

Universidad Autónoma del Estado de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



No. 61

“2023, Conmemoración de los 195 Años de la Fundación del Instituto Literario del Estado de México”

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 61, 2023 es una publicación anual, 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 diciembre 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 (UAEM)

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

4.0 Internacional

Índice

ARTÍCULOS

Análisis de la participación política de las mujeres en puestos de elección popular en México

Paula Reza Martínez,

Laura Elizabeth Benhumea González, p.p. 9-37

De lo irresoluble a la negociación

Anahi Copitzky Gómez Fuentes,

Néstor Adán Ortiz Zamora, p.p. 38-57

Estimación de los riesgos de sustitución tecnológica en ciudades mexicanas

Miguel Adolfo Guajardo Mendoza, p.p. 58-72

La Paridad que no fue: las reformas constitucionales en el Estado de Coahuila y el Estado de México en el marco de la elección del poder ejecutivo (2023)

María del Rosario Varela Zúñiga, p.p. 73-100

Gobierno abierto en México: análisis de los alcances y retos

Alexis Contreras Saldivar, p.p. 101-118

La Ciberseguridad en México y los derechos humanos en la era digital

Alejandro Fuentes Penna, Raúl Gómez-Cárdenas,

Juan de Dios González-Ibarra, p.p. 119-142

¿Influencia del tipo de gobierno en el endeudamiento de las entidades federativas en México: Una revisión de 3 sexenios (2000-2018)

Mario Joel Ramírez Hernández, p.p.143-161

De la Reinención del Gobierno al Nuevo Servicio Público

José Juan Sánchez González, p.p. 162-182

Europa Central como ideología: entre la historia y la política contemporánea

Manuel Antonio Hernández Valdés,

Karla Ivonne Brito Gómez, p.p. 183-202

Pertinencia social de la cultura de paz desde el sistema educativo mexicano

Karla Anette González Javalois,

Nazario Tola Reyes, p.p. 203-227

ENSAYOS

Estrategias para mejorar la recaudación del impuesto predial en el municipio de San Juan Del César-La Guajira. Colombia 2023

Walter Enrique Coronel, p.p. 227-245

¿Gobernar para comunicar o comunicar para gobernar? Análisis sobre la relación entre el Going Público y el Populismo en México

Marcelino Nieto Brizio, p.p. 246-264

¿Interés superior de la niñez o subsistencia de las madres para resistir la reclusión? Revisión crítica de las maternidades en prisión en México y Latinoamérica

Andrea Teresa Rojo Nápoles,

Luis Alfonso Guadarrama Rico, p.p. 265-283

Análisis de la participación política de las mujeres en puestos de elección popular en México

Analysis of the political participation of women in positions of popular election in Mexico

Paula Reza Martínez

Laura Elizabeth Benhumea González

Enviado: 15 de diciembre de 2022

Aceptado: 12 de junio de 2023

Resumen

En el presente artículo se realiza un análisis detallado, con perspectiva de género, del acceso de las mujeres a puestos de elección popular a nivel de participación. El estudio se basa en los medios y estrategias para brindar apoyo a las candidaturas, así como en los porcentajes de los resultados de las elecciones llevadas a cabo en México entre el año 2000 al 2019. El análisis se respalda con la revisión de antecedentes históricos a nivel internacional y nacional, de la lucha feminista y cultural enfrentada por las mujeres. Al final del texto se presentan propuestas concretas encaminadas a construir una sociedad mexicana libre de discriminación por motivos de género en todos los ámbitos. Si bien se puede concluir que, con el paso de los años, la ley se ha transformado a favor de la paridad de género, las mujeres aún enfrentan obstáculos sistemáticos y culturales que impiden su pleno desarrollo individual y social.

Palabras clave: participación de la mujer; derechos de la mujer; elecciones; igualdad de oportunidades; movimiento de liberación femenina.

Abstract

In this Article, a detailed analysis, with a gender perspective, will be made at the participation level, based on the percentages, models and strategies to provide women with access to popularly elected positions, supported by the candidacies and results of the elections carried out between the year 2000 to 2019. The objective of this analysis is reinforced with historical background at the international and national level of the feminist and cultural struggle that women have faced. And at the end of it, proposals are made that seek to strengthen Mexico as a country free of discrimination based on gender in all areas. Concluding that over the years the law has been transformed in favor of gender parity, however, women still face systematic and cultural obstacles that prevent their full individual and social development.

Key words: women's participation; women's rights; elections; equal opportunity; women's liberation movement.

Introducción

En la época presente continúa existiendo un amplio desconocimiento sobre la dimensión de las desventajas, discriminación, desigualdades sociales y sistemáticas a las que las mujeres se han enfrentado desde siglos atrás y hasta el presente. Tanto en lo privado como en lo público, se han interpuesto roles y comportamientos a los que las mujeres se tuvieron que acoplar para ser socialmente aceptadas; dando como resultado su exclusión parcial o total de los principales ámbitos sociales, tales como: el político, el económico y el cultural.

Con el paso del tiempo, las condiciones de exclusión a las que se enfrentaron las mujeres se intensificaron. No obstante, muchas de ellas se negaron a aceptarlas, manifestando su inconformidad y luchando por ser reconocidas de la misma forma que los hombres. Para el interés de este artículo, repasamos el camino seguido en el ámbito político desde el periodo de la Ilustración hasta el siglo XX, en el que las mujeres mexicanas son reconocidas como ciudadanas por medio del derecho al voto, junto a algunos ejemplos de cómo estas aspiraciones de igualdad han variado alrededor del mundo.

De esta manera, el presente estudio examina, con una perspectiva de género, el decurso del camino hacia la igualdad de oportunidades, reconocimiento y derechos de las mujeres en México para acceder a puestos de elección popular, así como su papel en la política del país. Para ello, se recurre a la detección del problema, con un examen de hechos históricos, iniciativas de ley, primeras leyes y compromisos que, en nuestro país se han adoptado para impulsar la paridad de género en los puestos de poder político. En seguida del intento por corregirlo, con las consecuencias de estas transformaciones institucionales a través de las candidaturas y los resultados obtenidos

a nivel federal, estatal y municipal. Finalizando con los factores sutiles y ocultos que persisten, por medio del análisis de las vías que se han adoptado para fortalecer la paridad de género en el ámbito político, así como los obstáculos y retos que prevalecen impidiendo la igualdad de género dentro de la misma.

Este análisis, respaldado por la perspectiva de género, refuerza la idea de que al hablar de este tema no se está centrando exclusivamente en "asuntos femeninos", sino que implica analizar las interacciones sociales entre hombres y mujeres. Entendiendo que "el concepto de género ayuda a comprender que muchas de las cuestiones que pensamos que son atributos "naturales" de los hombres o de las mujeres, en realidad son características construidas socialmente, que no tienen relación con la biología" (Lamas, 1996: 5).

Las mujeres en la historia

De acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos "toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país... Al acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país... La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público..." (Asamblea General de la ONU, 1948: Artículo 21). Mucho antes de la aparición de esta declaración y hasta la actualidad, las mujeres han padecido circunstancias específicas que las han suprimido tanto de la vida pública y política, como del acceso a derechos básicos, por ejemplo: la educación y salud sexual al igual que la reproductiva. Esto, debido al sinfín de leyes y políticas dirigidas principalmente a los hombres. En el mismo sentido, hay que considerar la discriminación económica y social basada no solo en el género, sino también en factores como la edad, etnia, discapacidad, entre otros; una infinidad de determinantes sociales que se multiplican y potencian

en su vinculación con la violencia y los estereotipos de género. Tal esquema de desigualdades representa una condición que se ha reproducido durante siglos.

Pese a los altos valores enarbolados por la Ilustración, el movimiento político, filosófico y cultural dentro del que surge la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), también se caracterizó por negar atributos a las mujeres como la razón, la igualdad, la individualidad y la autonomía, los cuales eran considerados meramente masculinos.

En consecuencia, esta corriente otorgó la ciudadanía y sus beneficios únicamente a los hombres.

En ese mundo, el papel reservado a las mujeres era de sumisión al varón en una sociedad patriarcal cuyo pilar era la familia. La regulación de esta y el matrimonio estuvieron a cargo de la Iglesia y del Derecho. La literatura moralista reforzó y divulgó el modelo que desde las instancias superiores fueron fijadas. (Pérez y Mó, 2005: 45).

El papel de la mujer se limitó a la esfera privada, quedando sometida a la vigilancia de un hombre, apoyada de una estricta mentalidad machista acreditada por las principales instituciones que conferían orden y sentido a la sociedad. Sin embargo, ya en esta época aparecen tempranas reivindicaciones hacia la condición de la mujer, como la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana (1791), de Olympe de Gouges. A esta obra, ejecutada parafraseando la Declaración de 1789, se le considera el primer documento donde se exige la igualdad de derechos entre mujeres y hombres. El texto cuestionó audazmente la valoración de eventos de la Revolución Francesa y otros posteriores, donde solo se ensalzaba a los varones y no se reconocía en la actuación de las

mujeres las mismas cualidades que ellos se atribuían, tales como la moral. Dicho pronunciamiento originó exacerbados disgustos que poco tiempo después la condenarían a muerte. No obstante, su pensamiento contagió a otras mujeres que comenzaron a cuestionar y exigir un cambio en el monopolio de todo lo considerado masculino, promoviendo el incipiente desarrollo de un ambiente de igualdad de derechos y obligaciones tanto para mujeres como hombres.

