPP
AV	0.7307			
INT	0.0516	0.6747		
EPP	0.2492	0.0037	0.7622	
CPP	0.0462	0.0000	0.0042	0.6149

Fuente: Elaboración propia por medio de la suite de AMOS que acompaña a SPSS versiones 23.0.

Adicionalmente, la varianza total explicada R^2 la cual es de 32.2 %, un decremento menor en comparación al modelo con los ocho factores cuyo resultado para este indicador fue de 32.7 %, es decir, que con la propuesta se mantiene este indicador, el cual resulta moderado (sin dejar de ser significativo) según lo indica Chin (1998). Sin embargo, para Cohen (1988), resultaría de una explicación sustancial.

A continuación, se analizan los indicadores de bondad de ajuste para un análisis PLS. El indicador de bondad de ajuste que se compara con el RMSEA del CB-SEM, es el SRMR (Standardized Root Mean

resultado en un ajuste aceptable para continuar con la medición y las pruebas de hipótesis.

Adicionalmente, en esta sección se aprecia que son los factores de Interés-información política, Eficacia de los partidos políticos y la Desconfianza en los políticos y los partidos políticos los factores que tienen niveles de significancia altos acompañados de los valores p para prueba de dos colas, los cuales presentan valores por debajo del valor α de .05. También, se incluye el valor del efecto del tamaño de la muestra, effect size f^2 , el cual se interpreta como arriba de .35 fuerte, arriba de .15 moderado

Tabla 8

INDICADORES DE MEDICIÓN DEL MODELO COMPLETO

Efecto	Beta	ICohen's f^2	P-VALUE	T-VALUE	Resultado
INT -> AV	0.1978	0.0575	0.0000	4.4046	$t > 3.29$ con $p < 0.001$
EPP -> AV	0.4753	0.3304	0.0000	9.4075	$t > 3.29$ con $p < 0.001$
CPP -> AV	0.1835	0.0494	0.0000	3.6587	$t > 3.29$ con $p < 0.001$

Fuente: Elaboración propia por medio de la suite de AMOS que acompaña a SPSS versiones 23.0.

y arriba de .02 débil (Cohen, 1988). Como se puede apreciar, en este modelo, el factor CPP presenta un indicador de .049, el de INT de .057, y el de EPP de .330, quedando todos con mejoras significativas en contraste con el modelo completo.

Finalmente, se aprecia que los tres factores modifican significativamente el apoyo a la votación, incluso mejorando sus valores así como en el caso de la Desconfianza en los políticos y partidos políticos, incrementándose el nivel de significancia. Por lo tanto, se confirma a través de los dos métodos que ese es el modelo que predice de forma más eficiente el compromiso político o apoyo a la votación para los jóvenes estudiantes del segmento Millennial.

CONCLUSIONES

Como se puede apreciar del resultado del análisis, algunas de las conclusiones que se han presentado en trabajos anteriores se repiten en este. La primera, tiene que ver con la consistente desconfianza que existe en el joven Millennial con respecto a varios elementos del proceso político.

No les tienen confianza a las instituciones, pero sobre todo a los partidos políticos. Sea cual fuere su ideología, simplemente no hay confianza. Esto, dada la significancia del factor Confianza en los Partidos Políticos y Política, que en realidad se traduce en desconfianza al revisar los ítems los cuales se leen: en general, los partidos políticos en México no ofrecen opciones reales a los electores porque no han modificado su ideología. Como se puede apreciar, hay también una sensación de anacronismo en el discurso político, pues se aprecia la ideología sin cambios.

También, que el discurso ha sido enfocado a distraer, en lugar de atraer la atención a los problemas serios que vive el país. Queda claro, además, que el discurso para obtener votos es uno, pero que, una

vez ganadas las elecciones, las promesas de campaña se olvidan y rara vez se cumplen.

Los jóvenes tienen claro que a los políticos y partidos no les interesan sus problemas, sino sus votos. Adicionalmente, el joven mexicano piensa que los partidos políticos han sido el instrumento polarizador de los ciudadanos que ha tenido resultados más importantes para efecto de mantener la desunión civil. En cuanto al papel del gobierno en lo particular, la gente joven percibe que no es del interés sus necesidades y situación.

Y en el caso de los diputados y senadores, queda una sensación de distancia al poder. Es decir, que se perciben como distantes y que rara vez consultan o vuelven a tener esa comunicación con sus representados.

Sin embargo, un resultado que salta a la vista es el que tiene que ver con la Eficacia de los Partidos Políticos y Política, que tiene relación con la idea de que, aunque no tengo confianza en las instituciones y los Partidos Políticos, de todos modos, espero resultados una vez que voto por ellos, y siento que tengo el derecho a exigir que funcione eficazmente el funcionario una vez que está en el poder. Es decir, no hay confianza en las instituciones, ni mucho menos en la estructura del poder, sin embargo, tampoco siento que puedo hacer algo para cambiarlas. Luego, una vez que voto y sea el representante de cualquier partido, voy a exigir o solicitar una atención eficaz y voy a exigir mis derechos como ciudadano por parte del gobierno.

Esto, como resultado del efecto significativo que tienen los ítems combinados que relacionan preguntas como esta: Los legisladores se esfuerzan por cuidar los intereses de las personas del distrito al que pertenece, percepción que debería prevalecer independientemente del partido que ganase el puesto.

Y, evidentemente, si creo esto, voy a apoyar el proceso en general, pues de alguna manera encuentro solaz en la creencia de que esto va a suceder si

yo participo. Queda como una futura línea de investigación el evaluar con más claridad si este es el caso, que de alguna manera este efecto de la eficacia tiene que ver con el control, que funciona como un mecanismo de control posterior a la elección.

El tercer resultado tiene que ver con el interés/información política. No se midió si es que los jóvenes Millennials obtienen la información que reciben del Internet directamente, se les preguntó si frecuentemente prestaban atención a la información noticiosa en los medios, y esto resultó muy significativo. Es decir, el joven Millennial está informado (o al menos así se auto percibe).

También, se encuentra interesado en los eventos políticos, y precisamente se le preguntó con respecto a la votación reciente que se llevó a cabo en el año 2018 en México para elegir nuevo presidente de la República en la que fue considerada como una elección histórica al haber ganado el candidato Andrés Manuel López Obrador con un abrumador 53 % de los votos.

Además, ganó en 31 de los 32 estados que conforman la República Mexicana, dejando en claro la popularidad y el alcance de su proyecto político cuando menos en el área de difusión. Y sobre todo, dejando claro que en esta ocasión el voto de la gente joven menor de 39 años y 12 millones de jóvenes Millennial fueron los que hicieron la diferencia con otras elecciones.

Los Millennials, denominados la generación más conectada, representaron 40 % de la lista nominal en los comicios de julio. Y como lo indican investigaciones que se han llevado a cabo previamente, estos jóvenes se han instruido por medio de internet, específicamente, de las redes sociales de donde obtienen los insumos para generar un pensamiento, el cual es, en comparación al de sus predecesores, más global, multicultural y agresivo dada la naturaleza del medio de donde emana la información.

Sin embargo, también es una generación comprometida con su país, y participan del proceso electoral dado que es un mal necesario para lograr un bien, tal como se reporta en el estudio llevado a cabo por la nación 321, un startup, empresa emergente, que vierte sus contenidos de comunicación en su página web:

“Estas elecciones pienso votar porque siento un compromiso con el país”, dice Fernando López, de 23 años. “Puedes decir muchas cosas con tu voto, como tu desacuerdo con el gobierno actual. Más que una herramienta de cambio, el voto es un síntoma”, agrega el estudiante de Comunicación. Un síntoma de que la generación más joven se toma muy en serio lo que sucede en su país y les preocupa el devenir de México. (<https://www.nacion321.com/>)

Estos jóvenes, utilizan el voto como un arma, como una voz que se les ha sido negada durante mucho tiempo, como un instrumento de activismo y como una forma de manifestar su presencia.

Es por ello por lo que se aprecia en el modelo cómo es que estos elementos afectan el apoyo a las votaciones, cómo es que se utilizan éstas como un medio de comunicación masivo que sirve para evidenciar el sentir y pensar de una generación que en México se considera o denomina como “nini”, porque ni estudia ni trabaja.

Tan significativa es su participación que dejó en claro el hartazgo y decepción, así como la necesidad de manifestarse a través del uso de un derecho constitucional innegable del voto, derecho que no les puede ser quitado tan fácilmente, a diferencia de las oportunidades. Denominado en esta ocasión, “el voto de castigo” para el partido que ha ostentado el poder por tantos años en el país. Sin embargo, los demás no quedaron exentos al evaluar la evidencia de la penalización que se hizo también de diversos poderes en los niveles más altos de la estructura

política tales como los peldaños en la cámara de diputados y senadores, dejando conformada una mayoría del partido que arropó al candidato ganador y sus alianzas.

Es así, que se reportan los hallazgos significativos de esta investigación y donde se aconseja continuar con la aplicación para los siguientes tres años, esto con el objeto de darle seguimiento a la información presentada y obtener los datos más recientes de una generación que ha sido motivo de mucha incompreensión y que está a algunos años de desaparecer.

REFERENCIAS

- Almond, G. & Verba, S. (1963), *La cultura cívica. Estudios sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid: Euramérica.
- Anderson, J. C., y Gerbing, D. W. (1988), “Structural equation modeling in practice: A review and recommended two-step approach”, en *Psychological bulletin*, 103(3), 411.
- Arias-Cardona, A. M. & Alvarado, S. V. (2015), “Jóvenes y política: de la participación formal a la movilización informal”, en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13 (2), pp. 581-594.
- Bagozzi, R. P., Yi, Y., y Singh, S. (1991), “On the use of structural equation models in experimental designs: Two extensions”, en *International Journal of Research in Marketing*, 8(2), 125-140.
- Balmas, M., y Sheafer, T. (2010), “Candidate image in election campaigns: Attribute agenda setting, affective priming, and voting intentions”, *International journal of public opinion research*, 22(2), 204-229.
- Barbosa, M. F., y Goldstein, H. (2000), “Discrete response multilevel models for repeated measures: an application to voting intentions data”, *Quality and Quantity*, 34 (3), 323-330.
- Barret, M. (2020) *El compromiso cívico y político de la juventud y la ciudadanía mundial*, Ginebra, Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/es/chronicle/article/el-compromiso-civico-y-politico-de-la-juventud-y-la-ciudadania-mundial>. Consultado el 15 de febrero de 2018.
- Benedicto, J. (2008). “La juventud frente a la política: ¿desenganchada, escéptica, alternativa o las tres cosas a la vez?”, en *Revista de Estudios de Juventud*, 81: 13-30. Disponible en: <http://www.injuve.es/sites/default/files/documentos-1.pdf>. Consultado el 25 de mayo de 2019.
- Benedicto, J. y E. Luque (2006), “¿Jóvenes despolitizados? Visiones y condiciones de la ciudadanía en tiempos difíciles”, en *Panorama Social*, 3, pp. 108-119. Disponible en: <http://www.injuve.es/sites/default/files/documentos-1.pdf>. Consultado el 15 de febrero de 2018.
- Bentler, P. M. (1978), “The interdependence of theory, methodology and empirical data. Causal modeling as an approach to construct validation”, en D. B. Kandel (Ed.), *Longitudinal research on drug use. Empirical findings and methodological issues*. Nueva York, Wiley.
- Bobbio, N. (2002), *Diccionario de Política*, 13ª edición, México, Ed. Siglo XXI.
- Brosius, H. B., y Kepplinger, H. M. (1992), “Beyond agenda-setting: The influence of partisanship and television reporting on the electorate’s voting intentions”, en *Journalism Quarterly*, 69 (4), pp. 893-901.
- Bustos, P. (1997), “Jóvenes: Reflexiones en torno al tema de la participación y la política”, en *Última Década*, 7, 97-122. Disponible en <http://www.redalyc.org/>

- articulo.oa?id=19500707. Consultado el 17 de marzo de 2020.
- Campbell, A., Gurin, G., & Miller, W. E. (1954). *The voter decides*. Row, Peterson, and Co.
- Campbell, D. T. (1960), "Blind variation and selective retentions in creative thought as in other knowledge processes", en *Psychological Review*, 67(6), pp. 380–400.
- Campbell, DT y Fiske, DW (1959), "Validación convergente y discriminante mediante la matriz de múltiples métodos y retratos", en *Psychological Bulletin*, 56 (2), pp. 81-105.
- Carreras, M., y İrepoğlu, Y. (2013), "Trust in elections, vote buying, and turnout in Latin America", en *Electoral Studies*, 32(4), pp. 609-619.
- Carrol, J. (2008), *Variaciones sobre Teoría de la Democracia de Giovanni Sartori*, Guatemala, Ed. Artemisa.
- Chin, W. W. (1998), "The partial least squares approach to structural equation modeling", en *Modern methods for business research*, 295 (2), pp. 295-336.
- Civelek, M. E. (2018), "Comparison of Covariance-Based and Partial Least Square Structural Equation Modeling Methods under Non-Normal Distribution and Small Sample Size Limitations", en *Eurasian Econometrics, Statistics & Emprical Economics Journal*, 10, pp. 39-50.
- Cohen, J. (1988), *Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences*, NJ, Lawrence Erlbaum, Mahwah.
- Corduneanu, I. (2012), "Jóvenes, ¿un lujo de clase? Juventud y actitudes políticas hacia el 2012", en *Revista Mexicana de Opinión Pública*, (19), pp. 77-95.
- Cronbach, L. J., & Meehl, P. E. (1955), "Construct validity in psychological tests", en *Psychological Bulletin*, 52(4), pp. 281–302.
- Cuna Pérez, E. (2006), "Reflexiones sobre el desencanto democrático. El caso de los partidos políticos y los jóvenes en la ciudad de México", en *Sociológica*, 21 (61), pp.95-133.
- De Ullibarri Galparsoro, L., y Pita Fernández, S. (1999), "Medidas de concordancia: el índice de Kappa", en *Cad Aten Primaria*, 6, pp. 169-171.
- Durand, M. (1998), *La cultura política de los alumnos de la UNAM*, México, UNAM.
- Elam, C., Stratton, T., y Gibson, D. D. (2007), "Welcoming a new generation to college: The millennial students", en *Journal of College Admission*, pp. 195, 20-25.
- Escobedo Portillo, M. T., Hernández Gómez, J. A., Esteban Ortega, V., y Martínez Moreno, G. (2016), "Modelos de ecuaciones estructurales: características, fases, construcción, aplicación y resultados", en *Ciencia & trabajo*, 18 (55), pp. 16-22.
- Estrada, F., (2017), "La Rebelión de los Ojalateros: Levantamientos Henriquistas en el México de los 50-60's". <http://www.blogdeizquierda.com/> México.
- FEMOSPP (2008), *Informe Histórico presentado a la sociedad mexicana: Fiscalía especial FEMOSPP* [Serie: México: Genocidio y delitos de lesa humanidad. Documentos fundamentales 1968-2008. Tomo IX]. México, Comité 68.
- Fornell, C., y Larcker, D. F. (1981), "Evaluating structural equation models with unobservable variables and measurement error", en *Journal of marketing research*, pp. 39-50.
- Gutiérrez, H. (2019), "Intención de voto y la evaluación de los candidatos: los jóvenes mexicanos en 2018", en *RIPS: Revista De Investigaciones Políticas Y Sociológicas*, 18(1), 45-66. <https://doi.org/10.15304/rips.18.1.5755>

- Hahn, C. L. (2010), "Comparative civic education research: What we know and what we need to know", en *Citizenship Teaching & Learning*, 6 (1), pp. 5-23.
- Hair, J. F., Marcelo, G., y Vijay P. (2014), AMOS covariance-based structural equation modeling (CB-SEM): guidelines on its application as a marketing research tool. *Brazilian Journal of Marketing*, 13 (2).
- Henn, M., y Foard, N. (2014), "Social differentiation in young people's political participation: the impact of social and educational factors on youth political engagement in Britain", en *Journal of Youth Studies*, 17 (3), pp. 360-380.
- Henseler, J., Hubona, G. y Ash Ray, P. (2016), "Using PLS path modeling in new technology research: updated guidelines", en *Industrial Management & Data Systems*, 116 (1), pp. 2-20. Disponible en: <https://doi.org/10.1108/IMDS-09-2015-0382>. Consultado el 11 de agosto de 2020.
- Henseler, J., Ringle, C. M., y Sarstedt, M. (2015), "A new criterion for assessing discriminant validity in variance-based structural equation modeling", en *Journal of the academy of marketing science*, 43 (1), pp. 115-135.
- Henseler, J., Ringle, C. M., y Sinkovics, R. R. (2009), "The use of partial least squares path modeling in international marketing", en *Advances in international marketing*, 20, pp. 277-319.
- Hernández, M. (2011), "El compromiso cívico y político de los jóvenes y el rol de las nuevas tecnologías en educación: modelos de e-democracia", en *Revista interuniversitaria de formación del profesorado*, 71, p. 101.
- Hooper, D., Coughlan, J., y Mullen, M. (2008). "Structural equation modelling: Guidelines for determining model fit", en *Electronic Journal of Business Research Methods*, 6 (1), pp. 53-60.
- IMJUVE (28 de noviembre de 2011), Encuesta Nacional de Juventud 2010. Resultados generales, México, SEP/IMJUVE/Gobierno de México, Disponible en: <http://politicadejuventud.celaju.net/wp-content/uploads/2014/05/Encuesta-Juv-2010.pdf>. Consultado el 18 de marzo de 2020.
- Instituto Nacional Electoral (2019), Promueve el INE participación de las y los jóvenes en actividades político-electorales. Boletín 341. México, INE. Disponible en: <https://centralectoraleline.mx/2019/11/27/promueve-ine-participacion-las-los-jovenes-actividades-politico-electorales/>. Consultado el 14 de enero de 2020.
- Kiesa, A., Orlowski, A. P., Levine, P., Both, D., Kirby, E. H., Lopez, M. H., y Marcelo, K. B. (2007). *Millennials Talk Politics: A Study of College Student Political Engagement*. Center for Information and Research on Civic Learning and Engagement (CIRCLE).
- Latinobarómetro (2008), Informe 2008, Santiago de Chile, Corporación latinobarómetro. Disponible en: https://www.latinobarometro.org/docs/informe_latinobarometro_2008.pdf. Consultado el 13 de febrero de 2020.
- Meixueiro Nájera, G. (2007), "Conocimiento y accesibilidad. Condiciones para el ejercicio de los derechos de los jóvenes", en *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 34.
- Mizrachi, Y. (1995). *Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México*. Política y Gobierno, pp. 177-205.
- Ng, E. S., Schweitzer, L., y Lyons, S. T. (2010), "New generation, great expectations: A field study of the millennial generation", en *Journal of Business and Psychology*, 25 (2), pp. 281-292.

- Paramio, L. (1999), "Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias", en *Revista Española de Ciencia Política*, 1. pp. 81-95.
- Parés, M. (2014), "La participación política de los jóvenes ante el cambio de época: estado de la cuestión", en *Metamorfosis, Revista del Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud*, núm. 0, pp. 43-55.
- Passy, F., y Giugni, M. (2000, Marzo), "Lifespaces, networks, and sustained participation in social movements: A phenomenological approach to political commitment" en *Sociological Forum*, 15 (1), pp. 117-144.
- Peng, N., y Hackley, C. (2009), "Are voters, consumers? A qualitative exploration of the voter-consumer analogy in political marketing", en *Qualitative Market Research: An International Journal*, 12 (2), pp. 171-186.
- Reimers, F., & Cárdenas, S. (2010), "Youth civic engagement in Mexico", en *Handbook of research on civic engagement in youth*, 139-160.
- Schulz, W., Ainley, J., Friedman, T., & Lietz, P. (2011), *ICCS 2009 Latin American Report: civic knowledge and attitudes among lower-secondary students in six Latin American countries*, Amsterdam, IEA/NFER/ACER/ Università degli Studi Roma Tre.
- Stewart, A. J., y Healy, J. M. (1986), "The role of personality development and experience in shaping political commitment: An illustrative case", en *Journal of social issues*, 42 (2), pp. 11-31.
- Tocqueville, A (1969), *Democracy in America*, Nueva York, Doubleday and Company, Inc.,
- Torney-Purta, J. (2002), "Patterns in the civic knowledge, engagement, and attitudes of European adolescents: The IEA Civic Education Study", en *European journal of education*, 37 (2), pp. 129-141.
- Torney-Purta, J., Lehmann, R., Oswald, H., & Schulz, W. (2001), *Citizenship and education in twenty-eight countries: Civic knowledge and engagement at age fourteen*. Amsterdam, IEA Secretariat.
- Urbina, G. A. (2014), *De jóvenes a adultos y de estudiantes a ciudadanos: Un estudio sobre la relación entre el proceso de activación cívica y la transición a la vida adulta en jóvenes universitarios de la ciudad de México*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencia Social, México, El Colegio de México.
- Vaske, J. J., y Donnelly, M. P. (1999), "A value-attitude-behavior model predicting wildland preservation voting intentions", en *Society & Natural Resources*, 12 (6), pp. 523-537.
- Verba, S., & Almond, G. A. (1963), *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*, Princeton University Press.
- West, S. G., Taylor, A. B., y Wu, W. (2012), "Model fit and model selection in structural equation modeling", en *Handbook of structural equation modeling*, 1, pp. 209-231.
- Westholm, A. y Niemi, R. G. (1986), "Youth Unemployment and Political Alienation", en *Youth & Society*, 18 (1), pp. 58-80.
- Wong, K. K. K. (2013), "Partial least squares structural equation modeling (PLS-SEM) techniques using SmartPLS", en *Marketing Bulletin*, 24 (1), pp. 1-32.
- Wüst, A. M. (2000), "New citizens—new voters? Political preferences and voting intentions of naturalized Germans: a case study in progress", en *International Migration Review*, 34 (2), pp. 560-567.
- Youngblood, S. A., DeNisi, A. S., Molleston, J. L., y Mobley, W. H. (1984), "The impact of work environment, instrumentality beliefs, perceived labor union image, and subjective norms on union voting intentions", en *Academy of Management Journal*, 27(3), pp. 576-590.

La teoría organizacional en la Administración Pública: ¿una ciencia administrativa, ciencia organizacional o ciencia política?

Organizational theory in Public Administration: An administrative science, organizational science or political science?

Fecha de recepción: 19 de enero de 2021

Fecha de aceptación: 15 de agosto de 2022

*José Juan Sánchez González**

RESUMEN

El objetivo del artículo es describir las implicaciones que ha tenido la teoría organizacional dentro de la administración pública como disciplina científica a lo largo de su desarrollo teórico. Tiene el carácter de exploratorio para reflexionar sobre las implicaciones de los estudios organizacionales en el campo diverso de la administración pública. Mediante la investigación documental en la revisión del estado del arte de dicha teoría, se pueden identificar tres consideraciones teóricas o supuestos a comprobar: 1) la teoría organizacional tiene un principio de unicidad, es decir, su conocimiento es aplicable a la administración pública y privada, por lo que se concibe como ciencia administrativa; 2) la teoría organizacional es una ciencia organizacional por el hecho de que tiene aplicación genérica en toda clase de organizaciones sin distinción entre públicas o privadas; 3) la teoría organizacional que parte del supuesto de la complejidad y naturaleza política de la administración pública, diferenciada de la privada, puede generar una ciencia política con énfasis organizacional. Esta última postura, supone que la administración pública tiene elementos organizacionales en su contexto de ciencia política, lo que puede enriquecer su carácter interdisciplinario.

PALABRAS CLAVE: Teoría organizacional, administración pública, ciencia administrativa, ciencia política.

ABSTRACT

The objective of the article is to describe the implications that organizational theory has had within Public Administration as a scientific discipline throughout its theoretical development. It has an exploratory nature to reflect on the implications of organizational studies in the diverse field of Public Administration. Through documentary research in the review of the state of the art of organizational theory, three theoretical considerations can be identified that can be considered as assumptions to be verified: 1) organizational theory has a principle of uniqueness where its knowledge is applicable to public administration and private, so it is conceived as an administrative science; 2) organizational theory is an organizational science due to the fact that it has generic application in all kinds of organizations without distinction of public or private; 3) the organizational theory that starts

* Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo-e de contacto: camerlista@hotmail.com

from the assumption of the complexity and political nature of public administration, differentiated from private administration, can generate a political science with an organizational emphasis. This last position assumes that Public Administration has organizational elements in its Political Science context, which can enrich its interdisciplinary nature.

KEY WORDS: Organizational theory, public administration, administrative science, political science.

INTRODUCCIÓN

La administración pública como disciplina científica ha tenido diversos *focus* y *locus* como orientaciones del objetivo de estudio que es la actividad organizadora del Estado. Los enfoques clásicos como Estado, gobierno, poder ejecutivo, poderes públicos y la burocracia destacaron como estudios que enfatizaron la importancia de la administración pública como actividad estatal. Mientras que los enfoques modernos de la disciplina han sido los estudios organizacionales, las políticas públicas (*policy*), la gerencia pública (*management*), la gobernanza (*governance*) y en menor medida, el nuevo institucionalismo. Tanto las orientaciones clásicas como modernas han conformado lo que Waldo había denominado “núcleo epistemológico” que constituye el núcleo central del estudio del objeto del campo disciplinario (Sánchez, 2019).

La administración pública como disciplina científica ha tenido tres grandes paradigmas. En el primero, era considerada dentro del campo de la ciencia administrativa por lo que no tenía un estatus propio y se mezclaba con la administración de negocios, en donde los estudios organizacionales tienen una unicidad de principios que son aplicables tanto en la administración pública como en la administración de negocios, donde los ámbitos públicos y privados serían indistintos, por lo que solo habría una teoría administrativa

unificada. En el segundo, la administración pública fue entendida como ciencia organizacional a partir de la propuesta de Simon (1947) en el sentido que el objeto de estudio de la administración pública deben ser las organizaciones, lo que implicaría que sería primordialmente una ciencia organizacional libre de valores. La organización era el objeto de estudio del campo disciplinario, y donde no había diferencia entre organizaciones públicas, privadas o sociales. Y un tercer paradigma, donde el gobierno es diferente porque es política de acuerdo con Appleby (1945) y Allison (1979) en el sentido de que la administración pública y la administración privada son similares en los asuntos “menos importantes”, entonces, la administración pública es una ciencia política que tiene orientaciones “organizacionales” pero que va más allá de solo considerarse una ciencia organizacional. En esta postura se puede integrar los supuestos organizacionales con la consideración de reconocer su carácter político y su identidad propia diferente de la Administración de negocios.

Una primera consideración la aportan Harmon y Mayer (1999) quienes consideran que pocos negarían que un conocimiento de las organizaciones es esencial para el estudio y la práctica de la administración pública. La teoría de las organizaciones fue elaborada en su mayoría por especialistas de otras disciplinas, que han “penetrado prácticamente inalterada en sustancia e interpretación las permeables fronteras de la administración pública académica” (23). El resultado ha sido el surgimiento de bastiones de actividad teórica aislados unos de los otros, y lo que es más importante, de la experiencia práctica de los administradores públicos.

Una segunda consideración parte de la idea de que desde hace muchos años se trabaja en temas de organización en el sector privado en el campo disciplinario. Para Subirats (1993) los textos ya clásicos demuestran como es difícil

separar la reflexión sobre la organización de los grandes cambios producidos en los mecanismos productivos del sistema económico. En el sector público, cada vez es más consciente de la importancia de los problemas de organización en administraciones crecientemente preocupadas por rendimientos y costes. “Si Taylor o Fayol constituyen puntos de partida insustituibles para cualquier introducción al mundo del *management*, Weber representa ese mismo punto de partida en la reflexión sobre la burocracia pública y la estructura de funcionamiento de las administraciones públicas contemporáneas” (16).

Hoy la organización ha cambiado de formas, al mismo tiempo que cambiaba el sistema productivo de nuestro entorno. Las macroorganizaciones de que hablaban Taylor, Fayol y Weber, pensadas desde lógicas racionales y con pretensiones de acercar el mundo organizativo al mundo maquinal, han tenido que enfrentarse a unos tiempos de alta tecnología y de gestión de servicios en los que lo importante es la capacidad de escuchar al cliente, al ciudadano. Subirats (1993) cita a Crozier quién afirmaba que lo que caracteriza el mundo de la libertad, de la calidad y de la primacía de las relaciones humanas en el que estamos entrando no es precisamente menos organización, sino más organización “La paradoja moderna», afirmaba, «es que cuanto más libres han de ser los individuos, más necesaria es una organización que permita una anarquía humanamente aceptable”. Sin duda se trata de otras organizaciones, más flexibles, más abiertas, más tolerantes, pero siempre organizaciones que implicarán límites, controles o dirección. Y ello es así tanto en el sector privado como en la nueva administración pública que pretende ser cada vez más capaz de dar respuesta a unos ciudadanos conscientes de sus derechos y de sus necesidades.(16-17).

Por todo lo expuesto, el objetivo del artículo es describir en el desarrollo teórico de la administración pública la relevancia de la teoría organizacional en tres paradigmas teóricos como: 1) como ciencia administrativa; 2) como ciencia organizacional; y 3) como ciencia política. A partir de autores clásicos y contemporáneos que han realizado aportaciones de la teoría organizacional desde diferentes disciplinas sociales, es factible confrontar sus postulados con la realidad de la administración pública moderna. Por ello, el texto se divide en cuatro apartados. Primero, a partir del principio de unicidad y mimetismo organizacional supone que la administración pública es una ciencia administrativa. Segundo, se describe los supuestos teóricos de la teoría organizacional como si la administración pública fuera una ciencia organizacional. Tercero, se describen los planteamientos de diversos autores que suponen una línea de investigación alternativa para conformar supuestos organizacionales que reconocen la naturaleza política de la administración pública como ciencia política. Y cuarto, la administración pública como ciencia política tiene elementos organizacionales que pueden enriquecer sus aportaciones interdisciplinarias. Al final, se presentan algunas ideas que pueden ser consideradas como conclusiones y la bibliografía empleada.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO CIENCIA ADMINISTRATIVA

La administración pública como ciencia administrativa agrupa un conjunto de posturas teóricas que suponen que los principios organizativos son universales en toda clase de organizaciones, públicas, privadas o sociales. Bajo esta postura no existe una diferencia ontológica entre ambos campos disciplinarios, sino preceptos teóricos universales comunes que los hacen formar parte de una ciencia administrativa. Existe en esta postura el mimetismo organizacional

donde el conocimiento de las organizaciones privadas puede aplicarse a las organizaciones privadas. Los fundamentos de la ciencia administrativa suponen que el objeto de estudio y el estudio del objeto son los mismos, por lo que la teoría administrativa es aplicable a los dos ámbitos administrativos: el sector privado y el sector público.

Metcalf (1885) a finales del siglo XIX sostenía la necesidad e importancia de una ciencia de la administración. En ese mismo sentido, Gulick (1937) establecía los principios de una Ciencia de la Administración aplicables a cualquier tipo de organización. Mosher y Cimminio (1961) establecían en su texto clásico la necesidad de conformar una ciencia de la administración. Textos de ciencia administrativa como los de Debbash (1972) y Gournay (1966) que son libros de consulta introductorios en la materia. Langrod (1966) afirmaba que la ciencia de la administración debe reclamar autonomía y dejarse de hablar de “ciencias administrativas”, porque ello sugiere tener desacuerdos y carencia de unidad. Por su parte, Chevalier y Loschak (1983) sostenían que la ciencia de la administración se encontraba por su carácter “complejo y fragmentado” (11). Más recientemente, Baena (1984) también continuaba con esta tradición europea, afirmando que la ciencia de la administración es un campo de estudio multidisciplinario (citado por Sánchez, 2007).

El taylorismo impulsó la creación de un movimiento de ciencia de la administración que alcanzó su clímax con la publicación de *Ensayos sobre la Ciencia de la Administración*. Su editor, Luther Gulick (1974), proclamó la inminente revelación de los verdaderos principios de administración, que serían descubiertos a través de la investigación científica. Estos principios, como la unidad de mando y el número óptimo de subordinados, orientarían a los directores en la consecución de los objetivos más importantes: la

coordinación y el control (Urwick, 1974). “En la ciencia de la administración, sea pública o privada, el bien básico es la eficiencia” (Gulick y Urwick, 1985, 469). Otra de sus grandes contribuciones fue el llamado POSDCORB, para explicar el proceso administrativo público (Fitch, 1990).

En las décadas de 1920 a 1930, fueron eminentes investigadores del sistema taylorista y activos propagandistas de la “administración científica” Henry Gantt, Frank B. Gilberth, Lillian Gilberth, Horace Hathway, Sanford Thompson y Harrington Emerson. En este periodo aparecen y adquieren una rápida propagación las nuevas profesiones de “consultores de administración” o “expertos en problemas de rendimiento del trabajo”, crece el número de escuelas, colegios y seminarios de administración. En términos generales, la gerencia científica se preocupó por optimizar el esfuerzo a nivel de taller o de operación y, por tanto, fue un tratamiento micro. En contraste, durante la primera mitad del siglo XX, se desarrolló un cuerpo de conocimientos cuyo propósito primario era establecer principios administrativos amplios, a niveles organizacionales más altos (Galván, 1980). Se dio énfasis al desarrollo de conceptos macro. Simon (1988: 21) se refería a este cuerpo de conocimientos como una “teoría de la gerencia administrativa”, otros escritores lo llaman la “teoría tradicional o clásica de la Administración”.

