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

Espacios Públicos

No. 60

Espacios Públicos 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
Mtro. 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.

Espacios Públicos, año 24, número 60, enero-abril 2023 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 https://espaciospublicos.uaemex.mx, 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: 2954-4750, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número, Mtro. Víctor Octavio Hernández Ávila, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Cerro de Coatepec s/n, Ciudad Universitaria, Toluca, México, C.P. 50100. Última modificación junio de 2023.

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 (UAEMéx)

Esta Obra está bajo una Licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 internacional



CONTENIDO

ENSAYOS Y ARTÍCULOS

O movimento feminista negro em Belo Horizonte e seus repertórios de ação coletiva

Mônica de Cássia Costa Silva
Carla Bronzo

Flávia De Paula Duque Brasil.....9

Revisión de los chatbots basados en inteligencia artificial en la administración pública: Hacia una arquitectura para el gobierno
Pablo Ramírez-Hernández

David Valle-Cruz

Rafael Valentín Mendoza-Méndez……..29

Los consejos de cuenca en la federación mexicana

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda……..51

Percepción ciudadana del desempeño y capacidades de los servidores públicos del municipio de Tzompantepec, Tlaxcala
Kristiano Rocanello……..72

Conducta displicente en tiempos de pandemia por el covid-19: una mirada al quehacer docente universitario. Un estudio basado en la sistematización de experiencias
Derwis Sulbarán Sandrea
Daniela Mago Aquilino

Johanna Reyes Pírela

Namanti Borges……96

¡Siempre estuvieron preparados! Participación de personas mayores en estrategias familiares post COVID-19 en Tlaxco, Tlaxcala
Ramos Montalvo Vargas
Claudia Berenice Mendoza Ramírez……..107

El quehacer de "Mujeres en Plural" en aras de la paridad de género en México (2009-2023)
Josefina Maldonado Montes……..121

El cambio político en el México pos-neoliberal
Jaime Espejel Mena
Miguel Ángel Sánchez Ramos……143

Sexo y dinero: testimonios diversos sobre el trabajo sexual en Estados Unidos

Ana Laura López Villegas……160.

ARTÍCULOS

O movimento feminista negro em Belo Horizonte e seus repertórios de ação coletiva

The black feminist movement in Belo Horizonte and its collective action repertoires

Mônica de Cássia Costa Silva[1]

Carla Bronzo

Flávia De Paula Duque Brasil

Entregado el: 18 de noviembre de 2022

Aceptado el: 06 de marzo de 2023

Resumo

O artigo tem por objetivo abordar o movimento feminista negro na cidade de Belo Horizonte, seus repertórios de ação coletiva e de interação com o governo local. Apoia-se em abordagens teóricas dos estudos de movimentos sociais, mobilizando o conceito de repertório de ação coletiva, bem como as interseções entre os movimentos feminista e negro e a pauta da interseccionalidade. A metodologia de cunho qualitativo recorre a levantamentos documentais e entrevistas em profundidade com ativistas do movimento feminista negro. Mapearam-se os seguintes repertórios de ação coletiva do movimento feminista negro de Belo Horizonte e de interação com o governo local: a) protestos e ação direta, b) participação institucionalizada; c) ocupação de cargos na burocracia por ativistas e d) ocupação política, por meio dos quais o movimento feminista negro tem incidido nas políticas municipais, na perspectiva interseccional.

Palavras Chave: Movimentos Sociais, Movimento Negro, Feminismo Negro, Interseccionalidade, Políticas Públicas.

Abstract

The article aims to address the black feminist movement in the city of Belo Horizonte, its repertoires of collective action and its interaction with local government. It is supported by theoretical approaches from social movement studies, mobilizing the concept of collective action repertoire, as well as the intersections between feminist and black movements and the intersectionality agenda. The qualitative methodology uses documentary surveys and in-depth interviews with activists from the black feminist movement. The following repertoires of collective action of the black feminist movement in Belo Horizonte and of interaction with the local government were mapped: a) protests and direct action, b) institutionalized participation; c) occupation of positions in the bureaucracy by activists and d) political occupation, through which the black feminist movement has influenced municipal policies, from an intersectional perspective.

Key words: Social Movements, Black Movement, Black Feminism, Intersectionality, Public Policies.

BY-NC-ND

[1]Fundação João Pinheiro. Email de contato mccostasilva@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

O ambiente brasileiro de redemocratização nos anos 1980 marca-se pela atuação dos movimentos sociais e demais atores coletivos com suas pautas de inclusão social, apontando para a ampliação dos direitos sociais e para políticas públicas mais inclusivas e de democratização do Estado e de suas relações com a sociedade, especialmente por meio da participação social. As décadas seguintes (até os retrocessos recentes) destacam-se por avanços institucionais nas políticas sociais, bem como no campo da participação social, mediante a construção de uma infraestrutura participativa ampla e plural, por meio de conselhos, conferências e outras instituições participativas, possibilitando a incidência da sociedade civil e de suas pautas nos processos decisórios.

Alargam-se as formas de ação coletiva, para além daquelas de cunho mobilizatório e de ação direta; os movimentos sociais passam a recorrer também a repertórios que envolvem interações com o Estado, como a participação em instituições participativas (Abers, Serafim, Tatagiba, 2014). Por meio de diferentes repertórios de ação coletiva, os movimentos têm em vista incidir na produção de políticas públicas a partir de suas pautas. Na esteira das reivindicações dos movimentos sociais, questões como igualdade de gênero e racial ganharam centralidade, provocando reflexões no âmbito da sociedade e respostas estatais por meio de políticas públicas.

No Brasil, os movimentos como o feminista e o negro utilizaram de um amplo repertório de ação coletiva para avançar em questões ligadas à igualdade de gênero e igualdade racial. Ambos pautaram o debate público a partir de suas trajetórias de mobilização e de organização datadas das décadas de 1970/1980. No interior destes movimentos, as mulheres negras encararam o desafio de pautar suas demandas próprias, que nem sempre foram acolhidas ou endereçadas, considerando suas especificidades atravessadas pelas opressões de gênero e raça. Entretanto, por não conseguirem reverberar suas demandas específicas, tanto no movimento negro quanto no movimento feminista, elas organizaram um movimento próprio, em busca de autonomia e emancipação, conhecido como movimento feminista negro, cujo propósito não é a separação dos movimentos, mas sim aglutinar as bandeiras de lutas, mobilizando ações de combate ao machismo e ao racismo. Mais além, tal movimento busca a inserção das mulheres negras nos espaços de debate e na formulação de políticas públicas.

Em contextos políticos favoráveis, as ativistas permearam as estruturas do Estado por meio de ocupação de cargos, atuação em instâncias participativas, entre outras formas de ação coletiva e conseguiram avanços em termos de acesso a direitos. O cenário recente (de 2016 a 2022), contudo, indica retrocessos e impermeabilidade do Estado.

Neste posicionamento, as mulheres negras tiveram e têm papel fundamental e vêm contribuindo de forma decisiva para que os movimentos feminista e negro se configurem efetivamente como movimentos inclusivos que abarquem as reivindicações de igualdade de gênero, ao lado da luta antirracista.

Na perspectiva de compreender a atuação do movimento feminista negro, com o foco na cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais, o presente artigo tem por objetivo analisar os repertórios de ação do referido movimento e de sua interação com o poder público municipal, tendo em vista sua incidência na produção de políticas públicas, a partir da interseccionalidade entre gênero e raça.

O foco na cidade de Belo Horizonte justifica-se por esta ser pioneira na criação de órgão institucionais de políticas públicas voltadas para a população negra, fruto de uma atuação pulsante do movimento negro local. Desta forma, torna-se relevante investigar a atuação e a incidência do feminismo negro neste contexto.

Com caráter descritivo e exploratório, em uma abordagem qualitativa, a metodologia apoia-se na revisão de desenvolvimentos teóricos e analíticos relativos aos movimentos sociais e, especialmente, ao movimento feminista negro, mobilizando, nestes campos teóricos, os conceitos de repertórios e de interseccionalidade, respectivamente. Para efetuar a revisão, além de obras de referência, foram consultadas as bases de artigos científicos do portal Scielo e do Google Acadêmico.

Na abordagem empírica, efetuaram-se levantamentos documentais nos sites da Prefeitura de Belo Horizonte e dos movimentos e foram realizadas seis entrevistas em profundidade, a partir de um roteiro semiestruturado, com mulheres representantes do movimento feminista negro de Belo Horizonte. As entrevistas foram realizadas nos meses de novembro e dezembro de 2021, sendo cinco em formato virtual, por meio da plataforma Zoom e uma presencial com os devidos cuidados de distanciamento e proteção ao coronavírus. O Quadro 1 sintetiza o perfil das entrevistadas e sua atuação no município de Belo Horizonte:

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Quadro 1:

Perfil das Entrevista

Entrevista	Perfil
Entrevista 1	35 anos, graduada em Serviço Social. Ocupou o cargo de Diretora de Política para Mulheres de 2017 a 2020. Iniciou sua trajetória ativista no movimento estudantil
Entrevista 2	39 anos, graduada em Serviço Social e mestranda em Ciência Política. Ocupou os cargos de presidenta do Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Belo Horizonte, no mandato de 2019 a 2021, na representação da sociedade civil. Tem atuação ativista nos movimentos feminista e negro.
Entrevista 3	52 anos, graduada em Pedagogia. Militante do movimento feminista negro há 40 anos, tem vasta trajetória na atuação na gestão pública, na liderança de organização de mulheres negras e como consultora em temas referentes a gênero e raça
Entrevista 4	58 anos, designer de moda africana. Ocupa o cargo de Diretora de Políticas de Reparação e Promoção da Igualdade Racial. Militante do movimento feminista negro desde a década de 1980, atuou em vários órgãos de política para a população negra em âmbitos federal, estadual e municipal
Entrevista 5	59 anos, Pedagoga, coordenadora de um órgão municipal ligado à política ambiental e coordenadora do Movimento Negro Unificado em Belo Horizonte
Entrevista 6	28 anos, metroviária, egressa da Universidade Federal de Minas Gerais. Ocupa o cargo de vereadora eleita pelo PSOL. Iniciou a trajetória militante no movimento estudantil

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados nas entrevistas

Como instrumento de análise de dados, foi utilizada a análise de conteúdo (BARDIN, 1977), sendo que para a análise do *corpus* da pesquisa, foram definidas as seguintes categorias: identidade negra; trajetória ativista/ militante em movimentos sociais; repertórios de ação coletiva e de interação; atuação em políticas públicas de caráter interseccional; percepção sobre o movimento negro/feminista negro e sua incidência nas políticas públicas em Belo Horizonte; desafios e perspectivas para o movimento feminista negro em Belo Horizonte

O artigo desenvolve-se em 3 seções, além dessa introdução e das considerações finais. A segunda seção traz aportes dos estudos de movimentos sociais, especificamente de repertório de ação coletiva e de interação. A terceira seção aborda o tema do movimento de mulheres negras e da interseccionalidade. A seção seguinte analisa o movimento feminista negro de Belo Horizonte, seus repertórios de ação coletiva e de interação com o governo local e sua incidência nas políticas públicas.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

MOVIMENTOS SOCIAIS, REPERTÓRIOS DE AÇÃO COLETIVA E INCIDÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As diferentes correntes de abordagens dos estudos dos movimentos sociais caracterizam-se por sua polissemia. Diani (1992:3) define os movimentos sociais como "redes e interações informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos ou associações engajados em um conflito político ou cultural, com base em uma identidade coletiva compartilhada".

Alonso (2009:72), sobre a convergência de interesses que dá origem aos movimentos sociais, afirma que estes podem surgir tanto a partir de enfoques objetivos, quanto subjetivos. Ou seja, os movimentos emergem tanto pelo engajamento em torno de pautas concretas, quanto pela formação de "solidariedades e identidades coletivas" e completa:

> Movimentos sociais seriam uma estruturação policêntrica, frouxa, de contornos ambíguos, englobando conexões formais e informais entre ativistas e organizações, pelas quais circulariam recursos, valores, informação, poder. (ALONSO, 2009:73)

As concepções contemporâneas que constituem referências para o campo de estudo dos movimentos sociais emergiram a partir da década de 1970, como forma de explicar novos fenômenos sociais caracterizados por mudanças culturais e protagonizados por novos atores que reivindicavam o reconhecimento de suas identidades e direitos decorrentes.

Neste campo de desenvolvimentos teóricos em diversas linhas, para a abordagem deste trabalho, destaca-se a Teoria do Processo Político (TPP), construída a partir da ampliação do foco analítico dos movimentos sociais, dadas as tematizações e a visibilidade de novas questões nos contextos político e social. Como exemplo tem-se as questões ambientais, as questões relativas às identidades sexuais, além das releituras dos movimentos pelos direitos civis e de mulheres. (Gohn, 2002).

A teoria do processo político considera enfaticamente o papel do contexto político mais amplo na mobilização e na atuação dos movimentos sociais. Nessa linha, Tarrow (1994) analisa o surgimento dos movimentos sociais a partir das oportunidades políticas existentes. Para o autor, as estruturas de oportunidades políticas são dimensões formais e informais do ambiente que canalizam a expressão de reivindicação de grupos e são relevantes para a compreensão da emergência e desenvolvimento dos cursos de ação dos movimentos.

Para compreender as dinâmicas da mobilização política, uma categoria analítica central na TPP é o conceito de repertório, cunhado por Charles Tilly (1978), que busca abordar as formas com as quais os movimentos performam a ação coletiva, designando um "pequeno leque de maneiras de fazer política num dado período histórico" (Alonso, 2012:22). Nesse sentido, segundo Pereira e Silva (2020:619): os repertórios de ação consistem em "conjuntos historicamente limitados de formas de ação conhecidas e consideradas legítimas por indivíduos e grupos em determinado momento no tempo e no espaço, assim se tornando rotineiras".

Espaço Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Para Tilly (2010), a forma de ação [repertório] que caracteriza o movimento social difere de outros fenômenos políticos devido à articulação entre o grupo demandante, o alvo da demanda e o tipo de público. Ainda segundo o autor: "o que constitui um movimento social não são apenas as ações dos demandantes, os objetos de demanda ou o público, mas a interação entre esses três elementos" (Tilly, 2010:137). Nas palavras do autor: "o repertório também inclui diversas variedades de greves, petições, a organização de grupos de pressão e algumas outras maneiras de articular queixas e demandas" (Tilly, 1978:152, tradução nossa).

Os movimentos sociais no Brasil têm uma trajetória de lutas bem marcada no período da ditadura militar (1964-1985), em que se destacam a atuação do movimento estudantil e, posteriormente, outros movimentos populares liderados pela Igreja Católica, cujo foco da atuação era a resistência ao autoritarismo estatal. Em meados da década de 1970, surge o movimento sindical, reivindicando a democratização do Estado e das relações trabalhistas e, ao final deste período, o movimento pela anistia e o fim da ditadura militar. Também no período se destaca o surgimento de lutas identitárias que reforçaram a atuação feminista e étnico-racial, ao lado do movimento ambientalista. Tais lutas enquadram-se na abordagem dos novos movimentos sociais, que se configuram como novos atores coletivos que demandam uma democratização social pautada em mudanças culturais e de costumes, ou seja, na democratização da sociedade. A partir do contexto da redemocratização brasileira, os movimentos sociais passaram a reivindicar o acolhimento de suas pautas sob a forma de direitos e políticas públicas na nova Constituição em elaboração. Esta aproximação dos movimentos com a estrutura estatal permitiu que nesses contextos de oportunidades políticas os mesmos pudessem atuar de forma institucionalizada e ocupar maior espaço nas arenas de participação para pautar suas demandas (Scherer-Warren, 2007; Alonso, 2009, Abers, Serafim, Tatagiba, 2014).

A partir deste breve resgate da trajetória e organização dos movimentos sociais brasileiros pode-se notar que o repertório de ação coletiva, tal como proposto à luz da TPP, ao resytringir a atuação dos movimentos à esfera extrainstucional e enfatizar o caráter conflituoso da relação entre os movimentos sociais e o Estado, apresenta limitações no que se refere à possibilidade de moldar interpretações em uma perspectiva colaborativa dos movimentos sociais (Abers, Serafim, Tatagiba, 2014).

Neste sentido, como pontuam Abers, Serafim e Tatagiba (2014):

> Embora a noção de repertório de ação coletiva seja muito útil por nos permitir compreender a ação dos movimentos sociais, combinando a dimensão da estrutura com a agência, ela apresenta limites para a compreensão de uma realidade como a brasileira (...) Os movimentos sociais brasileiros não apenas negociam frequentemente com Estado (o que nos permitiria trabalhar como conceito original de repertório de Tilly) mas também investiram pesadamente em ações por dentro das instituições do Estado, tanto através de novas arenas participativas como assumindo estrategicamente posições na burocracia, transformando o próprio Estado em espaço de militância política. (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014:331)

Nesta direção , o conceito de repertório de ação coletiva tem sido revisitado e reapropriado nos estudos brasileiros recentes sobre movimentos sociais. As autoras Abers, Serafim e Tatagiba (2014), ao ressignificarem tal conceito, propõem o conceito de repertório de interação, visando a incorporar as estratégias usadas pelos movimentos sociais brasileiros em suas relações com o Estado. As autoras identificaram os seguintes repertórios de ação coletiva e de interação dos movimentos com o Estado:

> *Protestos e ação direta.* Historicamente, movimentos sociais expressam demandas e, ao fazê-lo, pressionam os atores estatais a negociar através da demonstração de sua capacidade de mobilização.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Participação institucionalizada. Esta forma de interação é caracterizada pelo uso de canais de diálogo oficialmente sancionados que são guiados por regras previamente definidas, aceitas pelos envolvidos (e em alguns casos, estabelecidas pela lei). (...) A participação é geralmente indireta, envolvendo diferentes formas de representação (por exemplo, representantes da sociedade civil são escolhidos em assembleias compostas por grupos da sociedade civil ativos no setor de política). (...) No Brasil, três modelos de participação institucionalizada tornaram-se predominantes: o orçamento participativo, os conselhos de políticas públicas e as conferências.

Política de proximidade: Esta forma de interação Estado-sociedade funciona através de contatos pessoais entre atores de Estado e sociedade civil. Atores específicos obtêm distinção através de sua posição em um campo relacional, que lhes confere um nível de prestígio tal que lhes possibilita prescindir das mediações institucionais e/ou estruturas rituais que facultam acessos (...). Os militantes frequentemente avançam suas bandeiras e objetivos através da negociação direta com os tomadores de decisão, tanto no Legislativo quanto no Executivo.

Ocupação de cargos na burocracia:

> Para alguns movimentos sociais brasileiros, ocupar posições no governo é uma estratégia comum para o avanço de seus objetivos. Ocupar posições no governo gera efeitos de retroalimentação sobre outras rotinas de interação. (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014:332-333)

Ainda na perspectiva de identificar dinâmicas de interação dos movimentos sociais com as estruturas estatais, Rodrigues e Freitas (2021:3) apontam para a ocupação política institucional, caracterizada "pela crescente presença de mulheres negras concorrendo e exercendo mandatos legislativos". Tal repertório, utilizado pelo movimento de mulheres negras na atualidade, visa suprir a lacuna da sub-representatividade, possibilitando a sua incidência nos espaços de tomada de decisão e de formulação de políticas.

Por meio dos diversos repertórios de ação coletiva e de interação com o Estado, os movimentos sociais buscam a incorporação de suas demandas na agenda das políticas públicas. Conforme Diani e Bison (2010):

> A ação coletiva não somente se orienta para o trato de problemas coletivos, para corrigir injustiças, conquistar bens públicos, atacar fontes de descontentamento, ou expressar apoio a certos valores ou princípios morais; ela o faz identificando alvos para os esforços coletivos, especificamente articulados em termos sociais ou políticos. (Diani e Bison, 2010: 221)

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Os movimentos sociais ora pressionam o Estado, ora cooperam com ele, mas, sobretudo, operam no sentido de criar uma perspectiva coletiva emancipatória acerca dos problemas sociais, pautando o debate público sobre a necessidade de enfrentamento destes problemas por meio das políticas públicas (Souza, 2006). Na perspectiva de colaboração, os movimentos sociais têm a possibilidade de atuar ao longo das etapas do ciclo das políticas públicas, e atuam no sentido de desafiar o *status quo*, propondo ações de potencial transformador da sociedade ou no sentido da defesa de posições em momentos de retrocessos e ameaças aos direitos sociais.

Neste sentido, o movimento feminista negro, surgido da tensão entre o movimento feminista e o movimento negro, vocaliza as demandas das mulheres negras na arena dos debates e disputas das relações de bases patriarcais e de questões étnico-raciais.

MOVIMENTO FEMINISTA NEGRO E INTERSECCIONALIDADES

Para compreender, a partir de uma categoria analítica, este movimento que busca a emancipação das mulheres negras enquanto sujeitas de direitos, é importante trazer para a discussão o conceito de interseccionalidade, o qual poderia ser considerado o fundamento teórico do feminismo negro, a partir do entendimento das diversas camadas de opressão que perpassam a existência das mulheres negras.

O avanço das reflexões e das reivindicações das mulheres negras acerca da incorporação da pauta racial, como camada de opressão que se cruza ao gênero, trouxe à centralidade do debate o conceito de interseccionalidade. Tal termo foi cunhado pela jurista afro-estadunidense Kimberlé Crenshaw (2002):

> A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras (Crenshaw, 2002:177)

A partir desta lente, as mulheres negras deram visibilidade às suas experiências de vida, entrecruzadas por vários eixos de poder, tais como raça, etnia, gênero e classe, os quais não se apresentam de forma hierarquizada, mas atravessadas ou sobrepostas, tal como uma avenida, em uma conceituação metafórica (Crenshaw, 2002). Nestas avenidas, "as mulheres racializadas frequentemente estão posicionadas em um espaço onde o racismo ou a xenofobia, a classe e o gênero se encontram" (Crenshaw, 2002: 177). Nesta perspectiva, a interseccionalidade traz a ideia de superação de um feminismo eurocêntrico e de classe média (Rios; Perez; Ricoldi, 2018).

Segundo Collins e Bilge (2021), abordando a realidade das mulheres brasileiras, a perspectiva interseccional foi utilizada como estratégia de articulação, organização e defesa de uma política identitária coletiva das mulheres negras, uma vez que, no interior dos movimentos feministas, antirracistas e da classe trabalhadora, de forma isolada, não foram equacionadas, adequadamente, suas questões específicas. Em resposta, criaram um movimento próprio.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

> Nenhum de seus aliados mais próximos - homens negros no movimento negro, ou mulheres brancas no movimento feminista, ou socialistas que defendiam os direitos da classe trabalhadora - defenderia visceralmente os principais interesses dessas mulheres com tanto fervor quanto elas mesmas (Carneiro, 1995 *apud* Collins; Bilge, 2021:45)

Em produção mais recente que tem contribuído para a difusão do termo, Akotirene (2019) traz uma concepção interseccional marcada pela experiência da diáspora, a partir de uma visão afrocentrada e ancestral. Em sua metáfora, a autora substitui as avenidas identitárias de Kimberlé Crenshaw pela encruzilhada da cultura iorubá:

> É oportuno descolonizar perspectivas hegemônicas sobre a teoria da interseccionalidade e adotar o Atlântico como locus de opressões cruzadas, pois acredito que esse território de águas traduz, fundamentalmente, a história e migração forçada de africanas e africanos. As águas, além disto, cicatrizam feridas coloniais causadas pela Europa, manifestas nas etnias traficadas como mercadorias, nas culturas afogadas, nos binarismos identitários, contrapostos humanos e não humanos. No mar Atlântico temos o saber duma memória salgada de escravismo, energias ancestrais protestam lágrimas sob o oceano.
>
> Segundo profecia iorubá, a diáspora negra deve buscar caminhos discursivos com atenção aos acordos estabelecidos com antepassados. Aqui, ao consultar quem me é devido, Exu, divindade africana da comunicação, senhor da encruzilhada e, portanto, da interseccionalidade, que responde como a voz sabedora de quanto tempo a língua escravizada esteve amordaçada politicamente, impedida de tocar seu idioma, beber da própria fonte epistêmica cruzada de mente-espírito. (Akotirene,2019:15)

Desta forma, a dimensão da interseccionalidade, além de possibilitar uma leitura da sociedade, enquanto conceito que expõe desigualdades amparadas no patriarcado, no racismo e na cisheteronormatividade, se apresenta como ferramenta analítica capaz de instrumentalizar a produção de políticas públicas (Casemiro; Silva, 2021). Collins e Bilge (2021) complementam:

> (...) ao contestar o mito de que a democracia racial foi alcançada, ou que o movimento negro podia lidar com as preocupações de gênero das mulheres, ou que o feminismo brasileiro era adequado para todas as mulheres, o ativismo pela justiça social do movimento de mulheres negras no Brasil fornece um ângulo de visão novo sobre a desigualdade social e a justiça social. (Collins; Bilge, 2021: 261)

De posse desta ferramenta analítica e de intervenção social e política, as mulheres negras se articularam no sentido de pautar suas questões específicas nas teorias e práticas dos movimentos feminista e negro.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Quando se aborda a trajetória de luta pelos direitos das mulheres, as mulheres negras têm a sua história invisibilizada. Porém, a sua atuação remonta ao período colonial, na luta abolicionista e na luta antirracista no pós-abolição (Almeida, 2020). Werneck (2010) afirma que as mulheres negras tiveram participação destacada no empreendimento de ações de resistência à escravidão. Desta forma, pode-se reivindicar que estas foram as primeiras feministas brasileiras, cuja luta começou com a "primeira embarcação escravista" (Monagreda, 2018:174), embora "essa trajetória de ativismo, protagonismo, luta e resistência tenha sido constantemente invisibilizada e estereotipada pelos mecanismos estruturais de controle e dominação" (Almeida, 2020:70).

As mulheres negras reivindicam o direito de terem a sua identidade e especificidades reconhecidas afirmando que as características de sua opressão se diferem das mulheres brancas e, por isso, devem ser contempladas numa agenda de lutas específicas. Contudo, tanto o movimento feminista quanto o movimento negro silenciaram-se diante das opressões que articulam racismo e sexismo, reproduzindo, assim, estas mesmas formas de opressão, de modo que questões específicas das mulheres negras não foram acolhidas, situando-as em "posição bastante desfavorável". (Rodrigues; Prado, 2010:449).

Nesta direção, o feminismo negro situa-se no ponto de inflexão entre os debates das questões de gênero do movimento feminista e das questões raciais no movimento negro (Silva; Ladeira; Brasil, 2021). As mulheres negras tensionaram tanto o movimento feminista quanto o movimento negro para criar narrativas e práticas de ação coletiva que contemplassem suas demandas.

A partir desta "encruzilhada", Sueli Carneiro (2019) nos convoca a "Enegrecer o Feminismo". Segundo a autora, enegrecer o movimento feminista brasileiro significa incluir na agenda do movimento de mulheres o peso da questão racial na identificação de questões específicas que atingem a população negra.

> O atual movimento de mulheres negras, ao trazer para a cena política as contradições resultantes das variáveis raça, classe e gênero, promove a síntese das bandeiras de luta historicamente levantadas pelos movimentos negros e de mulheres do nosso país, enegrecendo, de um lado, as reivindicações das mulheres e, por outro, promovendo a feminização das propostas e reivindicações do movimento negro (Carneiro, 2019: 52).

Neste cenário de conflito, as demandas das mulheres negras ganharam relevância e visibilidade, apontando para a necessidade de uma forma específica de mobilização política e social. O feminismo negro, enquanto movimento social, tem como objetivo extrair a vivência das mulheres negras com relação às (mas não somente) suas condições de emprego, renda, educação, acesso aos serviços públicos e exposição à violência; e dar visibilidade às reivindicações de suas demandas específicas. O adjetivo "Negro" se dá no sentido da ênfase do caráter antirracista do movimento (Dias; Araújo, 2021) e na perspectiva de ressaltar as especificidades da luta feminista para as mulheres negras.

Werneck (2010:11) aponta que as mulheres negras, como agentes históricas e políticas, recorreram, desde a diáspora africana, a "diferentes repertórios ou pressupostos de (auto)identificação ou de identidade e de organização política". A autora destaca a figura de Ialodê, uma liderança feminina que indicava a representante das mulheres nos espaços de tomada de decisão coletiva. Desde a organização dos quilombos, as irmandades de tradições religiosas, as associações e outras formas de organização social feminina negra são estratégias políticas para as mulheres se colocarem na arena pública e falarem por suas próprias vozes.

A base do pensamento feminista negro, segundo Collins (2019) ampara-se na capacidade de se autodefinir e reconhecer identidades individuais e coletivas. Sobre o ativismo de mulheres negras, Collins (2019) o aborda em duas dimensões. A primeira dimensão diz sobre a luta pela sobrevivência do grupo, luta que leva as mulheres negras a criarem estratégias de resistência no interior das estruturas sociais. Já a segunda dimensão se refere à luta pela transformação institucional, ou seja, "iniciativas que buscam mudar políticas e procedimentos discriminatórios no governo, nas escolas, no mercado de trabalho, na imprensa, no comércio e em outras instituições sociais" (Collins, 2019:332-333).

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

A autora também aponta a compreensão da noção de empoderamento como estratégia de tomada de consciência individual para a promoção do desenvolvimento da comunidade negra e para o combate às injustiças sociais e às opressões interseccionais de raça, classe e gênero. Desta forma, por meio de uma tomada de consciência de sua identidade racial, as feministas negras veem no engajamento aos movimentos sociais a estratégia para lutarem por transformação social por meio da incidência nas políticas públicas.

Neste sentido, o feminismo negro tem apontado o caminho por meio do qual as mulheres negras têm feito suas vozes serem ouvidas. A partir de estratégias de interação com o Estado, espera-se que essas vozes se transformem em políticas públicas formuladas com atenção às discriminações interseccionais de gênero e raça, de modo que estes marcadores das opressões não sejam reproduzidos (Assis, 2020). Parafraseando Ângela Davis (2017) que disse que "quando a mulher negra se movimenta, toda a estrutura da sociedade se movimenta com ela", quando a política pública contempla as demandas da mulher negra, toda estrutura da sociedade é contemplada.

O Feminismo Negro em Belo Horizonte: Trajetória, repertórios de ação coletiva e de interação e as políticas públicas municipais

O movimento feminista negro emerge da luta feminista e antirracista, tendo sido impulsionado na década de 1980, período de organização de vários outros movimentos sociais, no contexto da redemocratização do país. (Almeida, 2020). Sobre as motivações que levaram à organização do feminismo negro brasileiro, Carneiro (2019) aponta:

> A mulher negra, no Brasil, a partir de meados da década de 1980, passa a se organizar politicamente em função de sua condição específica do ser mulher e negra, por meio do combate aos estereótipos que as estigmatizaram; por uma real inserção social; pelo questionamento das desigualdades existentes entre brancas e não brancas em nossa sociedade; e contra a cidadania de terceira categoria a que está relegada por concentrar em si a tríplice discriminação de classe, raça e gênero (Carneiro, 2019:167).

As mulheres negras de Belo Horizonte tiveram papel fundamental na consolidação do movimento negro na cidade, contribuindo para que as questões raciais fossem introduzidas no movimento de mulheres e as questões de gênero fossem debatidas no movimento negro. Elas atuaram (e ainda atuam) na organização das lutas contra a opressão de raça e gênero e fomentaram/ fomentam discussões importantes sobre direitos sexuais e reprodutivos, violência contra a juventude negra, acesso à educação, dentre outras., expressando-se por meio da arte, da cultura, das tradições religiosas e do engajamento político.

A trajetória do movimento feminista negro em Belo Horizonte teve impacto significativo na produção de políticas públicas na cidade. As entrevistas demonstram mulheres engajadas que se destacam tanto pelas suas atuações na formulação de políticas, imprimindo um caráter interseccional nesta agenda, quanto na implementação destas políticas. Esta atuação no âmbito do movimento feminista negro de Belo Horizonte contribuiu para que as demandas das comunidades e do povo negro, que constroem a cidade, pudessem ser acolhidas na agenda governamental, seja nas questões raciais, de gênero, bem como em outros setores de políticas públicas. Cabe destacar que Belo Horizonte é uma cidade negra. 60% da população se declara preta ou parda, de acordo com os dados do Censo Demográfico de 2010. Diante desta realidade, os homens e mulheres negros possuem uma trajetória de organização política e mobilização social.

Para que as demandas se transformem em políticas, para além das ações na linha do ativismo, os movimentos se estabelecem como atores políticos em constante diálogo e aproximação com os poderes institucionais. Os repertórios de ação são os meios pelos quais os movimentos negociam, ocupam posições estratégicas e agem por dentro das instituições do Estado (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014).

Considerando as categorias apontadas por Abers, Serafim e Tatagiba (2014), que são: os protestos e a ação

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Protestos e ação direta

Nesta categoria, destaca-se participação do movimento feminista negro de Belo Horizonte na Marcha das Mulheres Negras em 2015, um dos marcos centrais na luta do feminismo negro no Brasil.

De forma geral, as marchas, de acordo com Abers, Serafim e Tatagiba (2014:332), constituem uma forma de protesto exemplar utilizada, dentre outras, para "publicizar conflitos, reforçar identidades e compromissos e demonstrar o poder dos números". Ainda segundo as autoras, este repertório é utilizado pelos movimentos para pressionar negociações com os atores estatais e demonstrar capacidade de mobilização.

A Marcha das Mulheres Negras aconteceu no dia 18 de novembro de 2015 e mobilizou, segundo dados da organização, cerca de 50 mil mulheres. A ideia de mobilizar as mulheres negras em marcha contra o racismo e pelo bem-viver até Brasília foi gestada durante o "Encontro Paralelo da Sociedade Civil para o Afro XXI: Encontro Ibero Americano do Ano dos Afrodescendentes", realizado em Salvador/BA, em 2011 (Silva; Ladeira; Brasil, 2021). Em Belo Horizonte, o movimento feminista negro teve uma atuação ativa tanto na organização quanto na participação da Marcha. O Nzinga Coletivo, uma organização do movimento feminista negro, cuja criadora é a Entrevista 3, foi uma das protagonistas na articulação do grupo de Belo Horizonte, organizando-se e estruturando-se para viabilizar a participação em Brasília. Como parte desta preparação, houve uma pré-Marcha, como forma de visibilizar o tema "contra o racismo e a violência e pelo bem-viver" e mobilizar as mulheres negras da cidade, em marcha "desde a Praça Sete até a Praça da Estação, em um movimento crescente, de dimensões inimagináveis", afirma a Entrevista 3, em referência ao trajeto entre duas importantes praças na região central de Belo Horizonte, que são, tradicionalmente, pontos de concentração de manifestantes.

A Marcha das Mulheres Negras demonstrou a diversidade, a pluralidade e a "união da visão de diferentes mulheres negras sobre sua realidade no Brasil" (Lemos, 2016:233). Segundo Sales (2009), as comunidades religiosas de matriz africana são incorporadas pelos movimentos sociais negros, em suas narrativas políticas, como parte da luta histórica por emancipação. Neste sentido, a ancestralidade presente na Marcha demonstra a luta contra a intolerância religiosa, como bandeira do movimento negro, bem como o respeito "às que vieram antes de nós". As mulheres de tradição das religiões de matriz africana, representantes do feminismo negro em Belo Horizonte estiveram presentes "com seus turbantes, seus feitiços, seu cheiro, seu axé, sua luta, suas guias, orações, oráculos e cantigas" conforme relatado na Entrevista 5. A Marcha resgatou e deu visibilidade à força mulheres de tradição e mantenedoras da vida africana.

A Marcha também representou o poder de auto-organização, articulação e autonomia do movimento feminista negro em Belo Horizonte e, consequentemente, o fortalecimento do movimento na cidade. De acordo com as entrevistas, a Marcha das Mulheres Negras teve significativa importância, no sentido de reafirmar a força política das mulheres negras e a capacidade de articulação, reforçando o papel do Movimento Feminista Negro na vanguarda das lutas contra todas as formas de opressão. Como resultado da participação das mulheres negras de Belo Horizonte, surgiu, no âmbito do Estado, a Rede de Mulheres Negras de Minas Gerais, apontando para um processo de reorganização das organizações de mulheres negras. A Marcha das Mulheres Negras também teve sua importância do ponto de vista da união de várias gerações de feministas negras, desde as pioneiras do movimento àquelas mais jovens, deixando um legado de aprendizagem e de honra às mais velhas, conforme apontado na Entrevista 2.

Participação institucionalizada

Um dos modelos de participação institucionalizada no contexto brasileiro são os conselhos de políticas públicas. Abers, Serafim e Tatagiba, (2014:332) apontam que este modelo se caracteriza pela "governança compartilhada, e por um papel central por parte dos atores estatais em criar e conduzir o processo" Avritzer (2009:44) complementa afirmando que os conselhos de políticas públicas "constituem desenhos institucionais de partilha do poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais".

A tradição participativa de Belo Horizonte remonta à década de 1990, desde a Lei Orgânica do Município, que prevê o princípio da participação popular e a organização dos conselhos (Azevedo; Abranches, 2001). A partir do início da referida década, notadamente nos governos do Partido dos Trabalhadores e de suas coalizões, implementou-se o Orçamento Participativo (OP) (Avritzer, 2009), além da construção de uma infraestrutu-

Cuadernos Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

ra participativa ampla, com conselhos e conferências municipais em diversos setores das políticas públicas.

O movimento feminista negro, no município de Belo Horizonte, recorre à participação institucionalizada como repertório de interação com o Estado, por meio da participação nos conselhos Municipais de Promoção da Igualdade Racial (COMPIR) e dos Direitos da Mulher, além do Orçamento Participativo (OP).

Com relação ao OP, o movimento feminista negro de Belo Horizonte esteve à frente da gerência na Regional Nordeste. Na ocasião, foi feita uma "mobilização negra", conforme apontado pela Entrevista 3, de forma a direcionar o orçamento para melhorias nas vilas, realização de obras, com a participação das lideranças locais. Nota-se a importância de ter mulheres negras ocupando este espaço de discussão de orçamento público, no sentido de saber quais são e de ter vivido as experiências das necessidades das comunidades que serão atendidas pelas políticas, de acordo com o relato:

> Eu fui gerente do Orçamento Participativo da Regional Nordeste. Eu nasci naquela regional, no Bairro Pirajá, então, eu conheço bastante gente de lá. Foi muito sensacional a mobilização negra que nós fizemos, foi muito bacana a gente pensar a cidade, conseguir repensar as vilas, construir obras (Entrevista 3).

Sobre os conselhos, estes são espaços legitimamente institucionalizados onde os movimentos sociais interagem com o poder público. O movimento feminista negro de Belo Horizonte tem participado dos conselhos, inclusive mediante a atuação de suas representantes como presidenta e vice presidenta no COMPIR e presidenta do Conselho dos Direitos da Mulher.

O Conselho Municipal dos Direitos da Mulher foi fundado no ano de 1995, no contexto já mencionado de construção de uma infraestrutura participativa no município. As mulheres negras tiveram participação ativa no sentido de "enegrecer um conselho que era todo branco", de acordo com o relato da Entrevista 3, também pressionando para a inclusão e endereçamento de suas pautas e demandas. Com relação ao COMPIR, especificamente, foi apontado o fato de o Conselho não possuir um fundo próprio como um fator que limita o poder de incidência e, de forma velada (ou não), reafirma o racismo institucional:

> Os conselhos, quando não têm fundo, como é o caso do Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Belo Horizonte, se torna um conselho que aparentemente não faz muita incidência política e isso é muito ruim. A questão democrática e participação ficam esvaziadas. Porque, efetivamente, o conselho não consegue incidir no Estado como deveria (Entrevista 2).

Tanto o COMPIR quanto o Conselho da Mulher tiveram um papel fundamental na construção das políticas públicas, ao atuarem ativamente no processo de elaboração do Plano Municipal de Igualdade Racial de BH (2019) e do Plano Municipal de Equidade de Gênero (2019), e no monitoramento da implementação das políticas propostas. A dimensão da interseccionalidade está presente na atuação destes conselhos, na medida em que as políticas contemplam de maneira sobreposta as questões de gênero, raça/etnia e classe. No Plano Municipal de Equidade de Gênero (2019), esta dimensão está explícita:

> O conceito de gênero usado nesse Plano Municipal de Equidade de Gênero pode ser compreendido como uma categoria de análise, assim como raça, classe social, religião, entre outras. Pela perspectiva da **interseccionalidade**, tais categorias articulam-se, produzindo relações de poder desiguais, na sociedade. Esse conceito enfatiza o

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

> seu aspecto relacional, pois nos constituímos homens e mulheres e construímos nossa identidade nas relações sociais, afetivas, familiares e comunitárias que estabelecemos (Plano Municipal De Equidade De Gênero, 2019).

A vivência na militância pelas integrantes dos movimentos sociais traz sensibilidade ao diálogo e permite maior compreensão de como endereçar as demandas coletivas para a agenda dos órgãos governamentais. Torna-se um desafio quando, por parte da representação do poder público, encontra-se uma pessoa militante de movimentos sociais que entende, vivencia e luta pelas necessidades da população, mas precisa equacionar sua posição institucional formal e apresentar os limites da atuação da representação do poder público, que está sujeito às regulamentações da administração pública. Esse ponto é apresentado pela Entrevista 1 cujo relato expõe este desafio quando era a diretora de Políticas para as Mulheres e acumulava a função de presidenta do Conselho Municipal dos Direitos da Mulheres:

> No Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres, que eu era vice-presidenta, eu também levava paulada a torto e a direito. O que é comum. Eu já sabia disso. E, hoje as conselheiras me ligam: *"Nossa, pois é, como era bom, né? Quando a gente fazia tal coisa e tal coisa..."*. Era um espaço em que tínhamos tensões, mas que eu sempre tentava dar a forma possível sobre o que o Conselho estava decidindo. Porque, de fato, existe o desconhecimento da máquina pública e eu não podia deixar passar. (Entrevista 1).

Contudo, conforme indicado nas entrevistas a despeito das limitações da participação institucionalizada, mostra-se importante que os movimentos ocupem estes espaços. Isso gera fortalecimentos e aprendizagens, sobretudo, quando se trata de movimento de mulheres negras que, devido ao racismo estrutural e institucional, historicamente não ocupam espaços de poder, de tomada de decisão, de incidência política. Portanto, os conselhos são espaços fundamentais para o exercício desses micropoderes.

Um desafio que se coloca aos conselhos de políticas públicas é o de ampliar a participação social. Ter mulheres presentes nas instituições de participação, por meio das organizações do movimento feminista negro, é importante para estabelecer um canal de diálogo com o poder público, de modo a formalizar o encaminhamento das reivindicações e obter o reconhecimento, enquanto interlocutoras legítimas.

Ocupação de cargos na burocracia

Neste repertório, os movimentos sociais atuam por dentro das estruturas do Estado para influenciar nas políticas públicas. É um repertório explorado pelos movimentos sociais quando os governos são percebidos como aliados. (Abers, Serafim e Tatagiba (2014). As autoras afirmam que, na maioria dos casos, a trajetória ativista dos burocratas estatais inicia-se antes de suas carreiras no Estado.

Em Belo Horizonte, a institucionalização da agenda do movimento negro e do movimento feminista propiciou que ativistas destes movimentos pudessem ocupar cargos nas estruturas do Estado. Destaca-se que os saberes acumulados pela prática do ativismo permitiam que as representantes dos movimentos tivessem um conhecimento diferenciado e específico para tratar demandas sob a forma de implementação de políticas públicas.

O exemplo mais notório observado em Belo Horizonte é a criação da Secretaria Municipal de Assuntos para Comunidade Negra (SMACON), em 1998, cuja secretária foi a conhecida militante do movimento negro e do movimento feminista negro da cidade, Diva Moreira, que se tornou a primeira mulher negra a ocupar um cargo no primeiro escalão do governo municipal, iniciando a implementação das políticas específicas para a comunidade negra. As mulheres negras sempre estiveram à frente da gestão das Políticas de Promoção da Igualdade Racial em Belo Horizonte, demonstrando a intersecção raça e gênero na definição das políticas.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

A partir de 2017, o órgão passou a ter o *status* de Diretoria, passando a denominar-se Diretoria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Em 2021, foi incluída a palavra REPARAÇÃO e a diretoria passou a se chamar Diretoria de Políticas de Reparação e Promoção da Igualdade Racial, conforme explica a Entrevista 4:

> No início de 2021, entra a palavra reparação, que não é só uma palavra. Estamos trabalhando no sentido de que as políticas sejam implementadas no campo reparatório (...). Já vinham sendo feitas políticas de reparação, só que agora estão explícitas nas competências do órgão e tem que fazer, pensar, executar, transversalizar políticas reparatórias. (Entrevistada 4).

À frente da gestão atual está uma mulher de tradição de matriz africana e militante, cuja tarefa é defender e inserir na agenda das políticas formuladas pela diretoria as pautas e demandas das comunidades tradicionais, dos indígenas, dos ciganos e dos povos de matriz africana em Belo Horizonte. A Diretoria de Política para Mulheres, de 2017 a 2020 também foi ocupada por militante do movimento feminista negro em Belo Horizonte.

Um dos efeitos da ocupação de cargos na burocracia por ativistas de movimentos sociais é ampliar a representatividade de segmentos sociais por vezes negligenciados nas políticas de caráter universal.

Em contextos favoráveis a uma gestão mais participativa, a aproximação com os movimentos sociais favorece, por um lado, a construção coletiva, a receptividade e o acolhimento das pautas apresentadas e, por outro lado, a colaboração dos segmentos que se sentem representados.

Contudo, como indicado pelas entrevistas, é desafiador ser uma mulher negra no espaço institucional. No que se refere ao enfrentamento do racismo institucional, em uma estrutura de governo pensada e operacionalizada por pessoas brancas, poderia ser definido o conceito "a solidão da mulher negra nos cargos de gestão" e para fazer frente a esta solidão, as mulheres negras gestoras devem construir um projeto político de forma coletiva, cercadas por uma "legião de mulheres negras". "Ser um corpo feminino e preto num espaço tão hostil, por si só, já é um ato de militância e de resistência", aponta a Entrevista 1 e isto se revela no fazer "militante-institucional. "

Outro desafio apontado é ter como premissa a interseccionalidade entre classe, raça e gênero para se formular as políticas. Mesmo que haja a abertura da gestão, os racismos estruturais e institucionais estão presentes. Neste sentido, é necessário e importante que ativistas ocupem os espaços de tomada de decisão, justamente por terem o conhecimento das demandas, e estarem atentas à capacitação técnica na gestão pública, a fim de romper com a estigmatização e a imagem de não serem profissionais, por serem militantes. Este ponto fica evidente neste relato:

> O lugar da gestão pública junto com o ativismo e com a militância é muito difícil, porque, além de existir uma ideia de que a militância é ignorante e apaixonada, existem estigmas e enquadramentos da militância que são muito pejorativos. Como se as pessoas que estão dentro da militância não tivessem conhecimento técnico e habilidade política, inclusive, para dizer o que estão dizendo (Entrevista 1)

A partir das experiências identificadas, pode-se observar que as militantes do movimento feminista negro em Belo Horizonte, que ocupavam cargos na burocracia, demonstraram que, para além de um posicionamento técnico, elas levavam seus posicionamentos políticos para os órgãos que ocupavam. Este fenômeno se alinha ao que Abers e Büllow (2011:65) detectaram como sendo um padrão observado na intersecção dos movimentos sociais com o Estado que é "a incorporação de ativistas de movimentos sociais em cargos governamentais". Ou, como

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

apresentado por Rech e Silva (2016), como "ativismo institucional" em que "os ativistas institucionais são participantes de movimentos sociais que ocupam *status* formais dentro de governos e que buscam os objetivos do movimento social através de canais burocráticos convencionais" (Rech, Silva, 2016:375).

Desta forma, o repertório de ocupação de cargos na burocracia vem sendo utilizado pelas feministas negras como estratégia de aproximação com o Estado, com vistas a influenciar as políticas por dentro das estruturas da gestão pública. Vale ressaltar que este repertório representa uma conquista da luta histórica dos movimentos sociais, fruto do processo de incidência política, quando o Estado passa a reconhecer o racismo e o machismo, a propor políticas de enfrentamento a estas opressões e a incorporar em seus quadros militantes com reconhecida qualificação e legitimidade frente aos movimentos.

Ocupação política

A interação com o Estado, por meio da ocupação política partidária, tem sido mais um repertório explorado pelo feminismo negro na intencionalidade de ocupar espaços de poder, ampliar a representatividade e transformar bandeiras de lutas em políticas públicas. Conforme aponta Costa (2021:16-17):

> O novo protagonismo que as mulheres negras expressam na política entende que não haverá justiça social enquanto a elaboração de leis e de políticas públicas for um monopólio de homens brancos (que compõem a minoria da sociedade brasileira), direcionadas para uma população majoritariamente negra e feminina.

No campo da representação política em cargos legislativos, a Câmara dos Vereadores de Belo Horizonte não acompanha o pioneirismo da cidade, em termos de luta pela igualdade racial. Apenas em 2016 a cidade elegeu a primeira vereadora negra e em 2020, foram duas mulheres negras eleitas.

Em Belo Horizonte, as ativistas do movimento feminista negro que têm ocupado a Câmara Municipal de Belo Horizonte, com o cargo de vereadora têm buscado, pela via da representação política, inserir as pautas de defesa das mulheres negras, trabalhadoras, LGBTQIA+, das comunidades, em uma perspectiva interseccional.

Tal como foi apontado no repertório de ocupação de cargos na burocracia, uma ativista do movimento feminista negro que ocupa um cargo na política institucional possui maior aproximação para entender e acolher as demandas da população, até porque essas demandas são as suas bandeiras de luta e compõem as plataformas de campanha. As experiências acumuladas na militância tornam-se ativos políticos, quando da proposição dos projetos e na pressão sobre o Executivo Municipal. No relato abaixo, a Entrevista 6 aponta o processo de mobilização e tramitação do projeto de lei que institui o auxílio emergencial no contexto das políticas de proteção social em função da pandemia da COVID 19:

> Para mim, foi uma conquista muito grande, uma forma de aproveitarmos o nosso acúmulo, de movimento social, de combate à fome para pautar [o projeto de lei]. Fizemos abaixo-assinado, fizemos ato na porta da Prefeitura. Precisou de muita pressão e eu acho que soubemos utilizar esses aprendizados que vêm dos movimentos sociais para poder pressionar e conseguir esse auxílio (Entrevista 6)

Neste sentido, as pautas trazidas para o debate público e para a proposição de projetos de lei alinham-se às demandas do movimento que representam. Na percepção das entrevistas, a ocupação de cargos políticos e de tomada de decisão é importante para a implantação de um projeto de sociedade mais justo, inclusivo e democrático. Contudo, a maior visibilidade expõe as mulheres à violência. O espaço da política institucional é extremante hostil às mulheres negras, o que torna desafiador o exercício desse repertório. Além de transpor todas as barreiras do racismo e do machismo para ocupar estes espaços, é preciso traçar estratégias de permanência e de combate à violência política de gênero e raça.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

A partir da análise dos repertórios pode se observar como o movimento feminista negro de Belo Horizonte atuou e interagiu com o governo local, incidindo na formulação e implementação de políticas públicas em variados setores. A incidência nas políticas, a partir do relato da vivência das entrevistadas, se deu em diversas áreas, tais como assistência social, meio ambiente, educação, políticas de igualdade racial, direitos das mulheres, demonstrando uma abrangência para além de espaços e políticas dedicadas exclusivamente aos temas de desigualdade de gênero e étnico-racial. A incidência ocorreu também por meio da atuação das ativistas do movimento como gestoras nas secretarias, como técnicas de diretorias especificas, também por meio do exercício parlamentar. Nesses lugares e posições, conseguiram pautar melhorias ou proposições nas políticas para mulheres, em geral, ou com recortes voltados para as mulheres negras em particular. Foram realizadas mudanças na forma de operação das políticas públicas, com a criação de novos serviços e ações, como por exemplo os serviços e equipamentos (casas abrigo e centros de apoio) para mulheres em situação de violência. Foram inseridos temas interseccionais nos Planos Municipais de Equidade de Gênero e de Igualdade Racial. Foram realizadas ações diversas para trazer as questões da igualdade racial e de gênero para a agenda pública, como por exemplo a reativação da Comissão da Juventude Negra, criação de programas de formação para servidores públicos, abertura dos parques para rituais das religiões de matriz africana, criação de conselhos e de formas de ampliação do acesso da população negra aos bens e serviços culturais e ambientais.

Pode-se observar que, por conhecerem as necessidades das mulheres negras, por vivenciarem estas necessidades, as entrevistadas demonstram ter sensibilidade nas questões e souberam utilizar o espaço de colaboração com o poder público de Belo Horizonte e as experiências e aprendizados obtidos nos movimentos dos quais participavam para institucionalizar suas demandas por meio de políticas públicas. A ocupação de espaços estratégicos, na gestão e nos processos decisórios, por parte do movimento feminista negro, é fundamental para fortalecer a perspectiva da interseccionalidade na agenda pública. As vivências e experiências das mulheres ativistas, aliadas ao seu posicionamento nas estruturas de poder, possibilitariam a formulação de políticas públicas mais aderentes às necessidades e demandas dos movimentos e da população, sendo estas mais inclusivas, reparadoras e democráticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou o movimento feminista negro de Belo Horizonte, buscando compreender as dinâmicas de interação com o poder público local, utilizando-se as concepções de repertórios de ação coletiva e de interação e de interseccionalidade, identificados, sobretudo, a partir dos relatos de seis mulheres negras entrevistadas, integrantes deste movimento.

Mostrou-se que o movimento feminista negro em Belo Horizonte possui trajetória pulsante e ativa e que, além de uma reconhecida tradição participativa, a cidade tem destaque na história da luta antirracista e na implementação de políticas de igualdade racial.

As mulheres negras da cidade de Belo Horizonte por seu ativismo e militância no movimento feminista negro, vêm incidindo para que as políticas públicas na cidade tenham uma perspectiva interseccional. Por sua capacidade de auto definição, empoderamento e reconhecimento de identidades individuais e coletivas, mulheres negras ativistas marcaram/marcam um posicionamento político, amparado em saberes ancestrais, culturais, educacionais e estéticos.

Identificou-se que o movimento feminista negro em Belo Horizonte utilizou os seguintes repertórios de ação e de interação com o Estado: a) organização e participação na Marcha das Mulheres Negras em 2015; b) atuação das ativistas no Orçamento Participativa e nos Conselhos Municipais de Promoção da Igualdade Racial e dos Direitos das Mulheres; c) atuação das ativistas em órgãos públicos nas diretorias das Políticas de Reparação e Promoção das Igualdade Racial e dos Direitos da Mulher; d) candidatura à vereança em 2020.

Tem-se também, pelo relato das entrevista, os efeitos destas ações coletivas e interações com o Estado na produção de políticas públicas: que mulheres negras atuantes e comprometidas com os problemas de sua comunidade, ocupando espaços políticos estratégicos, mobilizam a agenda com sensibilidade e conhecimento de causa e implantam novas ações e serviços, alteram rotinas e processos, criam instituições e lutam permanentemente contra o racismo estrutural e institucional.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Neste artigo, a incidência em políticas públicas foi abordada a partir da percepção das mulheres entrevistadas. Deve-se apontar para o limite desta abordagem, pois não considera a percepção e atuação de outros atores envolvidos no processo da formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas. Contudo, abre-se uma interessante agenda de pesquisa, com vistas a aprofundar na temática dos efeitos da incidência política a partir da interação, interlocução e pressão dos movimentos sociais sobre os poderes públicos, incluídos os poderes legislativo e judiciário.

Buscou-se contribuir para o registro histórico do movimento feminista de Belo Horizonte, bem como contribuir, em termos analíticos, para os estudos empíricos dos movimentos sociais, sobretudo aqueles que buscam analisar os efeitos do posicionamento colaborativo dos movimentos sobre as políticas públicas.

Em termos de desafios e perspectivas para o movimento feminista negro de Belo Horizonte apontam-se os efeitos da pandemia da Covid-19 sobre as mulheres negras, que foram impactadas pela fome, desemprego, trabalhos precários e sobrecarga dos trabalhos de cuidados. Santos et al (2020) apresentam estudo em que se evidencia as assimetrias produzidas pela crise sanitária global sobretudo na realidade brasileira em que as desigualdades sociais são atravessadas pelas desigualdades de gênero e raça. Ressalta-se, neste sentido, a necessidade de reorganização, de se explorar ações de autocuidado e autoamor, como estratégias de sobrevivência, de forma assertiva e coletiva, bem como destacar a atuação das lideranças negras em seus territórios.

As mudanças e as transformações da sociedade requerem novas práticas e apontam perspectivas Neste sentido, a juventude negra vem trazendo novas linguagens, por meio dos ativismos digitais, em uma dimensão afrofuturista, que "é a possibilidade de ver preto, vivendo num futuro feliz, respeitado, trabalhando, com direitos garantidos", conforme as palavras da Entrevista 3. Contudo, não se pode esquecer que "Nossos passos vêm de longe" como nos ensina Jurema Werneck (2010). Mas "vêm de longe, onde? " , provoca a Entrevista 2. Vêm das ancestrais que lutaram, desde os primeiros navios negreiros, que lideraram fugas, que se aquilombaram, que organizaram, há quarenta anos, um movimento próprio para falarem por si com autonomia, assumindo os riscos que esta autonomia implica (Gonzáles, 2020), e continuam resistindo para que o Brasil possa vir a ser o país do bem-viver. "Respeite quem pode chegar onde a gente chegou", ela completa.

Há 40 anos, o movimento negro usou a estratégia "vou aprender a ler para ensinar meus camaradas". Naquele momento, precisava-se de pedagogas, psicólogas e assistentes sociais para que estas pudessem colocar sua formação acadêmica a serviço do movimento negro, em uma estratégia política. Hoje, para avançar na luta antirracista na perspectiva das políticas públicas, precisamos de mulheres negras que entendam de economia, de administração pública, que estejam preparadas para ocupar espaços ainda pouco explorados por mulheres negras. Para isso se concretizar, é preciso capacitação e pressão para estar nestes espaços, conforme foi apontado pelas entrevistadas.

É um dos desafios que se coloca para o avanço da administração pública, pois, espaços estratégicos de poder ainda não são concedidos às pessoas negras. São conquistados e esta conquista precisa ser sustentável, resistente a retrocessos e com potencial de avanços, com investimentos na formação das mulheres e na criatividade para utilizar outros repertórios de interação com o Estado. Mais além, ainda no âmbito institucionalmostra-se essencial ampliar e fortalecer os espaços e práticas de participação institucionalizada, que possibilitem o trânsito de sua agenda interseccional para a concepção das políticas públicas e para a sua efetividade.

Dentre os inúmeros desafios centrais que se colocam para o movimento feminista negro tem-se a sustentação de um repertório de ação amplo, que inclui formas de ação coletiva extrainstitucionais e contestatórias bem como formas de interação e de cooperação com o Estado, lastreada pela construção e difusão de suas pautas.

Neste sentido, de forma mais ampla, os diversos espaços institucionais e não institucionais de debate sobre gestão pública e políticas públicas têm papel fundamental para fomentar a compreensão acerca das opressões de gênero e raça nas estruturas e processos sociais e institucionais. Essa percepção da interseccionalidade é não apenas o fundamento do movimento feminista negro como também a base para a formulação de ações transversais, envolvendo distintos setores de políticas públicas no combate às desigualdades.

Por fim, em alusão à mulher negra inspiradora, Marielle Franco, após quatro anos do seu brutal feminicídio político, que segue sem solução. Em seu último discurso na Câmara de Vereadores da cidade do Rio de Janeiro, sentenciou: "Nós, mulheres negras, não seremos interrompidas". E, assim, seguimos!

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Referências:

Abers, R., Bülow, M. (2011). Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade? *Sociologias*, Porto Alegre, ed. 28, p. 52-84. DOI 10.1590. Dispo nível em: https://doi.org/10.1590/S1517-45222011000300004. Acesso em: 9 out. 202.

Abers, R., Serafim; L., Tatagiba, L. (2014). Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 57, no 2, p. 325-357,.

Akotirene, C. *Interseccionalidade*, (2019). São Paulo: Sueli Carneiro. Pólen,.

Alonso, A.(2009). As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova*, São Paulo, 76, p 49-86.

Alonso, A. (2012). Repertório, segundo Charles Tilly: História de um conceito. *Sociologia & Antropologia* v.02.no 03, p. 21 – 41.

Almeida, C. S. (2020). *Feminismo Negro: Luta por reconhecimento da mulher negra no Brasil*. 1 ed. Belo Horizonte: Dialética,.

Assis, D. (2020). *Dos navios negreiros aos porões da democracia: Olhares de mulheres negras sobre a construção de uma agenda de políticas públicas no Brasil***.** Anais do VI Simpósio Gênero e Políticas Públicas. Londrina/PR.. DOI: 10.5433/SGPP.2020v6p3. Disponível em: <http://anais.uel.br/portal/index.php/SGPP/issue/view/anais-iv-sgpp>. Acesso em: 17 fev.2022.

Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, [s. l.], v. 14, ed. 1, p. 43-64. DOI 10.1590. Disponível em: https:// doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002. Acesso em: 14 jan. 2022.

Azevedo, S., Abranches, M. (2001). *Participação, ação coletiva e conselhos setoriais: O caso da região metropolitana de Belo Horizonte.* Anais do XXV Encontro Anual Associação Nacional De Pós-Graduação E Pesquisa Em Ciências Sociais - Anpocs. Caxambu/MG, Disponível em https://anpocs.com/index.php/encontros/papers/25-encontro-anual-da-anpocs/st-4/st17-4/4654-azevedo-abranches-participacao/file. Acesso em 15 jan. 2022.

Bardin L. (1977). *L'Analyse de contenu*. Editora: Presses Universitaires de France.

Carneiro, S. (2019). *Escritos de uma vida*. São Paulo: Pólen,.