La falta de apertura a una visión de equidad condenó por generaciones a las mujeres, limitándolas a un rol basado en el trabajo doméstico, al cuidado de los niños y a servir a los varones. Al anular su autonomía quedaban bajo la tutela de un padre, hermano o esposo, quienes las confinaban a la vida privada; su comportamiento se articulaba en la sumisión, subordinación, jerarquía, dependencia y obediencia (Medina, 2010). Por otro lado, desde el punto de vista feminista, las mujeres fueron ancladas a la maternidad, estableciendo una división sexual y de poder con los hombres. Por detentar esta singular capacidad biológica, estaban sujetas a la familia junto con las actividades, normas y obligaciones definidas por la sociedad patriarcal. Este proceder se reprodujo alrededor de todo el mundo, diferenciándose solo por las prácticas culturales de cada lugar en cuestión. A manera de ejemplo, en Arabia Saudita las mujeres no pueden tomar ninguna decisión sin el consentimiento de un familiar varón; una de muchas circunstancias que tienen su fundamento tanto en tradiciones inveteradas como en las propias legislaciones nacionales.

En el caso mexicano, a finales del siglo XIX, por medio de la revista *Violetas de Anáhuac*, las mujeres empezaron a buscar el reconocimiento de sus derechos ciudadanos como el voto, la igualdad de oportunidades, entre otros (Fernández, 2008).

Sin embargo, aunque se trata de un momento sobresaliente, no fue su primera intervención en la historia del país, ni de su lucha por la igualdad.

En el movimiento de Independencia (1810-1821) las mujeres fueron agentes del cambio histórico, participando en la causa que legitimó a nuestro país como una nación libre y soberana ante el reino de España, pero su actuación no fue reconocida porque no eran beneficiarias de ningún derecho político, ya que los hombres, actores sociales por antonomasia, se apoyaban en una recalcitrante ideología patriarcal y de tradiciones religiosas. Este hecho se reforzó con las múltiples constituciones que no las reconocieron como ciudadanas. En 1824, mujeres zacatecanas manifestaron su interés por ser partícipes en la toma de decisiones y, en 1856, ya se exigía al Congreso Constituyente el reconocimiento de sus derechos políticos por medio del voto. Antecedentes importantes, pero no suficientes para que el modelo de derechos dirigido a los varones causará inquietud en las autoridades para implementar algún cambio. Por si fuera poco, predominaba un lento avance en la educación dirigida a las mujeres que no se basara en enseñanzas domésticas o religiosas; como en las Escuelas de Artes y Oficios (1880), donde la formación se limitaba a actividades “propias de las mujeres”. No fue hasta finales del Siglo XIX con la educación secundaria, y a inicios del Siglo XX con la educación preparatoria y superior, que la formación educativa se perfiló como una realidad para las mujeres (Montero y Esquivel, 2000).

El deficiente acceso a la educación, la desigualdad económica y social, la falta de leyes dirigidas a mujeres y la exclusión del espacio público fortalecieron la creación de medios por los cuales las mujeres exigían ser escuchadas. Los grupos literarios, artículos periodísticos y revistas fueron los primeros

recursos que utilizaron, dentro de los cuales sobresalieron *Las hijas de la Anáhuac* (1873), considerada la primera revista feminista de México que promovía el desarrollo cultural de la mujer mexicana. Cabe mencionar también “La emancipación de la mujer por medio del estudio”, artículo de la periodista Laureana Wright que, junto con Mateana Murguía de Aveleyra, fundaron *Las Violetas del Anáhuac. Periódico Literario redactado por señoras* (1887). Con respecto a los grupos, se pueden enlistar los siguientes: Club Femenil Hijas de Cuauhtémoc (1910), Club Femenil Lealtad (1913), Ateneo Mexicano de Mujeres (1934) y La Siempreviva (1870). Estas manifestaciones de búsqueda de autonomía, libre expresión y reivindicación social no aseguraron ningún cambio, al contrario, se recibieron fuertes críticas en contra del feminismo, acusado de atacar la integridad de la familia. A la situación se añadió la desinformación y la fuerte mentalidad patriarcal que impidieron advertir las actividades y los beneficios que estos grupos y escritos buscaban alcanzar. Sin embargo, tales ideas dieron paso a organizaciones como el Ateneo Mexicano de Mujeres, que se propuso “congregar un gran número de mujeres que participaban en la vida pública, artística, científica, literaria y social. Parte de su tarea era contribuir al desarrollo intelectual y cultural de la mujer mexicana.” (Estudillo et al., 2019, : 406). La organización permitió que todos aquellos que veían al feminismo como algo negativo encontraran, en la unión de mujeres representantes de la cultura femenina, una herramienta en contra de prejuicios y falsas ideas que buscaban deslegitimar el movimiento que todas ellas encabezaban. En este panorama, el papel de las revistas, periódicos feministas, clubes políticos revolucionarios, organizaciones como la Sociedad Protectora de la Mujer (1904) y mujeres como Hermila Galindo y Consuelo Zabala

representan hitos en la historia de la actuación política y social de las mujeres en México que, si bien no lograron un cambio inmediato, consiguieron incomodar a la “sociedad masculina”. Empero, la búsqueda de la equidad ya estaba en marcha. Los primeros hechos importantes no tardaron en presentarse, comenzando en Yucatán con el Primer Congreso Feminista (1916), donde aparte del derecho al voto, se resaltó la importancia del pensamiento libre de las mujeres, del acceso a oportunidades laborales remuneradas, a una educación laica y al adecuado conocimiento de su cuerpo. Derechos por los que hoy en día muchas mujeres siguen luchando para que sean una realidad, sin estar atados a las creencias y prejuicios de unos pocos.

Entre 1922 y 1924, se materializó el reconocimiento del voto de las mujeres en el Estado de Yucatán, cuando el gobernador Felipe Carrillo Puerto dispuso que las mujeres votaran en las elecciones municipales y estatales. Por medio del Partido Socialista del Sureste, impulsó las candidaturas a diputadas de Elvia Carrillo Puerto, Beatriz Peniche y Raquel Dzib, quienes triunfaron, pero a causa de la caída del Gobierno de Carrillo Puerto, se anularon los comicios que les habían dado la victoria. Este caso de reconocimiento a nivel municipal no fue el único que se vivió en el país, algunos estados permitieron el voto a las mujeres, pero con diferentes restricciones.

En los siguientes acontecimientos notables se sumaron académicas, intelectuales, obreras, campesinas, profesionistas y veteranas de la Revolución, organizadas en distintas agrupaciones donde exigían se reconociera su derecho a votar y ser votadas. Destaca el Frente Único Pro Derechos de la Mujer (FUPDM), que fue la organización con mayor importancia en el movimiento sufragista en México. Sin embargo, solo se encontraron con retrocesos, como en 1937, cuando el presidente Lázaro Cárdenas

presentó la iniciativa que estipulaba la reforma del artículo 34 constitucional, donde se concedía la ciudadanía a las mujeres, reconociendo con ello la igualdad jurídica entre hombres y mujeres. La propuesta fue recibida por el Legislativo, pero nunca prosperó, dejando en evidencia que el partido

Después de este primer paso para todas las mujeres mexicanas, los retos y sus reivindicaciones evolucionaron. En materia política, veinticuatro años después de su reconocimiento como ciudadanas en la Constitución, Griselda Álvarez Ponce de León fue electa, siendo la primera mujer gobernadora de México, encabezando en 1985 el Gobierno de Colima. En 1982, Rosario Ibarra de Piedra fue la primera candidata a la presidencia de la República y, durante la misma época, se dio por primera vez el nombramiento de una secretaria de Estado, Rosa Luz Alegría, como secretaria de Turismo. De igual modo, Ifigenia Martínez pasó a la historia como la primera senadora de oposición.

El reconocimiento del voto femenino sólo fue el inicio para que aumentara la participación política de las mujeres. Los años noventa fueron clave en el ámbito electoral, con las reformas de la Cámara de Diputados al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Primero, en 1993, se reformó el artículo 175 fracción III, estipulando que los partidos políticos debían promover la participación política de las mujeres por medio de candidaturas a cargos de elección popular. Posteriormente, en 1996, se recomendó a los partidos que en las candidaturas por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional no excedieran el 70% para un mismo sexo. Entre las reformas de 2002 y 2008 al COFIPE en materia de género, se estipuló:

la ampliación de las cuotas de género de 30 a 40%, así como la obligación de los partidos políticos a destinar anualmente 2% de su financiamiento público para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres; además de la obligación de los partidos políticos para incluir en su declaración de principios la promoción de la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres. (Medina, 2010: 57)

También en la reforma del 2002, en el artículo 175 referente a las candidaturas para diputados y senadores se promovía y garantizaba “la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres en la vida política del país” (COFIPE, 2002: Artículo 175). Para el año 2008, en el artículo 219, también con referencia a las mismas candidaturas, se suprimió el término equidad por la llegada a la paridad. Se trata del comienzo de una etapa que no solo busca la igualdad, sino también la plena participación y oportunidad de responsabilidades entre ambos géneros. En México transcurrió un periodo de más de un siglo para que las mujeres pudieran ser partícipes de la vida política del país. Aunque a partir de ello los cambios fueron progresivos, en el siglo XXI todavía se trata de vislumbrar una esfera política donde las mujeres no sean objeto de exclusión, acoso, estructuras rígidas y códigos que las dejen sin recursos para defenderse de la competencia y agresividad masculina que históricamente ha caracterizado a la clase política mexicana. A continuación, con base en las cuotas de género y ejemplos de su eficacia, se examinará mediante el apoyo de gráficas y el examen de elementos cuantitativos, si la presencia de las mujeres en la política nacional se ha vuelto perceptible en la época presente. Asimismo, se revisará la brecha entre candidaturas, resultados y posibles omisiones de las normativas.

Participación de las mujeres en puestos de elección popular en México

La representación sustantiva de las mujeres en nuestro país constituye un camino difícil de reformas a las leyes electorales basadas en recomendaciones, irregularidades y pequeños avances, en un periodo de tiempo que abarca desde 1993 hasta pleno 2019. Se trata de una etapa en la que se manifiesta de forma explícita que “las mujeres constituyen la mitad de la población, es natural y justo que tengan derecho a una proporción similar de representantes” (Aparicio, 2011: 15).