Adicionalmente, a los trabajos de Taylor, debe colocarse la obra de Henri Fayol, *Administration Industrielle et Générale*, aparecida en 1916, quien comenzó a desarrollar ideas sobre la administración y en 1900, en un folleto presentado en el Congreso Internacional de Minas y Metalurgia sostuvo:

todos los empleados de una organización participan, en mayor o menor grado, en la función de la administración (...) y tienen la oportunidad para

ejercitar sus facultades administrativas y de que se le reconozca por ello. Los que son particularmente talentosos pueden subir de los grados más bajos a los más altos de la jerarquía organizacional (Da Silva, 2002: 144).

Así, los catorce principios generales de la administración para Fayol como son: la división del trabajo, la autoridad, la responsabilidad, la disciplina, la unidad de mando, la convergencia de esfuerzos, la estabilidad del personal, la remuneración adecuada según las capacidades que presenta cada trabajador, deduciéndose que hay solo una administración que se aplica para todas las organizaciones. Para Morejón (2016) no obstante, esto significa, que puede ser de carácter privado o público, existiendo algunas semejanzas y diferencias en cada caso. Así se nota en el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales se rigen por los principios y funciones administrativas, coordinando cada uno sus acciones y llevando a cabo sus actividades. En esta postura, la importancia de la administración pública para el desarrollo, surgimiento y consolidación de cualquier organización, independientemente de la actividad de producción de bienes o servicios que realice. Ello, a su vez, es aplicable a los dos tipos de organizaciones, ya sea en el ámbito público o privado, donde lo que se busca es la obtención del superávit organizacional para así alcanzar el desarrollo organizacional (Morejón, 2016).

Los estudios organizacionales pueden aportar un conocimiento útil y aplicado, tanto a la administración como a la administración pública, en una visión de mimetismo organizacional por el cual lo que se analiza en el ámbito privado de las empresas como organizaciones se puede reproducir y aplicar en el ámbito del sector público de manera casi instintiva. Esta modalidad ya fue aplicada en el traslado de la gestión privada hacia la gestión pública en el

paradigma del gerencialismo (*management*) con resultados mixtos en las organizaciones estatales, pero con fragmentación, dispersión del control y una pérdida de la visión de los ciudadanos por la de clientes.

Para Chiavenato (2003) los autores clásicos de esta corriente teórica concebían sólo en términos lógicos, formales, rígidos y abstractos, sin dar la debida importancia a los aspectos psicológico y social de la organización. Se circunscriben a la organización formal y recurrían a esquemas lógicos y preestablecidos, que deben servir de guía a las organizaciones y ser la base de éstas. Este enfoque de la organización formal es demasiado simplificada, de ahí la crítica contundente hecha a esta visión simplista y reduccionista de la actividad organizacional (Chiavenato, 2003). Además, había ausencia de trabajos experimentales, una confianza en el racionalismo en la administración, un enfoque incompleto de la organización y un sistema cerrado organizacional.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO CIENCIA ORGANIZACIONAL

Los estudios organizacionales parten del supuesto teórico de que la administración pública es una ciencia organizacional, la cual sería la única posibilidad de convertirse en una ciencia plena de acuerdo con los postulados de Simon. La denominación de “Teoría de la Organización” implica ya la postura de que sus estudios son una teoría coherente, sistemática y con categorías estructuradas que producen principios y relaciones causales explicadas por sus axiomas sujetos a comprobación. Esta orientación llevaría a que más que una ciencia de la administración pública sería una ciencia organizacional aplicable indistintamente en el sector privado y público bajo un principio de unicidad ontológica.

El *focus* del estudio del objeto de la administración es el estudio de la organización –o teoría de la organización, como se le conoce. Ésta se desarrolló paralelamente a la administración pública y en ocasiones se han superpuesto, confundiendo o relativizando sus fronteras disciplinarias con otros campos de estudio. Simon postularía en 1947, en su tesis doctoral en ciencias políticas, la unicidad de la administración, eliminando toda frontera entre administración pública y privada, para constituir la teoría de la organización como disciplina universal del fenómeno organizacional (Ibarra y Montaña, 1992). Además, que esta ciencia organizacional estaría libre de valores para ser lo más objetiva posible. Para Simon, en su visión positivista lógica esta vía era la única factible para lograr su cientificidad como campo de estudio.

En forma general, se puede definir la teoría de la organización como una ciencia social de “segunda generación” –dados sus antecedentes directos en la sociología, en la economía y en la psicología–, que estudia desde una perspectiva interdisciplinar a todas las organizaciones, ya sean éstas empresas dedicadas a la producción de bienes y servicios o estructuras administrativas dedicadas a tareas de regulación y negociación (Ramío y Ballart, 1993), pero desde la perspectiva organizacional pública. Esta opinión nos parece limitada, ya que la teoría organizacional solo es una orientación teórica dentro de un objeto de estudio más amplio que es la administración pública.

En el cuadro No. 1 se resumen los enfoques de la teoría organizacional con sus representantes más conocidos, como un punto de partida para describir a la administración pública como ciencia organizacional:

Cuadro 1

ENFOQUES DE LA TEORÍA ORGANIZACIONAL

Enfoques	Escuelas y representantes		
Enfoques clásicos	Dirección científica y administrativa	Estructuralismo	Escuela de las relaciones humanas
	Taylor y Fayol	Weber, Selznick	Mayo, Likert, McGregor, Argyris
Enfoques neoclásicos	Neorracionalismo	Neoestructuralismo	Teoría Contingencias
	Simon, March, Linblom	Crozier, Mayntz	Lawrence, Lorsch, Kast, Rosenzweig
Enfoques contemporáneos	Análisis longitudinal Análisis Interorganizativo Economía organizativa Cultura y aprendizajes organizacionales Decisiones y ambigüedad Poder y conflicto en las organizaciones Poder y conflicto en las organizaciones Cambio organizativo		

Fuente:Elaboración propia con base en Ramío, 1999: 33.

La teoría de la organización recibe de varios autores aportaciones a su enfoque teórico. Taylor (1911) vio en las técnicas de su propuesta de la organización científica del trabajo aumentaba la productividad de las organizaciones; Fayol (1916) con la elaboración científica de los principios de la función administrativa; Gulick, Fayol, Mooney, Urwick y otros han subrayado el enorme aporte que han hecho a la investigación los principios de la organización de Max Weber (1966), creador del tipo ideal de la organización racional llamada burocracia; Mayo (1977) quien propone al hombre social en el contexto de las relaciones de trabajo en un contexto sociológico y como a la estructura organizacional tiene un enfoque social; Barnard (1938) demostró que las organizaciones son sistemas cooperativos entre directivos y empleados; Simon (1988) para quién la mejor manera de alcanzar una visión intensa entre la estructura y su funcionamiento de una organización es analizar la manera de la toma de decisiones y el comportamiento de los empleados tanto dentro como fuera de la organización; Gulick y Urwick (1973) con el POSDCORB y los principios de la administración aplicados a las organizaciones; Mintzberg (1974) quién dedicó sus estudios a las funciones de los gerentes dentro de las organizaciones; Mooney (1947) para quién toda organización realizaba una tarea colectiva que siempre se compone de la suma de muchas tareas individuales; Etzioni (1972) supone que el estudio de las organizaciones debía incluir el contexto nacional como el internacional; Hall (1983) quién afirmaba que vivíamos en una sociedad organizacional; Maynetz (1987) para quién la organización no es solo una forma de ordenación, sino también un elemento importante de dinámica social; y Bozeman (1999) para quién todas las organizaciones

son públicas, aunque algunas más que otras. Estos autores son los pensadores más representativos aunque los estudios organizacionales atraviesan parte del siglo xx y una buena parte del siglo xxi.

A pesar de que los problemas organizativos ocupaban la atención de directivos y administradores, así como de muchos libros escritos por estos profesionales, la teoría del comportamiento en la organización ocupaba un lugar insignificante en la ciencia social moderna de mitad del siglo xx (March y Simon, 1962). No obstante, resultaba claro que las organizaciones como instituciones sociales ejercían una influencia notable sobre la conducta de sus componentes y sobre la propia evolución de la sociedad. En este contexto, destaca la postura de Simon (1988) en el sentido de que la “organización” era importante, en primer lugar, porque en nuestra sociedad los hombres pasan la mayor parte de su vida adulta dentro de las organizaciones.¹ Ese medio ambiente suministra en gran parte la fuerza que moldea, desarrolla cualidades y hábitos personales. En segundo lugar, porque ofrece a aquellos que ocupan cargos de responsabilidad los medios para ejercer autoridad y de influir en los demás. En tercer lugar, porque al estructurar las comunicaciones determinaba las condiciones externas de la información en las cuales se toman decisiones (Simon, 1988: XV).

En la visión de Simon (1988) lo que constituye la preocupación central de la teoría administrativa es el límite entre los aspectos racionales y no racionales del comportamiento social humano. La teoría administrativa era la teoría de la racionalidad intencionada y limitada del comportamiento de los seres humanos, que se dan por satisfechos porque no tienen el ingenio para tratar de lograr el

¹La organización se define como: “al complejo diseño de comunicaciones y demás relaciones que se pueden producir en un grupo de seres humanos. Este diseño proporciona a cada miembro del grupo una gran parte de la información, de los supuestos, objetivos y actitudes que entran en sus decisiones, y también una serie de expectativas fijas y comprensibles de los que los demás miembros del grupo están haciendo y de la forma en que reaccionaran ante lo que él diga y haga. El sociólogo le denomina “sistema de funciones”, pero para la

máximo. Si es correcta la descripción de los procesos administrativos, entonces la construcción de una eficiente organización administrativa es un problema de psicología social. Este debe ser el enfoque operativo en el foco de atención en el estudio de una organización. Para el éxito de la estructura será juzgado por la forma como estos se realizan dentro de ella. En su trabajo la teoría administrativa se abordará desde este punto de vista: analizar la manera en cómo las decisiones y desarrollo de empleados operativos son influenciados por la organización (Simon, 1944: 16).

De acuerdo con Etzioni (1986) las organizaciones son una invención moderna. Las organizaciones ya existían en la antigüedad, pero no tenían ese nombre. Los faraones usaron las organizaciones para construir las pirámides.

Nuestra sociedad es una sociedad organizacional. Nacemos dentro de organizaciones, somos educados por ellas y la mayor parte de nosotros consumimos buena parte de nuestra vida trabajando para organizaciones. Empleamos gran parte de nuestro tiempo libre gastando, jugando y rezando en organizaciones. La mayoría de nosotros morirá dentro de una organización, y cuando llegue el día del entierro la organización más grande de todas —el Estado— deberá otorgar su permiso oficial. (Etzioni, 1986: 2)

De este modo, el estudio de la teoría de la organización es de suma importancia. La función de la organización en la sociedad humana es la de facilitar el esfuerzo y la realización del hombre, la de proporcionar un camino más fácil para hacer lo que de otra manera sería más complejo: “La organización es una forma de cooperación por medio de la cual dos o más personas son capaces de hacer lo que de otra forma no podrían hacer o no harían tan bien” (Merriam, 1980: 12).

La teoría de la organización como aproximación específica al estudio de las organizaciones formales, pretende tener un carácter integrador y reunir bajo un esquema teórico coherente todos aquellos aspectos que habían sido unilateralmente tratados por la escuela de las relaciones humanas, la teoría clásica de la ordenación científica y la teoría económica de la empresa (Mouzelis, 1973). Aparte de que este o no plenamente justificada esta pretensión de síntesis, la mejor comprensión de la nueva aproximación parece que obligaba a estudiar de manera en que había procurado la integración pretendida.

Al respecto, Mayntz (1987) utilizaba el concepto de organización porque designaba rasgos comunes importantes de estas formaciones sociales. La organización será analizada sociológicamente como unidades estructurales de la más alta significación para la sociedad moderna, entresacadas de entre todas las formas de fenómenos sociales. La organización no es solo una forma de ordenación, sino también un elemento importante de dinámica social (Maynetz, 1987).

Abundando en esta idea, para Hall (1983) se ha vuelto una frase común de que se vive en una sociedad organizacional. Las organizaciones nos rodean por todas partes. Nacemos en ellas y generalmente, morimos en ellas. Para este autor las organizaciones impactan en el individuo, en las clases, en la comunidad y en la sociedad (Hall, 1983). Primero, el destino del hombre en las organizaciones es un tópico que se debate con vehemencia. La forma en la cual las personas reaccionan ante su trabajo es consecuencia de expectativas propias y de las características de la organización. Las personas no solo trabajan en organizaciones, sino que tienen estrecho contacto con ellas, como compradores o clientes. Segundo, en las organizaciones existen

procesos de diferenciación y estratificación. La organización se constituye en el elemento estratificador. Son el componente fundamental del proceso de estratificación, es algo que queda incompleto a no ser que se reconozca también que las organizaciones afectan de manera diferencial a las categorías de individuos. Tercero, pueden producir un impacto directo y dramático sobre su comunidad. Éste puede ser grande y apreciarse fácilmente en otros medios. Las organizaciones son al mismo tiempo agentes de cambio y la principal fuente de estabilidad social.

En los estudios organizacionales destaca la propuesta más innovadora, de Bozeman (1998), quién sostenía que: “Algunas organizaciones son gubernamentales, pero todas las organizaciones son públicas” (31). Su premisa básica era que lo público es una clave para entender el comportamiento y manejo de una organización, no solo en dependencias del gobierno, sino virtualmente en todas las organizaciones. En ese sentido, lo público no es igual a gobierno, se refiere al grado en que la organización se ve afectada por la autoridad política. Una primera implicación es que prácticamente cualquier organización –del gobierno, empresarial o lucrativa– tiene aspectos públicos significativos:

La idea de que todas las organizaciones son públicas a uno u otro nivel (y de que lo público es una cuestión de grado) me parece bastante clara. Pero la teoría corporativa tradicional ofrece amplia evidencia de que no hay un acuerdo unánime al respecto. La teoría de la organización genérica, de llegar a tratar lo público, lo entiende como sinónimo de gobierno. Del mismo modo, gran parte de la teoría de la administración pública, si bien otorga importancia a la distinción entre lo público y lo privado, identifica las organizaciones públicas con las dependencias oficiales. (Bozeman, 1998: 31)

En nuestra síntesis de orientaciones en la forma de conceptualizar las organizaciones y la teoría de la organización, no se distingue entre empresa privada y administración pública. De hecho, los objetos específicos de estudio por parte de los autores son, a menudo, organizaciones empresariales, pero también ministerios, agencias administrativas autónomas, ayuntamientos, hospitales, escuelas, prisiones, iglesias, sindicatos o partidos (Ramíó y Ballart, 1993).

Sin embargo, los estudios organizacionales tienen un problema con su naturaleza. En esta visión las organizaciones, concebidas de manera general, no tienen una naturaleza propia –públicas o privadas– sino que todas son “una unidad social con unos objetivos específicos” (Shafritz y Ott, 1987: 1). En esta perspectiva, no hay diferencia entre el Estado, el ejército, la iglesia, la empresa, la familia, o una organización delictiva, ya que todas son organizaciones. La diferencia está en que persiguen fines distintos, medios y formas de legitimización, además que responden a lógicas diferentes, algunas privadas y otras públicas u otras con fines de lucro.

Para situar esta discusión, quizá se pueda convenir en que la expresión “teoría de la organización” nos sirve para referirnos a un área de conocimiento en la que se incluyen un número creciente de estudiosos procedentes de variadas disciplinas sociales, que, por otra parte, han tenido un importante desarrollo en los nuevos planes de estudio universitarios tanto nacionales como extranjeros, tanto de departamentos de Economía y Empresa, Sociología y Psicología, como de Ciencia Política y de la Administración (Ramíó y Ballart, 1993). Por ello:

Las organizaciones públicas gestionan servicios públicos, definen políticas públicas, están bajo las órdenes de unas instancias políticas (...) pero, ante

todo, son organizaciones con aciertos, expectativas, problemas y dilemas de carácter organizativo. Eso sí son unas organizaciones muy especiales por su naturaleza pública y merecen, y sobre todo exigen, un tratamiento específico que las distancia, a pesar de que muchos lo lamenten, de una parte, importante de los conceptos e instrumentos de las organizaciones privadas. (Ramíó, 1999: 11)

Dentro de la discusión del mimetismo organizacional, existe una preocupación fundamental de la Administración Pública relacionada con la toma de decisiones. Para el administrador público, esta preocupación siempre está envuelta en un tipo particular de contexto organizacional, que puede ser fragmentado con fines analíticos. Por ejemplo, si se emplea el concepto de campos organizacionales en los que los administradores públicos actúan y que delimitan sus acciones según las funciones que deben desempeñar cada uno. Cada organización publica es una respuesta socialmente definida a un conjunto de problemas; a saber, los que describimos con cierto detalle como problemas perversos. Por tanto, las decisiones —grandes y pequeñas— que están organizadas en formas públicas y que constituyen la administración publica, son también respuestas socialmente delegadas a estos problemas perversos. Estos mandatos se llevan a cabo en los campos organizacionales, mientras que en la base están los vectores normativos de la administración publica (Ibarra y Montaña, 1992: 29-30).

En este contexto, cobra relevancia la afirmación de que existe un problema en la teoría organizacional en el sentido de distinguir lo que es teoría de lo que no lo es, resulta aún más difícil. Al respecto, a los problemas derivados de la falta de acuerdo sobre los criterios que deben aplicarse para evaluar los trabajos científicos, hay que añadir las cuestiones que suscita el carácter aplicado de la teoría de la organización. Disciplina que se suele identificar con

la teoría del *management* y de la que generalmente se espera contribuya a encontrar soluciones a los problemas con los que se enfrentan los directivos de las organizaciones (Ramíó y Ballart, 1993). Sin embargo, la crítica más puntual supone que:

La teoría del comportamiento marca definitivamente el desplazamiento del énfasis en la estructura de la organización (influencia de las teorías clásica, neoclásica y de la burocracia, principalmente) hacia el énfasis en las personas (influencia de la teoría de las relaciones humanas). (...) Sin embargo, en muchos aspectos los teóricos pecan por la “psicologización” de ciertos elementos organizacionales, como el caso de la teoría de las decisiones, al clasificar a los participantes en términos de “rationales y no racionales”, “eficientes y no eficientes”, “satisfechos e insatisfechos”. Esta exageración es susceptible de críticas. (Chiavenato, 2003: 612)

Además, para Ramíó y Ballart (1993) el estado actual de la teoría de la organización es confuso y fragmentado. Ello no nos ha de sorprender tratándose de una orientación teórica tan reciente, cuyo desarrollo académico no se produce sino a partir de la consolidación de los estudios de ciencias empresariales y de la ciencia de la administración. Como dice Pfeffer “el campo de la teoría de la organización se asemeja cada vez más a un abigarrado matorral en lugar de parecerse a un jardín cuidado con esmero” (1982: 20).

En suma, su pretensión de contar con los elementos suficientes para constituirse en un campo disciplinario separado, tanto de la Administración de negocios como de la Administración Pública. Bajo este supuesto axiomático, los estudios organizacionales contarían con un objeto de estudio, un estudio del objeto y métodos propios que le permitirían conformarse como una disciplina científica. En nuestra

opinión, se trata de un *focus* y *locus* de las ciencias de la administración, que complementa tanto el estudio del objeto de la administración como el de la administración pública. No puede haber una ciencia organizacional, sino una orientación de un campo más amplio que es la actividad organizadora del Estado como ciencia política.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO CIENCIA POLÍTICA

La administración pública es más que una ciencia organizacional porque incluye a la política como una variable inherente a la ejecución de las políticas públicas, por ello se encuentra vinculada directamente a la toma de decisiones del gobierno, por lo que debe ser considerada como una ciencia política y ciencia de gobierno. En el objeto de estudio del Poder Ejecutivo las relaciones políticas y administrativas forman un *continuum* de vínculos, que no solo son organizacionales sino también políticos.

El irónico aforismo de Wallace Sayre en el sentido de que la administración pública y la privada son fundamentalmente similares en todos los aspectos “no importantes” resume limpiamente la cuestión del viejo y contencioso del discurso de la administración pública acerca de la teoría organizacional (Harmon y Meyer, 1999). Si tenía razón Sayre, entonces las diferencias entre los modos de administración implicaban, diferencias entre los tipos de organizaciones que se administraban.

Ya el propio Allison (1979) había establecido claramente las diferencias entre la administración pública y la privada, basándose en la tesis de Sayre, Allison (1999) comparó el contexto y los ambientes de la administración en los sectores público y privado, examinando las consecuencias de dirigir el gobierno como un negocio (Shafritz y Hyde, 1999). La visión genérica oscurece lo que

ha llegado a ser considerado por los estudiosos de la administración pública como las diferencias significativas entre las organizaciones públicas y las privadas.

Este compromiso con una ciencia de las organizaciones libre de valores, a su vez, impide (o al menos eso parece) toda consideración de los valores que imbuyen las organizaciones públicas. Durante su primer medio siglo como consciente campo de estudio (aproximadamente desde fines del decenio de 1880 hasta mediados del de 1940), la ortodoxia de la administración pública estuvo firmemente fincada en la severa advertencia de Woodrow Wilson de que la administración debía mantenerse separada de la política. (...) Esta separación -eso se creía- permitiría la formulación de principios científicos generalizados de administración que no serían contaminados por la vulgar intrusión de la política. (Harmon y Meyer, 1999: 50)

A partir de la década de 1940, siguiendo a Harmon y Meyer (1999), Simon intentó demoler la anterior ortodoxia de la administración pública exponiendo su interpretación fundamentalmente errónea de la ciencia y por extensión:

lo pretensioso de su afirmación de haber descubierto unos principios universales de organización y administración. Sin embargo, al fundamentar su perspectiva general, la teoría de las organizaciones sobre la separación lógica-positivista del hecho y del valor, Simon en realidad sostuvo una de las principales creencias de esta ortodoxia: la distinción lógica de la administración y la política [...] A medida que se extendía la influencia de la posición de Simon, lo mismo ocurrió con una importante corriente de pensamiento que le hacía contrapeso y que surgió para rebatir tanto el positivismo de Simon como la vieja ortodoxia de la administración

pública. Tal como se refleja, en las obras de Paul Appleby, Robert A. Dahl y Dwight Waldo, esta nueva corriente estableció la distinción entre lo público y lo privado como idea de gran importancia en el estudio de la administración pública. (Harmon y Meyer, 1999:51)

La mejor diferenciación de la administración pública y la administración privada la estableció Appleby (1945). Aunque es sumamente difícil identificar con claridad los factores que hacen distinto al gobierno de cualquier otra actividad de la sociedad. Esta diferencia es un hecho, tan grande que la diferencia entre el gobierno y todas las formas de acción social es mayor que ninguna desemejanza que haya entre otras formas. “El gobierno es distinto porque debe tener en cuenta todos los deseos, necesidades, acciones, pensamientos y sentimientos de 140 millones de personas. *El gobierno es distinto, porque gobierno es política*” (Appleby, 1999: 272).

Appleby (1949) afirmaba que “la administración pública consiste en diseñar políticas”, se proponía establecer el carácter político inherente a la administración pública, y con ello, demostrar sus diferencias esenciales con la administración privada. El gobierno es distinto de los negocios, argumentaba, debido al alcance, el impacto de sus decisiones, el hecho de su responsabilidad pública y su carácter esencialmente político más que racional.

La explicación de Appleby acerca de la naturaleza de las organizaciones gubernamentales anticipaba lo que ahora son lugares comunes sobre el carácter distintivo de lo público y lo privado, incluyendo el acento en el servicio y no en las ganancias, las exigencias más severas de la responsabilidad legal, la mayor dificultad para medir la consecuencia de las metas, la naturaleza plural y más pública de la toma de decisiones y el

hecho de que atienden las necesidades públicas principalmente a través de fuerzas ajenas al mercado. (Harmon y Meyer, 1999: 51)

Casi al tiempo en que Appleby escribía, dos jóvenes académicos, Robert A. Dahl y Dwight Waldo, recogieron en forma más directa el desafío teórico planteado por la escuela genérica a la administración pública. Dahl (1947) argumentaba que una ciencia de la administración se hallaba limitada tanto por las graves dificultades metodológicas para comprender la naturaleza compleja y variable de la psicología del individuo en ambientes administrativos, como por las diferencias culturales que por fuerza afectan la actividad administrativa. Mientras que para Dwight Waldo (1948), el hecho de que la bibliografía genérica no subrayara el carácter distintivo de la administración pública no era una simple casualidad. Sostenía que los positivistas lógicos de la escuela genérica, al dividir en forma radical hechos y valores, no sólo “separaban” conceptualmente las cuestiones de técnica administrativa de teorías de valores políticos con teorías científicas aplicables sólo a cuestiones de técnicas administrativas. Para Waldo (1948), la esencia de la administración “pública” radicaba precisamente en la teoría política democrática que los teóricos genéricos considerados inaplicable tanto a la teoría de las organizaciones como a la administración pública (Harmon y Meyer, 1999: 52- 53).

La administración pública se entrelaza con el poder público y con la naturaleza del Estado, particularmente desde la obtención de sus objetivos supremos y las modalidades de su diversa actividad sobre las personas y las cosas. Las perspectivas de los órganos de la administración pública se pueden organizar mediante los mecanismos de la jerarquía, es decir, determinando la aplicación de los “sistemas orgánicos” a los que se les designa el ejercicio de una de las funciones del poder público. De esta forma el poder público, sea Ejecutivo,

Legislativo o Judicial, los cuales forman parte de un fragmento orgánico de la competencia y diferenciándose a partir de sus competencias. En el Poder Ejecutivo se detecta como base en el sistema orgánico la función administrativa, siendo un órgano o sistema de órganos al que se le da la principal competencia, como es el del ejercicio y ejecución del poder público (Morejón, 2016). El Poder Ejecutivo lleva a cabo la voluntad política determinada por el gobierno.

Las organizaciones públicas siempre han encarado un dilema básico. Suelen estar organizadas para desempeñar una tarea determinada o prestar un servicio en particular y se espera que sean estables, ordenadas y predecibles, que estén sujetas a una fuente de financiamiento permanente y que llenen un hueco específico en el sector público. Pero la organización pública opera en un ambiente dinámico que cambia con rapidez (ambiente al cual tiene que responder) (Frederickson, 1983).

En la teoría y la práctica de la administración pública, se ha abordado este dilema en dos formas: primera, mediante la reorganización y, segunda, por medio de técnicas de relaciones humanas. Se puede tratar de cambiar la organización (reorganización) o tratar de modificar a la gente de la organización (relaciones humanas). Ambos enfoques son importantes y han demostrado la capacidad de producir el cambio organizacional (Frederickson, 1983) dentro del campo de estudio de la administración pública.

Las organizaciones que conforman el nivel público y el privado no solo son estructuras integradas por recursos humanos y tecnología, sino que a vez son entidades sociales que poseen sus propias políticas, según sea el caso, y que a la vez tienen sus propias ideologías, valores e integración cultural. De este modo, se toma en consideración en las entidades públicas el manejo de un ámbito político cultural que se establece y

desarrolla dentro de las organizaciones públicas (Morejón, 2016).

Para Baena (2000) se reconoce que el problema político es central. Debe recordarse que se ha mantenido que el estudio de la Administración Pública debe centrarse principalmente (aunque no exclusivamente) en su zona decisional y que esta viene constituida por una red de relaciones con los demás centros decisionales, así como con otros subsistemas y con los sujetos comunes, relaciones mantenidas eventualmente por un grupo de sujetos calificados. “Ellos no lleva a mantener que la Ciencia de la Administración es una parte de la Ciencia Política que debe utilizar la metodología de ésta, aunque sea más o menos fluida o precaria” (Baena, 2000: 57).

La administración pública, a pesar de las radicales transformaciones de su campo, la polaridad de sus enfoques y, quizá lo más importante, su juventud, ha sobrevivido a sus crisis internas y se consolida como una disciplina útil para el estudio de los fenómenos relativos a la práctica gubernamental. En ese sentido, puede afirmarse que ostenta límites precisos como campo de la Ciencia Política. Tales límites consideran, la identificación del objeto de estudio, el alcance de los mismos y la identificación de la disciplina (Guerrero, 2001). Los estudios organizacionales pueden contribuir al estudio del fenómeno administrativo, pero sin olvidar la naturaleza política del campo disciplinario.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO CIENCIA POLÍTICA CON ELEMENTOS ORGANIZACIONALES

La administración pública como una ciencia política que tiene elementos organizacionales puede ser una forma más amplia de ver los problemas públicos que se desarrollan tanto dentro como fuera de su ámbito de acción

pública. De forma resumida para efectos descriptivos, en el Cuadro No. 2, se sintetizan las tres posturas, sus autores y sus supuestos generales para tener un análisis comparativo:

El segundo gran problema de la administración pública se refiere a sus aspectos prácticos. Por un lado, la contribución específicamente administrativa a las decisiones conformadoras

Cuadro 2

MODELO DE APOYO A LA VOTACIÓN CON CUATRO FACTORES

<i>Postura</i>	<i>Autores</i>	<i>Supuestos</i>
Ciencia Administrativa	Taylor, Fayol, Gulick, Fayol, Mooney, Urwick, Henry Gantt, Frank B. Gilberth, Lillian Gilberth, Horace Hathway, Sanford Thompson y Harrington Emerson.	La Administración Pública como ciencia administrativa agrupa un conjunto de posturas teóricas que suponen que los principios organizativos son universales en toda clase de organizaciones, públicas, privadas o sociales. Bajo esta postura no existe una diferencia ontológica entre ambos campos disciplinarios, sino preceptos teóricos universales comunes que los hacen formar parte de una ciencia administrativa.
Ciencia Organizacional	Simon, March, Linblom, Weber, Selznick, Mayo, Barnard, Mooney, Etzioni, Hall, Likert, McGregor, Argyris, Crozier, Mayntz, Bozeman	Los estudios organizacionales parte del supuesto teórico de que la Administración Pública es una ciencia organizacional, la cual sería la única posibilidad de convertirse en una ciencia plena libre de valores, de acuerdo a los postulados de Simon.
Ciencia Política	Wallace Sayre, Allison, Paul Appleby, Robert A. Dahl y Dwight Waldo, Frederickson	La Administración Pública es más que una ciencia organizacional porque incluye a la política como una variable inherente a la ejecución de las políticas públicas, por ello se encuentra vinculada directamente a la toma de decisiones del gobierno, por lo que debe ser considerada como una Ciencia Política. En el objeto de estudio del Poder Ejecutivo las relaciones políticas y administrativas forman un continuum de vínculos, que no solo son organizacionales sino también políticos.

Fuente: Elaboración propia.

En una crítica fundada (Baena, 2000) destacaba que dentro de su relación de la administración pública con la teoría organizacional, existen algunos problemas básicos que no han sido superados. En primer lugar, la concreción de qué es la administración pública como cúpula organizacional. Sin perjuicio de su conexión con unidades operativas menores, la administración pública es un centro o una parte de un centro donde convergen unas relaciones sociales básicas, gracias al cual es posible que se ejerza la denominación propia del poder. La administración pública, que interviene en el proceso relacional correspondiente, facilita sobre todo los medios necesarios.

tomadas en la cúpula organizacional. Esta contribución se refiere a los medios necesarios para asegurar la viabilidad de la gestión, siendo en el plano teórico la aportación básica de la administración pública a la ciencia política. Por otro lado, la operatividad de los servicios a cargo de las unidades administrativas concretas, lo que depende asimismo del manejo de los factores administrativos en las condiciones concretas del sector público. Por último, la conexión básica entre una cuestión y otra, ya que los factores o elementos administrativos a manejar por las unidades orgánicas operativas deben haber sido previstos al adoptar la decisión conformadora.

Tercer problema, la administración pública como *focus* de la teoría organizacional, tiene dos grandes enfoques en esta materia. Por un lado, están aquellos que consideran que solo existen organizaciones (ni públicas, ni privadas) y que se pueden obtener principios aplicables al desarrollo y evolución de las organizaciones. Y por el otro, se encuentran otros, que como Waldo (1961) consideraban inadecuado esta interpretación que aleja más al núcleo central de temas de la moderna administración pública, siempre que se le considere como parte del Poder Ejecutivo y por tanto, un elemento de poder político. En nuestra postura apoyamos esta segunda postura que permite avanzar en la delimitación del estudio del objeto, ya que produce más precisión en el momento de definir los campos disciplinarios de ambos enfoques.

En este debate de buscar en la administración pública dentro de los estudios organizacionales, conformar como ciencia política que conlleva una ciencia de gobierno. Cobra relevancia la postura de Waldo (1961) en su crítica a la teoría organizacional. Afirmaba que se había generalizado la idea de que la “organización”, *per se*, es un campo de investigación, una materia de estudio. Se acentúan los aspectos comunes de toda organización y se consideran ligeramente las particularidades de las organizaciones concretas. La distinción entre administración pública y privada se minimiza o se declara inexistente. Se supone que existen “constantes” en la organización que se pueden aislar y constituir en objeto de proposiciones científicas (Waldo, 1961).

Para Waldo (1961) esta idea está relacionada con el “mejor medio” característica del movimiento de organización científica, y con la noción, de que los “hechos” concernientes a un problema concreto son averiguables a través

de una indagación científica y que, una vez descubiertos, determinan la dirección a seguir.