Casemiro, D.; Silva, N. (2021). Teorias interseccionais brasileiras: precoces e inominadas. *Revista de Ciên cias do Estado*, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 1–28. DOI: 10.35699/2525-8036.2021.33357. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br /index.php/revice/article/view/e33357>. Acesso em: 25 set. 2021.

Collins, P. (2019*).Pensamento feminista negro: conheci mento, consciência e a política do empoderamento*. Trad. Jamille Pinheiro Dias. 1 ed, São Paulo: Boitempo.

Collins, P., Bilge, S. (2021) *Interseccionalidade*. Trad Rane Souza. 1 ed. São Paulo: Boitempo.

Costa, A. (2021). *Gerações em diálogos, mulheres negras em resistência*. In: LOURENÇO. Ana Carolina, FRANCO, Anielle. A radical imaginação política das mulheres negras brasileiras. São Paulo: Oralituras, Fundação Rosa Luxemburgo, (1992). The concept of social movement. *Sociological Review*, Keele, UK, n. 40,.

Diani, M. Bison, I. (2010). Organizações, Coalizões e Movimentos. *Revista Brasileira de Ciência Política***,** nº 3. Brasília, pp. 219-250.

Dias, L., Araújo, N.O (2021). O feminismo negro dessem penhando um papel político na reeducação brasileira. *Revista Ibero-Americana de Humanidades*, Ciências e Educação. São Paulo, v.7,n.9.

Gohn, M. (2002). *Teorias dos Movimentos Sociais: Paradigmas clássicos e contemporâneos*. 3 ed. São Paulo: Loyola.

Gonzáles, L.(2020). Racismo e sexismo na cultura brasi leira. *In*: RIOS, Flávia. LIMA, Márcia (orgs). Lélia Gonzáles. *Por um feminismo afro latino americano*. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar.

Instituto Marielle Franco. *Violência Política de Gênero e Raça no Brasil - 2021: Eleitas ou não, mulheres negras seguem desprotegidas*. Disponível em https:// www.violenciapolitica.org/. Acesso 19 de fev de 2022.

Lemos, R. (2016). *Do Estatuto da Igualdade Racial à Marcha das Mulheres Negras 2015: Uma análise das feministas negras brasileiras sobre políticas públicas*. Tese (Doutorado). Universidade Federal Fluminense, Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social,.

Cuadernos Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Monagreda, J. (2018). Mulheres negras na institucionalização de políticas contra o racismo e o sexismo: trajetórias e desafios de uma agenda em aberto. In :MATOS,

Marlise. ALVAREZ, Sonia (orgs). *Quem são as mulheres das políticas para as mulheres?,* vol 2. Porto Alegre: Zouk.

Pereira, M.; Silva, C. (2020). Movimentos sociais em ação: Repertórios, escolhas táticas e performances. *Sociologia & Antropologia* [online]., v. 10, n. 2, p. 615-645. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2238-38752020v10212>. Acesso em: 12 out. 2021

Rech, C.; Silva, M. (2016.). *Ativismo Institucional como categoria analítica para o estudo das práticas políti cas dos movimentos sociais no Brasil*. Anais do I Seminário Nacional de Sociologia da UFS, Aracaju/ SE, Disponível em: <https://ri.ufs.br/bitstream/ riufs/12924/2 AtivismoInstitucionalCategoria Analitica.pdf>. Acesso 19 jan. 2022.

Rios, F., Perez, O. Ricoldi, A. (2018). Interseccionalidade contemporâneo. *Lutas Sociais*, São Paulo, vol.22 n.40, p.36-51, jan./jun..

Rodrigues, C. Prado, M. (2010).Movimento de mulheres negras: trajetória política, práticas mobilizatórias e articulações com o estado brasileiro**.** *Psicologia & Sociedade*; 22 (3) p. 445-456.

Rodrigues, C.; Freitas, V. (2021). Ativismo Feminista Negro no Brasil: do movimento de mulheres negras ao feminismo interseccional. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 34, e238917, pp 1-54,.

Santos, M. et al. (2020). População negra e Covid-19: reflexões sobre racismo e saúde. *Estudos Avançados* [online]., v. 34, n. 99 [Acessado 23 Abril 2022] , pp. 225-244. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ s0103-4014.2020.3499.014>. Epub 10 Jul 2020. ISSN 1806-9592. https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.3499.014.

Scherer-Warren. Ilse (2007). Movimentos Sociais no Brasil Contemporâneo. *História; Debates e Tendências*. v 7. n 2 jan/jun.

Silva, M. Ladeira, C. Brasil, F. (2021). *Movimento Feminista e interseccionalidade: Uma abordagem a partir dos repertórios de ação e interação com o Estado*. In: Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. Anais.Brasília(DF) Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. Disponível em: <https//www.even3.com.br/anais/enepcp2021/362619 -MOVIMENTO-FEMINISTA-E INTERSECCIONA LIDADE--UMA-ABORDAGEM-A-PARTIR-DOS- REPERTORIOS-DE-ACAO-E-INTERACAO- COM-O-ESTAD>. Acesso 23 fev. 2022.

Tilly, C. (1978). *From mobilization to revolution*. New York: Random House.

Tilly, C.(2010). Movimentos sociais como política. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 3. Brasília, pp. 133-160.

Werneck, J. (2010). Nossos passos vêm de longe! Movi mentos de mulheres negras e estratégias políticas contra o sexismo e o racismo. *Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as* (ABPN), [S.l.], v. 1, n. 1, p. 07-17, jun.. ISSN 2177-2770. Disponível em: https://abpnrevista.org.br/ index.php/site/article/view/303. Acesso 02 jul. 2021.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Revisión de los chatbots basados en inteligencia artificial en la administración pública: Hacia una arquitectura para el gobierno

Review of artificial intelligence-based chatbots in public administration: Towards an architecture for government

Pablo Ramíres-Hernández [1]

David Valle-Cruz

Rafael Valentín Mendoza-Méndez

Entregado el: 06 de septiembre de 2022

Aceptado el: 08 de diciembre de 2022

Resumen:

La entrega de servicios es fundamental para brindar valor a los ciudadanos. A lo largo y ancho del mundo han aumentado la cantidad de servicios digitales que se ofrecen, así como la cantidad de personas que los utilizan. La interacción con los ciudadanos representa una estrategia importante para garantizar la calidad de los servicios y la confianza hacia los gobiernos. De esta manera, la inteligencia artificial (IA) representa una herramienta valiosa y estratégica para que los gobiernos potencien la interacción gobierno – ciudadano. Los chatbots basados en IA pueden simular conversaciones humanas brindando atención de manera inmediata. Por tal motivo, este documento realiza una revisión sistemática de la literatura sobre los asistentes virtuales en el sector público y propone una arquitectura para desarrollar e implementar agentes conversacionales basados en IA. Los hallazgos de esta investigación muestran que las arquitecturas de los chatbots utilizados en el sector público tienen áreas de oportunidad, ya que carecen del uso de técnicas de IA y, básicamente, se basan en la interacción por medio de menús.

Palabras clave: Chatbot, Inteligencia Artificial, Procesamiento de Lenguaje Natural, Administración Pública, Gobierno, PRISMA

Abstract:

Service delivery is fundamental to providing value to citizens. The number of digital services offered by governments has increased all around the world, as well as the number of people using them. Government to citizen interaction represents an important strategy to ensure the quality of services and government trustworthy. In this regard, artificial intelligence (AI) represents a valuable and strategic tool for governments to enhance government to citizen interaction. AI-based chatbots can simulate human conversations by providing immediate attention. For this reason, this paper aims to conduct a systematic literature review on the virtual assistant in the public sector and proposes an architecture for developing and implementing conversational agents. Findings show that chatbots' architectures used in the public sector have areas of opportunity, since they lack the use of AI techniques and are based on interaction through menus.

Key words: Chatbot, Artificial Intelligence, Natural Language Processing, Public Administration, Government, PRISMA

[1]Universidad Autónoma del Estado de México, e-mail de contacto: pablo_rh98@outlook.es

INTRODUCCIÓN

La inteligencia artificial es un área de las ciencias de la computación que ha tenido un gran impacto en nuestro día a día, haciéndose más notorio en áreas del conocimiento como la economía, el marketing, las finanzas y el sector público. Se espera que la inteligencia artificial transforme nuestra sociedad en los próximos años, impulsando al crecimiento económico y al desarrollo social (Stamatis, Gerontas, Dasyras, & Tambouris, 2020). El uso de la inteligencia artificial en la administración pública se ha vuelto más presente para la asistencia en los procesos de toma de decisiones y la prestación de servicios públicos. Las aplicaciones de la IA en la administración pública pueden generar beneficios en términos de transparencia, eficiencia y automatización (Valle-Cruz, López-Chau, & Ramos-Corchado, 2022).

En los últimos años, algunas organizaciones y gobiernos han debatido si usar o no nuevas tecnologías, incluida la inteligencia artificial, por temor a que los gobiernos que usan inteligencia artificial se vuelvan muy tecnocráticos, poniendo en peligro algunos mecanismos democráticos. A esto se suma la complejidad de los algoritmos de inteligencia artificial, la opacidad algorítmica, la carencia de expertos en el área y la inexplicabilidad de cómo se desarrollan y operan dichas tecnologías. Por estas razones los gobiernos no tienen plena confianza en que los resultados de la implementación de estas herramientas serán totalmente imparciales y beneficiosos (Shumanov & Johnson, 2020). Sin embargo, los avances y beneficios que ha tenido el uso de técnicas de inteligencia artificial son muy prometedores y cada vez son más los programas y aplicaciones que, con base a ella, ofrecen soluciones más eficientes para la automatización de procesos. La administración pública ha comenzado a implantar en sus procesos el uso de técnicas de Inteligencia artificial con el objetivo de contribuir a la consolidación de una administración inteligente, personalizada, más eficiente y electrónica, para prestar más y mejores servicios a los ciudadanos (Valle-Cruz, López-Chau, & Sandoval-Almazán, 2022).

De esta manera, hay administraciones públicas que comienzan a utilizar inteligencia artificial para personalizar servicios, a partir de la elaboración de perfiles sobre el comportamiento de los usuarios y el análisis de los datos de los ciudadanos. Con esto se pueden prestar servicios personalizados que mejoren la experiencia de los usuarios (Ravelo Moreno, 2019). La automatización del servicio al usuario se ha convertido en un puente importante para mejorar la interacción. En el ámbito gubernamental, donde los trámites tienden a ser lentos y tediosos, así como la creciente población que hace uso de estos servicios, generan la necesidad de sistemas cada vez más rápidos, paralelos, omnipresentes y eficientes (Quintana, Benítez, & Huerta, 2018). Tomando en cuenta el crecimiento poblacional y el hecho de que los humanos no pueden realizar una cantidad tan grande de interacciones, las empresas han desarrollado los llamados chatbots, tecnologías basadas en análisis de big data y aprendizaje automático que interactúan de forma conversacional con los usuarios, principalmente en las redes sociales, los gobiernos obtienen beneficios de la inteligencia artificial con aplicaciones como los asistentes virtuales para mejorar la interacción con la ciudadanía (Suárez Gonzalo, Mas Manchón, & Guerrero Solé, 2019).

Un asistente virtual es un agente conversacional desarrollado con inteligencia artificial, particularmente con procesamiento de lenguaje natural, que interactúa con los usuarios respondiendo sus consultas/preguntas. Hoy en día diversas organizaciones, asociaciones gubernamentales y asociaciones sin fines de lucro han desarrollado asistentes virtuales que son útiles en diversas áreas, especialmente en la atención al ciudadano (Abdallah, Wahab, Fahad, & AlHamed, 2020). La reducción en los costos de servicio al cliente y la capacidad de manejar muchos usuarios a la vez tiempo son algunas de las razones por las que los agentes conversacionales se han vuelto tan populares en los grupos empresariales (Adamopoulou & Moussiades, 2020). Los asistentes virtuales se ven cada vez más como un complemento valioso para servicio al cliente. Según un informe reciente de Gartner, el 31% de las orga-

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

nizaciones entrevistadas ya tenían o estaban en la planificación a corto plazo para la introducción de plataformas (Følstad & Taylor, 2021).

La idea de los sistemas de chatbot se originó en el Instituto Tecnológico de Massachusetts, donde Weizbeum implementó ELIZA (chatbot para emular a un psicoterapeuta) y luego se desarrolló PARRY para simular un paciente paranoico como "una herramienta para estudiar la naturaleza de la paranoia" y ELIZA fue considerado como un agente potencial que podría atender de forma autónoma a varios pacientes (AbuShawar & Atwell, 2015). El lenguaje de marcado de inteligencia (AIML) es una evolución de estos primeros asistentes virtuales basados en reglas. Este AIML sigue la idea de definir patrones escritos y las plantillas correspondientes que son respuestas a los patrones. Entonces, en inferencia, si el robot identifica un patrón en una oración de un usuario, el robot es capaz de responder tomando la correspondiente plantilla (Costa jussa, Nuez, & Segura, 2018). Hoy en día existen múltiples áreas y usos donde se puede implementar un asistente virtual para mejorar un servicio de diferentes formas (AbuShawar & Atwell, 2015).

En este sentido, este documento tiene como objetivo analizar el estado del arte de los asistentes virtuales en el sector público y proponer una arquitectura para su desarrollo e implementación. Además, el documento identifica los aportes y beneficios que faciliten la implementación de los asistentes virtuales para la mejora de procesos de manera (Tardío, 2021).

Por esta razón, este manuscrito está guiado por las siguientes preguntas de investigación:

RQ1 ¿Cuáles son las técnicas de inteligencia artificial utilizadas en el desarrollo de asistentes virtuales?

RQ2 ¿Qué plataformas basadas en inteligencia artificial están disponibles para el desarrollo de asistentes virtuales?

RQ3: ¿Cómo sería una arquitectura de asistentes virtuales de inteligencia artificial para el sector público?

RQ4 ¿Cuáles son los beneficios potenciales de utilizar asistentes virtuales en la administración pública?

El documento está dividido en seis secciones. En la segunda sección se presenta la metodología utilizada para la revisión sistemática de literatura basada en PRISMA (Preferred Reporting Items for Systematic reviews and Meta-Analyses, por sus siglas en inglés). En la tercera sección se presentan las características de los documentos identificados en la revisión sistemática de la literatura. El cuarto apartado presenta una arquitectura para asistentes virtuales en el sector público. La quinta sección consiste en la discusión de los resultados encontrados en la revisión sistemática de la literatura. La sección final presenta las conclusiones y el trabajo futuro .

METODOLOGÍA PRISMA

Se realizó una revisión sistemática de la literatura para analizar y discutir artículos e informes sobre el uso de asistentes virtuales en la administración pública, la revisión bibliográfica se basó en la metodología PRISMA (Preferred Reporting Items for Systematic reviews and Meta-Analyses) publicada en 2009 (McKenzie, 2021). El estado del arte muestra los resultados obtenidos mediante el uso de agentes conversacionales en la administración pública. Para lograr esto, los autores realizaron una revisión sistemática de la literatura en SciELO, Redalyc, IEEE Xplore, Google Académico, Science Direct, Springer, IGI Global, ACM Digital Library y Scopus. La revisión está basada en artículos escritos en idiomas: inglés y español.

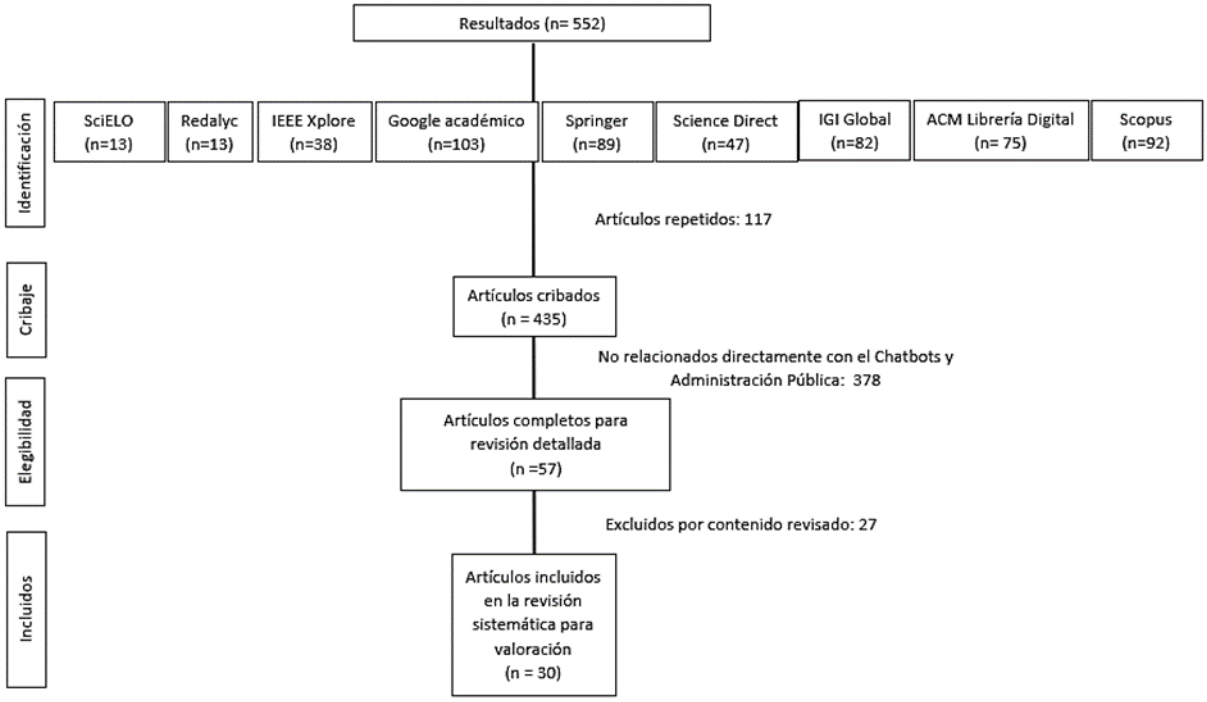
Revisión Sistemática de la Literatura basada en la metodología PRISMA

Esta sección contribuye a encontrar estudios sobre el uso de asistentes virtuales en la administración pública, el proceso de identificación de artículos e informes constó de 4 pasos (Figura 1)

Ciencia Pública ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Figura 1.

Diagrama de flujo basado en PRISMA. Los autores identificaron 30 documentos relacionados con el desarrollo de chatbots y su aplicación en la administración pública.



Fuente: Elaborado por los autores basados en (McKenzie, 2021*)*

Para la revisión bibliográfica se realizó la siguiente búsqueda lógica *"Chatbot" AND ("Public Administration", OR "Public Sector", OR "Government")* en las fuentes como SciELO, Redalyc, IEEE Xplore, Google Académico, Science Direct, Springer, IGI Global, ACM Digital Library y Scopus. Se analizaron títulos, resúmenes y palabras clave.

Paso 1: Identificación. En esta primera etapa se realizó una búsqueda de artículos SciELO, Redalyc, IEEE Xplore, Google Académico, Science Direct, Springer, IGI Global, ACM Librería Digital y Scopus para encontrar literatura relacionada con el uso de asistentes virtuales en la administración pública. En este paso, se encontraron 552 artículos aplicando la búsqueda lógica en los títulos, resúmenes y palabras clave.

Paso 2: Cribaje: En esta segunda etapa se excluyeron 117 artículos, algunos repetidos y otros no relevantes para el tema de investigación, quedando solo 435 artículos relevantes sobre asistentes inteligentes.

Paso 3: Elegibilidad. En la tercera etapa se revisaron títulos y resúmenes. Se omitieron 378 artículos que no estaban relacionados con los asistentes virtuales y su uso en la administración pública, por lo que los 57 artículos restantes se descargaron para su posterior análisis.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Paso 4: Incluidos. Después de analizar los artículos descargados, se descartaron 27 artículos por no estar relacionados con el tema central de esta investigación. Por tanto, el estado del arte de los asistentes implantados en la administración pública consta de 30 artículos escritos en idioma inglés y español sobre el uso de la inteligencia artificial en el desarrollo de asistentes inteligentes y su implementación en la administración pública, publicados entre los años 2015 - 2022.

CARACTERÍSTICAS DE LA REVISIÓN SISTEMÁTICA DE LA LITERATURA

Esta sección presenta la revisión sistemática de la literatura y esta divida en tres partes. En primer lugar, se muestra una clasificación de los asistentes virtuales implementados en el sector público. En segundo lugar, se describen las plataformas utilizadas para el desarrollo e implementación de bots conversacionales. Y, en tercer lugar, se presentan las técnicas de inteligencia artificial más utilizadas para el desarrollo de agentes conversacionales en la administración pública.

Los documentos identificados en la revisión sistemática de la literatura tienen dos vertientes, en primer lugar, se presenta literatura sobre asistentes virtuales utilizados en la administración pública (ver cuadro 1) y en segundo lugar, se muestran las tecnologías y plataformas utilizadas en el desarrollo de asistentes utilizados en la administración pública (ver cuadro 2).

El cuadro 1 consta de 19 artículos que se incluyeron, pues la información contenida en ellos permitió visualizar y generar un mayor panorama del estado del arte de los agentes conversacionales. Con ello se identificó cómo surgen, sus beneficios, las áreas en las que se han aplicado y podrían aplicarse, así como posibles mejoras a implementar e información relevante para esta investigación. Los 11 artículos restantes se concentraron en el cuadro 2, en el se identificaron casos prácticos de la implementación de chatbots en diferentes sectores de la administración pública, estos artículos fueron de vital importancia para identificar las plataformas y tecnologías empleadas para el desarrollo de los asistentes utilizados en la administración pública, así como para conocer los tipos de bots conversacionales que utilizan, sus características, semejanzas y diferencias.

Dentro de la información encontrada en la literatura se pudieron identificar los diferentes tipos de asistentes virtuales existentes, dichas clasificaciones se basan principalmente en su arquitectura, funciones y las áreas en las que se aplican. Gracias a estos trabajos se pudo identificar el estado actual de los agentes conversacionales, las eficiencias y deficiencias. Con base en esto se pueden establecer mejoras para optimizar los procesos y atención de ciudadanos.

El cuadro 1 muestra los títulos y autores de 19 artículos encontrados en la revisión sistemática de literatura, los cuales sirvieron de base para comprender el estado del arte de los asistentes inteligentes, así como su uso y beneficios en la vida cotidiana.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Cuadro 1.

LITERATURA SOBRE ASISTENTES INTELIGENTES UTILIZADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Titulo	*Autores*
El uso de chatbots en la transformación de negocios digitales: una revisión sistemática de la literatura	(Miklosik, Evans, & Ahmed Qureshi, 2021)
Una descripción general de la tecnología Chatbot	(Adamopoulou & Moussiades, 2020)
Codiseño de un chatbot para facilitar los trámites administrativos para los trámites administrativos de la población migrante	(Gros Salvat, Escofet Roig, & Payá Sánchez, 2020)
Alice chatbot: pruebas y resultados	(AbuShawar & Atwell, 2015)
Tay eres tú. La atribución de responsabilidad en la cultura algorítmica.	(Suárez Gonzalo, Mas Manchón,
Marco ético-legal de la interpelación de un auxiliar de conversación del gobierno de Aragón.	(Cebrián Monreal, 2020)
La revolución de los chatbots inteligentes	(Ferrera Uña, 2020)
Revisión sobre técnicas de implementación de Chatbot	(Sandoval, 2020)
Posibilidades de agentes basados en inteligencia utilizados en mensajería instantánea en servicios de gobierno electrónico	(Sivčević, Košanin, Nedeljković, & Nogo, 2020)
Un estudio experimental de la confianza pública en los chatbots de IA en el sector público	(Aoki, 2020)
Desarrollo de un marco inteligente para mejorar la calidad del servicio en las organizaciones gubernamentales en el Reino de Arabia Saudita	(Abdallah, Wahab, Fahad, & Al-Hamed, 2020)
Dialogflow en el marco de las ciudades inteligentes	(Iáñez González, 2018)
Una tipología de chatbots en la prestación de servicios públicos	(Makasi, Nili, Desouza, & Tate, 2021)
Investigación sobre el diseño de la información que se adapta a las necesidades cognitivas del usuario	(Chen, Zhu, & Xue, 2021)
Hacer que las conversaciones con chatbots sean más personalizadas	(Shumanov & Johnson, 2020)
Comprensión de los determinantes en las diferentes etapas de adopción de IA del gobierno: evidencia de chatbots del gobierno local en China	(Wang, Zhang, & Zhao, 2020)
Evaluación del marco del ciclo de políticas públicas en la era de la inteligencia artificial: desde el establecimiento de la agenda hasta la	(Valle-Cruz, López-Chau, & Sandoval-Almazán, 2022)
Inteligencia artificial explicable consciente de las emociones para la simulación de personalidad, emociones y estados de ánimo.	(Valle-Cruz, López-Chau, & Ramos-Corchado, 2022)
Revisión sobre la aplicación del análisis de sentimiento político basado en léxico en las redes sociales.	(Valle-Cruz, Criado, Sandoval-Almazán, & Ruvalcaba-Gómez,

Descripción: Este cuadro concentró los artículos cuya información fue de gran importancia para entender el estado del arte y avances de los asistentes virtuales en la administración pública.

Fuente: Elaborado por los autores

Los aspectos relevantes sobre el desarrollo de los agentes conversacionales implementados en la administración pública (cuadro 2) están compuesto por 11 artículos encontrados en la revisión sistemática de la literatura. En estos artículos se muestran aspectos de importancia en torno a las arquitecturas, herramientas y métodos utilizados actualmente en el desarro-

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

llo. Esta información ha servido de base para identificar cómo se desarrollan e implementan actualmente los asistentes virtuales en la administración pública y a partir de esto identificar en qué parte de los métodos y herramientas utilizadas se podría implementar alguna mejora en el desarrollo de bots conversacionales.

Cuadro 2.

TECNOLOGÍA/PLATAFORMAS UTILIZADAS EN EL DESARROLLO DE ASISTENTES INTELIGENTES UTILIZADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Titulo	*Tecnología utilizada para su desarrollo*	*Autores*
Investigando la experiencia del usuario del chatbot de servicio al cliente interacción: un marco para el análisis cualitativo de los diálogos de chatbot	Phyton	(Følstad & Taylor, 2021)
Chatbot para acceso y recuperación de datos abiertos del gobierno	Dialogflow	(Tardío, 2021)
Investigación experimental sobre arquitecturas de codificador-decodificador con Atención a Chatbots	Chatscript	(Costa jussa, Nuez, & Segura, 2018)
Seguimiento de denuncias en el GAD municipal de Salinas mediante la implementación de un chatbot multilingüe como asistente virtual	Dialogflow	(García & Cisneros, 2021)
Asistente virtual para el sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales -SISBÉN	Dialogflow	(Payares Quiñones & Romero Torres, 2019)
Diseño y desarrollo de un chatbot	BotFramework,	(Ravelo Moreno, 2019)
Chatbot para consultas sobre trámites administrativos en el Municipio de Surco	Dialogflow	(Quintana, Benítez, & Huerta, 2018)
Explorando la implementación de la inteligencia artificial en el sector público: bienvenido a	Dialogflow	(Yfantis, Ntalianis, & Ntalianis, 2020)
Un chatbot para buscar y explorar datos abiertos: implementación y evaluación en el gobierno electrónico	Dialogflow	(Cantador, Viejo Tardío, & Rodríguez Bolívar, 2021)
Implementación y Evaluación en Gobierno Electrónico	Dialogflow	(Rosário Valverde & Ferreira Ferrão, 2019)
Chatbot en la Prestación de Servicios Gubernamentales en Línea	Wit.ai	(Stamatis, Gerontas, Dasyras, & Tambouris, 2020)

Descripción: Este cuadro contiene información encontrada en los artículos sobre las tecnologías y arquitecturas utilizadas en los asistentes virtuales utilizados en la administración pública.

Fuente: Elaborado por los autores con información de las referencias citadas en este.

De acuerdo con la revisión sistemática de la literatura, se identificaron 3 tecnologías a través de las cuales se han desarrollado y utilizado los asistentes virtuales en la administración pública, entre las cuales destaca Dialogflow como una de las más utilizadas en la actualidad, y el principal medio donde se han implementado estos asistentes son las plataformas web y redes sociales. Dialogflow es una plataforma de inteligencia artificial de Google que permite utilizar algoritmos de procesamiento de lenguaje natural, útiles para potenciar el diseño de conversaciones realistas con agentes virtuales.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Debido a la facilidad de uso de esta plataforma, así como las diversas funcionalidades que posee ha sido una de las herramientas más utilizadas para el desarrollo de agentes conversacionales en la administración pública.

CLASIFICACIÓN DE LOS ASISTENTES VIRTUALES IMPLEMENTADOS EN EL SECTOR PÚBLICO

Ya que el servicio orientado a la ciudadanía se ha convertido en una gran necesidad para los gobiernos, el estar en contacto con los ciudadanos es una estrategia importante. Garantizar la satisfacción del usuario habla mucho de la organización en cuestión, por esta razón, a lo largo de los años se han creado metodologías, sistemas y herramientas que garanticen una adecuada gestión de los ciudadanos, tal es el caso de los sistemas de Petición, Queja, Reclamos y Sugerencias (PQR'S) (Miklosik, Evans, & Ahmed Qureshi, 2021).

Hoy en día la evolución de la inteligencia artificial está presente en nuestro día a día, con el propósito de automatizar varios procesos dentro de una organización, la inteligencia artificial permite desarrollar asistentes inteligentes que puede simular la conversación humana. Asimismo, la inteligencia artificial puede adquirir y aplicar los conocimientos aprendidos, en la misma cantidad de información que una inteligencia humana, de esta manera se puede brindar un servicio 24/7 que apoye a los ciudadanos en trámites o dudas recurrentes basado en la rapidez y eficiencia permitiendo la resolución a sus dudas y preguntas (Cebrián Monreal, 2020). Una revisión reciente de la literatura sugiere que los bots conversacionales se implementan predominantemente en redes sociales como Twitter con fines principalmente políticos, creando una nueva forma de comunicación política (Rosário Valverde & Ferreira Ferrão, 2019).

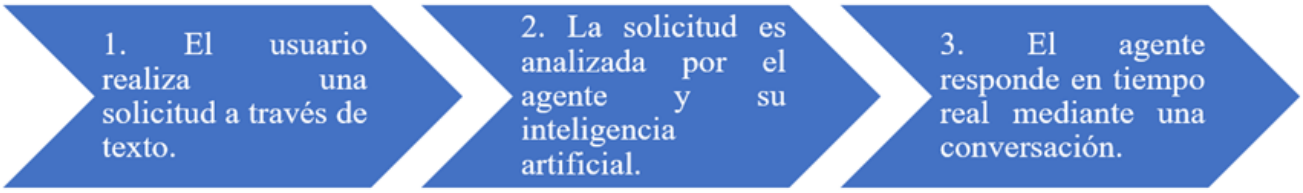
Día a día el sector público busca herramientas que ayuden a mejorar el servicio a los ciudadanos, por tal motivo, se han implementado asistentes virtuales en diferentes áreas gubernamentales, con la finalidad de brindar acceso en tiempo real a información y apoyo como la prestación de servicios de protección civil, servicios sociales, entre otros (Gros Salvat, Escofet Roig, & Payá Sánchez, 2020). A lo largo de los años se han ido creando asistentes virtuales enfocados a diferentes sectores de la sociedad tales como: educación, finanzas, medicina, política, atención al cliente, etc. En el 2020 el uso mundial de estos asistentes fue de 4.200 millones de usuarios, y se prevé que para 2024 habrá alrededor de 8.400 millones de usuarios interactuando con agentes virtuales (Aoki, 2020).

En México, la implementación global de soluciones de inteligencia artificial conversacional (asistentes virtuales basados en inteligencia artificial) ha crecido a dos dígitos en el último año, especialmente en los sectores de turismo, salud y comercio electrónico, impulsado en gran medida por la adopción exagerada del comercio electrónico y los servicios digitales (Aoki, 2020). Los asistentes inteligentes están reemplazando la atención al cliente tradicional y los canales de venta a un ritmo acelerado. Los proveedores internacionales de asistentes virtuales también han visto aumentos de hasta un 250% en las ventas, pero en la práctica se reconoce que la implementación de soluciones basadas en chatbots ha sido de manera "apresurada", según un informe de Gartner. Solo de febrero a junio del 2022, la cantidad de interacciones a través de chatbots aumentó a nivel nacional de 250,000 a 1,1 millones, o un 340%, según las interacciones registradas por NDS Cognitive Labs (Aoki, 2020).

La figura 2 se muestra, cómo funcionan los asistentes virtuales para satisfacer las solicitudes de los ciudadanos.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Figura 2.
Cómo funcionan los asistentes inteligentes



Fuente: Elaborado por los autores basados en (AbuShawar & Atwell, 2015).

Actualmente existen diferentes tipos de asistentes inteligentes que se pueden implementar para facilitar las funciones y procesos de la administración pública (Ver Figura 3), los primeros tipos de agentes conversacionales se basan en el grado de interacción con los usuarios y se clasifican de la siguiente manera:

Asistentes dirigidos: hacen preguntas predeterminadas a los usuarios a través de algunos elementos fijos, como el uso de botones, de esta forma la interacción con el usuario estará muy controlada. También hay algunos que funcionan mediante el reconocimiento de palabras clave, a partir de las cuales dan una respuesta preconfigurada (AbuShawar & Atwell, 2015).

Asistentes conversacionales: dan libertad a las preguntas que el usuario quiera hacer. Este tipo de asistentes virtuales mantiene una interacción mucho más natural con el usuario (AbuShawar & Atwell, 2015).

En cuanto a las funciones y finalidad de los asistentes virtuales, existen varias aplicaciones prácticas:

Servicio de comunicación y marketing: Brinda un servicio de consulta dentro de una aplicación móvil o web. Por ejemplo: los bancos las integran para ayudar a los usuarios a navegar por sus sitios web o aplicaciones móviles (Ferrera Uña, 2020).

Atención al cliente: Su finalidad es asistir a los usuarios resolviendo sus dudas y consultas a través de prácticas conversaciones en una jornada ininterrumpida y sin esperas. Actualmente, algunos centros médicos concretan la cita para una consulta médica con estos servicios. También se atiende a las preguntas frecuentes de los clientes (Ferrera Uña, 2020).

Servicio de mejora de procesos operativos: Este servicio se implementa con el objetivo de reducir el tiempo dedicado a una tarea (Yfantis, Ntalianis, & Ntalianis, 2020).

Servicio de ocio: Se pretende dar un servicio de entretenimiento y establecer conversaciones naturales sin ningún tema empresarial (Yfantis, Ntalianis, & Ntalianis, 2020).

Otra forma de clasificar a los asistentes virtuales es según el medio expresivo para lo cual existen las siguientes categorías:

Asistente de texto: utiliza solo texto como plataforma de chat básica.

Asistente multimedia: integra texto, imágenes, botones y otros contenidos. Suelen ser asistentes basados en comandos.

Asistentes basados en comandos de voz: utilizando la voz como interfaz, el asistente de voz puede interpretar la voz del usuario y proporcionar respuestas contextuales (Stamatis, Gerontas, Dasyras, & Tambouris, 2020).

Ciencias Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Finalmente, la última clasificación se basa en el grado de afectividad:

- *Asistentes no emocionales:* son los asistentes tradicionales que se limitan a dar la respuesta oportuna a lo que solicita el usuario, permitiéndole cumplir con su función de atención al usuario, esta interacción se puede realizar mediante textos o menús (Sivčević, Košanin, Nedeljković, & Nogo, 2020)

    - *Asistentes emocionales:* Son asistentes diseñados para relacionarse y comprender a las personas que interactúan con ellos a través de conversaciones informales. Este tipo de asistentes permite al usuario recibir una atención personalizada que le permite sentirse cómodo hablando con este, expresando sus sentimientos y emociones, lo cual a su vez le permite al asistente aprender sobre las emociones humanas y determinar la estructura de sus respuestas. Este tipo de agente conversacional tienen el potencial de implementarse en diferentes procesos y ser de gran utilidad. En la actualidad, aún falta implementar la computación afectiva en los asistentes inteligentes para potenciar sus funciones y beneficios (Valle-Cruz, Criado, Sandoval-Almazán, & Ruvalcaba-Gómez, 2020).
    -

Adicionalmente a las clasificaciones de asistente virtual inteligente antes mencionadas, otros autores también los clasifican de las siguientes formas:

Dominio del conocimiento: considera el conocimiento que genera el bot conversacional al acceder a la cantidad de datos de los cuales se entrena. Los asistentes de dominio abierto pueden hablar de temas generales y responder adecuadamente, mientras que los asistentes de dominio cerrado se centran en un dominio de conocimiento particular y podría no responder a otras preguntas (Adamopoulou & Moussiades, 2020).

En función del servicio prestado: considera la proximidad sentimental del asistente digital al usuario, la cantidad de interacción íntima que tiene lugar, y es también depende de la tarea que esté realizando. Los asistentes interpersonales se encuentran en el dominio de la comunicación y proporcionar servicios tales como reserva de restaurante, vuelo reservas y FAQbots (Adamopoulou & Moussiades, 2020).

Basada en los objetivos: considera el objetivo principal que los asistentes pretenden lograr.

Los asistentes inteligente informativos están diseñados para proporcionar al usuario información que se almacena de antemano o está disponible desde una fuente fija, como los bots de preguntas frecuentes.

Los asistentes conversacionales hablan con el usuario, como otro ser humano, y su objetivo es responder correctamente a la oración que se les ha dado.

Los asistentes basados en tareas realizan una tarea específica, como reservar un vuelo o ayudar a alguien. Estos son inteligentes en el contexto de solicitar información y comprender la entrada del usuario (Adamopoulou & Moussiades, 2020).

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Figura 3.

Clasificación de los asistentes inteligentes



Fuente: Elaborado por los autores basados en (AbuShawar & Atwell, 2015), (Adamopoulou & Moussiades, 2020), (Ferrera Uña, 2020), (Sivčević, Košanin, Nedeljković, & Nogo, 2020), (Stamatis, Gerontas, Dasyras, & Tambouris, 2020), (Yfantis, Ntalianis, & Ntalianis, 2020) y (Valle-Cruz, Criado, Sandoval-Almazán , & Ruvalcaba-Gómez, 2020).

Entre las ventajas que brinda el uso de asistentes en la administración pública está la disponibilidad de tiempo completo. Una vez desarrollado e implementado estará disponible para operar las 24 horas del día los 365 días del año solo mediante el uso de un dispositivo móvil y una conexión a Internet, otro beneficio es que se reducen los tiempos de espera del usuario lo que genera un mayor grado de satisfacción del usuario (Shumanov & Johnson, 2020).

Al estudiar el estado del arte se pudo identificar que entre las principales características que comparten los asistentes de inteligencia artificial gubernamentales, encontramos que estos se desarrollan principalmente en Dialogflow, son asistentes que por el medio expresivo, se les denominan chatbots los cuales presentan un grado de interacción de tipo dirigido y que delimitan la interacción natural del ciudadano (ya que se limitan a simplemente elegir entre un menú de opciones hasta llegar a la respuesta deseada) y la última característica que comparten, es que la mayoría de los chatbots se están implementando en redes sociales, principalmente Telegram y WhatsApp, pues según estudios las redes sociales permiten llegar a una audiencia más amplia que los sitios web.

La correcta funcionalidad de un asistente virtual se mide en el éxito de este en la predicción de las intenciones de los ciudadanos no en la respuesta del sistema de diálogo. Esto, debido a que el principal desafío en los agentes conversacionales de servicio al cliente no son para proporcionar una respuesta relevante una vez que se ha identificado la intención de un usuario, sino para predecir los usuarios intenciones de su entrada de texto libre (Følstad & Taylor, 2021).

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

PLATAFORMAS UTILIZADAS PARA EL DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE ASISTENTES VIRTUALES

Hay una variedad de plataformas disponibles para bots conversacionales las cuales proporcionan capacidades de procesamiento de lenguaje natural para identificar las intenciones del usuario a partir de la entrada de texto libre, comandos de voz o mediante el uso de para navegar por la jerarquía de intenciones (Følstad & Taylor, 2021).

Actualmente existen varias herramientas y plataformas que permiten el desarrollo e implementación de asistentes inteligentes, cada una de ellas tiene características diferentes y brindan diferentes funcionalidades. Se ha realizado una revisión para identificar los aspectos relevantes de cada plataforma y saber cuáles brindan las mejores alternativas para el desarrollo de asistente. De acuerdo con (Adamopoulou & Moussiades, 2020), (Sandoval, 2020) y (Ravelo Moreno, 2019) las plataformas para el desarrollo de asistentes de IA son las siguientes (ver cuadro 3):

Cuadro 3.

PLATAFORMAS DISPONIBLES PARA EL DESARROLLO DE ASISTENTES INTELIGENTES

Plataforma	*Funcionalidades*
PatternMatching	Se basa en bloques representativos de estímulo-respuesta. Una sentencia (estímulos) se ingresa y la salida (respuesta) se crea de acuerdo con la entrada del usuario (Adamopoulou & Moussiades, 2020).
Dialogflow	Es una plataforma de comprensión del lenguaje natural que se utiliza para diseñar e integrar una interfaz de usuario conversacional en aplicaciones móviles, aplicaciones web, dispositivos, bots, sistemas de respuesta de voz interactivos y usos relacionados (Adamopoulou & Moussiades, 2020).
DigitalGenius	Utiliza modelos de redes neuronales profundas, vectores de palabras, operaciones estadísticas y algoritmos de aprendizaje profundo (Sandoval, 2020).
AIML	Se basa en los conceptos de Pattern Recognition o Pattern Matching técnica. Se aplica al modelado del lenguaje natural para el diálogo entre humanos. y chatbots que siguen el enfoque de estímulo-respuesta. Es un marcado basado en XML y está basado en etiquetas (Adamopoulou & Moussiades, 2020).
Aivo	Software de mesa de ayuda y capacidades de análisis web, su memoria permite la consistencia durante largas conversaciones (Payares Quiñones & Romero Torres, 2019).
Semantic Machines LSA	Plataforma con motor de síntesis que extrae intención semántica utilizando tecnología de motor de traducción de lenguaje natural (Sandoval, 2020). Se puede utilizar junto con AIML para el desarrollo de chatbots. Se utiliza para descubrir similitudes entre palabras como representación vectorial. Se pueden responder preguntas basadas en plantillas como saludos y preguntas generales (Adamopoulou & Moussiades, 2020).
Msg.ai Chatscript	Permite a las empresas activar, gestionar y entrenar Inteligencia Artificial para automatizar tickets, mejorar la productividad de los agentes (Chen, Zhu, & Xue, 2021). Sucesor del lenguaje AIML, es un sistema experto, que consiste en un lenguaje de secuencias de comandos de código abierto y el motor que lo ejecuta. Chatscript también incluye memoria a largo plazo en la forma de \$ variables que se pueden usar para almacenar información específica del usuario como el nombre o edad del usuario

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Twyla.ai	Brinda las herramientas para encontrar, organizar, revisar y promocionar contenido cuando esté listo (Sandoval, 2020).
Pandorabots	Implementa y apoya el desarrollo del estándar abierto AIML y hace que partes de su código estén disponibles gratuitamente (Chen, Zhu, & Xue, 2021).
It's Alive	Proporciona una plataforma para construir, administrar y optimizar el rendimiento de los bots (Payares Quiñones & Romero Torres, 2019).
Rebot.me	Es un servicio que permite personalizar las respuestas a determinadas preguntas utilizando diversas herramientas (Ravelo Moreno, 2019).
RiveScript	Es un lenguaje de secuencias de comandos de texto sin formato basado en líneas para el desarrollo de chatbots y otras entidades conversacionales. Es de código abierto con interfaces disponibles para Ir, Java, JavaScript, Perl y Python (Adamopoulou & Moussiades, 2020).
Chatterbot	Biblioteca de Python que facilita la generación de respuestas automáticas a la entrada del usuario (Sandoval, 2020).
Reply.ai	Ayuda a las empresas a crear y administrar bots, lo que les permite tener conversaciones individuales con los consumidores a escala (Iáñez González, 2018).
Gubshup	Unifica los servicios de mensajería de compilación y el uso de herramientas de desarrollo avanzadas. Permite incrustar mensajes inteligentes (Iáñez González, 2018).
ManyChat	Dar la bienvenida a nuevos usuarios, enviarles mensajes de contenido, programar, configurar auto respondedores de palabras clave (Ravelo Moreno, 2019).
Microsoft LUIS	Se basa en aprendizaje automático para crear comprensión lingüística natural en aplicaciones, bots y dispositivos IoT (Ravelo Moreno, 2019).
KITT.AI	Es un sistema que funciona con aprendizaje automático y comprensión de palabras clave conversacionales como servicio (Cantador, Viejo Tardío, & Rodríguez Bolívar, 2021).
FlowXO	Plataforma para crear, alojar y gestionar chatbots para plataformas de mensajería. Incluye un editor visual para crear bots sin código (Sandoval, 2020).
Chatfuel	Puede vincular bloques usando los botones en tarjetas de texto o tarjetas de galería (Sandoval, 2020).
wit.ai	Los desarrolladores usan Wit para crear fácilmente una interfaz de voz para aplicaciones. (Cantador, Viejo Tardío, & Rodríguez Bolívar, 2021).
Live Agent	Es un software de servicio al cliente en línea con soporte en vivo, software de mesa de ayuda y capacidades de análisis web (Sandoval, 2020).
Pypestream	Experiencias dinámicas con estricta privacidad de datos para mejorar la experiencia del usuario (Sandoval, 2020).

Para seleccionar una plataforma en el desarrollo de asistentes en el sector público, se deben considerar las funciones que cada plataforma permite implementar, así como aspectos y características que debe tener el bot conversacional, tales como el establecer sus funciones principales y el tipo de proceso realizará en la organización. Además, es importante saber si el asistente será implementado en una red social o página web.

Actualmente están en su auge seis plataformas de nube NLU líderes que los desarrolladores pueden utilizar para crear aplicaciones que permitan comprender lenguajes naturales como: DialogFlow de Google, wit.ai de Facebook, Microsoft LUIS, IBM Watson Conversation Amazon Lex y SAP Conversation AI. Todas estas plataformas permiten el uso de técnicas de aprendizaje automático. Comparten alguna funcionalidad estándar (están basados en la nube, admiten varios lenguajes de programación y naturales). Otras plataformas conocidas de desarrollo de chatbots son RASA, Botsify, Chatfuel, Manychat, Flow XO, Chatterbot, Pandorabots, Botkit y Botlytics.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

TÉCNICAS DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL MÁS UTILIZADAS PARA EL DESARROLLO DE ASISTENTES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En los hallazgos de este estudio, se encontró que, actualmente los bots conversacionales implementados en la administración pública se ha enfocado únicamente en la selección de funciones en un formato de menú de opciones. Este tipo de tecnología permite identificar opciones específicas que brindan soluciones a los ciudadanos, sin embargo, carece del uso de técnicas sofisticadas de inteligencia artificial, específicamente para el procesamiento de lenguaje natural y redes neuronales, por mencionar algunas. Para que los asistentes puedan ser considerados productos de inteligencia artificial podrían considerarse en su desarrollo al menos una de las siguientes técnicas de inteligencia artificial (ver cuadro 4).

Cuadro 4.

TÉCNICAS DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL QUE PODRÍAN UTILIZARSE EN EL DESARROLLO DE ASISTENTES DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Técnica de inteligencia artificial	*Descripción*
Análisis sistemático	Se basa en el significado, sentido e interpretación de signos lingüísticos como palabras, símbolos, expresiones o representaciones formales (García & Cisneros, 2021).
Procesamiento del lenguaje natural	Combina las tecnologías de la ciencia computacional, como la inteligencia artificial, el aprendizaje automático y la inferencia estadística, con la lingüística aplicada. El objetivo del procesamiento del lenguaje natural es permitir la comprensión y el procesamiento de la información expresada en el lenguaje humano para ciertas tareas, como el análisis de opiniones y los sistemas de diálogo interactivo (Yfantis, Ntalianis, & Ntalianis, 2020).
Comprensión del lenguaje natural	Se ocupa de la comprensión de lectura automática, lo que permite analizar texto y extraer metadatos de contenido no estructurado, como entidades, palabras clave, conceptos, emociones, sentimientos, roles semánticos y relaciones (Stamatis, Gerontas, Dasyras, & Tambouris, 2020).
Análisis del sentimiento	Es el uso del procesamiento del lenguaje natural, el análisis de datos y la lingüística computacional para identificar y extraer información subjetiva de los textos. Una tarea de clasificación masiva de documentos se realiza automáticamente. El objetivo de incorporar técnicas de análisis de sentimiento en el desarrollo de chatbots es determinar la actitud o estado emocional del usuario para responder en base a ello. El análisis de sentimientos basado en texto es la identificación y extracción de información subjetiva (Valle-Cruz, Criado, Sandoval-Almazán, &
Aprendizaje automático	Tiene como objetivo desarrollar técnicas que permitan a los ordenadores aprender mediante el desarrollo de programas capaces de generalizar comportamientos a partir de determinada información que se les proporciona. El aprendizaje automático es una de las ramas de la inteligencia artificial que permite identificar patrones dentro de una gran cantidad de datos y en base a estos patrones se pueden predecir tendencias futuras (García & Cisneros, 2021). El aprendizaje automático es lo que le da la capacidad al servicio al cliente chatbots para la detección de sentimientos y también la capacidad de relacionarse emocionalmente con los clientes como lo hacen los operadores humanos (Adamopoulou & Moussiades, 2020).

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Computación afectiva	Se refiere al estudio y desarrollo de sistemas que tienen la capacidad de interpretar, reconocer, procesar y estimular las emociones humanas utilizando dicha información para un propósito particular (Valle-Cruz, López-Chau, & Ramos-Corchado, 2022).

Descripción: Técnicas de inteligencia artificial que permiten el desarrollo de un asistente completamente funcional.
Fuente: Elaborado por los autores con información de las referencias citadas en este.

De acuerdo con la revisión sistemática de la literatura, las tecnologías utilizadas para el desarrollo de asistentes utilizados en la administración pública se basan en su mayoría en el uso de Dialogflow, que es una plataforma de comprensión del lenguaje natural utilizada para diseñar, desarrollar e integrar asistentes virtuales que se pueden utilizar en diversas plataformas como sitios web, redes sociales (Facebook, Telegram, WhatsApp, etc.). Por su forma práctica de uso y la posibilidad de implementar el bot conversacional en diferentes plataformas, ha sido el más utilizado en el desarrollo de estas herramientas de inteligencia artificial.

Otra particularidad que se encontró sobre los asistentes virtuales es que el medio de interacción asistente-ciudadano es el mismo, todos los bots conversacionales que se encontraron que se utilizan en la administración pública son del tipo "chatbots dirigidos" esto quiere decir que ofrecen ciertas funciones a los ciudadanos a través de direcciones fijas, haciendo uso de elementos como botones o menús donde las funciones se seleccionan mediante números. De esta forma, la interacción ciudadano-asistente está muy controlada ya que se limita a la selección de opciones del menú contenido en el asistente inteligente.

Con base en las clasificaciones de los asistentes de inteligencia artificial y la revisión de la literatura, se puede identificar que actualmente en la administración pública de México los asistentes conversacionales que se han implementado son en su mayoría chatbots de atención al cliente dirigido/multimedia porque brindan atención utilizando contenido multimedia (menús, botones, imágenes, texto, etc.) haciendo que la interacción entre el agente conversacional y el ciudadano sea muy controlada.

Estudios recientes han utilizado el diálogo de asistentes, para enfoques de análisis automatizados, como la minería de texto, análisis de sentimientos y análisis de registros (Følstad & Taylor, 2021).

HACIA UNA ARQUITECTURA PARA ASISTENTES INTELIGENTES EN EL SECTOR PÚBLICO

Esta sección tiene como objetivo presentar una arquitectura para la implementación de asistentes virtuales en el sector público. El asistente analiza la entrada de texto ingresada por el ciudadano para identificar la pregunta y luego responder al ciudadano con la respuesta más adecuada, la arquitectura del asistente incluye 3 partes principales.

Comprensión del lenguaje natural (NLU)
Administrador de diálogo (DM)
Generador de lenguaje natural (NLG)

El diseño y desarrollo de un asistente digital involucra una variedad de técnicas, así como la comprensión del servicio que ofrecerá y el elegir los algoritmos o plataformas y herramientas adecuadas para construirlo. Para el desarrollo de un bot conversacional también es importante tomar en cuenta los ciudadanos finales, entender que es lo que necesitan, así como determinar los requisitos para diseñar un asistente, los cuales incluyen una representación precisa del conocimiento, una estrategia de generación de respuestas y un conjunto de respuestas neutrales predefinidas para responder cuando el enunciado del ciudadano no se entiende (Adamopoulou & Moussiades, 2020).

Con base en el análisis sistemático de la literatura, las áreas de oportunidad identificadas en los chatbots implementados en la administración pública, las tecnologías disponibles para su desarrollo y las técnicas de inteligencia artificial que se pueden implementar, se realiza una

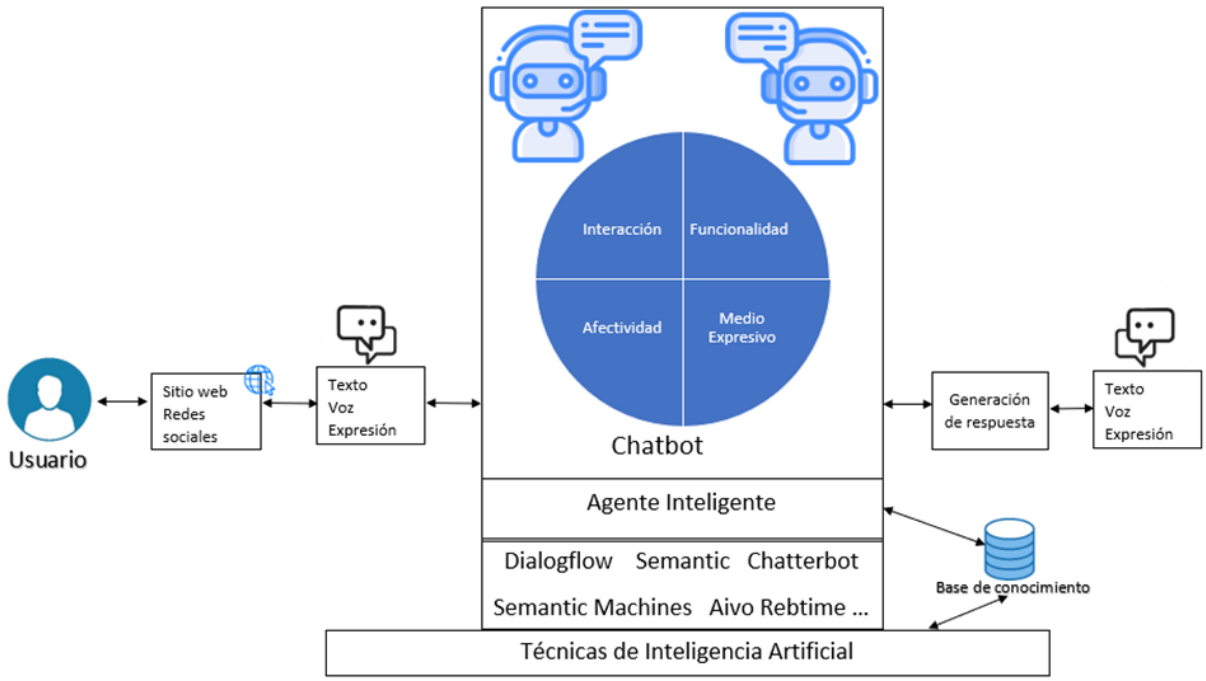
Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

propuesta de arquitectura para el desarrollo de asistentes basados en inteligencia artificial (Figura 4). La arquitectura propuesta pretende proveer una guía inicial para el desarrollo e implementación de asistentes, los bots conversacionales se desarrollan de dos formas: usando cualquier lenguaje de programación como Java, Clojure, Python, C++, PHP, Ruby y Lisp o utilizando plataformas de última generación (Adamopoulou & Moussiades, 2020), la arquitectura presentada toma en cuenta las diferentes plataformas y lenguajes de programación así como diferentes técnicas sofisticadas de inteligencia artificial que puedan ser utilizadas para el desarrollo del asistente haciendo posible mejorar el servicio dirigido a los ciudadanos, además de mejorar la eficiencia en el sector público.

La arquitectura propuesta toma en consideración ciertos ajustes dependiendo de las características y funciones del asistente requerido dejando a criterio personal del desarrollador la selección de la plataforma, programa o aplicación que desee utilizar para el desarrollo del bot conversacional que se requiere, el objetivo de la arquitectura propuesta es desarrollar asistente con inteligencia artificial que tengan una conversación más natural y fluida con los ciudadanos brindándoles más confianza, seguridad y comodidad. Es importante mencionar que los agentes conversacionales aún carecen de empatía, comprensión del significado y que no son tan capaces como seres humanos de comprender los matices conversacionales. Aunque se ha avanzado en este campo, y pronto las máquinas no solo podrán entender lo que alguien está diciendo sino también cuál es el sentimiento de lo que está diciendo (Adamopoulou & Moussiades, 2020). Para la selección del programa donde se ha de desarrollar el asistente se deben tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

Tipo de asistente que desee desarrollar.
Técnicas de inteligencia artificial requeridas para el asistente a desarrollar.
Técnicas de inteligencia artificial disponibles en el programa a utilizar.
Plataforma donde se planea implementar el bot conversacional (sitio web, redes sociales, etc.).
Disponibilidad de programa para poder implementar el asistente desarrollado en la plataforma requerida.

Figura 4.
Arquitectura propuesta para el desarrollo de un asistente inteligente



Fuente: Elaborado por los autores

ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

A continuación, se presenta el proceso de funcionamiento de la arquitectura propuesta:

El ciudadano accede a la página web o red social donde se encuentra el bot conversacional de una de las administraciones públicas.

Se realiza una consulta o pregunta por medio de un mensaje de texto entrante, voz o expresión.

El agente inteligente mediante el uso de las técnicas de inteligencia artificial seleccionadas por el desarrollador deberá realizar un análisis sistemático para generar la interpretación de palabras, símbolos, voz y expresiones.

A través de la comprensión del lenguaje natural, se debe realizar el procesamiento de la información expresada en lenguaje humano, donde se clasifican los datos que ingresa el ciudadano y se extrae el significado de estos.

El procesamiento del lenguaje natural debe encargarse de analizar el texto y extraer metadatos como palabras clave, conceptos, relaciones, etc. Como la entrada del ciudadano es una pregunta sobre un trámite de la administración pública, se genera la necesidad de acceso a NLG (Generador de Lenguaje Natural).

El administrador de diálogos recibirá los datos de NLG. El rol del administrador de diálogos es preparar las respuestas del sistema que se enviarán al generador de lenguaje natural. El administrador de diálogo adopta una estrategia basada en reglas, en conocimiento o en recuperación y accede a plantillas de intención y entidad. Dependiendo de la estrategia, elige la mejor plantilla para formar una respuesta significativa.

En caso de que la entrada del ciudadano no coincida con ninguna de las plantillas, la red neuronal y los componentes de recuperación de información en línea analizan la entrada. Los componentes de la red neuronal utilizan métodos de aprendizaje automático/ aprendizaje profundo y los componentes de recuperación en línea buscan plantillas coincidentes en línea (incluso en las redes sociales).

El uso de un asistente en algunos procesos de las organizaciones tiene el potencial de brindar una respuesta rápida y eficaz a una amplia gama de situaciones. Además, es posible interpretar, con un menor nivel de error, las preguntas del ciudadano por medio del procesamiento del lenguaje natural. De esta manera, se podría permitir una interacción natural con el ciudadano, al seleccionar y brindar respuestas adecuadas a las cuestiones básicas y fundamentales de los ciudadanos. Los resultados de este tipo de tecnologías pueden brindar una mejor atención y mejorar la experiencia de los ciudadanos. Todo esto permite reducir los tiempos de respuesta y muchos más beneficios en cuestión al servicio al cliente y a su vez permite reducir costos y cargas de trabajo. Es necesario hacer hincapié en que existen diferentes tipos de asistentes virtuales (ver apartado 2) que en función de su arquitectura tienen diferentes formas de interactuar, pero es fundamental considerar la calidad en el funcionamiento de los asistentes, para lograrlo es necesario realizar diferentes tipos de pruebas (Abdallah, Wahab, Fahad, & AlHamed, 2020).

La arquitectura propuesta permitirá el desarrollo de asistentes conversacionales que mantengan una interacción más natural con el ciudadano, pero también se tienen que tomar en cuenta ciertas restricciones que permitan que el agente conversacional interactúe de una manera adecuada pues si bien es cierto que permitirle al asistente aprender las interacciones humanas genera una experiencia más personalizada y satisfactoria, también es cierto que si las cosas que aprende el asistente virtual son inadecuadas podría ser contraproducente tal es el caso el chatbot Tay desarrollado por Microsoft e implementado en Twitter, un chatbot con el que cientos de usuarios comenzaron a twittear con el chatbot haciendo comentarios misóginos y racistas. Debido a su naturaleza de aprendizaje automático, los mensajes, el tono y el vocabulario de Tay también se volvieron dramáticamente racistas y misóginos. Unas horas más tarde y como consecuencia del comportamiento inapropiado de Tay, Microsoft eliminó el chatbot argumentando que había sufrido un ataque. Tres días después, el 30 de marzo, Microsoft lanzó una versión renovada de

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Tay Sin embargo, su comportamiento pronto empeoró aún más que antes, y Microsoft eliminó definitivamente el chatbot de Twitter (Suárez Gonzalo, Mas Manchón, & Guerrero Solé, 2019).