Con base en esta premisa básica, comenzamos a describir la importancia de las cuotas de género y la paridad transversal que, además de favorecer la consolidación democrática en el país, también son parte de las distintas acciones dirigidas al fortalecimiento de la participación y liderazgo de las mujeres en la política mexicana; un ámbito que en la actualidad reconoce la brecha de género y las situaciones de desigualdad por enfrentar. Sin embargo, la normativa no ha bastado para que las mujeres puedan encabezar puestos de elección popular, pues muchas veces su representación se ha sesgado por opiniones encontradas o sencillamente desfavorables, en escenarios donde la falta de apoyo puede empezar al interior de los partidos políticos y extenderse hasta las urnas con el laxo y prejuiciado apoyo de los votantes. Estas variables se han transformado con el paso de los años como es observable en la evolución, más o menos notoria, de los resultados electorales a nivel municipal, estatal y federal. Podemos abordar esta afirmación analizando las candidaturas de los últimos años, así como distintas elecciones entre 2009 hasta 2019 en los diferentes niveles de gobierno.

Candidaturas

De la mano de las anteriores modificaciones en materia político-electoral, se buscó fortalecer la participación paritaria entre hombres y mujeres en las candidaturas para diputados y senadores, por lo que en 2014 ascendió a nivel constitucional la obligación de los partidos políticos de cumplir con la paridad de género en el registro de dichas candidaturas a nivel federal y local. Por otra parte, es necesario señalar la formación de la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIEPE), surgida con la derogación de la COFIPE, y la creación de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP).

La primera, en lo que respecta a la agenda de género, se encargará de estipular las reglas del principio de paridad en candidaturas, que son: derecho al sufragio, tipo de candidaturas, suplencia de género, alternancia de género, usos y costumbres, y sanciones. Mientras que la segunda regula la paridad política por medio de obligaciones, derechos de militancia, financiamiento a la capacitación de mujeres y gastos de campaña que se deben cumplir al interior de los partidos políticos nacionales. Esta serie de medidas produjeron resultados identificables en las candidaturas de 2015.

Sin embargo, antes de que se materializaran estas reformas, las cuotas de género ya se tomaban en cuenta para equilibrar la participación de hombres y mujeres, aunque mantenían ciertas discordancias. El fenómeno es observable en las siguientes gráficas correspondientes a las candidaturas de las diputaciones

federales de 2009 y 2012, al compararlas con las de los años 2015 y 2018.

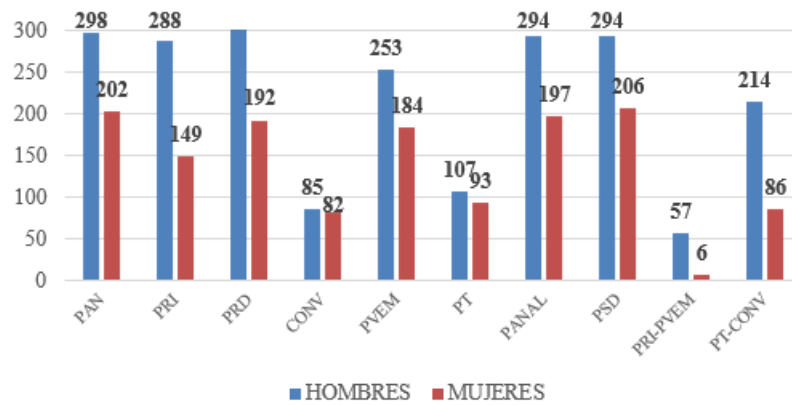
Con la reforma del COFIPE en 2008, en el artículo 219 se establecía que los partidos políticos y las coaliciones debían procurar la paridad de género para candidaturas de diputados y senadores, formando la lista de candidatos propietarios de un mismo género con un mínimo del 40%. En la Figura 1 se muestra el número de hombres y mujeres que obtuvieron una candidatura en su partido político, tomando en cuenta el total de candidaturas entre mayoría relativa y representación proporcional. De un total de 3,595 candidaturas, solo 1,397 correspondían a mujeres. El equivalente al 38.9%, sin cumplir el 40% estipulado por la ley.

Esta circunstancia da lugar a la primera discordancia que se encuentra en el mismo artículo, donde exceptuaba a las candidaturas por mayoría relativa del recién mencionado 40%, si estas eran resultado de un proceso de elección democrático determinado por cada partido político.

Establecido este punto, no solo fue posible incumplir con el porcentaje, sino que también se presentó una diferencia razonable entre las candidaturas a mayoría relativa y representación proporcional, como muestra en las figuras 2 y 3.

Figura 1.

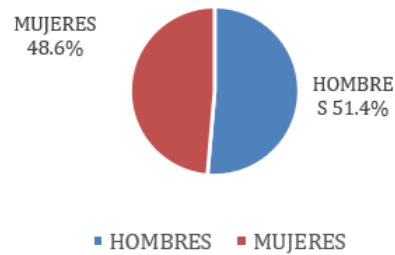
Número de candidaturas por partido político para las diputaciones federales del año 2009



Fuente. Adaptado de Aparicio Castillo, Francisco Javier (2011), *Cuotas de género en México. Candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

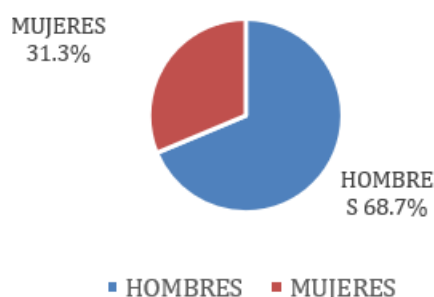
Figura 2.

Porcentaje total de candidaturas de representación proporcional para diputaciones federales en el año 2009



Fuente. Adaptado de Aparicio Castillo, Francisco Javier (2011). *Cuotas de género en México. Candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009*, (p.26).

Figura 3.
Porcentaje total de candidaturas de mayoría relativa para diputaciones federales en el año 2009



Fuente. Adaptado de Aparicio Castillo, Francisco Javier (2011). *Cuotas de género en México. Candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009*, (p.26).

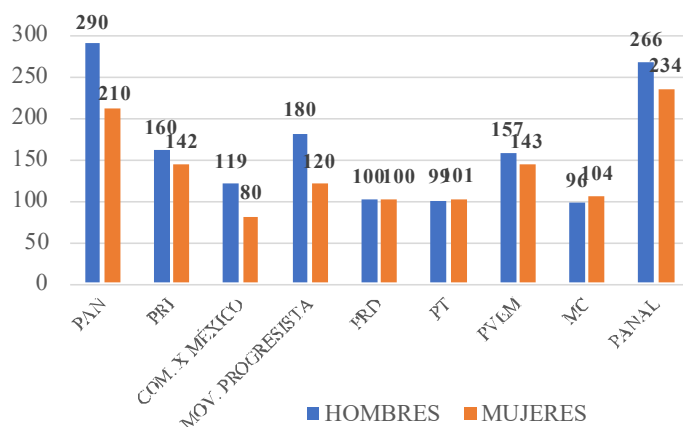
Aunque en las listas se cumplió con las cuotas de género, el COFIPE concedió flexibilidad a los partidos políticos en la selección de sus candidatos para mayoría relativa, dando como resultado un 68.7% de hombres y tan solo un 31.3% de mujeres candidatas (Figura 3). Con el respaldo en las candidaturas por representación proporcional, resultó fácil para los partidos cumplir con la cuota, con un 51.4% de hombres y 48.6% de mujeres (Figura 2). El hecho sugiere que dentro de la mayoría de los partidos y su proceso de selección democrática se dio preferencia a los candidatos varones. En vista de la nueva problemática, no solo se debían hacer cambios en las leyes federales, en este caso el COFIPE, también había que cambiar las circunstancias dentro de cada partido político, donde ellos mismos, al regular su “proceso democrático” de elección de candidatos, lo ejecutaran bajo una fórmula que asegurara la paridad; eliminando cualquier barrera que obstaculizara la entrada de las mujeres en la participación política del partido y promoviendo acciones que redujeran el sesgo del género por parte de los mismos votantes dentro de estas instituciones. Cabe destacar aquí la importancia de la actual LGPP, que regula este tipo de controversias.

Así que, en 2009, la cuasi obligatoriedad de las cuotas recayó en las candidaturas de representación proporcional acercándose al 50/50. Pero ¿por qué el COFIPE no estableció un criterio igual entre ambos principios de candidaturas? si desde años atrás era visible el mínimo apoyo brindado a las candidaturas de mujeres dentro de los partidos, cabe preguntar por qué se esperaba que “procurar” las cuotas de género iba a ser suficiente para que los miembros se abstuvieran de minimizar el lugar de las mujeres en las candidaturas más importantes, donde la ciudadanía notaría su participación y hasta las elegirían como sus representantes.

Para 2012, se registraron considerables cambios en las candidaturas de legislaturas a nivel federal. Tuvo lugar un incremento de las candidaturas femeninas que superaron a las de 2009, como se muestra en la Figura 4 con el número total entre candidaturas de hombres y mujeres por partido político.

Figura 4.

Número de candidaturas por partido político para las diputaciones federales del año 2012



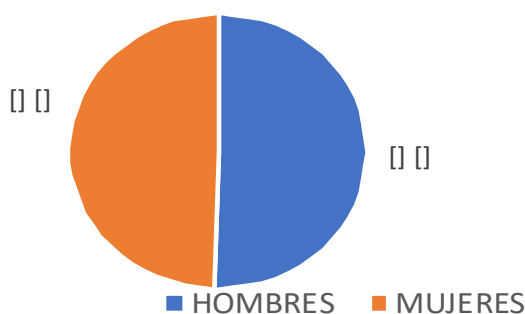
Fuente. Adaptado del Instituto Federal Electoral (IFE) (2012). *Proceso Electoral Federal 2011-2012*. (p.11).