Se presume que los “hechos” son constantes y mensurables, como lo son los factores implicados en el trabajo del acero. Para este enfoque, la organización se puede estudiar del mismo modo y con los mismos resultados. Esta concepción desemboca en una teoría de la organización universalmente válida o cierta. Sin embargo, una organización sólo es válida –o lo que es igual- es una organización en la medida en que se ajusta al modelo o al menos utiliza los “principios de organización”. (Waldo, 1961: 260)

Al respecto los primeros acercamientos de tipo organizacional a la administración pública –según Ibarra y Montaña (1992)- se encuentran en las teorías posweberianas de la burocracia. Hay que destacar que en la teoría organizacional las aproximaciones del orden crítico empezaron a surgir en la década de los 1970. La postura de estos autores abre nuevas vías dentro del campo disciplinario:

la administración pública requiere cada vez más de una teoría que le permita no sólo legitimar una práctica profesional de exigencia creciente, sino también de manera estructural y en el plano social, reelaborar los mecanismos de mediación que controlan algunas de las “imperfecciones” del mercado. [...] Pero también la administración pública requiere de una conciencia teórica que les de legitimidad ética a su discurso y responsabilidad social a su práctica; es decir, necesita un conjunto de planteamientos teóricos rigurosos a partir de los cuales reconocer sus propias especificidades y su identidad. (Ibarra y Montaña, 1992: 57)

Esta teoría de la organización dentro de la administración pública amerita ser reorganizada,

es decir, repensada una y otra vez en función de un objeto de análisis movable y del momento histórico que lo entorna. Solo así se podrá reconstruir la hasta ahora estrecha relación entre la teoría organizacional y la administración pública. Ellos suponen que:

el estudio de la administración pública puede ser dimensionado desde la teoría de la organización, pero ya no entendida como campo interdisciplinario, sino como espacio plural de reflexión en el que –siempre desde diversas aproximaciones en comunicación– se construya una base paradigmática lo suficientemente sólida desde la cual abordar la diversidad y multiplicidad de lo organizado, de sus rupturas y sus discontinuidades: la eliminación de insuficiencias y simplezas acumuladas en su pasado supone enfrentar el desafío de la complejidad, es decir, el reconocimiento de la normalidad de la diferencia y el desorden, y la aceptación de la incertidumbre como fuente esencial de conocimiento (Ibarra y Montaña, 1992: 68).

La comprensión compleja de la administración pública debe partir del reconocimiento de que su unidad se encuentra precisamente en la diversidad de procesos y estructuras que la conforman, de que su diversidad se encuentra precisamente en la organización que le otorga unidad, que la organización es ese difícil proceso de orden-desorden en ciclos de complejización (Ibarra y Montaña, 1992). La administración pública es una ciencia política porque los procesos en los que participa están politizados y los actores que participan en la ejecución de las políticas públicas responden a lógicas de tipo político.

En esta lógica, un punto de encuentro entre las dos visiones presentadas y que pasaría por considerar que el sector público, en general, tiene las mismas necesidades que el sector privado por lo que respecta a alcanzar sus objetivos de una

forma eficaz y eficiente. No obstante, si bien tiene una orientación normativa distinta dada la relevancia de valores propios del entorno público como, por ejemplo, la participación democrática, la transparencia, la justicia y la equidad en el trato. Posición intermedia e integradora que sugiere la necesidad, dentro de la teoría de la organización, desarrollar un espacio reservado para una teoría que sea capaz de integrar las necesidades de gestión organizativa de las administraciones públicas con sus necesidades de gestión del entorno político (Perry y Kramer, 1983).

En esta misma vía de reconocer las aportaciones de la ciencia política a la administración pública y de sus efectos de la teoría organizacional, que le permita desarrollar conocimiento organizacional aplicable a las estructuras administrativas en el sector público. En esta postura, resumiendo algunos de los argumentos aportados por una literatura que comienza a ser extensa (Gunn, 1987, citado por Ramíó y Ballart 1993; Morejón, 2016), hay que convenir en que la administración pública tiene rasgos organizacionales propios, como son los siguientes:

1. La administración pública siempre tiene en última instancia el monopolio del poder sancionador y coactivo.
2. El entorno de las administraciones públicas suele ser más complejo dado que las políticas y programas públicos acostumbran a estar sujetos a múltiples presiones de todo tipo.
3. Ello obliga a acomodar una pluralidad de valores e intereses en los procesos de decisión política, lo que se traduce en objetivos generales y abstractos, confusos y hasta contradictorios, lo que implica una dificultad objetiva a la hora

- de intentar medir y evaluar la actividad de las administraciones públicas.
4. Las demandas de mayor apertura, visibilidad, y en general, responsabilidad por lo hecho y por los procedimientos seguidos, suponen reforzar los mecanismos que garantizan la consistencia en el tiempo, la equidad, la justicia y la igualdad en el trato de los casos individuales.
 5. Un elemento relevante es la idea de orden, el cual establece entre las organizaciones una diferencia más profunda en relación con otros entes sociales.
 6. El concepto de grupo corporativo. Para Weber, de acuerdo con Hall (1985) tomando como referencia a Weber, las organizaciones llevan a cabo actividades con propósito específico de manera continua y tienen metas de un tipo especificado, por ello, trascienden la vida de sus miembros y son creadas para desarrollar un objetivo, están diseñadas para hacer algo.
 7. Existe una diferencia entre las finanzas en las organizaciones. Mientras que las finanzas privadas persiguen una rentabilidad económica, las finanzas públicas no buscan optimizar su costo de capital, sino lo que persigue es la forma de cómo optimizar la captación de impuestos para disponer de recursos y canalizarlos a las prioridades del bienestar social.
 8. Los perfiles de los administradores son diferentes. En el caso del administrador público requiere más experiencia en la parte política, mientras que el administrador privado su experiencia es del área empresarial. Las dos administraciones parten de los mismos conceptos, principios, modelos y métodos, y su diferencia está en la aplicación que se da en el ámbito público y el privado.
 9. Los organismos públicos no escogen el ámbito de su actuación, sino que les viene definido estatutariamente. Mientras que el sector privado se sitúa donde contempla posibilidades de ganancia, las instituciones gubernamentales tienen algunos privilegios y posibilidades coercitivas que no son usuales a su área. El entorno de la gestión pública es mucho más complejo que el de cualquier organización privada. Además, que la determinación de objetivos es mucho más confusa, ambigua y plural que en el sector privado (Ramíó, 2009).
 10. Las diversas administraciones públicas están obligadas a actuar con los principios de equidad y con el control jurisdiccional, a diferencia de lo que sucede con el sector privado, conduciéndolo a una centralización. En cuanto a los recursos financieros resulta menos flexible que el sector privado debido a la parte presupuestaria y a la exigencia del control del gasto efectuado.

Estas y otras limitaciones que impone a las administraciones públicas el entorno en el que operan, podrían ciertamente llevarnos a pensar que las administraciones públicas y las empresas privadas como organizaciones deberían ser objeto de aproximaciones diversas (Ramíó y Ballart, 1993). La administración pública debe ser nuevamente pensada y con ella la naturaleza y funciones del Estado, así como las formas de organización que caracterizan a la sociedad. El estudio de la administración pública puede ser dimensionado desde la teoría de la organización,

pero no como campo interdisciplinario, sino como espacio plural de reflexión en el que se construya una base paradigmática lo suficientemente sólida desde la cual aborda la diversidad y multiplicidad de lo organizado, de sus rupturas y discontinuidades.

La teoría de la organización con su instrumento de conocimientos puede resultar muy útil para su aplicación en el ámbito público, pudiendo abrir nuevas formas de inducir con su alcance y poderío a los organismos de esta índole, desafortunadamente, no se lleva a cabo en la práctica. Por tanto, se requiere aplicar una teoría de la organización que se dirija específicamente a la administración pública, tomando para tal efecto los valores, preceptos y técnicas propias. (Morejón, 2016: 132-133)

La teoría de la organización puede ser muy útil cuando se aplica en el ámbito público y de tal manera puede abrir nuevas formas para el entendimiento de su funcionamiento (Morejón, 2016). La repercusión a la identificación entre organizaciones públicas y privadas obliga a separar de manera general al conjunto de técnicas y de los instrumentos generales del sector privado. En una democracia, la administración pública se preocupa por el ejecutivo y sus deberes, por los ayudantes administrativos y generales, por la organización, por el personal y por el sistema fiscal. Estos son los medios indispensables para hacer valer la voluntad popular en un gobierno de los ciudadanos. La lucha del poder, los esfuerzos del control del gobierno y la apropiación de ciertos recursos organizacionales revelan la verdadera fase de ese lado político dentro de las organizaciones públicas.

CONCLUSIONES

En el artículo hemos colocado a los estudios organizacionales en tres paradigmas de la administración pública para establecer las implicaciones en el campo disciplinario. En el paradigma de la ciencia administrativa, tanto los estudios organizacionales como la teoría administrativa que enfatizaba las estructuras y procesos administrativos tenían un principio de unicidad donde su conocimiento era aplicable tanto a la administración pública y privada, lo cual impedía que la Administración Pública fuera considerada como una disciplina separada de campo de los negocios y que tuviera su identidad propia.

En el paradigma de la ciencia organizacional o teoría del comportamiento los estudios organizacionales lograron desarrollar un esquema teórico que partir de una ciencia organizacional sin tomar en cuenta los valores, que no distinguía el tipo de organización -pública o privada- ni el tamaño, ni las características de los entes organizacionales. En esta postura la administración pública era solo una parte de una pretendida teoría organizacional única, donde el mimetismo organizacional suponía que no había fronteras entre lo público y lo privado, por lo que era la única ciencia posible dentro del ámbito del positivismo lógico que prevalecía como filosofía de la ciencia.

Mientras que en el paradigma de la ciencia política los asuntos públicos se encuentran en un contexto político, con actores que son influenciados por los factores políticos y que no pueden sustraer del ambiente de la política. En esta postura los estudios organizacionales aportan conocimiento al estudio de la complejidad y naturaleza política de la administración pública, por lo que existe una diferencia marcada con la administración privada. La Administración Pública como un subcampo de la Ciencia Política tiene un objeto de estudio y estudio del objeto

propio que le permite un desarrollo autónomo e independiente de otras ciencias sociales.

La postura teórica que adoptamos con clásicos de la administración pública como Appleby, Allison, Waldo, Frederickson, Guerrero y Ramío por otro lado, permite sostener que solo la teoría organizacional posible dentro del campo disciplinario es aquella que considere a la política y al gobierno como variables determinantes en las organizaciones públicas para convertir los estudios administrativos en trabajos de la administración pública que le confirme su carácter de ciencia política. En esta posición se puede generar una administración pública como una ciencia de gobierno con énfasis organizacionales que trate al campo disciplinario con un enfoque interdisciplinario para enriquecer a la actividad estatal que es la administración pública.

REFERENCIAS

- Allison, Graham T. (1979), *Proceedings for the Public Management Research Conference*, 19-20 de November de 1979, Washington, D.C., Office of Personnel Management, OPM, Document 127-53-1, February 1980, pp. 27-38.
- Allison, Graham T. (1999), "La Gestión Pública y la Privada: ¿son Fundamentalmente Similares en Todos los Aspectos No Importantes?", en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (compiladores), *Clásicos de la Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica.
- Appleby, Paul H. (1945), *Big Democracy*, New York, Alfred A. Knopf.
- Appleby, Paul H. (1949), *Policy and Administration*. Alabama, University of Alabama.
- Appleby, Paul H. (1999), "El Gobierno es Diferente", en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (compiladores), *Clásicos de la Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica.
- Baena de Alcázar, Mariano (1984), *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid, Tecnos.
- Barnard, Chester (1938), *The Functions of the Executive*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Bozeman, Barry (1989), *Todas las Organizaciones son Públicas. Tendiendo un Puente entre las Teorías Corporativas Privadas y Públicas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.
- Chevalier, Jacques y Daniele Loschak (1983), *La Ciencia Administrativa*. México, Instituto Nacional de Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.
- Chiavenato, Idalberto (2003), *Introducción a la Teoría General de la Administración*, México, McGraw Hill.
- Da Silva, Reinaldo O. (2002), *Teorías de la Administración*. México, Thomson.
- Dahl, Robert (1947), "The Science of Public Administration", en *Public Administration Review*, VII (1), pp. 1-11.
- Debbash, Charles (1981), *Ciencia Administrativa*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Etzioni, Amitai (1986). *Organizaciones modernas*. México, Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana.
- Fayol, Henri (1972), *Administración Industrial y General*. México, Herrero Hermanos.
- Fitch, Lyle C. (1990), "Luther Gulick", en *Public Administration Review*, 50 (6), pp. 604-608.
- Frederickson, George H. (1983), *Nueva Administración Pública*. México, NOEMA editores.
- Galván Escobedo, José (1980), *Tratado de Administración General*. México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Gournay, Bernard (1978), *Introduction a la Science*

- Administrative*, París, Presses de la Foundation Nationale des Sciences Politiques.
- Guerrero, Omar, (2001), *Teoría administrativa de la Ciencia Política*. Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Gulick, Luther (1973), "Science, Values and Public Administration", en Luther Gulick and Lyndall Urwick (eds.), *Papers on Science on the Science of Administration*, Nueva York, Augustus M. Kelly Publishers, pp. 191-195.
- Gulick, Luther y Lyndall Urwick (1985), "Índole y Medición de la Eficiencia", en Dwight, Waldo (ed.) *Administración Pública. La Función Administrativa, los Sistemas de Organización y Otros Aspectos*. México, Trillas.
- Gunn, Lewis (1987), "Perspectives on Public Management", en Kooiman, Jan y Eliassen, Kjell (Eds), *Managing Public Organizations*. London, SAGE.
- Hall, Richard H (1983), *Organizaciones: estructura y proceso*. Colombia, Prentice-Hall Internacional.
- Harmon, Michael M. y Mayer, Richard T. (1999), *Teoría de la organización para la Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.
- Ibarra Colado, Eduardo y Montaña Hirose, Luis (1992), "Teoría de la Organización y Administración Pública, Insuficiencias, Simplezas y Desafíos de una Maltrecha Relación", en *Gestión y Políticas Públicas*, México, CIDE, 1 (1).
- Langrod, Georges (1977), *Tratado de Ciencia Administrativa*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública.
- March, James G. y Simon, Herbert (1962), "Organizaciones", en *Documentación Administrativa*. Madrid, núm. 53.
- Mayntz, Renate (1987), *Sociología de la organización*, Madrid, Alianza Editorial.
- Mayo, Elton (1977), *Problemas Humanos en una Civilización Industrial*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
- Merriam, Charles (1980), "Administración pública y teoría política", en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, Núm. 44, octubre-diciembre.
- Metcalf, Henry (1855), *The Cost of Manufactures and the Administration of Workshops, Public and Private*. New York, J. Wiley & Sons.
- Mintzberg, Henry (1974), *The Nature of Managerial Work*, Nueva York, Harper & Row.
- Mooney, James D. (1947), *The Principles of Organization*, New York, Harper & Bros.
- Morejón Santistevan, Maryury Elizabeth (2016), "La teoría organizacional: análisis de su enfoque en una administración pública y su diferencia en una administración privada", en *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, XIV (5).
- Mosher y Cimmino (1961), *Ciencia de la Administración*, Madrid, RIALP.
- Mouzelis, Nicos P. (1973), *Organización y burocracia*. Barcelona, Ediciones Península.
- Perry, J. L. y Kramer, K. L. (eds.). (1983), *Public Management: Public and Private Perspectives*, CA, Mayfield.
- Pfeffer, J. (1982), *Organizations and Organization Theory*, Ballinger Publishing Company.
- Ramió, Carles (1999), *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Madrid, Tecnos.
- Ramió, Carles y Ballart, Xavier (1993), *Lecturas de Teoría de la Organización. La evolución histórica del pensamiento organizativo. Los principales paradigmas teóricos*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, vol. I.
- Sánchez González, José Juan (2007), *Estudio de la Ciencia de la Administración*, México, Instituto de Administración

- Pública del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, Miguel Ángel Porrúa.
- Sánchez González, José Juan (2019), "Prologo", en Alvarado Pechir, Om Christian (2019). *La teoría de la Administración Pública. Hacia una redimensión convergente*. Toluca, IAPEM.
- Shafritz, J. M. y Ott, J. S. (1987), *Classics of Organization Theory*. Chicago, The Dorsey Press.
- Shafritz, Jay. M. y Albert C. Hyde (1999), *Clásicos de la Administración Pública*. México, Fondo de Cultura Económica, Universidad Autónoma de Campeche.
- Simon, Herbert A. (1944), "Decisión-making and Administrative Organization", en *Public Administration Review*, winter.
- Simon, Herbert A. (1947), "A Comment on the Public Administration", *Public Administration Review*, VII (3), pp. 200-203.
- Simon, Herbert A. (1959), "Comportamiento administrativo", en *Documentación Administrativa*. Madrid, núm. 18.
- Simon, Herbert A. (1988), *El Comportamiento Administrativo. Estudio de los Procesos Decisorios en la Organización Administrativa*, Madrid, Aguilar.
- Subirats, Joan (1993), "Introducción", en Carles Ramió y Xavier, Ballart (compiladores), *Lecturas de Teoría de la Organización*, Vol. I, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Taylor, Frederick W. (1972), *Principios de la Administración Científica*. México, Herrero Hermanos.
- Urwick, Lyndall (1974), *Los Elementos de la Administración*, México, Herrero Hermanos.
- Waldo, Dwight (1961). *Teoría política de la Administración Pública*. Madrid, Tecnos.
- Weber, Max (1966), *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Los retos del Sistema Nacional de Cambio Climático

The challenges of the National Climate Change System

Fecha de recepción: 14 de julio de 2021

Fecha de aceptación: 16 de agosto de 2022

*Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda**

RESUMEN

El artículo tiene por objetivo analizar el diseño y desempeño del Sistema Nacional de Cambio Climático en lo referente a sus relaciones intergubernamentales; espacio interinstitucional adecuado para atender problemas complejos en el marco del federalismo. El texto considera que, atendiendo su diseño, la congruencia del Sistema Nacional de Cambio Climático con sus documentos y normatividad de orientación intergubernamental permite políticas comunes, acciones concertadas y mayor gobernabilidad en la atención de sus problemas públicos. Por el contrario, el predominio del Gobierno Federal inhibe estrategias armónicas y resta posibilidades de éxito en la gestión pública. El análisis de basa en los documentos que el propio Sistema ha generado en sus sesiones de trabajo, así como en las evaluaciones que ha formulado respecto a su desempeño. A partir de las conclusiones que apuntan su debilidad para desarrollar relaciones intergubernamentales productivas y políticas públicas conjuntas, propone una serie de alternativas a los retos identificados.

PALABRAS CLAVE: Federalismo, relaciones intergubernamentales, cambio climático, gobierno, políticas públicas.

ABSTRACT

The article aims to analyze the design and performance of the National Climate Change System in relation to its intergovernmental relations. Although he considers that this type of inter-institutional space is adequate to address complex problems within the framework of federalism, he does not lose sight of the fact that the historical centralism of the Mexican State weakens well-intentioned structures.

The text considers that the congruence of the National System of Climate Change with its documents and regulations of intergovernmental orientation, allows common policies, concerted actions and greater governance in the attention of their public problems. On the contrary, the dominance of the federal government inhibits harmonious strategies and reduces the chances of success in public management. The analysis is based on the documents that the System itself has generated in its work sessions, as well as on the evaluations it has made regarding its performance. Based on the conclusions about its weakness to develop productive intergovernmental relations, in terms of joint policies, it proposes a series of alternatives to the identified challenges.

KEY WORDS: Federalism, intergovernmental relations, climate change, government, public policy.

*Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo-e de contacto: aaguilar@colpos.mx

INTRODUCCIÓN

Este artículo da cuenta, en primera instancia, de la arquitectura institucional del Sistema Nacional de Cambio Climático (SNCC), así como de la eficacia con la que opera en el marco de la federación mexicana. El problema de investigación detonante es que el régimen federal ha constituido múltiples sistemas nacionales como alternativa para atender diversos problemas de escala compleja, entre ellos el cambio climático. Aunque abundan, información e interpretación sobre dichos sistemas escasea aún. Particularmente, no se sabe si su composición intergubernamental, pretendida en algunos de ellos, determina su desempeño real.

Hipotéticamente puede pensarse en, al menos, dos escenarios: 1) que el diseño intergubernamental del SNCC, en el marco federativo, determina un desempeño resultante en políticas concertadas y 2) que el centralismo subyacente en México coarta la acción conjunta en favor del predominio del Gobierno Federal. El peso de la historia nacional se inclina a favor de la segunda opción, por lo que despierta la intuición de que el SNCC opera con fuertes limitaciones con respecto a su rendimiento sistémico.

De esta manera, se ha fincado el objetivo de mostrar sus limitaciones, con el propósito de justipreciar sus retos y delinear propuestas institucionales para atender la política nacional en la materia. En el centro de la discusión se encuentra la capacidad de la federación mexicana para atender intergubernamentalmente problemas de alta complejidad, como el cambio climático, partiendo del supuesto de que es imposible o muy difícil que un solo orden de gobierno pueda hacerlo exitosamente.

México ha demostrado cierta proclividad a adherirse a los compromisos que va decantando la agenda internacional. La atención al cambio climático y sus problemas políticos, económicos y

sociales colaterales no es la excepción. El problema surge cuando transita del plano internacional a la instrumentación nacional; a pesar de la producción jurídica, refinamiento técnico, elaboración de programas, sofisticación institucional y hasta financiamiento público, queda un déficit asociado con el rendimiento para la mitigación y adaptación al fenómeno.

Particularmente, la afectación centralista ha impedido que las innovaciones a la arquitectura institucional resulten exitosas. Como se verá, existen instrumentos jurídicos y programáticos dignos de admiración internacional, sin embargo, quedan siempre asignaturas pendientes con la eficacia intergubernamental, es decir, al buscar efectuarse se imponen tendencias contrarias que limitan su productividad. Es un episodio más del tristemente célebre adagio popular de que “del dicho al hecho, hay mucho trecho”.

La estructura del artículo, después de la introducción, se compone de seis apartados. En el primero, se ofrece la base teórico-metodológica con que se aborda. En el segundo, se describe el fenómeno del cambio climático y se explica por qué es un problema público atendible en el perímetro del Estado. En el tercero, se describe la estructura del SNCC a la vez que se analizan sus rasgos ajenos o proclives al concierto interinstitucional. El cuarto, constituye una clara llamada de atención sobre la importancia de entender el sistema en mención en el marco de la federación mexicana. El quinto, entra de lleno al análisis de las limitaciones del SNCC para el desempeño intergubernamental, a partir de sus documentos y actuaciones. Finalmente, se perfila una lista de retos que enfrenta dicho sistema, elaborada en la perspectiva de las relaciones intergubernamentales.

LA ÓPTICA TEÓRICA-METODOLÓGICA

Los temas de investigación en el país que se ocupan de la distribución constitucional de funciones entre diversos órdenes de gobierno, generalmente, se apoyan en la producción teórica sobre federalismo. Ningún problema hay al respecto, si no fuera porque hay un fuerte antecedente (Aguilar, 2017) de cepa jurídica que ha predominado en esta rama de las ciencias sociales. Quizá el único inconveniente es que el estudio jurídico formalista del federalismo, aun y con su gran riqueza, no da cuenta de las relaciones dinámicas que surgen en las federaciones, como de hecho sucede.

El punto de partida sigue siendo el estudio de los sistemas federales, reconociendo que, aunque es complicado definirlo en vista de sus múltiples variantes, su esencia radica en “la combinación equilibrada de unidad y autonomía [...] (tal esencia) no se encuentra en un tipo particular de estructura, sino en un particular grupo de relaciones entre los participantes de un sistema político, la combinación de autogobierno y gobierno compartido” (Seijas, 2006: 35). Pero, aun con la base conceptual, los federalismos son irrepetibles, pues cada uno encuentra su peculiaridad en la manera en que ocurre tal combinación, es decir, en la manera en que ocurren las relaciones intergubernamentales (RIG). (Watts, 2006).

Las RIG, poco a poco, han ganado autonomía disciplinaria y encontrado un objeto propio. Ellas han sido definidas tempranamente como un “cuerpo importante de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal” (Wright, 1997: 71). Tales interacciones ocurren en medio de definiciones tanto unilaterales como compartidas en el marco de políticas (Krane y Wright, 2000), cuyo proceso va produciendo diferentes grados

de discrecionalidad o concertación entre los gobiernos participantes.

Wright (1997) previó tres posibles patrones de autoridad en las RIG: 1) el modelo de autoridad coordinada, en el que el contorno de separación entre el gobierno federal y los estatales es claro, por lo que las materias de convergencia se estipulan formalmente. Priva una relación de independencia y autonomía 2) el modelo de autoridad inclusiva se caracteriza porque los gobiernos subnacionales y locales son absorbidos por el nacional, finando una relación de dependencia y jerarquía. 3) el modelo de autoridad traslapante, genera traslapes entre los diferentes órdenes de gobierno y participantes, allanando el camino para el establecimiento de relaciones de interdependencia y negociación. Tal modelación, intrínsecamente, plantea RIG inmersas en la estructura de poder dominante. Vaya, revelan dicha estructura, aclarando que los intercambios no pertenecen a un mundo administrativo inocuo.

Vale la pena insistir en que las RIG ocurren, predominantemente, en el marco de políticas, por lo que su estudio se adhiere simultáneamente al estudio de estas. La producción editorial sobre diferentes enfoques teóricos está a la vista. Así, es conveniente hurgar en la definición de la agenda (Aguilar, 1996b), respecto a quienes definen los problemas, intensidad de la participación y esquema de preferencias; tal resolución desvela la correlación de fuerzas que subyace en las RIG, particularmente, en el análisis de los sistemas nacionales.

De manera similar, las políticas se diseñan a partir de determinados patrones de racionalidad y con diferentes intensidades de participación. Así pues, el diseño de políticas (Aguilar, 1996a) es relevante en el entendimiento sobre la forma en que los gobiernos interactúan. Subyacen interrogantes sobre quiénes destacan en el diseño; si ocurre a través de comités de expertos, foros

de discusión o con participación horizontal de los involucrados

Como las RIG se presentan a lo largo del ciclo de las políticas es importante considerar los eventuales problemas de implementación. Básicamente para entender el nivel de conflicto o de acción concertada cuando se trata de efectuar las políticas. Vale recordar que, en ambientes de endurecimiento jerárquico, las políticas suelen enfrentar problemas que en el diseño no se habían visualizado (Aguilar, 1996c).

Ahora, considerando que el SNCC posee un alto nivel de formalización, especialmente por los documentos jurídicos y programáticos que lo enmarcan, resulta atractiva la propuesta de Schnabel (2020) para considerar el diseño de lo que llama consejos intergubernamentales. En su apreciación dichos consejos, verticales u horizontales, son reuniones entre miembros de los gobiernos. Quizá la mayor aportación consiste en considerar que estos espacios institucionales pueden evitar que el gobierno federal invada la jurisdicción de alguno de los estados, dependiendo de su diseño. Es decir, que pueden constituirse en salvaguardas federativas si procuran equilibrio federativo.

Para Schnabel, a) compromiso con la coordinación y b) dominio del gobierno federal, explican el efecto de tales salvaguardas: ambas determinan la ausencia o presencia de intrusión federal (gobierno central). Tales variables se relacionan con incentivos estructurales, es decir, tienen que ver más con el diseño institucional que con el comportamiento casuístico de los actores.

En efecto, en este trabajo se parte de considerar el sistema federal del Estado mexicano no solo a partir de sus instrumentos jurídicos, sino de las relaciones intergubernamentales como de hecho suceden. Ello significa que el estudio del SNCC analiza el tipo de relaciones que se derivan, precaviendo que pueden presentarse como colaboración u omisión; armónicas o conflictivas, horizontales o jerárquicas.

También, se considera que las relaciones intergubernamentales se presentan a lo largo del ciclo de políticas, por lo que es productiva su visualización en las diferentes etapas. Diseño e implementación son visibles en los documentos programáticos, en las documentales públicas que testimonian sus encuentros y aún en aquellos de carácter normativo que revelan la intención de operar vertical u horizontalmente.

Vale la pena destacar que el estudio del federalismo se ha enriquecido y, de cierta forma, modernizado por categorías emergentes que trascienden los abundantes trabajos sobre descentralización (Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983; Finot, 2001; Boisier, 2004; Cabrero, 2007), sin embargo, parece que la discusión disyuntiva de mayor o menor centralización no es el único ángulo que muestra la dinámica de los sistemas federales, en un esquema más amplio las interrogantes se han extendido a la forma en que de hecho se suceden las relaciones entre las unidades constituyentes y la Unión y, más aún, entre todos los actores e instituciones que participan del efecto radiante de la participación de los diferentes sectores público, social y privado. A la pregunta de cómo se relacionan le subyacen inquietudes sobre la circulación del poder político.

Una de las aristas en el estudio de las RIG es la estabilidad que pueden lograr los sistemas federales; estabilidad federal, para ser más precisos. En efecto, la inestabilidad, su correlato, constituye un riesgo permanente para su funcionamiento eficaz. En ese tenor es que teóricamente se han postulado remedios que los sistemas políticos son capaces de estimular o inhibir; son las salvaguardas federativas. Estas instituciones se orientan a conjurar los peligros que suelen acechar a las federaciones, tales como el oportunismo (Bednar, 2009), que atenta contra la distribución del poder y competencias y que subvierte el orden federal; o como el unilateralismo

disruptivo (Schnabel, 2020), con sus mezquinas acciones que particionan esfuerzos que pudieran ser colaborativos o que infringen pactos alcanzados.

Sin lugar a dudas, el estudio de las diversas salvaguardas, entre ellas las estructurales, popular, políticas, judicial, severas e intergubernamentales, constituyen un campo teórico que puede explicar con mayor aliento el funcionamiento de figuras pretendidamente federalistas, como el SNCC. La cuestión es abrir agenda para ir poniendo en perspectiva el andamiaje institucional y extraer los problemas más significativos que impone la estructura y funcionamiento de los estados federales.

Como puede apreciarse, hay una veta importante y novedosa para el estudio de los sistemas federales; quizá en ella se encuentren respuestas que hasta ahora solo despertaban perplejidad. En el fondo, como otros estudios lo han revelado Samaniego (J.L., Galindo L.M., Mostacedo S.J, Marasovic, Carbonell J. F., Alatorre J. E. y Orlando Reyes O., 2017), permanece el anhelo de comprender los arreglos federales para decantar una agenda de reformas que contribuya a hacer más habitable este planeta.

EL CAMBIO CLIMÁTICO Y EL ROL DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Pocos fenómenos incumben a toda la humanidad, sin excepción, como el cambio climático. Su escala generalizada se explica por el riesgo que entraña para la vida misma; nadie podría sustraerse a su impacto fatal, aun cuando su posición política, económica o social fuera superior a otros, la devastación llegaría y haría menos habitable el planeta.

Si bien es cierto que el planeta Tierra ha experimentado, a lo largo de su existencia, cambios en la temperatura de manera natural, en las últimas décadas se ha alterado por causas humanas bien localizadas, entre las que destacan

la persistencia de combustibles fósiles y una acelerada deforestación. Así, el resultado es la modificación adversa de la atmósfera terrestre por gases y componentes de efecto invernadero.

La temperatura ha alcanzado medio grado más de calentamiento durante los últimos 100 años, pero, el escenario tendencial puede acelerar el fenómeno hasta moverse entre 1.8 y 4.0 grados para el 2100. Si en los días corrientes hemos atestiguado efectos devastadores, lo que está por venir, si predomina el escenario tendencial, pondría al planeta entre lluvias torrenciales y sequías letales (Conde, 2007), dependiendo del lugar que ocupe cada región o, incluso, ambas manifestaciones en diferentes momentos de un mismo lugar.

A pesar de la atención mundial al cambio climático, aún se desconocen muchas de sus aristas (Gay et al., 2010). Quizá una de las certidumbres mayores es que la reversión solo puede ocurrir por la acción conjunta de la comunidad internacional, sea o no causante importante del fenómeno. El caso de México es ilustrativo: el Estado debe ser un activista notable, no por su contribución al aumento de la temperatura, pero si por la vulnerabilidad que lo ha puesto en la tragedia recurrente por inundaciones, huracanes, sequías, pérdida de vidas humanas y cuantiosos daños materiales.

En efecto, el Estado mexicano debe ser un clamoroso demandante ante la comunidad internacional en favor de la mitigación del calentamiento global porque, plantéese así, lo que dejen de hacer o hagan mal al respecto otros países, se reflejará perniciosamente en éste. México genera solo 1.4 % de las emisiones de CO₂ (SMARN, 2013), pero carga con las externalidades negativas causadas por yerros y omisiones allende sus fronteras. Así, por un mundo desordenado

La agricultura de temporal (que depende de las lluvias de verano) sería fuertemente afectada; el

agua disponible (de por sí escasa), será más peleada entre las ciudades, los cultivos y las industrias; los bosques, particularmente nuestros bosques templados, podrán verse reducidos al no tener las condiciones climáticas adecuadas para su desarrollo. (Conde, 2007: 30)

Aparte de las calamidades naturales causadas por los meteoros, el país ha venido cargando con daños económicos que amenazan, en ese renglón, su estabilidad. En cálculos conservadores, el costo en este siglo podría alcanzar 7.68 % del PIB pero, integrando variables más abarcadoras, podría superar 20 veces ese valor (Gay et al., 2010). Aunque la historia reciente ha normalizado las pérdidas anuales, la situación debiera sorprender suficientemente a los tomadores de decisiones para reaccionar en consecuencia y plantearse medidas reales de adaptación y mitigación. Paradójicamente, la diplomacia mexicana tiene compromisos claros con el exterior (Naciones Unidas, 2015; Secretaría de Relaciones Exteriores, 2016), pero, sería contradictoria o discutible si al interior del país no hubiera políticas claras para predicar con el ejemplo.