DISCUSIÓN

Para reducir la cantidad de trabajo en las distintas áreas de la administración pública se requiere, la implementación de agentes conversacionales que ya no sean basados en reglas, sino basados en recuperación, estos sistemas utilizan diferentes bases de datos de diálogo para entrenar una recuperación de información sistema, la gran ventaja de estos sistemas basados en recuperación es que su entrenamiento requiere poca dedicación humana. Sin embargo, estos los sistemas todavía se basan en dar la respuesta más adecuada de un conjunto de oraciones, lo que limita su desempeño en el caso de eventos no vistos, gracias a las técnicas emergentes de aprendizaje profundo, los nuevos enfoques generativos han surgido ofreciendo asistentes inteligentes que son capaces, por primera vez, para responder a oraciones no predefinidas.

Si bien es cierto que la implementación de los asistentes virtuales en las oficinas de gobierno ha mejorado la atención al cliente, también es cierto que aún queda mucho camino por recorrer. El uso de chatbots guiados o chatbots dirigidos, como los que se utilizan actualmente en la administración pública, puede causar una mejora significativa en el servicio al ciudadano. Sin embargo, limitar la interacción con el ciudadano mediante el uso de respuestas predefinidas, menús y/o mensajes con botones deja un vacío, que, en términos funcionales, no ayuda al ciudadano en todas las situaciones o dudas que este requiere.

Acorde con la revisión sistemática de la literatura, se pudo identificar que actualmente los chatbots utilizados en la administración pública tienen diversas áreas de oportunidad, principalmente por la falta de inteligencia artificial en su arquitectura. La mayoría de los asistentes implementados en la administración pública interactúa con el ciudadano mediante menús, lo que impide una conversación natural con este, además de que, en ocasiones esto no recibe la información que requiere.

En cuanto a las oportunidades y desafíos, esta revisión de literatura propone el uso de diversas técnicas de inteligencia artificial que deben ser exploradas e implementadas en el desarrollo de agentes conversacionales para generar dispositivos de atención al ciudadano que realicen sus funciones de la mejor manera posible.

Al respecto, estudios de la Universidad de Harvard afirman que el uso de asistentes en la administración pública puede ir más allá de la automatización de la atención al cliente, estableciendo otras funciones como la búsqueda de documentos y la búsqueda de pautas para el llenado de determinados formularios, la obtención de la opinión ciudadana sobre determinados temas, la traducción de la información gubernamental para hacerla más comprensible para los ciudadanos y redacción de documentos con respuestas a las preguntas de los ciudadanos (Wang, Zhang, & Zhao, 2020).

CONCLUSIONES Y TRABAJO FUTURO

El desarrollo e implementación de los asistentes inteligentes son un claro ejemplo de la evolución de las nuevas tecnologías que se han incrementado significativamente a lo largo del tiempo. La implementación de los chatbots en la administración pública ha mejorado la velocidad de los tiempos de respuesta en comparación con la atención recibida antes de la implementación de estos, permitiendo ofrecer servicio a muchos usuarios simultáneamente, realizar tareas específicas, identificar, reconocer, comprender, evaluar y responder preguntas desarrolladas de forma natural. Los gobiernos emplean cada vez más asistentes basados en inteligencia artificial para ayudar a gestionar grandes volúmenes de datos de los ciudadanos.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Actualmente la implementación de chatbots en diversas tareas de la administración pública promete brindar múltiples beneficios, uno de los retos más relevantes consiste en desarrollar asistentes inteligentes que permitan una interacción asistente-ciudadano (gobierno-ciudadano) más profunda, para que estas conversaciones puedan ser retroalimentadas al agente conversacional y que se permita generar conversaciones más oportunas y mejorar la atención ciudadana.

Actualmente las arquitecturas utilizadas para el desarrollo de asistentes virtuales en la administración pública son de baja eficiencia y la implementación de estos puede ser un tanto improvisada. Por esta razón se considera transcendental resaltar la implementación de arquitecturas innovadoras para el desarrollo de asistentes potenciados por las técnicas de inteligencia artificial y que exploten los grandes datos. Todo esto tiene el potencial de realizar una entrega de servicio más completa y oportuna para realizar trámites, procesos, y consultas de una manera más eficaz. Se asume que, los asistentes virtuales pueden reducir significativamente la carga administrativa de las organizaciones públicas al mejorar la comunicación entre gobiernos y ciudadanos en la prestación de servicios públicos, por lo que es de vital importancia contar con una arquitectura integral y eficiente que sirva de base para el desarrollo de asistentes virtuales.

En el trabajo futuro adicionalmente a poner en práctica la arquitectura propuesta así como evaluar los programas, plataformas y las técnicas de inteligencia artificial que permitan el desarrollo del asistente requerido, otra área de oportunidad se presenta en el hecho de que actualmente no se han realizado acciones que permitan identificar que tan satisfechos se encuentran los ciudadanos de los agentes conversacionales pues a partir de ello se pueden identificar numerosas oportunidades de mejoras, mediante el uso de etiquetado de actos de diálogo para obtener información adicional sobre la calidad del diálogo y mejorar predicción de la satisfacción del ciudadano permitiendo fortalecer la comprensión de la experiencia de este y proporcionar conocimientos necesarios para un mejor desarrollo y perfeccionamiento de las soluciones.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Referencias:

Abdallah, A., Wahab, A., Fahad, A., & AlHamed, S. (2020). Developing an Intelligent Framework for Improving the Quality of Service in the Government Organizations in the Kingdom of Saudi Arabia. *International Journal of Advanced Computer Science and Applications*, 9.

AbuShawar, B., & Atwell, E. (2015). ALICE Chatbot: Trials and Outputs. *Computación y sistemas*, 9.

Adamopoulou, E., & Moussiades, L. (2020). An Overview of Chatbot Technology. *Springer*, 11.

Aoki, N. (2020). An experimental study of public trust in AI chatbots in the public sector. *Government Information Quarterly*, 10.

Arraiz, G. (2020). ¿Cómo afectan los 3 tipos de conversaciones al diseño de chatbots? *Komputer Sapiens*, 7.

Berryhill, J., Kok Heang, K., Clogher , R., & McBride, K. (2020). *HOLA, MUNDO: LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y SU USO EN EL SECTOR PÚBLICO.* Turquía: Mc Graw Hill.

Boden, M. (2016). *Inteligencia Artificial.* Madrid: Turner.

Cantador, I., Viejo Tardío, J., & Rodríguez Bolívar, M. P. (2021). A Chatbot for Searching and Exploring Open Data: Implementation and Evaluation in E-Government. *Digital Government Research*, 12.

Cebrián Monreal, M. (2020). Ethical-legal framework for the interpellation of a conversational assistant of the Government of Aragón. *IEE Xplore*, 46.

Chen, X., Zhu, Y., & Xue, C. (2021). Research on Information Design Matching with User's Need for Cognitive. *HCI International*, 12.

Costa jussa, M., Nuez, Á., & Segura, C. (2018). Experimental Research on Encoder-Decoder Architectures with. *Computación y sistemas*, 7.

Ferrera Uña, A. (2020). THE SMART CHATBOT REVOLUTION. *Ciencia y Tecnologia*, 29.

Følstad, A., & Taylor, C. (2021). Investigating the user experience of customer service chatbot. *Springer*, 17.

García, E., & Cisneros, M. (2021). Seguimiento de denuncias en el GAD municipal de salinas mediante la implementación de un chatbot multilenguaje como asistente virtual. *Scopus*, 21.

Gros Salvat, B., Escofet Roig, A., & Payá Sánchez, M. (2020). Codiseño de un chatbot para facilitar procedimientos administrativos a población migrada. *Medios y Educación*, 22.

Iáñez González, S. F. (2018). Dialogflow en el Marco de las Ciudades Inteligentes. *Ingeniería Telemática*, 21.

Makasi, T., Nili, A., Desouza, K., & Tate, M. (2021). A Typology of Chatbots in Public Service Delivery. *Government Information Quarterly*, 8.

Matas, C. R. (2018). El impacto de la inteligencia artificial y de la robótica en el empleo público. *Working Papers*, 21.

Matas, C. R. (2018). Inteligencia artificial, robótica y modelos de Administración pública. *CLAD Reforma y Democracia*, 39.

McKenzie, J. (2021). Declaración PRISMA 2020: una guía actualizada para la publicación de revisiones sistemáticas. *Rev Esp Cardiol*, 9.

Miklosik, A., Evans, N., & Ahmed Qureshi, A. M. (2021). The Use of Chatbots in Digital Business Transformation: A Systematic Literature Review. *IEEE ACCESS*, 10.

Neumann, O., Guirguis, K., & Steiner, R. (2022). Exploring artificial intelligence adoption in public organizations: a comparative case study. *Public Management Review*, 28.

Pastor, A. (2019). La Inteligencia Artificial en el sector público. *Dialnet*, 32.

Pastor, E. (2019). web application for reporting and monitoring complaints in the municipal gad of salinas through the implementation of a multilanguage chatbot like virtual assistant. *Revista Juventud*, 21.

Payares Quiñones, K., & Romero Torres, J. (2019). Asistente virtual para el sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales-SISBÉN. *Goverment Information*, 30.

Quintana, E., Benítez, R., & Huerta, J. C. (2018). Chatbot para consultas sobre trámites administrativos en la Municipalidad de Surco. *Redalyc*, 48.

Ravelo Moreno, A. (2019). Desing and Development of a Chatbot. *InfoTech*, 16.

Rosário Valverde, M. S., & Ferreira Ferrão, A. (2019). Chatbot in the Online Provision of Government

Ciencias Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Services. *AIS Electronic Library*, 20.

Sandoval, N. (2020). Review on Implementation Techniques of Chatbot. *Advancing Technology for Humanity*, 5.

Shumanov, M., & Johnson, L. (2020). Making conversations with chatbots more personalized. *Computers in Human Behavior*, 7.

Sivčević, D., Košanin, I., Nedeljković, S., & Nogo, S. (2020). Possibilities of used intelligence based agents in instant messaging on e-government services. *INFOTEH-JAHORINA*, 5.

Stamatis, A., Gerontas, A., Dasyras, A., & Tambouris, E. (2020). Using chatbots and life events to provide public service information. *ICEGOV*, 8.

Suárez Gonzalo, S., Mas Manchón, L., & Guerrero Solé, F. (2019). Tay is you. The attribution of responsibility in the algorithmic culture. *Springer*, 17.

Tardío, J. (2021). CHATBOT PARA ACCESO Y RECUPERACIÓN DE DATOS ABIERTOS GUBERNAMENTALES. *InfoT*, 34.

Villagrasa, O. C. (2020). La inteligencia artificial del sector público: desarrollo y regulación de la actuación administrativa inteligente en la cuarta revolución industrial. *Revista de Internet, Derecho y Política*, 14.

Wang, Y., Zhang, N., & Zhao, X. (2020). Understanding the Determinants in the Different Government AI Adoption Stages: Evidence of Local Government Chatbots in China. *Social Science Computer*, 21.

Yfantis, V., Ntalianis, K., & Ntalianis, F. (2020). Exploring the Implementation of Artificial Intelligence in the Public Sector: Welcome to the Clerkless Public Offices. *TRANSACTIONS on ADVANCES in ENGINEERING*, 4.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Los consejos de cuenca en la federación mexicana[1]

Basin councils in the Mexican federation

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda[2]

Entregado el:05 de enero de 2023

Aceptado el: 07 de marzo de 2023

Resumen

Este trabajo analiza los consejos de cuenca en México, enfocándose en su diseño y operación registrado en sus documentales públicas, con el propósito de identificar su contribución al equilibrio federativo que supone la participación intergubernamental en problemas interjurisdiccionales, como la gestión del agua.

La estrategia metodológica proviene de las aportaciones al estudio de las múltiples salvaguardas posibles que desarrollan los sistemas federativos para preservar el balance de poder entre los participantes. Particularmente, se analizan los consejos de cuenca como posibles salvaguardas, a partir de una visión alternativa y complementaria sobre su papel como espacios de coordinación en la gestión del agua.

Palabras clave: Gestión de los recursos hídricos, agua, federalismo, relaciones intergubernamentales, salvaguardas.

Abstract

This work analyzes the basin councils in Mexico, focusing on their design and operation recorded in their public documents, with the purpose of identifying their contribution to the federative balance that intergovernmental participation in Interjurisdictional problems, such as water management, supposes.

The methodological strategy comes from the contributions to the study of the multiple possible safeguards that federal systems develop to preserve the balance of power among the participants. In particular, basin councils are analyzed as possible safeguards, based on an alternative and complementary vision of their role as coordination spaces in water management.

Keywords: Water resources management, water, federalism, intergovernmental relations, safeguards.

BY-NC-ND

[1] Este artículo se desprende del Proyecto de investigación CF-MG-20191011143221571-154036, Convocatoria Ciencia de Frontera 2019, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Profesor investigador del Centro Universitario UAEM Texcoco de la Universidad Autónoma del Estado de México; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 1.

[2] Universidad Autónoma del Estado de México, e-mail de contacto: aaguilar@colpos.mx

Introducción

Por mucho tiempo la disyuntiva centralización-descentralización ha ocupado el centro de la discusión en torno al arreglo federal de los estados, cuestión necesaria, pero no suficiente para abordar los problemas recurrentes de este orden político. En consecuencia, asuntos tan relevantes como la coordinación intergubernamental han quedado opacados, cuando no ignorados. El olvido se entiende, pero no se justifica. La discusión sobre la eficacia federativa ineludiblemente incluye el entendimiento y la colaboración entre diferentes instancias cuando comparten espacio institucional, como los consejos de cuenca.

Los consejos de cuenca (CC) son responsables de pluralizar las voces de la gestión del agua y de integrar a los diferentes órdenes de gobierno, además de los usuarios y organizaciones ciudadanas. Así, pueden ser vistos como consejos intergubernamentales (CIG) concebidos para la coordinación en las políticas hídricas. El problema empírico es saber si su diseño y funcionamiento se corresponden con la coordinación intergubernamental o si, por el contrario, tienden hacia la unilateralidad y amenazan la estabilidad federativa.

Uno de los enfoques más recientes en el estudio del equilibrio federativo se encuentra en las llamadas salvaguardas federativas, las cuales se entienden como las instituciones encaminadas a la procuración de procesos y condiciones acordes a los principios federativos. En tal sentido, su existencia se confirma por comportamientos y rendimientos a favor del arreglo federal. Entre las que destacan se encuentran las estructurales, las populares, las de tipo político, las judiciales y, centro de interés de este estudio, las intergubernamentales.

Las salvaguardas intergubernamentales se materializan en los CIG, instancias diseñadas para la confluencia de actores diversos en torno a políticas específicas. Los CC, por su naturaleza institucional, se asumen como CIG en mérito de su integración a partir de los diferentes órdenes de gobierno. Vale la pena puntualizar desde aquí que dichos consejos, además de su composición interjurisdiccional, incorporan a los representantes de los usuarios y de la sociedad civil y académica. Esta forma particular de integración complejiza la coordinación y reserva cualquier pronóstico optimista sobre su desempeño.

Con el respaldo metodológico de la producción investigativa del equilibrio federativo y, particularmente, con las aportaciones para el estudio de los CIG, este trabajo se propone como objetivo analizar los consejos de cuenca (CC) en México, enfocándose en su diseño y operación registrados en sus documentales públicas, con el propósito de determinar si constituyen salvaguardas federativas intergubernamentales.

Este artículo está organizado en cuatro partes. En primer lugar, se justifica la creación de los CC, así como su lugar en la estructura institucional. En segundo término, se ofrece el enfoque teórico y metodológico utilizado para el estudio. Por último, antes de las conclusiones, se consignan los resultados sobre el diseño y operación de los CC como CIG.

Los CC en la estructura institucional

Los CC en México han sido el resultado, además de la tendencia mundial (Perevochtchikova y Arellano-Monterrosas, 2008), de un entorno complejo del agua (Aguilar, 2009), agobiado por los inconvenientes de una población hídricamente mal distribuida (CONAGUA, 2019; López, 21/3/2019); un consumo humano dispendioso y desbalanceado entre el campo y las urbes; baja disponibilidad y alto estrés hídrico; (CONAGUA, 2006); combinación adversa de sequías y precipitaciones torrenciales anuales (Aldama, 2004); sobreexplotación sostenida de acuíferos (CONAGUA, 2007; CONAGUA, 2019); y desastres naturales por inundaciones. Por problemas así, naturales o antropogénicos, la gestión del agua requiere el concurso de diferentes órdenes de gobierno y usuarios para poner en juego sus diversos instrumentos de intervención y colaboración.

La gestión del agua con enfoque de cuencas también ha justificado la creación de CC como espacios institucionales de confluencia e interacción, con racionalidad distinta a la gestión fragmentada. Dourojeanni ha ofrecido un argumento poderoso para sostener que las cuencas son las

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

unidades adecuadas para dicha gestión: "…en sus territorios se produce la interrelación e interdependencia entre los sistemas físicos y bióticos, y el sistema socioeconómico, formado por los usuarios de las cuencas, sean habitantes o interventores en estas" (Dourojeanni, et al, 2002 :9), lo que sugiere la irreductibilidad de la gestión a las divisiones políticas tradicionales y postula la participación social e institucional de los involucrados en la demarcación.

Ahora bien, los CC pertenecen a una estructura institucional plenamente formalizada. En México, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), instancia nacional, encabeza la gestión del agua, aunque ha desarrollado una estructura regional. En este nivel de cuencas hidrológicas, regiones hidrológicas y regiones hidrológico - administrativas, la autoridad se ejerce a través de organismos de cuenca de índole gubernamental, correspondientes a las 13 regiones hidrológico - administrativas.

Los CC han sido creados por la CONAGUA, previo acuerdo del Consejo Técnico. Sus raíces se encuentran en la primera Ley de Aguas Nacionales (LAN), de 1992, escalando su aceptación con su reglamentación en 1994 y la reforma de dicha Ley en 2004. Entre 1992 y 2000 se constituyeron 26 de ellos y se conformaron gradualmente sus órganos auxiliares[3]. La LAN define dichos consejos como

> Órganos colegiados de integración mixta, que serán instancia de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría, entre "la Comisión" - CONAGUA-, incluyendo el Organismo de Cuenca que corresponda, y las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal, y los representantes de los usuarios de agua y de las organizaciones de la sociedad, de la respectiva cuenca hidrológica o región hidrológica.

Los CC están diseñados para coadyuvar en el cuidado y sustentabilidad del agua (equilibrio entre disponibilidad y aprovechamiento, así como calidad); involucrarse en la planeación de la política hídrica; discutir y acordar los lineamientos relativos a la gestión del agua; buscar fórmulas de financiamiento entre los participantes; y servir de espacio de conferencia para los asuntos referentes a la cuenca. También juegan un papel central en la pluralización de la gestión del agua: su existencia es reflejo de una intención manifiesta para que los gobiernos estatales, municipales, público interesado y usuarios se integren coordinadamente en las políticas generales del sector hídrico.

La LAN considera a la cuenca (unidad territorial básica para la gestión integrada de los recursos hídricos); los organismos de cuenca (autoridad y administración del agua); y los CC (participación plural en la gestión), de interés público y seguridad nacional. Más allá de la retórica, la importancia de esta trinidad radica en la concepción de que sin ella es prácticamente imposible la gestión. En consecuencia, el desempeño coordinado es divisa central, pero, no de fácil consecución en vista de su compleja integración, especialmente de cada consejo de cuenca.

El diseño de un consejo de cuenca revela el propósito de integración plural. De acuerdo con la LAN, al menos 50 % deben ser representantes de usuarios en diferentes usos y organizaciones ciudadanas; 35 % de representantes de los gobiernos estatales y municipales conforme a su circunscripción territorial dentro de la cuenca y el resto, representantes del gobierno federal. Ahora, las reglas de integración, organización y funcionamiento las determina cada consejo, así como el nombramiento de quien lo preside. Por supuesto, los criterios generales provienen de la LAN, pero, en efecto, tienen un amplio margen de posibilidades para maniobrar.

La vocación jurídica y ontológica de los CC, entonces, es juntar a los responsables públicos de la gestión del agua, a los gobiernos federal, estatales y municipales; a los usuarios privados de los usos industrial, comercial y de servi-

[3]En 1997 empiezan a surgir los órganos auxiliares como subdivisiones, ellos son las comisiones de cuenca, comités de cuenca, comités técnicos de aguas subterráneas y comités de playas limpias, con el propósito de coadyuvar en la gestión del agua. Hasta 2016 la estructura completa reportaba 26 CC y 205 órganos auxiliares.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

cios, entre otros; y a los usuarios sociales de los usos público urbano, doméstico, agrícola y pecuario, entre otros. En realidad, es la radiografía hídrica de la federación mexicana: la unión (foederatio) de aquellos involucrados en el mundo del agua que reconocen su peculiar visión e independencia de criterio en torno a ella, al tiempo que aceptan su interdependencia en torno a ese líquido finito, delicado y vital.

El estudio de los CIG como salvaguardas federativas

Al definirse los CC como órganos colegiados y de integración mixta aluden a una relación entre sus integrantes que se condiciona por el acuerdo entre diversos, más aún, cuando se dicen orientados a la coordinación, a la concertación, a la consulta, a la asesoría, no puede poblarse la mente más que de imágenes de intercambio, diálogo, consenso, colaboración y cierto destino común y coexistencia que hacen conveniente la acción concertada. Esta estampa es una de las sustancias que han animado la discusión contemporánea sobre relaciones intergubernamentales y equilibrio federativo. Estás líneas discuten la cercanía intelectual de tales categorías con el espíritu de los CC.

El arreglo federativo del Estado mexicano, como el de otras federaciones, dista de parecerse al diseño basado en la colaboración de sus componentes. La historia nacional y muchas de las locales muestran una tensión permanente entre sus necesidades de coordinación federativa y la compulsión por la acción unilateral, particularmente la de los poderes centrales. En consecuencia, abundan las instituciones de diseño colaborativo, federalista, que recurrentemente ven reducidos sus rendimientos de acción conjunta y terminan por claudicar o ser absorbidos por la histórica fuerza centrípeta del Estado.

Esta peculiaridad política - administrativa ha sido estudiada significativamente desde el binomio centralización - descentralización (Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983; Finot, 2001; Boisier, 2004; Cabrero, 2007), poniendo en el centro una rica argumentación sobre la mejor ecuación para la distribución de atribuciones y competencias entre los actores federativos, así como los resultados de las episódicas políticas descentralizadoras. Su contribución ha sido mayúscula para entender las contradicciones de la arquitectura de la federación mexicana con su configuración y operación real, altamente centralizado. No obstante, han quedado asignaturas pendientes de estudio relativas a la manera en que se relacionan los actores de los diferentes órdenes de gobierno cuando confluyen en la atención a los problemas de orden común.

Como superación del binomio centralización-descentralización, se ha postulado el estudio de la estabilidad federal, el cual se entiende como el respeto y equilibrio en la distribución de atribuciones y competencias que los pactantes órdenes de gobierno definieron en los instrumentos jurídicos y en las políticas interjurisdiccionales. Ahora bien, a pesar de que en la formalidad esté claro el esquema distributivo, en la realidad pueden prevalecer conductas contrarias, por lo que el riesgo de desequilibrio es permanente y consustancial al dinamismo de los sistemas federales, los cuales, en pro de su vitalidad y fortaleza, deben procurar minimizarlo a través del desarrollo de instituciones de cuño federalista que lo salvaguarden.

En efecto, la inestabilidad es un fenómeno que se cierne constantemente en los sistemas federales y que tiende a minimizarse cuando hay RIG colaborativas, basadas en instituciones capaces de pautar comportamientos y generar procesos basados en el equilibrio federativo, a las que se denominan salvaguardas. Dichas instituciones salvaguardas se encaminan a combatir perturbaciones como el oportunismo (Bednar, 2009), violatorio del esquema de distribución competencial y atentatorio al pacto federal; el unilateralimo disruptivo (Schnabel, 2020), inductor de comportamientos aislados y ajenos a acuerdos previos de acción conjunta; o el federalismo coercitivo, maniobras orientadas a la absorción de políticas públicas, vía la nacionalización y/o centralización, con el efecto de acotamiento y debilitamiento de los gobiernos subnacionales.

Mendoza y Grin (s/a) perfilaron otra de las perturbaciones en sistemas duales periféricos, denominada corporatización, que constituye una forma de dominación franca del gobierno nacional, mediante una desconcentración controlada, expresada en RIG dirigidas verticalmente. En este

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

arreglo institucional, los elementos constituyentes (formalmente) se sustraen a la procuración de autonomía y paridad para entregarse a una fuerza absorbente tematizada en proyecto nacional.

Se insiste, las perturbaciones y desequilibrios de los sistemas federales solo pueden contrarrestarse con salvaguardas procuradoras de principios y procesos federalistas. Dichas salvaguardas requieren la fortaleza que dan las instituciones con sus normas, reglamentaciones, supuestos y rutinas (March y Olsen, 1997), además de capacidad para moldear comportamientos afines a los prolegómenos federativos. Las instituciones que salvaguardan el orden federativo cuentan con un repertorio de procedimientos que se seleccionan en función de las reglas. Estas pueden imponerse o aplicarse coercitivamente, mediando autoridad política u organizadora pero también pueden ser parte de un código de conducta adecuada, aprendida e interiorizada a través de las prácticas culturales (March y Olsen, 1997).

Las salvaguardas, cuando son eficaces, se entienden como aquellas instituciones que resguardan el equilibrio federativo y que cultivan sus principios de distribución de poder y acuerdo para la acción coordinada entre los actores implicados en el diseño e implementación de las políticas. Las salvaguardas, como procuradoras del orden federativo, velan por la independencia de los actores participantes, pero, simultáneamente, gestionan la interdependencia que los conduce a la acción conjunta.

Mendoza y Grin (s/a) han glosado las salvaguardas, destacando los tipos estructurales, popular, políticas, judicial, severas e intergubernamentales. En este trabajo, el foco de atención se ha puesto en estas últimas, ya que se centran en el estudio y comprensión del diseño de los CIG, figuras que se acomodan conceptualmente con los CC aquí aludidos y proyectados para su estudio.

Schnabel (2020) sugiere considerar a los CIG como salvaguardas federales, en tanto que minimizan lo que Bednar (2009) denomina invasión federal. Tales consejos constituyen espacios formales de coordinación, para atender problemas de políticas de incumbencia interjurisdiccional y su éxito, como salvaguardas, depende de su diseño.

Los CIG tienen su razón de ser en la atención a problemas públicos cuya resolución demanda la participación intergubernamental, es decir, se reservan para aquellas áreas en las que deben gestionarse las interdependencias de los participantes. La gestión del agua es un buen ejemplo de tales interdependencias en el sentido de que unilateralmente o con participación jerárquica un solo nivel de gobierno tendrá rendimientos inferiores a los que lograría la alineación de recursos y capacidades de las diferentes jurisdicciones.

Schnabel (2020) señala que “el mecanismo a través del cual los CIG protegen el equilibrio de poder federal es el desarrollo, adopción e implementación de soluciones conjuntas” (p. 48). Si tales soluciones alteran la correlación de poder entre los participantes, esto ocurre con el consentimiento de las partes, por lo que no se sacrifica independencia de nadie. Así, es indicativo de que los CIG son salvaguardas sólidas, la producción de soluciones conjuntas colaborativas basadas en la coordinación, lo que ocurre si cumplen algunas condiciones[4]: 1) capacidad para procesar asuntos de importancia federativa, 2) alta institucionalización y 3) vinculación de sus productos y 4) el papel del gobierno federal. También habría que considerar las ayudas externas al sistema de consejos, como a) otras salvaguardas, b) la presión externa, c) las ideas compartidas y d) el poder del gasto federal.

[4]La coordinación intergubernamental de los CIG alude al ajuste mutuo al formular políticas más robustas y con mayores posibilidades de éxito, al reducir incoherencias, inconsistencias, fragmentación, redundancias, contradicciones y duplicación de esfuerzos, pero, además, previene la pérdida de autonomía y evita perturbar el equilibrio federal. Ahora, la coordinación debe entenderse tanto como un resultado como un proceso. Como resultado pueden obtenerse acuerdos de intercambio de información, prioridades conjuntas, marcos de aplicaciones comunes, armonización y /o uniformidad, pero, esto puede ser insuficiente para conservar la autonomía. En cambio, como proceso, los gobiernos deben buscar soluciones conjuntas colaborativas, cuyo proceso sea el monitoreo de los acuerdos alcanzados y que reflejen el desarrollo conjunto de políticas, así como el cumplimiento de los involucrados.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

La capacidad para procesar esos asuntos de importancia federal se asocia a tres aspectos del diseño de los CIG: 1) el *carácter del ámbito político*, que tiene que ver con la disposición para abordar, por ejemplo, políticas redistributivas, aquellas que plantean escenarios en que hay ganadores y perdedores que requieren esfuerzos federativos para ajustar intereses unilaterales. 2) la *representación por personal*, en el caso en que burócratas sin capacidad de decisiones políticas, solo técnicas, asume la representación en las reuniones, socavando la agenda de asuntos relevantes para el sistema federal. 3) *resoluciones circulares*, por las que los acuerdos se toman a través de misivas y circulares y no *vis a vis*, evitando enriquecer la discusión presencial y debilitando la agenda federativa.

La segunda condición para que los CIG sean salvaguardas fuertes tiene que ver con su institucionalización. Al respecto, Bolleyer (en Schnabel, 2020) asegura que "los consejos altamente institucionalizados adoptan una orientación de resolución de problemas" (p. 54), por lo que "las propuestas y borradores se preparan, circulan, discuten y actualizan" (p. 54). En esta lógica se han propuesto diferentes criterios para ponderar la institucionalización; Schnabel (2020) las depura puntualizando en cuatro de ellas, a saber; 1) frecuencia de las reuniones, 2) presencia o no de una secretaría, 3) grupos de trabajo y, 4) formalización del reglamento.

Schnabel (2020) advierte que, si las reuniones plenarias de los CIG son eventuales, sin precisión en la periodicidad, estos se encuentran débilmente institucionalizados, por el contrario, si hay certidumbre y eficacia en las convocatorias y logran conferenciar al menos dos veces al año, el nivel es alto. Una secretaría permanente permite el cultivo de intereses institucionales en los CIG, a diferencia de instancias coyunturales, carentes de continuidad o inexistentes, pues los dota de coherencia en sus procesos.

Por su parte, los comités y grupos de trabajo estimulan la continuidad del proceso de coordinación, ya que, además de incrementar la racionalidad en tareas específicas, contribuyen a proveer información en las sesiones plenarias. Es así como a mayor número de estos grupos, mayor es el nivel de institucionalización, siempre y cuando su trabajo sea eficaz. Finalmente, si la operación y funcionamiento se encuentra formalmente estatuida o reglamentada, los CIG se califican como de alto nivel de institucionalización.

La tercera condición para asumir la fortaleza de los CIG como salvaguardas es que produzcan resultados vinculantes que reflejen el compromiso de los gobiernos para respetarlos. Esto puede registrarse a través de a) la forma que adquieren dichos productos, como informes, declaraciones, planes de acción y acuerdos intergubernamentales, cuyas etiquetas reflejan compromiso creciente, pues no es lo mismo verter información en actas sobre lo ocurrido en las sesiones, que formular declaraciones públicas que posicionen a los participantes, como tampoco es lo mismo que elaboren planes de acción especificando cursos de acción a que comprometan recursos diversos de los participantes para políticas conjuntas, y/o b) el nivel de coordinación de políticas que logra.

Sobre los niveles de coordinación intergubernamental, Schnabel (2020) sintetiza muy bien cuando dice que

> Las decisiones de intercambio de información indican una coordinación negativa, mientras que la creación de agencias conjuntas es un indicador de una coordinación positiva. La integración de políticas se produce cuando los gobiernos acuerdan objetivos de política conjuntos y definen conjuntamente estrategias de implementación. Si los resultados del consejo incluyen el intercambio de información, la creación de agencias conjuntas, el establecimiento de objetivos políticos compartidos o la definición de estrategias para implementarlos, refleja diferencias en el compromiso de los gobiernos de cumplir con una solución conjunta, ya que varían en la inversión de políticas o recursos financieros (p. 60).

Finalmente, el papel del gobierno federal condiciona la eficacia, es decir, requiere que no domine el CIG imponiendo la presidencia y la agenda.

Schnabel apunta que las condicionantes son individualmente necesarias y conjuntamente suficientes. En la siguiente tabla se aprecia una síntesis de las variables expuestas en estas líneas, después de ella se detallan las ayudas externas a los CIG.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Tabla 1.
Niveles de eficacia como salvaguardas federativas de los CIG estimulados por el diseño

Variable	Descripción	Nivel	
		Alto	Bajo
Capacidad para procesar asuntos de política de importancia federal	Carácter del ámbito político: Problemas de política en áreas en las que las soluciones producen ganadores y perdedores entre los actores federales	Procesa asuntos de política redistributiva	Procesa asuntos de política distributiva y/ o regulatoria; o no produce políticas
	Representación ante el CIG: los políticos no puedan delegar su participación en no políticos o sin capacidad resolutiva	Participación de políticos con capacidad de decisión	Participación de políticos sin capacidad de decisión; atienden cuestiones técnicas
	Resoluciones circulares: los resultados de los CIG se producen en reuniones cara a cara	Adoptan resoluciones cara a cara	Adoptan resoluciones circulares/por correspondencia
Institucionalización	Frecuencia de las reuniones: reuniones más o menos regulares de miembros de gobiernos de una federación	Reuniones plenarias dos o más veces al año	Reuniones *ad hoc*, anuales y menos de una vez al año
	Existencia de una secretaría	Secretaría permanente	Secretaría rotativa
	Comités y grupos de trabajo: Preparan reuniones plenarias explorando soluciones, redactando informes y recomendaciones, y preparando versiones preliminares de las resoluciones del consejo	Existen varios comités y grupos de trabajo enfocados a producir insumos e información para las sesiones plenarias y mejorar la toma de decisiones	Ausencia de comités de trabajo o existencia con trabajo fragmentado
	Definición de funciones en estatutos	Existencia de reglas formales de funcionamiento	Operación por convención
Vinculación de los productos (compromiso de los gobiernos para respetar un resultado del CIG)	Nivel de coordinación de políticas que logra: coordinación negativa		Solo intercambio de información
	Nivel de coordinación de políticas que logra: coordinación positiva	Creación de agencias conjuntas	
	Nivel de coordinación de políticas que logra: integración de políticas	Los gobiernos acuerdan objetivos de políticas conjuntas y definen conjuntamente estrategias de implementación	
	Forma que adopta un resultado de un CIG	Acuerdos intergubernamentales. Declaraciones y planes de acción	Solo informes
Papel asignado al gobierno federal en los CIG	Dominio del gobierno federal: se impone jerárquicamente y rompe la paridad entre los miembros del CIG	La presidencia rota entre los miembros del CIG	El gobierno federal preside permanentemente las reuniones del CIG
		El gobierno federal no preside el consejo de manera permanente ni proporciona su secretaría; es simplemente uno de varios miembros iguales de un CIG	El gobierno federal proporciona la secretaría y administra las actividades diarias

Fuente: elaboración propia a partir de Schnabel (2020).

Respecto al sistema de partidos (salvaguarda política), cuando se encuentran integrados y no dispersos, pueden apoyar a los CIG en vista de que se espera mayor congruencia entre órdenes de gobierno al formular e implementar políticas conjuntas y armónicas, unificando intereses, así como medios y fines. Por su parte, la participación de las unidades constituyentes en la toma de decisiones (salvaguarda estructural), por diferentes mecanismos, por ejemplo, la canalización de intereses subnacionales a través de segundas cámaras legislativas (el senado) inhibe el dominio federal y crea conciencia de su vitalidad. En efecto, tal participación estimula la coordinación gubernamental y ayuda a que los CIG se fortalezcan como salvaguardas, impulsando intereses federativos.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

La presión externa, como la proveniente de organismos supranacionales e internacionales, suele tener el efecto de estimular la coordinación intergubernamental, generalmente, los gobiernos son susceptibles a los señalamientos externos por lo que se encaminan hacia políticas colaborativas (por ejemplo, hay cierto consenso internacional en que el cuidado del medio ambiente solo puede ocurrir a través de la participación de diferentes actores del espacio público). El mismo efecto puede encontrarse cuando hay ideas (técnicas, disciplinarias, valores) compartidas en torno a un asunto, es decir, el peso de cierto discurso sobre cómo atender problemas y oportunidades y, especialmente de manera colaborativa, ayuda a que se tomen decisiones basadas en estrategias participativas.

Por último, el poder adquisitivo federal puede servir como acicate para que las unidades constituyentes colaboren, por supuesto, puede funcionar en sentido inverso pero se parte de la idea de que el gobierno federal está genuinamente interesado en impulsar políticas conjuntas colaborativas. En realidad, dicho poder puede disuadir a gobiernos subnacionales unilaterales o con pretensiones de desertar de acuerdos ganados previamente.

Cabe resaltar que las ayudas externas no suplen insuficiencias de los CIG como salvaguardas pero sí tienen la capacidad para estimularlos y fortalecerlos, incluso en casos de cierta debilidad, a condición de que no sea letal en su capacidad de interacción. Dicho de otra manera, pueden compensar ciertas fallas pero de ninguna manera operar supletoriamente: los CIG han de ser fuertes salvaguardas que admiten ayuda externa, es todo.

El diseño y operación de los CC en México

En este apartado se consignan los resultados del análisis de las variables que condicionan la eficacia de los CC como salvaguardas federativas. Vale la pena resaltar la importancia que tuvieron las 313[5] actas de las sesiones de los CC, así como los documentos normativos, ambos recursos permitieron una significativa inmersión en su vida interna y dilucidar lo referente a las variables ya descritas. Es pertinente señalar que aunque se requirió elaborar una base de datos a partir de las actas, cada una de ellas considerada como unidad de análisis, no es importante su resultado estadístico, sino la interpretación y la tendencia en cada uno de los indicadores (ver, tabla 1).

Por otro lado, debe precisarse que no se cuestionan los resultados de la política hídrica, sino la eficacia del diseño y la consecuente operación de los CC para propiciar que estos funcionen como salvaguardas federativas y, por ende, produzcan soluciones y RIG coordinadas, en el entendido de que así mejoran racionalidad y gobernanza en el sector. También debe quedar a salvo que hay excepciones en el desempeño pero que no alcanza a formar tendencia, en consecuencia, los hallazgos describen la generalidad y evitan los casos aislados.

Capacidad para procesar asuntos de política de importancia federal

La agenda de los CC debiera incluir aquellos asuntos en los que pudiera haber divergencia de criterios sobre distribución de recursos o toma de decisiones que afecte a unos y favorezca a otros, es decir, si la temática se reduce al mínimo común denominador de los intereses de sus integrantes pierde sentido la reunión de voces heterogéneas y, eventualmente, en disputa. Justamente, los CC descansan jurídicamente en la idea de su capacidad para procesar asuntos de importancia intergubernamental y social; las cuestiones técnicas o muy domésticas son materia de la gestión local.

Tal capacidad está asociada a tres aspectos del diseño de los CC. 1) el carácter de las políticas que aborda, 2) la recurrencia a las resoluciones circulares y 3) la participación de personas ajenas a la política o sin capacidad resolutiva.

En cuanto al carácter de las políticas que aborda, la capa-

[5]Las 313 actas correspondientes a las sesiones (ordinarias y extraordinarias) de los 26 consejos de cuenca fueron obtenidas a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, mediante la solicitud con folio 330009422000344 formulada a la CONAGUA. Aunque se aprecia la falta de algunas, son suficientes para documentar tendencias estructurales.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

cidad aludida adquiere un nivel alto cuando privilegia políticas redistributivas o bajo cuando son distributivas o regulatorias. Los CC no pueden ser considerados en ninguna de estas posibilidades, ya que la agenda generalmente no se orienta a definir políticas. En las sesiones abundan los informes, elecciones de presidente de consejo, anuncios de programas de acción, validación de actos pasados, información de CONAGUA y eventos específicos. En el mejor de los casos, se anuncia la distribución de recursos y programas de inversión pero no se discute ni acuerda nada importante. Es notorio que, aunque en todos los CC se tematiza el problema de la sequía, no logran derivar acciones conjuntas y, genéricamente, se reservan esos espacios para anunciar las acciones del centro.

Después, a la pregunta sobre la recurrencia a las resoluciones circulares (nivel bajo) en reemplazo a la presencia física de los miembros del CC (nivel alto), se encontró que siempre asisten personalmente y no hay evento en que la correspondencia sea una vía de participación, sin embargo, no hay continuidad en la representación; esta cambia por la rotación en el cargo o, simplemente, cambia por una designación diferente. El problema puede ser más severo si se considera que no hay registros o listas previas que adviertan sobre la discontinuidad, así como no hay sistemas de monitoreo que indiquen la participación, cuantitativa y cualitativa, de cada miembro representante.

Finalmente, ante la cuestión sobre si participan políticos con capacidad resolutiva (nivel alto) o delegan la responsabilidad en no políticos (nivel bajo), el resultado fue que en las sesiones de instalación es importante la asistencia de políticos como gobernadores y funcionarios federales pero en las sesiones sucesivas, con ciertas excepciones, la responsabilidad se delega en representantes que no colocan en la agenda temas que requieran discusión y consecuente acuerdo.

Más aún, la lógica del diseño de los CC se desvirtúa al no poder reunir a decisores de los tres órdenes de gobierno para coordinarse y concertar, como lo indica la LAN. Por ejemplo, en el caso de los municipios asisten representantes principalmente cuando les corresponde la anfitriona y, aun así, no se colocan en la agenda asuntos de importancia local. En suma, el desarrollo de las sesiones transcurre con la delegación de responsabilidades en funcionarios sin capacidad resolutiva o aun con la ausencia de ellos.

En términos generales, puede decirse que los CC no cuentan con la capacidad para procesar asuntos de importancia federal. Por una parte, los asuntos que abordan no son meritorios de discusión y acuerdo intergubernamental; en realidad, su agenda se nutre de cuestiones organizacionales e informes de lo que hace la CONAGUA o de cuestiones que no demandan coordinación. Por otra, hay una especie de consenso en que la política hídrica es responsabilidad del centro y que no requiere el concurso intergubernamental, ¿acaso por eso la tendencia es delegar la responsabilidad en participantes no políticos o sin capacidad resolutiva?

Institucionalización

Generalmente, los problemas del agua requieren soluciones colaborativas, lo que implica crear una atmósfera institucional estable, capaz de brindar certidumbre respecto a la toma de decisiones y operación de acuerdos. En este sentido, es importante que el diseño de los CC garantice un desempeño con reglas preestablecidas, conocidas y respetadas por todos los miembros, es decir, un alto nivel de institucionalización. Como indica la tabla 1, dicho nivel está determinado por 1) la frecuencia de las reuniones, 2) la existencia y tipo de secretaría, 3) cantidad e intensidad de grupos de trabajo y 4) la formalización de su estructura y funcionamiento en reglamentos.

Con respecto a la frecuencia de las reuniones, en contradicho a lo que indican sus propias normas sobre sesionar al menos una vez al año, los CC han sesionado 12 ocasiones en promedio, durante el periodo que va del año 2000 al 2022, con piso y techo muy diferenciado (4, el que menos, y 23, el que más veces ha celebrado reuniones ordinarias y extraordinarias), es decir, un bajo nivel de institucionalización en este aspecto. Pero además, los intervalos de

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

tiempo para sesionar no ayudan; hay casos en que transcurrieron más de quince años entre uno y otro evento, o que sesionaron de manera extraordinaria sin explicar el carácter de la convocatoria. En realidad, la frecuencia es tan irregular como los asuntos en cartera.

La secretaría de cada CC es ocupada *ex officio* por el director general del organismo de cuenca que le corresponde y así se han conducido en el periodo de estudio, sin posibilidad alguna de que rote entre los miembros. En consecuencia, el control de los documentos internos y de las documentales públicas que se van derivando corre a cargo de la CONAGUA, posicionándolos en un nivel bajo de institucionalización. Además, el orden del día es establecido por la secretaría técnica: no se registran casos de desacuerdo por los puntos a tratar o que se integren, reivindicativamente, puntos de interés de los miembros.

Es de especial interés referirse a los grupos de trabajo. Su existencia e intensidad definen la fortaleza de los CC como salvaguardas federativas, así como su nivel de contribución al efecto, pero, también es importante considerar el rol que juegan para afinar la interlocución entre los miembros. Al inicio de cada CC, el llamado grupo de seguimiento y evaluación cobró gran importancia porque cubriría su operación y acuerdos en tanto se volviera a sesionar, más tarde aparecerían otros órganos auxiliares para atender las subdivisiones de cuenca y para atender asuntos específicos. El resultado ha sido poco alentador.

Los grupos de seguimiento y evaluación suplieron, no apoyaron, el funcionamiento de los CC. Cualitativamente, su tarea se centró en cuestiones técnicas o muy específicas. La conformación del resto de los órganos auxiliares también se concentró en tareas técnicas. El reproche es que no se constituyeron como instancias para nutrir la discusión y el acuerdo interno y la definición de políticas. Dicho de otra manera, es importante cuantitativamente la existencia de los grupos de trabajo pero su orientación no ayuda para conformar CC cuyos miembros diagnostiquen, decidan, acuerden y se coordinen para apoyar la política hídrica de su región.

Los grupos de trabajo tienen vida propia (sesionan más y mejor, según se aprecia en sus informes) y pueden ser más vigorosos que los mismos CC, pero adolecen del sentido de apoyo para lograr coordinación y concertación; aunque su trabajo sea fragmentado por definición, en última instancia el resultado tendría que reflejarse corporativamente, pues no son fin sino medios en la gestión del agua. De ahí la consideración de nivel bajo.

La formalización normativa de los CC se encuentra en las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento, cuyo fundamento jurídico establece la LAN. Al respecto, los 26 CC cuentan con ellas y se han definido desde la instalación de cada uno de ellos; primero, genéricamente y después, con variantes menores para cada caso. Su existencia no tiene duda, como si la tiene su eficacia. A decir verdad, ni la estructura ni el funcionamiento real se derivan de su contenido pero más aún, su límite es notorio al no producir consecuencias ante su infracción.

El conjunto legislativo y normativo de los CC es laxo y limitado. Permite discrecionalidad, no prevé consecuencias, no obliga a la rendición de cuentas y deja vacíos de personalidad jurídica, estructura y funcionamiento. La consecuencia es que no ayuda en la consecución de coordinación y concertación pretendidas formalmente.

En resumen, el nivel de institucionalización es bajo, considerando que las reuniones plenarias se realizan *ad hoc*, a pesar de lo que estipulan sus reglas: que la secretaría técnica ha estado siempre en manos de CONAGUA, imponiendo el orden del día y controlando las documentales públicas ante la rotación de miembros; que hay grupos de trabajo vigorosos, pero no orientados a coadyuvar en la coordinación y concertación de los miembros; y por la laxitud y limitaciones de sus reglas formales.

Vinculación de los productos

La vinculación de los resultados de los CC se expresa como obligación jurídica o política de cumplirlos, cuando así sucede crece el compromiso de abstenerse del unilateralismo en la implementación de una solución política y crece la posibilidad de materializarse en una solución con-

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

junta. Atendiendo el contenido de la tabla 1, las actas de los CC se revisaron buscando responder a dos preguntas, la primera, sobre el nivel de coordinación logrado, cuyas posibilidades son coordinación negativa (solo intercambio de información), coordinación positiva (creación conjunta de agencias) o la integración de políticas conjuntas. La segunda, sobre la forma que adopta el resultado en las sesiones, cuyas respuestas posibles se refieren a solo presentar informes, generación de acuerdos intergubernamentales o declaraciones y planes de acción conjuntos.

Sobre la primera pregunta, predominó la coordinación negativa, es decir, abundan los informes que dan la apariencia de participación de los miembros sobre lo que se está haciendo, sin embargo, esta tendencia no estimula el compromiso de adherirse a la política en curso. De hecho, es imperceptible la probabilidad de que los asistentes sean conducto para transmitir el contenido de tales informes a sus representados. Son escasos los episodios en que se propone emprender soluciones conjuntas a problemas comunes e inexistentes los que pudieran sugerir crear figuras institucionales conjuntas. En realidad, se impone la presencia de la CONAGUA; es recurrente la expresión en la sección de acuerdos que dice "se da a conocer". Supletoriamente, abundan los "mensajes" de quienes presiden las sesiones pero están vacíos de contenido orientado a los compromisos de coordinación intergubernamental.

La forma que adopta el resultado de las sesiones es básicamente la de presentar informes. Los grupos de trabajo, la presidencia de cada consejo o los funcionarios de la CONAGUA suelen manejarse a través de informes de actividades que no se reflejan corporativamente. Son inexistentes los acuerdos intergubernamentales derivados de sesiones de intercambio y discusión; de hecho, la deliberación es un mecanismo ausente en las sesiones, así mismo, las declaraciones y planes de acción aparecen solo en aquellas sesiones en que asisten los políticos de primer nivel y, de acuerdo con las actas, no tienen seguimiento ni se concretan en políticas.

Vistos por la vinculación de sus productos, los CC no constituyen salvaguardas federativas robustas: prevalece el nivel de coordinación negativa, expresada en el intercambio de información entre los miembros y la presentación de informes. En consecuencia, no se cultiva el compromiso de buscar soluciones conjuntas y políticas colaborativas. Como se puede desprender de la lectura de las actas, no existen altos costos por mantenerse ajeno a los esfuerzos de coordinación, lo que mina la misión de los CC para estimular la colaboración e intercambio de conocimientos, recursos y puntos de vista. No se conocen casos de CC con posicionamiento intergubernamental, disruptivo o no del gobierno federal, del que se desprenda un curso de acción que, por su carácter colaborativo, sea ejemplo de combate a la unilateralidad.

Papel asignado al gobierno federal en los CC

Finalmente, la fortaleza de los CC se puede ver cuestionando el dominio del gobierno federal. Los reactivos planteados buscan saber, por un lado, si la presidencia, rota entre los miembros o es permanentemente ocupada por la CONAGUA. Por otro lado, si el centro proporciona la secretaría y administra las actividades diarias o esta recae en cualquiera de los integrantes.

Al inicio de su vida los CC fueron presididos por el Director de la CONAGUA, en apego a su primera normatividad pero en 2007 se acordó "perfeccionarlos", reactivando las figuras de participación de usuarios y de la sociedad. Así mismo, se les emplazó para autenticar las vocalías faltantes y aprobar sus reglas de integración, operación y funcionamiento; y, de manera relevante, elegir de entre los miembros al presidente. Sin embargo, transcurrió mucho tiempo para esto, en algunos casi 10 años.

Aún con la presidencia en manos de los miembros del CC, la CONAGUA siguió dominando tiempos, ritmos, estructura y agenda. Esta condición ha impedido que tengan una vida local plena, pues reproducen el esquema centralmente impuesto.

Por lo que respecta a la secretaría, como ya se dijo, es ocupada permanentemente por el director del organismo de cuenca, por lo que el diseño de las sesiones responde al

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

esquema de la CONAGUA. Un hecho simple es ilustrativo: el esquema de las actas de los 26 consejos de cuenca es el mismo, a pesar de las diferencias hidrológicas y culturales de las regiones del país. Por tanto, independientemente de quien ocupe la presidencia y la secretaría, la CONAGUA dirige la vida de los CC.

La Tabla 2 concentra el análisis del diseño de los CC.

Tabla 2.
Niveles resultantes del análisis de los CC

Variable	Nivel resultante
Capacidad para procesar asuntos de política de importancia federal	No procesa políticas
	Bajo: participación de políticos con capacidad de decisión principalmente en ceremonias; sin continuidad.
	Las sesiones ocurren cara a cara, pero, sin acuerdos importantes.
Institucionalización	Bajo: reuniones *ad hoc*, sin respetar periodicidad.
	Bajo: la secretaría es permanente, pero solo responde a la dirección de la CONAGUA.
	Bajo: aunque si hay comités especiales, su trabajo es fragmentado.
	Bajo: aunque hay reglas formales, no definen la vida de los CC.
Vinculación de los productos (compromiso de los gobiernos para respetar un resultado del CC)	Bajo: solo intercambio de información
	Bajo: no se crean agencias conjuntas.
	Bajo: no acuerdan objetivos de políticas conjuntas ni definen conjuntamente estrategias de implementación
	Bajo: no hay acuerdos intergubernamentales; predominan los informes.
Papel asignado al gobierno federal en los CC	Bajo: CONAGUA preside permanentemente las sesiones.
	Bajo: CONAGUA proporciona la secretaría y administra las actividades diarias

Fuente: elaboración propia, a partir del análisis de las actas y documentales de los CC.

En las siguientes líneas se aborda el análisis de la ayuda externa que pudieran recibir los CC en la ruta para contrarrestar el desequilibrio federativo y robustecer a los CC como salvaguardas.

Sistema de partidos

Los grandes partidos opositores al Partido Revolucionario Institucional pueden haber confeccionado un discurso distinto, pero han replicado su centralismo y verticalidad; lo que significa que las expresiones partidarias estatales y regionales no han tenido vida propia, ¿acaso son la resulta de las decisiones y elites nacionales? Dicho de otra manera, no se pueden esperar diferendos importantes entre los comités estatales y nacionales de los partidos.

Lo que sí ha ocurrido es que, después de la alternancia intensificada en los años noventa, han proliferado los gobiernos divididos, sobre todo en la segunda década de este siglo (Reynoso y Montero, 2016). En consecuencia, las agendas de políticas se han diferenciado, aunque no significativamente en materia hídrica. En realidad, no se podría afirmar que haya una visión esencialmente diferente entre los diferentes partidos; por poner un ejemplo, en la narrativa de las elecciones estatales de 2018 en Jalisco, los candidatos coincidían en la oferta para incrementar la inversión en infraestructura urbana para agua, pero, no profundizaban en cuestiones medulares como sustentabilidad o enfoque de gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH), ni en atención a las comunidades dispersas (Herrera-Limas y Muñoz-Acosta, 2018). Más aún. las plataformas políticas de los partidos más importantes en este momento (MORENA, PRI, PAN, PRD), expresadas en sus documentos fundamentales, son de muy limitada referencia a las cuestiones hídricas.

Muy específicamente, las actas de los CC prácticamente no aluden al pronunciamiento de los partidos políticos en materia de agua, ya sea por prudencia política o porque no hay vínculos entre ellos. En realidad, parecen no necesitarse de manera directa.

En conclusión, es posible decir que el sistema de partidos no muestra diferendos entre los niveles estatal y nacional respecto a las políticas, al menos, no es lo que lo distingui-

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

ría. Particularmente, en materia de agua no se tiene registro de visiones encontradas. Incluso, en los gobiernos estatales dividido no se detecta agenda conflictuada cuando los partidos expresan sus posicionamientos sobre gestión del agua.

Participación de las unidades constituyentes en la toma de decisiones federal

Una de las formas en que las unidades constituyentes pudieran sumarse en la toma de decisiones federal es a través de los órganos de representación. En México, hay dos representaciones de las entidades federativas: una, la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) que agrupa a los gobernadores con base en la libre asociación, no vinculante jurídicamente; la otra, la Cámara de Senadores, cuya existencia, entre otras razones y funciones, obedece a la representación territorial de los estados, cuyo sustento histórico la ubica en la Constitución del país como la garante del pacto federal.

En efecto, el sustrato constitucional indica que el Senado está llamado a preservar el equilibrio de la Unión y la igualdad de los estados; es la Cámara de representación federalista por excelencia, sin embargo, su despliegue institucional no apunta en el mismo sentido. El artículo 76 concede al Senado atribuciones, llegado el caso, para declarar la desaparición de poderes en las entidades federativas y nombrar al ejecutivo provisional, así como para resolver las cuestiones políticas que surjan entre ellas, cuando alguna lo solicite. En realidad, con tan limitadas facultades es impensable que logre involucrar a sus representados en los asuntos de importancia federal. Dicho de otro modo, el Senado no cuenta con instrumentos para garantizar su papel de fiel de la balanza y para propiciar la inclusión de los elementos constituyentes en las políticas nacionales. Ha limitado sus actividades a la promoción temática de sus facultades, como lo muestran sus reportes (Senado de la República, 2018; Senado de la República, s/a).

Por otro lado, a falta de un órgano reconocido y facultado constitucionalmente para aglutinar a los gobernadores e involucrarse en la toma de decisiones federal, en el año 2002, los gobernadores del país decidieron agruparse en torno a la denominada CONAGO, con la limitación de su asociación voluntaria y carente de vinculación jurídica en los acuerdos tomados. Formada inicialmente con gobernadores de partidos opositores, el propósito inicial fue lograr equidad en la distribución de recursos federales y evitar la discriminación política y financiera del partido en el gobierno, así mismo, se configuró organizacionalmente para participar en la discusión y formulación de políticas de escala federal.

Poco después de iniciar sus trabajos, y logrando reunir a todos los gobernadores, no solo a los opositores, los intereses de la CONAGO "alcanzaron el carácter universal" (Mendoza, 2020, p. 306) y pudo haber alcanzado los modos máximos de influencia. Pero, su historia ha sido intrincada, en el gobierno actual ha visto su peor momento al detener sus trabajos ante el desdén presidencial y diferendo sostenido en la gestión de la pandemia por covid-19: los gobernadores opositores salieron de sus filas y declararon abierto desacuerdo con el jefe del ejecutivo. Ha sido hasta 2022 que el partido del presidente acumuló 22 gubernaturas, que la CONAGO se ha reactivado, aunque sin vigor como contrapeso político.

Con respecto a la gestión del agua, la CONAGO se ha propuesto atender una agenda desde lo local. Particularmente, la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Hídricos y Cambio Climático ha trazado como "Ruta crítica CONAGO 2019 – 2020", conformar alianzas para garantizar la gestión integral del agua con enfoque de cuenca, en aquellas con alcance interestatal, así mismo, generar compromisos sobre el saneamiento de los cuerpos de agua y el tratamiento de las aguas residuales. Para ello, ha comprometido instrumentos y mecanismos, la firma de alianzas para el saneamiento de los principales ríos del país y la firma de acuerdos para la gestión integral de cuencas interestatales.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

El cumplimiento de esos compromisos está aún pendiente pero lo que más resalta es que no se formularon en el seno de los CC, es decir, las interacciones, efectivas o no, ocurren por otros canales diferentes a los espacios de interlocución que la LAN previó en estos CIG. En consecuencia, la acción conjunta de los gobiernos estatales no ha logrado servir como ayuda para que los CC funcionen como salvaguardas federativas.

Presión externa

México ha impulsado acuerdos internacionales que apuntan hacia la promoción de los CC y ha suscrito los más variados pronunciamientos al respecto, sin embargo, después del protocolo y vistos sus registros, no se ha traducido en políticas participativas, es decir, no hay presión externa efectiva para moldear su desempeño.

Los múltiples eventos e instituciones internacionales han resonado, sin duda, en la reorganización de la arquitectura institucional del agua en México; Conferencia de Mar del Plata, organizada por la ONU en 1977; el Informe Brundtland , denominado "Nuestro Futuro Común", de 1987; el parte aguas que significó la Conferencia sobre Agua y Medio Ambiente, celebrada en Dublín, en 1992; el Consejo Mundial del Agua, creado por la Asociación Global del Agua, bajo el auspicio de la ONU y el Banco Mundial, en 1995; Cumbre del Desarrollo Sostenible, en Johannesburgo, en 2002; la elaboración del Informe Mundial sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos, producido en la Conferencia Ministerial sobre Seguridad Hídrica en el siglo XXI; y los nueve Foros mundiales del agua, celebrados cada tres años, desde 1997. En todos ellos, sin ser lista exhaustiva, ha predominado la idea de pluralizar la gestión del agua extendiéndola a nivel comunitario.

El reflejo más claro de la presión externa para modificar la gestión del agua en México fue la aparición de la Ley de Aguas Nacionales en 1992. Particularmente, en ella se reconoce la gestión del agua por cuencas y la participación plural, materializada en los CC.

Otro factor de presión externa ha sido el reproche de la izquierda política a la sobre valoración económica del agua y la participación del sector privado en la gestión. Una de las reacciones más recientes ha sido la del senador Martí Batres, al presentar una iniciativa para prohibir la privatización del servicio de agua, en la que señaló que es un derecho humano que debe garantizar y prestar el Estado para evitar la explotación, administración y comercialización con fines de lucro (Senado de la República, 2018). Esta visión, tributaria del gobierno en turno, descarta la participación privada y responsabiliza a los diferentes órdenes de gobierno en la conducción de las políticas (administración, financiamiento, construcción, investigación) del sector, sin embargo, la idea no ha desencadenado en la disposición de nuevos instrumentos para lograrlo, como el fortalecimiento de los CC; se ha quedado en la declaración de buenas intenciones.

En la vía de los hechos, las cuestiones relativas al medio ambiente no han gozado de especial atención e innovación institucional en el gobierno actual, al contrario, han sufrido una merma importante que se refleja en la caída en el presupuesto (Aristegui, 2019; CEFP, 13 de junio de 2022).

Las líneas de este apartado muestran un peso poco significativo de la presión externa que puedan significar las instancias internacionales y aun la trayectoria nacional en la gestión del agua. El discurso gubernamental armoniza con el de los organismos multilaterales, específicamente en lo relativo al enfoque de cuencas y participación plural, sin embargo, no se materializa en políticas de desarrollo de los CC.

Ideas compartidas

El discurso contemporáneo que ha permeado al sector hídrico proviene de la GIRH. Es poco probable que los gobiernos activos en los organismos multilaterales y sus programas se mantengan ajenos a este enfoque. En la idea más general, la GIRH consiste en la integración de los valores económico, social y ambiental, es decir, se parte del supuesto de que la gestión fragmentada que se enfoca en uno solo de los valores o que los ignora es una gestión contraria al consenso internacional. En consecuencia, las ideas compartidas que pudieran cohesionar a los actores involucrados provienen de dicho enfoque. La pregunta, a

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

la hora de concretar sobre instrumentos y políticas, es ¿qué se integra?