La mayor diferencia con las elecciones anteriores fue la desaparición de dos partidos políticos: Convergencia y Partido Socialdemócrata, y la entrada de dos coaliciones: Compromiso por México, formada por el PRI y PVEM, y Movimiento Progresista, formada por el PRD, PT y Movimiento Ciudadano. La nueva disposición suscitó un movimiento en el número de candidaturas entre partido-coalición, donde se percibe un aumento en las candidaturas femeninas, pero sin detonar en la completa equidad. Con un total de 2,701 candidaturas; 1,234 pertenecían a mujeres, obteniendo el 45.6% de los puestos y superando así el 40% mínimo de candidaturas de un mismo género establecido en la ley.

En cuanto a las candidaturas ya divididas entre modalidades, las de mayoría relativa aumentaron en comparación del 2009, de 31.3% a 41.4% de candidatas; mientras que las de representación proporcional solo se desplazaron de 48.6% a 49.6% de candidatas, como se muestra a continuación en las figuras 5 y 6.

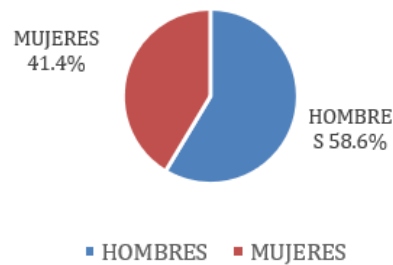
Figura 5.

Porcentaje total de candidaturas de representación proporcional para diputaciones federales en el año 2012



Fuente. Adaptado del IFE (2012). *Proceso Electoral Federal 2011-2012*. (p.11).

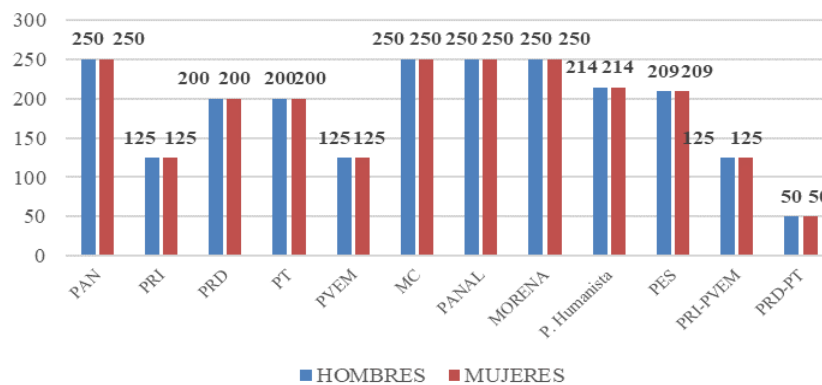
Figura 6.
Porcentaje total de candidaturas de mayoría relativa para diputaciones federales en el año 2012



Fuente. Adaptado del IFE (2012). *Proceso Electoral Federal 2011-2012*. (p.11).

Como se mencionó al principio del apartado, en 2014 el artículo 41 constitucional presentó cambios importantes, que benefició principalmente a estas estadísticas, haciendo obligatorio para los partidos políticos garantizar la paridad de género en las candidaturas de elecciones legislativas a nivel federal y local (para propietarios y suplentes), integrando las listas con 50% de hombres y 50% de mujeres. Con estas modificaciones se derogó al fin la excepción democrática para las candidaturas por mayoría relativa.

Figura 7.
Número de candidaturas por partido político para las diputaciones federales del año 2015



Fuente. Adaptado del Instituto Nacional Electoral (INE) (2015). *Impacto del registro paritario de candidaturas en el Proceso Electoral Federal 2014-2015*. (pp. 14-16)

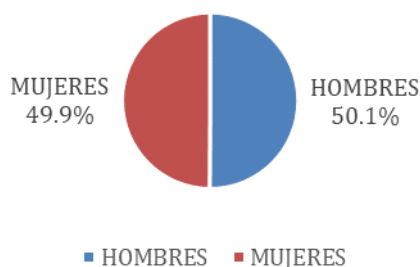
La obligatoriedad de garantizar la paridad de género fue advertida por primera vez en las candidaturas para las elecciones a diputaciones federales de 2015 (Figura 7), demostrando que no era suficiente la intención de los partidos de respetar sus procesos democráticos internos. Al contrario, había que recalcar que ningún proceso podía considerarse del todo legítimo si no se garantizaba la responsabilidad de representar de forma correcta a más del 50% de la población de México, a las mujeres. En consecuencia, se permitió que los partidos políticos y las coaliciones por México (PRI y PVEM)

Compromiso por México (PRI e Izquierda Progresista (PRD y PT), cumplieran con la formación de sus listas al 50/50 respectivo entre hombres y mujeres, para el principio de mayoría relativa y representación proporcional. Así, la participación ocurrió con un total de 4,496 candidatos propietarios, de entre los cuales 1,852 fueron de representación proporcional (926 mujeres y 926 hombres) y 2,644 de mayoría relativa (1,322 mujeres y 1,322 hombres). La paridad se hizo efectiva con 2,248 hombres y 2,248 mujeres. En cuanto a las suplencias, cabe mencionar que para cada candidato se igualaron las cifras entre géneros.

Para concluir este apartado, en la Figura 8 se resume el trabajo que tardó años en hacerse realidad. Sin necesidad de graficar por partido político o modalidad de candidatura, encontramos la paridad en el total de las 2,172 diputaciones federales de 2018. La distribución fue de 1,085 (49.9%) candidatas y 1,087 (50.1%) candidatos, haciendo manifiesto el hecho de que la claridad en la ley aseguró la igualdad de género que por años se buscó en el principio del proceso democrático de nuestro país: las candidaturas.

Figura 8.

Candidaturas para diputaciones federales en el año 2018. Porcentaje total por sexo



Fuente. Adaptado del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México-Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) (2019). *Elecciones 2018*, México.

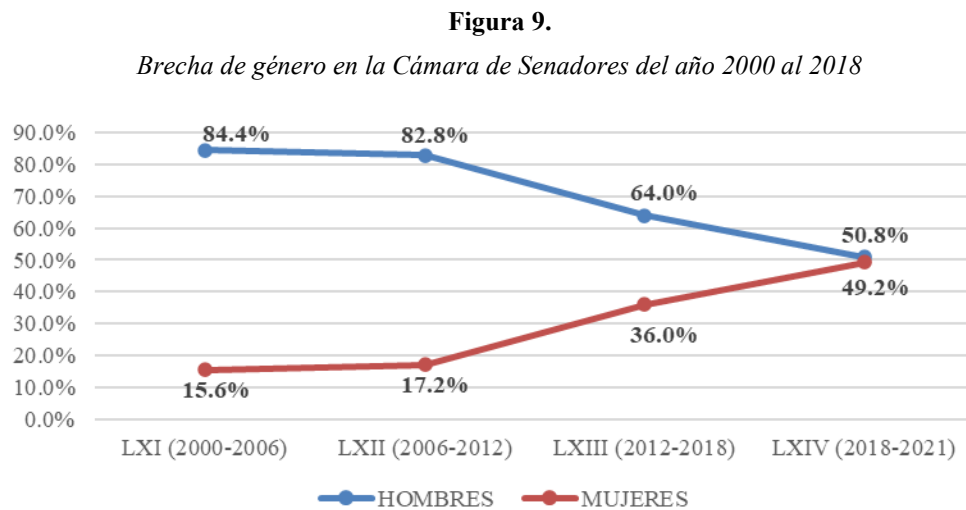
El proceso para alcanzar la paridad en el registro de candidatos para senadurías y diputaciones (nivel federal y local) fue paulatino ya que se pudieron establecer cuotas específicas de género, alcanzando el objetivo. Al contrario de las candidaturas unipersonales que han presentado mayores desafíos debido a su naturaleza particular, donde existe una mayor discrecionalidad por parte de los partidos políticos en la selección de sus candidatos.

La participación de las mujeres en las candidaturas a la Presidencia de la República ha sido limitada. En la historia de México, solo han habido seis candidatas a la presidencia, y durante el periodo de tiempo analizado en el presente artículo, solo dos mujeres contendieron en las elecciones; Josefina Vázquez Mota por el PAN en 2012 y Margarita Zavala como candidata independiente en 2018, quien terminaría renunciando a la misma.

Es evidente la falta de flexibilidad y apoyo por parte de los partidos políticos a las mujeres para encabezar elecciones con mayor poder; y de la ciudadanía, que en el caso de Margarita Zavala, prefirió renunciar por el mínimo apoyo que recibió. La solución inmediata recae en el cambio de la ley para asegurar la obligatoriedad de postular mujeres al igual que hombres en este tipo de elecciones, a nivel federal y estatal.

Congreso de la Unión

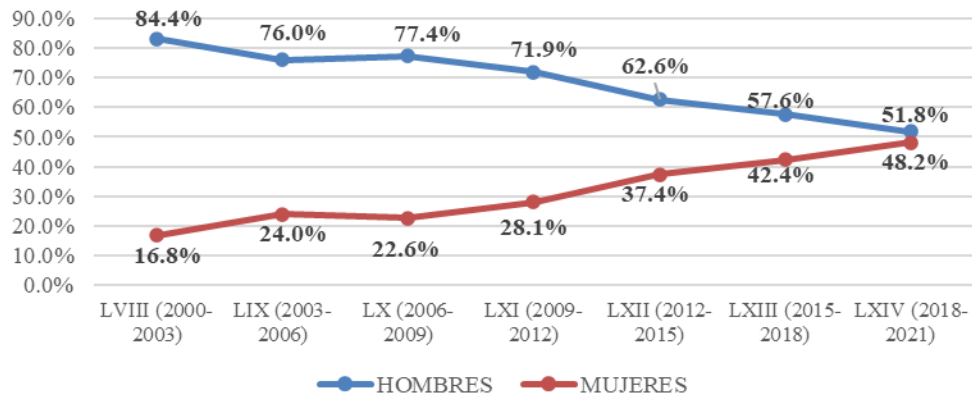
Una vez revisado el rumbo de las candidaturas en el país es notorio que, a nivel federal, la composición del Congreso de la Unión ha sido fundamental como indicador de paridad. De acuerdo con la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, la Legislatura LXIV (2018-2021) fue la más paritaria de la historia: el Senado de la República se conformó por 49.2% de mujeres y 50.8% de hombres y, en cuanto a la Cámara de Diputados, incluyó 48.2% de mujeres y 51.8% de hombres.