Para algunas mentes, pensar que el cambio climático sea un problema público resulta cuestionable si se pone en perspectiva que es un asunto que involucra a los sectores público, social y privado, pero hay argumentos que refuerzan esta idea. Así, resulta pertinente plantearse el rol de las instituciones públicas y su insustituible trabajo proactivo. En principio, se puede argüir que el medio ambiente, amenazado por el cambio climático, es asignatura del gobierno del Estado (en sus diferentes órdenes) al menos por dos fuertes argumentos que confluyen para justificar su titularidad.

Por un lado, a diferencia de los bienes privados, los públicos se consumen colectivamente, es decir, satisfacen la necesidad de más de un usuario; no se puede excluir a nadie del disfrute; y no hay rivalidad

entre usuarios o consumidores, por lo que uno más de ellos no mermará ni limitará el acceso a nadie. En vista de sus características, no hay estímulos para que se produzcan en el mercado, por lo que el suministro se convierte en una responsabilidad del Estado (Stiglitz, 2000). El medio ambiente adecuado pertenece a este tipo de bienes. Como bien público, la responsabilidad principal queda en manos del Estado, aunque la acción estratégica, complementaria y solidaria abarque a los actores sociales y privados. A nivel global, la responsabilidad la han asumido los organismos multilaterales que agrupan a los estados del orbe.

Desde el ángulo de los fines y justificación del Estado y omitiendo aquellas perspectivas que lo conciben como empresa de dominación o como entidad perniciosa en el desarrollo de las sociedades, puede sostenerse que su presencia en el horizonte de los problemas públicos es inevitable. Por ello, se postula la conveniencia de definir la apropiada configuración del Estado para asumir las tareas que otros actores no pueden emprender (Fleury, 1999; Evans, 2007). La tensión entre la perversión y lo imprescindible del Estado, en la vía de los hechos, se ha resuelto, sobre todo en Latinoamérica, en favor de una reforma estatal, lo que aclara que es menester pensar en su titularidad como impulsor del desarrollo y salvaguarda de sus amenazas, como el cambio climático.

Así, sin eufemismos, el Estado sigue siendo ese actor/espacio indicado para la gestión de los asuntos públicos. De ahí que sea conveniente, sustituyendo la vieja discusión de su reemplazo, reflexionar sobre su arreglo institucional. En México, una decisión fundamental desde su primera constitución resolvió adoptar la forma federal, así, desde que alcanzó su independencia nacional, excepto por dos periodos decimonónicos de pretendido imperio, ha invertido energía social y política para definir sus peculiaridades.

En consecuencia, es el Estado, particularmente el Estado Federal en México, el principal responsable en la materia, si se mira que, en los estados unitarios, un gobierno central es el responsable principal de atender los problemas públicos, para lo cual dispone una serie de agencias e involucra a los gobiernos locales, pero no por ello pierde centralidad y control. Aun así, es común que debe distribuir responsabilidades con fines organizacionales. Abundando, los estados federales están diseñados para que los elementos que lo constituyen participen en función de la distribución de facultades indicada en el marco jurídico. Así, la federación y sus componentes (entidades federativas), además de los municipios, en el caso mexicano, tienen tareas diferenciadas y exclusivas para cada cual, pero también comparten otras. Esto le da sentido al mosaico federal.

Para las acciones concurrentes, el Estado mexicano, en congruencia con su forma federal, ha desarrollado una figura con pretensiones de coordinación entre los participantes. Se trata de los sistemas nacionales. Su diseño está orientado a la convergencia de políticas entre los órdenes de gobierno incluidos.¹ Esta alternativa es parte de una arquitectura institucional relativamente nueva que lo mismo muestra avances e innovaciones que tendencias históricas hacia el centralismo.

En este caso, la referencia es al Sistema Nacional de Cambio Climático, el cual ha sido concebido como instrumento nacional para desplegar la Política Nacional de Cambio Climático, en donde, además del Gobierno Federal, confluyen estados y municipios. Las siguientes líneas están dedicadas a describir su estructura y funcionamiento.

¿QUÉ ES EL SNCC?

La respuesta institucional del Estado mexicano al calentamiento global ha sido la creación del Sistema Nacional de Cambio Climático. Como otros sistemas nacionales derivados de una ley marco, este se concibe como un espacio de confluencia de los diferentes órdenes de gobierno y de participación de otros sectores. Su origen sistémico resuelve desde el principio que la atención al fenómeno en cuestión requiere del concurso de los diferentes componentes, así como del establecimiento de relaciones colaborativas. 2014 es el año fundacional, iniciando el curso de acción con la creación de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC). Le siguió el Consejo de Cambio Climático (C3), con el que completaba el fichero básico definido en la Ley General de Cambio Climático (LGCC).

La Declaración del SNCC (2014) y la LGCC establecen que el Sistema es el mecanismo permanente de los gobiernos federal, estatal y municipal para la concurrencia, comunicación, colaboración, coordinación y concertación en torno a la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC). La conducción de esta se encuentra en manos del Gobierno Federal (en el CICC), por lo que, a pesar de su integración diversa, depende en gran medida de su disposición para procurar un funcionamiento plural, eficaz y federativo.

Acaso con el reconocimiento oficial de que el cambio climático entraña diversas dimensiones y niveles de complejidad, se ha establecido que el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), organismo público descentralizado, debe atender las aristas científica, tecnológica y estratégica, además, de evaluar acciones y participantes del Sistema. La medida en sí es valiosa y proyecta

¹Si bien es cierto que la denominación es precisa cuando alude a su alcance nacional y construcción sistémica, hay un conjunto altamente heterogéneo de ellos, que ora sirven para clasificar, reordenar y registrar cosas (datos, infraestructura), ora para distribuir funciones, articular acciones e integrar recursos multilaterales. Ahora, este trabajo refiere aquellos de composición intergubernamental y acciones concertadas.

racionalidad en la atención del cambio climático, sin embargo, siempre será de pronóstico reservado el uso del bagaje que produce esta instancia. Vaya, es importante cuestionarse si la información producida tiene efectos vinculantes.

Del INEC se desprende la Coordinación de Evaluación que, integrada por seis consejeros, con credenciales sociales y de experiencia en el área, está facultada para solicitar información de los integrantes del Sistema para evaluar rendimientos diferenciados respecto a la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC). Pero, como se ha indicado en el párrafo anterior, el círculo virtuoso de información y evaluación se cierra con la vinculación a los resultados y señalamientos producidos.

Además de la integración de los tres órdenes de gobierno, el SNCC se propuso integrar voces de los sectores social y privado, bajo la idea panóptica de que no hay actor ajeno al cambio climático. Así, el c3 se integra por 15 miembros provenientes del sector privado, la sociedad civil y el mundo académico, como órgano consultivo que tiende a pluralizar diagnósticos y estrategias. También, en sí misma, esta idea goza de racionalidad política y de gestión, pero, es contracara de la tradición centralista, por lo que su contribución debiera procesarse para proyectarse en la evaluación y usos de esta.

La cara visible de la PNCC es la CICC, encabezada por el presidente de la República e integrada por diversos miembros de su gabinete. A sus sesiones pueden ingresar como invitados los gobiernos subnacionales u otros integrantes de los poderes públicos. En efecto, al ser una instancia del Gobierno Federal los invitados no tienen capacidad resolutoria, por lo que es la cortesía y no el colegio el criterio de las sesiones y sus acuerdos. En tal sentido, el ejecutivo federal tiene preeminencia sobre otros actores, de acuerdo con el diseño del Sistema.

En cuanto a los instrumentos del SNCC, la PNCC proclama la articulación de los diversos participantes, a través de la cual la cooperación y coordinación serían la bisagra entre los diferentes gobiernos involucrados, sin embargo, su explicitación en la LGCC es insuficiente. Aun concediendo que una política no debiera esperar un alto grado de detalle en la ley que la enmarca, se puede argüir que sí pudiera prever, con perspectiva histórica, las tentaciones del centralismo y la eventual inacción o voluntarismo de los gobiernos. En la LGCC se aprecia una serie de buenos deseos que no alcanzan para obligar a su cumplimiento, también, que es insuficiente para establecer con claridad qué se entiende por una política “nacional” y cuál es la diferencia entre una política federal y la de algún otro orden de gobierno.

Específicamente, la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) es el instrumento de planeación de mayor aliento. Contiene los ejes estratégico y líneas de acción definidas para los diferentes órdenes de gobierno. Su horizonte abarca 40 años, contemplando, entonces, medidas de mediano y largo alcance. En el desdoblamiento de la PNCC, sin embargo, se esperaría mayor precisión operativa. Dicho de otra manera, no basta con enunciar las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, en realidad es tanto o más importante precaver las medidas para lograr la acción concertada que las acciones mismas de reducción de emisiones de sustancias nocivas.

Como otras áreas de la vida nacional, aún con claras limitaciones, el diseño del dispositivo institucional es más o menos armónico con la coordinación intergubernamental: integra a diferentes órdenes de gobierno; les asigna responsabilidades; posee una ley marco que los vincula jurídicamente; asigna recursos y/o indica qué hacer supletoriamente; produce información; pluraliza su estructura; y evalúa acciones y actores. Quizá los problemas del SNCC no son tanto de

diseño institucional como de funcionamiento. Ambas son cuestiones pendientes en el estudio de las relaciones intergubernamentales.

LA IMPORTANCIA DE ENTENDER AL SNCC EN EL MARCO DE LA FEDERACIÓN MEXICANA

Como ya se dijo, si aun en los estados unitarios, para atender problemas de gran calado es necesario establecer mecanismos de coordinación con las instituciones públicas locales y con los diversos sectores del conjunto social, en las federaciones esta necesidad es característica de origen. Dicho de otra manera, al arreglo federativo le es consustancial la relación dialógica entre las partes constituyentes, por lo demás, ser más o menos descentralizado es el resultado de pactos y convenios que suponen el beneficio común.

El arreglo federal, entonces, implica entendimiento que deriva en pacto. Watts (2006: 29) define tal sistema como “aquella formación estatal que a través del reparto de poder entre las instituciones centrales y de los estados miembros, con base en sus respectivas Constituciones, promueve la integración de las diferentes entidades territoriales, respetando su diversidad y observando la imprescindible unidad central”. Unidad y diversidad es la base de las políticas que involucran al conjunto.

¿A qué viene la invocación del arreglo federal? En principio, habría que señalar que la escala compleja del cambio climático obedece a sus múltiples dimensiones y componentes causales, cuyo espectro incluye lo económico, lo político y lo ambiental, al menos. Este abanico multidimensional requiere la participación del

Gobierno Federal, indiscutiblemente, pero, sus claras limitaciones para atender lo local obligan a considerar a los gobiernos estatales y municipales como actores imprescindibles.

Los problemas complejos² como el cambio climático son esencialmente multicausales y, en consecuencia, su tratamiento implica atender algunas causas aquí y otras allá; vaya, es la cabeza de la hidra. En ese proceso, habrá tareas que realizan mejor los municipios que los estados o el gobierno federal (o en las combinaciones posibles). En consecuencia, más allá de la distribución de facultades dictadas constitucionalmente, hay un mundo de posibilidades para desplegar políticas que se deriven del intercambio de información diagnósticos y puntos de vista conducentes a la acción conjunta.

Por eso, es relevante entender el funcionamiento federalista de los sistemas nacionales. Se trata de aprovechar la riqueza y cohesión de los elementos que integran la federación en la resolución de los problemas públicos; aquellos problemas que amenazan a la Unión, por lo que reclaman acción en concierto. Pero, también, respetando la diversidad territorial, cultural, económica de los involucrados, así como la consideración de sus aportaciones y problemáticas específicas. Unidad y diversidad son características y condiciones del funcionamiento federal.

En consecuencia, es imprescindible que los sistemas nacionales, como el SNCC, funcionen federativamente, precaviendo que unidad y diversidad alienten acciones y acuerdos. De manera más clara, significa sortear la amenaza del predominio del gobierno federal, de acciones unilaterales de los participantes, de las evasiones de

²La categoría complejidad es una derivación del latín *complexere* (Morín, 1990), cuyo componente, *plectere*, alude al entrelazamiento de madejas. El prefijo *com-*, se refiere a la idea de dualidad de elementos diversos de cuyo conjunto no pierden unicidad. Así, la expresión complejo se refiere a esa conjunción o ensamble de cosas diferentes. Consecuentemente, los problemas complejos son aquellos que entrelazan componentes diferentes que, sin perder su singularidad, constituyen un todo que no puede discernirse de manera inadvertida. Dicho de otra manera, son aquellos que integran causas y efectos múltiples, por cuya condición no se corresponden con soluciones o alternativas simples o reduccionistas. Los problemas complejos imponen retos y acondicionamiento al pensamiento complejo.

responsabilidad y de las omisiones discrecionales de los compromisos.

LAS LIMITACIONES DEL SNCC

Seguramente son muchas las asignaturas pendientes para la mitigación y adaptación al cambio climático, muchas de ellas de factura científica y tecnológica. Pero, mucho hay de la forma en que los poderes públicos se organizan; trazan sus estrategias; cumplen o incumplen; se conflictúan o se alían; racionalizan o improvisan, en fin, de las políticas que despliegan.³ Ahora, además de las políticas, el marco federativo en que se desarrollan determina el éxito o fracaso gubernamental.

Efectivamente, las relaciones intergubernamentales funcionan como variable independiente en el éxito o fracaso de las políticas de atención al cambio climático. El funcionamiento del SNCC (espacio diseñado para las relaciones intergubernamentales), como de hecho sucede, determina, entonces el desempeño público. En ese sentido es que resulta importante puntualizar sus limitaciones y trazar una posible ruta de mejora.

De acuerdo con los registros del SNCC, las sesiones, a partir de su creación, no se han celebrado con regularidad, por lo que no pueden esperarse acuerdos de acciones concertadas allende las que realizan unilateralmente o por vía documental circular. Es el primer indicativo de que no hay funcionamiento sistémico, aunque sus documentos normativos puntualicen reuniones semestrales. Pero, además de la irregularidad para sesionar, cuando así ocurre, es frecuente la ausencia de algunos de los miembros del CICC, de las entidades federativas o la ausencia total de las asociaciones de municipios.

Ahora, en las sesiones que registra el SNCC, se percibe con claridad la voz de los funcionarios federales liderando la agenda, pero, no así la de las entidades federativas y menos de las asociaciones de municipios. El predominio del gobierno federal es evidente, sin embargo, tal verticalidad es auspiciada por el resto de los participantes, ya que acuden a recibir información e indicaciones, pero no a deliberar; como si el mosaico nacional fuera uniforme respecto a problemas y oportunidades.

El protagonismo de los funcionarios del Gobierno Federal no es cuestionable en sí mismo; lo es por la falta de acción sistémica. De acuerdo con la interpretación de las documentales públicas obtenidas, la CICC interactúa horizontalmente con las diferentes instancias federales; y hacia arriba, con las instancias internacionales; pero muy pobremente hacia abajo. Estados y municipios muestran un papel secundario a pesar de su centralidad en la responsabilidad que se desprende de sus facultades y atribuciones.

El PECC 2014-2018 no ha logrado cumplir el objetivo de “Consolidar la política nacional de cambio climático mediante instrumentos eficaces, y en coordinación con entidades federativas, municipios, Poder Legislativo y sociedad” (SEMARNAT, 2014: 67), aunque se aprecie un importante despliegue interinstitucional; el rompecabezas se encuentra incompleto y desarmado. En materia de RIG, las cosas empeoran en el sexenio actual; el SNCC no es un espacio importante considerando tres puntos 1) el discurso político y de políticas se ha centralizado en la Presidencia de la República (Aguilar y Ramírez, 2020), soslayando cualquier instancia que no esté plenamente bajo el control presidencial, 2) se ha optado por una política basada en combustibles fósiles para la generación de energía eléctrica (Solís, 2020) es decir, contraria a los acuerdos y criterios

³La complejidad de los problemas públicos no se agota en su multicausalidad. Hoy, asumimos que se agrega la complejidad de su tratabilidad. Ellos requieren, convenientemente, la acción concertada intergubernamental. Se trata de cuestiones de política (policy) que se presentan como problemas intergubernamentales complejos (Paquet y Schertzer, 2020), recurrentes en los regímenes federales.

del sistema, y 3) presupuestalmente se ha soslayado el impulso a las políticas sobre medio ambiente (Aristegui, 2019) en donde el SNCC ha resultado directamente afectado.

La Evaluación Estratégica del Avance Subnacional de la Política Nacional de Cambio Climático (INECC, 2017), es un estudio realizado a partir de una muestra de estados y municipios. El documento muestra el rezago de la PNCC en las diferentes demarcaciones del país; el problema es que sus resultados tienen la apariencia de malas noticias, pero no de información base para desplegar acciones correctivas y compensatorias por los desniveles entre órdenes de gobierno. Por ejemplo, la desinformación y falta de capacidades sobre el fenómeno es desigual entre estados y entre municipios, sin embargo, no deriva en acciones correctivas diferenciadas.

El SNCC no ha podido, sobre todo en lo que va de este sexenio, ser congruente con los compromisos internacionales que ha contraído para mitigar y adaptarse al cambio climático; como se ha indicado, persiste y se ha acentuado el consumo de combustibles fósiles en la generación de energía eléctrica (Greenpeace, 2020). A pesar de que ha editado documentos científicos (INECC, 2017; Parametría, 2016) que posicionan al sistema como un enérgico crítico del calentamiento global de origen antropocéntrico. El marco y sistema jurídico en general no ha tenido la fuerza para que sus integrantes, particularmente los gobiernos, rindan cuentas por omisiones e infracciones. Parece potestativo y no obligatorio ajustarse a la PNCC y a la LGCC.

Pero, además de ser vinculantes débiles, la PNCC y los instrumentos jurídicos de los tres órdenes de gobierno, no les precisan protocolos y estándares de rendimiento. A pesar de que se han desarrollado importantes instrumentos de evaluación (INECC, 2017) su alcance no ha llegado

a la valoración de la acción gubernamental, es decir, que hay señalamientos de omisiones e insuficiencias técnicas y normativas, pero no de vacíos de acciones concertadas en el marco del SNCC.

Aunque la arquitectura institucional del SNCC presenta desarrollos relevantes en mérito de su diseño intergubernamental no ha sido suficiente para evaluar su rendimiento sistémico. Puede decirse que hay precisión en el liderazgo de la CICC; un esquema descriptivo de participación intergubernamental y cierta acción evaluadora del C3 en los acuerdos; pero, no puede decirse que haya fiscalización, cuantitativa y cualitativa, de la productividad como sistema. En tal insuficiencia se filtran fenómenos como el predominio del gobierno federal, evasión de compromisos intergubernamentales, esfuerzos unilaterales y/o discrepantes, así como omisiones de gestión justificadas por inconexas con los gobiernos estatales y municipales.

En los registros disponibles sobre las actuaciones del SNCC no hay información sobre posibles problemas de organización en las políticas de dimensiones intergubernamentales. No es que este texto busque problemas en donde quizá no los haya, pero es poco probable que no lo haya en ambientes de acción interinstitucional y/o que implica a más de un orden de gobierno. La referencia es a aquellos problemas intergubernamentales complejos (Paquet y Schertzer, 2020) de carácter irreductible, recurrentes en sistemas de gobernanza multinivel.

Los problemas intergubernamentales complejos se caracterizan por 1) La respuesta institucional no se encuentra en la soledad de los gobiernos unilaterales, 2) Su naturaleza obliga a esfuerzos de coordinación entre los gobiernos involucrados, y 3) Desafían normas y lugares conocidos de RIG, es decir, son inéditos, por lo que su atención debe prever innovaciones

recurrentes o, incluso, acciones fuera de los estándares conocidos. El SNCC, en vista de su diseño y organización, es fuerte referente de este tipo de problemas, cuya ausencia solo puede asociarse a la inacción y/o verticalidad en el desempeño real.

En general, el SNCC carece de mecanismos apropiados y suficientes para cuidar que la PNCC, así como las políticas específicas de cada orden de gobierno, cuiden en su diseño, implementación y evaluación racionalidad técnica, corrección jurídica, legitimidad política y gestión de calidad.

LOS RETOS DEL SNCC

El apartado anterior decanta una serie de retos que no implican texto profuso, pero sí puntualidad en la acción correctiva. Las líneas siguientes tienen el propósito de enlistarlos, sin pretensiones de exclusividad, ya que el recorte proviene del ángulo de la visión de las RIG.

Institucionalización

Al SNCC lo enmarcan diversos instrumentos jurídicos que van desde la reglamentación hasta la LGCC; un andamiaje institucional suficiente para abarcar a los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal), a los tres poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial), y a los tres sectores del conjunto social (público, social y privado); y una plataforma programática amplia (PNCC, ENCC y programas estatales). Con ello, podría sostener su propia estructura y funcionamiento, pero no ocurre así. El reto consiste en que su desempeño real corresponda con tantos y tan diversos instrumentos. Ello significa que su operación no puede prescindir de todos los actores que lo conforman (especialmente, por la ausencia parcial de las entidades federativas y la ausencia casi total de las asociaciones de municipios), de la agenda

que se le deriva, de la regularidad de sus sesiones y de acuerdos puntuales.

Agenda intergubernamental

Aunque la presencia del Gobierno Federal, a través de la CICC, es notoria y llamada al liderazgo del SNCC, este debe reflejar auténticamente su composición plural, no solo a través de la asistencia y seguimiento de los actores subnacionales y locales, sino a través de una agenda intergubernamental que se derive de las manifestaciones diversas. Como problema complejo, la atención al cambio climático cursa por diagnosticar causales a escala; proponer políticas diferenciadas en atención a circunstancias diferentes; usar recursos (financieros, políticos, tecnológicos, jurídicos y administrativos) desde diferentes posiciones intergubernamentales; establecer metas de acuerdo a las necesidades variadas; en fin, la agenda de cambio climático, proveniente del sistema, no puede provenir solo del Gobierno Federal y replicarse mecánicamente en estados y municipios.

Paridad intergubernamental

Es convincente visualizar a los integrantes del SNCC como participantes con recursos, metas y circunstancias diferentes, sin duda, sin embargo, es menester que su dignidad e importancia quede a la par en todos los casos. En la actualidad, se percibe una atmósfera de desigualdad y jerarquía que no contribuye a la acción concertada. El reto, en el fondo, es que en ese microespacio institucional que conforma el SNCC se cultive la paridad intergubernamental como condición necesaria para generar estrategias comunes, integrales, participativas, solidarias y de alta racionalidad compartida. Este reto se inscribe en la misma necesidad de que el Estado federal funcione dialécticamente entre unidad y diversidad.

Vinculación internacional, nacionalmente responsable

La presencia del Estado mexicano en la agenda internacional ha sido constante y encomiable, muestra de ello es que, en 2016, la Organización de las Naciones Unidas nombró a la mexicana Patricia Espinosa, Secretaria Ejecutiva de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Como se ha anotado, el problema es de congruencia entre el desempeño diplomático y su efectucción nacional; los compromisos no se honran con las políticas *in situ*, consecuentemente, el reto es que los instrumentos jurídicos particularicen consecuencias de incumplimientos e infracciones. Hasta el momento, la atención al cambio climático es más potestativa que vinculante.

Evaluación vinculante

Si los compromisos internacionales en materia de cambio climático deben ser vinculantes con la PNCC, el desempeño real del resto de los actores, especialmente los diferentes gobiernos involucrados, debe también encontrar consecuencias ante omisiones e infracciones. Particularmente, las evaluaciones a los gobiernos involucrados sobre su desempeño deben derivar en acciones correctivas, de tal manera que se pueda retroalimentar el propio sistema.

Evaluación sistémica del SNCC

La evaluación sobre las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, con importantes dosis técnicas, debe trascender al plano logístico. La historia intergubernamental del país no goza de gran prestigio y salud debido a la persistencia centralista. En consecuencia, no hay bagaje suficiente para evaluar rendimientos sistémicos. Es decir, es posible identificar gobiernos omisos en la elaboración de catálogos de fuentes de

contaminación o en la construcción de atlas de riesgos, así también, es posible generar Normas Oficiales Mexicanas coadyuvantes en el cuidado del medio ambiente, por poner algunos ejemplos, sin embargo, aún escapa a la cotidianidad evaluar la capacidad para organizarse intergubernamentalmente.

En realidad, hay escasas referencias a los denominados sistemas nacionales que hoy abundan en la gestión de lo público. Por eso, los retos que se han puntualizado deben verse no como específicos de la atención al cambio climático, ya de por sí necesario, sino como un cuestionamiento a la acción intergubernamental que debiera ser cotidiana en un Estado federal como el mexicano.

REFERENCIAS

- Aguilar Miranda Alejandro Alejo Pompilio (2017), “El estudio de las relaciones intergubernamentales en México”, en Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda, Joel Mendoza Ruiz, Eduardo José Grin y Roberto Moreno Espinosa (Coord.), *Federalismo y relaciones intergubernamentales en México y Brasil*, México, Fontamara.
- Aguilar Miranda Alejandro Alejo Pompilio y Ramírez González Karina (2020), “El reflujo del centralismo en México”, en *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 477-526.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996a), “Estudio introductorio”, en *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996b), “Estudio introductorio”, en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996c), “Estudio introductorio”, en *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Aristegui Carmen (2019), “AMLO redujo presupuesto contra cambio climático de 61 a 39 mil mdp; Greenpeace se ampara”, en *Aristegui Noticias*, edición del 16 de mayo de 2019, disponible en <https://aristeguinoticias.com/1605/entrevistas/amlo-redujo-presupuesto-contra-cambio-climatico-de-61-a-39-mil-mdp-greenpeace-se-ampara-video/> Consultado el 29 de septiembre de 2022.

Bednar, J. (2009). *The robust federation, principles of design*, Nueva York, Cambridge University Press.

Boisier Sergio (2004). “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente”, en *Eure*, septiembre, 30 (90), pp. 27-40.

Cabrero, Enrique (Coord.), (2007). *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, CIDE y Miguel Ángel Porrúa, México.

Cámara de Diputados (2012), *Ley General de Cambio Climático*, México.

Conde, Cecilia (2007), *México y el cambio climático global*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. México.

Evans, Peter (2007), “El Estado como problema y como solución”, en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Publicación del Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Finot Iván (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Santiago de Chile.

Fleury, Sonia. (1999), “Reforma del Estado en América Latina. Hacia dónde?” en *Nueva Sociedad*. Caracas, 160, marzo-abril, pp.58-80.

Gay García Carlos, Estrada Porrúa Francisco y Martínez López Benjamín (2010), “Cambio

climático y estadística oficial”, en *Realidad, datos y espacio. Revista internacional de estadística y geografía*, 1 (1), noviembre 2010, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Disponible en <https://rde.inegi.org.mx/> Consultado el 29 de septiembre de 2022.

Greenpeace (2020), “El camino de México hacia la justicia energética” [internet], Ciudad de México, Greenpeace México, octubre 2020, disponible en: <https://www.greenpeace.org/static/planet4-mexico-stateless/2021/02/d252044e-el-camino-de-mexico-hacia-la-justicia-energetica.pdf> Consultado el 29 de septiembre de 2022.

INEEC (2017), *Evaluación Estratégica del Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018. Informe final*, México, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, Disponible en, <https://cambioclimatico.gob.mx/evaluacion-estrategica-del-programa-especial-de-cambio-climatico-2014-2018-2017/> Consultado el 29 de septiembre de 2022.

Krane, Dale; Wright, Deil S. (1998), “Intergovernmental relations”, en Shafritz, Jay, *Defining public administration: selections from the international encyclopedia of public policy and administration*, Colorado UK, Westview Press.

Morín E. (1990), *Introducción al Pensamiento Complejo*, Argentina, Gedisa.

Naciones Unidas (2015), *Aprobación del Acuerdo de París. Convención Marco sobre el Cambio Climático*, París, Conferencia de las Partes 21^{er} período de sesiones.

Paquet, M. y Schertzer, R. (2020), “COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem”, en *Canadian Journal of Political Science*, 53 (2), 343-347. doi: 10.1017 / S0008423920000281

Parametría (2016), *Estudio de opinión. Sexta*

- Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, (INECC). Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD). Disponible en, <http://cambioclimatico.gob.mx:8080/xmlui/handle/publicaciones/250>. Consultado el 30 de septiembre de 2022.
- Rondinelli Dennis, Nellis J. y Cheema G. (1983). "Decentralization in Developing Countries. A Review of Recent Experience", en *World Bank Staff Working Papers*, Number 581, Management and Development Series, Number 8, The World Bank, Washington, DC, USA.
- Samaniego J.L., Galindo L.M., Mostacedo S.J, Marasovic, Carbonell J. F., Alatorre J. E. y Orlando Reyes O. (2017). *Federalismo ambiental en América Latina. Síntesis de políticas públicas sobre cambio climático*. Santiago, Organización de las Naciones Unidas, CEPAL y Unión Europea. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45703/1/S1700197_es.pdf. Consultado el 30 de septiembre de 2022.
- Schnabel, J. (2020), *Managing interdependencies in federal systems. Intergovernmental councils and the making of public policy*, Cham, Suiza, Palgrave Macmillan.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2016), *Posición de México en la 22ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. 12ª Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto (CMP 12), y 1ª Reunión de las Partes del Acuerdo de París (CMA 1)* Marrakech, Marruecos, 7-18 noviembre de 2016. Disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/posicion-de-mexico-en-la-22-conferencia-de-las-partes-de-la-convencion-marco-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico> Consultado el 30 de septiembre de 2022.
- Seijas, Esther (2006), Estudio introductorio, en Watts Ronald, *Sistemas federales compartidos*, Barcelona, Marcial Pons. SEMARN (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) (2013), *Estrategia Nacional de Cambio Climático*, Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental, México, Dirección General de Políticas para el Cambio Climático.
- SEMARNAT (2014), *Versión de Difusión del Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018* (PECC 2014-2018). México, Gobierno de la República.
- Sistema Nacional de Cambio Climático (2014), *Declaración del Sistema Nacional de Cambio Climático*. Disponible en línea, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/40773/2015_declaracion_sinacc.pdf Consultado el 30 de septiembre de 2022.
- Solís, Arturo (2020), "La 4T golpea a la energía limpia y barata, pero confía en fuentes sucias y caras", en *Forbes*, México, edición del 16 de mayo de 2020, disponible en, <https://www.forbes.com.mx/economia-4t-energia-barata-sucia-cara/>. Consultado el 30 de septiembre de 2022.
- Stiglitz Joseph (2000), *La economía del sector público*, tercera edición, Antoni Bosch Editor, España, Columbia University.
- Watts Ronald (2006), *Sistemas federales comparados*, Barcelona, Marcial Pons.
- Wright, Deil (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima, Fondo de Cultura Económica.

Consejos ciudadanos de León Guanajuato: uso de recursos

Citizen councils of Leon Guanajuato: use of resources

Fecha de recepción: 6 de abril de 2022

Fecha de aceptación: 16 de agosto de 2022

*José de Jesús Godínez Terrones**

RESUMEN

El objetivo de esta investigación es si se presenta la participación ciudadana en los consejos ciudadanos en la asignación de recursos del presupuesto público y en el uso de los recursos públicos, en el municipio de León, Guanajuato, durante la administración municipal 2009-2012. La investigación que se realizó es cuantitativa descriptiva, las muestras usadas son los reglamentos y actas, que aparecen en el portal de transparencia municipal, de los consejos ciudadanos. Se encontró dos tipos de consejos: consultivos y directivos. La opacidad es un elemento presente en éstos, además, no publican actas. Hay un deficiente desempeño de los consejos directivos en cuanto a la asignación de recursos del presupuesto público y en el uso de los recursos públicos. **PALABRAS CLAVE:** Asignación de presupuesto, consejos ciudadanos, participación ciudadana, uso de recursos públicos.

ABSTRACT

The objective of this research is whether citizen participation is presented in citizen councils in the allocation of public budget resources and in the use of public resources, in the municipality of León, Guanajuato, during the municipal administration 2009-2012. The research that was carried out is quantitative and descriptive, the samples used are the regulations and minutes, which appear in the municipal transparency portal of León, Guanajuato, of the citizen councils. Two types of councils were found: advisory and managerial. Opacity is an element present in the councils. Councils advisory do not publish minutes. There is a poor performance of the boards of directors in terms of the allocation of public budget resources and the use of public resources.

KEY WORDS: Citizen participation, citizen's council, budget allocation, use of public resources.

*Universidad Franciscana de México, México. Correo-e de contacto: jjoseph94@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

La democracia se ha conceptualizado como un sistema político en el que la intervención de los ciudadanos se da en dos niveles: la elección de las autoridades y la participación en la toma de decisiones. En los municipios se da el espacio que permite una interacción mayor entre las autoridades y los ciudadanos. Es el espacio cercano en el que se da la cotidianidad, la convivencia diaria entre ambas partes, en el cual de una manera más clara se resuelven las necesidades y se dan los desencuentros.