Diversos estudiosos, foros y organismos se han pronunciado para definir qué es lo que se integra (García, 1998), sin embargo, la pregunta es tan elástica como lo indiquen las necesidades o como se perciba la fragmentación: algunos de los aspectos que se deben considerar son la integración de los diferentes usos; los valores social, económico y ambiental; el aprovechamiento coordinado de flora y fauna; agua superficial y agua subterránea; participación intra e interinstitucional; participación social plural; cantidad y calidad; oferta y demanda; diferentes fases del ciclo hidrológico y las ciencias que estudian el mundo del agua (Aguilar, 2009).

Sin menospreciar ninguno de los aspectos, aquí se resalta la integración de la participación intra e interinstitucional, así como la participación social plural, indagando si estas ideas se comparten de manera tan efectiva para lograr apoyo federativo a los CC.

Como ya se explicó, el enfoque de cuencas, en un estado federal como México, tiende a incluir a diferentes jurisdicciones, es decir, a diferencia de la gestión por proyecto en la que el auspiciante lo dirige de principio a fin, en el enfoque GIRH suelen converger diferentes ámbitos gubernamentales. Si los involucrados no se coordinan para resolver los problemas de la cuenca, como es el caso en los CC estudiados, la acción pública que emprendan de manera fragmentada corre el riesgo de ser menos productiva. La integración de la federación, estados y municipios no es solo un acto de democracia y equidad, significa la posibilidad de combinar recursos e instrumentos para enriquecer la intervención pública.

A pesar de que se han formado 26 CC en el país, reconociendo que constituyen la instancia por excelencia para canalizar la energía intra e intergubernamental, no se ha traducido en apoyo real para su fortalecimiento. No podría afirmarse que la sonoridad adquirida fortalezca a los consejos como salvaguardas federativas.

Poder adquisitivo federal

Las relaciones intergubernamentales de carácter fiscal han variado en el tiempo pero es claro el predominio del centro, en perjuicio de estados y municipios. Luego de la Revolución Mexicana, los municipios, a pesar del discurso reivindicador de libertad municipal, se mantuvieron pasivos sin grandes facultades y sin recursos para desarrollarse. Con los estados no fue diferente, aunque las localidades han sido las más olvidadas.

Los años ochenta han significado el parteaguas de nuevas formas en las que estados y municipio participan de una distribución fiscal más generosa, merced al arreglo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Lo más significativo de este cambio fue la creación del Fondo General de Participaciones que, de manera creciente, ha dado certidumbre a los gobiernos subnacionales y locales para financiarse de la recaudación federal. Aunque es notoriamente más grande la porción que corresponde a la federación, brinda certidumbre para que los gobiernos estatales y municipales apoyen sus finanzas sin temor a la discrecionalidad, ya que dichos recursos están garantizados constitucionalmente.

Las participaciones federales son de libre disposición, con las únicas limitantes de su correcta aplicación. De manera diferente, los recursos del Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, a partir de 1997), desprendidos del presupuesto federal, son usados de acuerdo con sus lineamientos y reglas de operación; generalmente, tienen el propósito de apoyar las desventajas de estados y municipios y reducir sus niveles de marginación.

Así, las participaciones y las aportaciones, ambas transferencias federales, han constituido la base de las finanzas de estados y municipios. Pero, si bien es cierto que estos recursos impiden el colapso de los gobiernos, también lo

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

es que han generado un esquema de dependencia en el que el desarrollo fiscal es una de sus asignaturas más sensibles. De acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad AC (IMCO), las entidades federativas solo generan 12% de sus ingresos, y obtienen el 80% de sus recursos del acuerdo de coordinación fiscal con la Federación. Respecto a su esfuerzo recaudatorio, los gobiernos estatales no aprovechan sus facultades tributarias, pues, en promedio, de los 18 impuestos que les corresponden, solo recaudan de la tercera parte de ellos. (2020).

Este panorama de baja autonomía fiscal, insuficiente recaudación y fuerte dependencia de las transferencias federales convierte a las unidades constituyentes en interlocutores débiles frente a la federación. Específicamente en el financiamiento del agua, de acuerdo con datos de la CONAGUA, (citada en Rolland y Vega, 2010), "Las inversiones en el sector del agua en México todavía provienen en 70% del sector público y en 30% del sector privado. En efecto, 32% de las inversiones provienen del gobierno federal, 23% de las entidades federativas, 13% de las municipalidades y 31% del sector privado" (Rolland y Vega, 2010, p.178), situación que deja ver la imposibilidad del financiamiento por solo uno de estos segmentos. Pero, a pesar de la distribución de la carga del gasto, el financiamiento federal sigue siendo alto en comparación con el conjunto de estados y municipios.

Ahora bien, el alto gasto en inversión no es el único problema: en los últimos años este se ha reducido considerablemente. Los rubros Abastecimiento de agua; Administración del agua, y Ordenación de aguas residuales, drenaje y alcantarillado "Pasaron de un presupuesto aprobado en 2012 de 50 mil 765.3 mdp a 25 mil 859.6 mdp en 2022, lo que significó una Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) de 6.6 por ciento, en términos reales. Mientras tanto, el gasto ejercido de 2012 a 2021 disminuyó en promedio -8.3 por ciento, real" (CEFP, 2011, p.3).

Es poco probable que la curva de reducción presupuestal se recupere significativamente; además del deterioro de las finanzas públicas pospandemia, se estima que los programas públicos seguirán sufriendo recortes. El CEFP (2022) proyecta este escenario cuando dice que "Como parte de la actual política de austeridad, el Programa Nacional Hídrico PNH 2020-2024 señala que la CONAGUA deberá utilizar de manera responsable los recursos asignados, con lo que se infiere que su presupuesto sufrirá disminuciones. Lo cual puede apreciarse durante el ejercicio 2019-2022, pues, presentó disminuciones en el presupuesto aprobado y ejercido de la Comisión" (CEFP, 2022, p.13).

Por otro lado, los CC no reflejan una discusión significativa en la distribución de recursos federales o proyectos de inversión. Pareciera que el gasto federal es ajeno a concebir y resolver conjuntamente los asuntos relativos al sector hídrico. En cuanto a los recursos específicos para desarrollar a los consejos (U015), solo se pueden ejercer a través de convenios de colaboración, transferidos de la federación a los gobiernos estatales, lo que implica otra forma centralizada y al margen de la definición conjunta de necesidades.

Es posible afirmar con el contenido de estas líneas que las decisiones que derivan en inversión federal no se discuten o negocian. El presupuesto federal sigue el curso que la CONAGUA se traza. Acaso las decisiones que requieren conjuntar esfuerzos de federación y estados se toman por canales alternos y no por los consejos.

Ideas compartidas

El discurso contemporáneo que ha permeado al sector hídrico proviene de la GIRH. Es poco probable que los gobiernos activos en los organismos multilaterales y sus programas se mantengan ajenos a este enfoque. En la idea más general, la GIRH consiste en la integración de los valores económico, social y ambiental, es decir, se parte del supuesto de que la gestión fragmentada que se enfoca en uno solo de los valores o que los ignora es una gestión contraria al consenso internacional. En consecuencia, las ideas compartidas que pudieran cohesionar a los actores involucrados provienen de dicho enfoque. La pregunta, a la hora de concretar sobre instrumentos y políticas, es ¿qué se integra?

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Diversos estudiosos, foros y organismos se han pronunciado para definir qué es lo que se integra (García, 1998), sin embargo, la pregunta es tan elástica como lo indiquen las necesidades o como se perciba la fragmentación: algunos de los aspectos que se deben considerar son la integración de los diferentes usos; los valores social, económico y ambiental; el aprovechamiento coordinado de flora y fauna; agua superficial y agua subterránea; participación intra e interinstitucional; participación social plural; cantidad y calidad; oferta y demanda; diferentes fases del ciclo hidrológico y las ciencias que estudian el mundo del agua (Aguilar, 2009).

Sin menospreciar ninguno de los aspectos, aquí se resalta la integración de la participación intra e interinstitucional, así como la participación social plural, indagando si estas ideas se comparten de manera tan efectiva para lograr apoyo federativo a los CC.

Como ya se explicó, el enfoque de cuencas, en un estado federal como México, tiende a incluir a diferentes jurisdicciones, es decir, a diferencia de la gestión por proyecto en la que el auspiciante lo dirige de principio a fin, en el enfoque GIRH suelen converger diferentes ámbitos gubernamentales. Si los involucrados no se coordinan para resolver los problemas de la cuenca, como es el caso en los CC estudiados, la acción pública que emprendan de manera fragmentada corre el riesgo de ser menos productiva. La integración de la federación, estados y municipios no es solo un acto de democracia y equidad, significa la posibilidad de combinar recursos e instrumentos para enriquecer la intervención pública.

A pesar de que se han formado 26 CC en el país, reconociendo que constituyen la instancia por excelencia para canalizar la energía intra e intergubernamental, no se ha traducido en apoyo real para su fortalecimiento. No podría afirmarse que la sonoridad adquirida fortalezca a los consejos como salvaguardas federativas.

Poder adquisitivo federal

Las relaciones intergubernamentales de carácter fiscal han variado en el tiempo pero es claro el predominio del centro, en perjuicio de estados y municipios. Luego de la Revolución Mexicana, los municipios, a pesar del discurso reivindicador de libertad municipal, se mantuvieron pasivos sin grandes facultades y sin recursos para desarrollarse. Con los estados no fue diferente, aunque las localidades han sido las más olvidadas.

Los años ochenta han significado el parteaguas de nuevas formas en las que estados y municipio participan de una distribución fiscal más generosa, merced al arreglo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Lo más significativo de este cambio fue la creación del Fondo General de Participaciones que, de manera creciente, ha dado certidumbre a los gobiernos subnacionales y locales para financiarse de la recaudación federal. Aunque es notoriamente más grande la porción que corresponde a la federación, brinda certidumbre para que los gobiernos estatales y municipales apoyen sus finanzas sin temor a la discrecionalidad, ya que dichos recursos están garantizados constitucionalmente.

Las participaciones federales son de libre disposición, con las únicas limitantes de su correcta aplicación. De manera diferente, los recursos del Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, a partir de 1997), desprendidos del presupuesto federal, son usados de acuerdo con sus lineamientos y reglas de operación; generalmente, tienen el propósito de apoyar las desventajas de estados y municipios y reducir sus niveles de marginación.

Así, las participaciones y las aportaciones, ambas transferencias federales, han constituido la base de las finanzas de estados y municipios. Pero, si bien es cierto que estos recursos impiden el colapso de los gobiernos, también lo es que han generado un esquema de dependencia en el que el desarrollo fiscal es una de sus asignaturas más sensibles. De acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad AC (IMCO), las entidades federativas solo generan 12% de sus ingresos, y obtienen el 80% de sus recursos del acuerdo de coordinación fiscal con la Federación. Respecto a su esfuerzo recaudatorio, los gobiernos estatales no aprovechan sus facultades tributarias, pues, en promedio, de los 18 impuestos que les corres-

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

ponden, solo recaudan de la tercera parte de ellos. (2020).

Este panorama de baja autonomía fiscal, insuficiente recaudación y fuerte dependencia de las transferencias federales convierte a las unidades constituyentes en interlocutores débiles frente a la federación. Específicamente en el financiamiento del agua, de acuerdo con datos de la CONAGUA, (citada en Rolland y Vega, 2010), "Las inversiones en el sector del agua en México todavía provienen en 70% del sector público y en 30% del sector privado. En efecto, 32% de las inversiones provienen del gobierno federal, 23% de las entidades federativas, 13% de las municipalidades y 31% del sector privado" (Rolland y Vega, 2010, p.178), situación que deja ver la imposibilidad del financiamiento por solo uno de estos segmentos. Pero, a pesar de la distribución de la carga del gasto, el financiamiento federal sigue siendo alto en comparación con el conjunto de estados y municipios.

Ahora bien, el alto gasto en inversión no es el único problema: en los últimos años este se ha reducido considerablemente. Los rubros Abastecimiento de agua; Administración del agua, y Ordenación de aguas residuales, drenaje y alcantarillado "Pasaron de un presupuesto aprobado en 2012 de 50 mil 765.3 mdp a 25 mil 859.6 mdp en 2022, lo que significó una Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) de 6.6 por ciento, en términos reales. Mientras tanto, el gasto ejercido de 2012 a 2021 disminuyó en promedio -8.3 por ciento, real" (CEFP, 2011, p.3).

Es poco probable que la curva de reducción presupuestal se recupere significativamente; además del deterioro de las finanzas públicas pospandemia, se estima que los programas públicos seguirán sufriendo recortes. El CEFP (2022) proyecta este escenario cuando dice que "Como parte de la actual política de austeridad, el Programa Nacional Hídrico PNH 2020-2024 señala que la CONAGUA deberá utilizar de manera responsable los recursos asignados, con lo que se infiere que su presupuesto sufrirá disminuciones. Lo cual puede apreciarse durante el ejercicio 2019-2022, pues, presentó disminuciones en el presupuesto aprobado y ejercido de la Comisión" (CEFP, 2022, p.13).

Por otro lado, los CC no reflejan una discusión significativa en la distribución de recursos federales o proyectos de inversión. Pareciera que el gasto federal es ajeno a concebir y resolver conjuntamente los asuntos relativos al sector hídrico. En cuanto a los recursos específicos para desarrollar a los consejos (U015), solo se pueden ejercer a través de convenios de colaboración, transferidos de la federación a los gobiernos estatales, lo que implica otra forma centralizada y al margen de la definición conjunta de necesidades.

Es posible afirmar con el contenido de estas líneas que las decisiones que derivan en inversión federal no se discuten o negocian. El presupuesto federal sigue el curso que la CONAGUA se traza. Acaso las decisiones que requieren conjuntar esfuerzos de federación y estados se toman por canales alternos y no por los consejos.

Conclusiones

La gestión del agua en México ha merecido el reconocimiento de que su eficacia depende de la participación de todo el conjunto social, por lo que se han establecido diferentes instrumentos y mecanismos para sumar a los diferentes sectores, individual y colectivamente. Quizá el reto más grande sea el de la acción coordinada. Por eso, además de la innovadora arquitectura institucional para asignar responsabilidades específicas, se han creado los consejos de cuenca, como órganos colegiados de integración mixta, enfocados en la coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría entre el gobierno federal y las instituciones de carácter federal, estatal y municipal, así como los representantes de los usuarios y de las organizaciones de la sociedad de la respectiva demarcación. La duda sobre la eficacia de estos consejos está basada en un histórico centralismo de la vida pública mexicana.

En consecuencia, este documento se planteó el objetivo de analizar los CC, enfocándose en su diseño y operación registrados en sus documentales públicas, con el propósito de determinar su papel como salvaguardas federativas. El resultado es congruente con la expectativa: las condiciones y el entorno no permiten que los consejos salvaguarden el orden federativo, ni que las políticas se nutran de relaciones dialógicas y coordinación productiva entre gobiernos.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Puede alegarse que no es propósito declarado su funcionamiento federativo pero la sustancia de los CC es esa, la intergubernamentalidad y acción conjunta, por lo tanto, ontológicamente, son objetos de estudio pertinentes temáticamente.

De los hallazgos obtenidos, se puede afirmar que los CC en México, a pesar de su composición diversa, a) **no poseen capacidad para procesar cuestiones de índole federal**, es decir, no son espacios aprovechados para abordar asuntos meritorios de tratamiento intergubernamental en el que se discuta, acuerde y derive acción coordinada. Se limitan a cuestiones parciales, técnicas, informativas y organizacionales entre las que se diluyen oportunidades de políticas conjuntas.

También, ha quedado claro que, b) **el nivel de institucionalización de los CC es bajo**, visto por la irregularidad de su funcionamiento; por la limitada autonomía para llevar su propia agenda con una secretaría que no rota y se mantiene como brazo ejecutor y decisor de la CONAGUA; por la fachada basada en la existencia de grupos de trabajo que, aunque realizan trabajo importante y respetable, no son aprovechados para nutrir la discusión y decisión informada en las sesiones plenarias, simplemente porque no hay mucho qué decidir ante una agenda centralmente controlada; y porque las reglas que los rigen son laxas y limitadas. Tal condición muestra que los CC se han mantenido más como un aparato de simulación que como instrumentos eficaces de coordinación y concertación; su diseño y operación, después de la formalidad, se aprecia inconcluso y sin compromiso de pluralizar la gestión del agua.

Aunque la institucionalización no gozara de salud plena, en descargo podría haber productos vinculantes de las sesiones de los CC pero no. Lo que prevalece es un intercambio de información que no conduce a estadios mayores de gestión; c) **no se aprecia compromiso entre los miembros por aportar recursos orientados a conseguir mejores mezclas y portafolios de políticas conjuntas, tampoco se aprecian iniciativas para construir espacios institucionales auspiciados por sus miembros para resolver cuestiones de importancia colectiva**. Prevalece un desempeño lleno de costuras y remiendos que deja ver un abigarrado conjunto de participantes sin concierto y sin productos que hablen de su convicción por el trabajo colaborativo.

Finalmente, respecto a las condiciones para que los consejos tengan el efecto de salvaguardas federativas, también se ha mostrado que d) **es indiscutible el dominio del gobierno federal**. No importan los artificios para elegir presidente del CC de entre sus miembros, como no importa que la secretaría técnica, en manos del centro, actúe subordinada; el control y responsabilidad en el proceso de maduración institucional de los CC es de la CONAGUA.

Con respecto al entorno, los CC no disfrutan de una atmósfera que apoye su desempeño federativo. Prevalece un sistema de partidos ajeno a la diversificación de voces para pluralizar la agenda del agua: la contribución de la CONAGO y el Senado no es significativa, los acuerdos y discurso internacionales por extender a los diversos sectores la gestión hídrica es más protocolo y simulación que adhesivo de políticas concretas, el impulso finisecular de la GIRH no ha prosperado en la configuración de estructuras al nivel de cuencas y sus respectivos actores y la holgura presupuestaria del gobierno federal no atiende cuestiones que le resten presencia y protagonismo, como la acción coordinada.

Con este escenario de desequilibrio federativo se pueden aventurar algunas sugerencias para reivindicar el desempeño de los CC. 1) La política hídrica, indicada en la LAN, debe explicitar las cuestiones que requieren el concurso intergubernamental, como la definición de prioridades hídricas y la inversión e intervención intergubernamentales, entre otras, considerando la obligatoriedad de incluir programas y proyectos bien definidos para los CC, 2) Dotar de personalidad jurídica a los CC, de tal manera que sean instancias con derechos, obligaciones y atribuciones, orientadas a la rendición de cuentas responsable (política y jurídicamente) sobre sus productos y resultados, 3)

En consecuencia a los puntos anteriores, reingeniería jurídica y organizacional de los CC para una integración, estructuración y funcionamiento orientados a la discusión, acuerdo y acción coordinada y concertada.

Por supuesto que existen asignaturas pendientes de estudio, como la gestión del conocimiento hídrico entre los miembros de los CC o como su engranaje institucional con áreas públicas colaterales (poderes públicos, plano internacional). Mientras tanto, es importante pensar y actuar sobre la reconceptualización de estos consejos como espacios de interlocución federativa

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Referencias:

Aguilar Miranda, A (2009), *Innovación en la gestión de los recursos hídricos en Hidalgo*, Tesis de Doctorado, México, Colegio de Postgraduados.

Aldama, A. (2004), El agua en México: una crisis que no debe ser ignorada, en *La gestión del agua en México: los retos para el desarrollo sustentable*, México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).

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-greenpace-se-ampara-video/.

Bednar, Jenna (2009), *The robust federation, principles of design*. New York, USA, 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, año/volumen 30, número 090, pp. 27-40, Santiago, Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.

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

CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas) (13 de junio de 2022), *Evolución del Gasto en Materia Hídrica, 2012-2022*. México, Cámara de Diputados, LXV legislatura. Nota informativa. Disponible en https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2022/notacefp0422022.pdf.

CNN español (s/a). *10 cifras para entender el problema del agua en México*, en https://cnnespanol.cnn.com/2021/10/12/agua-mexico-cifras-orix/.

CONAGUA (Comisión Nacional del Agua). 2006. Estadísticas del agua en México 2006. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, México, CONAGUA.

CONAGUA (Comisión Nacional del Agua). 2007. Estadísticas del agua en México 2007. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, México, CONAGUA.

CONAGUA (Comisión Nacional del Agua). 2019. Estadísticas del agua en México 2019. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, México, CONAGUA.

Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) (s/a). Comisión de Medio Ambiente, Recursos Hídricos y Cambio Climático https://www.conago.org.mx/Comisiones/Actuales/MedioAmbiente/Documentos/14_AT_MARHCC.pdf

Consejo Consultivo del Agua (s/a). *Agua en México*, en línea, https://www.aguas.org.mx/sitio/panorama-del-agua/agua-en-mexico.html

Dourojeanni A., Jouravlev A. y Chávez G. (2002), *Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura; División de Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago de Chile, CEPAL/ECLAC. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6407/1/S028593_es.pdf.

Finot Iván (2001), Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Disponible en https://www.cepal.org/es/publicaciones/7261-descentralizacion-america-latina-teoria-practica.

García, Luís (1998), *Estrategia para el manejo integrado de los recursos hídricos*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en https://issuu.com/idb_publications/docs/_es_19158.

Herrera-Lima, S. y Muñoz-Acosta, H. (2018), "Narrativas sobre el agua en la agenda electoral: observación de la presencia en medios de comunicación y redes sociales de candidatos, partidos y OSC durante la elección para gobernador de jalisco 2018". En *Análisis Plural*, primer semestre de 2018. Tlaquepaque, Jalisco, ITESO.

IMCO (Instituto Mexicano para la competitividad) (2020), *Hablemos de ingresos en los estados. México*, Centro de investigación en Política Pública. En línea, https://imco.org.mx/hablemos-de-ingresos-en-los-estados/.

López P. (21/3/2019), *Sin acceso al agua potable, 10 por ciento de mexicanos*. Gaceta UNAM. en línea https://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2019_194.html#:~:text=Aproximadamente%2010%20por%20ciento%20de,de%20Investigaciones%20Sociales%20(IIS)%20de.

Mendoza J. y Grin E. (s/a). *Las salvaguardas federales en Argentina, Brasil y México: Relaciones, límites y contrapesos*. Mimeo.

Mendoza, J. (2020), "El desequilibrio entre las salvaguardas federales y la inercia de jerarquía en México", En Mendoza J, Aguilar A y Grin E. *Federaciones de las américas. Descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*. México, INAP.

Perevochtchikova, M. y Arellano-Monterrosas, J. (2008), "Gestión de cuencas hidrográficas: experiencias y desafíos en México y Rusia", en *Revista Latinoamericana de Recursos Naturales*, 4 (3), pp. 313-325, 2008.

Reynoso V. y Montero J. (2016), "Los sistemas de partidos en México después de las elecciones de 2015", *Espacios Públicos*, vol. 19, núm. 47, pp. 27-50, 2016. México, Universidad Autónoma del Estado de México. En https://www.redalyc.org/journal/676/67650281002/html/.

Rolland, Louise, y Vega Cárdenas, Yenny. (2010), "La gestión del agua en México", en *Polis*, 6(2), 155-188, en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332010000200006&lng=es&tlng=es.

Rondinelli Dennis, Nellis J. y Cheema G. (1983), *Decentralization in Developing Countries*. A Review of Recent Experience, World Bank Staff Working Papers, Number 581, Management and Development Series, Number 8, Washington, DC, USA, The World Bank.

Schnabel, J. (2020), *Managing interdependencies in federal systems. Intergovernmental councils and the making of public policy*. Cham, Suiza, Palgrave Macmillan.

Senado de la República (2018), *Memoria de labores*, Comisiones, Comisión de Recursos Hidráulicos. LX – LXI Legislaturas. Tomo 42/59, México.

Senado de la República (2028). "El acceso al agua es un derecho humano, no a su privatización: Martí Batres", *Boletín* del 6 de septiembre de 2018. Coordinación de Comunicación Social. Disponible en http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/41604-el-acceso-al-agua-es-un-derecho-humano-no-a-su-privatizacion-marti-batres.html.

Senado de la República (s/a), *Memoria de labores*. Comisiones, Comisión de Recursos Hidráulicos, LXII – LXIII Legislaturas, México.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Percepción ciudadana del desempeño y capacidades de los servidores públicos del municipio de Tzompantepec, Tlaxcala

Citizens' perception on the performance and capabilities of the public sector employees in the municipality of Tzompantepec, Tlaxcala

María Guadalupe Ruíz Carrasco[1]

Kristiano Raccanello

Entregado el: 31 de marzo de 2022

Aceptado el: 16 de marzo de 2023

Resumen: En México, los municipios son la instancia pública más cercana a la población que se encarga de velar por el bienestar de los ciudadanos, desempeñando aquellas funciones establecidas por la ley. Los intentos de promover el servicio público de carrera para mejorar el perfil de los servidores públicos no han logrado su propósito y, generalmente, éstos son contratados sin considerar sus habilidades profesionales. Los ciudadanos del Municipio de Tzompantepec, Tlaxcala, frente a las carencias en los servicios públicos y a la falta de transparencia por parte de las autoridades municipales expresaron públicamente su inconformidad en repetidas ocasiones, resultado que se confirma a través de una muestra de 70 ciudadanos del Municipio. También se entrevistaron a nueve servidores públicos del Ayuntamiento, observándose poco conocimiento de sus funciones. Los resultados apuntan a una administración municipal con poca experiencia e insuficientemente preparada, lo que justifica la inconformidad de la población.

Palabras claves: PERCEPCIÓN CIUDADANA; SERVIDORES PÚBLICOS; MÉXICO; MUNICIPIOS.

Abstract: In Mexico, municipalities are the public body closest to the population that is in charge of guaranteeing citizens' well-being by performing those functions established by law. Attempts to promote public service career to improve the profile of public sector's employees have not succeeded, as they continue to be hired no matter their professional skills. The citizens of the Municipality of Tzompantepec, Tlaxcala, dealing with the deficiencies of public services and the lack of transparency by the municipal authorities, publicly expressed their dissatisfaction, a result confirmed through a sample of 70 citizens of the Municipality. Nine public servants of the Town Hall were also interviewed, exposing so far a limited knowledge of their functions. The results reveal that the municipal administration lack experience and insufficiently prepared, that validates the population's disagreement.

Keywords: CITIZEN PERCEPTION; MEXICO; MUNICIPALITIES; PUBLIC SECTOR EMPLOYEES.

[1] Universidad Autónoma del Estado de Tlaxcala, e-mail de contacto: maría.guadalupe.ruiz.carrasco@gmail.com

Introducción

Para una institución de cualquier orden de gobierno, la planeación para la gestión pública constituye una herramienta que permite alcanzar los propósitos con mayor efectividad al priorizar y organizar las acciones a emprender. La falta de planeación, acompañada por la escasez de personal calificado resta efectividad a la gestión de las acciones públicas.

La falta de experiencia y capacidades, que podría aminorarse a través de la implementación del servicio público de carrera, repercute en un deficiente ejercicio de las funciones a cargo del municipio, en el desempeño de los servidores públicos que redundan en la ineficacia en la toma de decisiones dirigidas a resolver las condiciones de marginación, pobreza que padece la ciudadanía.

A pesar de que en las últimas tres administraciones del Municipio de Tzompantepec (Tlaxcala) se hayan realizado los ejercicios de planeación plasmados en los Planes Municipales de Desarrollo (PMD) correspondientes, los ciudadanos ven limitadas las oportunidades de desarrollo, el acceso y la calidad de los servicios públicos, advirtiendo que el personal que se desempeña en la administración pública local no cumple con el perfil que demanda la función. Para ello, y frente a la inconformidad de la ciudadanía que se ha manifestado en repetidas ocasiones, se busca verificar si la percepción de la población está fundada al compararla con la preparación de los servidores públicos que se desempeñan en el Ayuntamiento a través de una muestra de ciudadanos y otra de los funcionarios municipales.

Después de la introducción, se presenta una breve revisión de la literatura que vierte sobre el rol de la planeación y el servicio público de carrera. Posteriormente, se analizan los datos oficiales del municipio que se contrastan con el sentir de la ciudadanía. La metodología y el levantamiento de la información por medio del trabajo de campo se presentan en la tercera sección, permitiendo fundamentar los hallazgos y la discusión correspondiente en la cuarta sección. Finalmente, se proporcionan las conclusiones, las observaciones y propuestas de política pública pertinentes.

Municipios y servicios públicos

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación, DOF 8 de mayo 2020), señala que el municipio es la base de la división territorial, de la organización política y administrativa de la entidad federativa y esta forma la división territorial y establece una segmentación dentro de cada uno de los Estados de la Federación. En este tenor, el artículo 2 de la Ley Municipal de Tlaxcala (Periódico Oficial del Estado, POE 30 diciembre 2016) indica que:

> el Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Tlaxcala. Se integra por la población asentada en su territorio y un Gobierno que tendrá por objeto procurar el progreso y bienestar de sus comunidades. Está investido de personalidad jurídica y administrará su patrimonio conforme a la ley.

Bajo un enfoque de gestión pública, un municipio encuentra su justificación de ser implementando estrategias de proximidad en pro de los intereses comunitarios, debido a que los servidores públicos están en grado de identificar con mayor precisión las demandas y carencias de la población. Se reconoce entonces que el municipio es la representación a menor escala del Estado, al contar con todos y cada uno de sus elementos: territorio, población y gobierno pero, con la ventaja de ser más cercana a la ciudadanía (Cienfuegos y Jiménez, 2012) por lo cual, según el mismo precepto legal, el municipio es la instancia encargada de implementar acciones y procurar servi-

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

cios con el objeto de procurar los intereses de sus habitantes. Para poder satisfacer las demandas de la ciudadanía, es menester considerar la esfera de competencia del municipio, así como el criterio de "interés municipal" que se desprende; es decir, lo que atañe a su población, y que por las capacidades administrativas, técnicas y presupuestales con que cuenta, debe atender para garantizar el bien común. La manifestación del bien común es consecuencia de "[los] actos y tareas [realizados por el Estado] en función a las atribuciones que le confiere la legislación, […] [es decir] con la necesidad de crear los medios para alcanzar los fines" (Fraga, 2002, p.13), por esta razón entonces, "el municipio es una forma en la que el Estado descentraliza los servicios públicos concernientes a una circunscripción determinada" (Fraga, 2002, p.85), permitiendo cumplir con el mandato de la Ley Municipal local.

Las funciones y servicios de competencia del orden municipal se establecen en razón de las facultades constitucionales plasmadas en el artículo 115, fracción III, que en términos generales abarcan:

> […] Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; Alumbrado público; Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; Mercados y centrales de abasto; Panteones; Rastro; Calles, parques y jardines y su equipamiento; Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio -económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Determinar, coordinar y proporcionar a los ciudadanos estos servicios de forma eficiente es el resultado esperado de un proceso de planeación en el cual converge el análisis del entorno (diagnóstico), de los recursos disponibles (presupuestales y humanos, entre otros) que permita alcanzar los resultados plasmados en el Plan Municipal de Desarrollo durante el trienio en el cual la administración municipal está a cargo del municipio. Es necesario señalar que, sólo en algunos casos, una sola intervención permite alcanzar a resolver una problemática de forma permanente; según el caso, pudiera ser factible alcanzar sólo una mejoría, ya sea por carecer de las funciones, capacidades o presupuesto para resolver problemas económicos y sociales, sobre todo cuando éstos son de índole estructural. En estos casos, debe intervenir el estado o la federación, según las facultades y las leyes en materia.

2.1 Planeación y recursos

La planeación permite organizar las acciones y los recursos disponibles para para alcanzar los objetivos del municipio al definir qué, cómo y cuándo hacerlo, así como las áreas responsables, asimismo, a través de la secuencia temporal de las acciones se fijan metas y objetivos. El primer paso de este ejercicio se realiza a comienzo de cada administración en el contexto nacional, estatal y municipal , plasmándose en el Plan Nacional/Estatal/ Municipal de Desarrollo[1] según corresponda.

Desde un punto de vista general, Cabanellas (1989, p.259) conceptualiza a la planificación como "el establecimiento de una estructura al servicio del progreso nacional o del bienestar público mediante la ejecución de obras, la intensificación productora, la creación o activación de instituciones…"; no obstante, se advierte una importante diferencia conceptual entre planificación y planeación. La primera consiste en un proceso destinado al desarrollo económico y social, mientras que la segun-

[1]A continuación, se utilizarán únicamente los acrónimos: PND (Plan Nacional de Desarrollo), PED (Plan Estatal de Desarrollo y PMD (Plan Municipal de Desarrollo) respectivamente.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

da es el instrumento de política que hace posible concretar acciones coherentes de crecimiento (Chapoy, 2003), mismo que se encuentra plasmado en la Ley de Planeación (art.3, párrafo 1, DOF 16 febrero 2018):

> Se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones […] en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país...[2]

Para llevar a cabo un ejercicio de planeación es indispensable realizar un diagnóstico que permita identificar las áreas de oportunidad que enfrenta la administración entrante y que constituye el punto de partida de cualquier plan de desarrollo. Por esta razón, el PMD[3] deberá estar alineado con el PED y el PND para poder aprovechar las sinergias entre las directrices de la política estatal[4] y nacional. Asimismo, debido a que el bienestar de la población es el fin último de los ejercicios de planeación, la participación ciudadana en los ejercicios de planeación de cualquier nivel es una consecuencia natural y que, además, refleja el fundamento democrático que rige a la sociedad (Serrano, 2015).

En cualquier orden de gobierno, la flexibilidad de un plan de desarrollo es una característica necesaria que responde a un componente estratégico al tener en cuenta que toda acción debe ser proporcional a los medios de los que se dispone y los fines que persigue. También, es necesario tener el control de las acciones realizadas por la administración pública con el fin de eficientar las funciones y legitimar la actuación, procurar la racionalización de los recursos, así como la participación de los diferentes actores sociales. De esta forma, será posible satisfacer las demandas ciudadanas, plasmadas en el plan como objetivos a lograr durante la administración (Cienfuegos y Jiménez, 2012).

La hacienda municipal está conformada por los ingresos, egresos, deuda pública y patrimonio del municipio. Los ingresos ordinarios son tributarios (impuestos, derechos) o no tributarios (productos, aprovechamientos) mientras que los extraordinarios son aquellos que el municipio recibe por otros órdenes de gobierno, ya sea desde la Federación (participaciones federales – ramo 28, 33) o del gobierno estatal (participaciones federales dispersadas a través del gobierno del estado, y trasferencias). Las participaciones federales más importantes son las del ramo 33, a saber, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) que representan un elevado porcentaje de los ingresos de los municipios. Al respecto, se observa que las transferencias federales, que incluyen participaciones y convenios a nivel nacional, en promedio, alcanzan el 71.2% de los ingresos municipales, mientras que los recursos propios complementan el restante 28.8%. La dependencia presupuestal de los municipios debido a su incapacidad de cobro de los aprovechamientos – servicio de agua e impuesto predial principalmente – es evidente (Auditoría Superior de la Federación, 2018), lo cual reduce el margen de acción con el cual cuenta el municipio para dar cumplimiento a la prestación de sus diferentes servicios.

[2]La Ley Nacional de Planeación en su artículo 3o., primer párrafo, establece la definición de Planeación Nacional de Desarrollo.
[3]La publicación del Plan Municipal de Desarrollo, una vez ratificado por el congreso local, es obligatoria y se establece en los artículos 17, 41 fracciones XXIII y 92 de la Ley Municipal para el Estado de Tlaxcala.
[4]Esta alineación, en virtud de que la política nacional es la rectora del desarrollo, aplica también para el PED respecto al PND.

Capacidades Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Una vez evaluada la disponibilidad de recursos municipales, con fundamento en la CPEUM, y en los ordenamientos jurídicos locales, este orden de gobierno identifica la forma de administración para la prestación de los servicios, misma que puede ser:

1) Directa – cuando hay suficiencia presupuestal y capacidad administrativa de la organización; al comprometer recursos humanos, materiales y financieros, de ellos depende que el servicio se brinde de forma eficaz, equitativa y continua.[5]

2) Indirecta – en caso que no se cuente con suficiencia presupuestal o capacidad. Bajo esta figura, el municipio, manteniendo la titularidad, dirección, vigilancia y regulación de la función de los servicios públicos, resuelve la prestación o ejecución de los servicios/funciones por medio de una concesión o colaboración con particulares, convenio con el Estado o la Asociación Intermunicipal

2.2 Recursos humanos y profesionalización del servicio público

Como mencionado anteriormente, de acuerdo a la ley, garantizar los servicios públicos es una función inherente de la autoridad municipal, independientemente de quién los proporcione o ejecute – es decir, ya sea una administración directa o indirecta para la prestación de los servicios –, por lo cual, el municipio deberá contar con recursos para ejecutar aquellas tareas que garanticen una oferta eficaz, continua y conmensurada a las necesidades.

En el orden municipal, la profesionalización del servidor público, o el Servicio Público de Carrera (SPC) ha presentado diversos obstáculos como la corta duración de la administración y los criterios de selección del personal basados más en la lealtad y cercanía con el presidente municipal que en las capacidades de los servidores públicos (Reséndiz, 2016). *De facto*, la selección de los colaboradores cercanos al Presidente Municipal frecuentemente radica en el liderazgo político del alcalde, quien asume como una prerrogativa del cargo el nombramiento discrecional de los funcionarios. No obstante, como lo menciona Arellano (2008, p.146) "Cuando hablamos de servicio civil no estamos entendiendo solamente una institución administrativa, sino también política" por lo cual se reconoce abiertamente que no es posible separar la injerencia entre ambas instituciones. No sorprende entonces que, a pesar de que las legislaturas estatales hayan promulgado leyes para impulsar el SPC, en la práctica, las administraciones públicas se construyen en torno a la lealtad política y, consecuentemente, no redimen su debilidad en cuanto a su capacidad de acción, administración y gestión de los recursos. Por estas razones, los beneficios del SPC, en cuanto a la separación entre la esfera política y administrativa (mayor continuidad en el cargo, experiencia e imparcialidad, menores costos de implementación de los programas y políticas públicas), no pueden alcanzarse, redundando en mayores ineficiencias, tanto a nivel de políticas públicas como financieras (Guerrero, 2000).

Al respecto, aunque el nivel de escolaridad de las autoridades municipales sea un indicador imperfecto de la preparación para desempeñar un cargo público por no tener en cuenta la experiencia o la especialización para una determinada función, los datos del *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017* reflejan sólo un pequeño avance respecto a lo señalado por Merino (2006, p.2) a pesar de que haya transcurrido aproximadamente una década. De acuerdo al Censo, el análisis del nivel académico de las autoridades municipales durante el 2016 permite observar que a nivel nacional sólo una minoría de los Presidentes Municipales tenía un posgrado, la mitad tenía licenciatura, y casi un 38% preparatoria o menor (Tabla 1). Este mismo ordenamiento, se repite para los síndicos y los regidores, quienes ostentan una menor preparación a nivel superior y mostrando mayores porcentajes en los grados escolares más bajos.

[5]Por su propia naturaleza, algunos servicios (agua potable y alcantarillado, alumbrado público, seguridad pública y tránsito, y el servicio de mantenimiento de calles, parques y jardines) son generalmente administrados de esta forma.
[6]La disposición de residuos sólidos es comúnmente administrada de esta forma cuando el número de viviendas es relativamente bajo o cuando las limitaciones presupuestales no permiten la inversión en los vehículos para su recolección.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Tabla 1.
Comparativo de los niveles escolares de las autoridades municipales (porcentajes).

	Presidente Municipal o Alcalde		Síndico Municipal		Regidores		Total	
	Nacional	Tlaxcala	Nacional	Tlaxcala	Nacional	Tlaxcala	Nacional	Tlaxcala
Primaria	11.18	3.33	14.99	5.00	15.17	9.14	14.72	7.87
Secundaria	11.43	13.33	16.10	10.00	20.12	23.43	18.72	20.43
Preparatoria	15.54	13.33	18.52	30.00	20.60	23.71	19.82	23.19
Licenciatura	50.33	65.00	43.21	53.33	36.22	39.14	38.55	44.26
Posgrado	8.35	5.00	5.71	1.67	4.99	4.29	5.44	4.04
No aplica*	3.17	0.00	1.46	0.00	2.89	0.29	2.76	0.21

Total de autoridades municipales: 22,533 (nacional) y 470 (Tlaxcala).

* Cursando el nivel escolar, no titulado, no especificado.

Fuente: INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017.

Respecto a los datos nacionales, las autoridades municipales del estado de Tlaxcala presentan mayores porcentajes en los niveles de escolaridad profesional, así como en los niveles escolares más bajos (en particular para síndico y regidores). Así, el cuerpo colegiado de los municipios en Tlaxcala (Cabildo), en el cual participan todos los antes mencionados más los Presidentes de Comunidad (elegidos de forma democrática en cada comunidad con base en la popularidad) con voz y voto (Ley Municipal de Tlaxcala, artículo 3), aparentan adolecer en cuanto a preparación formal y podrían carecer de argumentos para contrarrestar algunas decisiones poco convenientes promovidas por el Presidente Municipal.

2.3 Características del municipio

El Municipio de Tzompantepec, se localiza al oriente del estado de Tlaxcala y cuenta con 16,359 habitantes (INEGI - Encuesta Intercensal 2015) distribuidos en el espacio geográfico de las 5 comunidades que lo integran: San Andrés Ahuashuatepec, San Juan Quetzalcoapan, San Mateo Inophil, San Salvador Tzompantepec (cabecera municipal), y Xaltianquisco.

Entre el 2000 y 2015 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2015) señaló un notable mejoramiento de las carencias sociales; no obstante, el municipio pasó de un grado de rezago social "muy bajo" a "bajo" en 2015. Por cuanto concierne a la pobreza (Tabla 2), entre 2010 y 2015 se observó una reducción en los porcentajes de la población en pobreza y en pobreza extrema del -7.59% (689 personas) y -6.33% (967 personas) respectivamente, aunque en 2015 más del 46% de la población todavía se encontraba en pobreza (7,803 personas, con 1.8 carencias en promedio), y el 2.63% en pobreza extrema (con 3.3 carencias en promedio). Si bien, el porcentaje de personas en pobreza moderada y vulnerable por carencias sociales se redujo, el número de personas aumentó (278 y 210 personas respectivamente). Aun cuando 7 de cada 10 personas en el municipio presentaban al menos una carencia social (70.2%), sólo 1 de cada 10 carecía de tres o más (10.6%). De acuerdo a los datos, en el municipio se detectó un bajo ingreso; 6 de cada 10 personas no alcanzaban la línea de bienestar (59.4%) y casi 1.5 de cada 10 (14.9%) no lograba cubrir sus necesidades básicas.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Tabla 2.
Pobreza y rezago social

	%		Personas		Carencias promedio	
	2010	**2015**	**2010**	**2015**	**2010**	**2015**
Población en pobreza	54.01	46.41	8,492	7,803	2.3	1.8
Población en pobreza extrema	8.96	2.63	1,409	442	3.6	3.3
Población en pobreza moderada	45.05	43.79	7,084	7,362	2.0	1.7
Población vulnerables por carencias sociales	24.11	23.80	3,791	4,001	1.9	1.6
Población con al menos 1 carencia social	78.1	70.2	12,283	11,804	2.2	1.7
Población con 3 o más carencias sociales	25.8	10.6	4,056	1,778	3.5	3.2
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	62.3	59.4	9,793	9,979	2.0	1.4
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	21.3	14.9	3,342	2,501	2.4	1.6

Fuente: CONEVAL (2015).

Según el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social[7] (SEDESOL, 2017; 2010) entre 1990 y 2015 se observó una consistente reducción del rezago educativo, la carencia por acceso a los servicios de salud y de las carencias asociadas a la calidad, espacios y servicios básicos en la vivienda.

Los esfuerzos para abatir la pobreza y garantizar el ejercicio de los derechos sociales reflejan una consistente disminución de las carencias pues, mediante un comparativo entre 2010 y 2015, se aprecia que la mayor disminución fue en la carencia de acceso a los servicios de salud, del 36.75 al 12.6% (-24.15%). Asimismo, se redujo la carencia por servicio de drenaje en la vivienda (del 11.25 al 6.5%) y el hacinamiento, (de 9.3 a 5.2%).

De lo anterior, se deduce que una acertada aplicación de recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) por el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) y el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) –, permitiría reducir aún más el rezago social[8], mejorando los indicadores de pobreza en el municipio. A pesar de un importante mejoramiento en todos los indicadores del rezago social a nivel municipal en el período 2010-2015, el acceso al agua entubada, drenaje, material de techos en la vivienda y en menor medida, pero por eso menos importante, acceso a electricidad, siguen siendo unas importantes áreas de oportunidad.

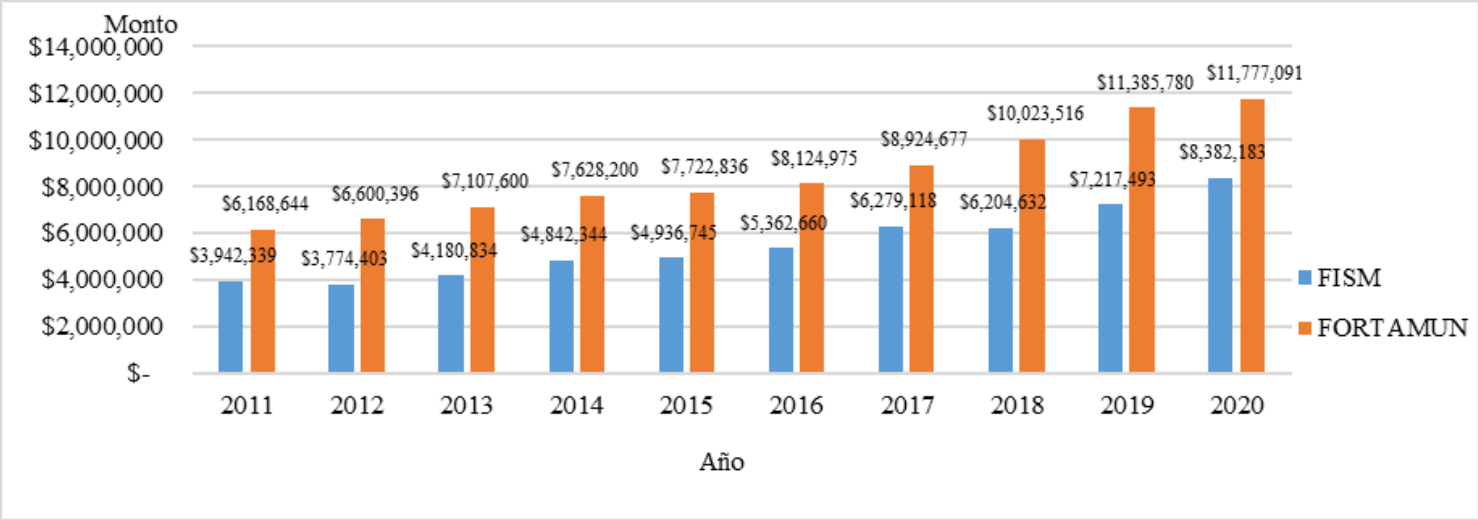
Al respecto, el Cuadro 1 indica los montos recibidas por el Municipio entre 2011 y 2020 de las participaciones federales por concepto de FISM y FORTAMUN observándose la disponibilidad creciente de recursos para abatir el rezago social y mejorar la infraestructura comunitaria (Raccanello y Ruiz**,** 2019; 2018) y que ha sido acompañado por la disminución de las carencias, según lo reportado por el CONEVAL (2015) y SEDESOL (2017).

[7]Este informe se emite por la Secretaría de Bienestar (antes SEDESOL), a través de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional, en atención al artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, desde el 2014. El objetivo es orientar la aplicación de las aportaciones federales, que reciben las entidades federativas y los municipios del país con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), hacia el financiamiento de obras y acciones sociales básicas que beneficien directamente a la población en pobreza extrema o en condición de alto y muy alto rezago social, así como a la población que radica en las zonas de atención prioritaria.

[8]De acuerdo con Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (DOF 13 marzo 2020), los gobiernos locales deben utilizar los recursos del FAIS para el financiamiento y realización de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en Zonas de Atención Prioritaria.

Capacidades Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Cuadro 1.
Participaciones Federales (2011-2020) Municipio de Tzompantepec



Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficialía Mayor del Gobierno de Tlaxcala (2020).

No obstante, si de forma teórica, a mayor presupuesto se espera un mayor avance, también se observa que un mayor volumen de participaciones fomenta también la pereza recaudatoria de los municipios (Mendoza, 2019), aumentando así la dependencia fiscal de otros órdenes de gobierno.

2.3.2 Percepción de la ciudadanía

Los desafíos del crecimiento económico y de la procuración del bienestar, señalados en la Ley Municipal de Tlaxcala, requieren de la interacción entre diferentes actores, evitando el ejercicio unilateral por parte del gobierno. Aunque los datos presenten un panorama tendencialmente alentador, la percepción de los habitantes del Municipio de Tzompantepec en torno al nivel de los servicios en sus comunidades en los últimos diez años (2008-2018) es insatisfactoria, al afirmar que el desarrollo ha sido insuficiente y el actuar de la autoridad municipal deficiente.

Esta percepción sobre el actuar de las autoridades municipales se fundamenta en al menos los siguientes puntos, algunos de los cuales han trascendido en redes sociales y en los medios de comunicación:

- La ciudadanía percibe el actuar de las autoridades tanto a nivel comunidad como en la cabecera municipal con problemas de trasparencia debido a una insatisfactoria rendición de cuentas (E-Consulta Tlaxcala, 2019; Agenda Tlaxcala, 2015).
- El servicio de agua potable es deficiente e insuficiente y se ha convertido en un reto para la autoridad municipal que ha delegado la administración del servicio a las y los Presidentes de Comunidad y, en otros, a los comités ciudadanos. Al momento, todavía no se logra ni la calendarización oportuna del servicio, ni garantizar que la calidad de éste sea oportuna, detectándose problemas de transparencia en el uso de los recursos (El Sol de Tlaxcala, 2020).
- Un número importante de vialidades se encuentra en mal estado (pavimentos, adoquines, terracerías), del mismo modo, no todas cuentan con banquetas, ni drenaje pluvial lo que contribuye a encharcamientos y al deterioro a las mismas. Se

Capacidades Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

detecta escasez de alumbrado público en muchas vialidades (Ayuntamiento de Tzompantepec, 15 de junio 2017 - Nota de prensa).

La inseguridad es el resultado de la selección de los elementos que conforman el cuerpo de policía municipal y la falta de asignación de presupuesto a la seguridad pública. En torno a los recursos humanos, la mayoría de los elementos operativos no cuentan con los conocimientos relativos a la seguridad pública (prevención de conductas delictivas, primeros respondientes, derechos humanos y conocimientos sobre vialidad). Esto porque el personal se integra por personas cuyas opciones de empleo son limitadas, pocos de ellos tienen auténtica vocación de servicio y capacitación; asimismo, los procesos de reclutamiento no están exentos de incentivos clientelares. La insuficiente asignación presupuestal impone que el personal no cuente con los recursos suficientes para prestar el servicio: vehículos, armamento, uniformes y capacitación. Lo anterior incide en la capacidad institucional y en las competencias de los uniformados en la prestación y garantía del servicio (El Sol de Tlaxcala, 2018; Entrevista a un elemento de Seguridad Pública del Municipio, octubre 2018).

Con base en estas observaciones, si bien el aspecto presupuestal pudiera ser un elemento que obstaculiza el cumplimiento de estas tareas, cabe analizar si la percepción ciudadana se asocia con una probada falta habilidades y/o experiencia tanto por parte de los tomadores de decisiones a nivel municipal como a nivel descentralizado de las Presidencias de Comunidad.

Metodología y resultados

Para confirmar la percepción de los habitantes del municipio se levantó una muestra de 70 observaciones (margen de error del 10% y un nivel de confianza del 90%) a los ciudadanos distribuidos en las 5 comunidades del municipio: San Andrés Ahuashuatepec (14 encuestas), San Juan Quetzalcoapan (14), San Mateo Inhopil (5 observaciones), San Salvador Tzompantepec (21), y Xaltianquisco (16) durante el mes de marzo del 2017.

El cuestionario consta de 2 apartados: a) características socioeconómicas del encuestado y, b) percepción de la planeación, actividad y resultados de la administración municipal. En este segundo apartado se enfoca en conocer el punto de vista del encuestado en torno a distintos aspectos de la administración pública del municipio. En particular, si ésta identifica las necesidades sociales, si se percibe imparcialidad en la implementación de acciones y programas, así como si éstas se planean y/o si hay continuidad a las acciones de gobiernos anteriores. También, se investiga la percepción de los encuestados respecto al desarrollo del municipio y el rezago social.

Adicionalmente, después de haber solicitado y obtenido el permiso al Ayuntamiento del Municipio de Tzompantepec (Administración 2016-2021), se aplicó un cuestionario a los funcionarios que forman parte y que acompañan el proceso de tomas de decisiones del Ayuntamiento. En este caso, se busca conocer el perfil de los servidores públicos referente a su nivel de escolaridad, experiencia laboral previa, el nivel de conocimiento sobre normatividad aplicable a sus funciones, así como las facultades del cargo, la comunicación entre las áreas, el logro de metas y objetivos, capacitación, planeación y disponibilidad de recursos.

Aun cuando responder al cuestionario era una decisión voluntaria y anónima (se obtuvieron sólo nueve respuestas)[9], el objetivo consistía en analizar el nivel de profesionalización de los servidores públicos para poder así compararlo con la percepción de los ciudadanos en torno a la eficacia de las acciones de planeación-ejecución gubernamental.

[9]El organigrama del municipio no reporta el número de servidores públicos adscritos al municipio por cada dirección/área por lo cual no es posible poder indicar el porcentaje de respuestas que, no obstante, es evidentemente bajo. El directorio municipal tampoco proporciona información alguna.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Resultados percepción ciudadana

De los 70 encuestados el 53% son mujeres, y el restante 47% hombres. La edad promedio es de 41.6 años (IC 95%: 37.8 – 45.5). La mayoría afirmó estar casada o vivir en unión libre (54.29%), las y los solteros corresponden a la segunda categoría más frecuente (22.86%), siguen los separados/divorciados (7.14%) y viudos (4.29%). En cuanto al nivel escolar, la mayoría tiene educación básica (50.1% de la muestra). No obstante, el 41.4% reportó contar con estudios medios o superiores - preparatoria (21.4%) y universidad (20%) -; sólo 3 personas indicaron carecer de educación formal.

El 47.14% (33 observaciones) afirma trabajar y recibir regularmente un salario mientras que el 45.71% (32 observaciones) no recibe remuneración alguna, principalmente por desempeñar labores domésticas o por carecer de empleo (Tabla 3). El ingreso total per cápita en el municipio es bajo; en 2010 alcanzaba sólo los 2,169 pesos mensuales (CONEVAL, 2013).

Tabla 3.

Ocupación

	Obs.	**%**
Trabaja y recibe un salario	33	47.14%
No contestó	5	7.14%
No recibe salario	32	45.71%
Total	**70**	**100%**
No recibe salario porque:		
Trabaja en el hogar	15	46.88%
Desempleado	14	43.75%
Jubilado	2	6.25%
Estudiante	1	3.13%
Total	**32**	**100%**

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio de campo.

Las y los ciudadanos encuestados consideran que las autoridades municipales no siempre logran identificar los problemas del municipio (Tabla 4), de hecho, si bien la mayoría se inclina por una posición intermedia, la inconformidad es evidente. Posiblemente, esto se deba a que no se reconocen/identifican en la elaboración de las directrices municipales plasmadas en el PMD 2016-2021 debido a una baja afluencia en la recopilación de las propuestas ciudadanas y cuya elaboración fue encargada a un despacho externo.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Tabla 4.

Sensibilidad de las autoridades a los problemas sociales

¿Las autoridades del Municipio de Tzompantepec identifican las problemáticas y necesidades sociales?	Obs.	%
Siempre	4	5.71%
Frecuentemente	5	7.14%
A veces	27	38.57%
Raramente	10	14.29%
Nunca	24	34.29%
Total	**70**	**100%**

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio de campo.

A pesar de haber sido raramente demostrada ante las autoridades competentes (el caso de la Comunidad de San Juan Quetzalcoapan provocó que la Presidencia de Comunidad estuviera cerrada más de un año por las inconformidades ciudadanas), es común la percepción que las autoridades actúen de forma discrecional en la aplicación de acciones y programas, lo cual se confirma en los resultados obtenidos (55.71% de los entrevistados), mientras que sólo 1 de cada 10 entrevistados (11.43%) afirma que hay imparcialidad (Tabla 5).

Tabla 5.
Actuación de la autoridad municipal

En este Municipio ¿la autoridad actúa de manera imparcial en la administración de acciones y programas?	Obs.	%
Siempre	3	4.29%
Frecuentemente	5	7.14%
A veces	23	32.86%
Raramente	20	28.57%
Nunca	19	27.14%
Total	**70**	**100%**

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio de campo

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

En su gran mayoría (55.71%) la población encuestada no logra identificar si las acciones del ayuntamiento son planeadas, mientras que el 25.71% se manifiesta por la negativa (Tabla 6). Incluso cuando estos hallazgos pudieran asociarse con un escaso interés por parte de la población con relaciones las acciones públicas realizadas (véase también la Tabla 8), aparentemente la población tiene la noción teórica sobre el ejercicio de planeación previsto por la ley.

Tabla 6.
Planeación de las acciones

¿Percibe como planeadas las acciones emprendidas?

	Obs.	**%**
No	18	25.71%
Si	13	18.57%
NS/NC	39	55.71%
Total	**70**	**100%**

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio de campo.

En este sentido, de acuerdo a la Tabla 7, aunque la mayoría de los encuestados sepa teóricamente qué es un PMD (60%), desconoce si la administración actual ha cubierto este requisito (76%) (Tabla 8).

Tabla 7.
Conocimiento del PMD

¿Sabe qué es un Plan Municipal de Desarrollo?

	Obs.	**%**
No	28	40%
Si	42	60%
Total	**70**	**100%**

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio de campo.

ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Tabla 8.
Existencia del PMD

¿Sabe si el Municipio de Tzompantepec cuenta con un plan de desarrollo?		
	Obs.	**%**
No	53	76%
Si	17	24%
Total	**70**	**100%**

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio de campo.

No obstante, es evidente que la población entrevistada percibe claramente que cada administración tiene sus propias prioridades. Más del 70% de los encuestados indica la falta de continuidad en dichas acciones entre las administraciones (Tabla 9), práctica que parece responder más a un intento para que la ciudadanía reconozca las buenas intenciones de la nueva administración, que a un cuidadoso proceso de evaluación y selección de aquellas que merecen sobrevivir por los resultados alcanzados.

Tabla 9.
Continuidad de las acciones

¿Las acciones que se emprenden pueden ser consideradas como la continuación de las que realizó (o realizaron) la(s) administración(es) previa(s)?		
	Obs.	**%**
Siempre	4	5.71%
Frecuentemente	5	7.14%
A veces	11	15.71%
Raramente	12	17.14%
Nunca	37	52.86%
NS/NC	1	1.43%
Total	**70**	**100%**

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio de campo.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

La discrecionalidad en la toma de decisiones se confirma también en el otorgamiento de beneficios a la población ya que 6 de cada 10 encuestados (58.57%) considera que existen sesgos en la distribución (Tabla 10). En particular, para esta administración (2016-2021) la composición del Cabildo, órgano supremo para la toma de decisiones del municipio, se compone por integrantes de las Presidencias de Comunidad más pobladas. Si bien esta conformación se fundamenta en el espíritu democrático de representatividad ciudadana, es necesario que también las Comunidades más pequeñas sean representadas. De otra forma, los intereses personales para la construcción de una carrera política a futuro pueden sesgar la actual implementación de los recursos hacia las Comunidades de residencia de los tomadores de decisión permitiendo que se amplíe la brecha entre las comunidades, lo cual justificaría la preocupación manifestada por los pobladores.

Tabla 10.
Aplicación de los recursos

¿Hay algún tipo de sesgo en la aplicación/ejecución de beneficios en el municipio?		
	Obs.	**%**
Siempre	14	20.00%
Frecuentemente	27	38.57%
A veces	13	18.57%
Raramente	6	8.57%
Nunca	9	12.86%
NS/NC	1	1.43%
Total	**70**	**100%**

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio de campo.

La percepción negativa en torno a la administración municipal se agudiza con relación a las capacidades de los servidores públicos que ahí se desempeñan (Tabla 11). Menos del 5% de los encuestados considera que los funcionarios cuentan con las competencias necesarias respecto al 51.43% que opina lo contrario. Debido a que las determinantes del desempeño de un servidor público se reconducen a factores estructurales y características individuales (Cavalcante, Lotta y Yamada, 2018), el Ayuntamiento puede – y debería – intervenir para reducir aquellos obstáculos que entorpecen las actividades del personal que ahí se desempeña, eventualmente capacitándolo o simplificando los procesos, cuando no se haya seleccionado el mejor perfil para el desempeño de cargo.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Tabla 11.
Competencia de los servidores públicos

¿Considera usted que el personal que se encarga de prestar los servicios municipales tiene las competencias necesarias para desempeñarse en el cargo?		
	Obs.	**%**
Siempre	1	1.43%
Frecuentemente	2	2.86%
A veces	31	44.29%
Raramente	17	24.29%
Nunca	19	27.14%
Total	**70**	**100%**

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio de campo.

La percepción en torno al desarrollo del municipio (Tabla 12) revela que los encuestados no perciben un avance relevante en la última década, al haberse mantenido (50%) o que ha avanzado poco (30%).