Fuente. INMUJERES (2019). *Boletín estadístico. Las mujeres en el poder legislativo, México.* (p.1).

Como muestra la Figura 9, en los primeros años de este siglo los porcentajes a favor de los hombres rebasaban una tercera parte de los escaños disponibles. El panorama dejaba en claro que una “recomendación” como la que se hizo en la reforma de 1996, no era suficiente para que los partidos políticos asumieran el compromiso de incluir a las mujeres en sus planes de trabajo.

Para 2006, solo hubo un aumento del 1.5% de mujeres en el Senado debido a la obligatoriedad contraída en 2002, de incluir 30% de mujeres en las candidaturas de representación proporcional. Aunque el incremento fue bajo, al no estar eximidos de las sanciones por incumplimiento que también se establecieron, se limitaron las posibilidades de los partidos para ignorar la paridad de género. Para el periodo de la Legislatura LXIII (2012-2018), se dobló el porcentaje de mujeres senadoras, alcanzando 36% contra 64% de hombres, respondiendo al aumento de candidaturas de mujeres en la modalidad de mayoría relativa.

Figura 10.*Brecha de género en la Cámara de Diputados del año 2000 al 2018*

Fuente. INMUJERES (2019). *Boletín estadístico. Las mujeres en el poder legislativo*, México. (p.1).

En el caso de la Cámara de Diputados, se distingue con mayor claridad el avance paulatino gracias a las múltiples reformas implementadas a lo largo de la década (Figura 10). Durante 2007, el porcentaje de mujeres candidatas en la modalidad de representación proporcional aumentó de un 30% a un 40% visible a partir de la Legislatura LXI (2009-2012). Dando pauta, antes de la importante reforma de 2014, al considerable aumento de los escaños ocupados por mujeres. Sin embargo, con el fortalecimiento de las reformas a la ley, la ciudadanía comenzó a visibilizar la importancia de ser representada tanto por hombres como por mujeres, dando paso a cambios históricos como el visto en 2018 con la paridad conseguida en el Congreso de la Unión.

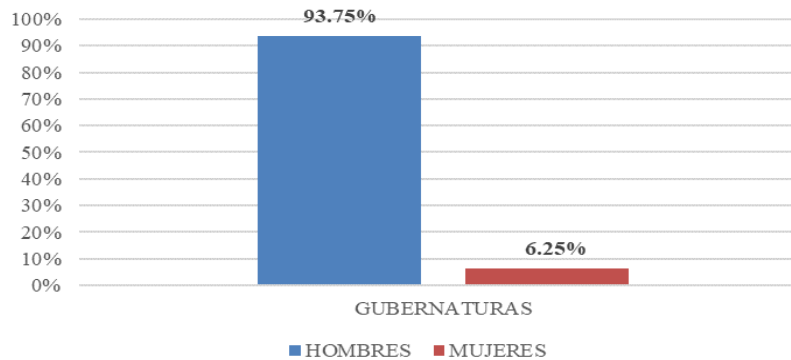
Gubernaturas

Cargos como los del poder legislativo cuentan con condiciones específicas que facilitaron la llegada a la paridad, en comparación con las treinta y dos gubernaturas que representan el mismo número de entidades federativas de la República, donde la situación a enfrentar es distinta. Durante 2019, solo dos gubernaturas eran encabezadas por mujeres; Claudia Sheinbaum Pardo, como jefa de gobierno de la Ciudad de México y Claudia A. Pavlovich Arellano, como gobernadora de Sonora, es decir, apenas 6.25%, de todas las que conforman al país (Figura 11). La proporción representa un desafío considerable, tomando en cuenta que para el mismo año ya se habla de paridad en el Congreso de la Unión.

La principal discordancia identificable recayó en la ley, la cual obligó a los partidos a cumplir con paridad en candidaturas para el poder legislativo, pero dejó de lado las candidaturas para el poder ejecutivo. En segunda instancia, la lógica implícita de los partidos parecía implicar que, si no era obligatorio, no existía razón para incentivar y apoyar las candidaturas de mujeres a puestos de mayor responsabilidad y poder. Sirva este ejemplo para ilustrar de qué manera la falta de previsión en la legislación electoral propició que los partidos pudieran continuar evadiendo la paridad.

Figura 11.

Brecha de género en las gubernaturas a nivel nacional en 2019



Fuente. Adaptado de Milenio Digital (8 de marzo de 2021). *De Beatriz Paredes a Sheinbaum... ¿Cuántas gobernadoras ha tenido México?*, Milenio, México.

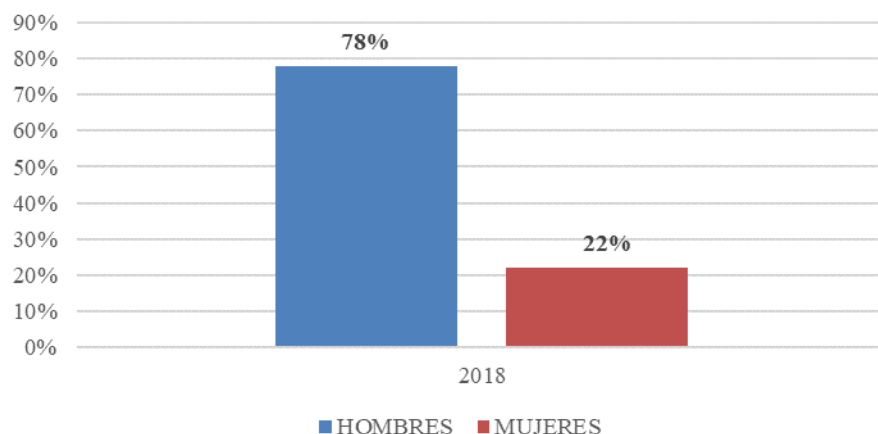
A diferencia de otros cargos de elección popular, el poder ejecutivo a nivel local responde a circunstancias específicas. No sólo por ser un puesto unipersonal, sino porque es la principal autoridad de cada estado, la cual mantiene una estrecha relación con el poder partidista que representa, obedeciendo a sus intereses y conveniencias, y jugando sus recursos en las urnas con un deficiente apoyo electoral. Las condiciones que a continuación se mencionan, han evolucionado al paso de los años, pero desde ahora es preciso señalar que el interés político siempre ha estado por encima del interés público.

Las relaciones al interior de las entidades y, en algunos casos, en conjunción con la influencia de la federación (miembros del Congreso y hasta con el presidente de la República), han sido factores clave para la elección de candidatos. Las irregularidades en las relaciones políticas tendenciosas van desde los beneficios institucionales hasta los económicos, vicios habituales dentro de los principales grupos de interés que por años estuvieron integrados en su gran mayoría por hombres. Frente a semejante estado de cosas es fácil comprender que, una vez que la obligatoriedad de paridad dentro de las candidaturas se concretó, los partidos cumplieron con el requisito, pero no siempre dieron candidaturas a mujeres en los estados donde su fuerza dominaba. De esta manera, se entiende porque solo han habido ocho mujeres gobernadoras electas en la historia del país, y solo siete que encabezaron gobierno en los siguientes estados: Colima, Griselda Álvarez Ponce de León, 1979-1985; Tlaxcala, Beatriz Paredes Rangel, 1987-1992; Yucatán, Dulce María Sauri Riancho, 1991-1993, e Ivonne Ortega Pacheco, 2007-2012; Zacatecas, Amalia García Medina, 2004-2010; Sonora, Claudia Pavlovich Arellano, 2015-2021 y en la Ciudad de México, Claudia Sheinbaum 2018-actualidad. Por último, en el estado de Puebla, Martha Erika Alonso Hidalgo, quien falleció diez días después de asumir el cargo.

En cuestión de reformas electorales, aunque en 2014 ascendió a nivel constitucional la obligatoriedad de candidaturas paritarias para congresos federales y locales, las gubernaturas quedaron de lado, una condición que se reflejó en las candidaturas a gobernadores para nueve estados en 2018, acerca de las cuales la consejera del INE, Dania Ravel (2020), sentenció en su momento que “solo el 22% de las candidaturas fueron de mujeres. La subrepresentación es tan abismal que este porcentaje es el más alto que se ha registrado de candidatas a este cargo”.

Figura 12.

Candidaturas a gubernaturas del año 2018. Porcentaje por sexo



Fuente. Adaptado del INE (2018). *Resultados de las elecciones correspondientes al Proceso Electoral Concurrente 2017-2018 y su correlación con los lineamientos de paridad emitidos por los*

OPLES, México. (p.3).

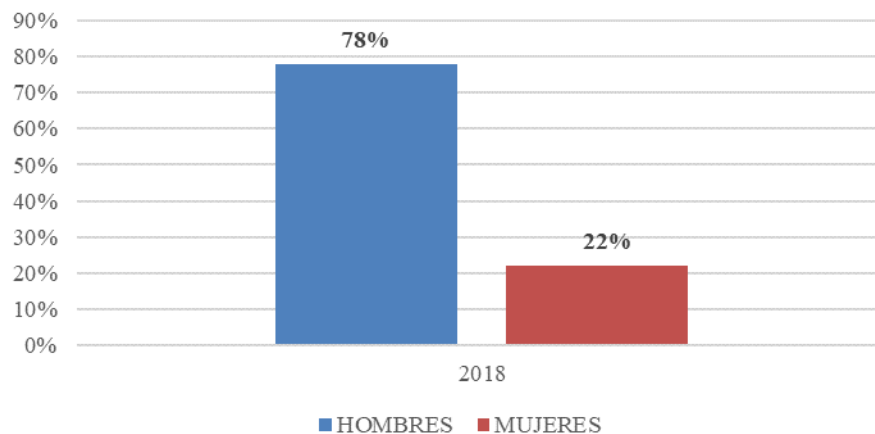
A diferencia de otros cargos de elección popular, el poder ejecutivo a nivel local responde a circunstancias específicas. No sólo por ser un puesto unipersonal, sino porque es la principal autoridad de cada estado, la cual mantiene una estrecha relación con el poder partidista que representa, obedeciendo a sus intereses y conveniencias, y jugando sus recursos en las urnas con un deficiente apoyo electoral. Las condiciones que a continuación se mencionan, han evolucionado al paso de los años, pero desde ahora es preciso señalar que el interés político siempre ha estado por encima del interés público.