Los consejos ciudadanos son una de las formas en las que se da la posibilidad de participar en la toma de decisiones del devenir de la ciudad. Los consejos ciudadanos comienzan a funcionar en León a finales de la década de los 80, como órganos civiles para proyectos y presupuestos que responden a las necesidades que les presentan los comités de colonos. El presidente Medina Plascencia (1989-1991), primer presidente municipal panista, impulsa la creación de comités de colonos, que detectan las necesidades de las colonias y son llevadas a los consejos ciudadanos. Con Eliseo Martínez (1991-1994), el segundo presidente municipal panista, los comités funcionan como vigilantes del equipamiento urbano en las colonias y como un medio para hacer saber de las necesidades de los barrios al gobierno municipal (Téllez Valencia, 2012: 49-50). Condición que prevalece hasta el gobierno del presidente municipal, Ricardo Sheffield (2009-2012).

La reglamentación y construcción de los consejos ciudadanos se dio durante el tiempo en el que el Partido Acción Nacional (PAN), gobernó el municipio de León, es decir que comenzó en 1989 y terminó en 2012. El 10 de octubre de 2012, una mujer del

Partido Revolucionario Institucional (PRI), asumió la presidencia municipal. El estudio de los consejos municipales de 2009 a 2012 es representativo del fin de una etapa en el gobierno de la presidencia municipal; una interrupción a los 23 años de gobiernos panistas que estructuraron el funcionamiento del municipio conforme a las consignas políticas y partidarias de Acción Nacional.

En los años 70 se presenta la necesidad de incrementar la eficiencia en el gobierno e incrementar la intervención de la ciudadanía en las acciones de gobierno para dar respuesta a las ineficiencias administrativas y resolver los problemas sociales que se presentan, a este movimiento conceptual se le conoce como la “nueva gerencia pública”. El lenguaje y los criterios de racionalidad administrativa propios de la iniciativa privada se aplican a la administración pública, a los gobernantes se les considera gerentes que administran la cuestión pública. En este movimiento los consejos municipales aparecen, son los ciudadanos los que en consejos directivos participan como consejeros en los organismos municipales, una imitación de los consejos directivos empresariales.

Los estudios que se han encontrado de los consejos ciudadanos en el municipio de León, Guanajuato, son los de Propuesta cívica y los del observatorio ciudadano. Propuesta Cívica Guanajuato publica un reporte sobre los consejos ciudadanos en León, para registrar si son una forma de participación democrática y formular propuestas para su mejoramiento, solicitan información al municipio a través de la unidad de transparencia, buscan en internet quienes son los consejeros, revisan las actas de sesión y en los informes de gestión. Encuentra que no está toda la información en el portal de transparencia, que las actas de sesiones de

los consejos que revisan no tienen el mismo formato, que en algunos no hay información precisa y se presentan solo los acuerdos a los que llegaron (Mata, 2009).

En 2010, Propuesta cívica Guanajuato publica un segundo reporte, la información la obtienen de su asistencia a más de 30 sesiones en 8 consejos ciudadanos, conversa y entrevista algunos ciudadanos que participan en los consejos y concluye que no todos los consejos subieron su información al portal de transparencia, que los cambios de consejeros se realizan al inicio de la administración, que los ciudadanos consejeros responden más al honor de ser invitados, no a su papel como ciudadanos, que los consejos ciudadanos se renuevan y operan con procesos no suficientemente transparentes, democráticos y ciudadanos (Mata, 2010).

La Fundación Internacional para el Desarrollo de Gobiernos Confiables (FIDEGOC), que la preside el primer expresidente municipal panista Carlos Medina Plascencia, a través del Observatorio Ciudadano de León, financiado por la presidencia municipal de extracción panista, presenta los resultados de la tercera verificación al Gobierno Municipal de León, Guanajuato, en la administración 2009-2012. Considera que los consejos ciudadanos tienen una función limitada, que generalmente sus integrantes son designados por las autoridades, que es necesario crear nuevos mecanismos e instrumentos de participación que permitan discutir, hacer propuestas sobre los programas y las acciones, de una forma democrática y transparente. Propone que conviene revisar la normatividad en la materia e incluir un *Reglamento Integral Municipal de Participación Ciudadana* (Observatorio ciudadano de León, 2012: 11).

Los estudios anteriores no investigan la reglamentación para la configuración de los consejos, que permitan conocer este aspecto, así como su funcionamiento desde una perspectiva normativa. Otro elemento importante es que no revisan las actas de cada uno de los consejos, en las que quedan plasmadas las decisiones o acuerdos a los que han llegado los consejos. La pregunta es si ¿revisar la normatividad y las actas de los consejos ciudadanos permitirá conocer las características de la participación ciudadana en cuanto asignación y uso de recursos en los consejos ciudadanos del Ayuntamiento de León, Guanajuato, durante el período 2009-2012 de manera transparente?

En este trabajo se estudia la participación ciudadana en los consejos ciudadanos, en el municipio de León, Guanajuato, durante la administración municipal 2009-2012, desde la información del área de transparencia del portal municipal. Se propone determinar las características de la participación ciudadana en los consejos ciudadanos en cuanto asignación y uso de recursos en los consejos ciudadanos del ayuntamiento de León, Guanajuato, durante el período 2009-2012, respecto a su reglamentación y desempeño, si permiten una participación ciudadana transparente.

La investigación que se realiza es de tipo cuantitativo descriptivo, las muestras usadas son los reglamentos y actas, que aparecen en el portal de transparencia municipal de León, Guanajuato, de los consejos ciudadanos. Se usa la estadística descriptiva, como una herramienta matemática que recolecta, presenta y caracteriza el conjunto de los datos. Con éstos se formula un índice, como un referente numérico calificador de la participación ciudadana en la asignación de recursos del presupuesto público y en el uso en los consejos ciudadanos. De los reglamentos

y actas de los consejos ciudadanos, se realiza un análisis de contenido, se detectan las categorías que describen la participación ciudadana en cuanto la asignación y uso de los recursos públicos en los consejos ciudadanos: aprobación de proyectos y estados financieros, otorgación de poderes para administrar bienes y cobranzas, participación en la aprobación del presupuesto ante el ayuntamiento, se procesan estadísticamente en el *software* SPSS 19. Este proceder permite que los hallazgos de la investigación se puedan analizar de una manera más objetiva, incrementa la probabilidad de la constatación de la información y los resultados.

Se realiza una revisión en el portal del gobierno del municipio de León, Gto., para obtener los nombres de los consejos, en la sección dedicada a la normativa municipal (Gobierno del Municipio de León Gto., 2012) y en la sección dedicada a las Actas de Sesiones de los Consejos Municipales de León, Guanajuato (Gobierno del Municipio de León Gto., 2013). El único medio para tener acceso a reglamento y a las actas de los consejos es a través del portal de transparencia. Los datos y acciones que se presentan en las actas son los considerados oficiales y legales, por lo que las decisiones expresadas en las actas generan consecuencias en la cadena de mando establecida para los actores subordinados a los consejos. Para realizar la codificación de los reglamentos y de las actas, se elabora un libro de códigos con las diferentes variables que conforman la asignación de recursos del presupuesto público y el uso de los recursos públicos en los consejos ciudadanos. Estas variables después se cuantifican y son procesadas en el programa estadístico, autores como Coffey y Atkinson, 2003; Hammersley y Atkinson, 1994; Hernández, Fernández y

Baptista, 1998, dan cuenta de manera específica cómo se realiza este procedimiento.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEMOCRACIA

La democracia, es algo más que el ejercicio electoral. Es propio de las democracias que todos los ciudadanos decidan sobre todo y esta especie de igualdad es la que el gobierno procura (Aristóteles, 1985). En el sentido más amplio, la democracia implica la participación de la comunidad en las decisiones que determinan el devenir colectivo mediante mecanismos de participación, representatividad y transparencia (Méndez, 1996).

La democracia no es real sino immanente al pueblo mismo y ordenada al bien común que emana de él. Este bien común tiene como principal valor el acceso de las personas a su libertad de expansión, de crecer y realizarse como tales, de mantener su dignidad de personas (Maritain, 1969). La democracia no es un fin en sí misma sino un instrumento para otros fines (Subirats, 2005). Es para generar el desarrollo que mejore la vida de las personas y las libertades que disfruta, permite ser personas sociales más plenas, que ejercen su propia voluntad e interactúan con el mundo en el que viven y al que influyen (Sen, 2000).

El progreso de las sociedades frecuentemente se mide por el nivel de riqueza que han logrado, pero la riqueza no es un fin en sí mismo, sino un medio, su importancia radica en las cosas que se pueden hacer con ella. La libertad es el fin principal del desarrollo. La libertad es un instrumento eficaz para ampliar derechos, oportunidades y expandir la libertad del hombre en general. “El desarrollo se basa en la libertad porque esta permite a los individuos aumentar las capacidades que les permitan vivir de la

forma en que quieran vivir” (Sen, 2000: 56). La economía está en función de la persona y no la persona en función de la economía, por lo que el crecimiento y desarrollo de un país o sociedad: “no debe medirse con otro índice que no sea el aumento de las libertades de los individuos” (Sen, 2000: 19).

La democracia supone la participación en la toma de decisiones, que sirvan e incluyan los intereses de la gente, las decisiones que afectan su vida cotidiana o sus perspectivas de desarrollo, entre las decisiones más importantes están las que repercuten en mayor medida en la vida de la gente, las decisiones económicas (Stiglitz, 2003). La posibilidad de deliberar en las razones y justificaciones para la toma de decisiones y las acciones públicas por parte del poder son una acción política para promover el control democrático del poder público. “La pregunta debe ser en qué medida la deliberación es un medio para configurar leyes, decisiones y políticas que sean auditables por parte de la ciudadanía y justificables ante ella” (Monsiváis, 2015: 32).

Se presenta la participación ciudadana cuando las acciones están orientadas a incidir en el ejercicio del poder, ya sea a favor o en contra. En la participación ciudadana, el ciudadano se reconoce como sujeto, no objeto de la política y de los actos de gobierno (Woldenberg, 2007: 44). La participación ciudadana no se limita al diseño institucional que le permita elegir o ser elegido. La democracia se consolida cuando entre elección y elección el ciudadano no queda al margen de las decisiones sobre política y asuntos públicos (Contreras & Montecinos, 2019). Una ciudadanía participativa es un derecho que da la posibilidad de que cualquier persona pueda intervenir en los asuntos públicos de la comunidad de la que forma parte. Para ejercerlo es necesario desplegar

medios técnicos, económicos, metodológicos y el instrumental adecuado para que pueda realizarse de manera efectiva (Aguilar Guillén, 2019). Es indispensable un diseño institucional, acciones de gobierno para favorecer esa participación. Un diseño institucional que “fomente el cumplimiento, en la medida en que asegure que los agentes se ajustan (o se abstienen de hacerlo) a las pautas de conducta prescritas (o proscritas) por la misma” (Farfán, 2007: 87).

El Estado tiene “la capacidad de diseñar y crear instituciones de diversa índole que funcionen precisamente como ‘reglas del juego’” (Farfán, 2007: 102), que pueden incentivar o no conductas democráticas. Mecanismos que en la realidad no son siempre favorecidos ni por el Gobierno, ni por los partidos, sino más bien crean un sistema clientelista que reditúa votos favorables para los actores políticos (Aguilar y Navarro, 2000: 109). Los mecanismos de participación ciudadana se instrumentalizan para uso clientelar y de control político corporativo (Cruz, 2017). Las autoridades gubernamentales mantienen el control en los organismos en los que hay participación ciudadana controlando la selección, el nombramiento a los directores y puestos de mayor jerarquía en tales organismos (Peralta, 2014). Otro mecanismo es que “las élites intentan cooptar en instrumentos que son parte del sistema político, sus formas organizativas y administrativas, e incluso hasta en el diseño institucional” (Córdova y Ávila, 2017: 146), para beneficio de ellas mismas. Se presenta la confusión de la esfera de lo privado y lo público “El problema es que esta dura división conceptual, entre lo supuestamente público y lo falsamente privado, ha creado un nicho de impunidad y opacidad en beneficio de los actores privados” (Molina, 2019: 38). Las

acciones y decisiones públicas están alineadas con los intereses de las élites y no de la mayoría de los gobernados.

LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Con la crisis de los años 70 el gobierno deja de gobernar a su sociedad en el ámbito económico. El problema de la gobernabilidad se presenta en el ámbito político. Existe una crisis de acción gubernativa, el gobierno no puede atender una sobrecarga de demandas (Aguilar, 2006). Se realiza “una política de ajustes estructurales llevados a cabo por condicionamientos diseñados por el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano para el Desarrollo” (Córdova y Ávila, 2017: 136). La participación ciudadana surge como una respuesta a la ineficiencia de las administraciones para resolver los problemas que se plantean desde el ámbito social, se vuelve un factor estratégico para conseguir la gobernabilidad y la democracia (Guillen, Sáenz, Badii y Castillo, 2009). Necesario era renovar la gestión pública tanto en sus procesos como en sus resultados para mejorar la relación sociedad y Estado (Uvalle, 2004).

Con la crisis económica, el servicio público está obligado con menos hacer más, predomina el pensamiento liberal, el gobierno debe realizar su actividad fundamental: gobernar, lo demás que lo haga la sociedad. Las decisiones gubernativas han de tomarse donde se originan los problemas de los ciudadanos, se prioriza la obtención de resultados, la rendición de cuentas, la transparencia en la administración pública, planificar con metas y resultados definidos, una gestión medible y evaluada periódicamente, que el actuar sea con eficiencia, eficacia, económico e incorpore valores culturales éticos (Gómez D., 2004).

La idea de la gobernanza alude a la interdependencia entre las capacidades del gobierno y su acción directiva, a la eficacia demostrada por acciones y resultados. La gobernanza es un proceso de dirección de la sociedad, no una acción directiva solo del gobierno (Ramos et al., 2019). Es una nueva relación entre gobierno y sociedad, un estilo de gobernar interdependiente y coparticipe entre organismos gubernamentales, organizaciones sociales y privadas. La gobernanza es la acción de un gobierno capaz y eficaz, actuando con la sociedad (Aguilar 2006). La nueva gerencia pública concebida desde el neoliberalismo liga la participación ciudadana a la gestión de innovación en las políticas públicas para conseguir una mayor eficacia (Díaz, 2017). Otros nombres con los que se nombra a la gobernanza es el empoderamiento ciudadano y gobierno participativo, la idea subyacente es que la influencia de la ciudadanía debe ser mayor en las políticas públicas (Peters, 2005).

Pasar del gobierno a la gobernanza se convierte en prioridad, la voluntad política no es suficiente para alcanzar los objetivos sociales y de gobierno, la coordinación con actores sociales se vuelve indispensable, la participación de los ciudadanos y organizaciones se orienta hacia el enfoque de cliente/usuario (Carrillo, 2004:47). Es un paso en transformación democrática frente a esquemas burocráticos rígidos. Pasar de la administración pública a la nueva gerencia pública implica trascender legalismo y centralismo, hay presiones competitivas en provisión de servicios públicos, aplicar enfoques gerenciales del sector privado, impulsar la eficiencia, una descentralización, mayor flexibilidad, buscar excelencia, generar un cambio en la cultura organizacional, orientar el servicio público como ciudadano/cliente y no como ciudadano/gobernado (Pardo y

Velasco, 2009). Se emplean las técnicas de la administración privada orientadas a generar cambios en las organizaciones, mejorar procesos para conseguir una calidad y efectividad en los servicios públicos (Vargas, 2006). Se cree que una manera de reducir costos es otorgar a los particulares la facultad de prestar servicios públicos con la figura de subrogación, como las guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social. Los resultados de tal política son cuestionados después de la tragedia en la guardería ABC en Hermosillo, Sonora, ocurrida el 5 de junio de 2009 (De la Garza Montemayor et al., 2018)

En las organizaciones públicas se comienzan a usar términos propios de la empresa privada. Se comienza a revisar en las instituciones los estados financieros, que muestran las pérdidas y ganancias de una institución económica en un período determinado, un análisis detallado de la información permite que se eviten simulaciones y engaños como las situaciones presentadas por Enron y Parmalat (Arias Montoya, Portilla de Arias y Agredo Roa, 2007). Conocer la situación financiera, el flujo de operaciones y montos económicos ayudan a la toma de decisiones para determinar continuar o hacer correcciones en una organización (Marcotrigiano y Laura, 2013). El análisis de los estados financieros permite identificar las condiciones en las que se opera en cuanto eficiencia, rendimiento, rentabilidad, liquidez, solvencia, endeudamiento, conocer el desempeño en el tiempo, definir acciones y conocer los efectos de las decisiones estratégicas en la administración (Nava Rosillón, 2010). Se comienza a revisar las instituciones gubernamentales con esta nueva óptica. Los organismos públicos ahora deben ser eficientes, eficaces, con una nueva racionalidad marcada por la productividad.

La nueva gestión pública aparece en Latinoamérica en los años 80 y 90 como propuesta para superar la fragilidad financiera que tienen los Estados, hace énfasis en economía, eficacia y eficiencia en las operaciones administrativas, se compactan y descentralizan estructuras administrativas, se hace uso de incentivos y mecanismos de mercado, hay una orientación hacia el usuario, introduciendo reformas de gestión de calidad, creación de estándares e índices de desempeño apropiados, se implementan sistemas de medición y evaluación del desempeño (Aguilar, 2006). La centralidad del ciudadano es el punto focal, superar la visión internista de la administración pública, teniendo la calidad como principio supremo de acción (Pardo y Velasco, 2009).

La nueva gestión pública propone una nueva relación entre gobierno y sociedad, promover espacios de confianza entre el sector público, la ciudadanía y la sociedad civil (Vargas, 2006). La reingeniería de la organización gubernamental puede dividirse como proceso y como contenido, como proceso son aquellas que se dan en el diseño y funcionamiento de las instituciones para elaborar y ejecutar las políticas públicas. Como contenido de la acción pública, se define la finalidad, objetivo y alcance (Espejel y Flores, 2012). Se pretende que la participación ciudadana incida en ambos, tanto en el proceso como en el contenido. La generación de cambios en la prestación de los servicios sociales, la participación de los clientes en la definición de los programas sociales y en la provisión de los mismos (Peters, 2004).

La participación ciudadana es la intervención del ciudadano en la toma de decisiones que afectan su vida cotidiana o sus perspectivas de desarrollo. Se presenta la participación ciudadana cuando las acciones están orientadas a incidir en

el ejercicio del poder, ya sea a favor o en contra. Con la nueva gerencia pública la participación ciudadana se ha considerado como una forma de achicamiento del Estado, se lleva a la esfera de lo privado las funciones públicas de éste, el pensamiento neoliberal considera que es una manera de ampliar la democracia (Cunill, 1991). En México, desde finales del siglo XX ha estado presente en los discursos de los políticos la idea de la participación ciudadana, su implementación en los consejos directivos y consultivos ha resultado en una monopolización de las élites del poder que actúan para su beneficio, simulando una actuación ciudadana (Goldfrank, 2020).

En los municipios de México los planes de desarrollo, los objetivos a conseguir, los ingresos, egresos y leyes fiscales son delimitados por el propio marco jurídico de cada municipio. La revisión, análisis y aprobación del presupuesto es facultad del cabildo municipal que en muchas ocasiones decide por intereses particulares (Chapo y Bonifaz, 2001). Se propone el discurso que los municipios con la participación ciudadana, elaboren planes de desarrollo orientados a una gestión pública eficaz y eficiente (Gómez R., 2004). La nueva gerencia pública implica cambios en los actores y el poder de sus recursos, los actores gubernamentales y los civiles establecen relaciones de reciprocidad, establecen alianzas para alcanzar y promover sus objetivos, “la cuestión está en que se legitiman por parte del Estado aquellos intereses y objetivos que tengan mayor capacidad de eficiencia, y no necesariamente aquellos que sean del interés de las mayorías” (Córdova y Ávila, 2017: 147). Se generan fronteras difusas entre lo público y privado, gobierno y sociedad (Peters, 1995). En muchas ocasiones prevalecen los intereses de la élite sobre los intereses de las mayorías.

En México, con la alternancia, en el año 2000, se llegó a pensar que la política se haría con nuevas formas, que “traería la transparencia gubernamental, mayor eficacia y eficiencia, participación ciudadana, gobiernos honestos y, entre otras novedades, la desaparición de la corrupción y del uso discrecional, faccioso y clientelar de los recursos públicos. Pero la realidad fue otra” (Arellano, 2011: 70). En el gobierno de Vicente Fox la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental encabezada por Ramón Muñoz plantea con La Agenda Presidencial de Buen Gobierno (2002), un modelo estratégico para la innovación gubernamental que sólo expresa intenciones, los objetivos de gobierno son: apego a la legalidad, gobernabilidad democrática, federalismo, transparencia y rendición de cuentas (Campero, 2009). Estas ideas dan origen una retórica abundante y nulos resultados, los cambios en la administración no vinieron de reformas reflexionadas ni congruentes (Pardo & Velasco, 2009). No afectan a la estructura administrativa centralizada (Flores & Espejel, 2009). Se continuó con la misma estructura y procesos, el cambio fue sólo el del partido en el poder. La falta de transparencia y la carencia de mecanismos para la participación ciudadana no propician el empoderamiento ciudadano que favorezca un control de los recursos públicos y el desmantelamiento de las estructuras clientelares (Viesca Márquez, Sánchez y María, 2013). Estas estructuras permanecieron a beneficio del poder gobernante en el período de Fox.

Los cambios que da la administración de Vicente Fox se deben más a presiones derivadas de la competencia democrática que a un proceso de democratización. El Grupo Oaxaca presiona y el Gobierno presenta resistencia para la creación de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información*, en 2002, mecanismo de vigilancia y para alentar un

mejor desempeño del Gobierno (Pardo y Velasco, 2009). En México, la administración pública está en función de las necesidades del poder, se le utiliza como medio para mantener un régimen político basado en la lealtad personal y el reparto político de beneficios, principios contrarios a los valores democráticos (Sánchez, 2009). Todo lo contrario a la gobernanza, que plantea buscar la consecución de metas colectivas, no individuales, no metas buscadas por grupos de poder con intereses específicos sino actuar las autoridades de una manera clara y transparente (Peters, 2005).

México reprueba en el Índice de Percepción de la Corrupción 2008, de Transparencia Internacional con 3.6 en una escala de 0 a 10 (Campero, 2009). En los últimos cincuenta años la administración pública ha oscilado entre el gerencialismo y la administración tradicional, tipo weberiano. Con la crisis de 2008, los políticos se han inclinado a tomar más decisiones políticas y a reducir el poder de los administradores. El servicio de carrera se ha reducido a ser leal a quien está en el poder (Peters, 2010). El papel del Estado cambia, se vuelve un Estado débil que abandona sus obligaciones sociales: de mediador entre lo general y lo particular. Sus reformas agravan la pobreza, hay un decremento de los salarios de la población. El papel del Estado va de uno administrativo a uno gerencial. Es necesario un estado que combine la democracia política con una equidad social (Aziz y Alonso 2005).

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA

Con la nueva gerencia pública comienza el proceso de descentralización, que consiste en crear entidades paraestatales dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio, que realicen funciones de los órganos de gobierno, tanto en áreas de

gobierno como en prestación de servicios públicos o sociales. Estos organismos descentralizados intentan reproducir el modelo de la iniciativa privada, con la presencia de un consejo directivo. Se considera que la presencia de representantes del gobierno y ciudadanos en el consejo permitirá que la funcionalidad se dé con criterios de eficacia y eficiencia. En Nuevo León los ciudadanos que participan en los consejos son por expresa invitación del gobernante, lejos están de ser representativos de la sociedad, propician la participación de sectores sociales cercanos a funcionarios y “la exclusión de los ciudadanos no organizados o de grupos de sectores con menos recursos organizativos, económicos y políticos” (Villarreal, 2009). Son consejos que actúan con falta de transparencia con criterios de acción apegados a la discrecionalidad de los funcionarios gubernamentales.

En el Estado de México en el municipio de Ecatepec en la unidad habitacional Fuentes de Aragón en 2013 se estudia el proceso electoral de Consejo de Participación Ciudadana (COPACI), integrado por ciudadanos de cada comunidad que tiene como función el enlace entre el ayuntamiento y la ciudadanía, fortalecer los lazos vecinales y promover la participación en los quehaceres gubernamentales. Los ciudadanos se inscriben en una planilla, generalmente son miembros de un partido o de poderes fácticos, no se le da información adecuada y se ponen trabas burocráticas para realizar la inscripción. En la práctica los COPACI son entidades de participación ciudadana creadas por el gobierno que se utilizan para mantener control sobre la participación, además de ayudar a generar votos a favor de cierto partido y crear publicidad benéfica sobre el partido y el gobierno (Acosta et al., 2019). Tienen la función de gestionar intereses y ejercer control territorial de un partido político o de los poderes fácticos de la zona. Cobran cuotas

a puestos de autoempleo, gestionan o permiten negocios privados en espacios públicos, como el bazar navideño. “La discrecionalidad y la falta de transparencia posibilita obtener ingresos económicos sin rendición de cuentas y sin claridad sobre el destino de esos recursos (Hernández et al., 2015: 109-110). Los COPACI más que un espacio de participación ciudadana son un espacio de usufructo partidista y personal.

En la Constitución de 1999 de la República Bolivariana de Venezuela se establece la democracia participativa y protagónica para que la comunidad identifique y resuelva sus propias necesidades, además de vigilar, supervisar y sugerir acciones que ayuden a mejorar la calidad de vida de la colectividad. Los ciudadanos tienen derecho a participar en asuntos públicos, directamente ellos o por medio de sus representantes elegidos, en la formación, ejecución y control de la gestión pública, que garantice el desarrollo individual y colectivo. Los consejos comunales son la instancia para el ejercicio del poder del pueblo, promueven y articulan la participación de la comunidad, administran, aprueban créditos, evalúan, fungen como contraloría social al evaluar y supervisar la gestión comunitaria. La controlaría social está reglamentada en varias leyes, ha funcionado sólo como denuncia que busca la condena de los implicados en una acción anormal, sin resultados esperados y con muy poca eficiencia. La acción de los consejos comunales para actuar como contraloría social está vinculada a la obtención de información pública, misma a la que no tienen acceso (Acosta et al., 2019).

En Guatemala los consejos de desarrollo municipal (COMUDE), participan tanto funcionarios públicos como ciudadanos representantes de los municipios. Son presididos por el alcalde municipal. Deciden planes de inversión social, incluyendo servicios de salud e infraestructura. Se estudian seis municipios rurales

con altos niveles de exclusión social y una mayoría indígena. Los ciudadanos han de trasladarse de sus comunidades a la cabecera municipal, representando un costo económico que deben poner de su propio bolsillo, implica también dejar de percibir un día de jornal, situación que es una barrera para participar en la reunión y que los funcionarios interpretan como falta de interés. Generalmente los funcionarios no se trasladan y cuando lo hacen el municipio corre con los gastos. La agenda la determinan los funcionarios públicos, no presentan información para que se pueda revisar el uso de los recursos. Hay una disparidad académica importante entre los ciudadanos, algunos no saben leer o sólo han asistido pocos años a la escuela, 90 % de todos los representantes comunitarios no sobrepasa estudios de educación primaria, 10 % sin educación académica, más de la mitad de los que no asistieron a la escuela son analfabetas. 47 % de los representantes institucionales poseen estudios universitarios. No hay una reglamentación para la toma de decisiones y discusión de los temas por lo que las decisiones las imponen los funcionarios. Los COMIDE más que ser inclusivos en cuanto a participación son una muestra de la asimetría del poder (Flores & Gómez-Sánchez, 2010).

En Ecuador se revisan los consejos de administración de las empresas estatales dedicadas a proveer agua a las ciudades de Guayaquil y Cuenca. Los consejos de Cuenca son de dos clases: Consejos de Cuenca con ámbito de Unidad de Planificación Hidrográfica Local y Consejos de Cuenca con ámbito de Demarcación Hidrográfica (Mora, 2018). Su función principal está en establecer políticas y objetivos de la empresa pública. Tienen la facultad de aprobar programas de inversión, presupuestos, planes estratégicos, estructura organizacional, contratación de créditos, venta de muebles e inmuebles, aprobación del informe del gerente general, nombrar y remover al gerente. Tienen todas las funciones necesarias para determinar hacia donde

ha de caminar la empresa, revisar el funcionamiento y los recursos para el funcionamiento. En Guayaquil, el consejo de administración lo conforman 5 personas, lo preside el presidente municipal, tres funcionarios municipales y un ciudadano electo por concejales, por lo que el trasfondo político se mantiene a través de esta forma de participación. En la ciudad de Cuenca, de los cinco miembros del consejo, tres son de origen político, uno ciudadano y otro responde al interés de las Cámaras de la Producción y Universidades. Para el consejero ciudadano su designación se tendrá en cuenta la alternabilidad: urbano y rural; así como debe ser equitativo: hombre y mujer, su elección se basará en un concurso de méritos. En el interior de los consejos de administración, el poder se maneja de manera centralizada por el Ejecutivo. La elección del ciudadano en los consejos, en el caso de Guayaquil está influida por el poder político, en el caso de Cuenca son tantos los requisitos que el

proceso es manejado por la burocracia que responde intereses de gobierno u otras organizaciones (Moscoso & Silva, 2017). La actuación del Estado en los Consejos de Cuenca para que se cumpla con los principios de transparencia y acceso a la información, no exclusión, respeto por la diversidad y voluntariedad, implica el trabajo de diseño y capacitación por parte de técnicos a los miembros del consejo (Lapuerta, 2022). La participación ciudadana en los consejos necesita de ciertas habilidades y conocimientos para que pueda ser efectiva, sin caer en una burocracia paralizante.

RESULTADOS

En el portal de transparencia municipal (Gobierno del Municipio de León Gto., 2012), aparecen los reglamentos de los consejos municipales. Se encuentran dos tipos de consejos: consultivos y directivos.

Tabla 1
CONSEJOS CONSULTIVOS

	<i>Nombre del consejo</i>
1	Comité de la Plaza Expiatorio de la ciudad de León, Guanajuato
2	Comité del Centro Histórico de la Ciudad de León
3	Consejo de Ciudades Hermanas del Municipio de León
4	Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable en Materia Ambiental, Movilidad y Urbanismo en el Municipio
5	Consejo Consultivo Ambiental del Municipio de León
6	Consejo Consultivo de Turismo Médico del Municipio de León
7	Consejo Consultivo Indígena del Municipio
8	Consejo Consultivo para el Desarrollo Económico del Municipio
9	Consejo de Competitividad y Mejora Regulatoria
10	Consejo de Consulta y Participación Ciudadana en Materia de Seguridad Pública de León, Guanajuato,
11	Consejo de Participación Social en la Educación del Municipio
12	Consejo Municipal de Protección Civil,

Fuente: Elaboración propia

Los consejos consultivos promueven reformas, fomentan realización de estudios y gestionan ante autoridades los temas concernientes al objeto para

el que fueron creados, pero no tienen capacidad para dirigir o administrar organismo o unidad municipal. Son 12 los consejos.

Tabla 2

CONSEJOS DIRECTIVOS

<i>Tipo de consejo directivo</i>	<i>Nombre del consejo</i>
1	Comisión Municipal del Deporte y Atención a la Juventud de León
2	Consejo de Administración del Instituto Municipal de Vivienda de León
3	Consejo Directivo del Patronato de Bomberos
4	Consejo Directivo del Patronato del Parque Ecológico Metropolitano de León
5	Consejo Directivo del Instituto Cultural de León
6	Consejo Directivo del Instituto Municipal de la Mujer
7	Consejo Directivo del Instituto Municipal de la Juventud,
8	Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación;
9	Consejo Directivo Del Patronato de Educación contra el Uso de Drogas y Violencia del Municipio de León
10	Consejo Directivo del Patronato de Explora;
11	Consejo Directivo del Patronato de la Ciudad Histórica de León,
12	Consejo Directivo del Patronato de la Feria Estatal de León y Parque Ecológico
13	Consejo Directivo del Patronato del Parque Ecológico Metropolitano Oriente, del Municipio de León
14	Consejo Directivo del Patronato del Parque Zoológico
15	Consejo Directivo del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado Sanitario de León
16	Consejo Directivo del Sistema DIF León,
17	Consejo Directivo del Sistema Integral de Aseo Público de León

Fuente: Elaboración propia

Son 17 en total los consejos de tipo directivo tienen la capacidad para planear, dirigir, supervisar, controlar y evaluar el funcionamiento del organismo o unidad municipal. Son 29 consejos en total 12

consultivos y 17 directivos. En el portal municipal se publican las actas de los consejos (Gobierno del Municipio de León Gto., 2013)

Tabla 3

CANTIDAD DE CONSEJOS Y ACTAS PUBLICADAS POR EL GOBIERNO MUNICIPAL

<i>Numerador</i>	<i>Consejo</i>	<i>Actas</i>
1	Sistema Integral de Aseo Público de León	27
2	Instituto Municipal de la Mujer	42
3	Parque Ecológico Metropolitano de León	29
4	Parque Zoológico	32
5	Bomberos	27
6	Comisión Municipal del Deporte y Atención a la Juventud de León	40
7	Instituto Cultural de León	26
8	Sistema DIF León	31
9	Explora	27
10	Feria Estatal de León	32
11	Instituto Municipal de Planeación	28
12	Instituto Municipal de Vivienda de León	32
Total		373

Fuente: Elaboración propia

Son doce los consejos que publican sus actas, todos son directivos y suman un total de 373 actas.

Los consejos municipales son 29 en total 17 que representan el 59 % son directivos, 12 que representan 41 % son consultivos. Los que publican sus actas son 12, son directivos, representan 41 % del total de consejos.