Tabla 12.
Desarrollo municipal

¿Qué tanto se ha desarrollado el Municipio de Tzompantepec en los últimos 10 años?		
	Obs.	**%**
Ha avanzado mucho	1	1.43%
Ha avanzado poco	21	30.00%
Se ha mantenido	35	50.00%
Ha retrocedido un poco	11	15.71%
Ha retrocedido mucho	2	2.86%
Total	**70**	**100%**

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio de campo.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Para ellos, las prioridades en el Municipio se concentran en materia de seguridad, infraestructura y empleo; éstas son las mencionadas más recurrentemente y que corresponden aproximadamente al 35% de la muestra para cada una de las necesidades (Tabla 13). Estos resultados no sorprenden a la luz de la situación detectada entre la ciudadanía y por la reportada por el CONEVAL (2015, 2013) que hacen manifiesta la insuficiencia de oportunidades laborales, así como de acceso a satisfactores inmediatos.

Tabla 13.

Necesidades del municipio

¿Qué hace falta para que se detone el desarrollo del municipio? Más…		
	Orden de preferencia	**Menciones (frecuencia)**
Seguridad	1	25
Infraestructura	2	25
Empleo	3	24

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio de campo.

Asimismo, como resultado de un ejercicio propositivo, se investigó en torno a qué debería hacer la autoridad municipal para poder detonar el potencial del municipio. Las menciones más frecuentes (Tabla 14) se enfocaron en: reducir la corrupción, mayor sensibilidad a las necesidades y contar con funcionarios capacitados para el desempeño de sus funciones. Es relevante señalar que, también en este caso, las menciones coincidieron para más del 38% de la muestra y que todas ellas están recaen en el ámbito de la transparencia y rendición de cuentas. Todas estas características corresponden a los servidores públicos, mientras que no resultaron entre los aspectos más frecuentemente mencionados aquellas ligadas al presupuesto o recursos otorgados a través de programas de gobierno.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Tabla 14.
Actuación de la autoridad municipal

¿Qué falta a la autoridad municipal para detonar el potencial del municipio y promover el desarrollo del mismo y sus habitantes?		
	Orden de preferencia	**Menciones (frecuencia)**
Menor corrupción	1	27
Más sensibilidad a las necesidades	1	27
Funcionarios capacitados	2	26

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio de campo.

La opinión de los pobladores resulta congruente al consideran que un mayor bienestar pudiera alcanzarse a través de más y/o mayor empleo, infraestructura y seguridad (Tabla 15); los mismos elementos previamente mencionados en cuanto a las necesidades del municipio. Se desprende entonces que, incluso cuando la población encuestada pudiera contar con someros conocimientos en cuanto a planeación, logra identificar con claridad los elementos prioritarios que permitirían un mayor desarrollo y que se verían reflejados en una mejoría de su calidad de vida. Merece señalar que a pesar de la carencia de recursos – en el municipio, durante 2015 más del 46% de la población se encontraba en pobreza (2.63% en pobreza extrema) – , no se hace referencia a la obtención de transferencias/apoyos por parte del gobierno, lo cual deja entrever que los encuestados no esperan una actitud paternalista por parte del gobierno.

Tabla 15.
Necesidades y bienestar

Según usted, ¿cómo se puede mejorar para contribuir a la procuración de bienestar, desarrollo económico y progreso? Proporcionando más/mejores…		
	Orden de preferencia	**Menciones (frecuencia)**
Empleo	1	24
Infraestructura	2	23
Seguridad	3	21

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio de campo.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Como mencionado anteriormente, el CONEVAL calificó el municipio en un bajo nivel rezago social; al respecto, la percepción coincide sólo en un 34% con la medición oficial, ya que el 64.15% considera que esté peor (rezago social: muy alto, alto y medio) (Tabla 16). Aunque no se pretenda que la mayoría de la ciudadanía conozca la forma oficial de determinar el nivel de rezago social, este resultado preliminar abre una reflexión en torno a la concepción institucional del término y la percepción de éste por parte de la población. Como referencia, se considere el acceso a agua potable[10] ; hay una gran diferencia entre contar con el acceso (el indicador utilizado por el CONEVAL) y la percepción de rezago social (marginal) derivada por la interrupción del suministro durante 15 días. Posiblemente, la calidad del servicio, mas no necesariamente la falta de conexión a servicios básicos, impacte de forma negativa a la percepción de forma importante.

Tabla 16.
Rezago social percibido

¿Según usted cuál es el nivel de rezago social en el municipio?		
	Obs.	**%**
Muy bajo	1	1.43%
Bajo	18	25.71%
Medio	19	27.14%
Alto	8	11.43%
Muy Alto	7	10.00%
Ns/Nc	17	24.29%
Total	**70**	**100%**

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio de campo.

Resultados experiencia y habilidades de los servidores públicos municipales

El cuestionario para servidores públicos estaba dirigido a todas las direcciones del Ayuntamiento después de haber recibido la autorización correspondiente; no obstante, se aplicó a únicamente a las de Proximidad social, Seguridad, Obras públicas y Tesorería, que fueron las únicas dispuestas en contestarlo durante el mes de marzo de 2017.

Al momento de la aplicación, el comportamiento del personal de las áreas mencionadas fue ambiguo y desinteresado. De los 9 cuestionarios aplicados: 3 corresponden al área de Proximidad Social[11] (Director, Subdirector, y el Juez Municipal), 5 el área de Obras públicas (Director, Jefe de departamento y 3 Auxiliares) y 1 a la Tesorería (Jefe de departamento).

[10]El rezago social se obtiene de la ponderación de las mediciones de educación, salud, servicios básicos y calidad y espacios en la vivienda.

[11]El Juez Municipal se facultó para responder a título de esta Dirección.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

El nivel de escolaridad de los servidores públicos es de preparatoria, con la excepción del Juez Municipal (licenciatura) y del Subdirector del área de Proximidad Social (licenciatura sin terminar). Por un lado, se observa una limitada experiencia laboral en el sector público por parte de los 9 encuestados (promedio: 3.3 años), con la excepción del Jefe de Tesorería (10 años), un Auxiliar de Obras públicas (9 años) y el Director de Obras públicas (5 años). Por otro, merece señalar que tres servidores públicos no contaban con ninguna experiencia en este campo laboral. También, la mayoría de aquellos que cuentan con experiencia previa en el sector público también mostraron antigüedades entre los 6 y 9 años en el sector privado; pero esto sólo para 3 de los 9 encuestados. Los que no tenían experiencia en el sector público tampoco mencionaron contar con ella en el sector privado.

Si bien, 8 de los 9 encuestados saben el número de cargos que integran su área, sólo 4 pudieron mencionar cuáles son, y sólo 5 de los 9 saben el número de personas integran su área (!). El desconocimiento en torno a si las tareas se encuentran establecidas en alguna disposición normativa prevale para la mayoría (5 de los 9 entrevistados); y no sorprende que 7 de los 9 no conozcan las disposiciones normativas que regulan su cargo. Es decir, los servidores públicos aparentan no conocer ni los fundamentos jurídicos de sus decisiones, ni el área en la cual se desempeñan diariamente, aunque 4 de los 9 indicaron conocer (sin que fueran mencionadas) las facultades que alguna disposición le confiere a su cargo.

La falta de conocimiento en torno al ámbito de funciones y su fundamento se recrudece al sondear si el área en la cual el servidor público se desempeña, cuenta con alguna disposición normativa que regule su actividad; 4 de los 9 afirmaron que esta disposición existe[12], pero sólo el Juez Municipal (con referencia a la Dirección de Seguridad Pública) pudo mencionarlas.

Desde el punto de vista de la planeación de las actividades, 7 de los 9 servidores públicos identifican la autoridad municipal que la realiza, siendo apegada al PMD y revisándose periódicamente el avance. Asimismo, del total de los entrevistados sólo 5 están/han estado involucrado en dicho ejercicio.

La mayoría de los servidores públicos (6 de los 9) están conscientes que sus acciones tienen un impacto en el municipio, resultados que se acompañan por una buena comunicación entre el área de planeación y las otras áreas. No obstante, sólo 2 de los 9 saben qué área(s) le(s) reporta(n) y en 1 caso de 9 se menciona correctamente a qué área(s) debe reportar.

Los entrevistados informaron que hay suficientes – aunque reconocieron que no son excelentes – competencias/ habilidades de los colaboradores en el área de trabajo y en 4 de 9 casos saben de la actual existencia de programas de capacitación, a los cuales 6 de los 9 tuvieron acceso en algún momento, reportándose modestos resultados como consecuencia de éstos. No obstante, en el área de planeación, la programación de las actividades, la disponibilidad de recursos humanos y financieros, no es constante y cuando no impide poder realizar las actividades, las atrasa.

4. Discusión

Las deficiencias en cuanto a la preparación y a la experiencia de los servidores públicos hacen reflexionar en torno a la calidad del proceso de planeación, ejecución, efectividad y evaluación/seguimiento de las acciones en el Municipio, debido a que sólo una diminuta parte del personal encuestado parece cumplir con el perfil que demanda el cargo para atender las demandas de la población. Bajo esta perspectiva, la percepción de los ciudadanos – a pesar del desconocimiento normativo – es fundamentalmente correcta, aún cuando los pobladores sólo pueden observar una limitada capacidad para resolver problemas por parte de la autoridad municipal o en las interacciones con ella.

[12] Por ejemplo, para la Dirección de Obras Públicas, se esperaría que los funcionarios conocieran al menos la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Tlaxcala

Capacidades Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

En cuanto a la operatividad y eficacia de las acciones, la experiencia que cada uno de los funcionarios tiene para el cargo es determinante para poder ejercer las funciones inherentes; no obstante, los contados servidores públicos que la poseen la adquirieron durante la administración anterior (2014-2016) y de forma fundamentalmente empírica. Es más, debido a que los servidores públicos desconocen no sólo el área de su trabajo, sino también sus funciones y los fundamentos legales de sus acciones y facultades no es posible descartar la aplicación discrecional de los apoyos como señalado por parte de la población encuestada. La combinación de un amplio desconocimiento por parte de los servidores públicos, por un lado, y su falta de experiencia por otro, se resume en una muy deficiente respuesta para la resolución de las demandas ciudadanas que se manifiesta en la insatisfacción de los pobladores.

Aunados a las carencias operativas y de comunicación, los escasos recursos humanos, financieros y materiales, podrían no estar siendo utilizados de forma eficiente en pro del desarrollo del municipio, sino – en el peor de los casos – de forma discrecional. La percepción relacionada con la falta de habilidades de los servidores públicos por parte de la población se complementa así con las restricciones presupuestales que inciden en los tiempos de respuesta de las autoridades. En este sentido, se observa que la apreciación de los pobladores resulta estar fundamentada.

A pesar de lo anterior, la ciudadanía encuestada considera que el municipio presenta un mayor nivel de rezago social respecto al medido por el CONEVAL, lo cual puede deberse al resultado de una inevitable comparación respecto a otros municipios que se encuentran mejor posicionados[13], ya que el aspecto subjetivo que prevalece respecto al objetivo[14] (Heyink, 1993).

Consecuentemente, de acuerdo con los hallazgos, el aspecto más preocupante es la limitada respuesta que puede proporcionar el municipio como institución a las demandas ciudadanas, la cual se asocia con no poder cumplir con el mandato que el artículo 2 de la Ley Municipal para el Estado de Tlaxcala señala. La evidencia apunta que las inevitables restricciones presupuestales toman entonces un rol secundario y fundamentalmente exógeno por no estar bajo el control del municipio. Sin embargo, lo que se supone esté bajo la responsabilidad del municipio, tal como la selección del recurso humano destinado a desempeñar las funciones, no responde a las necesidades técnicas requeridas por el puesto y, consecuentemente, la asociación con su ineficiencia e ineficacia en la toma de decisiones, así como en sus labores, es manifiesta.

Aunque el SPC sea evidentemente ausente, la administración municipal debería alejarse de las obsoletas prácticas de contratación que menosprecian las habilidades de los servidores públicos y que privilegian otros factores que, en el mejor de los casos, no abonan al desempeño de las funciones encomendadas. No obstante, como lo menciona Arellano (2008), esta ineficiencia administrativa parece responder a un criterio clientelar de corte políticos-partidistas que podría, y debería, analizarse en otro momento.

Con referencia a la planeación, algunos aspectos de los PMD de las últimas tres administraciones (2011-2013; 2014-2016 y 2017-2021) merecen atención. A pesar de que ninguno de éstos haya sido publicado en el período establecido por la ley (no mayor a cuatro meses a partir de la instalación del Ayuntamiento – Ley Municipal para el Estado de Tlaxcala, artículo 92), se destaca que, a excepción del último, fueron ejercicios en los cuales participó el personal de la Presidencia Municipal. En estos ejercicios de planeación, los diagnósticos son someros y

[13] El municipio de Apizaco, muy cercano y el más importante en términos de actividad económica presenta un nivel de rezago social "muy bajo" en 2015 (SEDESOL, 2015).
[14] Además, por ser un aspecto técnico, la población muy probablemente desconoce cómo se determina el nivel de rezago social.

Capacidades Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

únicamente se limitan en reportar la información oficial. Asimismo, se detectan enunciados que hacen referencia a un estado deseado, según una óptica normativa, y no de la situación objetiva del Municipio en el momento, promoviéndose, en reiteradas ocasiones, la realización de estudios para conocer la situación que guardan por mencionar. En el PMD 2014-2016 el diagnóstico es una copia de la información que tiene la biblioteca electrónica del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, con referencia a datos geográficos y actividades económicas. Finalmente, el PMD 2017-2021 está sustentado en un incipiente ejercicio de participación ciudadana, que va desde reuniones y solicitudes recabadas durante la campaña del presidente en turno, donde se afirma que hubo una participación de 1,027 personas, la realización de 5 foros con una participación total de 285 ciudadanos (correspondiente al 1.74% de la población).

Sobre la estructura del PMD 2011-2013 se aprecia que los ejes contienen una cantidad considerable de estrategias y acciones que por la temporalidad y presupuesto de la administración pudieran ser cuestionables con relación a su factibilidad y alcance. Se detecta un pobre manejo de los términos y se asumen facultades no conferidas al orden municipal. El PMD correspondiente a la administración 2014-2016, con relación a los objetivos, estrategias y líneas de acción, muestra una desbordada preocupación sobre "el hacer" pero sin que las acciones propuestas sean congruentes con las facultades del municipio. Finalmente, a pesar de no reportar datos actualizados, el PMD vigente es un ejercicio de planeación que revela un mayor rigor y estructura.

Por lo anterior, los planes de desarrollo muestran numerosas áreas de oportunidad tanto en cuanto a su contenido como a la forma, revelando limitaciones metodológicas y, en general, el desconocimiento de las funciones de las autoridades municipales.

5. Conclusiones

En el municipio de Tzompantepec, Tlaxcala, la percepción negativa de una muestra de ciudadanos en torno al actuar de la administración municipal se justifica con base en la falta de experiencia de aquellos que se desempeñan en el Ayuntamiento. La poca claridad en el manejo de la información y la escasez de recursos tampoco abonan a una eficaz solución de los problemas señalados por parte de la ciudadanía, que aparenta tener claras las prioridades de la demarcación territorial y que señala áreas de oportunidad que están bajo la responsabilidad del Ayuntamiento.

Si bien, el aspecto presupuestal es frecuentemente citado como el principal obstáculo para la implementación de acciones y mejorías en infraestructura, desde una perspectiva de políticas públicas para el desarrollo se infiere que una mayor cantidad de recursos dispersados a través de programas, o hasta etiquetados, como en el caso del ramo 33, no sería necesariamente la solución al rezago social por incrementar la pereza recaudatoria y la falta de transparencia. Esto porque el presupuesto debe complementarse con una administración en el órgano del tercer nivel de gobierno que permita su uso eficaz, y también una mayor rendición de cuentas por parte de la administración local. Esta situación pone de manifiesto que el abatimiento del rezago social, entre otros problemas a nivel local, no dependa de forma exclusiva de los ingresos públicos, sino también de la capacidad por parte de los funcionarios en cuanto a su planeación y ejecución.

En el municipio de Tzompantepec, Tlaxcala, los ciudadanos perciben el actuar de la autoridad municipal como un conjunto de acciones no planeadas que podrían llevarse a cabo atendiendo fórmulas clientelares, donde, además, la carencia de capacidades durante el proceso de planeación y operación promueve que la administración y gestión de recursos se realice como un simple acto de ejecución que puede implicar consecuencias de diversa índole considerando la ignorancia del marco legal aplicable.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Con base en lo anterior, surge una discrepancia entre la percepción de la ciudadanía y los avances reportados en las estadísticas oficiales y, aunque el Servicio Público de Carrera pudiera permitir una mejora en las competencias y habilidades de los servidores públicos, su implementación *de facto*, seguirá siendo ignorada, mientras no se establezca de forma obligatoria y con estándares éticos y de profesionalismo para evitar situaciones que, en última instancia, perjudican a la población.

Referencias:

Arellano, D. (2008): "La profesionalización del empleo público en américa latina" en F. Longo y C. Ramió, eds., *La profesionalización del empleo público en América Latina*, Barcelona, Fundació CIDOB, pp. 143-169.

Auditoría Superior de la Federación. (2018): *Participaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios 2016.* Disponible en web: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_MR-PARTICIPACIONES_a.pdf [Consulta: 20 de agosto de 2020]

Ayuntamiento de Tzompantepec. (2017): Atiende a 1000 personas el alcalde ing. Arturo rivera mora en audiencias. Nota de prensa (15 de junio 2017). Disponible en web: https://www.tzompantepectlax.gob.mx/prensa/atiende-a-1000-personas-el-alcalde-ing-arturo-rivera-mora-en-audiencias [Consulta: 22 de enero de 2023]

Cabanellas, G. (1989): *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 21a. ed., Buenos Aires-Argentina, Heliasta.

Cavalcante, P. L., Lotta, G. S. y E. M. K., Yamada, (2018): "El desempeño de los burócratas de nivel medio: determinantes de su relación y de sus actividades", *Cadernos EBAPE. BR*, *16*(1), pp. 14-34. https://doi.org/10.1590/1679-395167309

Chapoy Bonifaz, D. B. (2003): *Planeación, programación y presupuesto*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Cienfuegos Salgado, D. y M. Jimenez Dorantes (2012): "El municipio mexicano: una introducción", en: D. Cienfuegos Salgado y G. Cordero Pinto, coords., *Ley Orgánica del Estado de Chiapas Comentada.* Centro de Estudios del Derecho Estatal y Municipal, San Cristóbal de las Casas, Universidad Autónoma de Chiapas y Editorial Laguna, pp. 15-54. Disponible en web: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3077/3.pdf [Consulta: 30 de octubre de 2020]

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2015): Índice de Rezago Social 2015 a nivel Nacional, Estatal y Municipal. Disponible en web: https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2015.aspx [Consulta: 6 de junio de 2020]

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2013): Ingreso corriente total per cápita mensual. Disponible en web: https://www.coneval.org.mx/Informes/Pobreza/Pobreza_municipal/Ingreso por sexo y etnias/Ingreso corriente.zip [Consulta: 9 de junio de 2020]

Diario Oficial de la Federación, DOF 8 de mayo 2020 (última reforma). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf [Consulta: 12 de junio de 2020]

Diario Oficial de la Federación, DOF 13 marzo 2020. Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Disponible en web: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5589457&fecha=13/03/2020 [Consulta: 2 de julio de 2020]

Diario Oficial de la Federación, DOF 16 febrero 2018 (última reforma): Ley de Planeación. Disponible en web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf [Consulta: 13 de junio de 2020]

E-Consulta Tlaxcala, (2019): Títere de Tzompantepec solapa a presidenta de comunidad corrupta (6 de mayo). Disponible en web: https://www.e-tlaxcala.mx/nota/2019-05-06/municipios/titere-de-tzompantepec-solapa-presidenta-de-comunidad-corrupta [Consulta: 6 de febrero de 2023]

El Sol de Tlaxcala. (2018): Tzompantepec, sexto lugar con mayor incidencia delictiva (19 de mayo). Disponible en web: https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/local/tzompantepec-sexto-lugar-con-mayor-incidencia-delictiva-1697978.html [Consulta: 2 de febrero de 2023]

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

El Sol de Tlaxcala. (2020): Cumple un año cerrada la presidencia de Quetzalcoapan, Tzompantepec (8 de marzo). Disponible en web: https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/local/cumple-un-ano-cerrada-la-presidencia-de-quetzalcoapan-tzompantepec-4941254.html [Consulta: 2 de febrero de 2023]

Fraga, Gabino. (2002): *Derecho administrativo*, México, Porrúa.

Guerrero Amparán, J. P. (2000): Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México. CIDE Documento de trabajo No.90. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económica.

Heyink, J. (1993): "Adaptation and Well-Being", *Psychological Reports*, *73*(3 suppl), pp.1331-1342. https://doi.org/10.2466/pr0.1993.73.3f.1331

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2017): Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017. Disponible en web: https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2017/ [Consulta: 6 de junio de 2020]

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2015): Encuesta Intercensal 2015. Disponible en web:https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/ [Consulta: 6 de junio de 2020]

Mendoza Velazquez, A. (2019): **¿**Pueden las transferen cias federales afectar el esfuerzo fiscal, la transpa rencia y la rendición de cuentas de los gobiernos locales? México 2003-2013. *El trimestre económico. 86*(342), pp.307-342. https://doi.org/10.20430/ete.v86i342.747.

Merino, M. (2006): *La profesionalización municipal en México*, CIDE Documento de trabajo No.182, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económica.

Oficialía Mayor del Gobierno de Tlaxcala (2020): Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala. Disponible en web:: https://periodico.tlaxcala.gob.mx/ [Consulta: 20 de agosto de 2020]

Periódico Oficial del Estado, POE 30 diciembre 2016 (última reforma): Ley Municipal de Tlaxcala. Disponible en web: https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes/L076.pdf [Consulta: 13 de junio de 2020]

Plan Municipal de Desarrollo, 2011-2013. Tzompantepec, Tlaxcala. Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala no. 13 Cuarta Sección, 28 de marzo del 2012.

Plan Municipal de Desarrollo, 2014-2016. Tzompantepec, Tlaxcala. Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala no. 23 Cuarta Sección, 4 de junio del 2014.

Plan Municipal de Desarrollo, 2017-2021. Tzompantepec, Tlaxcala. Periodico Oficial del Estado de Tlaxcala no. 19 Segunda sección, 10 de mayo 2017.

Raccanello, K y Ruiz Carrasco, M.G. (2018): "FORTAMUN-DF 2014: Meta-Análisis de Operación y Resultados en 14 Municipios de Puebla", *Gobierno y Desarrollo*, 3 (marzo-junio), pp. 41-54.

Raccanello, K y Ruiz Carrasco, M.G. (2019): "FISM-DF 2014: Meta-análisis de Operación y Resultados en 14 municipios de Puebla", *Panorama económico, XV(*29*),* pp.173-187.

Reséndiz, C. (2016): "Del compadrazgo a la meritocracia: el Sistema Profesional de Carrera en gobiernos locales", en: Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., *Reelección municipal y rendición de cuentas: ¿cómo lograr el círculo virtuoso?*, Ciudad de México, IMCO, pp. 204-218.

Secretaria de Desarrollo Social [SEDESOL] (2017): "Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social: Tzompantepec, Tlaxcala" (2017). Disponible en web: http://diariooficial.gob.mx/SEDESOL/2017/ Tlaxcala_038.pdf [Consulta: 18 de junio de 2020]

Secretaria de Desarrollo Social [SEDESOL] (2010): "Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social: Tzompantepec, Tlaxcala" (2010). Disponible en web: http://www.dof.gob.mx/SEDESOL/Tlaxcala_038.pdf [Consulta: 18 de junio de 2020]

Secretaria de Desarrollo Social [SEDESOL] (2015): "Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social: Apizaco, Tlaxcala" (2015). Disponible en web: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/46989/Tlaxcala_005.pdf [Consulta: 13 de febrero de 2023]

Serrano Rodríguez, A. (2015): "La participación ciudadana en México", *Estudios políticos (México)*, (34), pp. 93-116. https://doi.org/10.1016/j.espol.2015.05.001

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Conducta displicente en tiempos de pandemia por el covid-19: una mirada al quehacer docente universitario. Un estudio basado en la sistematización de experiencias

Inattentive behavior in times of pandemic due to covid-19: a look into the work of university teachers. A study based on the systematization of experiences

Derwis Sulbarán Sandrea[1]
Daniela Mago Aquilino[2]
Johanna Reyes Pírela[3]
Namanti Borges[4]

Enviado:06 de marzo de 2023

Aceptado: 03 de mayo de 2023

Resumen

La conducta de algunos docentes universitarios ante la presencia de la pandemia por el COVID-19, se tornó a un comportamiento indiferente al proceso de enseñanza-aprendizaje, donde, por diferentes factores, estos docentes tuvieron que enfrentar una realidad que nunca antes habían vivido, tales como las clases vía on-line. En este sentido, esta investigación se apoya en lo conceptual en autores como: Gauna (2021), García (2021) y Garry (2017), para quienes la conducta displicente es un comportamiento propiamente del ser humano que actúa en sentido contrario de una relación humana óptima. Del mismo modo, este trabajo investigativo tiene como propósito comprender la sistematización de experiencias sobre la actitud displicente de los docentes del Programa Nacional de Formación Higiene y Seguridad Laboral (PNFHSL) de la Universidad Politécnica Territorial del Zulia (UPTZ) en tiempos de pandemia por el COVID-19.

Palabras clave: Conducta displicente; quehacer docente; tiempos de pandemia; COVID-19; sistematización de experiencias.

Abstract

The behavior of some university teachers in the presence of the COVID-19 pandemic, became indifferent to the teaching-learning process, where due to different factors these teachers had to face a reality that they had never experienced before. How are the classes via online. In this sense, this research is conceptually based on authors such as: Gauna (2021), García (2021) and Garry (2017), for whom complacent behavior is a behavior of the human being that acts in the opposite direction of a relationship. optimal human. In the same way, this investigative work has the purpose of understanding the systematization of experiences on the complacent attitude of the teachers of the National Program for Occupational Hygiene and Safety Training (PNFHSL) of the Territorial Polytechnic University of Zulia (UPTZ) in times of pandemic due to the COVID-19.

Key words: Disrespectful conduct; teaching task; pandemic times; COVID-19; systematization of experiences.

BY-NC-ND Espacios Públicos

Universidad Politécnica Territorial del Zulia, Venezuela. Correo-e de contacto:
[1]dersulba@gmail.com
[2]magodaniela@gmail.com
[3]johanreyespir@gmail.com
[4]borgesnamanti@gmail.com

INTRODUCCIÓN

Venezuela fue uno de los países de América del Sur que hizo frente a la pandemia por el COVID-19. Todos los sectores manejaron estrategias para no atrasarse en sus actividades, uno de estos fue el subsistema de educación universitaria, la cual tuvo que implementar estrategias de aprendizaje mediante la modalidad a distancia. En ellas se vieron actividades asíncronas y en algunos casos síncronas con todas las medidas de bioseguridad. La conducta displicente para Gauna (2022) puede reemplazarse en muchos casos por las siguientes: indiferente, apático, descortés, desagradable, desabrido, hosco, seco, desapacible e indolente. Las personas con actitud displicente actúan con indiferencia y en el caso propio de este estudio donde la intención apunta a interpretar y describir el fenómeno de la indiferencia como respuesta social de los trabajadores. Se consideraron fundamentos teóricos como la conducta humana por Solís et al (2018), (Freixa, 2017) y la postura de Skinner. Otro enfoque teórico fue la conducta del docente considerando a Tamo y otro (2019), García (2021), Gauna (2022) y Garry (2017). Comportamiento humano por Fano (2019), Coho (2016), displicencia: una actitud indiferente en el docente por la Real Academia Española (2015), Velásquez (2018), Aguilar y otro (2015) y Granda (2020). Quehacer docente por Villarroel, 2009) y Castillo (2007)

PUNTO DE PARTIDA

Recientemente, los espacios universitarios se vieron afectados significativamente por la rápida propagación del brote de coronavirus (Covid-19), según Díaz (2020), la crisis de este virus desafió a las instituciones de educación universitaria de muchas maneras nuevas e inesperadas. Como las universidades tienen que tomar medidas radicales y hacer grandes esfuerzos para frenar el contagio y comprender mejor el virus, están forjando nuevos caminos en la gestión de crisis. Esto trae desafíos y oportunidades para las universidades a nivel mundial, en particular, en relación con la digitalización y el aprendizaje y la enseñanza mejorados digitalmente, la ciencia abierta, la investigación, la garantía de calidad, la autonomía universitaria, la financiación y el compromiso cívico.

Toda esta situación fundó además un cambio de conducta en los docentes universitarios, una de estas fue la displicente, este no un término muy conocido a nivel mundial; hay quienes la definen, como es el caso del Diccionario de la Real Academia Española (2015), como apatía o indiferencia a la sociabilidad con las demás personas.

De esta forma, el trato arrogante es frío y poco atractivo, mostrando indiferencia hacia el otro e incluso mostrando, en algunos casos, falta de respeto; para otros escritores, la displicencia es una actitud de indiferencia, enojar a una persona o un objeto. Se pudiera decir que la displicencia es una etimología utilizada para determinar a las personas apáticas, descortés, desagradable, desabrido, hosco, seco, desapacible e incluso indolente.

De lo anterior, se observa claramente que las personas con actitud displicente, actúan con indiferencia y en el caso propio de este estudio donde la intención apunta a interpretar y describir el fenómeno de la indiferencia como respuesta social de los trabajadores; ahora bien, Velásquez (2018) ha dicho: “la indiferencia es una palabra que tiene una evocación de lo frio, además no despierta el calor del afecto, la curiosidad o el interés” (p.14). Así lo dice además el Gauna (2020), indiferencia es un “estado de ánimo donde el ser humano no siente inclinación ni repugnancia hacia una persona, objeto o negocio determinado; no hay ni preferencia, ni elección” (p.41).

Desde el punto de vista de los investigadores, el docente desde cualquier escenario, incluyendo la situación de emergencia universitaria por causa de la pandemia por el COVID-19, apegándose a todas las estrategias emanadas desde el Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, una de ellas fue el Plan Universidad en Casa y el método 7+7, que llamaban al docente a utilizar estrategias virtuales para que el proceso de enseñanza-aprendizaje no se viera en peligro. Entonces desde ese momento los docentes estábamos llamando a ser partícipes proactivamente en la concreción de un sistema educativo que diera respuestas satisfactorias la situación que estábamos viviendo por el COVID-19 y así concretar el progreso nacional.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Ahora bien, lo dicho anteriormente puede, de manera clara, definir el quehacer educativo, porque la situación pandemia nos llevó a una práctica reflexiva que buscaba que el docente desde sus actividades se involucrara con sus estudiantes desde la virtualidad para construir el conocimiento, en este orden de idea, Tallaferro (2016) afirma la que, formación reflexiva "es un método que permite comprender la relación entre la enseñanza y la práctica y el conocimiento producido en esta relación." (p.269).

Para este autor lo que se quiere es la formación de un docente crítico, reflexivo y ético, con compromiso de formar al hombre del mañana, agregando que esta práctica reflexiva era un valor agregado en cada docente para dar respuesta a lo demandado y que se vio implícito en las actividades asíncronas que, para el momento, fueron indispensables.

Todo lo anterior, nos lleva a tomar como referencia lo dicho por Pabón (2015), "que un aspecto fundamental dentro de la cotidianidad de la vida profesional como docente es el de reflexionar sobre el quehacer educativo y en la forma de hacer cada vez más efectiva la labor como docente" (p.02).

Para la autora citada, el quehacer docente tiene como finalidad romper los esquemas usuales y plantea nuevas alternativas de aprendizaje donde los estudiantes sean partícipes de la dinámica académica y protagonistas de su propio conocimiento, es decir, la finalidad del quehacer docente apunta hacia un enfoque constructivista, que no es más que un modelo alternativo en donde el proceso de aprendizaje no debe ser un reflejo mecánico de la planificación del docente, ni simplista de la espontaneidad de los estudiantes, sino que debe ser el resultado de integrar de forma natural las intenciones educativas.

En conclusión, reflexionar sobre la profesión docente es una necesidad constante que debe ser realizada por todos los que directa o indirectamente se relacionan con ella. Por supuesto, lo más importante para hacer esto serán los propios docentes y los directores de la escuela y no pretender realizar actividades educativas sin tener claridad sobre nuestras metas y objetivos. Pretender cumplir y no enseñar, quizás en muchos, se convierte en una disciplina que, por la falta de claridad de propósito, correrá el riesgo de caer por completo. De esta manera, este trabajo busca explicar la realidad del comportamiento del estudiante de los docentes PNFHSL de la UPTZ y cómo pueden afectar el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Entonces el propósito de esta investigación es comprender la sistematización de experiencias sobre la actitud displicente de los docentes del PNFHSL de la UPTZ en tiempos de pandemia por el COVID-19.

SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS: UN PROCESO DESTINADO A DEVELAR LA ACTITUD DISPLICENTE DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS

La sistematización según Jara (2006, citado en Agüero et al., 2018), "es un proceso que nos permite revisar nuestras prácticas, y aprender críticamente de ellas y no sólo clasificar y ordenar datos. Por eso, no decimos sólo sistematización, sino sistematización de experiencias" (p.14). es importante acotar que, en la experiencia intervienen factores objetivos y subjetivos que se relacionan: el contexto social, económico, político, histórico, el lugar donde se sitúan, resultados esperados o inesperados, intuiciones, interpretaciones, emociones de los que intervenimos, relaciones que se establecen entre quienes participamos de las mismas.

Por otro lado, la sistematización así concebida en opinión de Jara (2018), "es una oportunidad para poner en juego - recrear - las distintas interpretaciones que se hacen de la experiencia, interpretaciones que son el modo de existencia de la experiencia misma" (p.55). De aquí que, la conducta es un proceso sistematizado donde según Hull (1935, citado en Jara 2018), la conducta humana pasa por un proceso de privación que, a su vez, crean necesidades y estas activan pulsiones, entonces la conducta como comportamiento humano es dirigido a metas, que, alcanzarlas tienen un valor de sobrevivencia.

De lo planteado, se puede agregar que, en la conducta humana subyacen una serie de variables contextuales como el hábito, el impulso, la inhibición y la motiva-

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

ción por incentivo, entonces, la conducta del docente universitario se refleja en estas variables propuestas por Hull. De aquí se desprende que la conducta displicente está dada por la falta de estas variables que se han mencionado, por ejemplo, carencia de impulso en el docente, es decir, no existe un constructo emocional en él: además falta de hábito, lo que hace al docente disminuir las situaciones que lo llevan al refuerzo de las cosas, por otro lado, la escasez de la inhibición que permite al docente el impulso y la fuerza del hábito para tener una motivación. Ahora bien, si estas variables no están presente en los docentes universitarios, tengamos por seguro que mostraran una conducta displicente, una conducta poco amable con los estudiantes, un comportamiento indiferente a las situaciones que se les está presentado a diario.

DISPLICENCIA: UNA ACTITUD INDIFERENTE EN EL DOCENTE

El termino displicencia, es desconocido por la mayoría de la sociedad moderna, el Diccionario de la Real Academia Española (2015), la ha denominado como la indiferencia o la abulia en el trato. De esta manera, el trato displicente es frío y apático, evidenciando desinterés por el otro y hasta reflejando, en algunos casos, una falta de respeto; para otros autores, la displicencia es una actitud indiferente que posee el ser humano, causando desagrado hacia alguien o hacia algo. Para Lumberto (2017) la palabra displicencia "puede reemplazarse en muchos casos por las siguientes: indiferente, apático, descortés, desagradable, desabrido, hosco, seco, desapacible e indolente" (p.66).

Ante esta formulación, se ve claramente a la displicencia como la indiferencia y, en el caso propio de este trabajo donde la intención apunta a interpretar y describir el fenómeno de la indiferencia como respuesta social de los docentes del PNF en HSL de la UPTZ en torno a la pandemia por el COVID-19, es decir, el trato y el comportamiento apático de estos hacia los estudiantes; ahora bien, Velásquez (2018) ha dicho: la indiferencia es una palabra que tiene una evocación de lo frio, además no despierta el calor del afecto, la curiosidad o el interés. Así lo dice además el Diccionario de la Real Academia, indiferencia es un estado de ánimo donde el ser humano no se siente inclinación ni repugnancia hacia una persona, objeto o negocio determinado; no hay ni preferencia, ni elección.

Conviene destacar entonces que es menester indicar: la indiferencia es reversa a la responsabilidad social, bien lo dice

> El sujeto que se coloca en posición indiferente frente a otro es porque el sentimiento de responsabilidad ante la humanidad del otro no lo perturba, es decir, no le interesa la situación del semejante […] la indiferencia cala de manera que no hay reconocimiento, no del semejante, sino de la responsabilidad que se tiene con él. (Velásquez, 2018, p.32)

Todo lo anterior, nos lleva a tomar en cuenta en esta investigación una definición alternativa propuesta por Levy, Cummings y Fairbanks (1998, citado en Aguilar y otro (2015), "la indiferencia es una reducción cuantitativa de los comportamientos voluntarios, la cual consiste en un déficit emocional y cognitivo, puede surgir y revertirse a partir de estímulos internos (autoactivación) o externos (heteroactivación)" (p.27), si nos trasladamos al ámbito del docente, colocamos a la indiferencia como deflación de las conductas de estos, tomándolas como voluntarias, donde reside una pérdida de emoción y conocimiento. Estos nacen a partir de provocaciones internas, pudiendo ser por sus características, el ambiente de trabajo o externamente mediante el ambiente el cual los rodea.

Ahora bien, existen diferentes factores que llevan a los docentes a mantener una actitud indiferente ante los estudiantes, uno de estos es la insatisfacción laboral, para Granda (2020), produce una baja en la eficiencia organizacional y puede expresarse a través de las conductas de

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

expresión, lealtad, negligencia, agresión o retiro. Además, puede definirse como el grado de malestar experimentado por el trabajador con motivo de su trabajo. Para el autor antes citado, generalmente son ciertos los factores de la organización del trabajo o psicosociales (salario, falta de responsabilidad, malas relaciones, trabajos rutinarios, presión de tiempo y ausencia de participación).

CONSTRUCCIÓN TEÓRICA: ENTENDIENDO LA CONDUCTA DISPLICENTE EN EL DOCENTE UNIVERSITARIO

Para entender la conducta displicente, es necesario comenzar diciendo que, la conducta humana está impulsada, en parte, por pensamientos y sentimientos que proporcionan una percepción de la psique individual, revelando cosas tales como actitudes y valores. Esto se puede soportar en Solís et al (2018), quienes manifiestan que, "la conducta humana se basa en la satisfacer las necesidades del individuo, hace que ellos se motiven positivamente, a esto se le llama desempeño efectivo" (p.37).

Ante esta formulación se podría decir que la conducta humana se refiere a la forma en que el individuo interactúa con los otros. Se basa e influye en varios factores, como la composición genética, la cultura y los valores y actitudes individuales, además ayuda a mejorar la comprensión de un individuo sobre por qué las personas actúan de la manera en que lo hacen, así como ayuda con las formas de ayudar a administrar a las personas dentro de la organización.

Partiendo de los supuestos anteriores, la conducta de la persona cae dentro del rango de lo que es visto como lo común, lo inusual y lo aceptable. En sociología el comportamiento es considerado como vacío de significado, no dirigido a otro sujeto y por lo tanto una acción esencialmente humana, es por eso que Freixa (2017), manifiesta: "el comportamiento humano ayuda a mejorar la comprensión de un individuo partiendo de que las personas actúan de la manera en que lo hacen" (p.98).

Con relación al comportamiento humano Fano (2019), dice que este tiene por objetivo el predecir las conductas de los individuos. En el ámbito de las instituciones de educación universitaria, el contar con modelos predictivos de conductas resulta de enorme importancia, tanto en la selección de nuevos recursos humanos como también en la gestión de los mismos y en la resolución de conflictos de intereses opuestos. En el caso particular de los docentes universitarios, el comportamiento debe ser proactivo con el fin de crear ambientes agradables con el entorno que se rodea (estudiantes y otros docentes).

En igual forma, Madero y otro (2018), enfatiza: "existen varias teorías que explican el comportamiento humano, la formación o modificación de las actitudes las cuales se unifican en tres grandes grupos: las teorías cognoscitivas, las teorías conductistas y las teorías psicoanalíticas" (p.54). Agrega además este autor: el comportamiento humano "es un área del conocimiento aplicado, que, estudia la manera como los individuos y grupos actúan dentro de las instituciones universitarias, con el propósito de elaborar algunos principios los cuales permiten entender el fenómeno humano en estos espacios".

Entre las teorías que ha mencionado el autor citado, está la teoría de la satisfacción de las personas en su trabajo de McGregor**:** esta teoría se fundamenta en la idea de que las actitudes y los comportamientos son motivados por las necesidades de cada ser humano, las cuales van cambiando de acuerdo a la situación espacio-temporal, enfrentados por el individuo. Otro concepto es cuando una necesidad es satisfecha, el individuo buscará otra necesidad para satisfacer, en un proceso donde termina con la muerte del ser.

En el caso particular, el comportamiento de los docentes de la UPTZ, se ha de notar que se constituye mediante a ciertos factores que son inherentes en ellos, estos podríamos decir que son los biológicos, los ambientales que también juegan un papel preponderante en su comportamiento y los no menos importantes, factores de socialización, con esto quiero dejar dicho que entre estos factores entra la jerarquización de las necesidades humanas y por eso se ha considerado esta teoría

El autor antes citado para la teoría de la motivación de McGregor se basa en la teoría de la motivación de Maslow y su jerarquía de las necesidades humanas para proponer que la falta de motivación y productividad laboral se debe a que una vez suplidas las necesidades básicas los estímulos necesarios

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

para satisfacerlas dejan de ser motivantes.

Otra teoría que acompaña al comportamiento humano es la que se centra en la persona, está basada en los trabajos de Carl Rogers (1948, citado en Gauna 2022), donde se ha construido un modelo sobre el comportamiento humano que atañe a los factores psicológicos observables, experiencias humanas únicas como son: amor, odio, alegría, tristeza, el sentido de vida, la responsabilidad, orgullo y miedo, entre otras, que ya se había dicho con anterioridad.

Para culminar, tomamos a la teoría de la fijación de objetivos para el desempeño, esto es importante para este estudio porque se está trabajando la conducta de los docentes de la UPTZ ante la pandemia por el COVID-19 y que, de una forma, la actitud guarda una estrecha vinculación con el comportamiento y esta, a su vez, con el desempeño que estos puedan tener en la institución. Además, por los objetivos que puedan fijar y su personalidad en cuanto a los valores e intereses personales

Dentro de esa perspectiva expresada por los referidos párrafos, en la conducta humana subyace la displicencia para Gauna (2022) puede reemplazarse en muchos casos por las siguientes: conducta indiferente, apática, descortés, desagradable, desabrido, hosco, seco, desapacible e indolente, las personas con actitud displicente, actúan con indiferencia. La conducta displicente incluye actuar de manera desconsiderada, insensible, deliberadamente ofensiva, descortés y con obscenidad.

En consecuencia, la conducta displicente tiene que ver con el comportamiento indiferente, para Velásquez (2018), este comportamiento "tiene una evocación de lo frio, además no despierta el calor del afecto, la curiosidad o el interés" (p.14). Así lo dice además el Diccionario de la Real Academia, indiferencia es un estado de ánimo donde el ser humano no siente inclinación ni repugnancia hacia una persona, objeto o negocio determinado; no hay ni preferencia, ni elección.

En este sentido, los docentes universitarios que actúan con displicencia ejercen una pérdida de emoción y conocimiento, estos nacen a partir de provocaciones internas, pudiendo ser, bien sea por sus características, el ambiente de trabajo o externamente mediante el ambiente el cual los rodea. En el caso particular de esta investigación el docente de la UPTZ actuaba de manera indiferente hacia el proceso de enseñanza-aprendizaje debido a la pandemia por el COVID-19, de aquí que, se pudiera tomar lo dicho por Gauna (2022), "existen diferentes factores psicosociales que llevan a los docentes a mantener una actitud indiferente ante los estudiantes y el proceso de enseñanza-aprendizaje" (p.54).

En atención a los señalamientos expresados se puede decir, que, la conducta displicente de docentes universitarios se pudiera asociar con los problemas vinculados con las relaciones interpersonales, estos conllevan a los docentes a una actitud apática. Ahora bien, Cardozo y otro (2017) dice: "día a día el docente universitario cohabita con una diversidad de puntos de vista, ideas, metas, percepciones totalmente diferentes. Por tal motivo se requiere de una convivencia sana para mantener una relación amena con los estudiantes" (21).

De esa manera, se debe acotar que el docente universitario debe mantener una conducta amena con los estudiantes, a esto se le podría llamar conductas grupales que Arnold (2018), las cataloga como acciones realizadas por un grupo como un todo o por individuos cuando forman parte de un grupo. En este último caso, se aplica particularmente a aquellas acciones que están influenciadas (ya sea directa o indirectamente) por el grupo y son atípicas de las acciones ejecutadas por los mismos individuos cuando están solos.

En el caso particular de Garry (2017), la conducta de los docentes grupalmente, puede verse cuando se reúne y presenta sus ideas, y así existe una buena posibilidad de colisión dentro de la institución. Para este autor citado, las universidades se benefician del grupo cohesivo porque se comunican mejor; comparten ideologías y respetan las opiniones de los compañeros de trabajo. Todo esto crea un entorno de cooperación que genera beneficios para las instituciones universitarias.

Desde el contexto temático de la de la conducta del

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

docente, se prescribe el quehacer docente y hacer mención de este término, es tomar en cuenta la relación del docente del Programa Nacional de Formación en Higiene y Seguridad Laboral de la UPTZ con sus estudiantes, esto con el fin de construir el conocimiento y la obtención de los aprendizajes, donde el docente debe ser transmisor de conocimientos, asesor, animador, supervisor, guía del proceso de aprendizaje, acompañante, co-aprendiz, investigador educativo y evaluador educativo.

Resulta oportuno replantear el quehacer educativo tanto de los propios docente como de los estudiantes, "asumiendo de entrada que la educación es un proceso que conduce a la gestión permanente de los aprendizajes, a la fragmentación y reconstrucción de saberes", (Villarroel, 2009, p.03), mientras que para Castillo (2007), "al docente se le han asignado diversos roles desde diferentes perspectivas pedagógicas, la idea central que subyace a tales definiciones parte de asumir que el nuevo docente no puede reducir su quehacer a la estricta transmisión de información"(p.35)

Se observan claramente dos (2) autores tratando sobre el quehacer educativo, para el primer autor este referencial teórico involucra la participación del docente y el estudiante con el fin de lograr el aprendizaje significativo y construcción de los saberes, mientras que para el segundo autor el docente no debe reducir el quehacer educativo en solamente transmitir conocimiento, sino también partiendo desde las tareas que se le ha asignado tanto al docente como a los estudiantes.

Algo que llama la atención de este autor es que el docente debe mediar el encuentro de sus estudiantes con el conocimiento, y pueda darse entre ellos la interrelación de experiencias que se manifiestan en el tiempo y en un determinado espacio. Se podría decir que esta interrelación es fundamental para el docente-estudiante y la comunidad porque se garantiza la reproducción del sistema social.

METODOLOGÍA

Se utilizó el enfoque cualitativo y como método la tradición hermenéutica desde una representación sostenida en el estudio de la conducta displicente que surge de unos procesos dinámicos presentes en las narrativas de los actores ejecutores y de la narrativa de algunos textos; considerando a la hermenéutica como "el proceso que permite revelar los significados de las cosas que se encuentran en la conciencia de la persona e interpretarlas por medio de la palabra" (Mendoza, 2021, p.41). Postula también esta autora que los textos escritos, las actitudes, acciones y todo tipo de expresión del hombre nos llevan a descubrir los significados.

En este mismo orden, las técnicas de recolección de datos utilizadas fueron las entrevistas semi-estructurada utilizando los grupos focales y la revisión de algunos textos en función de las categorías de estudio. La revisión teórica se llevó a cabo mediante artículos de revistas indexadas, publicados en los últimos 5 años, libros y tesis de grado. Los actores ejecutores de la investigación estuvieron representados por quince (15) docentes y tres (03) estudiantes del PNFHSL para develar sobre las experiencias y sus actitudes en tiempos de pandemia por el COVID-19.

La selección de los actores ejecutores del estudio fue aplicada de acuerdo al cumplimiento de ciertas características que aportan confiabilidad según el involucramiento y participación en los escenarios de estudios. Se deja dicho que en la investigación cualitativa los actores ejecutores son determinantes para aportar información relevante a los propósitos de la investigación.

Desde esta misma perspectiva, se agrega que las entrevistas fueron aplicadas de manera grupal para algunos docentes y para otros de manera individual, pues se utilizó la técnica de los grupos focales abordados de manera presencial debido a que en la institución ya se estaba gestando la semi-presencialidad, igualmente, en el caso de los estudiantes, las entrevistas se realizaron de forma presencial, es decir cara a cara y de manera grupal durante los meses marzo-mayo de 2020. Cabe agregar que la recolección de la información se realizó en 4 sesiones.

Ciencias Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

SISTEMATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN RECABADA

Para realizar la sistematización de las experiencias dadas por los actores ejecutores de este estudio sobre la actitud que mantuvieron los docentes del PNF en HSL mediante las clases virtuales por la pandemia a causa del COVID-19, primeramente, se realizó un contacto con quinces (15) docentes que administran diferentes unidades curriculares de dicho PNF y tres (03) estudiantes del mismo programa.

La información recabada en la voz de los actores ejecutores (docentes y estudiantes), dieron a entender que el quehacer docente en el PNF HSL de la UPTZ, durante la pandemia por el COVID-19 estuvo subyacente en algunos docentes. La conducta displicente, según el significado de cada relato dado por estos informantes, se debió a factores intrínsecos y extrínsecos como la situación pandemia, faltas de equipos tecnológicos y conectividad de internet para poder cumplir con las actividades académicas correspondientes.

En lo particular, los estudiantes abordados en el estudio dijeron que el trato de algunos docentes hacia ellos, al momento de los encuentros académicos virtuales, era frío, indiferente y grotesco. Esto da a entender que el estado de ánimo forma parte de la estructura del sistema psicológico y, por ende, del comportamiento humano, que a su vez hace que la persona muestre una conducta displicente y que afecte la estructura del sistema psicológico, tales como; procesamiento de información, toma de decisiones, justicia social.

En casos muy puntuales, se conoció que algunos docentes no atendieran a los estudiantes en las actividades asíncronas, es importante decir que se quiso develar sobre la actitud que estos docentes mantenían ante la limitante de no contar con equipos tecnológicos de gran envergadura. Tal es el caso de un (01) estudiante que manifestó que de tres (03) unidades curriculares que debía cursar en el semestre solo fue administrada una (01) porque los otros docentes asignados nos conectaban. Esto demuestra el desinterés del docente en querer cumplir con sus funciones, pero razonable al manifestar los docentes que no contaban con herramientas idóneas. Queda en evidencia que muy a pesar de la poca práctica en la utilización y dominio del recurso, aún existe gran sentido de responsabilidad y vocación del docente, motivados por la formación de los futuros profesionales.

CONCLUSIONES

Se vivieron experiencias positivas de enseñanza durante la pandemia, específicamente respecto a la evaluación, porque se reportaron por los actores ejecutores una mayor diversidad de formas de evaluar y coinciden en destacar el rol de la evaluación formativa para retroalimentar los aprendizajes. Todo indica que los docentes del PNFHSL mantuvieron una conducta displicente durante la pandemia por el COVID-19.

Muy poca atención a los estudiantes del PNFHSL por parte de los docentes en las actividades asíncronas, es importante decir que se quiso develar sobre la actitud que estos docentes mantenían ante la limitante de no contar con equipos tecnológicos de gran envergadura.

Los docentes no contaron con equipos tecnológicos sofisticados ni mucho menos con conectividad de internet, se conoció que los equipos con los que contaban tenían dañada la batería y no tenían como poderla arreglar. Además, en la voz de los estudiantes se conoció sobre el mal trato verbal de los docentes hacia ellos, en algunos casos no respondían los mensajes que recibían de los estudiantes.

En ocasiones los docentes del PNFHSL de la UPTZ no tenía interés para atender a los estudiantes, se quiso indagar el porqué. Varios dijeron que una de las cosas que causaba desinterés en atender a los estudiantes era que no contaba con equipos tecnológicos y que la tableta que a ella le donaron la tuvo que vender para costar unos gastos de medicamentos, otros dijeron sobre este tema, que existieron muchos factores intrínsecos y extrínsecos que causaron el desinterés de los docentes atender a los estudiantes de manera virtual.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Es importante decir que, algunas de las causas para ese entonces fue que algunos docentes no contaban con recursos económicos para aplicar saldo a sus teléfonos móviles y como no tenían, no les daban clase, además algunos de ellos perdieron familiares a causa del COVID-19.

Se determinó que los docentes del PNFHSL de la UPTZ se sintieron desamparados por la institución porque no contaron con estrategias y herramientas para su quehacer docente, así como tampoco contaron con apoyo al momento de enfermarse con el virus, es por eso que estos docentes demostraban una conducta indiferente hacia el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Referencias:

Aguilar, Y. Valdez, J. (2015). Apatía, Desmotivación, Desinterés, Desgano y Falta de Participación en Adolecentes Mexicanos. Revista Enseñanza e Investigación en Psicología. Universidad Autónoma del Estado de México. México.

Cardozo, A. Zabaleta, W. (2017). Factores de Insatisfacción Laboral del Personal en las Pymes Textiles más Representativas Del Barrio Doce de Octubre en la Ciudad De Bogotá. Bogotá Colombia.

Díaz, C. (2020). El Virus, la Enfermedad y la Pandemia en las Instituciones Universitarias. Revista Scielo. Universidad de Oriente. Venezuela.

Fano, D. (2019), Comportamiento Humano y Niveles de Trabajo en Modelo ST-IT: Incidencia de Factores Culturales y de Entorno Social. Universidad del CEMA. Buenos Aires, Argentina.

Freixa, E. (2017). ¿Qué es Conducta? Asociación Española de Psicología Conductual. Granada, España.

Garry, J. (2017). Modificación de la Conducta (Vol. Octava Edición). México: LA Casta.

Gauna, M. (2022). Actitud Displicente Subyacente en las Organizaciones Universitarias. Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt. Venezuela.

Granda, E. (2018). Recuperado el 14 de Mayo de 2017, de http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/quipukamayoc/2006/segundo/a10.pdf

Hernández, R. Fernández, C. y Baptista, M. (2016). Metodología de la Investigación (6ta. ed.). España: McGraw-Hill.

Jara, O (2018). La sistematización de experiencias: Práctica y teoría para otros mundos posibles. 1ed. Bogotá: Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano – CINDE.

Madero, S. Rodríguez, D. (2018). Relaciones entre la teoría X e Y de McGregor, la forma de compensación y la satisfacción labora. *Revista CienciaUAT, Universidad Autónoma de Tamaulipas. 13*(1). 95-107. 2018

Mendoza, R. (2021). Hilos teóricos del fenómeno socioproductivo en universidades politécnicas territoriales. [Tesis Doctoral. Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt]. Cabimas-Venezuela.

Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria. (2013). Programa Nacional de Formación de Higiene y Seguridad Laboral (PNFHSL) en el Marco de la Misión Alma Máter (Rediseño Curricular). Caracas. Venezuela.

Pabón, C. (2015). Reflexiones sobre el Quehacer Pedagógico. Universidad Nacional de Sevilla. España.

Solís, A. Castro, F. Álvarez, F. (2018). ¿La Conducta Humana Condición o Consecuencia? Universidad Iberoamericana Ciudad de México. México.

Tallaferro, D. (2016). La Formación para la Práctica Reflexiva en las Prácticas Profesionales Docentes. Revista Educere. Colombia.

Vásquez, M. (2018). La Cultura Organizacional. Universidad Andrés Bello. Caracas, Venezuela.

¡Siempre estuvieron preparados! Participación de personas mayores en estrategias familiares post COVID-19 en Tlaxco, Tlaxcala

They were always ready! Elderly participation in post-COVID-19 family strategies in Tlaxco, Tlaxcala

Ramos Montalvo Vargas

Claudia Berenice Mendoza Ramírez

Recibido: 23 de marzo de 2023

Aceptado: 03 de mayo de 2023

Resumen

El objetivo del presente documento es analizar el retorno de tres prácticas estratégicas de subsistencia familiar donde personas mayores de Tlaxco en Tlaxcala, influyen directamente para sobreponerse a los impactos de la pandemia del COVID-19. Se utilizó una metodología cualitativa con el propósito de conocer la experiencia de vida de la persona mayor durante que trabajó en la industria de la maquila; y, a partir de la contingencia sanitaria, se enfocó a recuperar prácticas rurales para enfrentar los efectos de la contingencia sanitaria. Como resultado, se documentaron alimentos tradicionales, formas y conocimientos para superar momentos de crisis económica familiar. Se concluye que, gracias a la experiencia de las personas mayores de Tlaxco, Tlaxcala, ellos sabían cómo atender la escasez de alimentos, ampliar el desarrollo de habilidades ocupacionales y ser protagonistas en la revaloración de la familia como núcleo de recomposición y recuperación de lazos de convivencia. Siempre estuvieron preparadas para sobreponerse a situaciones críticas de subsistencia ante la falta de sustento económico, alimentación y empleo.

Palabras clave: Personas mayores, estrategias, COVID-19, participación, Tlaxco.

Abstract

The objective of this paper is to analyze the return of three strategic family-subsistence practices where elderly people from Tlaxco in Tlaxcala, directly influence to overcome the impacts of the COVID-19 pandemic. A qualitative methodology was used with the purpose of knowing the life experience of the elderly person during the time they worked in the maquila industry; and, starting from the sanitary contingency, focused on recovering rural practices to face the effects of the sanitary contingency. As a result, traditional foods, ways and knowledge to face moments of family economic crisis were documented. It is concluded that thanks to the experience of the elderly people of Tlaxco, Tlaxcala, they knew how to face food shortages, expand the development of occupational skills and be protagonists in the revaluation of the family as a nucleus of recomposition and recovery of coexistence ties. They were always prepared to face critical subsistence situations in the absence of economic sustenance, food and employment.

Keywords: Elderly people, strategies, COVID-19, participation, Tlaxco

[1]Universidad Autónoma de Tlaxcala. Correo-e de contacto: rmontalvov_fcdh@uatx.mx

Introducción

En el presente estudio se analiza el retorno de prácticas estratégicas de subsistencia familiar donde personas mayores de Tlaxco en Tlaxcala, influyen directamente para sobreponerse a los impactos de la pandemia del COVID-19. Las tres estrategias de subsistencia son: ocupacionales, alimenticias y de apoyo en el hogar en que participan las personas mayores del municipio de Tlaxco con sus familias trabajadoras en la maquila, a raíz del impacto socioeconómico de la pandemia COVID-19 que produjo el virus SARS-CoV-2, pues como bien señala Esparza, *et. al* (2021, p. 5) con la pandemia, se experimentó una "pérdida de empleos, horas de trabajo e ingreso". En 2020, las horas trabajadas disminuyeron en un 21%, mientras que el ingreso por trabajo cayó en 19 % (OIT, 2020).

Como consecuencia de la pandemia, es muy probable en el corto plazo, tener como resultado de los efectos tanto indirectos como directos de la pandemia, un incremento de la tasa anual de pobreza extrema al 11% y de pobreza el 30% (UNESCO, 2020). A raíz de los primeros meses de pandemia, las personas vulnerables económicamente alcanzaron el 37% de la población y se mantiene en riesgo que estas se trasladen al grupo que se considera con pobreza (OCDE, 2020).

Los efectos fueron acumulativos a partir de la declaratoria de cuarentena obligatoria por COVID-19, de manera particular, las empresas de maquila formales de Tlaxco empezaron a suspender actividades desde el 14 de marzo de 2020. Los trabajadores se quedaron sin actividad y, el poco trabajo se realizó fuera de las fábricas en las sucesivas semanas que llegaron a convertirse en más de dos años. Inicialmente, los desempleados del sector decidieron trabajar en casa durante las primera seis semanas elaborando cubrebocas y batas sanitarias. Hacia la última semana de abril del mismo año, el panorama empezó a ser desolador y cientos de trabajadores formales de esas empresas dejaron de laborar y, familias enteras que tienen en sus viviendas máquinas para la costura y confección, emprendieron distintas estrategias de subsistencia, donde las personas mayores jugaron un papel fundamental en este proceso.

Lo anterior resulta crucial, porque la ocupación informal en 2020 ascendió a casi 28 millones, es decir rebasó el 55% la tasa de informalidad laboral y fue en aumento (INEGI, 2020a). De manera consecuente, la propagación de esta enfermedad, provocó una inédita caída de la actividad económica (FAO, 2020).

Desafortunadamente los estudios de impacto mayormente se situaron en aspectos macroeconómicos en atención a los estragos del coronavirus y su afectación al desarrollo de las actividades económicas para la supervivencia de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas (mipymes), por lo que éstas tuvieron que reinventarse (Chiatchoua y Lozano, 2021). Sin embargo, también era relevante conocer qué pasó con los trabajadores y específicamente, aquellos más castigados en el ingreso. Los autores referidos señalan que se debía poner atención y dar seguimiento a los trabajadores para implementar políticas de flexibilidad laboral. Ante el reducido alcance de una política certera en el corto plazo para el sector de la maquila de ropa, es que se presentan algunos testimonios de una región de Tlaxcala.

Aunque existieron instrumentos que se diseñaron y aplicaron para conocer los impactos de la pandemia tales como la Encuesta sobre el Impacto en la Actividad Empresarial de la COVID-19, estas atendieron puntualmente los efectos en las empresas, pero fue necesario conocer cómo reaccionaría el trabajador ante una caída significativa en el empleo y la contracción del mercado laboral (Kato y Lengyel, 2020).