Las relaciones al interior de las entidades y, en algunos casos, en conjunción con la influencia de la federación (miembros del Congreso y hasta con el presidente de la República), han sido factores clave para la elección de candidatos. Las irregularidades en las relaciones políticas tendenciosas van desde los beneficios institucionales hasta los económicos, vicios habituales dentro de los principales grupos de interés que por años estuvieron integrados en su gran mayoría por hombres. Frente a semejante estado de cosas es fácil comprender que, una vez que la obligatoriedad de paridad dentro de las candidaturas se concretó, los partidos cumplieron con el requisito, pero no siempre dieron candidaturas a mujeres en los estados donde su fuerza dominaba. De esta manera, se entiende porque solo han habido ocho mujeres gobernadoras electas en la historia del país, y solo siete que encabezaron gobierno en los siguientes estados: Colima, Griselda Álvarez Ponce de León, 1979-1985; Tlaxcala, Beatriz Paredes Rangel, 1987-1992; Yucatán, Dulce María Sauri Riancho, 1991-1993, e Ivonne Ortega Pacheco, 2007-2012; Zacatecas, Amalia García Medina, 2004-2010; Sonora, Claudia Pavlovich Arellano, 2015-2021 y en la Ciudad de México, Claudia Sheinbaum 2018-actualidad. Por último, en el estado de Puebla, Martha Erika Alonso Hidalgo, quien falleció diez días después de asumir el cargo.

En cuestión de reformas electorales, aunque en 2014 ascendió a nivel constitucional la obligatoriedad de candidaturas paritarias para congresos federales y locales, las gubernaturas quedaron de lado, una condición que se reflejó en las candidaturas a gobernadores para nueve estados en 2018, acerca de las cuales la consejera del INE, Dania Ravel (2020), sentenció en su momento que “solo el 22% de las candidaturas fueron de mujeres. La subrepresentación es tan abismal que este porcentaje es el más alto que se ha registrado de candidatas a este cargo”.

Figura 12.

Candidaturas a gubernaturas del año 2018. Porcentaje por sexo



Fuente. Adaptado del INE (2018). Resultados de las elecciones correspondientes al Proceso Electoral Concurrente 2017-2018 y su correlación con los lineamientos de paridad emitidos por los OPLES, México. (p.3).

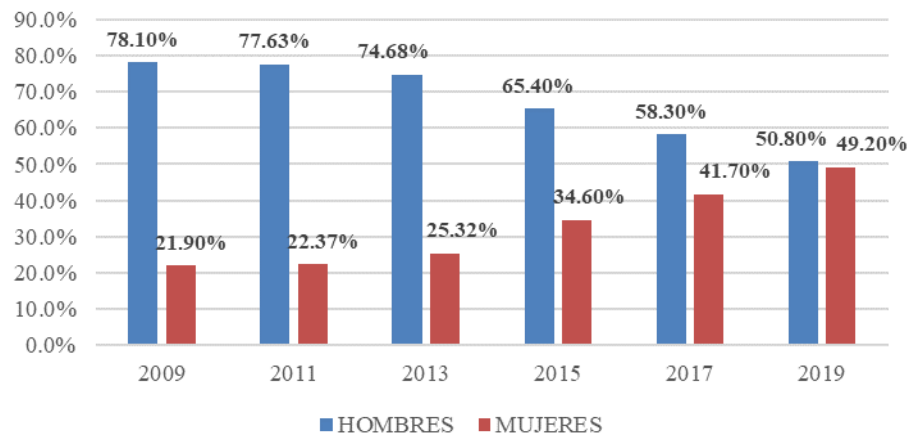
Resulta significativo presentar la Figura 12 (candidaturas en 2018), pues de 50 candidatos solo 11 (22.9%) fueron mujeres, haciendo patente la urgencia de obligar a los partidos a postular a un mayor número de mujeres en puestos de responsabilidad superior. Sin menoscabo a la elección popular que solo eligió a dos mujeres de entre las nueve gubernaturas disputadas en juego (en la Ciudad de México y Puebla), es pertinente acotar que por mucho que se siga trabajando en la paridad de candidaturas, prevalece el reto de fomentar la aceptación y apoyo a las candidatas por parte de la ciudadanía.

Tras la indiscutible necesidad de legislar la obligatoriedad de paridad en cualquier tipo de candidatura, en 2019 surgió la llamada reforma de la “Paridad en todo”, donde en diez artículos de la Constitución quedó consignado que la mitad de los puestos de cualquier cargo de decisión pública deben ser ocupados por mujeres. Dicha reforma asegura la paridad en candidaturas, contribuyendo también en el proceso a modificar la percepción ciudadana; normalizar la presentación de más mujeres para contender por algunos de estos puestos, ayuda a mitigar los prejuicios que históricamente han coartado la opción por las mujeres candidatas. Por otro lado, al impedir que los partidos tengan formas de minimizar la participación de las mujeres, quedan obligados a incluirlas en el núcleo de su organización y cultivar su intervención a través de todos los procesos electorales

Congresos Estatales

En 2015, como resultado de la reforma constitucional de 2014, se hizo obligatorio cumplir con la paridad de género en las candidaturas mejorando las condiciones a nivel local. El incremento del número de mujeres electas fue paulatino y relativamente lento, como se presenta a continuación en la figura 13, en la que se presenta el promedio nacional desde 2009 hasta 2019.

Figura 13.
Porcentaje de diputadas y diputados locales del año 2009 al 2019

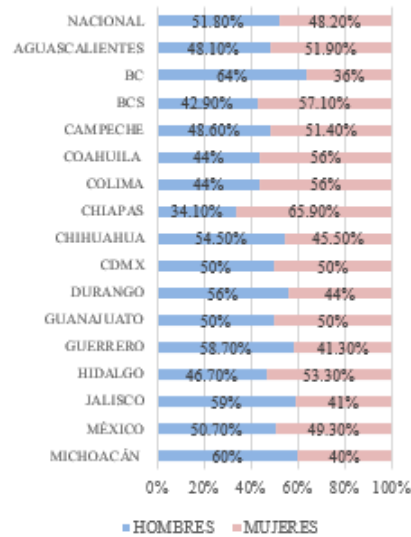


Fuente. Adaptado del INMUJERES (2021a), *Porcentaje de diputadas y diputados locales*, México.

Aunque para 2009 ya se establecía cumplir con un porcentaje de mujeres candidatas, con diferentes regulaciones según cada estado, el apoyo proveniente de los partidos y el entendimiento por parte de la ciudadanía sobre las cuotas de género era escaso. Durante el mismo año solo se registró 21.9% de mujeres electas a nivel nacional y, hasta 2017, superó el 40%. Cada estado se enfrentó a condiciones distintas, en Chiapas tenemos el ejemplo de las famosas *Juanitas*, que igualaron el caso de 2009 en el Congreso de la Unión, pero en esta ocasión con 67 renunciaciones de mujeres ya electas a su cargo, que fueron suplidas por hombres. Estos singulares eventos dejaron en claro que la regulación de la norma solo fue el primer paso, pero la evasión de esta y la responsabilidad de los partidos todavía tenía muchos obstáculos que superar.

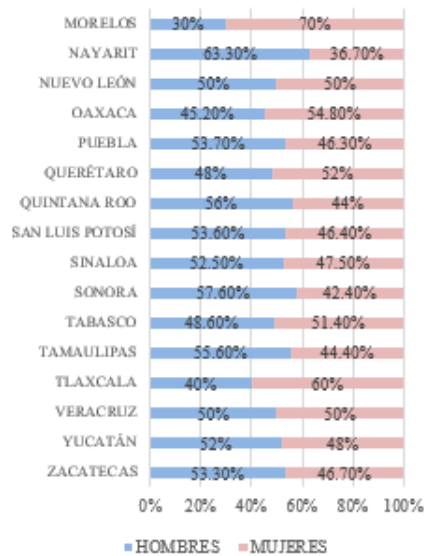
Como se grafica en la Figura 13, la paridad en los congresos locales fue casi una realidad hasta 2019, con una relación de 50.8%-49.2% de hombres y mujeres, respectivamente. El resultado tuvo lugar gracias a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al establecer jurisprudencia sobre el principio constitucional de paridad de género, que no solo dispone el cumplimiento con la paridad en las candidaturas, sino también en la composición del Congreso. Esto no quiere decir que se debe modificar la decisión de la ciudadanía conforme a su voto, sino que es preciso equilibrar la cuota por medio de los escaños asignados a la representación proporcional que le pertenecen a cada partido. En consecuencia, ese mismo año, el porcentaje entre hombres y mujeres por estado resultó como a continuación se gráfica.

Figura 14.
Brecha de género en congresos estatales en el año 2019 (parte 1)



Fuente. Adaptado del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2019), *Atlas de género. Distribución porcentual de las diputaciones de los congresos estatales, 2019 (porcentaje)*, México.

Figura 15.
Brecha de género en congresos estatales en el año 2019 (parte 2)



Fuente. Adaptado del INEGI (2019), *Atlas de género. Distribución porcentual de las diputaciones de los congresos estatales, 2019 (porcentaje)*, México.