ASIGNACIÓN Y USO DE RECURSOS

Determinar quién representa al consejo ante el ayuntamiento y si el consejo interviene en la asignación de recursos del presupuesto público y en el uso de los recursos públicos.

Tabla 4

TOTAL DE CONSEJOS Y TOTAL DE CONSEJOS QUE PUBLICAN ACTAS

Variable	Directivos		Consultivos		Total	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Consejos municipales	17	59 %	12	41 %	29	42
Consejos que publican actas	12	70 %	0	0	12	373

Fuente: Elaboración propia

Tabla 5

REPRESENTACIÓN, PROPUESTA Y APROBACIÓN DE PROYECTOS Y ESTADOS FINANCIEROS

Variable	Frecuencia			Porcentaje		
	No	Sí	Total	No	Sí	Total
Presidente representa al consejo ante el ayuntamiento	2	27	29	6.9	93.1	100
El consejo a través del presidente y o director propone y discute aprobación del presupuesto ante el ayuntamiento	12	17	29	41.4	58.6	100
El consejo aprueba proyectos y estados financieros	12	17	29	41.4	58.6	100

Fuente: Elaboración propia

La norma que rige la facultad para que el consejo apruebe proyectos y estados financieros está en un

58.6 %, 17 consejos. En el 41.4 %, 12 consejos, no está presente esta alternativa.

141

Tabla 6

TABLA EL CONSEJO A TRAVÉS DEL PRESIDENTE Y O DIRECTOR PROPONE Y DISCUTE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO ANTE EL AYUNTAMIENTO

Tipo de consejo	Variable		El consejo aprueba proyectos y estados financieros		Total
			No	Sí	
Directivo	El consejo a través del presidente y o director propone y discute aprobación del presupuesto ante el ayuntamiento	Sí		17	17
	Total			17	17
Consultivo	El consejo a través del presidente y o director propone y discute aprobación del presupuesto ante el ayuntamiento	No	12		12
	Total		12		12
Total	El consejo a través del presidente y o director propone y discute aprobación del presupuesto ante el ayuntamiento	No	12	0	12
		Sí	0	17	17
	Total		12	17	29

Fuente: Elaboración propia

En los 17 consejos directivos el consejo a través del presidente y o director propone y discute aprobación del presupuesto ante el ayuntamiento y aprueba proyectos y estados financieros. En los 12 consejos consultivos el consejo a través del presidente y o director no propone ni discute

aprobación del presupuesto ante el ayuntamiento, tampoco aprueba proyectos y estados financieros. Sumando ambos dan un total de 29 consejos.

Los consejos de 373 sesiones en 239 sesiones aprueban estados financieros, lo que equivale a 63.58% de las sesiones.

Tabla 7

APROBACIÓN DE ESTADOS FINANCIEROS, SUMA, RANGO, MÍNIMO, PORCENTAJE DE CADA CONSEJO

Consejo	El consejo aprueba proyectos y estados financieros					
	Sesiones	Aprueba proyectos y estados financieros	Máximo	Mínimo	Rango	% De aprobación de los estados financieros
Sistema Integral de Aseo Público de León	27	22	1	0	1	81.48%
Instituto Municipal de la Mujer	42	28	1	0	1	66.67%
Parque Ecológico Metropolitano de León	29	22	1	0	1	75.86%
Parque Zoológico	32	9	1	0	1	28.13%
Bomberos	26	0	0	0	0	0.00%
Comisión Municipal del deporte y atención a la juventud de León	40	35	1	0	1	87.50%
Instituto Cultural de León	26	24	1	0	1	92.31%
Sistema DIF León	31	22	1	0	1	70.97%
Explora	28	20	1	0	1	71.43%
Feria Estatal de León	32	25	1	0	1	78.13%
Instituto Municipal de Planeación	28	21	1	0	1	75.00%
Instituto Municipal de Vivienda de León	32	11	1	0	1	35.48%
Total	373	239				63.58%

Fuente: Elaboración propia

Tabla 8

EL CONSEJO OTORGA PODERES PARA ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y COBRANZAS, SUMA, RANGO, MÍNIMO, PORCENTAJE DE CADA CONSEJO

Consejo	El consejo otorga poderes para administración de bienes y cobranzas					
	Sesiones	Otorga poderes para administración de bienes y cobranzas	Máximo	Mínimo	Rango	% de sesiones de consejo
Sistema Integral de Aseo Público de León	27	1	0	1	1	3.70%
Instituto Municipal de la Mujer	42	0	0	0	0	0.00%
Parque Ecológico Metropolitano de León	29	0	0	0	0	0.00%
Parque Zoológico	32	0	0	0	0	0.00%
Bomberos	26	0	0	0	0	0.00%
Comisión Municipal del deporte y atención a la juventud de León	40	2	0	1	1	5.00%
Instituto Cultural de León	26	0	0	0	0	0.00%
Sistema DIF León	31	0	0	0	0	0.00%
Explora	28	1	0	1	1	3.57%
Feria Estatal de León	32	0	0	0	0	0.00%
Instituto Municipal de Planeación	28	0	0	0	0	0.00%
Instituto Municipal de Vivienda de León	32	4	0	1	1	12.50%
Total	373	8	0			2.14%

Fuente: Elaboración propia

Los consejos de 373 sesiones en ocho sesiones otorgan poderes para administración de bienes y cobranzas, lo que equivale a 2.14 %.

ÍNDICE DE ASIGNACIÓN Y USO DE RECURSOS

Asignación y uso de recursos (AUR) se obtiene de: el índice del consejo aprueba proyectos y estados financieros (ICAPEF), el índice del

consejo otorga poderes para administración de bienes y cobranzas (ICOPABC) y del índice del consejo a través del presidente y o director propone y discute aprobación del presupuesto ante el ayuntamiento (ICPDAPA). Cada variable aporta una tercia del valor a la asignación y uso de recursos. Su expresión en fórmula es:

$$aur = 1/3(ICAPEF) + 1/3(ICOPABC) + 1/3(ICPDAPA)$$

Tabla 9

ASIGNACIÓN Y USO DE RECURSOS

<i>Consejo</i>	<i>Índice del consejo aprueba proyectos y estados financieros % de sesiones</i>	<i>Índice del consejo otorga poderes para administración de bienes y cobranzas</i>	<i>Índice del consejo a través del presidente y/o director propone y discute aprobación del presupuesto ante el ayuntamiento</i>	<i>Suma asignación de recursos</i>
Sistema Integral de Aseo Público de León	27.16%	33.30%	33.33%	93.79%
Instituto Municipal de la Mujer	22.22%	0.00%	33.33%	55.55%
Parque Ecológico Metropolitano de León	25.29%	0.00%	33.33%	58.62%
Parque Zoológico	9.38%	0.00%	33.33%	42.71%
Bomberos	0.00%	0.00%	33.33%	33.33%
Comisión Municipal del deporte y atención a la juventud de León	29.17%	33.30%	33.33%	95.80%
Instituto Cultural de León	30.77%	0.00%	33.33%	64.10%
Sistema DIF León	23.66%	0.00%	33.33%	56.99%
Explora	23.81%	0.00%	33.33%	90.44%
Feria Estatal de León	26.04%	33.30%	33.33%	59.37%
Instituto Municipal de Planeación	25.00%	0.00%	33.33%	58.33%
Instituto Municipal de Vivienda de León	11.83%	33.30%	33.33%	78.46%
Total	21.19%	11.10%		65.62%

Fuente: Elaboración propia

En la tabla de asignación y uso de recursos se presentan tres etiquetas. Todos los datos están expresados en porcentaje. Los datos de la primera se generan en la tabla 7. El valor obtenido se divide en tres partes. Los datos de la segunda etiqueta se obtienen de la tabla 8. En donde está presente la condición, consejo otorga poderes para administración de bienes y cobranzas, se da un valor de 33.33 y donde no está se da un valor de cero. La tercera etiqueta, en la tabla 6, se muestra que en todos los consejos directivos está presente esta condición, por lo que se da un valor de 33.33 %.

En ambas etiquetas al valor obtenido en la tabla de origen ha sido fraccionado por un tercio, el valor máximo a obtener en cada

etiqueta es de 33.33, entre las tres etiquetas conforman la unidad que la expresa el rótulo suma asignación de recursos, el valor máximo a obtener es un 100.

El total es la media de la etiqueta de todos los consejos muestra, en el consejo índice del consejo aprueba proyectos y estados financieros % de sesiones 21.19 %, en el índice del consejo otorga poderes para administración de bienes y cobranzas 11.10 %, del índice del consejo a través del presidente y o director propone y discute aprobación del presupuesto ante el ayuntamiento 33.33 %, en suma, asignación de recursos 65.62 %.

CONCLUSIONES

El presidente del consejo representa al consejo ante el ayuntamiento. Los consejos directivos proponen, discuten aprobación del presupuesto ante el ayuntamiento, aprueban proyectos y estados financieros. Los consejos consultivos no proponen, no discuten aprobación del presupuesto ante el ayuntamiento ni aprueban proyectos y estados financieros. El diseño institucional de los consejos consultivos es una simulación de participación ciudadana. No es suficiente la presencia de ciudadanos, es necesario que el actuar de los consejeros pueda incidir en la práctica gubernativa para hablar de participación. Las conclusiones y propuestas de los consejos consultivos no vinculan a la autoridad con acciones gubernativas. Los consejos consultivos actúan en total opacidad, ningún consejo publica sus actas. La transparencia funciona como control ciudadano en cuanto que permite revisar las acciones gubernativas, en el caso de los consejos consultivos esta es nula. En los consejos consultivos no se sabe lo que hacen y sus decisiones no vinculan el actuar del gobierno. Esto claramente no es participación ciudadana.

En los consejos directivos sólo 70 % publica sus actas, este incumplimiento a la normatividad no es sancionada. Del total de 29 consejos municipales, sólo 12 publican sus actas, representan 41 %. Esta opacidad institucionalizada es la fortaleza en la que se refugia el actuar del gobierno para no rendir cuentas. Si no se sabe lo que hace, menos es posible sancionar su actuación. La opacidad del actuar de los consejos ciudadanos pone de manifiesto que el proceso democratizador que representa la participación ciudadana es un mero recurso ornamental del discurso gubernamental, simulación en la que participan tanto los consejeros ciudadanos como los funcionarios. No hay acciones

ni voluntad del gobierno y de los ciudadanos en los consejos para lograr procesos de transparencia que permitan una rendición de cuentas.

La aprobación de los estados financieros en todos los casos, sin observaciones ni rechazos representa la posibilidad de una excelente administración de los diferentes organismos o una revisión poco crítica de la misma. La posibilidad de la participación ciudadana con una visión gerencial colaboradora con los funcionarios públicos en los consejos ciudadanos para lograr organismos eficaces y eficientes con una marcada productividad es limitada al carecer de un análisis de los estados financieros, estos permiten conocer la operación del organismo y facilitan la toma de decisiones estratégicas en la administración. La participación ciudadana en los consejos directivos es una simulación para beneficio de los que están en el poder.

Hay una pobre delegación de facultades por parte de los consejos directivos para otorgar poderes para administración de bienes y cobranzas. Delegar es uno de los aspectos que permiten que la organización cumpla con los objetivos propuestos, incrementa la colaboración y responsabilidad de los participantes, y favorece la creación de nuevas habilidades y conocimientos. La nueva gerencia gubernamental promueve la participación ciudadana, no centralizando el poder y la toma de decisiones, práctica muy distinta a la realizada en los consejos ciudadanos. La centralización del poder aunada a la opacidad son los elementos propicios para generar corrupción. El estudio no muestra que se presenten actos propios de la corrupción, revela los elementos que la propician, conveniente sería en futuras investigaciones seguir este elemento.

Los resultados obtenidos muestran que la aplicación de los procesos gerenciales propios de la iniciativa privada, tal y como se implementaron, no son funcionales, ni tienen la eficiencia y eficacia en la administración pública. Hay un deficiente

desempeño de los consejos directivos en cuanto a la asignación de recursos del presupuesto público y en el uso de los recursos públicos. La estructura y funcionalidad de los consejos nacen de la concepción de un gobierno panista que se presenta para gobernar con una visión empresarial, que enfatiza la productividad y resultados eficaces en sus acciones y programas, las ideas contrastan con la pobre ejecución. El poco interés en revisar los estados financieros genera dudas sobre el manejo de los recursos, comportamiento difícilmente tolerado en el ámbito empresarial. Pareciera que el funcionamiento en cuanto a asignación y uso de recursos está más en función de las necesidades del poder, en mantener lealtades y reparto de beneficios, es un funcionamiento opaco, centralizado, sin delegar funciones con una participación ciudadana simulada en su actuar. Aunque hay presencia de ciudadanos en los consejos.

REFERENCIAS

- Acosta, A., Mavárez, E., & Martínez, M. A. (2019), "Consejos comunales: ¿actores para la contraloría social?", en *Revista Venezolana de Gerencia*, 24 (86), 363–374.
- Aguar, F. y Navarro, C. (2000), "Democracia y participación ciudadana en los municipios: ¿un mercado político de trastos?", en *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (91), 89–111.
- Aguilar Guillén, J. D. (2019), "Retos de los consejos ciudadanos: rindamos cuentas", en *Construyendo desarrollo local y gobernanza*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, pp. 28–35.
- Aguilar, V. L. F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Arellano, R. A. (2011), "El gobierno al interior del municipio mexicano: reflexiones en torno a su diseño institucional", en *Región y Sociedad*, XXIII (52), pp. 59–90.
- Arias Montoya, L., Portilla de Arias, L., & Agredo Roa, L. (2007), "La información contable en el análisis de los estados financieros", en *Scientia et Technica*, 5 (37), pp. 311–314. <https://doi.org/10.22517/23447214.4109>
- Aristóteles (1985), *Política*, México, Porrúa.
- Aziz, N. A., & Alonso, S. J. (2005), "Perfiles y desafíos del Estado", en N. A. Aziz & S. J. Alonso (Eds.), *Globalización poderes y seguridad nacional (Vol. I)*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Miguel Ángel Porrúa, pp. 13–34.
- Campero, C. G. H. (2009), "El bicentenario y la reforma del sector público en México. Los afanes de Sísifo", en *Convergencia: Revista De Ciencias Sociales*, 16 (49), pp. 347–371.
- Carrillo, E. (2004), "La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto", en *De la administración a la gobernanza. María Del Carmen Pardo (comp.)*, México, Colegio de México, pp. 21–60.
- Chapoy Bonifaz, D. B. (2001), "Presupuestación programática local", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XXXIV(102), pp. 731–754.
- Coffey, A., & Atkinson, P. (2003), *Amanda Coffey, Encontrar el sentido a los datos cualitativos*.
- Contreras, P., & Montecinos, E. (2019), "Democracia y participación ciudadana: Tipología y mecanismos para la implementación", en *Revista de Ciencias Sociales*, 25 (2), pp. 178–191. <https://doi.org/10.31876/rcs.v25i2.27345>
- Córdova, E., & Ávila, F. M. (2017), "Democracia y participación ciudadana en los procesos de la administración pública", en *Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, 82 (82), pp. 134–159. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6233622>. Consultado el 18 de agosto de 2022.

- Cruz, G. L. D. (2017), “Mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas en américa latina”, en *Políticas Públicas*, 10 (1).
- Cunill, G. N. (1991), *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. CLAD.
- De la Garza Montemayor, D. J., Yllán Ramírez, E. R., & Barredo Ibáñez, D. (2018), “Tendencias en la administración pública moderna: la nueva gestión pública en México”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, 23 (81), pp. 31–48. <https://doi.org/10.31876/revista.v23i81.23467>
- Díaz, A. A. (2017), “Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas”, en *Gestión y política pública*, 26 (2), pp. 341–379. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_artext&pid=S1405-10792017000200341
- Espejel, M. J., & Flores, V. M. (2012), “La democracia incierta en México y el rediseño institucional”, en *Espacios Públicos*, 15 (34), pp. 152–171.
- Farfán, M. G. (2007), “El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales”, en *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 3 (1), pp. 87–124.
- Flores, V. M., & Espejel, M. J. (2009), “La Administración pública en México desde el enfoque del nuevo institucionalismo”, en *Espacios Públicos*, 12 (24), pp. 46–70.
- Flores, W., & Gómez-Sánchez, I. (2010), “La gobernanza en los Consejos Municipales de Desarrollo de Guatemala: Análisis de actores y relaciones de poder”, en *Salud pública*, 12 (1), pp. 138–150.
- Gobierno del Municipio de León Gto. (2012), *Normativa municipal*. México, Gobierno de León. Disponible en <http://www.leon.gob.mx/aplicaciones/normasleyes/public/> Consultado el 25 de febrero de 2013.
- Gobierno del Municipio de León Gto. (2013), *Registro Municipal de Actas de Sesiones de los Consejos Municipales de León, Guanajuato*. México, Gobierno de León. Disponible en <http://www.leon.gob.mx/transparencia/index.php/actas-de-sesiones-consejos>, Consultado el 12 de marzo de 2014.
- Goldfrank, B. (2020), “Las instituciones participativas en las grandes ciudades latinoamericanas: entre las promesas y los problemas”, en *Instituciones participativas en Sudamérica: ¿del optimismo al ocaso?*, Colombia, Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, pp. 15–38.
- Gómez, D. de L. C. (2004), *Memorias Desafíos de la nueva gestión pública, por un gobierno con resultados*, Biblioteca Universitaria Raúl Rangel Frías.
- Gómez R. Arturo Carlos. (2004), “El presupuesto público en la gestión eficiente de los municipios”, en *Innovar: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 24, pp. 105–111.
- Guillen, A., K. Sáenz, M. H. B. y J. C. (2009), “Origen, espacio y niveles de participación ciudadana”, en *Daena: International Journal of Good Conscience*, 4 (1), pp. 179–193.
- Hammersley, Martyn; Atkinson, P. (1994), *Etnografía. Métodos de investigación*. Paidós.
- Hernández, Sampieri Roberto; Fernández, Collado Carlos ; Baptista, L. M. del P. (1998), *Metodología de la investigación*. Mc. Graw Hill.
- Hernández, C., Armando, P., & Tinoco, O. (2015), “Avatares de la participación ciudadana en el Estado de México . La experiencia de los consejos de participación ciudadana en el municipio de Ecatepec”, en *Espacios Públicos*, 18 (42), pp. 89–113.
- Lapueta, J. N. A. (2022), *La configuración de Consejos de Cuenca como espacios de participación y Gestión Integral de los Recursos Hídricos del Ecuador*, Ecuador, Universidad

- Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Marcotrigiano, Z., & Laura, A. (2013), “Reflexiones acerca de la elaboración y presentación de estados financieros bajo ambiente VEN-NIF PYME”, en *Actualidad Contable Faces*, 16 (26), pp. 45–81.
- Maritain, J. (1969), *Principios de una Política Humanista*. Difusión S.A.
- Mata, L. S. N. (2009), “Consejos Ciudadanos y participación cívica en León”, en *Propuesta Cívica Guanajuato*. Disponible en <http://www.propuestacivicagto.org.mx/archivos/1323110395.pdf>. Consultado el 16 de junio de 2012.
- Mata, L. S. N. (2010), “Consejos Ciudadanos y participación cívica en León. Segundo reporte”, en *Propuesta Cívica Guanajuato*. Disponible en <http://www.propuestacivicagto.org.mx/archivos/1323106440.pdf>. Consultado el 16 de junio de 2012.
- Méndez, J. L. (1996), “Reforma del estado, democracia participativa y modelos de decisión, Política y Cultura”, en *Política y Cultura*, 7, pp. 7–35.
- Molina, Q. B. (2019), “Transparencia y rendición de cuentas en la Gobernanza”, en *Construyendo desarrollo local y gobernanza*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, pp. 36–48.
- Monsiváis Carrillo, A. (2015), “Hablar de política Democracia deliberativa y participación discursiva en México”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60 (223), pp. 27–59. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(15\)72130-6](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(15)72130-6)
- Mora, C. (2018), *Asegurando una efectiva inclusión y participación del usuario poblacional en los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca*. Lima, SPDA.
- Moscoso, A. M., & Silva, J. T. V. (2017), “La participación ciudadana en los Consejos de Administración. El caso ecuatoriano en las Empresas de agua potable”, en *Cadernos de Dereito Actual*, 6, pp. 153–183.
- Nava Rosillón, M. A. (2010), “Análisis financiero: una herramienta clave para una gestión financiera eficiente”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, 14 (48). <https://doi.org/10.31876/revista.v14i48.10553>
- Observatorio ciudadano de León. (2012), *Resultados de la tercera verificación al Gobierno Municipal de León, Guanajuato. Administración 2009-2012, México*, Gobierno de León. Disponible en <http://www.ocl.org.mx/wp-content/uploads/2012/04/folleto-3ra-revision.pdf>. Consultado el 26 de noviembre de 2013.
- Pardo, María Del Carmen y Velasco Sanchez, E. (2009), *La gerencia pública en América del Norte, tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*. México, El Colegio de México/Instituto de Administración Pública de Nuevo León.
- Peralta, V. C. (2014), *La cotidianidad de la democracia participativa : juntas de gobierno y consejos ciudadanos*. México, ITESO.
- Peters B. Guy. (1995), *La política de la burocracia*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C./Fondo de Cultura Económica.
- Peters B. Guy. (2004), “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”, en M. del C. P. (comp.) (Ed.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, pp. 69–100.
- Peters B. Guy. (2005), “Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?”, en *Foro Internacional*, XLV (4), pp. 585–598.

- Peters B. Guy. (2010), “Cincuenta años de la administración pública”, en *Foro Internacional*, L (3-4), pp. 752-777.
- Ramos, V. A., López, P. R., & Silva, R. D. (2019), “Consejos ciudadanos: gobernanza y espacio público”, en *Construyendo desarrollo local y gobernanza*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, pp. 17-27.
- Sánchez, G. J. J. (2009), “El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana”, en *Gestión y Política Pública*, XVIII (1), pp. 67-105.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Paidós.
- Stiglitz, J. E. (2003), “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América latina”, en *Revista de la CEPAL*, 80, pp. 7-40.
- Subirats, J. (2005), “Democracia, participación y transformación social”, en *POLIS, Revista Latinoamericana*, 4(12), 0. <https://doi.org/10.1002/wnan.41>
- Téllez, V. C. (2012), “La participación ciudadana oficial en León. El riesgo de legitimidad y permanencia del PAN”, en *Entretextos*, 4 (10), pp. 48-54.
- Uvalle, B. R. (2004), “El valor institucional de la gestión pública”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, 9 (28), pp. 1-29.
- Vargas, H. J. (2006), “Los desafíos del diseño organizacional e institucional en un medio ambiente globalizado”, en *Cuadernos de Administración*, 35, pp. 0-81.
- Viesca, V., Márquez, G., Sánchez, G., & María, F. De. (2013), “Presupuesto público sin participación ciudadana. La necesidad de un cambio institucional en México para la consolidación democrática”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LVIII (218, mayo-agosto), pp. 105-127.
- Villarreal, M. M. T. M. (2009), “Participación y Gestión Pública en Nuevo León, México”, en *Revista Enfoques*, VI I(11), pp. 417-439.
- Woldenberg, J. (2007), “Democracia y participación”, en *Democracia y participación*, Woldenberg, (34), pp. 41-46.

Participación ciudadana y gestión de políticas públicas

Citizen Participation and public policies management

Fecha de recepción: 03 de mayo de 2022

Fecha de aceptación: 26 de agosto de 2022

*Harold Hütt Herrera**

RESUMEN

El presente artículo ofrece un análisis sobre la incidencia de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas en Costa Rica, durante el período 2014-2019, en el marco de la Estrategia Nacional para un Gobierno abierto. Para esto se realizó un sondeo con 28 personas representantes de los 24 Ministerios de Gobierno, y a partir de lo cual se procuró identificar cuáles han sido los aportes de la ciudadanía en la construcción de políticas públicas. En este sentido, se valoraron tanto los aspectos metodológicos como procedimentales, en términos de la articulación de esfuerzos con las personas ciudadanas y con los grupos organizados de la sociedad civil. Asimismo, se tomó en consideración la normativa y políticas vigentes, por parte del Ministerio de Planificación Nacional y Políticas Económica (mideplan), como ente rector en esta materia.

PALABRAS CLAVE: Co-creación, procesos colaborativos, Gobernanza, Políticas Públicas, Gobierno abierto.

ABSTRACT

This article offers an analysis of the incidence of citizen participation in public policy management in Costa Rica, during the period 2014-2019, within the framework of the National Strategy for an open Government. For this purpose, a survey was carried out with 28 representatives of Governmental Ministers, from which an attempt was made to identify the contributions that citizens have been to the public policy construction. In this sense, it was valued the effort articulation with citizenship and the organized groups of the civil society. Also, it was taken into consideration the norms and policies created by the Ministry of National Planning and Economic Policies (mideplan by its acronym in Spanish), as the leader organization on this matter.

KEY WORDS: Co-creation, collaboration process, Governance, Public Policies, Open Government.

*Universidad de Costa Rica, Costa Rica. Correo-e de contacto: harold.hutt@ucr.ac.cr

INTRODUCCIÓN

El presente artículo ofrece un análisis de la incidencia que tiene la participación ciudadana en el desarrollo de políticas públicas, en el caso concreto de Costa Rica, para lo cual fue utilizado como referencia el período 2014-2019, en el marco de las acciones ejecutadas como parte de la “Estrategia Nacional para un Gobierno abierto”. La pregunta de investigación definida fue *¿cuáles han sido los aportes de la participación ciudadana en la definición de políticas públicas, en el marco del modelo de Gobierno abierto en Costa Rica?*

Para responder a este planteamiento se realizó un sondeo con representantes de 24 Ministerios de Gobierno¹ durante los meses de julio a setiembre de 2021, a partir de lo cual se logró extraer información relevante acerca de los mecanismos utilizados para tomar en consideración los aportes y requerimientos de la ciudadanía, en el marco de la elaboración de políticas públicas, también se incluyeron dos entrevistas abiertas. Una con una representante del equipo de Gobierno abierto, y otra con el jefe de la Unidad de Análisis Prospectivo de Políticas Públicas del Ministerio de Planificación.

Lo anterior, tomando en consideración que Costa Rica se comprometió, desde 2011, al integrarse al *Open Government Partnership*, a implementar el modelo de Gobierno abierto en el país, considerando el desarrollo de cada una de las tres aristas: la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana.

En atención a lo indicado, ha sido de interés conocer cómo se ha venido promoviendo en Costa

Rica la participación ciudadana, y en particular, cómo esta ha logrado incidir en elaboración de políticas públicas.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MODELO DE GOBIERNO ABIERTO EN COSTA RICA

Costa Rica fue uno de los primeros países en afiliarse al *Open Government Partnership*, en 2011, bajo el mandato de la Presidenta Laura Chinchilla Miranda (2010-2014). No obstante, desde 2002 el país venía intensificando los esfuerzos en procura de una mayor eficiencia en la gestión pública y de incentivar una mayor interacción con la ciudadanía, producto de lo cual se había venido desarrollando una estrategia de Gobierno Digital y una de Simplificación de Trámites.

Ya para entonces se contaba con la voluntad política para incentivar una mayor apertura gubernamental, bajo la certeza de que el país requería importantes mejoras en su institucionalidad, por lo que se avanzó en la adopción del modelo de Gobierno abierto, procurando dar espacio a la generación de “contrapesos” que contribuyeran a generar una función catalizadora en la toma de decisiones.

Es así que en 2014, bajo la administración del entonces presidente Luis Guillermo Solís, se diseñó la Estrategia Nacional para un Gobierno abierto; a partir de la cual se establecieron las pautas para que desde el Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano se liderara el proceso y se coordinara la generación de normas y procedimientos en aras de facilitar esta gestión.

En este contexto se promueve la aprobación de los siguientes decretos:

¹MAG, MINAE, MICITT (2 respuestas), M. de Comercio Exterior, MCJD (2 respuestas), MEP, M. de Hacienda, M. de Justicia y Paz, MIDEPLAN, M. de la Presidencia, M. de Relaciones Exteriores y Culto, M. de Salud, M. de Trabajo, M. de Vivienda y Asentamientos Urbanos, MEIC, M. de Gobernación y Policía, MOPT, Ministerio Público, M. de Desarrollo Humano e Inclusión Social*, M. del Deporte* (3 respuestas), M. de Turismo*, M. de Comunicación*, M. de la Condición de la Mujer* y M. de la Niñez y la Adolescencia*. [*Ministerios sin cartera.

- a. Decreto 40199 para la “Apertura de Datos Públicos” (Decreto 40199-MP-2017): Con este decreto, fundamentado en la Constitución Política (Arts. 7, 9, 11, 27, 30, 140 y 146), y la Ley General de Administración Pública, entre otros, establece los lineamientos, políticas y pautas generales para la apertura de datos.
- b. Decreto 40200 de “Transparencia y Acceso a la Información Pública” (Decreto 40200-MP-MEIC-MC-2017): Este decreto se fundamenta en los artículos 140 y 146 de la Constitución Política, y la Ley General de la Administración Pública, entre otras fuentes. Este decreto estableció la creación de la Comisión Nacional para un Gobierno abierto y a través del Decreto Ejecutivo 39-372-MP-MC del 2015 se declara de interés público la Estrategia Nacional para un Gobierno abierto.
- c. de los procesos de consulta pública, para lo cual se han definido espacios participativos incluso con las reservas indígenas.
- e. Establecer las bases administrativas, logísticas y técnicas necesarias, para promover la continuidad de este proceso a pesar de los cambios políticos.
- f. Posteriormente, ya en 2018 y bajo el mandato del presidente Carlos Alvarado, se da continuidad a la gestión de Gobierno abierto, pero sus funciones son trasladadas, como parte de una recomendación emitida por la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo Económico (OCDE), al Ministerio de Comunicación, desde donde se da un seguimiento al proceso.

Asimismo, fueron definidos los siguientes propósitos, según se derivó de los lineamientos establecidos en la Estrategia para la implementación de este modelo en Costa Rica:

- a. Lograr la participación ciudadana a través de grupos previamente organizados.
- b. Impulsar la generación de agrupaciones orientadas a la canalización de esfuerzos en esta materia, como ha sido el caso de: “Accesa”, “Abriendo Datos”, “la Alianza”, “Costa Rica Íntegra” y la “Red de Transparencia”, la cual está conformada por oficiales de gobierno designados en las diversas instituciones.
- c. Lograr la identificación de metas comunes entre el Gobierno y la ciudadanía, dando continuidad a la iniciativa generada en el año 2013, de trabajar colaborativamente en el diseño de “planes de acción”, los cuales serían elaborados de manera bianual.
- d. Adoptar políticas de inclusión en el marco

METODOLOGÍA

Para el desarrollo del presente análisis descriptivo, fue utilizado el enfoque cualitativo con apoyo de herramientas cuantitativas. Esto implicó el diseño de un cuestionario de auto aplicación y un cuestionario para el desarrollo de dos entrevistas semiestructuradas. Para la aplicación de los instrumentos descritos, fueron identificados 28 funcionarios de los Ministerios de Gobierno, entre Oficiales de Información y representantes de la Unidad de Planificación Institucional, a quienes les fue aplicado el cuestionario durante el período de julio a septiembre del año 2021. Asimismo, fue realizada una entrevista con una de las personas representantes del equipo de Gobierno abierto, y una con el jefe de la Unidad de Análisis Prospectivo de Políticas Públicas del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN).

De manera complementaria a lo expuesto, se realizó una revisión documental a partir de la información electrónica disponible en las respectivas instituciones, así como los

lineamientos generales y normas vigentes en materia de políticas públicas en el país, a través de MIDEPLAN. A partir de lo anterior, se identificaron tanto los aspectos metodológicos como los alcances de la participación ciudadana en el marco de la construcción de políticas públicas.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS CONCEPTUALES

Según anotan Camou y Pagani (2017), se ha venido identificando un creciente interés por parte de las naciones democráticas, en involucrar al sector académico en el proceso de definición de políticas públicas, y de la implementación del modelo de Gobierno abierto, siendo que es una nueva forma de gestión, y que, en particular, presenta retos significativos en términos de articulación de esfuerzos para la generación de vínculos y relaciones con la sociedad civil y con la ciudadanía en general.

Las tendencias en materia de gestión pública muestran también una mayor injerencia y pluralidad de actores en las decisiones políticas, siendo que se han venido experimentado un replanteamiento de las esferas públicas, privadas y políticas (Camou, Pagani, 2017). Por su parte, los espacios que se generan desde las plataformas digitales para promover la interacción y generación de aportes de la ciudadanía han mostrado un significativo aumento, ofreciendo mayores posibilidades para democratizar el acceso a la información y el alcance de las estrategias de participación (Velázquez, 2014).

Este tipo de espacios han sido de gran utilidad para impulsar la difusión de aspectos de interés y particularmente, el desarrollo de esfuerzos dirigidos a la consulta pública de proyectos de ley o aspectos normativos vinculados con la construcción de políticas públicas. En otro orden de ideas, estos esfuerzos han contribuido a generar una mayor

conciencia crítica en la ciudadanía y un mayor interés por dar sustento y legitimidad a la toma de decisiones. “Afianzar la democracia [...] pasa necesaria e indispensablemente por la sociedad civil, sobre todo por la posibilidad de volver visibles a los invisibles”, afirma Grzybowski (2004: 123), quien a su vez resalta la importancia de cimentar el concepto de estado de derecho, bajo el cual, todas las personas integrantes de una sociedad puedan sentirse incluidas directa o indirectamente en los procesos de toma de decisiones.