A partir del 1 de mayo de 2021 y durante un año, se documentaron actividades de subsistencia que desarrollaron las familias maquiladoras donde el centro de atención fue identificar la participación de las personas mayores. Los y las desempleadas de la maquila buscaron nuevas formas de ocupación, con impactos socioeconómicos en la recomposición del empleo y el ingreso; traducido principalmente en la modificación de prácticas locales de alimentación, ocupaciones alternas y aceptación de cualquier trabajo remunerado, ya que la pobreza cuando es extrema, obliga a los sectores de bajos ingresos a salir de sus hogares (Ximénez-Fyvie, 2021). Todo lo anterior, en un contexto de respaldo y participación de personas mayores, quienes se involucraron de manera activa en estrategias de subsistencia familiar tanto personales como de sus integrantes del hogar que laboraban en la maquila antes de la contingencia.

La región de estudio es el municipio de Tlaxco, una demarcación localizada en el norte del estado de Tlaxcala que presenta la mayor extensión territorial de esta entidad federativa en México con 537.39 km², lugar habitado por 45,438 personas según cifras del último censo de 2020. Se eligió el acercamiento con familias donde alguno de sus integrantes trabajara en la maquila de ropa y fuera persona mayor. En el municipio de Tlaxco, la rama de la confección textil es el sector que más personas ocupadas tiene en 119 unidades económicas: una grande, tres medianas, nueve pequeñas y 106 microempresas; de

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

estas últimas, en su gran mayoría de tipo informal en la modalidad de taller familiar. Cabe hacer una precisión fundamental: a pesar de que las empresas están formalmente establecidas, en su personal laboran adultos mayores bajo una modalidad especial de contrato, a ellos se tuvo acceso para el seguimiento de sus experiencias.

Con alrededor de 1,300 empleados en la rama de la confección (manufactura y maquila de prendas de vestir), sólo en la cabecera municipal de Tlaxco y San José Atotonilco (localidades de mayor población) suman una población de 18,026 personas que dependen en gran medida de los ingresos para mantener a hogares de 5,287 viviendas (SCINCE, 2020 e INEGI, 2020). El resto de sus localidades y rancherías que suman más de 30, también sus habitantes se emplean en esta actividad. Antes del año 2020, el INEGI reportaba más de 5 mil empresas de esta rama, eso le da un valor importante a Tlaxco en este contexto.

Con las cifras anteriores, el antecedente y relevancia que tiene en el lugar la forma en que se organiza la producción es fundamental para entender lo que ahora se conoce como bienestar de las economías y de la sociedad (Basu *et al.,*, 2012), hoy se busca conformar comunidades productivas que favorecen la integración familiar y juegan un papel fundamental en las formas de organización del espacio, donde se atiendan problemas de desigualdad económica que existe en México debido a la precarización laboral y reducida participación del trabajador en la distribución del ingreso a través de su salario (Ros, 2015).

Las empresas de esta rama de actividad en Tlaxco están lideradas por aquellas que concentran la mano de obra y que también están en procesos de innovación y aunque muchas carecen de departamentos de investigación, gestión de conocimiento o innovación (Parrilli et al., 2020), supieron enfrentarse a sus competidores grandes, medianos y pequeños (Hossain, 2020). Hay distintas experiencias de cómo la industria de la manufactura en México siguió este camino (Osorio, et al., 2022).

Actualmente diversos autores como Mendoza y Solís (2022), Ganguly et al. (2019) o Kurniawan et al. (2020), que señalan con precisión cómo las empresas mejoran en capacidades, conocimiento, innovación y cómo estos son factores determinantes en la organización y, justo eso ocurrió durante la pandemia: supieron adaptarse.

Con los cambios en la integración económica regional, se han consolidado zonas de producción textil en distintos lugares de la entidad por citar tres regiones: en el sur la región de Zacatelco, en el oriente la región de Huamantla y hacia el norte la región de Tlaxco. De estas tres regiones, la única que no vino aparejada con el crecimiento urbano fue esta última, pues hasta el año 2022, todavía se mantiene catalogada como una región rural a diferencia de las otras dos; por tanto, al estar mayormente vinculada a las actividades agrícolas, provoca que una gran parte de la población que no encuentra en el campo una solución a sus necesidades opte por dirigirse a las empresas de manufactura textiles y de confección.

Si a lo anterior se suma la insuficiente mejora del empleo (Moreno Brid et al., 2016), se van creando condiciones adversas para la población que llega a residir a un espacio en busca de oportunidades de vida y este es el panorama en Tlaxco, donde la ocupación del sector depende del factor distancia, pues la mayor parte de la mano de obra se desplaza de más de 30 comunidades a las empresas donde se ubica la rama de la confección de ropa a partir de la actividad manufacturera. Esto facilita la concentración del empleo local en su centro más poblado: la cabecera municipal, lugar donde se localizan la mayor parte de las empresas.

Con la finalidad de abatir el desempleo de una importante cantidad de campesinos, el sector agrario en Tlaxco se reconfiguró e inició una serie de transformaciones en favor de la actividad industrial, incluida la maquila del vestido que se fusionó al trabajo a domicilio como una estrategia de complemento al ingreso y que ahora tiene un nuevo rostro: la maquila como estrategia de subsistencia, que se agotó temporalmente en tiempos de pandemia por COVID-19 y dio paso a nuevas estrategias asociadas al campo, a los productos de la tierra y al reconocimiento de actividades ancestrales del espacio rural que también tienen décadas de permanecer parcialmente olvidadas.

Desde finales del siglo pasado, distintos autores reconocieron que la combinación de actividades propias de la ruralidad (campo, ganadería, caza y pesca) y la maquila domiciliaria del vestido siempre estuvieron presentes en esta región de Tlaxco. Hoy, ante las olas de pandemia que azotaron al mundo, Tlaxco es un lugar donde se pudo recuperar experiencia asociada a los modos de subsistencia, las bondades del repliegue y la reconfiguración familiar basada en el liderazgo y participación de las personas adultas mayores, que son depositarios de conocimiento y experiencias de vida.

Antecedentes

La diversidad productiva en distintos lugares del estado de Tlaxcala no impidió que la actividad textil se convirtiera en un espacio de oportunidades de empleo, tanto en la modalidad laboral directa en planta, como en trabajo asignado para maquilarlo en la casa de las familias que además complementaban su ingreso con actividades campesinas, comerciales, autoempleo o trabajo a domicilio que demanda la comunidad.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Han sido múltiples autores que décadas atrás, han estudiado y dado conclusiones importantes sobre estrategias de subsistencia familiar en el estado de Tlaxcala, tales como Argüello (1980); Oswald (1991); Alonso (1991); y, de manera más reciente Barrientos, *et. al.,* (2004), así como Moguel y Moreno (2005). Aunque es un tema muy estudiado, los autores no lo hicieron en un marco contextual de pandemia.

Al inicio, la maquila de ropa se enfocó a la ocupación de mujeres; sin embargo, la flexibilización y necesaria incorporación de procesos que demandaban más fuerza, provocó cambios en los modelos y la incorporación progresiva del hombre en esta actividad, incluso cuando el trabajo se maquilaba a pequeños talleres familiares, los hombres trabajaban en clandestinidad ayudando a las mujeres del hogar y, la producción a pequeña escala se convirtió en un proceso común en Tlaxcala y por supuesto ya forma parte de la dinámica en Tlaxco antes y después de la pandemia.

Hay una amplia discusión para precisar el alcance del concepto estrategias de subsistencia y una posible confusión con otras categorías. Para esta investigación, se entienden más como aquellas acciones que desarrollan los miembros del hogar para garantizar condiciones de cobertura de las necesidades de alimentación, salud, mantenimiento de vivienda, recreación, cultura e interacción social. Por lo anterior, hay que tener cuidado al emplear otros conceptos como estrategias familiares de vida, de reproducción y de subsistencia, que deben entenderse de manera distinta.

No puede negarse que el ingreso monetario, es la base para cubrir múltiples necesidades en la actualidad, pero no necesariamente tiene que haber una remuneración de por medio. Massa (2010) establece de manera genérica que son estrategias de reproducción social o familiar que buscan garantizar su reproducción frente a la cotidianeidad y, para lograrlo hacen dobles y hasta triples esfuerzos sin dejar de ocuparse de las labores y cuidados de la casa y la familia y, en muchos casos no hay una remuneración monetaria.

La presente discusión se centra en reconocer aquellas estrategias que pueden llevarse a cabo sin remuneración de por medio, tal como ocurre con el trabajo doméstico, que es la base del esfuerzo estratégico en las familias con alta valoración interna que menosprecia la estabilidad económica y privilegia la satisfacción de necesidades básicas con el mínimo ingreso remunerado, es lo que Sánchez (2015) refería como la invisibilización de los procesos de mantenimiento de la vida cotidiana y los trabajos no remunerados, es decir, aquellas labores, relaciones y experiencias que favorecen el mantenimiento de las familias y poblaciones en condiciones de bienestar.

Posición opuesta es lo que Picchio (2009) explica como la monetarización del trabajo, condición que impide reconocerlo como una actividad que tiene el propósito de mejorar la calidad de vida de las personas y no únicamente como una labor que otorga dinero para acciones de consumo. Por lo tanto, el trabajo cuando es útil como estrategia de subsistencia, es algo más que un bien de intercambio monetario, se convierte en lo que Padierna (2012) propone como saberes apreciados; que, sumados al legado de experiencias generacionales, cultura ancestral, recursos disponibles y uso apropiado del territorio, potencia la capacidad del ser humano de obtener los satisfactores básicos y necesarios en su espacio para el bienestar de sus familias y hogares, sean alimentación, salud, cultura, recreación y mantenimiento de su vivienda.

Sin embargo, el enfoque imperante que permea en las sociedades es dictado desde los riesgos para el capital y, entre los escritos más relevantes sobre los impactos prismáticos de la pandemia se orientan a dar explicaciones desde concepciones economicistas respaldadas pobremente desde lo político, ya que tanto sociedad como gobiernos se resistieron a las recomendaciones emitidas por organismos internacionales en materia de salud pública; a lo anterior, se suman las dificultades para una cooperación internacional, regional o local basada en acciones coordinadas. Esta postura puso al descubierto la necesidad mundial por impedir a toda costa que el papel protagónico de los gobiernos se hiciera cenizas ante la imposibilidad de atender correctamente en cada país la crisis interna y la ola de efectos, donde el más importante fue prepararse en lo inmediato para un mundo diferente y desconocido a raíz de la pandemia del COVID-19.

Materiales y métodos

Se empleó una metodología cualitativa en dos fases. En la primera, tomando en cuenta los protocolos de sana distancia, se tuvo comunicación con trabajadores y trabajadoras de la maquila de dos grandes empresas localizadas en el municipio de Tlaxco: las empresas Ermo S. A. de C. V. y Manufactura Internacional Kleid Gut S. A. de C. V., con las cuales se tuvo un vínculo con ocho trabajadores (as), cada uno (a) proveniente de una localidad distinta del municipio de Tlaxco: Las Mesas, Aserradero Casa Blanca, Teopa, El Sabinal, Atotonilco, Tepatlaxco, Tecomalucan y Centro cabecera. De los ocho informantes, cuatro son personas mayores, quienes accedieron para una entrevista a profundidad.

Las entrevistas se realizaron en tres bloques temáticos después del primer acercamiento y fueron: las dificultades del ingreso derivado del desempleo en la maquila

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

y nuevas ocupaciones, el retorno a prácticas alimenticias tradicionales; y, la importancia del respaldo familiar para superar la crisis económica derivada del COVID-19.

Las personas mayores entrevistadas son habitantes de Tepaplaxco, Teopa, Atotonilco y Tecomalucan. La obtención de información se realizó en espacios abiertos, donde tenían prácticas de convivencia familiar, compartían alimentos y definían estrategias de apoyo para superar los efectos del desempleo, tales como préstamos, tandas, trabajos comunes y alternativas de ocupación. La insuficiencia del ingreso provocó el repliegue familiar para compartir alimentos, gastos, residencia e incluso actividades solidarias y acciones conjuntas de maquila para cumplir con entrega de trabajos específicos propios de la rama de la confección. En todas ellas, estaba presente de manera activa el papel de las personas mayores.

Se mantuvo comunicación periódica con las y los informantes, ya que se partió de la hipótesis que la estacionalidad durante el año analizado define las distintas medidas de apoyo y mutualidad para superar los estragos de la pandemia.

Resultados

Para analizar la forma en que las personas mayores influyeron en las tres prácticas estratégicas de subsistencia familiar, se eligieron las variables ocupación, alimentación y respaldo, por lo que continuación se explican algunos componentes secundarios que facilitan su comprensión.

El ingreso semanal de los trabajadores de la maquila en promedio alcanzó previo a la pandemia 1,100 pesos, pero con la llegada del COVID-19, se redujo hasta 300 y sólo trabajaban tres días en promedio. Ante la insuficiencia del ingreso, la ocupación se diversificó en algunos miembros del hogar, sobre todo aquellos que estudiaban secundaria, preparatoria o universidad, para insertarse en actividades eventuales de comercio y servicios. Por su parte, los trabajadores que fueron suspendidos de sus actividades de maquila buscaron alternativas diversas de empleo y/o autoempleo.

En paralelo con lo anterior, el regreso a prácticas de subsistencia se basó en la experiencia de las personas mayores, quienes fueron protagonistas del fomento de iniciativas tales como: el retorno al molino de nixtamal, ingesta de productos recolectados en el campo (hongos, verduras de temporada), caza, siembra y cuidado de animales de traspatio. Debe hacerse la aclaración desde ahora, que lo anterior no significa que esas prácticas no se llevaran a cabo; sin embargo, no se hacían con regularidad previo a la pandemia. Asimismo, los distintos miembros del hogar aceptaban cualquier trabajo eventual e iniciaron labores de venta de productos alimenticios preparados en casa (frente a su domicilio u ofreciendo sus productos tocando puertas). Estas iniciativas fueron impulsadas por las personas mayores y asumidas por hijos o nietos desempleados.

Ante el desempleo, la familia también optó por la cancelación de gastos tales como: pago de colegiaturas (cambio de escuela privada a pública), pago de renta (desalojo de casa en renta para regresar a vivir con los padres -personas mayores-), venta de terrenos o parcelas heredadas, solicitud de préstamos a sus padres, otros optaron por participar en el mecanismo de "tandas" organizadas por conocidos y/o familiares. Con el retorno a casa de los padres, los desempleados de la maquila accedieron a recibir información sobre potenciales empleadores (recomendados por sus padres o abuelos) con la finalidad de complementar el disminuido ingreso de estas familias maquiladoras.

Resultado de entrevistas con personas mayores, enseguida se presentan algunos hallazgos. Destaca el retorno a prácticas de recolección y uso de las distintas variedades de plantas, animales, hongos, labores, tareas y productos que ayudan a la mejora en dieta, las prácticas tradicionales de ingesta y reorganización de actividades olvidadas en el hogar que, además de ofrecer sustento ante la crisis sanitaria y económica, mejoran la alimentación que se había inclinado por el consumo de productos chatarra en el mercado o sin el valor nutricional suficiente para mantener una buena salud y ahorro en las familias rurales.

Las entrevistas se realizaron en tres bloques temáticos de exploración: las dificultades del ingreso derivado del desempleo en la maquila y nuevas ocupaciones, el retorno a prácticas alimenticias tradicionales; y, la importancia del respaldo familiar para superar la crisis económica derivada del COVID-19.

Entre las ocupaciones que se identificaron fueron:

Actividades en el hogar: el regreso al molino de nixtamal, elaboración de adobe para la construcción, crianza de animales de traspatio o del hogar (conejos, cabras, borregos, gallinas y pollos, cerdos, vacas y caballos), siembra y mantenimiento de cultivos de traspatio.

Venta de alimentos elaborados en casa y vendidos de puerta en puerta o para llevar: tortas, empanadas, chicharrones, papas fritas, yogurt, sándwich, jugos, tacos, pizzas, tortillas, tlacoyos y memelas. Asimismo, podían vender los sobrantes de la recolección después del consumo familiar, se identificaron: hon-

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

gos, verduras, frutas o caza de animales.

Trabajos a domicilio (eventuales o improvisados): albañilería, plomería, deshierbe, siembra, cultivo de milpa, carpintería, mecánica, herrería y balconería.

Ocupaciones complementarias para mejora de las viviendas: pintar la casa, jardinería, acomodo de objetos desordenados, arreglo de fugas de agua y drenaje, ocupación de materiales en desuso.

Entre los meses de mayo y agosto de 2021, se documentó la recolección de hongos, plantas, frutas silvestres y de huerta, la siembra o trasplante de hierbas de olor, caza y consumo de animales de la zona. Con resultado se documentaron:

23 variedades de hongos consumidos: hongos de llano (hongo blanco, bolita, cempamil, cholete y huitlacoche), hongos de monte (arriero, matlal, sangre de toro, enchilado, tolte o yema, panza, cholete blanco, borrego, tejamanil, escobeta, gallito, tasa, trompeta, gallina, durazno, chipo, oloroso y oreja de judío).

6 frutas silvestres: capulín, mora, pepizco, tlalayote, tlanoxtle y jaltomate.

15 verduras silvestres: quentonil, palmo, quelites cenizos, jaramao, diente de león, endivia, lengua, quiote, malva, verdolaga, quelite, amamaxtles, pachiquelite, reventón y flor de encino.

12 frutas y verduras de huerto de traspatio (en temporada): chayote, flor de chilacayote, calabaza, flor de calabaza, chilacayote, manzana, ciruela, fresa, frambuesa, chabacano, pera y durazno.

15 hortalizas de traspatio: cilantro, lechuga, rábano, elote, frijol, ayocote, calabaza, chícharo, brócoli, haba, zanahoria, tomate, jitomate, cebolla y papa.

22 animales de pesca y caza de la zona: carpa espejo, herbívora, acocil, pato, conejo, liebre, codorniz, tordo, tórtola, ardilla, chapulines, víbora de cascabel, tlacuache, zorrillo, caracol, vinguinas, cipichis (gusano de madroño), chiquerelles (escamoles), gusano de maguey (nixtamal), gusano de jarilla, gusano blanco de penca y armadillo.

18 hierbas de olor en siembra, trasplante y consumo medicinal (de traspatio y campo): contrahierba, gordolvobo, hierba del sapo, cañuelilla, tesedrón, ajenjo, romero, muicle, vaporub, lavanda, simonillo, hoja santa, hinojo, hierbabuena, manzanilla, menta, toronjil y epazote.

Imagen 1.

Estrategias de subsistencia familiar, Tlaxco, Tlaxcala México.



Fuente: elaboración propia.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Por otra parte, mientras la pandemia avanzó, el estrés psicosocial orilló a un reacomodo de familias, principalmente de hogares jóvenes, que rentaban espacios cuando trabajaban; sin embargo, ante la contingencia y las suspensiones laborales, optaron por regresar a vivir con padres o hermanos.

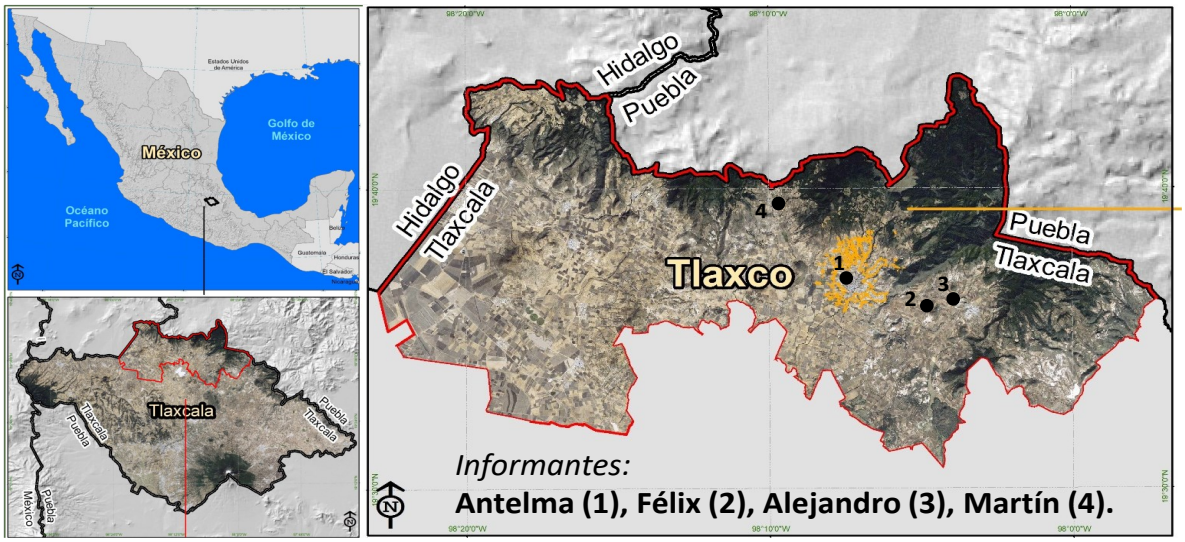
Asimismo, hubo un reacomodo ocupacional al interior de las familias, que provocó que esposa, hijos y demás miembros del hogar (algunos menores de edad), se sumaran a la búsqueda solidaria de estrategias para obtener un ingreso que se perdió por suspensiones "temporales" en los trabajos de quienes contribuían al ingreso de la familia. Como recurso alterno, también se recurrió frecuentemente a préstamos familiares, de amigos y hasta se organizaron tandas de manera periódica.

La rearticulación de las actividades ocupacionales, las modificaciones en la ingesta alimenticia y el reencuentro con las familias que un día decidieron construir un hogar al salir de la casa de los padres, fue el contexto experiencial que nos narran cuatro personas adultas mayores del municipio de Tlaxco, Tlaxcala.

Entre las experiencias de las personas adultas mayores entrevistadas se pueden destacar algunos momentos que caracterizan lo sucedido durante la pandemia. Antelma, Félix, Martín y Alejandro nos comparten su opinión. Originarios de cuatro localidades distintas de Tlaxco e inmersos en la dinámica de la maquila, a pesar de su edad mayor, formaron parte del proceso de suspensión temporal de actividades en las empresas maquiladoras.

Figura 1.

Localización de informantes entrevistados



Fuente: elaboración propia.

Ellos nos narran algunas prácticas que realizaron con la llegada de la pandemia, cuando se suspenden sus actividades formalmente en las fábricas de ropa:

> *"Ahora voy dos veces por semana al molino, llevo una cubeta de 20 litros me voy caminando y me acompaña mi esposo o mi hijo […] ahora que no hay trabajo en la maquila hay que buscarle, así ya no compro tortillas, en esta temporada juntamos guiguilas [lenguitas, interpretación nuestra] hacemos una salsa y ya con eso, es que ya me descansaron, tengo ya más de tres meses y nada. Si seguimos así, tendré que irme a buscar algo a Tlaxco" (Félix –mujer-, Atotonilco, Tlaxco, entrevista junio, 2021).*

Al inicio de la pandemia, se creyó que pasaría en poco tiempo, la promesa de un regreso después de un mes era esperanzador; sin embargo, las semanas empezaron a transcurrir y la preocupación por infectarse de COVID-19 fue el centro de atención, finalmente el trabajo podía esperar. No obstante, la falta de ingreso para la compra de despensa para consumo y cubrir sus necesidades básicas, terminó por sumarse a la angustia de portación del virus. Don Alejandro, quien padece diabetes, expresó su preocupación al tiempo que posaba frente al comal de leña en su hogar:

> *"Trabajo en la costura en la Ermo [principal empresa maquiladora de Tlaxco, interpretación nues-*

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

tra], pero cuando empezó la pandemia me dijeron que me iban a llamar para regresar a trabajar y nada. Después nos llamaron y una semana sí y otra no, ya me habitué, por eso aquí me encuentran haciendo leña para las tortillas, haciendo cosas para la familia porque algo debemos comer […] más tarde me voy a las ardillas, en la mañana al conejo y a ver qué traigo del campo para comer, porque mi esposa también trabajaba en la maquila pero también la descansaron, estamos igual. Dicen que dan trabajo para la casa, pero no tenemos máquinas propias" (Alejandro, Tecomalucan, Tlaxco, entrevista julio 2021).

El entrevistado vive a escasos 400 metros del panteón que da servicio a las localidades de Tecomalucan y Atotonilco. El ambiente rural que expresa Don Alejandro existía antes de la pandemia estaba rodeado de alegría y amabilidad entre vecinos y ahora se vio envuelto en el temor de la convivencia por el riesgo de contagio. Sin embargo, tras guardar la distancia y con el paso del primer año de pandemia, las familias ampliadas iniciaron un proceso de acercamiento. El eje, fue la casa de los abuelos, donde hijos e hijas; nietos y nietas empezaron a concurrir. Así lo narró Félix:

"Apenas el domingo pasado empezamos de nuevo a juntarnos con la familia de mi viejo [esposo, interpretación nuestra] y juntamos huitlacoches de la milpa y ya por ahí se fue Rey David [hijo, interpretación nuestra], mató dos ardillas y ya comimos. Es que la cosa está bien dura, ahorita está con nosotros mi hijo el mayor, dejó de rentar en la Postal y Vistahermosa [Tlaxco cabecera, interpretación nuestra] y mejor se vino a la casa, porque igual no tiene trabajo, quieren pagarle 500 pesos a la semana ¿dónde crees? y trabajando las ocho horas" (Félix, Atotonilco, Tlaxco, entrevista agosto, 2021).

Después del primer año de pandemia, la preocupación aparejada por contagio y falta de ingreso, empezaron a dejar sentir sus efectos. Particularmente en el espacio rural de Tlaxco, las estrategias estuvieron vinculadas en la atención de la ingesta: salud y alimentación fueron la prioridad; mientras que educación, ocio y otras, se relegaron a segundo término.

Sin embargo, para quienes no percibían un ingreso estable, ponían en riesgo los dos componentes fundamentales para sobreponerse a los tiempos del COVID-19. Alejandro lo expresó de la siguiente manera:

"Aquí tengo unos animales que no son míos, los agarré para cuidarlos y tener algo, porque soy diabético y por mi edad ya me cuesta trabajar. Pero hay que buscarle. Con esto del COVID el gobierno va a hacer que nos matemos, porque yo que no tengo voy a quitarle al que tiene. Dicen que el gobierno iba a ayudar a las empresas para que nos sigan pagando y nada, se lo están quedando o es mentira. Mientras a nosotros nos pagan poquito, tenemos que unirnos como familia para salir adelante" (Alejandro, Tecomalucan, Tlaxco, entrevista septiembre, 2021).

Para otros, esa posibilidad de mantenerse alejado de los impactos directos de la enfermedad no se logró. Doña Antelma de 61 años, trabajadora de una de las empresas más importantes de la rama textil en Tlaxco, perdió a su padre de manera repentina, aunque tuvo síntomas de la enfermedad, no se pudo confirmar por la falta de protocolos y costumbres familiares.

"Con la muerte de mi papá se vinieron los problemas con una de mis hermanas que según estaba como albacea, porque me vendió mi papá una hectárea y le estaba pagando […] aunque me llevo bien con todos mis hermanos, ellos ya empezaron a rumorar lo del terreno, veré que mejor me devuelva mi hermana el dinero para no tener problemas […] Ahora con el COVID, mejor me jubilé, don Pancho quería que siguiera trabajando, pero mis hijas me recomendaron que mejor no me expusiera porque seguíamos trabajando, aunque nos pagaban poquito, pero cuando se enfermaron los primeros, preferí mejor salirme. En la Ermo también dan trabajo, pero muy mal pagado y yo ya trabajé muchos años. Nos están trayendo material a la casa para cocer, yo tengo máquina de coser, pero nos explotan porque tenemos la necesidad. Hoy me dedico a mi casa, mis plantas, voy al molino y convivo con mis hijas y nietas. Hoy nos integramos más que antes, nos vamos a la parcela los domingos con mis hermanos y allá comemos cada domingo cosas del campo" (Antelma, Tepatlaxco, Tlaxco, entrevista octubre, 2021).

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Con los argumentos de Antelma y Félix, se hace evidente que el aislamiento ha tenido otros tantos efectos. La necesidad de salir, después de seis meses ha tenido esa válvula de escape con la convivencia familiar. Si bien, entre las recomendaciones de guardar la sana distancia, no hacerlo con los seres queridos, fue un duro golpe a las familias, en Tlaxco se demostró que los lazos de afecto después de unos meses de concientización sobre los estragos mortales del COVID-19, terminaron por provocar un acercamiento progresivo.

> *"Siento que como familia, esto de la pandemia aquí a la gente que somos de campo y venimos a la empresa a trabajar por necesidad, la enfermedad nos unió. Ahora veo más a mis hijos que vienen a visitarnos y nos ayudamos, que si no tengo, me presta; que si les puedo ayudar, adelante, hasta para la comida nos echamos la mano mientras pasa esto" (Martín, Teopa, Tlaxco, entrevista diciembre 2021).*

El apoyo familiar fue fundamental durante el primer año de pandemia en Tlaxco: la unión se fomentó y el arraigo a las actividades productivas del espacio rural no se hicieron esperar. Los miembros del hogar que alguna vez partieron para hacer su propio hogar, se revaloró su regreso de manera importante con apoyo económico y emocional para superar los tiempos de pandemia.

Doña Antelma, quien tras rebasar los 60 años todavía trabajó en la empresa de costura, decidió jubilarse ante los riesgos de contagio, el poco trabajo y mal remunerado.

> *"La familia se ha unido más con la pandemia, nos reuníamos, comíamos en la parcela y quien no tenía igual iba a comer, los demás aportábamos porque se puso bien difícil todo. Conozco compañeros muy capaces que igual están en la maquila y con hijos qué mantener ¿de dónde? Saben hacer varias cosas como herrería, música, electrónica, ventas y se han metido hasta en tandas. Así deben andar muchas familias buscándole porque con lo que nos pagaban en la empresa al inicio de la pandemia que eran 500 pesos a otros hasta 300 a la semana, no alcanza, yo por eso me jubilé" (Antelma, Tepatlaxco, Tlaxco, entrevista octubre, 2021).*

A pesar de los riesgos que ello implicó en las empresas de maquila de ropa en Tlaxco, ellos siguieron trabajando, algunos fueron suspendidos temporalmente de su trabajo en la fábrica; pero, otros como Don Martín permanecieron en la empresa, pero con ingresos muy inferiores a los ya establecidos antes de la pandemia, así lo expresa:

> *"Con esto de la pandemia ya no se sabe, en la empresa seguimos trabajando pero nos pagan la mitad del sueldo, yo busco formas de ganar algo más, a veces quieren que les haga trabajos de madera, a veces me voy al conejo […] en la casa desde que empezaron las lluvias me iba a juntar hongos y de eso comemos. No soy el único, a todos nos ha afectado. Lo que sí hemos vivido es que ahora nos juntamos más en la familia, que si comemos con mis hermanos Gaudencio, Marcela, Luis o Mónica. Y ahora con la muerte de familiares, como que nos hemos unido y apoyado más, para mal o para bien esto del COVID que ya no se sabe para cuándo terminará" (Martín, Teopa, Tlaxco, entrevista diciembre 2021).*

En relación a los demás entrevistados, que no son personas mayores pero que trabajan en la maquila, destacan que asumieron trabajos eventuales con la mitad de sueldo al que tenían antes de la pandemia, se ocuparon simultáneamente en otros trabajos como carpintería, herrería, arreglo de casas, albañilería, plomería, arreglo de muebles eléctricos, instalaciones, entre otras actividades más propias del hombre; pero también, se ocuparon en la venta de alimentos (hongos) y labores domésticas que usualmente corresponden a la mujer como venta en tiendas, venta de productos de belleza, entre otros. Algunos más, decidieron establecer su propia empresa de ropa en su casa. Asimismo, han logrado desarrollar estrategias para cubrir sus necesidades básicas de alimentación a partir de ocupaciones como: trabajar en tiendas, sembrar hortalizas en sus patios, criar animales, elaborar artesanías con piel de conejo, entre otras actividades complementarias.

Discusión

La preocupación internacional durante y posterior a la pandemia del COVID-19 tendrá su propia lucha y los espacios locales deberán asumir sus propios avatares y el principal es subsistir estratégicamente. Estrategias de subsistencia se asumen aquí como estrategias de vida, para no incurrir en la discusión confusa contra los términos supervivencia o sobrevivencia, el término subsistencia se aproxima a los primeros en la medida que refiere a contar con el mínimo de elementos alimenticios, de vivienda, salud e interacción social básica para llevar una vida sin riesgos de mortalidad por COVID en sus familias. No se busca únicamente asegurar la reproducción material (económica) y biológica (vivienda y alimentación) de las

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

familias, sino además comportamientos demográficos básicos que están asociados a la reproducción biológica como la procreación, socialización, aprendizaje, organización familiar, entre otros, elementos que no son exclusivos de grupos marginales, campesinos pobres o sectores populares vulnerables del espacio rural.

Sin dejar de estar presente el enfoque económico, las estrategias de subsistencia, se asumen aquí desde una dimensión cultural por cuanto emanan de prácticas que renacen de los legados ancestrales que heredan las personas adultas mayores, quienes saben aprovechar recursos, conocimientos y formas de encarar situaciones de carencia, porque ellos parece que siempre estuvieron preparados. Ante el desempleo masivo con la llegada de la pandemia, tuvo como consecuencia la falta de un ingreso que ya formaba parte de la cotidianeidad de las familias trabajadoras de la maquila en Tlaxco, Tlaxcala.

Despertar esas capacidades de tener dos o más actividades (trabajos secundarios) que complementaban el trabajo (principal) remunerado en la planta textil no ha sido problemático; por el contrario, parece un despliegue romántico de aquellas habilidades y conocimientos que siempre estaban presentes en la memoria de las familias, pero que ahora recurrieron a ellas una vez cortado el ingreso derivado de la maquila de ropa. En este proceso, las personas adultas mayores, asumieron ese liderazgo y lo transmitieron a los miembros de los hogares.

Con un ingreso promedio de 1,100 pesos semanales, más bien habría que preguntarse si ese reducido ingreso era complementario de otra actividad central u hoy lo será en lo sucesivo, cuando menos para las personas que ya desarrollaban más de una actividad a raíz de su amplia experiencia. No así para jóvenes, quienes principalmente dependían en gran medida de ese ingreso como base de sus economías familiares.

El punto de referencia para explicar la subsistencia familiar es el concepto de sobrevivencia, en respuesta a un agotamiento del modelo de economía cerrada, entendida como un escape estratégicamente planeado de la economía informal, en respuesta a la expulsión de sectores populares de un castigado mercado de trabajo formal. Este principio se reprodujo en la economía campesina que dio como resultado un conjunto de actividades para el autoabasto desde las unidades domésticas y, se convierten por lo tanto en una expresión de resistencia al capitalismo. El resultado de esas acciones conjuntas es lo que se conoce como redes de autoayuda y solidaridad; y, protagonistas centrales de estas formas y expresiones culturales son las personas mayores.

En definitiva, los principios de sobrevivencia, economía informal, autoabasto, autoayuda y solidaridad estarán marcados como parte de los principios de la economía doméstica. Con los tiempos de pandemia algunas personas de Tlaxco en Tlaxcala, ya estaban preparados para hacer una adecuada gestión de recursos limitados por la escasez. Este es un ejemplo, de que la humanidad ha desarrollado y puede diseñar estrategias necesarias para un cuidado especial de la salud, comida, vivienda, trabajo y recursos que sustenten sus necesidades básicas. La seguridad alimentaria, el empleo, la salud y el cuidado del medio ambiente serán prioridad en la agenda mundial más que nunca y, prácticas solidarias, de salud y alimentarias basadas en la experiencia de las personas mayores, serán de gran valía para las sociedades en crisis.

Conclusiones

Se analizaron tres elementos de articulación estratégica para la subsistencia de las familias trabajadoras de la maquila en Tlaxco, Tlaxcala: la alimentación, la ocupación y el respaldo familiar. En las tres estrategias, las personas mayores participaron de cada proceso como base para tomar decisiones sobre acciones concretas de subsistencia.

Entre las estrategias se ha percibido una tipología ocupacional alternativa y destacan las que cubren alimentación, trabajos eventuales para complementar el ingreso familiar, arreglos del hogar y solidaridad familiar. Durante estos procesos, las personas mayores tienen un reencuentro protagónico y reafirman su rol como jefes del hogar; incluso, con el retorno de sus hijos que habían conformado un nuevo hogar del cual también se convirtieron en cabeza de familia. Por consecuencia, el respeto a las decisiones en casa del abuelo (persona mayor) se mantiene vigente y se convierte en un eje orientador para librar los estragos de la pandemia.

Asimismo, el reencuentro con las prácticas de alimentación, trabajo no remunerado, construcción, cultivos tradicionales de traspatio y una reorganización familiar, se basan en la experiencia vivida y participación directa que tuvieron las personas mayores durante su infancia y edad productiva. Los entrevistados reconocen el valor de viejas alternativas de alimentación, ocupación y convivencia familiar que han provocado una recomposición familiar interna favorable.

La persona mayor, que se consideró al inicio de la pandemia como la más vulnerable y que fue señalada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) como la más afectada, expuesta y frágil, no se corresponde con diversas realidades en el mundo. Particularmente en Tlaxco, gracias a las experiencias de vida en las primeras décadas

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

(niñez, juventud y edad madura) de este sector poblacional, emergió el valor, fortaleza, conocimiento y liderazgo de la persona mayor para aminorar los efectos del COVID -19.

Después de un año, las prácticas siguen vigentes con la posibilidad de ampliar su reproducción, porque los entrevistados y sus familias consideran que mejoran su salud, abren la posibilidad de ahorro y hay un fortalecimiento de lazos familiares, por momentos olvidados. La pandemia vino a empeorar el estado de crisis en las familias, por lo que haber desarrollado estrategias de subsistencia durante la contingencia, será de enorme utilidad para enfrentar una crisis económica que parece interminable.

La pandemia debe analizarse como un fenómeno de oportunidades, porque mientras para unos representó una lucha permanente por la sobrevivencia, para otros fue el despertar de su potencial y desarrollo de capacidades de adaptación. Mientras unos tenían dependencia a un empleo, otros llegaron a ocuparse y diversificar sus ingresos con dos o más empleos.

La región de Tlaxco, hacia el año 2022 y 2023 atraviesa severos problemas ambientales asociados a la falta de producción en el sector primario, esto viene a poner en duda el valor de las prácticas rurales desarrolladas por las personas mayores y aquellos que confiaron en su liderazgo durante la pandemia. Sin embargo, mantener esa disciplina ocupacional y de prácticas basadas en la experiencia de las personas mayores, no será fácil.

La importancia de documentar las estrategias familiares encabezadas por las personas mayores y transmitidas a hijos y nietos, serán parte de la salvaguardia del patrimonio generacional intangible. Las prácticas progresivamente olvidadas son insumos que las nuevas familias deben recuperar y reapropiarse para reinventar formas de enfrentar las dificultades de vida en su cotidianeidad.

La pandemia no solo ha dejado experiencias negativas en el mundo, en Tlaxco gracias a la experiencia transmitida desde las personas mayores, es posible encontrar la línea base para recuperar conocimiento y capacidades olvidadas poco desarrolladas en las familias y generaciones actuales. Catástrofes de salud y alimentación podrán hacerse sentir menos sus efectos gracias a las prácticas rurales de las personas mayores, un ejemplo eficaz de subsistencia familiar.

La humanidad ha sido testigo de múltiples fenómenos que la ponen en riesgo, algunos en la escala local, otros en lo regional; o, como la pandemia que alcanzó dimensiones mundiales. Ante este último evento, las personas mayores de Tlaxco, podemos afirmar, que siempre estuvieron preparadas para sobreponerse a situaciones críticas mediante estrategias efectivas de subsistencia familiar.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Referencias:

Alonso Herrero, José Antonio (1991). Mujeres maquiladoras y microindustria doméstica, Editorial FONTAMARA, México.

Argüello, Omar (1980). Estrategias de supervivencia: Un concepto en busca de su contenido, Taller sobre estrategias de supervivencia, Grupo de Migraciones de CLACSO y Seminario sobre estructura Agraria y Población de PISPAL, Santiago de Chile. Doi:https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/511/504

Barrientos Juárez, María del Socorro; Vázquez García, Verónica; Zapata Martelo, Emma y Manzanares, Pilar Alberti (2004). Maquila y fuerza de trabajo femenina. Un estudio de caso de Tlaxcala, México, Comunicaciones en Socioeconomía, Estadística e Informática, Vol. 8 No. 1. pp. 23-55. Doi:http://www.cm.colpos.mx/csei/pdf/0208012004.pdf

Basu, Susanto; Pascali, Luigi; Schiantarelli, Fabio y Serven, Luis (2012). "Productivity and the welfare of nations", Policy Research Working Paper, No. 6026, Washington, D.C., Banco Mundial.

Chiatchoua, Cesaire y Lozano Arizmendi, María del Carmen (2021). Mecanismos de ajuste y digitalización de las micro y pequeñas empresas ante el COVID-19 en México, Vol. 13, 2021 / Special Issue: COVID-19 / ISSN 2007 – 0705, México, Tomado de https://doi.org/10.21640/ns.v13ie.2733

Díaz Nuñez, Fernando (1998). "La evolución del sector manufacturero y de la industria textil y de prendas de vestir de Tlaxcala", en Mario M. Carrillo Huerta y René Valdiviezo Sandoval, coords., Tlaxcala en el marco de la política regional mexicana, Universidad Autónoma de Tlaxcala, pp. 185-198.

Esparza-Rodríguez, Saúl Alfonso; Martínez-Arroyo, Jaime y Sánchez-Vargas, Armando (2021). Perfiles socioeconómicos y estructurales del sector informal en la pandemia de la COVID-19, Vol. 13, 2021 / Special Issue: COVID-19 / ISSN 2007 – 0705, Tomado de https://doi.org/10.21640/ns.v13ie.2593

FAO (2020). La recesión económica mundial causada por la COVID-19: evitar el hambre debe ser un objetivo central del estímulo económico. En: https://doi.org/10.4060/ca8800es

Ganguly, Anirban , Talukdar, Asim, & Chatterjee, Debdeep (2019). Evaluating the role of social capital, tacit knowledge sharing, knowledge quality and reciprocity in determining innovation capability of an organization. Journal of Knowledge Management, 23(6), 1105-1135. https://doi.org/10.1108/JK M-03-2018-0190

Heath Constable, Hilari Joy (1982). Lucha de clases: la industria textil en Tlaxcala, Ediciones Caballito, 151 pp. [disponible en: http://www.tlaxcala.gob.mx/historia/ Porfiriato/o1.htm].

Hossain, Mokter (2020). Frugal innovation: Conception, development, diffusion, and outcome. Journal of Cleaner Production, 262(1), 1-10. https://doi.org/10 .1016/j.jclepro.2020.121456

INEGI (2020). Censo de Población y Vivienda 2020. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Aguascalientes, México.

INEGI. (2020a). Resultados de la encuesta nacional de ocupación y empleo (Nueva edición) (ENOEn). Cifras oportunas de agosto de 2020.

Kato, Enrique, y Lengyel Krisztina E. (2020). De lo perdido y recuperado: severidad de recesión y crecimiento. En R. Pineda López, M.T. García Gasca, A. Ochoa Cervantes y J.A. Hernández Guerrero (Eds.). Análisis y perspectivas sobre la pandemia, de COVID-19 en Querétaro (pp. 346 - 376). México: Universidad Autónoma de Querétaro.

Kurniawan, Pebi; Hartati, Wiwi; Qodriah, Sari Laelatul y Badawi, Badawia (2020). From knowledge sharing to quality performance: The role of absorptive capacity, ambidexterity, and innovation capability in creative industry. Management Science Letters, 10(2), 433-442.: https://doi.org/10.5267/j. msl.2019.8.027

Marroni de Velázquez, María da Gloria (1998). "El agro tlaxcalteca: viejas estructuras, nuevas coyunturas", en Carrillo Huerta, Mario M. y René Valdiviezo Sandoval, coords., Tlaxcala en el marco de la política regional mexicana, Universidad Autónoma de Tlaxcala, pp. 167-184.

Massa, Laura (2010). Estrategias de reproducción social y satisfacción de necesidades. Parte I: Controversias conceptuales, polémicas prácticas. Revista Perspectivas Sociales / Social Perspectives primavera/spring 2010 / Vol. 12 No. 1 / pp. 103-140.

Mendoza-Arvizo, Ulises y Solís-Rodríguez, Fany Thelma (2022). Calidad, conocimiento e innovación de procesos de manufactura en Ciudad Juárez, México. RETOS. Revista de Ciencias de la Administración y Economía, 12(23), 83-109. https://doi.org/10.17163/ret.n23.2022.05

Moguel Viveros, Reyna y Moreno Andrade, Sandra Urania (2005). Estrategias sociales: de la sobrevivencia a la contingencia Introducción Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, en Papeles de Población No. 46 CIEAP/Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca México, pp. 139-159.

Moreno-Brid, Juan Carlos; Pérez-Caldentey, Esteban; Sandoval, Jamel Kevin e Ismael, Valverde (2016). "Inversión, cambio estructural y crecimiento", Revista de Economía Mexicana, No. 1.

OCDE (2020). La informalidad y la protección del empleo durante y despues de la COVID-19. Cumbre Ministerial Virtual Sobre Inclusión Social OCDE -América Latina y El Caribe, pp. 1–6.

OIT (2020). Impact on the labour market and income in Latin America and the Caribbean.

Osorio-Novela, Germán; Mungaray Lagarda, Alejandro y Jiménez López, Edison (2020). La industria manufacturera en México: una historia de producción sin distribución, 146 Revista de la CEPAL No. 131, En: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45957/1/RVE131_Osorio.pdf

Oswald, Úrsula (1991). "¿Qué es sobrevivir", en Estrategias de sobrevivencia en la Ciudad de México, CRIM/UNAM.

Padierna, María del Pilar (2012). Educarse ciudadanas en los movimientos sociales: las mujeres zapatistas. México: Plaza y Valdes/PAPDI.

Parrilli, Mario David; Balavac, Merima y Radicic, Dragana (2020). Business innovation modes and their impact on innovation outputs: Regional variations and the nature of innovation across EU regions. Research Policy, 49(8), 1-15. https://doi.org/10.1016/j.respol.2020.104047.

Picchio, Antonella (2009). Condiciones de vida: perspectivas, análisis económico y políticas públicas. Revista de Economía Crítica, No. 7, primer semestre, pp. 27-54.

Ros, Jaime (2015). ¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?, Ciudad de México, El Colegio de México (COLMEX)/ Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Sánchez, Marina (2015). De la reproducción económica a la sostenibilidad de la vida: la ruptura política de la economía feminista. Revista de Economía Crítica, No. 19, primer semestre, pp. 58-76.

SCINCE (2020). Sistema para la Consulta de la Información Censal, 2020. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Aguascalientes, México.

UNESCO. (2020). Online high-level dialogue: impacts and challenges of the COVID-19 pandemic crisis in latin america and the caribbean (Issue September).

Ximénez-Fyvie, Laurie, Ann (2021). Un daño irreparable, Editorial Planeta, México.

El quehacer de “Mujeres en Plural” en aras de la paridad de género en México (2009-2023)

The work of "Mujeres en Plural" towards gender parity in Mexico (2009-2023)

Josefina Maldonado Montes[1]

Mariana Hernández Olmos

Enviado: 18 de abril de 2022

Aceptado: 13 de marzo de 2023

RESUMEN

El objetivo del artículo es describir la gestación, la estructura interna, las estrategias de movilización y el proceso de construcción de la identidad colectiva de “Mujeres en Plural”. El estudio se apoya en los enfoques Estructura de Oportunidades Políticas, Estructura de Movilización y en el de los Marcos Interpretativos. Se trata de una investigación bibliohemerográfica. La investigación determinó que Mujeres en Plural aprovechó la “apertura del sistema político” de los gobiernos de Felipe Calderón Hinojosa, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador para implementar estrategias de confrontación a favor de la paridad de género. La estructura interna del movimiento feminista es de tipo horizontal dado el perfil profesional de las actoras y su pertenencia a diversos partidos políticos y, la identidad colectiva de Mujeres en Plural descansa, principalmente, en un conjunto de creencias compartidas de que existe discriminación hacia la mujer en diversos ámbitos de la vida nacional y que una forma de combatirla es a través de la paridad en los órganos de representación político -electoral.

PALABRAS CLAVE: movimiento social, movimiento feminista, Estructura de Oportunidades Políticas, Estructura de Movilización, Marcos Interpretativos, paridad de género.

ABSTRACT

The objective of the article is to describe the gestation, the internal structure, the mobilization strategies and the process of construction of the collective identity of the social movement organization called "Mujeres en Plural". The study is based on the approaches Political Opportunity Structure, Mobilization Structure and Interpretative Frames. It’s a bibliohemerographic research. The investigation determined that Mujeres en Plural took the opportunity of the "opening of the political system" of the governments of Felipe Calderón Hinojosa, Enrique Peña Nieto and Andrés Manuel López Obrador to implement confrontational strategies in favor of gender parity; the internal structure of the social movement is horizontal because of the professional profile of the activists and their affiliation to various political parties; and the collective identity of Mujeres en Plural is sustained mainly on a set of shared beliefs about the existence of discrimination against women in various spheres of national life.

KEY WORDS: social movement, women’s movement, Political Opportunity Structure, Mobilization Structure, Interpretative frames, gender parity.

(cc) BY-NC-ND Espacios Públicos

[1]Universidad Autónoma del Estado de México. Correo-e de contacto: josefina07italia@yahoo.com.mx

INTRODUCCIÓN

En la primera sesión de la LXI legislatura de la Cámara de Diputados, celebrada el 3 de septiembre de 2009, ocho diputadas solicitaron licencia indefinida para dejarle el cargo a sus suplentes, quienes eran hombres[2]. Con ello se vulneraron las cuotas de género que establecía el artículo 219 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe) vigente en ese momento, el cual decía:

> De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.

Sin embargo, como lo determina la segunda fracción del mismo artículo, esa disposición no aplicaba cuando se tratara de candidaturas de mayoría relativa que fueran resultado de "un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido". Con ello, esta última fracción dejaba abiertas las puertas para seguir perpetuando una mayor representación masculina bajo argumentos democrático-partidistas.

La solicitud de licencia de las ocho diputadas dio origen a la gestación de "Mujeres en Plural", también conocida como "Red de Mujeres en Plural", conformada por poco más de cien mujeres que residen en distintas entidades de la República Mexicana, con distinto perfil profesional (antropólogas, comunicólogas, politólogas, abogadas, etc.), que se desempeñan en distintos campos (la academia, consultorías, funcionarias y representantes populares electas de diversos partidos políticos, iniciativa privada, etc.); en fin, se trata de un grupo heterogéneo que nació con el objetivo de luchar por el reconocimiento de los derechos político-electorales de las mujeres, más aún, por "construir paridad en la toma de decisiones" pues, como lo dijo Patricia Mercado, esta "es una condición para erradicar la exclusión estructural de las mujeres". (Mercado, 2020, p. 37)

El estudio considera a Mujeres en Plural una vertiente del movimiento feminista institucional. El feminismo es un movimiento social y político que se gestó a finales del siglo XVIII e inicios del XIX.

> Supone la toma de conciencia de las mujeres como grupo o colectivo humano, de la opresión, dominación, y explotación de que ha sido y son objeto por parte del colectivo de los varones en el seno del patriarcado bajo sus distintas fases históricas de modelo de producción, lo cual las mueve a la acción para la liberación de su sexo con todas las transformaciones de la sociedad que aquélla requiera. (Victoria Sau, 2001, pp. 121-122)

Una de las primeras manifestaciones del movimiento feminista fue la vertiente del sufragismo que exigió el derecho al voto para la mujer. Este movimiento menguó después de las dos guerras mundiales porque algunos países habían conseguido el derecho al voto. Pero, pese a este descenso, durante los años 40 varios textos, entre ellos *El segundo sexo*, de Simone de Beauvoir, no solo cuestionaron la concepción que se tenía acerca de la mujer, sino también apelaban a la igualdad de las mujeres y a su capacidad para participar en política.

A partir de los años 60, bajo la segunda ola del

[2]De las ocho representantes de elección popular, cuatro pertenecían al PVEM, ellas eran: Mariana Ivette Ezeta Salcedo; Carolina García Cañó; Kattia Garza Romo y Laura Elena Ledezma Romo. Dos eran del Partido Revolucionario Institucional (PRI), ellas eran Yulma Rocha Aguilar y Ana María Rojas Ruiz. Una del Partido de la Revolución Democrática (Olga Luz Espinosa Morales). La última, era Anel Patricia Nava Pérez, del PT (Cueva *et al*., 2009: 3).

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

feminismo, comienzan a gestarse diversas tendencias que devienen en dicotomías. Una de las más representativas, hasta la actualidad, es la del feminismo de la igualdad versus feminismo de la diferencia[3]. Durante los años 70 y 80, en lugar de centrar su acción en la igualdad de género, las movilizaciones de mujeres se centraron a favor de "reformas democráticas, el nacionalismo y el socialismo, y en contra de las políticas económicas neoliberales", lo que para Horton (2017) era explicable por la represión política de que fueron objeto las mujeres por parte de regímenes autoritarios, el surgimiento de movimientos nacionalistas e izquierdistas y los efectos del modelo neoliberal.

Para la tercera ola, vigente para los años 80 y 90, se gesta otra dicotomía que no necesariamente viene a reemplazar a la anterior, más aún, en algún grado y sentido, se traslapan. Esta dicotomía es la del feminismo institucional versus feminismo autónomo. En el feminismo institucional confluyen dos vertientes interrelacionadas. Una de ellas es el nuevo institucionalismo que ha denunciado una distribución desigual del poder político por cuestiones de géneros. Para esta vertiente, "El género, en tanto relaciones de poder, está enraizado en el tejido político de las instituciones, más que ser un agregado externo" (Cerna, 2019, pár. 9). Para la otra vertiente, se precisa la incorporación o integración de las mujeres en instituciones políticas encargadas de elaborar políticas públicas con perspectiva de género, así como la creación de nuevos organismos que luchen por la igualdad de género. Para las dos concepciones o vertientes, la participación de las mujeres en los partidos políticos es necesaria en tanto desde esa palestra ellas tienen la tarea de reformular la legislación político electoral discriminatoria hacia la mujer.

> Los movimientos feministas autónomos han trabajado para transformar las relaciones de poder en cuanto a género y reinventar valores, creencias y roles de género. Desafían la división sexual del trabajo, el doble estándar sexual y promueven el acceso de las mujeres a servicios reproductivos asequibles y seguros" (Horton, 2017, p. 153).

En América Latina, bajo el contexto de la consolidación de regímenes democráticos, el movimiento feminista aprovechó "la apertura política" para avanzar en la democracia formal a través de las vías institucionales. Es bajo este contexto en el que nace "Mujeres en Plural".

Las acciones implementadas por Mujeres en Plural durante sus primeros diez años de vida (2009-2019) se encaminaron a hacer respetar las "cuotas de género" estipuladas en la legislación electoral, en un primer momento, y a modificar la legislación electoral federal para garantizar la paridad de género, en un segundo momento. En 2011 el Tribunal obligó a los partidos a que los suplentes de las candidatas fueran también mujeres. En 2014 se reformó el artículo 211 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM) para garantizar la paridad entre hombres y mujeres en cuanto a candidaturas se refiere para la composición de las dos cámaras del Congreso de la Unión, así como para los congresos estatales. Para 2019 se reformó nuevamente la constitución para garantizar la paridad transversal. En estos cambios, que se tradujeron en el fortalecimiento de los derechos político-electorales de las mujeres y en la equidad de género, el papel de Mujeres en Plural fue crucial. El objetivo del artículo es describir el origen, las estrategias de movilización, así como los aspectos en los que se fundó la identidad de Mujeres en Plural como una de las vertientes del movimiento feminista. Para ello, se recurre a los enfoques de

[3]Las feministas de la igualdad luchan por conseguir emancipaciones de carácter económico y profesional; aspiran a que se les vea como iguales ante los hombres. Por su parte, las feministas de la diferencia no quieren ser iguales a los hombres, pero sí cuestionan la visión andocéntrica, y aunque aspiran a la igualdad ante la ley y de oportunidades, no pretenden aniquilar la diferencia sexual. (Sánchez, s.f., P. 6)

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

oportunidades políticas, estructura de movilización y marcos interpretativos de referencia, razón por la cual, se trata de un estudio descriptivo. El empleo de los tres enfoques de los movimientos sociales se justifica en tanto cada uno de ellos estudia una parte de un movimiento social y de lo que se trata es de tener una visión general de Mujeres en Plural.

El trabajo consta de cuatro secciones. En la primera se presenta una breve revisión teórica de los movimientos sociales y de sus elementos constitutivos. En la segunda se estudia a Mujeres en Plural, pero a través de las dimensiones que para Tarrow (1997) explican la gestación de una organización o movimiento social, según el enfoque "estructura de oportunidades políticas". La tercera sección está dedicada a la descripción de los repertorios tácticos (estrategias o tácticas en que se apoya la acción colectiva), razón por la cual se recurre a la presentación de iniciativas de reformas constitucionales y a la ley electoral por parte de Mujeres en Plural, asimismo, se aborda lo relacionado con la estructura interna del movimiento, aspectos que aborda el enfoque denominado "estructuras de movilización". En la última sección se abordan aspectos subjetivos del movimiento social, tales como ideología, identidad colectiva, pero que son importantes para poder entender la razón por la cual, a pesar de sus diferencias ideológicas, las militantes de Mujeres en Plural han logrado que esta vertiente de feminismo permanezca por más de una década y avanzar en la equidad de género, para lo cual se recurre al enfoque de los "marcos interpretativos".

LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS, UNA BREVE REVISIÓN TEÓRICA

Existe una diversidad de acepciones de la noción de movimientos sociales. Joachim Raschke concibe al movimiento social como:

> […] un actor colectivo movilizador que, con cierta continuidad y sobre las bases de una alta integración simbólica y escasa especificación de su papel, persigue una meta consistente en llevar a cabo, evitar o anular cambios sociales fundamentales, utilizando para ello formas organizativas y de acción variables. (1994, p. 124)

Son seis los elementos que forman parte de la definición que nos proporciona Raschke. El primero es "actor colectivo". Se trata de un actor que no se caracteriza por la uniformidad en tanto coexiste una multiplicidad de tendencias. El segundo elemento es la "movilización" que consiste en una búsqueda permanente de apoyos de diferente tipo. "Cierta continuidad" es el tercer elemento, y se refiere a la permanencia a través de algunos años. El cuarto elemento es "alta integración simbólica", que hace alusión al sentimiento de pertenencia que se desarrolla a través de la diferenciación entre un "nosotros" y un "ellos. El quinto elemento es "escasa especificación del papel", concepto que sugiere que las tareas que desarrollan los miembros son múltiples y cambiantes, a menos que alcancen un alto grado de organización. Las "metas" representan el último elemento y tiene que ver con la aspiración del grupo o del movimiento social a transformar aspectos del sistema o a su perpetuación.

Otra definición de movimientos sociales y que retoma otros elementos de los contemplados por Raschke, es la de Sidney Tarrow, quien los define como "desafíos colectivos planteados por personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en una interacción mantenida con las élites, los oponentes y las autoridades". (Tarrow, 1997, p. 21) Los elementos que pueden rescatarse de esta definición son: 1) Desafío colectivo, se refiere a acciones violentas, disruptivas o institucionales. 2) Objetivos comunes, cuya base descansa en intereses y valores comunes. 3) Solidaridad, consiste en el reconocimiento de que el movimiento representa una comunidad de intereses, a final de cuentas, la solidaridad está íntimamente relacionada con la identidad (sentido de pertenencia), que se forja con la interacción entre los miembros. 4) Interacción mantenida entre el movimiento y la gente a la que se pretende incorporar con ayuda de marcos culturales de significados comunes, pues de esa interacción depende la magnitud y duración de las acciones colectivas.

Aun cuando existen más acepciones de movimientos sociales, las propuestas por Raschke y Tarrow englo-

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

ban la mayor parte de los elementos de las definiciones o concepciones de otros autores y son las que nos sirven para estudiar a Mujeres en Plural en tanto movimiento feminista.

LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS DE MUJERES EN PLURAL

El concepto "estructura de oportunidades políticas" permite comprender el porqué y el cuándo surgen los movimientos sociales o la gente se suma a ellos, así como explicar cómo se difunde este tipo de acción colectiva. Tarrow sostiene que la estructura de oportunidades políticas hace alusión a "dimensiones del entorno político que fomentan o desincentivan la acción colectiva entre la gente". Según este politólogo estadounidense, las oportunidades políticas que dan pie a la gestación de un movimiento social pueden ser: a) la apertura del acceso al poder, b) los cambios en los alineamientos gubernamentales, c) la disponibilidad de afiliados influyentes, y d) las divisiones al interior de las élites. (Tarrow, 1997, p. 156)

La apertura del acceso al poder

Según Peter Eisinger (1973), citado por Tarrow (1997), la relación entre oportunidades políticas y protesta o movilización es curvilínea; es decir, es en aquellos sistemas políticos donde se entremezclan factores de apertura y de cierre donde suele surgir la protesta. En relación estrecha con esta hipótesis, un estudio de Mark Beissinger (1991), citado por Tarrow (1997), en torno a los movimientos sociales que se generaron en la ex Unión Soviética y Europa del Este a fines de los años ochenta, demostró que existe una relación directa entre la apertura del sistema político y la protesta o movilización no violenta.