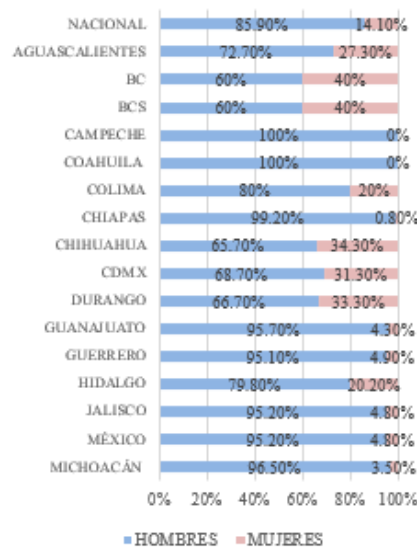
Como se muestra arriba del 60% son mujeres diputadas en el Congreso de los estados de Chiapas y Morelos; mientras que Baja California, Michoacán y Nayarit están sobre 60% de hombres diputados. Mientras que la Ciudad de México, Guanajuato, Nuevo León y Veracruz respondieron para este año con la completa paridad. No obstante, los estados restantes variaron del .3% al 15% entre hombres y mujeres para alcanzar la paridad. Los resultados reflejan de manera exitosa el objetivo de mantener a nivel constitucional la paridad no solo en candidaturas, sino también en la composición de los congresos, tanto a nivel nacional como local. El primer obstáculo está cerca de ser solventado, pero continúa pendiente trabajar en la paridad dentro de las mesas de trabajo de los congresos locales. Empero, el trabajo legislativo en general se ha transformado abriendo espacios políticos completamente dirigidos a las mujeres conforme a sus necesidades demográficas.

Presidencias Municipales

El segundo indicador con el porcentaje más bajo en paridad de género son las presidencias municipales. Aunque la decisión recae en un número menor de ciudadanos, la brecha ha tardado más años en modificarse, todavía en 2019, ni el 30% de mujeres a nivel nacional alcanzaron a representar su municipio. Analizaremos desde dos perspectivas el lento avance en las alcaldías: primero con el porcentaje nacional y por estados de 2015, seguido por el número total de alcaldes y alcaldesas de 2009 a 2019.

Figura 16

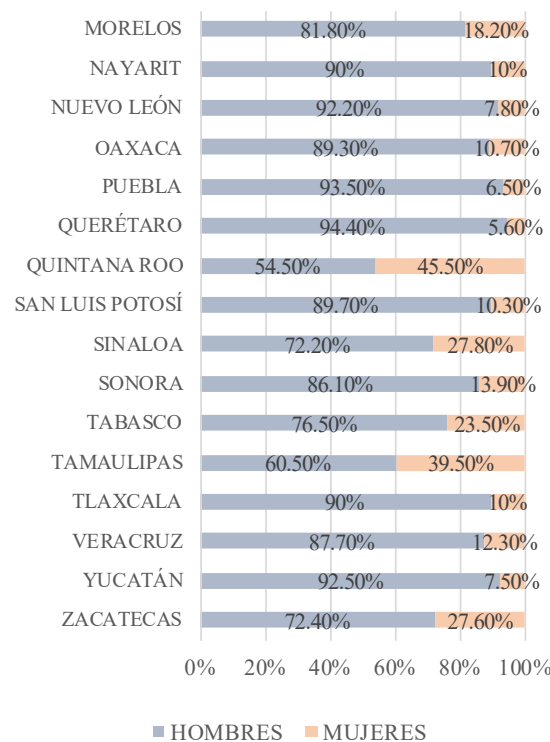
Brecha de género en las presidencias municipales en el año 2015 (parte 1)



Fuente. Adaptado del INEGI (2017), Atlas de género. Distribución porcentual de las presidencias municipales, 2015 (porcentaje), México.

Figura 17

Brecha de género en las presidencias municipales en el año 2015 (parte 2)



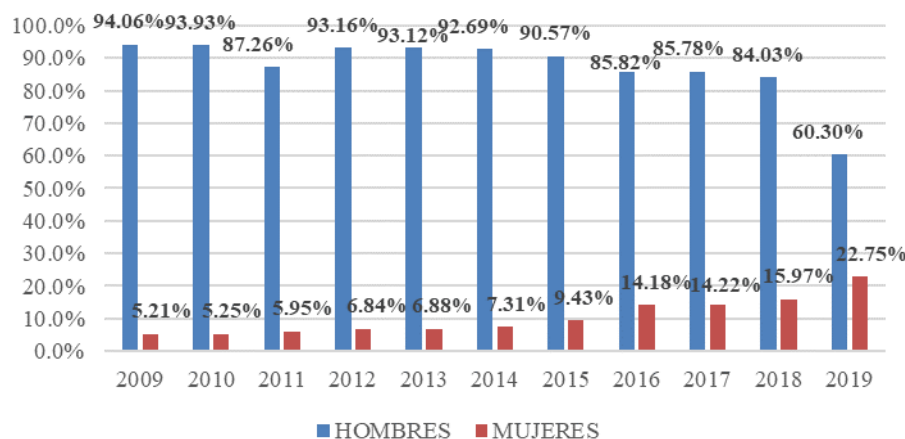
Fuente. Adaptado del INEGI (2017), *Atlas de género. Distribución porcentual de las presidencias municipales*, .

A partir de datos del INEGI, durante 20A partir de datos del INEGI, durante 2015, de aproximadamente 2,461 municipios que conformaban al país, tan solo 232 estaban representados por mujeres; los porcentajes variaron por estado y ninguno igualó el 50% de representación femenina. El único estado que estuvo cerca de la paridad fue Quintana Roo, alcanzando 45.5% de alcaldesas contra 54.5% de alcaldes; no obstante, el estado solo cuenta con once municipios. En comparación, Campeche y Coahuila no cuentan con ninguna presidenta municipal, y otros estados como Chiapas y Michoacán, con más de 100 municipios cada uno, no obtuvieron ni 4% de representación femenina.

El ejercicio anterior nos describió la realidad del país en 2015, cuando ya existía una reforma de por medio que obligó a los partidos, incluyendo a nivel local, a cumplir con la paridad de género en sus candidaturas. Tal incidencia no fue suficiente en este caso, pues los porcentajes fueron igual de decepcionantes que en años anteriores.

Figura 18.

Brecha de género en las presidencias municipales del año 2009 al 2019



Fuente. Adaptado del INMUJERES (2021b), *Distribución porcentual de las presidencias municipales según sexo, México*.

En la Figura 18 se muestra que, de 2014 a 2015, solo hubo un incremento de 52 municipios, sin importar la aplicación de los cambios mencionados. El lento aumento continuó siendo insignificante de 2016 a 2018, sin más de 400 presidentas municipales. Para el 14 de mayo de 2019, el Senado aprobó reformas a la Constitución con las que buscó garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres en México en todos los niveles gubernamentales. En ese mismo año los resultados continuaron muy por debajo de la media.

Resulta increíble que, a nivel municipal, donde mayor número de mujeres pueden tener una participación ciudadana activa, la presidencia municipal termina siendo un cargo difícil de ocupar para todas ellas. Es muy común ver jefas o representantes en las colonias, mercados o comercios que gestionan servicios y otro tipo de demandas. Pero ¿por qué tan pocas llegan a cargos de mayor responsabilidad?, ¿se deberá a la relación cultural que aún se le da al papel social de la mujer? Cabe preguntarse si los prejuicios arraigados en las comunidades no subyacen en las causas que impiden a las mujeres involucradas en actividades de la administración civil aspirar a puestos de mayor responsabilidad. Aún más, ante el escenario en el que los partidos políticos postulan candidatas para cumplir con la ley, no es atrevido suponer que los mismos ciudadanos de estas municipalidades más conservadoras, tendrán no pocos reparos para decidir votar por una mujer.

En estrecha relación con estas circunstancias, la injerencia de la paridad transversal está buscando que los Gobiernos municipales se conformen de forma paritaria. Por lo tanto, aunque no elijan ser gobernados por una mujer, ya podemos asegurar que el ayuntamiento sí tendrá una distribución de puestos paritaria.

Por otro lado, no hay que descartar que aún existen territorios en los que predomina una arraigada idiosincrasia tradicional y una fuerte mentalidad machista que difícilmente permite a las mujeres sobresalir. No obstante, gracias a estos instrumentos se ponen en marcha acciones que además de plantear una transformación inmediata del orden político establecido, promueven una cierta evolución en la toma de conciencia social para que, al menos de manera gradual, las mujeres sean tomadas en cuenta de la misma forma que los hombres.

Retos hacia la igualdad y paridad de género dentro de la esfera política de México

De acuerdo a una visión feminista, se deben encontrar todas las posibles alternativas sociales que permitan la paridad de mujeres y hombre en una democracia, la cual se caracteriza por sus procesos electorales y la participación de todos los ciudadanos en estos. El derecho electoral que garantiza este ejercicio democrático se consolidó en México cuando se reconoció la ciudadanía de las mujeres y, con ello, su derecho de votar y ser votadas. Aunque fue larga la espera para que la ley fuera precisa y congruente, en la actualidad, es factible hablar de paridad de género en el Congreso de la Unión y de la presencia de gobernadoras y presidentas municipales. Sin embargo, no se puede asegurar que, garantizando el acceso de las mujeres a puestos de elección pública, se van a eliminar por completo los factores que continúan impidiendo su pleno ejercicio político. Por consiguiente, los retos y obstáculos continúan vigentes, haciendo evidente la importancia de tenerlos identificados y abordados con soluciones concisas.

El principal reto a trabajar, para lograr suprimir las problemáticas que a continuación se van a enlistar, recae en los servidores públicos que ya están ejerciendo su obligación. Quienes van a ofrecer cambios con perspectiva de género, pero antes de solo generarlos deben desarrollar una visión crítica, explicativa y alternativa a lo que está aconteciendo para que puedan identificar todos esos hechos evidentes que han permanecido “ocultos” en las normas y creencias sociales para hacerlas evidentes; por consiguiente si se tienen claras, será más fácil crear proyectos innovadores que atiendan al cambio sistemático y cultural del país.