En este mismo sentido, y según afirma Grzybowski (2004: 8): “los regímenes democráticos para avanzar en su consolidación, deben generar procesos de inclusión y favorecer la constitución de sujetos sociales y ofrecer garantías de cumplimiento de los derechos, particularmente los derechos sociales”. Los elementos anteriormente expuestos llevan a concluir que la participación ciudadana es un eje medular para el fortalecimiento de los regímenes democráticos. No obstante, para que esta sea efectiva y tenga una posibilidad real de incidencia en la definición de políticas públicas; debe contar con una debida articulación de esfuerzos, espacios y mecanismos que faciliten el diálogo y la interacción entre el Gobierno y la ciudadanía, así también, acciones que permitan reflejar de manera transparente y efectiva el resultado de los esfuerzos implementados.

ANÁLISIS DE LA INCIDENCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN COSTA RICA

Le corresponde al Ministerio de Planificación y Política Económica, la obligatoriedad de brindar acompañamiento y asesoría a las instituciones del Estado para la construcción de políticas públicas. De acuerdo con la *Ley de Planificación Nacional* No. 5525, le corresponde a esa institución

fungir como Rector del Sistema Nacional de Planificación, y velar por el desarrollo de los procesos de planificación (MIDEPLAN, 2016). Por su parte, el Decreto 37735-PLAN del 2013, emitido en el marco del 50 aniversario del Ministerio de Planificación, le otorgó a esta organización la función rectora en materia de política pública, y posteriormente, a través del oficio AME-061 del 22 de noviembre del 2017, se especifica que será la Unidad de Análisis Prospectivo y Políticas Públicas de esa misma institución, la encargada de:

Asesorar la elaboración de políticas públicas nacionales que orienten el curso de acción a corto, mediano y largo plazo, sobre las diversas temáticas económicas, sociales y ambientales acorde con la situación nacional, sectorial y regional que prioricen los enfoques, principios, metas, componentes y la articulación de las políticas públicas, los planes, los programas y proyectos territoriales, sectoriales, intersectoriales e institucionales.

Como una de las acciones ejecutadas para cumplir este propósito MIDEPLAN elaboró en 2016 una *Guía para la elaboración de políticas públicas*, a partir de la cual se definen los procedimientos y pasos para la construcción de este tipo de pautas. Asimismo, dentro de los lineamientos establecidos en la guía se estipula que:

Es imprescindible la participación responsable del sector público, privado y de la ciudadanía para poder redireccionar el rumbo y concretar políticas, generando buenas prácticas o acciones afirmativas para alcanzar los objetivos de una sociedad equitativa, inclusiva y solidaria, que potencia las capacidades humanas. (MIDEPLAN, 2016: 4)

De esta forma, queda establecido el lineamiento de conformar procesos consultivos y dialógicos para ajustar las prioridades gubernamentales a los intereses y expectativas de la población, procurando una integración de objetivos, comprendiendo que:

Los procesos de diálogo, la participación y la concertación son fundamentales para la elaboración de políticas públicas, ya que los problemas o temas prioritarios que se definen y las experiencias de cómo abordarlos afianzan las bases del compromiso para la selección de objetivos, acciones y metas, que se ejecutarán y formarán parte de la rendición de cuentas, por lo que es recomendable que se prevean estos mecanismos desde el diseño. En la elaboración de políticas públicas a nivel metodológico se contempla la realización de los foros de consulta, talleres, mesas de trabajo o de diálogo, entrevistas a grupos, representantes institucionales, de organizaciones, a expertos o conocedores del tema, académicos y se sistematiza información que sustenta la formulación. (MIDEPLAN, 2016: 7)

Según explicó Von Marshall (Comunicación personal, 22 de julio de 2021), en MIDEPLAN únicamente se establecen estas pautas generales, dado que la función de este Ministerio es esencialmente asesora, por lo que no le corresponde generar las políticas. En razón de lo anterior, cada instancia deberá velar por la aplicación de los instrumentos respectivos, según lo que estimen conveniente, para desarrollar y promover las políticas públicas. De igual forma se ha solicitado a las instituciones que lleven a cabo un mapeo de grupos organizados, utilizando como fuente de referencia el listado de organizaciones del Fondo de Población de las Naciones Unidas, para procurar la construcción de espacios colaborativos.

No obstante, los listados de organizaciones civiles se han generado de manera separada, de

acuerdo con las necesidades y procesos definidos por cada una de las instituciones, las cuales a su vez han promovido el desarrollo de talleres para el abordaje de necesidades y expectativas, así como, para incentivar la participación de la ciudadanía en el proceso de definición de estas políticas. Es oportuno indicar que, de acuerdo con la información obtenida por parte del equipo, gestor de Gobierno abierto, no se han realizado -desde ese eje- iniciativas orientadas a impulsar los procesos de participación ciudadana para la construcción de políticas públicas, dado que han reconocido que este es un tema que está bajo la tutela de MIDEPLAN (Zúñiga, comunicación personal, 26 de mayo de 2021).

En 2017 el país se suscribió el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, y específicamente la “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, en la cual se establece que los usuarios no deberían limitarse a participar en la fase de revisión de propuestas públicas, sino que deberían involucrarse en la totalidad del proceso: diseño, elaboración, monitoreo, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

Por su parte, Von Marshall (Comunicación personal, 22 de julio de 2021) explicó que, aunque se han realizado esfuerzos por incentivar la participación y el diálogo colaborativo con la ciudadanía, para el impulso de políticas públicas; esta ha sido una línea de trabajo muy reciente (2017), hasta ahora los esfuerzos han sido muy aislados. Agregó que hasta la fecha no existen espacios regulares o foros para discutir sobre necesidades ciudadanas y en su defecto, sobre políticas públicas, ni se ha logrado desarrollar un proceso suficientemente integrado a nivel institucional, dado que las organizaciones tienen cierta libertad de acción y no siempre se apegan a los lineamientos de revisión que se establecen

en el Decreto 37735-PLAN, por lo que considera que sería importante reforzar el marco normativo.

Pese a lo anterior, en el sitio web de MIDEPLAN se cuenta con un repositorio electrónico de las políticas públicas que han sido emitidas en el país (<https://repositorio-snp.mideplan.go.cr/>), también se cuenta con un espacio en el sitio donde se detalla un registro de los informes derivados de las asesorías brindadas por la institución (<https://www.mideplan.go.cr/politicas-publicas>). Durante 2018 y 2019, de acuerdo con la información disponible en el repositorio de políticas públicas de MIDEPLAN (2021), se lograron contabilizar 13 políticas vinculadas a los temas de: prevención de la violencia contra las mujeres, política nacional de evaluación, conservación de documentos, digitalización de documentos, recreación y deporte, niñez y adolescencia, envejecimiento saludable, responsabilidad social, biodiversidad, igualdad de género y conservación de documentos. No obstante, y pese a que muchas de estas políticas contemplan dentro de sus lineamientos la participación ciudadana, o bien de grupos específicos (mujeres, niños, adolescentes, adultos mayores, o bien sectores específicos) para orientar la acción pública y privada, no citan o muestran evidencias de haber realizado procesos participativos o colaborativos en la práctica para la definición de los temas a tratar, o la construcción de los respectivos documentos, sino que en apariencia han sido procesos de consulta pública para la validación de los textos preelaborados.

Lo anterior, de acuerdo con lo que propone Mori (2009) constituye una verticalización de la agenda, donde se descolocan los intereses y prioridades de los diversos sectores, aun cuando posteriormente a la definición de los temas generales, esté contemplada la participación ciudadana y los procesos consultivos. En este mismo orden de ideas, y según lo que estipula la OCDE (Gramberger, 2006: 18), la ciudadanía debe “participar activamente en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas

públicas”, comprendiendo una integralidad en este proceso colaborativo y dialógico que pasa desde la reflexión de las necesidades y prioridades de la población, el vínculo con los lineamientos y prioridades gubernamentales y la creación de espacios de discusión y análisis que dan paso a la construcción de consensos, que culminan con la definición de las políticas y el proceso de implementación de las mismas.

La metodología participativa promueve la integración de múltiples visiones y perspectivas, con el propósito de impulsar una construcción de políticas más sólidas, inclusivas e integrales, lo que su vez permite generar una mayor legitimación de la acción gubernamental y un desempeño más eficaz en su implementación. No obstante, este proceso requiere de la construcción de una estructura que permita consolidar la articulación continua de esfuerzos entre el Gobierno y la ciudadanía, a través de mecanismos y canales de información, diálogo, construcción y evaluación (Gramberger, 2006). Asimismo, la CEPAL (2017: 8), reconoce que las nuevas formas de gestión pública implican “políticas de transparencia y canales de participación ciudadana para el diseño e implementación de las políticas públicas”, con el fin de capitalizar no solo el conocimiento colectivo, sino también, el aprovechamiento de las capacidades, experiencia y anuencia de la sociedad para participar en la búsqueda de soluciones para los problemas comunes, siendo esta la base para consolidar puntos de encuentro entre el Estado y la ciudadanía como partes de un mismo sistema.

Por su parte, el ogp (Alianza para el Gobierno Abierto por sus siglas en inglés) considera “la participación ciudadana como el elemento central de

los gobiernos abiertos” (s/f), reconociendo la acción colaborativa como el elemento esencial para alcanzar la solidez y sostenibilidad en la toma de decisiones. De hecho, no solo consigna la importancia de la participación en la elaboración de políticas públicas, sino también en el marco de todos los procesos derivados del Modelo de Gobierno abierto, teniendo en consideración que la rendición de cuentas y la apertura de datos cumplen su objetivo en tanto existan partes y contrapartes ejerciendo su función emisora, receptora y analítica respectivamente.

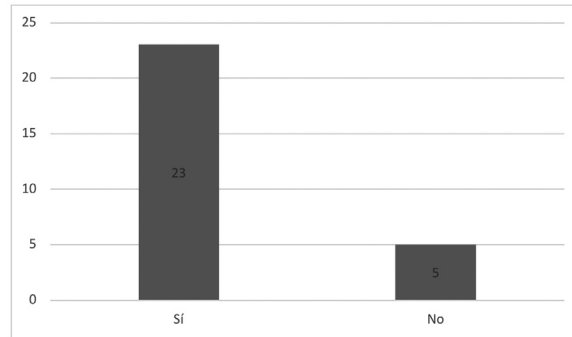
De manera complementaria a lo anterior, y con el objetivo de identificar los mecanismos y procedimientos que se han venido articulando en el Poder Ejecutivo Central para la construcción de políticas públicas, se llevó a cabo un sondeo con 28 funcionarios de los 24 Ministerios,² como ya se indicó anteriormente, el cual permitió identificar los hallazgos que se detallan de seguido. Como primer elemento, se consultó a las personas encuestadas si conocían la *Guía Nacional de Políticas Públicas* elaborada por MIDEPLAN, dado que este documento ofrece lineamientos detallados para la construcción de este tipo de pautas. En este documento se especifica la necesidad y pertinencia de incorporar la participación ciudadana, no solo a nivel consultivo, sino en todas las fases de conceptualización y desarrollo de las políticas públicas (MIDEPLAN, 2016), tal y como lo promueve la OCDE, según indica Gramberger (2006). La mayoría de las personas funcionarias (83 %) afirmó conocer el instrumento, según se detalla en la figura 1.

Es oportuno indicar que a pesar de que las personas encuestadas tienen una vinculación directa con la planificación de las respectivas instituciones,

²MAG, MINAE, MICITT, M. de Comercio Exterior, mcjd, mep, M. de Hacienda, M. de Justicia y Paz, mideplan, M. de la Presidencia, M. de Relaciones Exteriores y Culto, M. de Salud, M. de Trabajo, M. de Vivienda y Asentamientos Urbanos, meic, M. de Gobernación y Policía, mopt, Ministerio Público, M. de Desarrollo Humano e Inclusión Social*, M. del Deporte*, M. de Turismo*, M. de Comunicación*, M. de la Condición de la Mujer* y M. de la Niñez y la Adolescencia*. | *Ministerios sin cartera.

Figura 1

CONOCIMIENTO DE LA GUÍA DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MIDEPLAN (VALORES ABSOLUTOS)



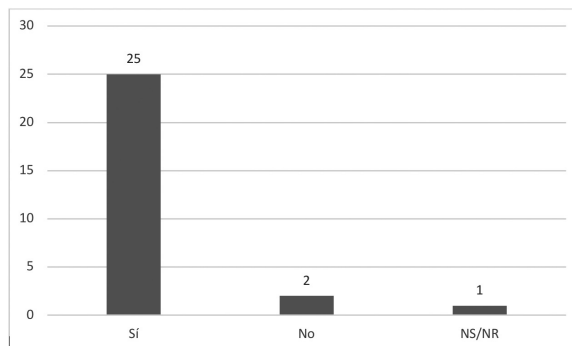
Fuente: Elaboración propia

debido a las posiciones que ocupan, lo que a su vez les vincula con la gestión de políticas públicas en los respectivos quehaceres organizacionales. No obstante, hay 5 personas que afirmaron desconocer esta guía, y según se desprende de las preguntas siguientes, también han desconocido, en una frecuencia similar de menciones, los procesos relativos a esta materia, según se detalla en las figuras 2 y 3.

Tal y como se indicó en el punto anterior, se evidencia de que a pesar de que los ejes de acción de los Ministerios son esenciales para el desarrollo de política pública en sus diversas áreas de gestión, hay dos personas que afirman que las instituciones a las que pertenecen no han generado este tipo de acciones y una que afirma desconocer si lo ha hecho o no. Dentro de las personas que afirmaron que las instituciones que representan

Figura 2

¿SE HAN PROMOVIDO POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LA INSTITUCIÓN QUE USTED REPRESENTA? (VALORES ABSOLUTOS)



Fuente: Elaboración propia

sí han emitido políticas públicas, se pudo extraer que han venido proponiendo esfuerzos en las siguientes áreas:

1. Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda.
2. Emprendimiento Joven. Pueblos Indígenas.
3. Política de Responsabilidad Social y Política Nacional de Empresariedad.
4. Política Penitenciaria; Política para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz.
5. Información Pública.
6. Políticas Desarrollo Rural Territorial.
7. Política de no Violencia y Política de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres.
8. Política de Cooperación Internacional y Política Nacional de Evaluación.
9. Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos 2010-2021.
10. Política Nacional de Derechos Culturales, Política de la Persona Joven.
11. Políticas en el marco del Desarrollo Sostenible.
12. Políticas de Reordenamiento Territorial 2012-2040; Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030; Política Nacional de Desarrollo Urbano 2018-2030 y se encuentra en curso la definición de la nueva Política de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda.
13. Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones.
14. Política sobre el Acceso a Información Pública (Decreto No.40200).
15. Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racional y Xenofobia 2014-2025.
16. Política Nacional para la Gestión de Residuos 2010-2021.
17. Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021, Lineamientos de política 2019-2022 para el Sector Agropecuario, Pesquero y Rural.
18. Política de Comercio Exterior.
19. Plan Nacional de Turismo.
20. Política para la Niñez y la Adolescencia.
21. Política de Persecución Penal en Delitos funcionales y de corrupción, Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción.
22. Política de Migración y Extranjería.
23. Política Nacional del Deporte, la Recreación y la Actividad Física (PONADRAF 2020 - 2030).
24. Política Sectorial de Modernización del Transporte Público Remunerado de Personas Modalidad Autobús.
25. Política Institucional para la Atención Integral de la Población en Pobreza y Pobreza Extrema / La Política Nacional de Cuidados 2021-2031.
26. Política Nacional del Deporte y la Recreación.
27. Plan de acción de Estado abierto.

Del listado anterior es importante destacar que los temas han sido promovidos desde el poder ejecutivo, según se ha podido inferir, dado que no hay evidencias que demuestren que se hayan realizado consultas de base o conversatorios orientados a la identificación de las necesidades y prioridades de previo a entrar en las materias respectivas, lo que de acuerdo con lo que expresa Mori (2009), y según se ha mencionado anteriormente, implica una verticalización de la agenda, y a su vez, tiene implicaciones directas en el establecimiento de las prioridades desde una óptica esencialmente gubernamental.

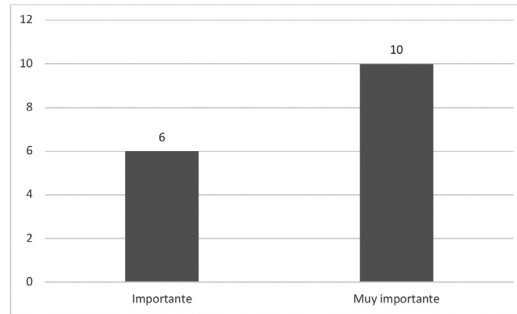
No obstante, sí ha habido elementos que facilitan la visibilidad de procesos consultivos y dinámicas participativas generadas desde el aparato institucional, a partir de la agenda y prioridades gubernamentales, al menos en materia de políticas públicas, por cuanto según se detalla en la Figura 3, hay una clara conciencia por parte de las personas encuestadas, sobre la importancia que revisten los mecanismos de participación, así como también, de la necesidad de contar con

canales habilitados para establecer vínculos con la ciudadanía según se detalla en las figura 4.

En relación con la importancia asignada a los mecanismos de participación ciudadana, se consultó se si se consideraban: “nada importante”, “poco importante”, “regular”, “importante” o “muy importante”, ante lo cual la totalidad de las personas encuestadas reconoció que era importante (6 personas) o muy importante (10 personas). Pese a lo anterior, y tomando en consideración el listado de políticas públicas que fueron mencionadas, podría sugerirse que

Figura 3

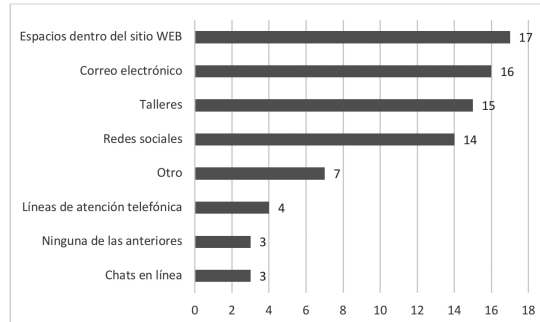
NIVEL DE RELEVANCIA QUE SE LE ASIGNA A LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (VALORES ABSOLUTOS)



Fuente: Elaboración propia

Figura 4

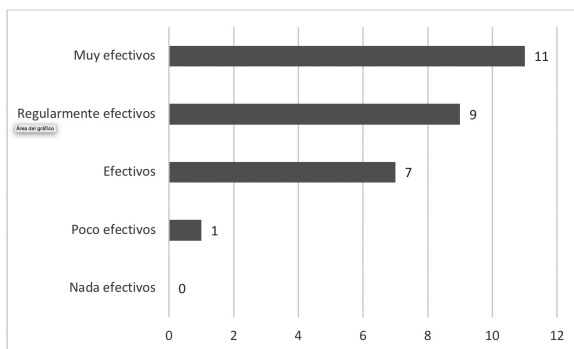
CANALES DE COMUNICACIÓN UTILIZADOS PARA LOS PROCESOS DE CONSULTA PÚBLICA EN LOS MINISTERIOS (VALORES ABSOLUTOS)



Fuente: Elaboración propia

Figura 5

EFECTIVIDAD PERCIBIDA DE LOS CANALES DE CONSULTA PÚBLICA (VALORES ABSOLUTOS)



Fuente: Elaboración propia

se concibe la participación ciudadana como un proceso consultivo, más que colaborativo y de co-creación, para efectos de determinar las necesidades y prioridades de la ciudadanía, por lo que terminan siendo esfuerzos para la validación de los documentos y propuestas elaborados desde la mirada gubernamental.

En relación con lo anterior, 25 de las 28 personas encuestadas manifestaron conocer procesos de consulta pública en las instituciones que representan, para validar decretos, normas o lineamientos en general, para lo cual se usaron los canales de comunicación que se muestran en la figura 4.

De acuerdo con lo expuesto en la figura 4, es interesante visualizar el desarrollo de esfuerzos multicanal, para procurar la articulación de espacios consultivos con la ciudadanía y tener la oportunidad de validar las propuestas ministeriales. En complemento de lo anterior, hay una percepción positiva sobre la efectividad de estos procesos, de acuerdo con la información que se muestra en la figura 5.

Un cuestionamiento que ha surgido en el marco de los comentarios emitidos por los representantes de Gobierno abierto, y los oficiales de información, como ya se ha detallado en

los capítulos III y IV, y que tiene una relación directa con los elementos supra citados; es que en ocasiones se llevan a cabo procesos consultivos, pero con mucha premura, precipitando algunas decisiones, y más importante aún, se ha carecido de herramientas o mecanismos que permitan visibilizar los resultados del procesamiento de los aportes recolectados; así como de sus alcances y características. A esto suman otros comentarios generados por parte de los funcionarios vinculados a la gestión de planificación institucional, quienes han compartido las siguientes afirmaciones:

1. La experiencia de consulta pública en nuestro país ha estado relacionada con la participación de sindicatos y cámaras patronales. Son muy pocos los ciudadanos que se acercan, para no decir que es nula su participación. Cuando esto sucede, lo que hace no es una sugerencia generalizada, sino que se refiere a aspectos individuales vinculados a un problema propio o específico.

2. Es necesario indicar que (los aportes), están más enfocados a las distintas instituciones públicas conforme sus competencias de acción, según los alcances de la normativa vigente en cada caso.
3. La consulta permanente a la ciudadanía es vital para legitimar las políticas y decisiones gubernamentales.
4. Se deberían ampliar los grupos poblacionales cuando se genera la participación ciudadana y aprovechar al máximo los recursos tecnológicos.
5. Aún queda un importante camino por recorrer en materia de participación ciudadana y rendición de cuentas.
6. Cuando se convoca a la ciudadanía se le solicita validar procesos específicos, pero no se incentivan espacios de construcción conjunta.
7. La consulta pública tiene un bajo desarrollo en nuestro país. Cerrando la brecha tecnológica, la virtualidad puede ser un factor que permita más alcance y quizás aumente la participación ciudadana en la construcción de las

políticas públicas. No obstante, aunque las experiencias presenciales son más costosas, tienden a ser más para este tipo de procesos.

Los elementos anteriormente expuestos evidencian que aunque ha habido procesos consultivos es necesario fortalecer no solo los mecanismos, sino también las metodologías de participación, así como desarrollar prácticas institucionales para establecer, en conjunto con la ciudadanía, la agenda y prioridades de acción generando, adicionalmente, espacios para realizar una devolución de los datos o aportes recopilados a través de estos procesos participativos, contribuyendo a incentivar la gestión de transparencia y rendición de cuentas en concordancia con lo que plantean MIDEPLAN (2020) y la OCDE (Gramberger, 2006).

En complemento de lo expuesto, es oportuno indicar que, de acuerdo con las personas entrevistadas en los Ministerios, según se puede observar en la figura 6, las partes que intervienen en los procesos participativos, en la mayoría de los casos, son grupos organizados y/o representantes de las comunidades o sectores específicos. Resulta oportuno contrastar

Figura 6
SEGMENTOS DE LA POBLACIÓN QUE HAN PARTICIPADO EN LOS PROCESOS DE CONSULTA PÚBLICA,
DE ACUERDO CON LAS PERSONAS ENTREVISTADAS



Fuente: Elaboración propia

este elemento con los resultados del capítulo III (lecciones aprendidas del proceso de implementación del modelo de Gobierno abierto), donde los oficiales de información mencionan que, con frecuencia, las interacciones con personas ciudadanas independientes están vinculadas a quejas sobre el accionar de las instituciones respectivas y no a la generación de aportes o recomendaciones, “lo que distorsiona el objetivo previsto en los procesos participativos”.

Finalmente, es importante indicar que la mayor parte de las personas encuestadas (85 %) manifestó que es necesario fortalecer los esfuerzos que realiza el Gobierno en materia de consulta pública, dado que, de acuerdo con su percepción, son hasta ahora insuficientes o medianamente suficientes, según se detalla en la Figura 7.

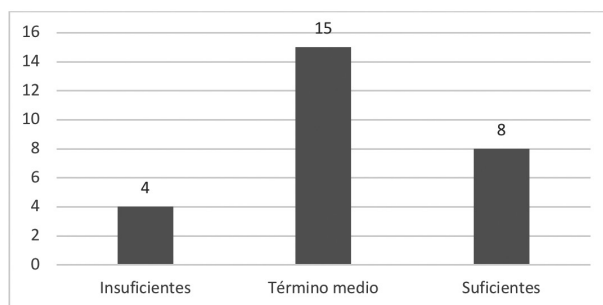
Tomando en consideración lo expuesto en la figura 7, y los elementos destacados a través de los diversos instrumentos de investigación aplicados, se puede afirmar que aún faltan muchos esfuerzos y retos por superar a nivel operativo, procedimental, tecnológico y logístico para impulsar la participación ciudadana, respondiendo a principios de idoneidad y efectividad, de acuerdo

con los parámetros establecidos por el OGP, la CEPAL y la OCDE. Asimismo, y en términos generales, se puede inferir que el modelo de Gobierno abierto alcanza a cumplir su función, en tanto exista una clara disposición gubernamental de generar los espacios y canales adecuados para incentivar la articulación de esfuerzos, el diálogo, la reflexión y la co-creación, siendo conscientes de la integralidad, oportunidad e inclusividad que implican estas acciones.

La construcción de puentes de trabajo en el binomio Gobierno-ciudadanía, implica la identificación de actores que representen a sectores y grupos organizados, el vínculo con las comunidades y poblaciones de diversas índoles, mecanismos de interacción institucional, y la reserva de los recursos financieros y humanos requeridos para generar relaciones sólidas y permanentes, con la posibilidad de dar continuidad, credibilidad y legitimidad a la gestión pública. En este sentido, es oportuno traer a colación las discusiones teóricas que se han generado sobre las implicaciones de tiempo y recursos que tienen estos procesos, ante lo cual la OCDE ha sido clara en que más que un gasto, este esfuerzo debe verse como una inversión, dado que

Figura 7

SUFICIENCIA PERCIBIDA EN RELACIÓN CON LOS ESFUERZOS GUBERNAMENTALES PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
(VALORES ABSOLUTOS)



Fuente: Elaboración propia

no hacerlo tiene implicaciones mucho más costosas en el largo plazo, debido a la pérdida de confianza y legitimidad en la acción Gubernamental, e incluso, podría implicar una menor eficacia de las políticas definidas (Gramberger, 2016).

A partir de lo expuesto, de acuerdo con la información analizada, es posible concluir que la participación ciudadana en Costa Rica aún se encuentra en una etapa preliminar, tiene muchos retos por superar; los cuales pasan por la creación de estructuras, mecanismos y canales de interacción; una adecuada gestión de sensibilización e información; finalmente, de la creación de foros y espacios permanentes de discusión y análisis, no solo a nivel general, sino también a nivel institucional; con el fin de garantizar las posibilidades de diálogo para la recolección de aportes, validación de propuestas y la dotación de recursos para el desarrollo de procesos de co-creación.

CONCLUSIONES

La comunicación social tiene implicaciones complejas, que pueden variar dependiendo del entorno cultural, político e incluso económico. Asimismo, hay una diversidad de fenómenos sociales que pueden incidir en las motivaciones, relaciones de significancia y de legitimidad de los actores y procesos. Sin embargo, hay generalidades e inferencias que se pueden realizar, para efectos de establecer algunas tendencias y parámetros de análisis, en este caso, en materia de Gobierno abierto. Es oportuno indicar que la sociedad civil y la ciudadanía en general, tienen la posibilidad de consolidarse como un contrapeso de la gestión política, impulsando la búsqueda del bien común y contribuyendo a combatir la corrupción.

No obstante, la ciudadanía tendrá anuencia y disposición de participar en procesos de discusión

y análisis de políticas públicas, en tanto los mecanismos de acceso a los puntos de encuentro definidos sean adecuados, la información sea fácilmente decodificable (obviando el uso de términos técnicos y facilitado la comprensión de temas de altos niveles de complejidad), y que además exista una motivación o beneficio que pueda derivarse de su intervención. La participación ciudadana es un mecanismo presente en las nuevas tendencias de la administración pública, principalmente en materia de Gobierno abierto, dado que se ha reconocido como una de las principales formas de fortalecer la democracia, de impulsar la legitimidad de la gestión gubernamental y de recuperar la confianza en la institucionalidad.

A partir de la información obtenida durante el proceso de investigación, es difícil establecer un parámetro de medición con respecto al nivel de incidencia de la población en la generación de políticas públicas, desde la gestión institucional, por cuanto no se cuenta con informes, reportes o datos que permitan evidenciar los resultados de los aportes generados en los respectivos procesos consultivos.

Por otra parte, ha quedado en evidencia que la agenda de los temas promovidos desde la gestión institucional obedecen de manera directa a las prioridades gubernamentales, lo cual debe ser replanteado, en función de generar espacios participativos tanto para el diagnóstico de necesidades como para su respectiva priorización, garantizando además, que tanto las metodologías como procesos establecidos para los espacios de co-creación y consulta, sean abiertos, planificados con plazos viables de implementación, que sean inclusivos, transparentes y que sus respectivos alcances sean difundidos por las vías adecuadas, para dejar una constancia del impacto de la participación

ciudadana en cada uno de los procesos de análisis, valoración y determinación de las políticas públicas del país, garantizando la transparencia y legitimidad de las acciones implementadas.

REFERENCIAS

- Camou, A. y Pagani, M. (2017), *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre políticas públicas*. Argentina, Universidad Nacional de la Plata. Disponible en <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.546/pm.546.pdf>. Consultado el 12 de octubre de 2021.
- CEPAL. (2017). *Plan de Gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Naciones Unidas. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687_es.pdf. Consultado el 12 de octubre de 2021.
- Gramberger, M. (2006), *Participación ciudadana: Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*. OCDE. Disponible en <https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/37873406.pdf>. Consultado el 12 de octubre de 2021.
- Grzybowski, C. (2004), “El rol de la sociedad civil”, en P.d., *La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas* (2da. Ed.).
- Ministerio de Planificación y Política Económica -MIDEPLAN- (2021), *Repositorio de políticas públicas*. Disponible en <https://repositorio-snp.mideplan.go.cr/>. Consultado el 20 de octubre de 2021.
- Ministerio de Planificación y Política Económica -MIDEPLAN- (2020), *Guía Nacional para la publicación de datos abiertos*. Disponible en <https://drive.google.com/file/d/1pVaj0tTyZ3kWhM-o-YZj2ibcnVCVezqK/view>. Consultado el 20 de octubre de 2021.
- Ministerio de Planificación y Política Económica -MIDEPLAN- (2019), *Políticas públicas*. Disponible en <https://www.mideplan.go.cr/politicas-publicas>. Consultado el 20 de octubre de 2021.
- Ministerio de Planificación y Política Económica -MIDEPLAN- (2016), *Guía para la elaboración de políticas públicas*. San José, Costa Rica. Disponible en https://www.inder.go.cr/acerca_del_inder/politicas_publicas/documentos/Guia-de-Elaboracion-de-PP.pdf. Consultado el 20 de octubre de 2021.
- Mori, M. (2009). “Responsabilidad Social. Una mirada desde la psicología comunitaria”, en *Revista Liberabit*, 15(2).
- Open Government Partnership -OGP- (s.f.) *Estándares de participación y co-creación*. Disponible en <https://www.opengovpartnership.org>. Consultado el 29 de octubre de 2021.
- Velásquez, J. (2014), “La comunicación: Fundamento de las políticas públicas”, en *Revista Comunicación*, (30), pp. 23-33.
- Von Marshall, C. (22 de julio de 2021), Comunicación personal realizada al Jefe de la Unidad de Análisis Prospectivo de Políticas Públicas de MIDEPLAN.
- Zúñiga, A.G. (13 de agosto del 2018), Comunicación personal. Audio disponible en el siguiente enlace: <https://www.dropbox.com/sh/6994m2bndg1wlui/AACtfK76RUDQDOzbYpFE2K43a?dl=0d>

RESEÑA

Ontología y sociedad de las “no-cosas”

Reseña de Byung-Chul Han

Fecha de recepción: 4 de mayo de 2022

Fecha de aceptación: 1 de agosto de 2022

*Gustavo Garduño Oropeza**

Título: *Populism: A political Science manifesto*

Autor: David M. Ricci.

Año: 2020

Editorial: Cambridge Press.

Número de Páginas: 243

ISBN: 978- 1- 108- 47942- 4

País: Estados Unidos

Que el otro desaparezca es realmente un acontecimiento dramático. Pero ocurre de forma tan imperceptible que ni siquiera somos conscientes de ello. [...] El otro despojado de su alteridad, se rebaja hasta convertirse en un objeto disponible y consumible.

(Han, 2021)

Autor de casi una veintena de libros, Byung - Chul Han es un filósofo de formación tardía, cuya educación lo llevó no solo a cambiar de carrera, sino de idioma y nacionalidad, en Alemania, obligándolo a adoptar una cultura y pensamiento nada cercanos a su natal Corea del Sur.