Desde el inicio de su mandato, Felipe Calderón Hinojosa reconoció la desigualdad entre hombres y mujeres en todos los rubros. Según dijo en su *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, uno de sus objetivos era "eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual". (Presidencia de la República, 2007, p. 211) Entre sus estrategias se encontraban garantizar la impartición de diversos servicios en forma igualitaria, empleos bien remunerados, políticas encaminadas a garantizar el derecho a una vida libre de violencia, así como "promover la participación política de la mujer". (Presidencia de la República, 2007, pp. 211-214)

En el marco de "apertura" y "disposición" por avanzar en materia de equidad de género, en 2007, Calderón Hinojosa expidió la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* y para el siguiente año entró en vigor su reglamento. Esta ley que tiene el propósito de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres con base en la coordinación entre la Federación y las entidades locales no fue una iniciativa del ejecutivo federal, sino de tres diputadas de la LIX Legislatura, ellas son Diva Hadamira Gastélum Bajo, Marcela Lagarde y de los Ríos, y Angélica de la Peña Gómez, todas pertenecientes a Mujeres en Plural. (Secretaría de Gobernación, 2007)

Como se verá en los siguientes párrafos, en los sexenios de Felipe Calderón Hinojosa, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, la apertura del sistema político representó un momento propicio para que legisladoras de diversos partidos políticos, muchas de ellas pertenecientes a Mujeres en Plural, presentaran iniciativas que fortalecían los derechos político-electorales de las mujeres, pero también para detener propuestas que atentaban contra la igualdad de género.

A fines de 2012, a propuesta de Peña Nieto, el grupo parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados presentó una iniciativa para reformar la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* para que fuera la Secretaría de Desarrollo Social y no el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) la institución encargada de defender los derechos de las mujeres e impulsar la equidad de género. En aquella ocasión, la propuesta priista no prosperó porque varias organizaciones feministas, entre ellas Mujeres en Plural, protestaron por la sectorización de

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

INMUJERES. Al respecto, Manlio Fabio Beltrones, coordinador de los priistas en la Cámara de Diputados dijo:

> Si esta propuesta de sectorizar en Desarrollo Social, tanto el tema de mujeres y asuntos indígenas, (sic) causa en algunos grupos alguna desconfianza o genera alguna inquietud, para eso es la política, a fin de buscar conciliar intereses y reconocer que en estos momentos no debemos hacer algún movimiento a ese respecto. (Montalvo, 2012)

La reforma que garantiza la paridad en todo data de 2019, durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Según Donatella Della Porta (1999), tanto la izquierda como la derecha suelen recurrir a prácticas violentas para acallar los movimientos sociales, aunque la primera suele hacerlo en menor grado y tiende a ser más tolerante con los movimientos sociales no violentos. Al ser un movimiento feminista de tipo institucional, Mujeres en Plural ha demandado el respeto al marco jurídico en materia político-electoral, aunque también ha abogado por reformas que fortalezcan la equidad de género, pero siempre mediante estrategias institucionales. Según Gamson y Meyer (1999), las estrategias institucionales se relacionan con "la política de lobbies o la política electoral", es decir, se trata de estrategias basadas en la negociación, en el regateo y apegadas a las normas establecidas, aun cuando muchas veces se aspire a su reformulación.

Alineamientos inestables

Según Tarrow (1997), la inestabilidad de los alineamientos políticos, propia de las democracias liberales, es un aspecto que fomenta la acción colectiva porque, ante la posibilidad de ver mermados sus votos, el partido del gobierno y los de la oposición se ven "inducidos" a buscar apoyo fuera del ámbito político, lo que puede generar alianzas entre partidos políticos y movimientos sociales.

La llegada de López Obrador a la presidencia de la República Mexicana creó expectativas de una alianza entre su gobierno de "izquierda" y algunos movimientos sociales. Durante la LXIV legislatura, la coalición que lo llevó, Juntos Haremos Historia, conformada por MORENA, Partido Encuentro Social y PT, obtuvo 321 curules y con ello aseguró la aprobación de reformas constitucionales al haber obtenido mayoría absoluta. Y pese a que fue en los primeros meses de su gestión cuando se aprobó la "paridad en todo", la iniciativa de reforma de 2019 no puede atribuirse al ejecutivo federal, ni siquiera a su partido político. La reforma que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2019, y que se abordará más adelante, fue producto de una serie de iniciativas que distintos grupos parlamentarios propusieron en las dos cámaras del Congreso.

La disponibilidad de aliados influyentes

Según Tarrow, "los rebeldes se animan a la acción colectiva cuando tienen aliados que pueden actuar como amigos en los tribunales, como garantes contra la represión o como negociadores aceptables". (Tarrow, 1997, p. 159) Un estudio de William Gamson en torno a cincuenta y tres grupos de conflictos de Estados Unidos muestra que existe una fuerte correlación entre la existencia de aliados políticos y el éxito de los movimientos. Según ese estudio, citado por Tarrow (1994), la movilización de los "inconformes" o "rebeldes" no depende de la existencia de aliados políticos, pero sí existe una alta probabilidad de éxito si los movimientos sociales cuentan con el apoyo de políticos que les proporcionan algún tipo de apoyo.

Como se ha mostrado hasta el momento, Mujeres en Plural ha contribuido a las reformas político-electorales que han fortalecido la igualdad de género. Pero el éxito obtenido se debe a que son ellas quienes ocupan puestos de representación popular o bien, a que han tendido redes de apoyo con titulares de organismos autónomos o descentralizados (INE, INMUJERES) o con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Es, como lo veremos más adelante, en estos espacios donde las militantes de Mujeres en Plural presentan iniciativas de reforma, fallan juicios a favor de la equidad de género, defienden políticas públicas que reconocen los derechos de las mujeres, etc., pero también negocian con sus compañeros todo lo relacionado con los derechos político-electorales de las Mujeres.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

ESTRUCTURAS DE MOVILIZACIÓN

Otro enfoque que estudia los movimientos sociales es el que se denomina "Estructuras de movilización". Según McCarthy, se llama estructuras de movilización a las "formas consensuadas de llevar a cabo acciones colectivas, a los repertorios tácticos, a formas organizativas de movimientos sociales concretos y a repertorios modulares de los movimientos sociales". (1999, p. 206) De lo dicho por McCarthy, podemos extraer dos elementos de las estructuras de movilización. El primero de ellos tiene que ver con las distintas formas, tácticas o estrategias de emprender una acción colectiva. El segundo se relaciona con las formas organizativas de los movimientos sociales, es decir, la estructura interna del movimiento, sus fuentes de financiamiento, los objetivos que aspiran alcanzar, y su relación con el exterior.

En cuanto a las tácticas o estrategias de la acción colectiva, Tarrow (1997) considera que estas pueden englobarse en lo que él denomina tipos de acción colectiva y que pueden ser de tipo violento, disruptivo y convencional. La violencia es un tipo de acción colectiva que suelen emplear movimientos sociales que tienen la intención o están dispuestos a causar algún tipo de daño o destrozo, aun estando conscientes que pueden ser sancionados o reprimidos. Por su parte, la convención consiste en la implementación de rutinas o acciones que son aceptadas por la élite política, razón por la cual, los acuerdos o negociaciones forman parte de ella. Por último, tenemos la disrupción que consiste en implementar acciones que rompen con la rutina y pueden devenir en actos violentos. De los tres tipos, la convención es el más empleado.

Los tres tipos de acción colectiva poseen propiedades de desafío, incertidumbre y solidaridad en mayor o menor medida, y es posible que un movimiento social transite de un tipo a otro. El tipo de acción colectiva está determinado, entre otros factores, por el tipo de movimiento social, por el grado de apertura del sistema político, por el grado de democracia de un Estado, etc.

Los siguientes párrafos están dedicados a la presentación de diversas acciones implementadas por militantes de Mujeres en Plural que muestran claramente que, de las tácticas o estrategias de acción colectiva, la convención, basada en negociaciones y acuerdos, ha sido la empleada por Mujeres en Plural. Para la descripción de los repertorios de acción colectiva de Mujeres en Plural se recurre a diversas iniciativas que presentaron militantes de este movimiento feminista en las dos cámaras del Congreso de la Unión para fortalecer la paridad en todo y aun cuando se trata de respetar los sucesos cronológicamente, la intención no es presentar la evolución de las reformas político-electorales de la igualdad de género, pues también se recurre a otras acciones que forman parte del repertorio de la acción colectiva de este movimiento social pero que distan de esas reformas.

La primera acción o estrategia en la que participaron afiliadas de Mujeres en Plural fue en noviembre de 2012 cuando María de las Nieves García Fernández, Rocío Lourdes Reyes Willie, María Fernanda Rodríguez Calva, María Juana Soto Santana, María de los Ángeles Moreno Uriegas, Laura Cerna Lara, María Elena Chapa Hernández, María Cruz García Sánchez, Refugio Esther Morales Pérez, Martha Angélica Tagle Martínez (MP), las últimas cuatro de Mujeres en Plural, impugnaron el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG327/2011 que regulaba el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presentan los partidos políticos y coaliciones ante el Consejo del INE. Según las actoras, la norma electoral carecía de "claridad" y "certeza" en cuanto a los procedimientos de elección interna de los partidos políticos, específicamente en lo que se refería a las reglas de excepción de la cuota de género, lo que podía vulnerar los derechos político-electorales del ciudadano, concretamente de las mujeres. El caso llegó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) la cual estimó que a las demandantes les asistía interés jurídico por dos razones, primero porque las actoras se ostentaban como militantes activas

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

de partidos políticos (Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza y Revolucionario Institucional), situación que las colocaba "en la posibilidad real de ser postuladas a los cargos de diputadas y senadoras de mayoría relativa por sus respectivos partidos políticos" y segundo, porque en su calidad de mujeres, formaban parte del género femenino "mismo que, es de dominio público, en la actualidad constituye un grupo social que lucha por condiciones de igualdad ante los varones" (TEPJF, 2011). Finalmente, la Sala Superior del TEPJF resolvió que:

> En el caso de las candidaturas que conforman la cuota de género prevista en el artículo 220, párrafo primero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (mínimo cuarenta por ciento del total), la fórmula completa (propietario y suplente) debe integrarse por candidatos del mismo género (…) (TEPJF, 2011).

Cuando la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió a favor de la impugnación que habían presentado las inconformes, María del Carmen Alanís Figueroa fungía como la magistrada presidenta de ese organismo. Aunque es difícil determinar si en ese momento la ex académica de la UNAM pertenecía a Mujeres en Plural, queda claro que la presencia de varias de sus militantes en los tres poderes de la unión, así como en organismos públicos autónomos, le ha permitido a Mujeres en Plural presentar propuestas a favor de los derechos político-electorales de las mujeres, participar en su aprobación y, en el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), juzgar con perspectiva de género. Así lo reconoció Mónica Aralí Soto Fregoso, magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y militante de Mujeres en Plural, en octubre de 2019 durante el acto conmemorativo del décimo aniversario de Mujeres en Plural al decir:

> En lo personal, desde el ámbito de mis atribuciones como magistrada electoral, he asumido el compromiso de juzgar con perspectiva de género para lograr la igualdad material en todos los ámbitos y garantizar que las mujeres compitan y ejerzan sus cargos, libres de violencia política por razones de género. (Soto, 2020, p. 25).

Para esta magistrada lo mismo sucedía con el tribunal, del que dijo: "Por su parte, en el plano institucional, el Tribunal Electoral ha asumido una línea argumentativa y jurisprudencial firme con la causa, mediante distintos criterios que nos ha permitido avanzar. (Soto, 2020, p. 25)

Además de presentar iniciativas en las dos cámaras e impugnar decisiones del INE, Mujeres en Plural ha detenido propuestas que vulneran las facultades de organismos descentralizados dedicados a las políticas públicas a favor de la mujer. Pocos días antes de tomar posesión como presidente de la República Mexicana, Enrique Peña Nieto le pidió a su partido que presentara una iniciativa ante la Cámara de Diputados para reformar la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. El 15 de noviembre de 2012, el PRI presentó dicha iniciativa. Una de las modificaciones consistía en que, en lugar del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), fuese la entonces Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) la instancia encargada de atender los derechos de las mujeres, así como impulsar la igualdad de género. Como lo plantea la misma iniciativa, ese hecho implicaba que INMUJERES estaría adscrita a la SEDESOL. Según Marta Lamas, si INMUJERES "quedara dentro de SEDESOL perdería su línea directa con la Presidencia de la República y también se mermaría la función que tiene de gestión con el Poder Legislativo, el Poder Judicial y todos los estados" lo que, finalmente, se traduciría en una pérdida de poder y movilidad (Lamas, 2012). Según algunos articulistas y diarios nacionales, la propuesta de iniciativa no prosperó porque integrantes de Red de Mujeres en Plural se reunieron con

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Rosario Robles, titular de esa secretaría para proponer "una revisión a la exposición de motivos de la iniciativa de Peña con el objetivo de velar por los derechos de las mujeres y no "burocratizarlos" con la sectorización de Inmujeres en Sedesol (sic)". (Montalvo, 2012)

Mujeres en Plural también impulsó la reforma político-electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, según la cual los partidos políticos debían garantizar la paridad entre los géneros en cuanto a candidaturas a legisladores federales y locales se refiere (art. 41, fracción 1). Aunque la iniciativa por la que se reformó la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM) fue propuesta por diputadas del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), fueron varias organizaciones de mujeres, entre ellas Mujeres en Plural, las que presionaron para que la propuesta no quedara como un artículo transitorio. (Yael y Hernández, 2014)

La reforma de 2014 permitió que la representación política de las mujeres en cargos de representación popular aumentara considerablemente. De haber ocupado 185 asientos en la Cámara de Diputados en la LXII Legislatura (2012-2015), para la siguiente, las mujeres ocuparon 211 asientos. El avance fue más significativo en los congresos locales, pues de los 17 estados de la República que renovaron sus congresos en 2015, en tres de ellos las mujeres obtuvieron una representación de 50% o más. Ellos fueron Campeche (54.9%), Chiapas (59%) y Querétaro (52%) (Favela, 2015). Además de estos avances, la reforma de 2014 impulsó la generación de sentencias y un cuerpo de "normativas de naturaleza jurisdiccional" que han fortalecido la condición paritaria de derechos entre mujeres y hombres en términos de representación política. (Castellanos, 2016, p. 104)

Aunque la reforma de 2014 inauguró el término "paridad", en lugar de las llamadas "cuotas", lo que significaba pasar de una medida transitoria a un principio permanente y transversal, y de que hubo un avance significativo en la representación política de las mujeres en congresos locales y otros espacios donde se toman decisiones de carácter político, la paridad de género no se había garantizado en las comunidades indígenas. Para alcanzar este objetivo, y con el propósito de "proteger y garantizar" que el principio de igualdad sustantiva fuera una realidad en espacios "donde [persistían] desigualdades entre hombres y mujeres, como [eran] los puestos de elección popular, la administración pública, la impartición de justicia y los organismos autónomos administrativos y jurisdiccionales electorales en los tres órdenes de gobierno" (Senado de la República, 16/10/2018, p. 19), a partir de septiembre de 2018, representantes de elección popular de las dos cámaras presentaron varias iniciativas con proyecto de decreto para reformar la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM). Entre esas iniciativas se encuentra la que propuso Kenia López Rabadán de Mujeres en Plural, en septiembre de 2018 y las de Martha Lucía Mícher Camarena, de Mujeres en Plural, y Bertha Alicia Caraveo Camarena, ambas de MORENA. Esta iniciativa se presentó ante la Cámara de Senadores el 16 de octubre de 2018 y fue suscrita por Patricia Mercado, quien era senadora por Movimiento Ciudadano y también miembro de Mujeres en Plural. (Senado de la República, 16/10/2018)

Según un estudio de Lorena Vázquez Correa (2019), investigadora del Instituto Belisario Domínguez, fueron veinticuatro iniciativas las que se presentaron en las cámaras de diputados y senadores en materia de paridad entre géneros entre septiembre de 2018 y abril de 2019 (LXIV Legislatura). De estas iniciativas emergió la reforma que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el día 6 de junio de 2019 y por la cual se reformaron nueve artículos de la CPEUM en materia de paridad entre géneros (2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115). Del total de iniciativas, integrantes de Mujeres en Plural presentaron cinco (Kenia López Rabadán, una; Martha Lucía Mícher Camarena, una; María del Pilar Ortega Martínez, 2; y Martha Angélica Tagle Martínez, 1, en tanto que otras militantes de Mujeres en Plural apoyaron algunas de esas iniciativas con su firma.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Los medios de comunicación en el proceso organizativo de Mujeres en Plural

El uso de los medios de comunicación masiva por parte de los movimientos sociales tiene diversas finalidades y repercusiones. A través de ellos los movimientos sociales dan a conocer sus demandas, convocan a "encuentros" o "micromovilizaciones", ganan simpatizantes o nuevos militantes, pero también a través de ellos, los nodos que conforman un movimiento social se organizan y legitiman sus acciones.

Uno de los métodos empleados por Mujeres en Plural para organizarse en forma interna es el chat. A través del diseño de diversos chats, cada uno con distinta temática, las integrantes no solo tienen un acervo de los aspectos que son de su interés, sino también pueden acceder a la temática de mayor relevancia o interés personal. Según María Elena Chapa Hernández, uno de los grupos es para abordar lo relacionado con la violencia contra las mujeres, otro para derechos reproductivos, etc. Y es a través de los chats como las afiliadas "cabildean" "para hacer desplegados y pronunciamientos o para soltar en redes una serie de cosas con esa capacidad que tenemos para sumar, para formar alianzas, para impulsar generosamente la agenda de las mujeres y poder obtener resultados". (Chapa, 2020, p. 33)

Con el exterior, Mujeres en Plural ha optado por el uso de internet, específicamente Facebook y Twitter. A través de estas redes sociales, Mujeres en Plural denuncia actos de violencia política contra las mujeres; da a conocer los nombramientos de mujeres en organismos que tienen la tarea de combatir la discriminación hacia la mujer; promueve la paridad en organismos autónomos, en órganos de gobierno, así como en instituciones académicas públicas y privadas; promueve actividades (congresos, cursos, talleres, etc.) que abordan la paridad entre los géneros; hace revisiones críticas de la interpretación de artículos constitucionales; se pronuncia en contra de la elección de candidatos a cargos de representación popular que han sido acusados o denunciados por acoso sexual; reproduce videos que abordan la cuestión de la paridad de género; invita a la mujer a participar en las elecciones, ya sea a través del voto o en la postulación de candidaturas, entre otros. En síntesis, a través de las redes sociales y como parte del movimiento social feminista, Mujeres en Plural promueve y defiende acciones encaminadas a garantizar la paridad de género y con ello participa en la transformación del régimen político mexicano. En este sentido, como sostiene Marta del Río Caballero (2015), en la sociedad contemporánea, los movimientos sociales representan la fuerza de cambio más potente. Pero, para que los movimientos sociales puedan tener impacto en la opinión pública, necesitan de la comunicación, y el internet "se instituye como una herramienta de comunicación política de cambio (…)". (Flores, 2017, p. 319)

Durante los últimos años, los movimientos sociales han recurrido al internet para informar al público de sus demandas y también para ganar simpatizantes y adeptos porque saben que es una herramienta con un alto número de usuarios. Según la Asociación de Internet MX, el número estimado de usuarios de internet en México era de 89.5 millones en 2021. (Islas, 2022)

En México, de las redes sociales que necesitaban del internet en 2022, Facebook ocupaba el segundo lugar con el mayor número de usuarios, después de WhatsApp. (Statista Research Department, 2022) Además, también está demostrado que las comunidades virtuales que se forman en internet a través de las redes sociales, principalmente de Facebook, están conformadas por personas con afinidades comunes. Esto quiere decir que quienes guardan ciertas similitudes (creencias, objetivos, etc.) con un movimiento social, en este caso con Mujeres en Plural, tenderán a ser sus simpatizantes y tal vez pasen a engrosar las filas del movimiento feminista.

De acuerdo con la página de Twitter, Mujeres en Plural tenía en esa red social 6 mil 211 seguidores, en tanto en Facebook había 860 personas a las que les gusta la página y 977 seguidores, según un registro del 3 de marzo

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

de 2022. Para el 30 de marzo de 2023, Mujeres en Plural tenía 1 mil 100 seguidores. El número de seguidores en Twitter y Facebook por parte de Mujeres en Plural no es tan significativo si lo comparamos con otro colectivo que se gestó en 2019, se trata de "Las Brujas del Mar". Según su página de Facebook, para el 30 de marzo de 2023, este colectivo contaba con 549 mil seguidores. Aunque a Mujeres en Plural le ha llevado casi catorce años para llegar a los 1 mil 100 seguidores, y a "Las Brujas del Mar" únicamente cuatro años para acumular casi la mitad del número de seguidores de Mujeres en Plural, esto se debe a los objetivos que persigue cada una de estas vertientes del movimiento feminista. A diferencia de Mujeres en Plural, Las Brujas del Mar ha echado raíz rápidamente entre la población en general porque este colectivo nace con el propósito de visibilizar el problema de la violencia de género en México, pero también de denunciar y erradicar los casos de feminicidio e impunidad en el país. El eco que ha encontrado Las Brujas del Mar entre la población femenina es tal que fue este colectivo el pionero en el movimiento "Un día sin nosotras", que inició en 2020. Por su parte, la acción colectiva de Mujeres en Plural ha estado encaminada a luchar por el reconocimiento de la participación político-electoral de las mujeres en cargos de representación popular, así como en los espacios donde se tomen decisiones de carácter político. Esto no quiere decir que a las mujeres mexicanas no les interese participar en política, sino que el problema más grave y generalizado tiene que ver con la violencia física hacia la mujer y del cual, el feminicidio es su máxima expresión.

Estructura interna de Mujeres en Plural

Para el sociólogo suizo Hanspeter Kriesi (1999), son dos los indicadores de la estructuración interna de una organización o movimiento social. El primero de ellos es el grado de formalización del movimiento social. El segundo es su grado de profesionalización.

La formalización hace alusión a criterios de pertenencia formal, a la existencia de estatutos, así como a procedimientos establecidos, a la formación de liderazgos formales y a una estructura burocrática. En el caso de Mujeres en Plural no existen mecanismos de afiliación y tampoco cuenta con un consejo coordinador u otro órgano que coordine las acciones de grupos locales. Su presencia a nivel nacional se atribuye a que algunas de sus integrantes tienen cargos de representación popular a lo largo de la República Mexicana, además de que otras promueven los derechos político-electorales, a través de ponencias, artículos de opinión, artículos académicos u otros, desde universidades públicas y privadas. En este sentido, cada integrante de Mujeres en Plural representa un nodo, de ahí que también se refiera a ese movimiento como red. Pero también opera como red porque ha logrado tender lazos con otras organizaciones o vertientes del movimiento feminista. El no tener una organización formal ha sido reconocido por sus militantes, a modo de ejemplo se cita a Mónica Fernández Balboa, quien durante su desempeño como presidenta de la Mesa Directiva del Senado de la República y miembro de Mujeres en Plural dijo:

> Mujeres de aquí, de la ciudad capital, y de allá "como yo" de provincia, conformada por las entidades federativas. Mujeres en Plural es el título de este colectivo, de esta red, de este grupo, de este equipo, que sin estructura organizativa formal ha estado en esta batalla, durante diez años ininterrumpidos. (Fernández, 2020, pp. 13-14)

Al interior de Mujeres en Plural existen varias actoras con presencia pública. En este sentido, puede decirse que este grupo cuenta con varios liderazgos que, al pertenecer a diferentes partidos políticos con diversos posicionamientos ideológicos, han recurrido al reconocimiento mutuo de sus capacidad y liderazgos para inhibir, de alguna manera, la preponderancia de sus partidos políticos pues de lo que se trata es colocar iniciativas en el Congreso de la Unión que incidan en el reconocimiento de los derechos político-electorales de las mujeres en los tres

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

órdenes de gobierno, así como en aquellos espacios donde se toman decisiones de carácter político. Por esta razón, el quehacer de Mujeres en Plural se sustenta en la sororidad.

Por su parte, la profesionalización se mide "por el número de personas a sueldo de la organización", aunque queda claro que no todas las personas registradas en nómina son profesionales. El empleo del tipo de tácticas empleadas por Mujeres en Plural no amerita pago de nóminas. Según Kriesi (1999), entre la formalización y la profesionalización existe una correlación positiva, es decir, un movimiento social con un alto grado de formalización tenderá a profesionalizarse más. Según este autor, la edad y los recursos financieros de un movimiento social son variables que, pareciera, guardan relación estrecha con la formalización y la profesionalización. Bajo este supuesto, los movimientos sociales con un alto grado de formalización y una alta profesionalización tenderían a perdurar a lo largo del tiempo y eso sería, en gran medida, por los recursos financieros disponibles; sin embargo, un estudio comparado entre movimientos sociales alemanes, suizos, franceses y de los países bajos, demostró que la disposición de recursos financieros no es una variable que determine la formalización y profesionalización. Las integrantes de Mujeres en Plural han empleado los mismos recursos que están a disposición en el lugar donde desempeñan su profesión. Un claro ejemplo lo tenemos en el foro que se realizó en el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República con motivo del décimo aniversario de Mujeres en Plural en 2019. En aquella ocasión, la directora general de Difusión y Publicaciones del Instituto Belisario Domínguez era también militante de ese movimiento feminista, lo mismo sucedía con la presidenta del Senado de la República Mexicana. Al igual que en esa ocasión, las estrategias de acción colectiva de Mujeres en Plural han sido solventadas con recursos que proporcionan los mismos centros laborales donde las militantes de Mujeres en Plural desempeñan sus tareas profesionistas. Además, Mujeres en Plural ha dispuesto de los recursos económicos de sus integrantes, así como de los recursos económicos que obtiene por sus labores de consultoría.

Las líneas de arriba mostraron que el perfil de los afiliados de un movimiento social (quiénes son y a qué se dedican) es una variable que guarda relación estrecha con el tipo de recursos que necesita el movimiento para ejecutar su repertorio. En el caso de Mujeres en Plural, su pertenencia a la docencia, la abogacía, consultoría, la política, etc., le ha permitido prescindir de recursos financieros externos para su quehacer político-electoral.

El perfil de los miembros de un movimiento social también es una variable que determina el tipo de estrategias empleadas por el colectivo para la movilización. Como se mencionó en las primeras páginas, las integrantes de Mujeres en Plural son sociólogas, abogadas, politólogas, psicólogas, periodistas, etc. y sus áreas laborales también son diversas: la academia, la política, la consultoría, el periodismo, etc., y son estos aspectos, además de sus objetivos, los que han determinado que Mujeres en Plural, en tanto movimiento feminista, no disponga de estrategias de lucha que requieran su presencia en la calle, al fin y al cabo, es en las secretarías de Estado, en el parlamento y en lobby donde deben negociar y ejercer presión. Se trata de un colectivo que no requiere tender lazos de comunicación ni de apoyo con todos los sectores de la sociedad, aunque tiene en claro que necesita conquistar los espacio donde se toman las decisiones políticas para beneficiar a las mujeres en todos los ámbitos de su vida, después de todo, "lo personal también es político", concepción que cuestiona la vieja dicotomía entre lo público y privado. (Yagenova, 2016). Bajo esta lógica, Mujeres en Plural es un ejemplo de que los movimientos sociales, incluidos los feministas, no son homogéneos en ningún sentido: no se trazan los mismos objetivos; pueden estar conformados ya sea por diversos sectores sociales, tal como sucede con los nuevos movimientos sociales, pero también puede que no haya gran diferencia en cuanto a su posición social, tal es el caso de Mujeres en Plural.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Otros aspectos que se relacionan con la estructura del movimiento son la ideología y los objetivos del movimiento, elementos cruciales para la identidad colectiva y que serán abordados en el siguiente apartado.

MARCOS INTERPRETATIVOS

El enfoque de los marcos interpretativos retomó la noción de "marco" de Erving Goffman que hace alusión a esquemas de interpretación "que permiten a los individuos ubicar, percibir, identificar y clasificar los acontecimientos ocurridos dentro de su espacio de vida y en el mundo en general" (Goffman, 1974, citado por Chihu, 2006, p. 10), pero fueron David Snow y Robert Benford quienes emplearon el análisis de los marcos interpretativos en el tema de los movimientos sociales. (Zald, 1999)

Los marcos interpretativos y los conceptos de cultura e ideología están íntimamente relacionados. Por cultura puede entenderse el conjunto compartido de creencias y formas de ver el mundo, mediados por los símbolos y el lenguaje de un grupo o sociedad. La ideología hace alusión al conjunto de creencias "que sirven para justificar u oponerse a un orden político determinado, además de para interpretar el mundo de lo político". (Zald, 1999, p. 371) Como sostiene Pizzorno, la ideología "organiza la acción". Los marcos son representaciones simbólicas e "indicaciones cognitivas" que orientan, sugieren o definen conductas o formas de acción alternativas.

Para el enfoque de los marcos interpretativos, ninguno de los tres conceptos es estático; es decir, la ideología, la cultura y los marcos interpretativos son nociones que pueden crearse y transformarse en los procesos de oposición y protesta. Según este enfoque, el proceso transformador se lleva a cabo a través de la interacción con el otro. Y es también a través de la interacción entre los afiliados de un movimiento como se crea la identidad.

La identidad colectiva de Mujeres en Plural

Para Melucci (2010), la identidad colectiva es un proceso en el que se enlazan tres dimensiones "1) Formulación de las estructuras cogniscitivas relativas a los fines, medios y ámbitos de la acción; 2) activación de las relaciones entre los actores, quienes interactúan, se comunican, negocian y adoptan decisiones, y 3) realización de inversiones emocionales que permiten a los individuos reconocerse". (Melucci, 2010, p. 66)

La identidad hace alusión a un proceso "subjetivo" en cuanto los sujetos definen diferencias entre un "nosotros" y un "ellos", basadas en un repertorio de atributos culturales. Pero la autodefinición de los sujetos o colectivos debe ser reconocida por el resto de los actores.

Para poder comprender el proceso de construcción de identidad de Mujeres en Plural y, al mismo tiempo, situar este movimiento dentro del enfoque de los marcos interpretativos, es necesario que se parta de la ideología política de las afiliadas de Mujeres en Plural. Como se mencionó párrafos arriba, las integrantes de este colectivo militan en distintos partidos políticos que están posicionados a lo largo del espectro ideológico izquierda-derecha. Dieter Rucht (1999) sostiene que los movimientos feministas que surgieron a fines de la década de 1970, así como los progresistas, incluso los que se denominan Nueva Derecha, tienen una amplia base ideológica compartida y es lo que los mantiene unidos. Sin embargo, en el caso de Mujeres en Plural, la ideología política no es lo que mantiene unidas a sus afiliadas.

Pese a las diferencias ideológicas políticas, las afiliadas a Mujeres en Plural conformaron el movimiento feminista porque para ellas en el ámbito de la política se ejercía violencia hacia las mujeres, en los espacios donde se tomaban las decisiones políticas se simulaba la aplicabilidad de las normas "para no ceder el poder real a las mujeres", además que la llamada "cuota de género" seguía siendo un criterio discriminatorio hacia la mujer. En síntesis, Mujeres en Plural percibía un rezago de los derechos político-electorales de las mujeres mexicanas.

En un primer momento, Mujeres en Plural se trazó el objetivo de consolidar los derechos político-electorales

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

de las mujeres. Al respecto, María Elena Chapa Hernández dijo "hemos decidido tener solo un objetivo común que consiste en consolidar los derechos político-electorales de las mujeres, el cual constituye el eje central en el que trabaja la red de mujeres". (Chapa, 2020, p. 32)

Desde un inicio, este movimiento social fue cuidadoso de no referirse a los hombres o al sistema machista o al patriarcado que impera en nuestro país como el actor responsable de la situación injusta y discriminatoria en la que se encuentra la mujer en el ámbito de la política. Y ello se debe a que en los espacios donde se toman las decisiones públicas y políticas tienen mayor presencia los hombres y era con ellos con quienes tenía que negociar las iniciativas de reformas a favor de la paridad de género. Ellas mismas han reconocido que en los inicios del movimiento les resultaba difícil convencer a los tomadores de decisiones hombres para que incorporaran ese tema en sus iniciativas. En un primer momento tenían que recurrir a los asesores de los legisladores para que fuesen ellos quienes convencieran a los congresistas para incorporar el tema de la paridad de género en las agendas del congreso. Al respecto Patricia Mercado (2020) recuerda a Patricia Olamendi, quien dijo "¿saben qué?, ya encontré el lugar y los tipos a los que tenemos que convencer del 70-30, y esos son los asesores. Vamos a entrar por la ventana" Según Mercado, las cuotas 70-30 contempladas en los artículos transitorios de la reforma de 1996 fueron posible gracias a los asesores. (Mercado, 2020, pp. 36-37)

En la defensa de los derechos político-electorales, Mujeres en Plural recurrió a las nociones de sororidad y paridad de género. Con ello, el movimiento social hacía posible engrosar sus filas al mismo tiempo que legitimaba sus acciones y existencia.

Según Riba (2016), la noción de sororidad "viene del latín *soror*, sororis, hermana, e -idad, relativo a, calidad de". y expresa principios ético-políticos de relación paritaria entre las mujeres. Es una expresión que alude a "la hermandad entre las mujeres" en cuanto la sororidad hace referencia a "la confianza, el apoyo mutuo, el reconocimiento recíproco de la sabiduría y la autoridad" (Riba, 2016, pp. 240-241).

Según María Eugenia López Brun (2020), la permanencia en Mujeres en Plural de mujeres con distintas ideologías políticas y profesiones en la búsqueda del reconocimiento del derecho de las mujeres para participar en la política en una situación de igualdad con los hombres ha sido posible en un ambiente de sororidad. Así dijo la entonces presidenta de la Fundación Andamio A.C. y miembro de Mujeres en Plural:

> (…) el camino recorrido por este grupo conformado por un centenar de mujeres líderes, con probada participación en la arena política, feministas, militantes de partidos políticos diversos, activistas de la sociedad civil organizada, académicas, y funcionarias que han trabajado sin jerarquías, sin estructura formal y sin mezclar otros temas, lo que ha sido determinante para garantizar su permanencia con base en principios como el respeto a las ideologías, las preferencias partidarias, distintas miradas sobre temas complejos y en un ambiente de sororidad y afecto mutuo, abrazando una causa común: el derecho de las mujeres a participar en la política en todas sus modalidades. (López, 2020, p. 10)

Más aún, Mujeres en Plural relacionaba el éxito de sus estrategias con la sororidad. Así lo manifestó "estamos convencidas de que la sororidad es lo que permite fortalecer los lazos y generar las condiciones para lograr las victorias". (Soto, 2020, p. 24)

La construcción de la identidad colectiva de Mujeres en Plural se construyó a partir del reconocimiento de igualdad entre sus militantes, de ahí que sea una organización de movimiento sin jerarquías, pero también por la creencia compartida de que la mujer es objeto de un trato discriminatorio en diversos ámbitos. Bajo esta lógica, sus acciones debían estar encaminadas a conquistar espacios de poder político porque es desde ahí donde pueden lograr

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

cambios estructurales, pero apegándose a medios institucionales.

Tradicionalmente, los líderes de los movimientos sociales son pieza clave en el proceso de la formación de la identidad colectiva porque son ellos quienes a través de los medios de comunicación logran transmitir los motivos que incitan a la acción con el apoyo del lenguaje y símbolos comunes. La noción de identidad está íntimamente relacionada con la solidaridad porque a través de esta, los miembros de una organización o movimiento social muestran compromiso y lealtad hacia los grupos u organizaciones que conforman el movimiento.

Paridad de género, objetivo de Mujeres en Plural

La paridad de género es concebida como "la posibilidad de participar en igualdad de condiciones y en igualdad numérica en los espacios de toma de decisiones del ámbito público". (Fernández, 2020: 12) Pero la igualdad de la que habla Mujeres en Plural no solo hace alusión a la igualdad de participación entre mujeres y hombres, sino también a la posibilidad de que mujeres de distintas clases sociales, razas, preferencias sexuales, etc. tengan acceso a la toma de decisiones políticas. En este sentido se pronunció Patricia Mercado:

> Nuestra diversidad debe verse reflejada en la paridad. Necesitamos que mujeres campesinas, dirigentes vecinas, indígenas, lesbianas, grandes y jóvenes, mujeres trans, formen parte de estas listas paritarias. Tenemos que lograr en el corto plazo inhibir y prevenir los patrones de violencia, discriminación y exclusión, para que mediante una transformación cultural se permita el acceso y ejercicio efectivo de los derechos políticos. (Mercado, 2020, p. 38)

La última parte de este juicio refleja claramente que el inequitativo acceso a la toma de decisiones por parte de las mujeres, y más de ciertos grupos de ellas, es atribuible al patrón cultural. Por ello, Mujeres en Plural concibe la paridad como un acto de justicia. En palabras de la excandidata presidencial "La paridad representa en sí misma, un acto de justicia, pero no es de forma alguna el único sitio, ni el último". (Mercado, 2020, p. 38) En este sentido, para Mujeres en Plural, el modelo cultural que sobreponía la participación política de los hombres sobre la de las mujeres representaba al actor antagonista.

Aun cuando el objetivo inicial de Mujeres en Plural fue consolidar los derechos político-electorales de las mujeres hasta llegar a la paridad en todos los espacios de toma de decisiones, sus afiliadas reconocían la violencia en todas sus manifestaciones hacia la mujer, así como situaciones discriminatorias y desiguales. Pero, para combatir estas prácticas, Mujeres en Plural considera que las mujeres deben llegar al poder porque desde ahí pueden garantizar sus derechos. Así lo dijo: "Consideramos que es fundamental llegar al poder, pero, además, se debe asumir que en ese rol de las mujeres mexicanas en la toma de decisiones se puedan garantizar todos los derechos que les han sido negados". (Sanz, 2020, p. 28)

En 2019 se aprobaron nueve reformas constitucionales para garantizar lo que se conoce como la "paridad en todo" o la "paridad total" (2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115). Se trata de una enmienda constitucional que obliga a aplicar el principio de paridad en la integración de los tres órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal), en los tres poderes de la unión, en los organismos autónomos y en los sistemas normativos indígenas (Humphrey, 2021). Aunque el movimiento social feminista consideró la paridad en todo "una gran meta", Mujeres en Plural se trazó un nuevo objetivo: la paridad sustantiva. Para Mujeres en Plural, la paridad sustantiva no solo consiste en velar por el pleno respeto a las normas que aseguran la participación de las mujeres en los espacios donde se toman las decisiones políticas y evitar con ello la simulación, más aún, para este colectivo feminista, la paridad sustantiva requiere de la transformación del Estado y de una manera de hacer política en México donde no existan "prácticas, procedi-

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

mientos, creencias y estereotipos que [reproduzcan] las desigualdades y la discriminación". (Sanz, 2020, p. 28) Pero, para que esto sea posible, Mujeres en Plural considera necesario que las agendas políticas y legislativas contemplen los aspectos que limitan la participación de las mujeres, al mismo tiempo que las mantienen en una situación de rezago. (Sanz, 2020, p. 28) En síntesis, para Mujeres en Plural, la agenda inaplazable de las mujeres es reducir la pobreza con políticas públicas "que miren la intersección de sexo, edad, clase social, capacidad, raza, origen étnico, orientación sexual, identidad de género, estatus migratorio". (Scherer, 2020, p. 40)

CONCLUSIÓN

Aunque los movimientos sociales suelen tener líderes más o menos identificables, el grueso de sus militantes permanece en el anonimato. Son los líderes quienes representan al movimiento en los "encuentros" con las autoridades políticas y son ellos quienes ayudan a afianzar la identidad colectiva entre los militantes del movimiento a través de los medios de comunicación, pero en el caso de Mujeres en Plural no es así. La organización que se gestó en 2009 a raíz de la solicitud de licencia indefinida de ocho diputadas se conformó por mujeres que, al destacarse en distintos ámbitos, resulta más o menos fácil identificarlas. Pese a que se trata de un grupo heterogéneo como la mayor parte de los movimientos sociales en el sentido de que la ideología política de sus integrantes se ubica a lo largo del espectro ideológico y que se desempeñan en distintos ámbitos (administración pública, iniciativa privada, academia, etc.), sus integrantes, además de compartir el interés por la defensa de los derechos político-electorales, tienen dos cosas en común: son profesionistas y, en la mayoría de los casos, son reconocidas por el trabajo que desempeñan. En este sentido, el "anonimato" o la ausencia de él debe ser objeto de estudio por parte de la teoría de los movimientos sociales, sobre todo porque en el caso de Mujeres en Plural no se trata de un grupo de presión o de interés que aspire a influir en la toma de decisiones políticas, sino de una organización del movimiento social feminista cuya su acción colectiva ha estado encaminada al reconocimiento de los derechos político-electorales de las mujeres y de la paridad de género en todos los aspectos.

El estudio de Mujeres en Plural sugiere que en las organizaciones de movimientos sociales conformadas por actores (as) con similares grados de estudio y donde muchos (as) gozan de "prestigio", coexisten varios liderazgos. Ante esta situación, el movimiento se enfrenta a un dilema; por un lado, los liderazgos más prominentes tienen la posibilidad de "imponer" objetivos o estrategias de lucha, lo que significaría -en el caso de Mujeres en Plural- colocar en una situación de predominio al partido al cual pertenecen; o bien, "ceder" o "acordar" que deben anteponerse los objetivos de la organización frente al interés partidista. Si se opta por la primera opción, el objetivo del movimiento puede perderse o el movimiento supeditarse a intereses partidistas. En el segundo caso, es más factible que el objetivo se alcance y el interés partidista pase a un segundo plano. Optar por la segunda opción también significa que la estructura del movimiento feminista adopte una forma horizontal. Hasta ahora, lo que se ha visto es que Mujeres en Plural ha optado por la segunda alternativa y ello ha significado que sea una vertiente del feminismo de tipo horizontal.

La ideología política no necesariamente representa un factor que congregue a multitudes en torno a un movimiento social. Según el enfoque de los marcos, las creencias compartidas orientan la acción de un grupo o movimiento social. Y esto fue lo que sucedió con Mujeres en Plural. Aunque la ideología política de las actoras de Mujeres en Plural es diversa, este movimiento social logró generar y desarrollar la identidad colectiva gracias a la creencia compartida de que en la esfera de la política se ejerce violencia hacia la mujer; que en el espacio donde se toman las decisiones políticas, al no existir la intención de "ceder" el poder real a las mujeres, se llegaba a simular la aplicabilidad de las normas y que la llamada "cuota de género" no era más que un criterio discriminatorio hacia la mujer. Fue esta creencia compartida la que hizo posible

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

que Mujeres en Plural diseñara diversas estrategias de confrontación en aras de suplir la noción "cuota de género" por la de "paridad de género".

Las organizaciones de los movimientos feministas que apelan y defienden los derechos político-electorales de las mujeres han obtenido mejores resultados y sin represión física cuando emprenden su acción colectiva bajo sistemas políticos abiertos y se apegan a mecanismos institucionales. Estudios de Donatella Della Porta (1999) sugieren que bajo los gobiernos de izquierda la represión suele ser más blanda y tolerante, en tanto que los gobiernos de derecha son más proclives a emplear "tácticas duras". En el caso que nos ocupa, aun cuando Mujeres en Plural nace durante el gobierno de Felipe Calderón, la derecha, liderada por el PAN, partido al cual pertenecía el presidente, no podía hacer nada porque en ese momento el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ya tenía visos de independencia con respecto a la presidencia de la República y el régimen político mexicano ya se había consolidado.

Aunque durante el gobierno de Enrique Peña Nieto también se avanzó en la igualdad de género, fue en 2019, durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, cuando se legisló a favor de la paridad en todo. Fueron varios factores que hicieron posible esta conquista. Uno de ellos fue la apertura que mostró el sistema político durante esas administraciones para abordar el tema de la equidad de género. Otro factor fue la composición de la LXIV legislatura de las dos cámaras del Congreso de la Unión donde MORENA tenía mayoría absoluta, lo que le permitía aprobar las iniciativas que creyera convenientes. Otro factor lo representa la estructura de Mujeres en Plural. Al estar compuesta por diversos partidos políticos, Mujeres en Plural, en tanto vertiente institucional del movimiento feminista, supo aprovechar los recursos de esos institutos políticos para celebrar encuentros entre sus miembros, pero también tuvo la capacidad de negociar o tender alianzas con sus compañeros de partido para legislar a favor de la paridad de género, sin que por ello la organización perdiera autonomía o fuese vista como una prolongación u órgano de los institutos políticos.

Como se vio a lo largo del trabajo, el repertorio de confrontación de Mujeres en Plural ha sido diverso (iniciativas de leyes, iniciativas de reformas, impugnaciones, publicaciones de artículos de opinión y libros, denuncias públicas. etc.), pero cada una de estas estrategias ha sido empleada por las integrantes de Mujeres en Plural según su profesión y ámbito de desempeño profesional. Esto significa que no se trata de un movimiento social donde sus miembros actúan en el mismo espacio y al mismo tiempo, empleando las mismas estrategias. Pese a las diferencias en cuanto a estrategias de confrontación, de espacio y tiempo, la acción colectiva de Mujeres en Plural puede considerarse, como sostiene Melucci, citado por Revilla (2005), "un proceso interactivo, comunicativo y negociado".

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Referencias:

1. Castellanos, Roberto (2016), La Reforma Político Electoral de 2014. Diagnósticos, primeros resulta dos y principales desafíos, Serie: Reformas estructurales: avances y desafíos núm. 8, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, en http:/bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3403 ELECTORAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y

2. Cerna, Daniela (2019), "El juego político detrás del nombramiento de la titular de Inmujeres en la inaugurada administración de AMLO: Análisis desde el feminismo institucional", en Buen Gobierno. México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos. A.C., en https://www.redalyc.org/journal/5696/569660565007/html/

3. Chapa, María Elena (2020), X Aniversario de la Red de Mujeres en Plural. Participación y representación política de las mujeres: de las cuotas a la paridad en todo. Memoria del Foro, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, pp. 31-33.

4. Chihu Amparán, Aquiles (coordinador) (2006), El "análisis de los marcos" en la sociología de los movimientos sociales, México, Conacyt-UAM.

5. Cimacnoticias, 07/03/2016, "Violencia de género, gran ausente del discurso oficial por el 8 de Marzo", en https://cimacnoticias.com.mx/noticia/violencia-de-genero-gran-ausente-del-discurso-oficial-por-el-8-de-marzo/

6. Della Porta, Donatella (1999), "Movimientos socia les y Estado: algunas ideas en torno a la represión policial de la protesta", en McAdam, Dough et al. (editores), Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades Políticas, Estructuras de Movilización y Marcos Interpretativos Culturales, España, Istmo, pp. 100-142.

7. Favela, Adriana (2015), Paridad de Género. Proceso Electoral 2015. Foro: Impacto y prospectiva de la aplicación de la paridad de género en el registro de candidaturas durante el Proceso Electoral 2015, (Mesa 1: Paridad de género en el registro de candidaturas durante el Proceso Electoral Federal 2014-2015. Logros y realidades), México, Instituto Nacional Electoral, en https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-Varios Foro_ImpactoyProspectivas/docs/adrianafavela15oct.pdf

8. Fernández, Mónica (2020), X Aniversario de la Red de Mujeres en Plural. Participación y representación política de las mujeres: de las cuotas a la paridad en todo. Memoria del Foro, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, pp. 11-14.

9. Flores Gutiérrez, Socorro (2017), "Ciudadanía, espacio público y conflicto urbano. Las zonas de desarrollo económico y social en la Ciudad de México", en Ramírez Kuri, Patricia (coordinadora), La erosión del espacio público en la ciudad neoliberal, México, UNAM, pp. 295-323, en file:///C:/Users/fffffffff/Downloads/erosion_espacio_publico.pdf

10. Gamson, William et al. (1999), "Marcos interpretativos de la oportunidad política", en McAdam, Dough et al. (editores), Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades Políticas, Estructuras de Movilización y Marcos Interpretativos Culturales, España, Istmo, pp. 389-412.

11. García García, Nely (2021), "La sororidad como vía para la formación docente en mujeres", en Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores, año VIII, Toluca, en http://www.scielo.org.mx/pdf/dilemas/v8nspe1/2007-7890-dilemas-8-spe1-00028.pdf

12. Garduño, Roberto et al. (2009), "Frenado intento para burlar la equidad de género en San Lázaro", en La Jornada, 4 de septiembre de 2009, Ciudad de México, México.

13. Horton, Lynn (2017), "Movimientos de mujeres en América Latina", en Almeida, Paul et al., (editores), Movimientos sociales en América Latina. Perspectivas, tendencias y casos, CLACSO, pp. 143-158.

14. Humphrey, Carla (2021), "Día Internacional de las Mujeres", en El Universal, 9 de marzo de 2021, en https://www.eluniversal.com.mx/opinion/carla-humphrey/dia-internacional-de-las-mujeres

15. Instituto Federal Electoral (2008), Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México.

16. Islas, Octavio (2022), "18° Estudio sobre los hábitos de personas usuarias de Internet en México 2022", en El Universal, 23 de mayo de 2022, en https://www.eluniversal.com.mx/opinion/octavio-islas/18o-estudio-sobre-los-habitos-de-personas-usuarias-de-internet-en-mexico-2022/

17. Kriesi, Hanspeter (1999), "La estructura organizacio nal de los nuevos movimientos sociales en su contexto político", en McAdam, Dough et al. (editores), Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades Políticas, Estructuras de Movilización y Marcos Interpretativos Culturales, España, Istmo, pp. 221-261.

18. Lamas, Marta (2012), "Mujeres en Plural", en Proceso, 30 de noviembre de 2012, en https://www.proceso.com.mx/opinion/2012/11/30/mujeres-en-plural-111484.html,

19. Las brujas del mar. Inicio [página de Facebook] Recuperado de https://www.facebook.com/brujasdelmar/about?locale=es_LA

20. López Brun, María Eugenia (2020), X Aniversario de la Red de Mujeres en Plural. Participación y representación política de las mujeres: de las cuotas a la paridad en todo. Memoria del Foro, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, pp. 9-10.

21. McCarthy, John (1999), "Adoptar, adaptar e inventar límites y oportunidades", en McAdam, Dough et al. (editores), Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades Políticas, Estructuras de Movilización y Marcos Interpretativos Culturales, España, Istmo, pp. 205-220.

22. Melucci, Alberto (2010), Acción colectiva, vida cotidiana y democracia, México, El Colegio de México.

23. Mercado, Patricia (2020), X Aniversario de la Red de Mujeres en Plural. Participación y representación política de las mujeres: de las cuotas a la paridad en todo. Memoria del Foro, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, pp. 35-38.

24. Montalvo, Tania (2012), "La inconformidad de muje res obliga a modificar la iniciativa de Peña Nieto", en Expansión, 21 de noviembre de 2012, en https://expansion.mx/nacional/2012/11/21/la-inconformidad-de-mujeres-obliga-a-modificar-la-iniciativa-de-pena-nieto

25. Mujeres en Plural (@MujerEsPlural), Perfil de Twitter, s/f, en https://twitter.com/MujerEsPlural

26. Pizzorno, Alessandro (1989), "Algún otro tipo de alteridad: una crítica a las teorías de la elección racional", en Sistema: revista de ciencias sociales, año 1989, número 88, pp. 27-42, en pizzorno.pdf (wordpress.com)

27. Presidencia de la República (2007), Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, en http://www.paot.org.mx/centro/programas/federal/07/pnd07-12.pdf

28. Raschke, Joachim (1994), "Sobre el concepto de movimiento social" en Zona Abierta, núm. 69, España, Fundación Pablo Iglesias, pp. 121-134, en https://www.ses.unam.mx/docencia/2014II/Rchke1994_SobreElConceptoDeMovimientoSocial.pdf

29. Revilla Blanco, Marisa (2005), "Ciudadanía y acción colectiva en América Latina. Tendencias recientes", en Estudios Políticos, núm. 27, Medellín, Colombia, Instituto de Estudios Políticos, pp. 29-41, en https://www.redalyc.org/pdf/164/16429055003.pdf

30. Río-Caballero, Marta del (2015), "El papel de la ciudadanía en la vida política a través de nuevas formas de comunicación: redes sociales, think thanks y plataformas cívicas", en Cetina, Rodrigo et al. (editores), Medios y periodistas en la era del Gobierno Abierto y la Transparencia, Madrid, Ciédi, pp. 240-256, en https://eprints.ucm.es/id/eprint/31385/1/Media%20and%20journalists%20in%20the%20age%20of%20Open%20Government%20and%20Transparency%20Medios%20y%20periodistas%20en%20la%20era%20del%20gobierno%20abierto%20y%20la%20transparencia.pdf

31. Riba, Lucía (2016), "Memoriales de mujeres: la sororidad como experiencia de empoderamiento para resistir a la violencia patriarcal", en Franciscanum. Revista de las ciencias del espíritu, vol. LVIII, núm. 165, Bogotá, Colombia, Universidad de San Buenaventura, pp. 225-262, en https://www.redalyc.org/pdf/3435/343543729009.pdf

32. Rucht, Dieter (1999), "El impacto de los contextos nacionales sobre la estructura de los movimientos sociales: un estudio comparado transnacional y entre movimientos", en McAdam, Dough et al. (editores), Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades Políticas, Estructuras de Movilización y Marcos Interpretativos Culturales, España, Istmo, pp. 262-287.

33. Sánchez, Pilar (s.f.), Definición de feminismo. Inicios de este movimiento, en https://www.icmujeres.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/Feminismos-s.f-y-l.pdf

34. Sanz Luque, Belén (2020), X Aniversario de la Red de Mujeres en Plural. Participación y representación política de las mujeres: de las cuotas a la paridad en todo. Memoria del Foro, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, pp. 27-30.

35. Sau, Victoria (2001), Diccionario ideológico feminista, vol. I, Barcelona, Icaria

36. Secretaría de Gobernación (2007), Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, México, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/011_DOF_01feb07.pdf

37. Secretaría de Gobernación (s.f.), Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad de género, suscrita por diputadas del Grupo parlamentario del PAN, en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/12/asun_3801799_20181221_1537448292.pdf

38. Senado de la República (2021), Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de paridad de género, 16 de octubre de 2018. México, en Inic_Sen.Camarena_CPEUM_161018.pdf (senado.gob.mx)

39. Sherer Castillo, Clara (2020), X Aniversario de la Red de Mujeres en Plural. Participación y representación política de las mujeres: de las cuotas a la paridad en todo. Memoria del Foro, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, pp. 39-41.

40. Soto Fregoso, Mónica Aralí (2020), X Aniversario de la Red de Mujeres en Plural. Participación y representación política de las mujeres: de las cuotas a la paridad en todo. Memoria del Foro, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, pp. 23-26.

41. Statista Research Department (2022), México: porcentaje de usuarios por red social 2022, 22 de febrero de 2022, en https://es.statista.com/estadisticas/1035031/mexico-porcentaje-de-usuarios-por-red-social/#:~:text=En%20enero%20de%202022%2C%20revel%C3%B3,Messenger%2C%20con%20un%2080%25

42. Tarrow, Sidney (1997), El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política, España, Alianza Editorial.

43. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2011), Expedientes: SU-JDC-12624/2011 y acumulados, Distrito Federal, en SUP-JDC-12624-2011 (te.gob.mx) 68f08e15a6a4ff6.pdf

44. Vázquez Correa, Lorena (2019), "Reforma Constitucional de Paridad de Género: Rutas para su implementación", Cuaderno de Investigación No. 58, Ciudad de México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, en http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4580/CI_58.pdf?sequence=1&isAllowed=y

45. Yael, Zaira et al. (2014), "Reforma Constitucional obliga la Paridad de Género: La mitad de las candidaturas de los partidos políticos serán mujeres", en Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, 8 de marzo de 2014, México, en http://www.cucsh.udg.mx/noticia/reforma-constitucional-obliga-la-paridad-de-genero-la-mitad-de-las-candidaturas-de-los-partidos

46. Yagenova, Simona V. (2016), Teoría de los movimientos sociales: un recorrido histórico y debates actuales. Texto de apoyo para docentes y estudiantes, Guatemala, Flacso.

47. Zald, Mayer (1999), "Cultura, ideología y creación de marcos estratégicos", en McAdam, Dough et al. (editores), Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades Políticas, Estructuras de Movilización y Marcos Interpretativos Culturales, España, Istmo, pp. 369-388.

El cambio político en el México pos-neoliberal

Political change in post-neoliberal Mexico

Jaime Espejel Mena[1]

Miguel Ángel Sánchez Ramos

Recibido: 21 de marzo de 2023

Aceptado: 16 de mayo de 2023

Resumen

¿Qué sucede con el cambio político dirigido por un gobierno populista? El artículo analiza el cambio político e institucional en la administración pública y presenta el caso mexicano en el contexto de la cuarta transformación. El análisis de las decisiones políticas se confronta con los aportes teóricos sobre el cambio político e institucional, recuperando que la alternancia no es suficiente para al cambio político e institucional. Se concluye planteando que los populistas en el gobierno apuntan a estructuras, recursos, personal, normas y relaciones de rendición de cuentas. Los ejemplos sugieren que las políticas de administración pública populistas pueden tener un profundo impacto en la formulación de políticas y la democracia, lo que subraya la necesidad de una agenda de investigación más amplia en esta área temática.

Palabras clave: cambio político, cambio institucional, política, gobierno, régimen.

Abstract

What about political change led by a populist government? The article analyzes the political and institutional change in public administration and presents the Mexican case in the context of the fourth transformation. The analysis of political decisions is confronted with theoretical contributions on political and institutional change, recovering that alternation is not enough for political and institutional change. We conclude by saying that populists in government point to structures, resources, personnel, norms and accountability relations. Examples suggest that populist public administration policies can have a profound impact on policy-making and democracy, underlining the need for a more focused research agenda in this thematic area.

Keywords: political change, institutional change, politics, government, regime.

BY-NC-ND

[1]Universidad Autónoma del Estado de México, UAEMex.

Introducción

Los derroteros del Estado mexicano, en la denominada Cuarta Transformación (4T), apuntan a una revisión profunda del Estado y sus instituciones, con el objetivo de garantizar la certidumbre en el funcionamiento del gobierno y la distribución de recursos. Esto implica la necesidad de acotar la discrecionalidad del poder y revisar los alcances obtenidos hasta el momento (Dussauge, 2021).

El arreglo institucional que se propone la 4T busca consolidar una democracia de calidad y un Estado de derecho. Para lograrlo, se necesitan reformas políticas, que abarcan una serie de aspectos clave. En primer lugar, es necesario mejorar el sistema electoral y de partidos, lo que podría incluir la introducción de nuevas medidas para garantizar la representatividad y la transparencia en el proceso electoral. En segundo lugar, se debe incrementar la información y la transparencia, lo que podría implicar la implementación de nuevas leyes y políticas que garanticen la libertad de prensa y la divulgación de información relevante para la ciudadanía. En tercer lugar, se requiere especializar y diferenciar la función pública, lo que podría incluir la creación de una nueva agencia encargada de la selección y evaluación del personal público, con el objetivo de garantizar la idoneidad y la competencia de los funcionarios.

En cuarto lugar, se necesita facilitar la participación política de todos los grupos de interés e ideológicos, especialmente de las comunidades indígenas y las mujeres, lo que podría implicar la creación de nuevos mecanismos de consulta y participación ciudadana. En quinto lugar, es fundamental continuar y racionalizar el proceso de descentralización político-administrativa, para garantizar una mejor distribución del poder y de los recursos en todo el territorio. En sexto lugar, se necesita erradicar el clientelismo y el patrimonialismo político de los aparatos administrativos, lo que podría lograrse mediante la consolidación de un servicio profesional de carrera para los funcionarios públicos. En séptimo lugar, es necesario garantizar la efectiva división de poderes y la sumisión de todos ellos y de los ciudadanos a la ley, y en particular, erradicar la arbitrariedad y reducir la discrecionalidad en el ejercicio de los poderes públicos.

En resumen, el nuevo arreglo institucional propuesto busca establecer un marco jurídico y político que garantice la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas, así como el respeto a los derechos humanos y a la ley. De esta manera, se pretende superar definitivamente el clientelismo político, la corrupción y avanzar hacia una democracia de calidad y Estado de derecho.

En los últimos años, ha habido preocupaciones sobre el retroceso democrático en México en el contexto del cambio político hacia la izquierda y el progresismo. Algunos argumentan que el gobierno de López Obrador ha utilizado tácticas autoritarias para consolidar su poder y limitar la participación política y la libertad de expresión.

Entre las preocupaciones específicas se encuentran el uso del poder judicial para perseguir a oponentes políticos, el ataque continuo a los órganos reguladores y la crítica constante y desconfianza a los órganos constitucionales autónomos, y la creciente militarización de la seguridad pública. También hay preocupación sobre la erosión de la libertad de prensa y el uso de la retórica polarizante que ha contribuido a la creciente división política y social en el país.

La polarización es característico del populismo (Hermet, 2003), hay una intencionalidad de señalar a una élite y privilegiar al pueblo olvidado. La retórica es fundamental en el populismo (Cerrut, 2009); en el caso mexicano, la base del discurso son los más necesitados, el pueblo, ese que ha sido saqueado y no tomado en cuenta. Combatir la corrupción que tanto daño le ha hecho al pueblo es el principal discurso que sostiene el gobierno de la 4T. La polarización, entonces, genera reacciones y posicionamientos a favor y en contra, según la situación en la que se encuentre el sujeto o actor, individual o colectivo. El populismo se resume, como lo señala Gómez Vilchis (2022), en tres dimensiones básicas: la actitud antielitista, el impulso de políticas dirigidas a los más vulnerables y la figura carismática de un líder. Estas tres características las cumple la 4T.

En el presente artículo se asume como supuesto que el cambio político y la alternancia electoral son necesarios para generar un cambio institucional, pero, por sí solos, no son suficientes para garantizar una mejora en la calidad democrática y en la lucha contra la corrupción. Es menester que exista una voluntad política real de cambio y que se implementen reformas institucionales que promuevan la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además, es fundamental que se establezcan medidas efectivas de control y sanción para aquellos que incurran en prácticas corruptas o antidemocráticas, y que se fomente una cultura de integridad y ética pública en todos los niveles de gobierno y de la sociedad en general como lo afirman Norris e Inglehart (2019).

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Por lo anterior, el objetivo es disertar sobre las bases escriptivas del cambio político e institucional y la forma en cómo se han abordado a partir del gobierno de la 4T en México, que es calificado como populista por su énfasis en los más necesitados. Para dar satisfacción al supuesto y al objetivo, la exposición se ha dividido además de esta introducción en cinco apartados, en el primero y en segundo se aborda la explicación teórica del cambio político e institucional, necesaria para la comprensión de la realidad. En tercer y cuarto momentos, se presentan los grandes matices de contexto de la 4T a la vez que se desarrolla la discusión de los elementos resultantes confrontados con la literatura especializada.

Las conclusiones, que integran el quinto apartado, sugieren que los gobernantes en México tienen la intención de implementar reformas administrativas para lograr transformaciones en la gestión gubernamental, pero que a menudo se quedan cortos en la implementación de las reformas necesarias para lograr un cambio significativo.

El cambio político

Los cambios políticos responden a una variedad de factores, como el activismo ciudadano, los movimientos sociales, la presión internacional, los cambios en las condiciones económicas y sociales, y otros factores. En respuesta los gobiernos han implementado reformas políticas para encauzar la pluralidad y la participación política con la creación de nuevos partidos políticos, reforma electoral, promoción de la participación ciudadana en los procesos políticos, la descentralización del poder político y la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas en los procesos gubernamentales (Dahl, 2002).

Cuando las instituciones interrumpen las restricciones al proceso de decisión, la vida política puede carecer de estabilidad y certidumbre. Las instituciones son fundamentales en cualquier sistema político, ya que establecen las reglas y normas que deben seguirse para tomar decisiones y resolver conflictos. Cuando estas normas y valores se han institucionalizado, se puede producir una mayor confianza y certidumbre.

En este sentido, las instituciones cumplen una función crucial en la estabilización del sistema político. Cuando las personas confían en que las reglas y normas establecidas son justas y efectivas, se sienten más seguras y confiadas en su capacidad para participar en la vida política. Esto, a su vez, ayuda a fortalecer la gobernanza y la estabilidad política en general. Sin embargo, es importante destacar que las instituciones también pueden ser vulnerables a la corrupción y al abuso de poder. Si las reglas y normas facilitan la corrupción, o no son lo suficientemente apoyadas con instituciones que las garanticen, o se utilizan para beneficiar a ciertos grupos en detrimento de otros, la confianza en el sistema político se puede erosionar rápidamente. Por lo tanto, es fundamental que las instituciones sean diseñadas y supervisadas de manera adecuada para evitar estos riesgos y asegurar que las reglas y normas sean justas y efectivas para todos (O'Donnell y Schmitter, 2021).

Por otro lado, el servicio profesional de carrera busca garantizar que los servidores públicos sean seleccionados y evaluados en función de su capacidad, experiencia y mérito, y no en función de criterios políticos o de favoritismo. Esto contribuye a mejorar la calidad de la administración pública y a reducir la corrupción.

Sin embargo, es importante destacar que la creación de estas instituciones no es suficiente para garantizar la transformación efectiva de la vida política y la reducción de la corrupción. Es necesario que estas instituciones sean diseñadas y supervisadas adecuadamente, y que cuenten con los recursos y el apoyo político necesarios para llevar a cabo sus funciones de manera efectiva. Además, es importante que la ciudadanía esté involucrada en la supervisión y evaluación del desempeño de estas instituciones, y que se fomente una cultura de rendición de cuentas y transparencia en la vida política. Solo de esta manera se pueden asegurar transformaciones tangibles que reduzcan la corrupción y ofrezcan un trato más igualitario a los ciudadanos.

Una administración pública institucionalizada se correlaciona con desempeño de la democracia y el desarrollo socioeconómico. Una administración pública institucionalizada es aquella que está basada en reglas claras y transparentes, que se rige por principios de eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas, y que está diseñada para garantizar la igualdad de trato a todos los ciudadanos, independientemente de su origen, género, orientación política o cualquier otra característica. Una administración pública institucionalizada es esencial para asegurar la implementación efectiva de políticas públicas y para garantizar que los recursos públicos sean utilizados de manera responsable y eficiente. Entonces, así la administración es clave para prevenir la corrupción y el nepotismo, y para promover la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

La modernidad socioeconómica tiene impactos en la cadena económica de producción, consumo y distribución, así como con la satisfacción de necesidades. Esto contribuye a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, a reducir la pobreza y a promover el desarrollo sostenible. Sin embargo, es importante destacar que la correlación entre la democracia, la administración pública institucionalizada y la modernidad socioeconómica no es automática ni garantizada. Es necesario que se implementen políticas y programas adecuados para fomentar estas correlaciones y para asegurar que los beneficios de la democracia y la modernidad se distribuyan de manera equitativa entre todos los ciudadanos (Dror, 1999).

El cambio político puede referirse a cualquier transformación que ocurra en el sistema político o en sus componentes. Es importante distinguir entre los tres componentes del sistema político: comunidad política, régimen y autoridad, y cómo estos se desglosan en diferentes ámbitos o niveles. En cuanto a la comunidad política, se pueden distinguir diferentes ámbitos que incluyen ideologías, valores o creencias compartidos por los ciudadanos, personas o grupos activos en la política, y estructuras intermedias como partidos políticos o grupos de interés (Morlino, 1985).

El régimen, por su parte, incluye aspectos como las ideologías, valores o creencias que sustentan el sistema político, las normas o reglas del juego que rigen la toma de decisiones políticas, las estructuras de decisión que permiten la implementación de políticas públicas, y las estructuras de enforcement que garantizan el cumplimiento de las normas y la sanción de las conductas ilegales. Finalmente, en cuanto a las autoridades, se refiere a los titulares de los roles políticos que están encargados de la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas, como el presidente, los ministros, los legisladores, los jueces y otros funcionarios públicos (Morlino, 1985).

Cualquier transformación que ocurra en alguno de estos ámbitos puede ser considerada como un cambio político. Por ejemplo, la adopción de nuevas normas electorales que permitan una mayor participación ciudadana puede ser un cambio político en el ámbito del régimen, mientras que la elección de un nuevo presidente con un enfoque político diferente puede ser un cambio político en el ámbito de las autoridades.

Un cambio sistémico es aquel en el que se transforman todos los componentes del sistema político, es decir, la comunidad política, el régimen y la autoridad. Este tipo de cambio puede ser muy profundo y puede tener consecuencias importantes para la forma en que funciona el sistema político en su conjunto. Por otro lado, un cambio intrasistémico o componencial se produce cuando se modifica uno o algunos componentes del sistema político, pero no todos. Por ejemplo, un cambio en las normas electorales podría ser considerado un cambio intrasistémico. El cambio intracomponencial o factorial es aquel en el que se modifica uno o algunos de los elementos o factores dentro de los componentes mismos del sistema político. Por ejemplo, un cambio en la ideología de un partido político podría ser considerado un cambio intracomponencial. Finalmente, el cambio intercomponencial o interfactorial se produce cuando se modifica el sistema político debido a las interdependencias recíprocas entre componentes y entre factores. Por ejemplo, un cambio en las normas electorales podría tener un impacto en la forma en que se toman las decisiones en las estructuras de decisión del sistema político (Morlino, 1985; 2005).

El cambio político de las instituciones

Las organizaciones y organismos pueden influir en el cambio institucional y a su vez, ser afectados por él. El cambio institucional puede surgir de manera intencional, por ejemplo, a través de reformas legales y políticas, o de manera no intencional, como resultado de procesos sociales y económicos más amplios. En cualquier caso, el marco institucional en el que operan las organizaciones y organismos tiene un impacto significativo en su capacidad para lograr sus objetivos y adaptarse a los cambios en su entorno. Por lo tanto, es importante entender cómo se relacionan el cambio institucional y el cambio organizacional y cómo pueden impulsarse mutuamente para promover la evolución positiva de las sociedades y organizaciones (North, 1995: 13-42). Es cierto que el cambio institucional no siempre es funcional y que las instituciones pueden leer mal las señales emitidas por la sociedad y responder de manera disfuncional. Empero, las instituciones tienen la capacidad de ajustar su comportamiento a través de un modelo adaptativo, que consiste en analizar los problemas y buscar soluciones de manera oportuna y flexible.

El cambio organizacional, por su parte, puede responder tanto a las consecuencias positivas como negativas del cambio institucional. Por ejemplo, si una institución pública cambia sus reglas y procedimientos para ser más transparente y eficiente, es posible que algunas organizaciones se ajusten y se adapten al nuevo entorno,

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

mientras que otras puedan verse afectadas negativamente y necesiten modificar su estructura o incluso desaparecer. En general, tanto el cambio institucional como el organizacional son procesos complejos y multifacéticos que involucran diversos factores, y su éxito depende en gran medida de la capacidad de las instituciones y organizaciones para adaptarse a las condiciones cambiantes del entorno (Guy, 2003: 56-69).

Según March y Olsen (1997), la atención organizacional es un recurso escaso y limitado que se compone de tiempo, información y capacidad cognitiva para procesarla. Por lo tanto, en el análisis organizacional es crucial identificar los criterios que regulan su distribución dentro de la organización. Estos criterios pueden ser variados, y pueden incluir factores como la importancia estratégica de las decisiones, el grado de incertidumbre o riesgo asociado con las opciones disponibles, la presión de los grupos de interés externos e internos, entre otros. En este sentido, el estudio de la toma de decisiones organizacionales no solo se enfoca en cómo se toman las decisiones, sino también en cómo se distribuyen los recursos de atención para tomarlas, lo que puede influir significativamente en los resultados y la eficacia de la organización. La atención organizacional es "la habilidad que tienen sus instancias inteligentes de la organización para observar y decidir acerca de los procesos que tienen lugar en las distintas subunidades organizacionales" (Vergara,1997: 13). March y Olsen (1997) sugieren que la atención de una organización se centra en aquellas áreas que presentan problemas o resultados no satisfactorios, en lugar de centrarse en las áreas que pueden maximizar los resultados. Esto se debe a que la atención organizacional es un recurso escaso y las organizaciones tienden a asignar sus recursos limitados a las áreas que presentan los mayores desafíos o problemas. Además, las organizaciones pueden tener incentivos para mantener ciertas áreas problemáticas porque pueden justificar su existencia y recibir más recursos para abordar esos problemas.

Las rutinas organizacionales son patrones estables de comportamiento que permiten a las organizaciones procesar la información y tomar decisiones de manera eficiente y efectiva. Estas rutinas surgen a través de la repetición y se convierten en formas habituales de resolver problemas y de tomar decisiones. Cuando las rutinas organizacionales son efectivas, permiten a las organizaciones centrar su atención en las áreas que requieren mejora y maximizar los resultados. Sin embargo, cuando las rutinas organizacionales no son efectivas, pueden obstaculizar la capacidad de la organización para adaptarse y mejorar. Por lo tanto, es importante que las organizaciones evalúen y modifiquen sus rutinas organizacionales de manera regular para asegurarse de que estén alineadas con sus objetivos y necesidades actuales. De esta manera, pueden optimizar su capacidad de atención y mejorar sus resultados. Las rutinas son "…procedimientos, convencionales, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a los cuales se construye la actividad política" (March y Olsen, 1997: 68).

Las normas establecen las expectativas de comportamiento y las reglas de juego que rigen la interacción entre los individuos y las unidades de la organización. Estas normas pueden ser formales o informales y están influenciadas por factores externos e internos a la organización, como el entorno económico, político, social y cultural en el que se desenvuelve la institución, así como las experiencias previas y los valores compartidos por los miembros de la organización. Es importante destacar que las normas no son estáticas, sino que pueden evolucionar y cambiar con el tiempo, especialmente cuando se enfrentan a nuevas situaciones y desafíos.

La ambigüedad puede afectar el comportamiento de los individuos y el funcionamiento de las organizaciones. La ambigüedad se refiere a la falta de claridad o certeza sobre ciertos aspectos, como los objetivos organizacionales, las responsabilidades de los roles, las expectativas de desempeño, entre otros. Cuando hay ambigüedad, los individuos pueden interpretar las reglas y normas institucionales de manera diferente, lo que puede llevar a conflictos o a decisiones que no son compatibles con los objetivos organizacionales. Además, la ambigüedad puede generar incertidumbre e inseguridad en los individuos, lo que puede afectar su motivación y compromiso con la organización. Por lo tanto, es importante que las organizaciones se esfuercen en reducir la ambigüedad, por ejemplo, a través de la comunicación clara y efectiva, la definición clara de objetivos y responsabilidades, y el establecimiento de procesos y procedimientos claros.

March y Olsen (1997: 97) argumentaron que los actores en las organizaciones no siempre son actores racionales con preferencias claras y compatibles con la organización. Según estos autores, los actores en las organizaciones suelen estar limitados por la información imperfecta, la incertidumbre y la complejidad de los problemas que enfrentan. Además, los actores en las organizaciones a menudo tienen preferencias vagas, contradictorias y cambiantes que no son fáciles de identificar y satisfacer. Los gerentes y líderes de las organizaciones deben ser conscientes de las limitaciones de los actores individuales y reconocer que el comportamiento organizacional es

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

el resultado de una compleja interacción entre múltiples actores con diferentes preferencias, intereses y niveles de información. Para lograr la coordinación y el compromiso en las organizaciones, los gerentes deben encontrar formas de alinear las preferencias y objetivos de los actores individuales con los objetivos de la organización y crear incentivos y mecanismos que fomenten la cooperación y la confianza.

El cambio político e institucional en el sistema político mexicano pos-neoliberal y la 4T

El discurso del gobierno de la 4T se centra en establecer distancia con el neoliberalismo aplicado cuando menos en los 30 años anteriores; en consecuencia, alienta el bienestar de los necesitados, de los más pobres, del pueblo que no ha sido beneficiado por esas políticas neoliberales. Enfatiza su interés en la política social que define como política de bienestar; recupera el sentimiento de nacionalismo al establecer como política de acción la producción de energéticos como gasolina, y no ser solo explotadores primarios y exportadores de ese crudo, para convertirse en compradores del energético transformado; se apoya bastante en el ejército para la construcción de obras de impacto (refinería Dos Bocas, el aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, el tren maya, por ejemplo), para el control de esquemas de transacción donde se sospechaba que había corrupción; se crea la guardia nacional; y la creación de la Universidad del Bienestar, entre otros programas.

El diseño del contexto institucional de la 4T pretende disminuir la corrupción a través de la Ley Federal de Austeridad Republicana. Es una iniciativa del gobierno mexicano dentro del marco de la 4T para establecer un conjunto de normas y reglas que promuevan la eficiencia y la transparencia en el uso de los recursos públicos. La intención de esta ley es simplificar y estandarizar los procesos de toma de decisiones en las organizaciones gubernamentales, reducir la discrecionalidad y aumentar la transparencia y la responsabilidad (Dussauge, 2021).

Las normas y reglas también deben ser efectivamente implementadas y supervisadas para asegurar su cumplimiento y prevenir el incumplimiento y la corrupción. Por lo tanto, la institucionalización de normas y reglas debe ser acompañada de esfuerzos para mejorar la capacidad y la eficacia de la implementación y supervisión (March y Olsen, 1997). Los ciudadanos deben tener la capacidad de monitorear y evaluar el desempeño de las instituciones del gobierno y de exigir responsabilidades en caso de incumplimiento (March y Olsen, 1997: 84-85).

Un marco institucional sólido puede contribuir a reducir la corrupción y fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público. Al establecer normas claras y regulaciones efectivas, se puede garantizar que las instituciones del gobierno operen de manera ética y responsable, y que rindan cuentas ante la sociedad. En última instancia, un marco institucional sólido puede ayudar a mejorar la calidad de vida de la sociedad y promover el desarrollo económico y social. “Un orden político y moral, así como una serie de procedimientos operativos estándar de larga duración que reflejan valores, principios y creencias compartidos por la mayor parte de la población. La tarea primordial del Estado es garantizar el orden político y la autonomía de las diversas esferas institucionales de la sociedad” (March y Olsen, 1997: 191).

Según Transparencia Mexicana en su medición realizada en el año 2020, la percepción de la corrupción ubica a México en el lugar 124 de 180 países, lo que favorece el riesgo de la impunidad. Para abordar estos problemas, es necesario fortalecer el marco institucional y promover la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas del gobierno. También se deben implementar medidas efectivas para prevenir y combatir la corrupción, lo que puede incluir reformas institucionales y cambios en la cultura política. Las reformas impulsadas por la 4T en materia administrativa buscan concentrar poder de decisión, dotar al Estado de mayor ventaja frente al particular en materia de concesiones y contratos, también destaca la lucha contra el fraude fiscal y la evasión impositiva.

Además de mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública, las reformas también pueden tener como objetivo aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, reducir la corrupción y mejorar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. Para lograr estos objetivos, las reformas pueden incluir cambios en la forma en que se reclutan y se capacitan a los funcionarios públicos, en la manera en que se toman las decisiones, en la forma en que se asignan los recursos y en la forma en que se interactúa con los ciudadanos (March y Olsen, 1997).

Para abordar las variables políticas, económicas y sociales que pueden afectar la implementación de reformas administrativas, es necesario que el gobierno mexicano y los individuos o grupos involucrados en el proceso consideren una serie de estrategias. Algunas de estas estrategias pueden incluir: 1) diálogo y negociación: es importante que se realicen diálogos y negociaciones para

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

lograr un acuerdo político sobre la necesidad y los objetivos de las reformas administrativas, lo que puede ayudar a lograr un mayor consenso político y reducir la resistencia al cambio; 2) comunicación efectiva: es importante que se comuniquen de manera efectiva los beneficios y las razones de las reformas administrativas para que la sociedad pueda comprender los objetivos y los resultados que se esperan; 3) participación ciudadana: la participación puede ayudar a aumentar el apoyo y la legitimidad de las reformas administrativas, así como a identificar problemas y oportunidades; 4) fortalecimiento institucional: puede aumentar la capacidad del gobierno para implementar reformas administrativas y mejorar la eficiencia y la eficacia de la administración pública, y 5) monitoreo y evaluación: el monitoreo y la evaluación pueden ayudar a evaluar el progreso y los resultados de las reformas administrativas, lo que puede ayudar a identificar oportunidades para mejorar el proceso y los resultados (Oszlak, 1979).

Abordar las variables políticas, económicas y sociales es fundamental para la implementación efectiva de reformas administrativas. Al utilizar estrategias como el diálogo y la negociación, la comunicación efectiva, la participación ciudadana, el fortalecimiento institucional y el monitoreo y evaluación, se puede aumentar el apoyo y la legitimidad de las reformas y lograr una administración pública más eficiente y efectiva (Cunill, 2004). Las reformas a gran escala entendidas como "…esfuerzos sistemáticos y masivos destinados a transformar ciertas características de la organización y funcionamiento del estado a fin de dotarlos ¾como se dice tradicionalmente¾ de mayor eficiencia y eficacia. Durante la mayor parte del siglo fueron conocidas como 'reformas administrativas'" (Oszlak, 1999: 183).

Es cierto que en México se han promovido cambios administrativos y organizacionales en diversas ocasiones, y en algunos casos estos cambios han sido bien aceptados por la sociedad. Sin embargo, también es importante mencionar que en ocasiones estos cambios han sido más bien simbólicos y no han logrado generar transformaciones significativas en la burocracia y la administración pública (Escalante, 1992). Además, en algunos casos, los cambios administrativos han sido utilizados por los gobiernos como herramientas para mantener el poder y la estabilidad política, en lugar de ser una verdadera estrategia para mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública. Por lo tanto, es necesario evaluar cuidadosamente los cambios administrativos propuestos y su impacto potencial antes de implementarlos, para asegurarse de que sean efectivos y beneficiosos para la sociedad en su conjunto. Es importante que los líderes del gobierno trabajen para recuperar la confianza de la población y fomentar un diálogo abierto y constructivo con la sociedad (Pietschmann, 1996: 34).

En México se han realizado esfuerzos para ampliar la competencia electoral y fortalecer las instituciones que vigilan la transparencia de los procesos electorales. En los últimos años, México ha experimentado una transformación significativa en su sistema político, y este cambio se ha reflejado en la forma en que se llevan a cabo las elecciones y se gestiona la gobernanza en general (Puga, 2021).

Las instituciones juegan un papel clave en la regulación del comportamiento y la interacción entre los individuos, las empresas y el Estado, lo que permite garantizar el respeto de los derechos y la protección de los intereses de la sociedad. Además, las instituciones también son importantes para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la toma de decisiones. Por lo tanto, la institucionalidad es un imperativo para todos los Estados, y en el caso de México, la Cuarta Transformación y la reforma del Estado deben estar enfocadas en fortalecer las instituciones para garantizar el desarrollo y la certidumbre en el funcionamiento del gobierno y la sociedad en su conjunto. Solo de esta manera se podrán asegurar los cambios políticos y las reformas institucionales adecuadas y sostenibles (Córdova, 2013). Es cierto que, en países con una débil institucionalidad, un pacto político o un nuevo arreglo institucional pueden ser una alternativa para garantizar la gobernabilidad y el desarrollo. En estos casos, es común que se presenten errores políticos, económicos y sociales, lo que implica la necesidad de realizar cambios significativos en la forma en que se gobierna el país.

Las instituciones políticas de México han evolucionado considerablemente desde la época del autoritarismo, y han permitido la construcción y consolidación de instituciones que han permitido abordar conflictos, resolver demandas en competencia y distribuir beneficios de manera más justa. Estas instituciones incluyen el Instituto Nacional Electoral (INE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEDE) (Puga, 2021; Cansino, 2002; Meyer, 1995).

La creación de la Secretaría de la Función Pública y el servicio profesional de carrera son transformaciones institucionales importantes que pueden contribuir a un cambio político efectivo y a la continuidad de las transformaciones democráticas. La Secretaría de la Función Pública tiene como objetivo principal garantizar la

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas en el desempeño de las funciones públicas. Para lograr esto, la Secretaría lleva a cabo acciones como la auditoría y fiscalización de recursos públicos, la promoción de la ética y la integridad en el servicio público y la implementación de políticas para mejorar la calidad y eficiencia en la prestación de servicios públicos.

Esto puede incluir la promoción de la participación ciudadana y la escucha activa de las preocupaciones y demandas de la población. De acuerdo a la "encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental ENCIG-2021", realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2022), la satisfacción del desempeño del gobierno en México se mantuvo en niveles similares a los observados en años anteriores. En el estudio se observa que el 69.8% de la población nacional confía en la administración pública federal, mientras que solo el 20.6% lo hace en la administración pública municipal. El mismo estudio presenta una disminución en la confianza en las instituciones políticas y sociales, con una tasa de confianza en el gobierno del 39.1% y en el porcentaje de personas que observan a la administración pública como corrupta, con un 86.3%, contra en 87.0% en el año 2019.

Además de que, como ya se mencionó, la eficiencia en los procesos administrativos determina el éxito de un sistema político. El proceso de reforma en la administración pública implica la rutinización que más tarde se transforma en normas y convenciones las cuales conforman la cultura organizacional. Para que una reforma de tal naturaleza sea efectiva debe incluir no solamente un cambio en las estructuras y los procedimientos organizacionales sino en el comportamiento de los administradores orientado hacia el apego a la ley en todo el contexto nacional. En México se observa que de las 32 entidades federativas el Partido de Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) gobierna en 22, mientras que de los 2471 municipios sólo lo hace en 495 (INE, 2022), la reforma administrativa, dentro de un contexto de cambio político local, representa un reto para su diseño institucional.

La eficiencia en la administración pública es esencial para la calidad de vida de la población, ya que una administración pública ineficiente puede afectar la prestación de servicios esenciales como educación, salud y seguridad. Además, una administración pública ineficiente puede conducir a la falta de confianza en el gobierno y, en última instancia, a la erosión de la legitimidad del gobierno (Guerrero, 1994; Moreno, 1995). Por lo tanto, una reorganización y reforma administrativa bien diseñada y bien implementada puede ayudar a mejorar la eficiencia en los procesos administrativos, mejorar la calidad de los servicios públicos y fortalecer la confianza en el gobierno. A pesar de los cambios políticos, México sigue enfrentando importantes desafíos en su camino hacia una democracia más plena y participativa. La corrupción y la impunidad siguen siendo problemas graves en el país, y la violencia y la inseguridad son problemas persistentes que afectan a muchos sectores de la sociedad. Además, la falta de confianza en las instituciones públicas y la participación ciudadana limitada siguen siendo obstáculos importantes para el desarrollo de una democracia más sólida en México (Elizondo y Nacif, 2006).

A partir del 1 de diciembre de 2018 se oficializa un cambio político liderado por el presidente Andrés Manuel López Obrador en México caracterizado, en el discurso por: 1) populismo: López Obrador ha sido identificado como un líder populista, utilizando un discurso en el que se presenta como el defensor de los intereses de la gente desprotegida históricamente frente a las élites políticas y económicas del país; 2) nacionalismo: López Obrador ha mostrado una fuerte inclinación hacia el nacionalismo, promoviendo políticas económicas y comerciales que priorizan el desarrollo interno y la protección de los intereses nacionales; 3) redistribución: El presidente ha enfatizado la necesidad de reducir la desigualdad social y económica en el país, y ha implementado políticas y programas para redistribuir la riqueza y mejorar las condiciones de vida de los mexicanos más pobres; 4) anticorrupción: López Obrador ha liderado una campaña anticorrupción, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas en todas las instituciones del gobierno y promoviendo la lucha contra la corrupción como una de las principales prioridades de su administración; 5) participación ciudadana: El presidente ha promovido una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno, mediante la implementación de mecanismos de consulta popular y el fomento de la participación activa de la sociedad civil en el desarrollo de políticas públicas, y 6) conservadurismo social: López Obrador ha mostrado una posición conservadora en cuestiones sociales, como la legalización del aborto y el matrimonio entre personas del mismo sexo, lo que ha generado críticas de algunos sectores de la sociedad

El cambio político y el contexto democrático en el México

¿Qué sucede con la administración pública cuando los populistas son elegidos para el gobierno? Tal como se entiende aquí, el retroceso democrático significa el

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

debilitamiento o eliminación del liderazgo por el Estado de cualquiera de las instituciones políticas que sustentan una democracia existente, la reducción del pluralismo político, y el populismo, que pretende hablar en nombre de un solo pueblo, es un posible impulsor de tales desarrollos (Bermeo, 2022; 2020). La administración pública es una institución pluralista en las democracias modernas, los populistas la moldean y dirigen a sus necesidades ideológicas. Estas necesidades pueden diferir con el Estado, que en combinación con las diferencias en la solidez de los órdenes administrativos generan objetivos específicos en la política de administración pública populista: capturar, desmantelar, sabotear, o reformar la burocracia estatal (Cansino y Alarcón, 1994).

El cambio político en México, particularmente bajo el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, ha tenido un impacto significativo en el contexto democrático del país. Una de las principales características del cambio político ha sido la lucha contra la corrupción y la impunidad en la administración pública. Desde su llegada al poder, López Obrador ha promovido una serie de iniciativas y reformas para combatir la corrupción y mejorar la transparencia en la gestión pública. Otra característica importante del cambio político ha sido el fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas. López Obrador ha promovido la consulta popular y ha creado mecanismos para que los ciudadanos puedan participar en la elaboración de políticas públicas. Además, el gobierno ha implementado políticas para mejorar la calidad de vida de la población, incluyendo programas sociales para personas de bajos ingresos y la mejora de los servicios públicos.

Andrés Manuel López Obrador, desde que asumió el cargo como presidente, ha implementado políticas que buscan reducir la desigualdad social y económica en el país, y ha adoptado un enfoque más nacionalista y anti-imperialista en sus relaciones internacionales.

Algunas de las políticas que ha implementado incluyen programas de apoyo económico directo a los más necesitados, como el programa de pensión para adultos mayores y la entrega de becas para estudiantes de bajos recursos. También ha llevado a cabo proyectos de infraestructura a nivel nacional, como la construcción del Tren Maya en el sureste del país y la rehabilitación de refinerías de petróleo.

Además, ha buscado fortalecer el mercado interno y fomentar la inversión en sectores estratégicos, como la industria energética y la producción agrícola, para reducir la dependencia del país de las importaciones y mejorar su capacidad para generar empleos y riqueza internamente.

Sin embargo, la orientación política hacia la izquierda y el progresismo en México también ha enfrentado críticas y oposición de sectores conservadores y empresariales que se benefician del modelo neoliberal y ven las políticas redistributivas como una amenaza a sus intereses. También ha habido preocupaciones sobre el respeto a los derechos humanos y la libertad de prensa bajo el gobierno de López Obrador. México está experimentando un cambio en su orientación política hacia la izquierda y el progresismo, lo que se ha reflejado en la elección de un presidente de izquierda y en las políticas que ha implementado desde entonces. A pesar de las críticas y oposición que enfrenta, el gobierno de López Obrador ha mantenido su compromiso de reducir la desigualdad y fortalecer el mercado interno del país (Dussauge, 2021).

El achicamiento del aparato estatal bajo el gobierno de Andrés Manuel López Obrador ha significado una modificación en las relaciones tradicionales de poder en México. El gobierno ha buscado reducir el tamaño de la burocracia y eliminar puestos innecesarios, lo que ha llevado al incremento de recursos públicos disponibles y a la necesidad de repartirlos de manera más eficiente y transparente. Esto ha implicado una reconfiguración de las relaciones de poder entre el gobierno y los distintos actores políticos, incluyendo partidos políticos, grupos de interés y líderes comunitarios. La disminución de recursos disponibles ha hecho que la lealtad política y el apoyo electoral ya no sean tan efectivos para obtener beneficios, lo que ha llevado a una reevaluación de las estrategias políticas y a la búsqueda de nuevas formas de influencia.

Además, el achicamiento del aparato estatal también ha llevado a la necesidad de mejorar la eficiencia en la administración pública, lo que ha implicado una mayor profesionalización y una mayor exigencia de rendición de cuentas. Esto ha tenido un impacto en la forma en que se toman las decisiones y en la relación entre el gobierno y la sociedad civil, ya que ha aumentado la transparencia y la participación ciudadana en la toma de decisiones. En general, el achicamiento del aparato estatal ha significado una transformación importante en las relaciones de poder en México, lo que ha llevado a una reconfiguración del panorama político y a una mayor atención a la eficiencia y transparencia en la gestión pública.

La 4T para Roger Bartra (2021), ha sido utilizada para referirse a un conjunto de ideas y acciones que buscan establecer un nuevo modelo de gobierno y de sociedad en México. Algunas de las medidas que ha impulsado la

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

4T incluyen la austeridad en el gasto público, la eliminación de privilegios para los funcionarios públicos, la reducción de los salarios de los altos funcionarios, la cancelación de proyectos considerados como elitistas o poco útiles para la población, la creación de programas sociales para los sectores más vulnerables, y la promoción de la democracia participativa a través de la consulta popular y la rendición de cuentas. A pesar de que la 4T ha generado críticas y controversias, también ha logrado un importante respaldo popular y ha significado un cambio significativo en la política y la sociedad mexicana (Dussauge, 2021).

En el cambio político promovido por la 4T en México, se ha identificado en varios componentes importantes, que han llevado a cambios significativos en la administración pública, en el cuadro No. 1, planteamos algunos:

Cuadro No. 1

Cambio político y acciones en la administración pública desde la 4T

Cambio político	Cambios en la administración pública
Comunidad política	-La esperanza de México. -Juntos hacemos historia. -Poner en venta el avión presidencial y la flotilla de aeronaves. -Cuarta transformación. -Austeridad Republicana. -Programa Sembrando Vida, Beca para el Bienestar Benito Juárez, Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. -Pérdida de apoyo gubernamental de 5 mil Organizaciones de la Sociedad Civil.
Régimen	-Guardia Nacional. -Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. -55 artículos reformados a la Constitución política. -Delegaciones de Programas para el Desarrollo. -Banco del Bienestar. -Tren Maya. -Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles. -Refinería Dos Bocas.
Autoridad	-Presidencia de la República. -Diputados 203. -Senadores 60. -Gubernaturas 22. -Presidencias municipales 495. -Diputados locales 413.

Fuente: Elaboración propia con datos del Gobierno de México (2023).

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Para el gobierno de López Obrador en México, la reforma administrativa es vista como una herramienta clave para hacer transparentes los procesos por los cuales se deciden, administran y reparten los beneficios de las políticas públicas. El gobierno ha afirmado que la reforma administrativa busca modernizar y mejorar la eficacia y la transparencia en el funcionamiento del gobierno, reducir la burocracia y mejorar la atención al ciudadano. En particular, el gobierno de López Obrador ha enfatizado la necesidad de mejorar la calidad y la accesibilidad de los servicios públicos para los ciudadanos, y la reforma administrativa se ve como una manera de lograr esto. La reforma también busca fortalecer la integridad y la ética en la función pública, y combatir la corrupción y el nepotismo.

Además, el gobierno ha enfatizado que la reforma administrativa es importante para mejorar la relación del gobierno con los ciudadanos, ya que los servicios públicos son un espacio primordial de interacción entre el gobierno y la sociedad. La reforma busca promover la participación ciudadana y la rendición de cuentas, y hacer que los servicios públicos sean más accesibles, eficientes y efectivos. La reforma administrativa es vista por el gobierno de López Obrador en México como una herramienta clave para mejorar la eficacia y la transparencia en el funcionamiento del gobierno, fortalecer la integridad y la ética en la función pública, y mejorar la calidad y la accesibilidad de los servicios públicos para los ciudadanos. También se ve como una manera de fortalecer la relación del gobierno con la sociedad y promover la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

A manera de corolario en torno a la pregunta ¿Qué sucede con el cambio político dirigido por un gobierno populista?, es elocuente la conclusión que Gómez Vilchis (2022) ofrece en su estudio sobre el perfil del populismo del gobierno de la 4T, consistente en que los apoyos a la 4T provienen de los votantes que consideran muy bueno el manejo de la economía por parte de AMLO, mismos que critican a los medios y los jueces; que los que cuentan con menor nivel educativo apoyan al presidente. El mismo Gómez Vilchis (2022) reconoce que no sólo se trata de emociones y pasiones, sino que el gobierno populista también ejerce cálculo estratégico para motivar la racionalidad del elector. De esta manera, se puede anticipar que el gobierno populista promueve el cambio político que le es necesario desde la triada que lo sostiene: marginar la élite de poder anterior, impulsar políticas para los más necesitados y fomentar un liderazgo carismático que convoque masas.

Conclusiones

La victoria electoral de López Obrador en 2018, ha promovido un discurso de cambio político y progresismo, pero su capacidad para implementar estas capacidades administrativas e institucionales sigue siendo objeto de debate. Es importante señalar que la construcción de un sistema democrático es un proceso continuo y complejo que no se logra simplemente a través de una elección o un cambio de gobierno. Requiere la implementación de reformas institucionales a largo plazo, el fortalecimiento de la sociedad civil y la participación ciudadana, y la lucha contra la corrupción y la impunidad. En el caso de México, se necesitan esfuerzos sostenidos para fortalecer la independencia del poder judicial, mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en las instituciones gubernamentales, promover la participación ciudadana en la toma de decisiones y garantizar la protección de los derechos humanos. Estos son solo algunos de los aspectos que deben abordarse para fortalecer la democracia en el país.

La alternancia electoral no garantiza automáticamente un cambio político democrático. Es necesario un cambio en el contexto institucional, que incluye la implementación de capacidades administrativas e institucionales que fomenten la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la protección de los derechos humanos. En el caso de México, estos son desafíos continuos que requieren esfuerzos sostenidos para fortalecer la democracia en el país.

La implementación de capacidades administrativas e institucionales es esencial para construir un sistema democrático sólido. Esto incluye la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas, la independencia del poder judicial, la protección de los derechos humanos y la participación ciudadana. Todos estos aspectos son clave para el fortalecimiento de la democracia en México y deben ser abordados de manera sostenida y continua. La promoción de una cultura democrática también es fundamental para el fortalecimiento de la democracia en México. Esto implica la educación en valores democráticos desde una edad temprana y la promoción de una sociedad civil activa y comprometida con la participación ciudadana. Solo a través de un compromiso sostenido y un esfuerzo continuo por parte de todos los actores sociales y políticos en México, se pueden alcanzar avances significativos en el fortalecimiento de la democracia en el país.

Además, es importante que las transformaciones de la administración pública se realicen de manera participativa e inclusiva, involucrando a todas las partes interesadas,

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

incluyendo a la sociedad civil y a los grupos más vulnerables de la población. Esto fomenta la transparencia y la rendición de cuentas, y aumenta la probabilidad de que las políticas y programas sean sostenibles y efectivos.

Un pacto político o un nuevo arreglo institucional pueden ser útiles para establecer una base sólida para el desarrollo del país, al proporcionar una hoja de ruta clara y establecer las bases para la cooperación entre los diferentes actores políticos. Esto puede ser especialmente importante en países donde hay una falta de confianza en las instituciones existentes o donde las instituciones están debilitadas. Al establecer un pacto político o un nuevo arreglo institucional, es posible establecer una visión compartida para el desarrollo del país, lo que puede ayudar a orientar las políticas y las acciones hacia objetivos claros y a establecer un marco de referencia para la toma de decisiones. Esto puede ayudar a garantizar la estabilidad política y económica, lo que a su vez puede fomentar la inversión y el crecimiento. En países con una débil institucionalidad, un pacto político o un nuevo arreglo institucional pueden ser una alternativa para garantizar la gobernabilidad y el desarrollo. Al establecer una visión compartida y establecer las bases para la cooperación entre los diferentes actores políticos, se pueden establecer políticas y acciones que permitan alcanzar objetivos claros y fomentar el crecimiento y la estabilidad.

Es importante destacar que el cambio político por sí mismo no es suficiente para lograr esta transformación, sino que es necesario también llevar a cabo una reforma de las organizaciones públicas y de la administración pública en México. Estas reformas deben estar enfocadas en garantizar el desarrollo y la certidumbre de las instituciones, lo que implica una revisión de la forma de gobierno y del régimen administrativo (Calvin y Velasco, 2023).

En este sentido, es necesario garantizar un acceso justo y equitativo a la función pública, así como una distribución justa y transparente de los recursos públicos. La revisión de los alcances obtenidos hasta el momento en estas áreas es crucial para asegurar que las reformas estén teniendo el impacto deseado (Prud'homme, 2014). Es cierto que el cambio político y la reforma del Estado en México no se justifican por sí mismos, sino que deben estar enfocados en garantizar el desarrollo y la certidumbre de las instituciones. La institucionalidad es un imperativo irrenunciable para todos los Estados, ya que las instituciones son fundamentales para garantizar la estabilidad y el funcionamiento adecuado del gobierno y la sociedad.

Además, la transformación hacia una economía institucional también implica la creación de un marco regulatorio que promueva la competencia y el acceso a los mercados, así como la eliminación de barreras para la entrada de nuevos competidores. También es importante promover la innovación y el emprendimiento, y fomentar la inversión en investigación y desarrollo. En este sentido, es necesario fortalecer las instituciones que promuevan la transparencia y la rendición de cuentas, como los organismos reguladores independientes y las agencias de supervisión. También se deben fortalecer los sistemas de control interno y externo de las empresas y las instituciones públicas.

Otra área clave para la transformación hacia una economía institucional es la educación y la formación de capital humano. Es necesario fomentar la educación y la capacitación de alta calidad, para que las personas puedan adquirir las habilidades y conocimientos necesarios para adaptarse a un entorno económico cada vez más complejo y dinámico.

Para lograr una mayor cohesión social y equidad, es necesario implementar políticas y programas que luchen contra la marginación y la pobreza. También es fundamental garantizar servicios sociales básicos, como el acceso al agua, la atención médica, la educación y la seguridad social. Para lograrlo, es importante replantear la vieja institucionalidad de las burocracias centralizadas, que han demostrado ser incapaces de garantizar la universalidad de los servicios. En cambio, es necesario transferir recursos y responsabilidades a las administraciones descentralizadas, al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil según corresponda.

Para lograr una mayor eficacia en la implementación de estas políticas y programas, los gerentes de lo social deben ser competentes en diseñar marcos reguladores y construir y gerenciar redes interorganizacionales. Esta competencia puede ser clave para garantizar el éxito en la lucha contra la marginación y la pobreza y para garantizar el acceso universal a los servicios sociales básicos.

Otro factor importante a considerar es la capacidad de los servidores públicos para implementar las políticas y programas de manera efectiva. Esto incluye la necesidad de contar con una fuerza laboral competente, bien capacitada y motivada, y con sistemas de incentivos y evaluación del desempeño adecuados. La transformación de la administración pública requiere una consideración cuidadosa y estratégica de una amplia gama de factores, incluyendo aspectos económicos, sociales y políticos.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Es importante que estas transformaciones se realicen de manera participativa e inclusiva, involucrando a todas las partes interesadas, y que se cuente con una fuerza laboral competente y motivada para implementar las políticas y programas de manera efectiva.

Además, la implementación de reformas institucionales a largo plazo es esencial para consolidar el cambio político y transformarlo en un cambio institucional duradero. Estas reformas deben incluir la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas, la fortaleza y la independencia del poder judicial, el fortalecimiento de los mecanismos de control y sanción, y la promoción de la cultura de integridad en el sector público. También es importante fomentar la participación ciudadana y la colaboración con la sociedad civil en la lucha contra la corrupción y la mejora de la administración pública.

En resumen, aunque el cambio político es necesario para abordar la corrupción, la discrecionalidad y la arbitrariedad en la administración pública, no es suficiente por sí solo. Es necesario un cambio institucional más profundo que aborde las causas subyacentes de estos problemas y que implique reformas institucionales a largo plazo. Además, la participación ciudadana y la colaboración con la sociedad civil son fundamentales para consolidar el cambio institucional y lograr una administración pública más eficiente, transparente e íntegra.

Cuando un gobierno populista es elegido, puede haber un impacto significativo en el cambio político e institucional en la administración pública. En algunos casos, los gobiernos populistas han buscado realizar una agenda de reforma antipluralista que socava las instituciones democráticas y debilita la transparencia, la rendición de cuentas y la separación de poderes. En el caso de México, algunos críticos del gobierno de López Obrador argumentan que su gobierno ha buscado erosionar la independencia del poder judicial, reducir la transparencia y la rendición de cuentas, y centralizar el poder en la presidencia. Además, el gobierno ha sido criticado por sus políticas económicas y por la falta de atención a ciertos temas, como la violencia contra las mujeres y la comunidad de Lesbianas, Gais, Bisexuales y Trans (transgénero, transexuales y travestis) (LGBT).

Es importante destacar que, si bien algunos gobiernos populistas pueden tener impactos negativos en la democracia y en la administración pública, no todos los gobiernos populistas son iguales y sus impactos pueden variar según el contexto y las políticas que implementen. Además, es importante tener en cuenta que los gobiernos populistas pueden surgir en respuesta a la falta de atención de los gobiernos anteriores a las necesidades y demandas de la sociedad, y que su elección puede ser vista como una forma de cambio político por parte de una porción de la población. En resumen, cuando los populistas son elegidos para el gobierno, puede haber impactos significativos en el cambio político e institucional en la administración pública. Sin embargo, es importante tener en cuenta que los impactos pueden variar según el contexto y las políticas que implementen, y que su elección puede ser vista como una forma de cambio político por parte de una porción de la población.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

Referencias

Ackerman, John., Ramírez Gallegos, Rene y Ramírez Zaragoza, Miguel. (2021). Introducción: crisis pandémica y transformación social. ¿Nueva etapa capitalista o inicio de una era posneoliberal? En J. Ackerman (et. al.), *Pos-COVID/ pos-neoliberalismo* (14-42). México: Siglo XXI Editores. Recuperado de https://www.amazon.com.mx

Bartra, R. (2021). *Regreso a la jaula*. México: Debate.

Bermeo, N. (2020). *Ordinary people in extraordinary times*. New Jersey: Princeton University Press.

Bermeo, N. (Noviembre de 2022). On Democratic Backsliding. On Democratic Backsliding. Journal of Democracy, Volume 27, Number 1, pp. 5-19. Recuperado de: https://muse.jhu.edu/article/607612

Calvin, C. y Velasco, J. (Marzo de 2023), Las ideas y el proceso de conformación de las políticas públicas: una revisión de la literatura. *Política y gobierno*, Vol. IV, (1), pp. 169-188. Recuperado de: http://repositorio-digital.cide.edu/ handle/11651/1994

Cansino, C. (2002). *Conceptos y categorías del cambio político*. México: Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América.

Cansino, C. (1995). *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.

Cansino, C. y Alarcón, V. (1994). *América Latina: ¿Renacimiento o decadencia*? México: FLACSO-CIDE.

Cansino, C. y Covarrubias, I. (2007). *Por una democracia de calidad. México después de la 4 transición*. México: CEPCOM-Educación y Cultura.

Cerrut Guldber, H. (2009). *Populismo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales. Disponible en línea https://conceptos.sociales.unam.mx/ conceptos_final/469trabajo.pdfCórdova, A. (2013). *La formación del poder político en México*. México: Era.

Cunill, N. (2004). La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. En L. Bresser Pereira (et. al.), *Política y gestión pública* (43-90). México: Fondo de Cultura Económica.

Dahl, R. (2002). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.

Dror, Y. (1999). *La capacidad de gobernar*. México: Fondo de Cultura Económica.

Dussauge, M. (2021). "Doublespeak populism" and public administration: the case of Mexico. En M. Bauer., G. Peters., J. Pierre., K. Yesilkaguit, and S. Becker, (Ed.), *Democratic Backsliding and public administration*. (178-198). New York: Cambridge University Press.

Elizondo, C. y Nacif, B. (2006). La lógica del cambio político en México. En C. Elizondo y B. Nacif (Comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México* (7-38). México: Fondo de Cultura Económica.

Escalante, F. (1992). *Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana*. México: El Colegio de México.

Gómez Vilchis, R. R (2022). ¿Populismo o lealtad racional hacia el presidente Andrés Manuel Obrador (AMLO)? (El perfil del partidario de la 4T y las elecciones intermedias 2021), *Revista Mexicana de Opinión Pública,* 17(32), 77-95 pp.

Guerrero, J. (1998). *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal*, [Documento de Trabajo]. México: CIDE.

Guerrero, O. (1994). *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*. México: UNAM.

Gobierno de México (2023). *Cuarto informe de gobierno 2021-2022*. https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2022/09/4to-INFORME-DE-GOBIERNO-PRESIDENTE-AMLO-01092022.pdf

Hermet, G. El Populismo como concepto. *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIII, núm. 1, 2003, pp. 5- 18 Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago, Chile

IDEA (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral) (2023). *El estado de la democracia en el mundo 2022*. Estocolmo: IDEA

INE (Instituto Nacional Electoral) (2022). *Partidos políticos nacionales*, INE, disponible en https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2022). *Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental ENCIG – 2021*, INEGI, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2021/doc/encig2021_principales_resultados.pdf

Linz, J. (1990). *La quiebra de las democracias*. México: Alianza-Consejo Nacional para la Cultura y la Artes.

March, J. y Olsen, J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*.

México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-FCE.

March, J. y Herber, S. (1969). *Teoría de la* organización. Madrid: Ariel.

Metcalfe, L. (1999). La gestión pública: de la imitación a la innovación. En C. Marrodán (Ed.), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado* (47-68). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Meyer, L. (1995). *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*. México: Océano.

Molinar, J. (1993). *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México: Cal y Arena.

Moreno, R. (1995). *La Administración territorial en México, antecedentes históricos*. México: UAEM-IAPEM.

Morlino, L. (1985). *Como cambian los regímenes políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Morlino, L. (2005). *Democracias y democratizaciones*. México: CEPCOM.

Norris, P. and Inglehart, R. (2019). *Cultural backlash. Trump, Brexit, and authoritarian populismo*. New York: Cambridge University Press.

North, Douglass C. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

O'Donnell, G. y Schmitter P. (2021). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Prometeo.

Oszlak, O. (1999). De menor a mejor. El desafió de la segunda reforma del Estado. Revista *nueva sociedad*, *(*160), 1-17.

Oszlak, O. (1979). La burocracia estatal en América Latina: Especificidad substantiva e histórica. *Revista internacional de ciencias sociales*, 32, (4), 716-737.

Paramio, L. (1999). Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina. *Zona abierta*, (88-89), 5-74.

Pardo, M. C. (1992). *La Modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en las estructuras de la administración pública, 1940-1990.* México: Instituto Nacional de Administración Pública-El Colegio de México.

Pardo, M. C. (1991). *La modernización administrativa en México*. México: INAP-Colegio de México, 1991.

Peters, G. (2003). *El Nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.

Pietschmann, H. (1996). *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Prud'homme, J. (2014). *Coyunturas y cambio político*. México: El Colegio de México.

Puga, C. (Marzo de 2021). La puesta en escena de la cuarta transformación. *Estudios políticos*, (53), pp.13-30. Recuperado de: https://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/79428

Roett, Riordan (1993). La dinámica del cambio en México. En R. Roett (Comp.), *La liberalización económica y política en México* (239-244). México: Siglo XXI.

Vergara, R. (1997). El Redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política. En J. March y J. Olsen. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política* (9-40). México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica.

RESEÑAS

Sexo y dinero: testimonios diversos sobre el trabajo sexual en Estados Unidos

Ana Laura López Villegas[1]

Recibido: 26 de febrero de 2023
Aceptado: 31 de marzo de 2023

Ficha técnica:

Título: Working it. Sex workers on work of sex
Editado por: Matilda Bickers, Peech Breshears y Janis Luna
Año: 2023
Editorial: PMPress
Impreso en Oakland, California, Estados Unidos
ISBN: 978–1–62963–991–8 (paperback)
ISBN: 978–1–62963–995–6 (ebook)

Nota aclaratoria: Si bien no pretendemos en esta reseña tomar una postura política abierta en relación a la prostitución y/o el trabajo sexual para no influenciar a la posible lectora o lector--, es necesario pedir perdón porque en el lenguaje a partir del cual se redacta este documento se hará explicita, sin poder evitarlo, dicha postura. Se pretende, sin embargo, que a pesar del lenguaje de redacción despertar curiosidad por revisar el texto completo y formarse un criterio propio.

> she thanks me, whore to whore, and tells me to go back to sleep,
> mother to child. the boundaries between whore and mother are as
> flexible as a street walker's hips.
>
> xaxum omer

ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023, pp.160-163

(cc) BY-NC-ND

[1]Benemerita Universidad Autónoma de Puebla. Correo-e de contacto: analaura.lvillegas@gmail.com

Los ciclos cada vez más cortos entre las crisis del capitalismo y, con ellas, la entrada en vigor del neoliberalismo como estrategia para "controlar" la crisis, han traído una serie de cambios que ha afectado, transformado y desmantelado diversas instituciones sociales, entre ellas la prostitución. Dichas transformaciones económicas y sociales provocaron que entre la década de los 70 y los 80 resurgiera, cual ave fénix, no sólo una vieja discusión—bajo nuevas formas—sino que distintas voces tomaran la palabra y potenciaran una discusión en torno a la *prostitución como un forma de trabajo*, dando paso a la *lucha por los derechos de los trabajadoros sexuales*, así como por la lucha por el reconocimiento del *trabajo sexual* como trabajo.

En *Working it: Sex workers on the Work of sex*, editado por Matilda Bickers, Peech Breshears y Janis Luna, se presenta una serie de testimonios y entrevistas de trabajadores sexuales en Estados Unidos, la lucha por los derechos, las discriminaciones vividas, las primeras experiencias, las injusticias, los encuentros y desencuentros, las expectativas, los planes de vida, la organización, la desorganización, los sindicatos, las posibilidades, los dolores, los múltiples dolores, la violencia, la crisis económica, la crisis sanitaria. En fin, una realidad narrada desde las voces de quienes viven día a día en las calles, en los ordenares, en los strip clubs y/o teléfonos; el trabajo sexual, sus raíces e implicaciones económicas y emocionales. Las editoras, sin embargo, buscan poner en el centro la lucha por mejores derechos y por el reconocimiento, poniendo en énfasis en la realidad que se vive en la 'promoción del trabajo sexual' como una forma legítima de trabajo, la descriminalización así como la desestigmatización como los ejes en los que debería ponerse énfasis.

Antes de avocarnos al texto previamente mencionado, queremos hace un pequeño guiño a las luchas en torno a la prostitución de principios de siglo XX con la intención de marcar un antes y un ahora con relación a ellas. Cuando decimos que esta es una vieja discusión estamos pensando en el año de 1920 cuando Clara Zetkin, en el marco de la revolución socialista, incorporó en las *Directrices para el movimiento comunista femenino* que la prostitución es una *herencia del orden burgués* cuyas instituciones no sólo no previenen que las mujeres se incorporen a las filas del *lumpenproletariado*—individuos socialmente marginados—como prostitutas sino que lo permiten y lo alientan. Por ello, nos dice Clara, hay una *necesidad de combatir la prostitución,* así como urgente es la *erradicación del prejuicio social en contra de la prostituta.* Siguiendo los principios del socialismo para la transformación radical del mundo dentro de las directrices se plantea que la manera de abolir la prostitución sólo se lograra a partir de la reincorporación de las mujeres prostituidas a la *comunidad de trabajadores*. Dentro de estas directrices, Zetkin, buscó operativizar la idea desarrollada expuesta por Marx y Engels sobre la premura de incorporar a las mujeres al *trabajo productivo* para transformar su condición de marginación.

Por supuesto, Clara Zetkin no fue la única mujer que en aquella época alzó la voz en contra de prostitución. Tenemos las palabras de Emma Goldmann, mujer anarquista que escribió un texto llamado *La prostitución*, en el cual resaltó la (falsa) moralidad con la que los reformistas y clases sociales altas trataron el tema de la *trata de blancas*, sin siquiera molestarse por la raíz del problema. Son las condiciones económicas a las que se enfrentan *todas las mujeres, no sólo las blancas*, las que orillan a las que viven en condiciones más miserables a engrosar las filas de los lenones. En ninguna parte—nos dice Emma—se trata a la mujer de acuerdo al mérito de su trabajo, volviéndose imperativo que pague su *derecho a existir* mediante el *favor sexual*. La inferioridad social y económica de la mujer es *directamente* responsable de la prostitución. Goldman, sin embargo, admitirá que habrá otros factores, como la monotonía y el aburrimiento, lo que motive a las mujeres en condición de servidumbre a entrar a este mundo. No perdemos nada preguntándonos si estos factores mencionados están o no ligados a la condición económica, es decir, ¿las mujeres de clases altas o medias no se aburren lo suficiente?

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

El *trabajo* ha estado presente en las discusiones desde los diferentes frentes de la izquierda como un medio que permite transformar la vida de las mujeres, así como abolir la prostitución y la condición social marginada en la que viven. Cuando decimos esto nos estamos refiriendo al trabajo socialmente productivo, sin embargo, hoy por hoy la lucha se ha volcado en incorporar la prostitución como trabajo y no en incorporar a las mujeres al trabajo. Este fenómeno tiene su raíz en la desocupación creciente que coloca a cada vez más personas en una condición de riesgo a quedar sin techo, sin servicios de salud, sin alimento, etc. Por otro lado, la crisis sanitaria COVID-19 ha tenido un papel importante en el empobrecimiento de sectores cada vez a amplios de la sociedad, muchos de ellos migrando a la *gig economy*. No es un secreto que la plataforma Only-Fans incrementó sus ganancias, así como el número de personas compartiendo contenido erótico. Esto, sin embargo, no significo enriquecimiento por parte de los mal llamados *artistas*.

Si bien esta plataforma es sólo un parte de la gran industria del contenido erótico *online*, uno de los testimonios del libro *Work it*, resalta que la venta de contenido erótico se vio impactada no por un decrecimiento de consumo, sino porque los consumidores estaban en la bancarrota y no tenían con que pagar, así que las estafas estaban a la orden del día.

El tema que convoca a la elaboración de este libro es el *trabajo sexual* y con ello podemos afirmar que los esfuerzos realizados por el socialismo, el anarquismo y el feminismo radical-abolicionista para combatir y erradicar la prostitución, hasta el momento, han fracasado, pero siguen latentes. La prostitución continúa operando, pero ahora de forma más amplia y con un menor cuestionamiento— ¿Por qué y para qué existe? —que el que ocurría en el siglo pasado. No debe malentenderse que, desde un punto de vista moral, las personas en situación de prostitución siguen siendo mal vistas y continúan siendo estigmatizadas y violentadas por encontrar en esta ocupación una forma de solventar su vida y las de sus familias. Sin embargo los aires del neoliberalismo han encontrado en algunos socialistas, anarquistas y feministas aliados poderosos en la luchas por el trabajo sexual, sobre todo ha logrado mermar los lazos dentro de los mismos dividendo las posturas entre abolicionistas y regulacioncitas.

Los testimonios expuestos en el libro que hoy estamos tratando expone al movimiento abolicionista como uno de los grandes enemigos con lo que topan en la lucha por sus derechos. Desde su punto de vista, las y los abolicionistas pretenden presentarse como grandes salvadores de los trabajadores sexuales que, sin agencia y autonomía, se ven obligados a ejercer trabajo sexual. El abolicionismo disuelve las posibilidades del consentimiento en el argumento de la mediación del dinero. Si bien dentro del libro hay una crítica al llamado *enthusiastic consent* [consentimiento entusiasta], el cual forma parte de la ideología neoliberal que pretende crear una imagen de deseo y placer sobre quienes participan del trabajo sexual. Hay consentimiento sí, pero nunca es entusiasta, nadie realmente hace trabajo sexual por placer, se expone en uno de los testimonios.

El abolicionismo ha dado paso a leyes que, desde los testimonios, han hecho la vida de quienes ejercen el trabajo sexual mucho más difícil. Por ejemplo el famoso SESTA/ FOSTA dio paso a que se vetara una de las principales páginas de internet en donde se publicitaba el trabajo sexual, poniendo a los trabajadores sexuales más en riesgo al forzarlos a realizarlo a pie de calle o exponerlos a más violencia en tanto lo que hacen es ilegal. Al ser ilegal es mucho más probable que las y los trabajadores sexuales sufran violencia sexual y homicida por parte de la policía y no de clientes violentos. Es decir, este tipo de políticas las y los deshumaniza dejándolos expuestos a la discriminación y a diversos tipos de violencias. El tema, sin embargo, no deja de ser complejo, pues fue precisamente Craiglist donde una madre identificó a su hija desaparecida siendo explotada sexualmente por terceros.

Por otro lado, el regulacionismo se presenta como la postura política ideal a través de la cual encuentran respuesta a sus necesidades como trabajadores sexuales. Desde esta

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.

postura, se apuesta por crear políticas que permitan a los trabajadores sexuales salir de la sombra y del anonimato, vivir su vida de forma libre y segura, a partir de su legitimación como trabajo; eliminar la discriminación y la violencia. Sin embargo, las trampas del liberalismo entre *contratista independiente* o *trabajador* provoca una serie desorganización entre quienes ejercen el trabajo sexual, así como el pánico a perder su fuente de ingresos.

En Estados Unidos un *contratista independiente* es aquella persona que vende sus servicios libremente controlando sus precios y sus horarios, los testimonios revelan que a pesar de ser considerados contratistas independientes dentro de la ley, los *strip clubs* obligan a las mujeres a trabajar en horarios establecidos so pena de perder el trabajo. Otra de las desventajas es que no se puede denunciar bajo este régimen en el que los clubes absorben parte de las ganancias de las trabajadoras. Bajo el régimen de empleado, el *sueldo* se vería igualmente reducido, pero tendrían garantizados derechos sociales como la salud o la vivienda. Se ha promovido una campaña en favor de esta transición de contratista independiente a empleado, sin embargo, no ha tenido éxito debido a la coacción de los clubes y el miedo a perder el ingreso.

Desde el punto de vista de quienes vierten sus testimonios es el moralismo norteamericano el que no permite a las y los trabajadores sexuales ejercer su trabajo de forma libre y plena, sin embargo, para otros significaría una pérdida considerable para quienes hoy manejan la industria que explotan a las y los trabajadores sexuales.

A diferencia de inicios de siglo XX, con los textos de Clara Zetkin y Emma Goldman antes mencionados, podemos dar cuenta de cómo en el tema de la prostitución las mujeres son las que han tenido un papel protagónico dentro de la prostitución, no está de más mencionar que actualmente siguen siendo quienes más hacen parte de ella, sin embargo, en el momento histórico actual, voces pertenecientes a la comunidad de la diversidad sexual han tomado los megáfonos para luchar por sus derechos como trabajadores sexuales. Mujeres y hombres trans, lesbianas, homosexuales, etc., han quitado el velo colocándose como pilares del trabajo sexual, sin embargo, todos ellos deben luchar en contra de la supremacía blanca. El racismo y la discriminación que viven los y las racializadas—negras y morenas—no sólo se da en el ejercicio del trabajo sexual sino en la misma lucha por su reconocimiento, por lo general, los reflectores apuntan a las mujeres blancas involucradas en la industria negando la existencia del resto. Para muchos de ellos, es necesario que los blancos se hagan a un lado y den su lugar a los racializados para que puedan hablar y luchar en contra de la discriminación dentro de la discriminación.

Dentro de este libro encontramos las voces de mujeres, mujeres trans, hombres y homosexuales que ejercen el trabajo sexual no por placer, pero sí en consentimiento y no de forma entusiasta. Un consentimiento atravesado por la necesidad de sobrevivir en un mundo que funciona a partir de la discriminación y la desigualdad, un mundo que ha desarticulado la seguridad social y ha priorizado el discurso sobre el auto cuidado y el amor propio.

El curso que está tomando la lucha de las y los trabajadores sexuales, sin embargo, no cuestiona la explotación—aun cuando se vive día a día—sino las condiciones en la que esa explotación es vivida, esta lucha se aleja del sueño socialista de principios de siglo XX sobre el combate a la prostitución y la incorporación de las mujeres al trabajo socialmente productivo, de las mujeres trans, lesbianas, homosexuales y de aquellxs que forman parte de la diversidad sexual. Esta segregación y discriminación es parte del fenómeno que provoca que se busque incorporar la prostitución y el trabajo sexual como una forma de trabajo y la lucha en contra de él.

Espacios Públicos ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023.