Neófito por confesión en todo aquello relacionado con la actividad filosófica, pero convencido de su espíritu romántico, Han eligió adentrarse en el pensamiento europeo de los siglos XVIII–XX leyendo a Kant, Hegel, Heidegger, Foucault, Baudrillard, a los críticos post-marxistas y a los deconstructivistas franceses a fin de orientar su propio pensamiento hacia una comprensión de problemas de la cultura moderna, como el fetichismo de la información, las formas de sometimiento y el control laboral, así como las consecuencias de la autovigilancia a través de las nuevas gratificaciones humanas y el mundo de lo virtual. Nuestro autor construyó su propia imagen en concordancia con su forma de pensar y hoy es difícil encontrar participaciones suyas en medios masivos, redes sociales o prensa especializada (precisamente los objetos de su crítica). A diferencia de su competidor por el estrellato filosófico contemporáneo, Slavoj Žižek, Byung–Chul Han se ha automarginado de las redes, de los dispositivos de comunicación y de los eventos de promoción, encontrando su satisfacción en los placeres cotidianos de

*Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo-e de contacto: gustavo.gardunoo@gmail.com

la jardinería, la música y la lectura, sin descuidar la academia. Su escritura ensayística lo ha vuelto tremendamente citado y no es temerario afirmar que -pese a ser un anacoreta en comparación- le discute ya el protagonismo a Žizek en lo que toca a popularidad en estantes bibliográficos de filosofía de la gran mayoría de librerías.

No-Cosas. Quiebras del mundo de hoy (2021), es el texto más reciente de Byung-Chul Han y constituye un verdadero tratado de ontología, cuyas bases se ubican en la producción, la circulación y el uso de la información. Por ello -y más allá de la relevancia filosófica- constituye una referencia ineludible para la actualización del estado del arte en materia de comunicación, sociología, antropología y psicología.

El título del libro tiene en sí mismo ecos de la obra de Jean Baudrillard: famoso sociólogo francés que trajo al mundo el concepto de "simulacros", a los que definió como efectos de producción signíca que resultaban ser más reales que la realidad misma a la que buscaban responder. *No-Cosas*, de Han, mantiene esa idea pero esquivo el problema de lo real, brindando la idea de "giro" o "quiebre" ontológico, una maniobra que sustituye la importancia de la materialidad en pro de un alcance virtual, es decir, por la información que produce. Esto a primera vista podría parecer trivial, pero resulta sumamente complejo si consideramos que la ontología de las cosas implica performatividad y escenificación; relaciones que producen uso, memoria y sentido en diferentes niveles de lo cotidiano, mientras que en la ontología de la información se produce solamente a modo de un efecto de circulación permanente. En este último caso, los dispositivos juegan un papel central como refieren en los ejemplos de los teléfonos inteligentes y los coches. Las No-Cosas anulan el valor de los objetos al despojarlos de su esencia y

reducirlos a la mera experiencia. "Deslizarse en un glaciar", "Volar sobre la cordillera del Himalaya", "Caer libremente desde la estratósfera"... ¿Para qué? Para mantener la posibilidad de reproducir la experiencia vacía de sentido y llenarla con las repeticiones *ad nauseam* a través de diferentes medios. Producir información para liberar, pero a la vez para controlar que el acceso a las cosas no sea posible sin el filtro formal de las No-cosas. Esto tiene implicaciones no solo en lo que entendemos como sociedades postfácticas, sino en las propias ecologías, ya que cada vez es mayor la brecha que se abre entre el mundo de vida humano y el del resto de las especies. Nuestras conexiones con el mundo se han tornado en simulacros, y no es raro que los niños tengan mayor identificación con referencias animales en videojuegos o programas que en la propia realidad (ello en el caso de que llegasen a encontrarlos). Pero esta percepción del mundo al parecer no afecta, pues hay una clara tendencia a adecuar lo que simplemente es a una utilidad, a un proceso y -peor aún- a una suerte de competencia. Animales, plantas, paisajes y fenómenos naturales son ahora espectáculos a los que se responde con entusiasmo gracias a la información que nos devuelven los dispositivos. Volviendo a Baudrillard y sus simulacros: hacer que el signo de lo real sea más real que lo real.

Una de las manifestaciones más populares de la No-Cosa es la popularidad que ha cobrado en nuestro mundo el *Selfie* o autorretrato virtual; ese que se diferencia del retrato fotográfico (análogo o digital) por su capacidad acumulativa, de circulación y de efectismo. El *selfie* tiene caducidad, y esta se determina por el agotamiento de las visualizaciones o interacciones que refleje en la circulación. Además, resulta consustancial al tamaño y extensión de la red en que aparece y la alimenta, gracias a la capacidad de adecuación del reflejo de la cosa por la información con que la

sustituye (filtros, inserciones, ediciones, efectos). Se trata de “una cara exhibida sin aura”.

Byung-Chul Han contrasta la naturaleza virtual del selfie con la materialidad de la fotografía. Para él, esta última sintetiza su esencia en su condición analógica, es decir, de emulación de las cualidades de la realidad capturada. No es numérica ni simulada, simplemente atemporal en su coyuntura. La fotografía muere cuando la información deviene en algo más importante que eso que debe ser capturado para su inmortalización. El *selfie* aparece cuando la coyuntura debe ser sustituida por nuevas coyunturas que más que uso, memoria y sentido, produzcan efecto.

La cuestión de una “inteligencia artificial” es otro de los temas que el filósofo sur coreano desarrolla, y lo hace bajo la premisa de que esta “no puede pensar porque no se le pone la carne de gallina” (Han, 2021: 53), es decir, que no tiene capacidad afectiva. Byung-Chul Han considera al conocimiento como un proceso permanente en el que la experiencia se dirige a campos de objetos. Desde que dicha experiencia tiene como origen un umbral afectivo, no puede ser adjudicada a redes de sistematización de datos o información, pues este proceso es incapaz de modificar sensiblemente las percepciones de los objetos. La determinación Heideggeriana del *Dasein* como contexto determinado, obtiene esa determinación por una disposición anímica. La inteligencia artificial, por consecuente, carece de ese mundo objetual determinado por lo sensible, siendo una mera procesadora de hechos predeterminados que resultan inalterables. Por ello, deben ser sustituidos con prontitud, deben ser rotados. En respuesta a los apologetas de la Inteligencia Artificial, Han ubica al pensamiento sensible y afectivo como un proceso que hace crecer al sujeto, mientras aquella no es sino mera simulación de escenarios satisfactorios

y controladores, que se desarrollan con base en combinaciones de datos inalterables.

El séptimo bloque de No-Cosas probablemente constituya la columna vertebral del texto, pues se basa en la pérdida de alteridad de los objetos en virtud de mediaciones informáticas que las sujetan, que les “ponen grilletes” (Han, 2021: 67) para asegurar su servilismo y docilidad. El problema es que terminan haciéndolas desaparecer, desrealizando el mundo y encasillándonos en una suerte de simuladores de casas, escrituras, desplazamientos o rutinas. “Sin nada enfrente, sin un Tú [referido por el Otro], solo damos vueltas alrededor de nosotros mismos” (Han, 2021: 72. Los corchetes son nuestros) rodeados por fantasmas.

La información como representación ha suplido la presencia de realidad y ha sumido al Yo en una referenciación simplificada de su identidad; la ha despojado de su “intensidad” (Han, 2021: 75) o valor simbólico y la ha reducido a mero efecto. Este fenómeno viene tocando todas las aristas de la cultura, pero Byung-Chul Han -quizá por su actividad docente- repara específicamente en el caso del arte, donde el exceso de significado ha venido a suplir al exceso de significante. En él ya no hay potencia sino necesidad de evidencia, de traducción puntual y referenciación a situaciones precisas, preconcebidas e incluso moralizantes.

Para hacer una analogía con Baudrillard: La seducción estética ha cedido paso a la pornografía grosera, y el velo de la sugerencia ha caído para ceder paso a la contundencia de la evidencia interpretada, sintética y simulada. Ejemplo de lo anterior es el hiperrealismo que, desde la etiqueta, designa el presente del arte como subproducto de la industria de información. Siguiendo a autores como Michel Serres y Martin Heidegger, Byung-Chul Han refiere la fetichización de lo virtual como una causa de la pérdida progresiva

de sentido y contacto operativo con el mundo y los demás, así como de una invasión exponencial de los espacios físicos a través del desecho de informaciones que los anegan. La nueva realidad se entiende parasitaria y ha acabado por opacar a su anfitrión a fuerza de circulación. *Times Square* en Nueva York es un caso emblemático al respecto: Un punto de contacto entre lo físico e informacional, que los fusiona a través de la intermitencia de imágenes que aparecen intempestivas por doquier, haciendo al transeúnte y espectador prácticamente invisibles.

Otro caso es el de ciertos fenómenos como los cambios de uso de suelo en grandes ciudades (gentrificación), o la conversión de los espacios de vida en campos temáticos. Los inmuebles ya no son reales, sino meras representaciones que se hacen con el pretexto de atraer al turismo para vender y generar sentido, insertándolo en dinámicas informacionales para consumir y habilitar su propia presencia en redes. Venecia ha dejado de importar, pero la foto-testimonio de la visita se vuelve fundamental. Para ello es necesario conservar la escenografía intacta mientras se adapta, ya no a las necesidades de circulación física, sino de consumo. "Nos escenificamos a nosotros mismos. Representamos nuestra identidad" (Han, 2021: 27).

El cierre de No-Cosas expone directamente al Yo ontológico cada vez más alejado de posibilidad de introspección -silencio- ante un conjunto de demandas informáticas que lo virtualizan, obligándolo a volverse parte de una red en donde su esencia deviene en circulación sin descanso, en exposición a lo público en línea y a la caducidad por sustitución. Información, circulación e intermitencia, son las condiciones en las que un mundo de dispositivos lo ponen a merced de la red, haciéndolo existir en virtud de su "accesibilidad".

El silencio nace de la indisponibilidad. No disponer de nada estabiliza y acentúa la atención, despierta la mirada contemplativa. Esta tiene paciencia para lo largo y lo lento. Cuando todo está disponible y es alcanzable, la atención profunda no halla ocasión. La mirada no se detiene. Vagabundea como un cazador. (Han, 2021: 99)

En relación con otros libros del autor, el valor de esta obra responde a la denuncia de una crisis de nuestros días: a saber la que vive el *homo faber*, el cual debe estar siempre disponible, siempre privilegiando lo que ocurre en tiempo real por sobre su propio ocio o incluso aquello que tiene pendiente pero, sobre todo, caracterizándose por su capacidad para hacerse ubicuo, multifuncional y productivo, desplazando su habilidad y competencia hacia muchos lados a la vez bajo la vigilancia de su propio afán de desarrollo, la idea de éxito y la de una construcción de imagen coherente con un esquema de méritos cada vez más demandante.

Hoy nos producimos sin cesar. Esta autoproducción hace ruido. Guardar silencio significa retirarse. El silencio es también un fenómeno de ausencia del nombre. No soy dueño de mí mismo, de mi nombre. Soy un invitado en mi casa, solo soy un inquilino de mi nombre. (Han, 2021: 103)

En la circulación no hay silencio, hay estrépito y velocidad. Precisamente la oposición que diferencia a la fotografía original del *selfie*, a la producción de la productividad y a la realidad de la virtualidad. En No-Cosas, Han considera a la información como el dispositivo de control final que crea aspiraciones, las abarca y provee en función de los resultados que arrojen sus instituciones, sus empresas, pero sobre todo, sus individuos. La información no implica un control externo, es el vehículo para autocontrolarnos,

hacernos corresponder con la vorágine del sistema
consumiendo y siendo consumidos.

REFERENCIAS

- Baudrillard, Jean. (1998) *Cultura y simulacro*.
España. Kairos.
- Han, Byung-Chul. (2021) *No-Cosas. Quiebras del
mundo de hoy*. España. Taurus.

LINEAMIENTOS PARA RECIBIR COLABORACIONES

LINEAMIENTOS GENERALES

1. Los escritos deberán ser trabajos originales e inéditos con temas de investigación en Ciencias Políticas y Administración Pública, que no hayan sido enviados a revisión al mismo tiempo y no se encuentren publicados, parcial ni totalmente, en ninguna otra revista científica, nacional o extranjera. Así mismo, el autor(es) deberá reconocer que no existen compromisos ni obligaciones financieras con organismos estatales ni privados que puedan afectar el contenido, resultados o conclusiones de sus respectivas publicaciones.
2. Por el carácter eminentemente científico de la revista no se aceptarán trabajos de género periodístico o comentarios generales sobre algún tema.
3. Los textos pueden ser artículos, ensayos y reseñas de libros.
4. El nombre del autor deberá ir acompañado de sus datos curriculares más importantes, como la especialidad de sus estudios, institución, nacionalidad, ocupación actual, teléfono(s), domicilio y correo electrónico.
5. Se aceptan trabajos en español, inglés y portugués.
6. La recepción de un documento no implica su aceptación para ser publicado.
7. Las colaboraciones serán sometidas, en primera instancia, a un dictamen editorial para verificar que cumplan con todos los lineamientos establecidos. Sólo aquellas colaboraciones que acrediten el dictamen editorial continuarán con el proceso de dictamen, las colaboraciones que no cumplan con esta condición se considerarán rechazadas.
8. Una vez acreditado el dictamen editorial se procederá a la firma de la declaratoria de originalidad, la cual deberá ser remitida (ya sea personal o vía correo electrónico) a la revista.
9. Las colaboraciones que acrediten el dictamen editorial serán enviadas a dos pares académicos, quienes dictaminarán, de forma anónima, si el documento: a) Es aprobado y será publicado tal y como está, b) Aprobado una vez atendidas las modificaciones menores, c) Es condicionado y puede ser publicado, pero con modificaciones sustanciales, d) Es rechazado. En caso de controversia en los resultados, se enviará a un tercer dictaminador, cuya decisión determinará la publicación, o no, de la contribución. El resultado del dictamen se hará llegar al autor(es) y será inapelable. Se dará como tiempo límite 30 días naturales para que el autor(s) realice, en su caso, las correcciones solicitadas por los dictaminadores, de lo contrario, el manuscrito se considerará rechazado.
10. El límite para reenvíos de un trabajo será de tres, después de ello, el artículo será rechazado por superar dicho límite.
11. El proceso de dictamen de los manuscritos está determinado por el número de colaboraciones en

lista de espera, la revista informará a los autores sobre el proceso de evaluación y edición de sus trabajos en cada una de sus respectivas etapas.

12. El sistema de arbitraje recurre a evaluadores, tanto externos como internos, de la entidad que la pública, quienes son investigadores y profesores con prestigio nacional e internacional, implementando así un sistema objetivo para salvaguardar la confidencialidad, tanto del autor como del dictaminador de los documentos, así como para asegurar la imparcialidad de los dictámenes, éstos se realizan con el sistema doble ciego y los resultados obtenidos se conservan bajo el resguardo del Comité Editor.
13. La revista deberá publicarse de manera cuatrimestral de acuerdo al siguiente calendario: enero-abril, mayo-agosto y septiembre-diciembre, cada número se integrará por ocho artículos y una reseña que al momento de cierre de la edición hayan sido aprobados para su publicación. De acuerdo con los criterios de contenido de la publicación, *Espacios Públicos* se reserva el derecho de adelantar o posponer la publicación de los artículos aceptados.
14. Una vez que el trabajo ha sido aprobado para su publicación, el autor(es) cederá la propiedad de los derechos de autor a *Espacios Públicos* para que su artículo y materiales sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio, incluido Internet, en la modalidad *Open Access*, así como efectuar su distribución al público en el número de ejemplares que se requieran y su comunicación pública, en cada una de sus modalidades, incluida la puesta a disposición del público a través de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro. Para ello, el autor (es) debe remitir (ya sea personal o vía correo electrónico) el formato de Carta-Cesión de la Propiedad de los Derechos de Autor (que se puede consultar en la página web de la revista: <http://politicas.uaemex.mx/espaciospublicos/>) debidamente requisitada y firmada por el autor(es).
15. Los textos deberán entregarse en CD-ROM en Word para Windows, de cualquier versión, acompañados de una impresión, y/o por correo electrónico.
16. *Espacios Públicos* se reserva el derecho de realizar la corrección de estilo y cambios editoriales que estime oportunos para mejorar los documentos aceptados.
17. No se devolverán originales.
18. La recepción y procesamiento de las colaboraciones no tiene costo.
19. Todo caso no previsto en los lineamientos será atendido y resuelto por el Comité Editorial de la revista.

PARA ARTÍCULOS Y ENSAYOS

1. Todo artículo o ensayo deberá tener una metodología discursiva que incluya los siguientes apartados: título en el idioma original y en inglés, nombre del autor, resumen, palabras clave, introducción o presentación, desarrollo, conclusiones, propuestas y/o recomendaciones, así como fuentes bibliográficas.
2. Sólo se aceptarán documentos presentados por un máximo de cuatro autores, el primer nombre que aparezca en el trabajo se considerará autor principal y el o los siguientes será(n) coautores.
3. La extensión de los escritos deberá ser de 15 cuartillas, como mínimo, y 30 como máximo.

4. El tipo y tamaño de letra a utilizar en los trabajos será Times New Roman, a 12 puntos, con un interlineado de 1.5.
5. Se recomienda la inclusión de subtítulos cada dos cuartillas, aproximadamente. Los títulos y subtítulos podrán ser modificados por el Comité Editor. No se aceptan epígrafes al inicio del trabajo.
6. Todo artículo deberá contener un resumen de entre 100 y 150 palabras, el cual deberá señalar el objetivo, la metodología y los resultados o conclusiones principales del trabajo. Presentar cinco palabras clave. El resumen y las palabras clave se presentarán en el idioma original y en inglés.
7. Las siglas deben ir desatadas la primera vez que aparezcan en el texto, seguido de la sigla entre paréntesis: Organización de las Naciones Unidas (ONU).
8. Las notas a pie de página se deberán utilizar con carácter aclaratorio o explicativo y no se deberán utilizar para indicar o hacer referencia a fuentes bibliográficas.
9. Las gráficas, cuadros y esquemas deberán ser ordenados numéricamente (números arábigos), de acuerdo con la secuencia de aparición en el texto, así como referenciar la fuente (pie de figura). El formato para imágenes deberá ser JPG y procesarse en escala de grises (blanco y negro), sin ningún tipo de resaltado o textura. Tampoco deberán ser copia de Internet. En el caso de las tablas y gráficas deberán enviarse en el formato original de creación. Sólo se admitirán fotografías en casos excepcionales. El autor(es) será responsable de obtener los permisos para la reproducción de aquellos materiales con derechos de autor, para lo cual deberá anexar copia de los respectivos permisos a la revista.
10. Las referencias bibliográficas utilizadas en el texto seguirán el sistema autor-fecha, también conocido como Sistema Harvard. Se elaboran bajo el siguiente formato: apellido del autor, año de edición: página o páginas. Todo lo anterior deberá ir entre paréntesis.

Ejemplos:

- Citas textuales: “La diputación provincial fue la institución más interesante, entre las establecidas por la Constitución española de 1812” (Benson, 1980: 11).
 - Benson menciona que “La diputación provincial fue la institución más interesante, entre las establecidas por la Constitución española de 1812” (1980: 11).
 - Más de tres autores (Álvarez *et al.*, 1990: 23).
 - Si se refiere a la idea global de un autor, se indica autor y año: Por un lado señala Benson (1980) que el virrey ejecutaba lentamente los mandatos de la constitución...
 - Si el autor tiene más de una publicación del mismo año, deben ordenarse alfabéticamente y se les distinguirá con una letra minúscula después del año: (Uvalle, 2003a: 90) y (Uvalle, 2003b: 75).
 - Información sin autor, contenida en prensa. Periódico, fecha abreviada: página sección. (La Calle, 08/03/2002: 3C). Si es con autor (Carmona, 24/06/2003: 6 El Nacional).
 - Leyes: Autor, año: artículo (IFE, 1999: Artículo 15).
11. La bibliografía empleada en el trabajo se enlistará de forma alfabética y numerada; únicamente la

bibliografía que sea citada en el documento. Se consigna al final del texto bajo el sistema Harvard. Apellido(s) y nombre completo, año entre paréntesis, *título en cursivas*, número de edición (no se anota si es la primera edición), lugar, editorial.

Ejemplos:

Libro

Benson, Nettie Lee (1980), *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, 2a ed., México, El Colegio de México / LI Legislatura Cámara de Diputados.

Álvarez, Norma *et al.* (1990), *Reforma del sistema político mexicano*, México, Diana.

Obras de instituciones

Nombre de la institución, año, título y ciudad.

UAEM (Universidad Autónoma del Estado de México) (2002), *Programa de estímulos al desempeño del personal docente*, Toluca.

Revista

Aguilar Hernández, Felipe (2001), “La universidad y las profesiones del nuevo milenio”, en *Revista Espacios Públicos*, año 4, núm. 8, Toluca, UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, pp. 231-249.

Periódico

Nombre del periódico, fecha abreviada, título del trabajo, ciudad, país.

La Calle, 24/06/2003, “Demandará diputado Emilio Ulloa a procurador mexiquense por difamación”, Toluca, México.

Carmona Soto, Aída (2003), “*Espacios Públicos* logra una presencia internacional”, en *La Calle*, 24 de junio, Toluca, México.

Leyes

Autor, año, nombre de la ley, ciudad.

IFE (Instituto Federal Electoral) (1999), *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México.

Diccionario

Debbasch, Charles *et al.* (1985), *Diccionario de términos políticos*, Bogotá, Ed. Temis.

Diccionario Oxford Escolar (1996), México, Oxford University Press.

Enciclopedia

Enciclopedia de México (1987), t. 9, México, SEP.

Documentos electrónicos

Responsabilidad principal, título, tipo de soporte [en línea, CD-ROM, cinta magnética, disquete], lugar de publicación, editorial, fecha de edición.

Monterroso Salvatierra, Neptalí (2000), “La participación de la sociedad civil en el manejo de los recursos forestales”, en *Seminario-taller internacional sobre metodologías participativas para el desarrollo forestal sostenible* [CD-ROM], Petén Guatemala, 3-7 de abril.

Internet

Responsabilidad principal, título, fecha de la cita, disponibilidad y acceso.

Salazar Medina, Julián (2003), *Reseña histórica*, s/f, en <http://148.215.9-2/his.html>, consultado el 16 de octubre de 2003.

Obras del mismo autor y año

Si de un mismo autor existen varias referencias de un mismo año, se especifican los años seguidos en un orden alfabético.

Uvalle, Ricardo (2003a), “El servicio profesional y la nueva gerencia pública en México”, en *Memoria del Foro Profesionalización del servicio público en México: hacia la innovación y la democracia*, México, Gárgola Ediciones, pp. 89-90.

Uvalle, Ricardo (2003b), *La ética del servidor público*, Toluca, IAPEM.

PARA RESEÑAS:

1. Las reseñas deberán ser sobre libros relacionados con las Ciencias Políticas y Administración Pública, cuya publicación sea, como máximo, de dos años previos a la fecha de publicación de la revista.
2. Sólo se aceptarán reseñas presentadas por un solo autor.
3. Las reseñas tendrán una extensión de cinco cuartillas como mínimo y máximo 10 cuartillas, y deberán utilizar el tipo de letra Times New Roman, a 12 puntos, con un interlineado de 1.5.
4. La reseña deberá tener un título diferente al del libro que se presenta.
5. El autor deberá anexar la portada de la reseña del libro en formato JPG, además deberá añadir los siguientes datos: título de libro, autor(es), año, editorial, país, número de páginas y número ISBN.
6. Las reseñas serán seleccionadas por el Comité Editorial de la revista en función de su calidad y actualidad.

ENVÍO DE TRABAJOS:

Las colaboraciones deberán entregarse en la siguiente dirección: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Cerro de Coatepec, Ciudad Universitaria, Toluca, Méx., C.P. 50100. Tel. (01-722) 2131607 o 2150494, a la atención de Ma. Cristina Reyes Montes, o en el correo electrónico: espaciospub@uaemex.mx

GENERAL GUIDELINES

1. The proposals that are sent in must be original and related to Political Science and Public Administration topics. Such proposals must not have been already published, submitted for review to another publication or partially published in any other scientific, national or foreign journals. Likewise, the author(s) must acknowledge that there are no previous commitments or financial obligations to State or private organizations that could influence either the content, the results or the conclusions of their respective publications.
2. The submissions must be of a scientific nature. Opinion or journalistic documents will not be accepted.
3. The proposals can be articles, essays or book reviews.
4. The author's name must include the most relevant information from his curriculum: academic degrees, institution, nationality, current occupation, telephone(s), address and email.
5. Articles can be written only in Spanish, English or Portuguese.
6. The reception of a proposal does not automatically imply that it will be published.
7. All the collaborations are submitted, at first, to an editorial review, which consists in verifying the content and its compliance with all the established guidelines.
8. Once the editorial review is approved, the disclaimer of originality is signed. The authors of the proposals must remit (physically or via e-mail) the disclaimer (which is available on the website of the journal) along with the signature of the author(s).
9. The proposals that have been approved in the preliminary stage will be sent to two – pairs of certified academics, who will anonymously determine the following decisions: a) Approved and it will be published as is, b) Approved once minor modifications have been made, c) On hold and could be published if certain substantial modifications are made d) Rejected. In case of a controversial decision, the proposal will be sent to a third evaluator, who will determine if the submission will be published or not. The results will be sent to the authors and it will be final. There will be a 30-day period to turn in the proposals with their respective corrections; otherwise the proposal will be dismissed.
10. The proposal can only be sent three times for corrections. If this number exceeds, then the proposal will be rejected.
11. The approval of the proposals is determined by the number of collaborations that are pending on the waiting list. *Espacios Públicos* will keep the authors updated about the process of evaluation and edition of the proposals in each phase of the process.

12. The arbitration system relies on the internal and external advisers. These advisers that are affiliated to *Espacios Públicos* are professors and researchers with national and international prestige. The approval system is an objective system that ensures the confidentiality between the author and the evaluator in order to assure the impartiality of the decisions. Such system is based on double-blind review and the Editorial Board will safeguard the results.
13. *Espacios Públicos* must be published every quarter in accordance to this calendar: January – April, May – August and September – December. Every volume will be comprised of 8 articles and a book review. All of these proposals have been previously approved for publication. In accordance to the criteria of content of this publication, *Espacios Públicos* reserves the right to advance or postpone the publication of certain approved proposals.
14. Once the proposal has been approved for publication, the author(s) must relinquish their intellectual property to *Espacios Públicos* so that the article and other materials can be reproduced, published, edited, set and transmitted publically in any form or medium, including the Internet through Open Access. Also *Espacios Públicos* is committed to the publication of their quarterly publication through printed, electronic, optical and any other medium for scientific, cultural, educational purposes. This effort is pro bono, which means that no profit is expected from the dissemination of the scientific content that is subscribed to *Espacios Públicos*. The authors of the proposals must remit (physically or via e-mail) the letter of Transfer of Copyright (which is available on the website of the journal: <http://politicas.uaemex.mx/espaciospublicos/>) along with the signature of the author(s).
15. The proposals must be delivered in Word documents in a CD-ROM, along with a printed version or an electronic version of the file attached in an e-mail.
16. *Espacios Públicos* holds the rights to modify the content of the proposal in order to accommodate certain redaction changes and editorial modifications that are deemed appropriate.
17. The original documents and materials will not be returned.
18. The reception and process of approval will not be paid by the authors of the proposals.
19. The Editorial Board of *Espacios Públicos* will solve all of the issues in relation to the general guidelines.

ARTICLES AND ESSAYS

1. Every article or essay must have a discursive methodology that includes the following sections: title in original language and English, name of author, abstract in original language and in English, keywords, introduction, conclusions, proposals and/or recommendations, as well as the bibliographical sources.
2. The maximum number of authors per proposal is four. The first name that appears on the proposal shall be deemed as the lead author and/or the following will be the coauthors.
3. The proposal must be between 15 and 30 pages in length.
4. The format of the proposal must be the following: Times New Roman, 12 points with a 1.5 spacing.
5. The inclusion of headings is recommended every two pages or so. Titles and subtitles may be amended by the Editorial Board. An epigraph at the beginning of the proposal is not accepted.

6. All of the articles must include an abstract of between 100 and 150 words, which shall state the purpose, methodology and main results or conclusions. Five keywords must be aggregated as well. The abstract and keywords will be presented in the original language and in the English language.
7. Acronyms must be defined the first time they appear in the text with the definition and the acronym inserted in a bracket. E.g.: United Nations (UN).
8. Notes and footnotes shall be used for explanatory purposes and should not be used to indicate or refer to bibliography.
9. Graphs, charts and diagrams shall be sorted numerically (in Arabic numerals) according to the sequence of appearance in the text and the reference source (figure or caption). The format of these objects must be in the jpg format and processed in grayscale (black and white), without any highlighting or additional textures. None of these objects shall come from a source that is not the author's. Tables and graphs shall be submitted in their original format. Photographs will be accepted in exceptional cases. The author(s) will have to acquire the copyright permission to reproduce elements produced by a third party; therefore the author must also send a letter from the third party which indicates that his graphs, images or schemes may be used.
10. The references used in the proposal must go according to the Harvard citation system. They must be presented in the following format: last name, year of publication: page or pages. The citation must be enclosed in parentheses.

Examples:

- Citations: "The county council was the most interesting institution, including those established by the Spanish Constitution of 1812" (Benson, 1980: 11).
- Benson mentions that "The county council was the most interesting institution, including those established by the Spanish Constitution of 1812" (1980: 11).
- More than three authors (Alvarez *et al.*, 1990: 23).
- If the citation refers to the whole idea of an author, then the year of the publication must be enclosed in parentheses: Benson (1980) states that the viceroy was slowly excising his constitutional mandates...
- If the author has more than one publication of the same year, then the publications should be listed alphabetically and distinguished by a lower case letter after the year: (Uvalle, 2003a: 90) and (Uvalle, 2003b: 75).
- In the case that a citation of a newspaper does not have the name of the author the citation must have this structure: Newspaper, date: section page (La Calle, 08/03/2002: 3C). If there is an author, then the quote must be as follows: (Carmona, 24/06/2003: 6 *El Nacional*).
- Laws or legislations: Author, year: Article (IFE, 1999: Article 15).

11. The referenced bibliography must be cited alphabetically and shall be listed; only the bibliography cited must be included in the document. The Harvard system must be implemented in the following order: Name(s) and full name, (year in parentheses), *title in italics*, edition number, place, publisher.

Examples:

Book:

Benson, Nettie Lee (1980), *The county council and the Mexican federalism*, 2nd ed., Mexico, El Colegio de Mexico / LI Legislature House of Representatives.

Alvarez, Norma *et al.* (1990), *Reform of the political system*, Mexico, Diana.

Institutional documents:

Name of institution, year, title and city.

UAEM (Autonomous University of the State of Mexico) (2002), *Incentives Programme performance of teachers*, Toluca.

Journal:

Aguilar Hernandez, Philip (2001), "The university and the professions of the new millennium", *Journal Public Spaces*, Year 4, no. 8 Toluca, UAEM, Faculty of Political Science and Public Administration, pp. 231-249.

Newspaper:

Name of the newspaper, brief date, title, city, country.

La Calle, 24/06/2003, "Will Demand deputy prosecutor Emilio Ulloa mexiquense defamation", Toluca, Mexico.

Carmona Soto, Aida (2003), "*Espacios Públicos* achieved an international presence" in *La Calle*, June 24, Toluca, Mexico.

Laws:

Author, year, name of the law, city.

IFE (Federal Electoral Institute) (1999), *Federal Code of Electoral Institutions and Procedures*, Mexico.

Dictionary:

Debbasch, Charles *et al.* (1985), *Dictionary of Politically*, Bogotá, Ed. Themis.

Oxford School Dictionary (1996), Mexico, Oxford University Press.

Encyclopedia:

Encyclopedia of Mexico (1987), t. 9 Mexico, SEP.

Electronic documents:

Author, year, title, media type [online, CD-ROM, magnetic tape, diskette], place of publication, publisher, date of publication.

Monterroso Salvatierra, Neptalí (2000), "The participation of civil society in the management of forest resources", *International seminar-workshop on participatory methodologies for sustainable forest development* [CD-ROM], Peten Guatemala, 3-7 April.

Internet:

Author, year, title, date of appointment, availability and access.

Medina Salazar, Julian (2003), *Historical Overview*, s/f, at <http://148.215.9-2/his.html>, accessed October 16, 2003.

Works by the same author and year:

If the same author there are several references in the same year, specify the year followed by an alphabetical order.

Uvalle, Ricardo (2003a), "Professional Service and the New Public Management in Mexico", *Memorial Forum professionalization of public service in Mexico: towards innovation and democracy*, Mexico, Gargoyle Editions, pp. 89-90.

Uvalle, Ricardo (2003b), *The ethics of public servants*, Toluca, IAPEM.

FOR REVIEWS:

1. Book reviews must be related to Political Science and Public Administration publications that have been at the most two years old before it gets published by *Espacios Públicos*.
2. Book reviews submitted by a single author will only be accepted.
3. All book reviews must be between 5-10 pages in length. The format of the book review must be the following: Times New Roman, 12 points, with a 1.5 spacing.
4. The book review must have a different name from the book, which the review is based on.
5. The author must attach the cover of the book in a jpg format file and another file with the following information: title of book, author(s), year, publisher, country, number of pages and ISBN.
6. All the book reviews will be selected by the Editorial Board according to the quality and relevance of the themes of the book.

SUBMISSION:

All of the proposals must be delivered to the following address: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Cerro de Coatepec, Ciudad Universitaria, Toluca, Méx, C.P. 50100. Tel. (01-722) 2131607 or 2150494. All messages or documents must be forwarded to Ma. Cristina Reyes Montes. e-mail: espaciospub@uaemex.mx