El fortalecimiento de la Constitución y leyes como la LGIPE y la LGPP, debe seguir asegurando la paridad numérica desde las candidaturas hasta la integración de todos los cargos de gobierno. En el caso puntual de incluir a las mujeres en cargos de decisión pública, en conjunto con otras autoridades federales, las leyes deben ser concretas y precisas en cada estipulación para evitar prácticas como las de las *Juanitas*, con el objetivo de no desestimar el cumplimiento de la norma, empezando por los partidos políticos. Asimismo, es necesario dar seguimiento a la aplicación de la paridad horizontal y vertical, para que las mujeres encabezen las listas de representación proporcional en las entidades federativas fomentando y vigilando que los estados complementen su normativa con la federal, en vistas a asegurar su participación desde el proceso electoral hasta la conformación del poder de Gobierno en cuestión.

La violencia política contra las mujeres en razón de género ha estado presente por décadas, siendo uno de los principales obstáculos con el que muchas se siguen enfrentando en la esfera política. Esta se define como cualquier acto que puede ir contra una o varias mujeres relacionadas entre sí; en

cualquier ámbito, ya sea político, económico, social, cultural, civil, dentro de la familia, de una institución o comunidad en específico. Se puede eliminar los códigos culturales que perpetúan la discriminación de género. La supresión de representaciones estereotipadas de género en el ámbito escolar y la implementación de proyectos especializados en diversos espacios son acciones clave. Como indicador, entre 2003 y 2006, la información acerca de mujeres en cargos de elección popular era muy limitada, cuanto más que cualquier otra relacionada a la paridad, es necesario fortalecer y procurar medios de información y participación que contribuyan a visibilizar y monitorear las condiciones de la paridad política en todos sus niveles.

La consecución de los puntos anteriores pretenden ser sólo un complemento para generar condiciones reales de paridad y para fortalecer las que ya existen. El cambio de perspectiva de

las autoridades, promoverá la construcción de soluciones adecuadas que permitan se consolide la participación colectiva entre todos los individuos que conforman la esfera pública y la ciudadanía en general.

Conclusión

El objetivo de este artículo es desarrollar el problema de desigualdad entre hombres y mujeres en el proceso para la ocupación de puestos de elección popular en México, para concluir con posibles alternativas y soluciones apoyadas por una perspectiva de género en relación al contexto social y cultural del país para garantizar la no discriminación por una cuestión biológica en la esfera política. Con apoyo de datos históricos y estadísticos se destacaron las ya visibles acciones y reacciones que trajeron los esfuerzos por

permitir a las mujeres participar en la política del país. Sin embargo, con ayuda de este texto se volvió a evidenciar que más allá de la institución en cuestión, el resultado siempre ha sido el mismo. Como lo describe Marta Lamas, en el trato a las mujeres

...hay presunciones culturales con gran arraigo histórico sobre su "debilidad física", su "vulnerabilidad" durante el embarazo o su "papel especial e insustituible" para cierto modelo de familia. Según estas concepciones, está plenamente "justificado" el "proteger" a las mujeres, aunque ese trato encubra una real discriminación. La estructura de la propia sociedad está fundada en estas presunciones que, con el tiempo, han mostrado su carácter de prejuicios. (Lamas, 1996: 2)

Donde una construcción simbólica, basada en costumbres y tradiciones, ha reproducido consigo conductas sociales conscientes e inconscientes, que mantienen a las mujeres bajo un trato desigual a comparación de los hombres. Para el interés político, junto de acciones como la llegada de las Cuotas de Género en 1996, se impulsó la participación de las mujeres en puestos de elección popular junto con un sinfín de normas y leyes para buscar regular el proceso electoral en México. La suma de dichos esfuerzos dio frutos de forma paulatina, fortaleciéndose en 2019 con la llamada reforma de la "Paridad en todo", convirtiéndose en la más importante en la historia mexicana del reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres a nivel constitucional. Entre sus efectos es importante mencionar: en cuanto a semántica, se sustituyeron términos como "varones" por "hombres" y "del ciudadano" por "la ciudadanía", del artículo 4º y 35º, respectivamente.

Además, se modificaron seis artículos más que estipulan se cumpla con la paridad de género para los partidos políticos, el poder ejecutivo federal y en las entidades federativas; el poder ejecutivo a nivel municipal y dentro del poder judicial. La parte numérica se ha fortalecido de modo notable. Sin embargo, la participación sustantiva continúa viéndose afectada.

Aun con limitaciones, en la actualidad sobresalen problemáticas que han visibilizado las mujeres que encabezan puestos de elección popular, con iniciativas de mujeres para mujeres. Una de ellas fue la creación e impulso que se le dio desde 2014 a la llamada ley Olimpia, que derivó de la violencia digital donde el mayor número de víctimas son mujeres. Iniciada por la activista Olimpia Coral e impulsado por legisladoras, para 2021 ya eran 29 los estados que aumentaron a su código penal un conjunto de “reformas legislativas encaminadas a reconocer la violencia digital y sancionar los delitos que violen la intimidad sexual de las personas a través de medios digitales, también conocida como ciberviolencia.” (Orden Jurídico Nacional, 2021: 1). Por otro lado, la despenalización del aborto lleva años causando polémica y, en vez de ser un medio para concientizar y reforzar el ejercicio de los derechos de las mujeres, se ha convertido en un arma llena de prejuicios en contra de todas. No obstante, no habría lugar para la problematización, discusión y defensa de posicionamientos, sin el respaldo de las mujeres legisladoras que lo apoyan en cada entidad federativa. Como un resultado ejemplar, para el año 2021, en cuatro entidades del país existen “leyes de plazos” que contemplan periodos específicos en los que su realización no se considera delictiva. En el mismo año, a nivel nacional, la Suprema Corte anuló la pena de cárcel a quien

interrumpa de forma voluntaria el embarazo. También vale la pena recordar que en la Miscelánea Fiscal de 2022 se eliminó el impuesto que tenían los productos de gestión menstrual.

Las mujeres siempre han estado presentes, en cada suceso de la historia encontramos su participación; lamentablemente, la idiosincrasia de la política mexicana y la ciudadanía tardó siglos en transformar sus ideas y darles el reconocimiento que merecen. La representación en el Gobierno es un paso, pero aún falta impulsar dentro de muchos espacios la igualdad de oportunidades. Es por eso que diputadas, senadoras, gobernadoras y presidentas municipales, deben unirse con mujeres académicas, representantes de colectivos y de la sociedad en general para continuar empatando asuntos fundamentales y puntos de coincidencia mediante los cuales puedan crear agendas, peticiones y hasta posibles proyectos de ley para reforzar y visibilizar los cambios y beneficios conquistados con la paridad de género en los puestos de elección popular.

Derivado de la investigación realizada a lo largo de este artículo, se concluye que, gracias a grupos feministas y notables mujeres mexicanas, se impulsó el cambio que este país necesitaba para revolucionar las condiciones culturales que prevalecieron por siglos. Quizá el producto más formidable de su sacrificio, más que la modificación del tradicional orden jurídico y normativo, fue contribuir a transformar la consciencia de un sector más amplio de la sociedad mexicana y de las generaciones venideras, para ampliar su visión de la realidad y materializar los cambios en los ejercicios democráticos que hemos recapitulado a lo largo de esta exposición.

No olvidemos que la perspectiva de género nació con la concepción del feminismo, que surge de la represión sistemática a la que fueron confinadas todas las mujeres a expensas de su contexto cultural. Esta se movió para buscar dar fin a esa historia cultural y política donde estaba bien desvirtuar a la mitad de la población; gracias al contexto histórico que se dio en este texto confirmamos cómo estas creencias se mantuvieron por siglos, y en el caso político su avance continúa siendo cuestionable. Se han creado muchas leyes que han obligado el cambio, puesto que la mentalidad patriarcal no podía disminuir si no era obligada. Ahora solo queda el reto de eliminar las costumbres que no solo se puede “obligar” a cambiar; la sociedad mexicana se tiene que prestar al desarrollo humano y a la diversidad.

Por último, no podemos encerrarnos a la críticas sobre la sociedad que arraiga una cosmovisión de género retrasada; teniendo en cuenta que, aún con algunos tropiezos, se logró desarrollar este artículo con bastante información de cambios que se han generado por años. La reunión de las mujeres ha logrado hacer reflexionar al mundo por medio de la crítica y ahora con la transformación dentro de diversos espacios, dialoguemos y continuemos promoviendo el cambio hacia la igualdad de género.

Referencias

- Asamblea General de la ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1948), *Declaración Universal de los Derechos Humanos (Resolución 217 A (III))*, en: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf, consultado el 14 de abril de 2021.
- Aparicio Castillo, Francisco Javier (2011), *Cuotas de género en México. Candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos) (2018), *Violencia política contra las mujeres en razón de género*, s/f, en https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2018_056.pdf, consultado el 14 de abril de 2021.
- Estudillo García, Joel et al. (2019), *Diccionario enciclopédico del feminismo y los estudios de género en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fernández Poncela, Anna María (2008), “Las mujeres y su relación con la política institucional”, en *Revista Sociológica*, año 23, núm. 66, México, pp. 27-70.
- IFE (Instituto Federal Electoral) (2012), *Proceso Electoral Federal 2011-2012*, s/f, en <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2012/Junio/cyaPEF/cyaPEF.pdf>, consultado el 12 de mayo de 2021.
- INE (Instituto Nacional Electoral) (2015), *Impacto del registro paritario de candidaturas en el Proceso Electoral Federal 2014-2015*, 2015, en https://observatoriomujeresnl.mx/docs/Resume_ejecutivo_paridad.pdf, consultado el 12 de mayo de 2021.
- INE (Instituto Nacional Electoral) (2019), *Resultados de las elecciones correspondientes al Proceso Electoral Concurrente 2017-2018 y su correlación con los lineamientos de paridad emitidos por los OPLE*, s/f, en https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2019/07/INFO-ME_Resultados_y_Paridad_de_Genero.pdf, consultado el 14 de mayo de 2021.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2017), *Atlas de género. Distribución porcentual de las presidencias municipales, 2015 (porcentaje)*, s/f, en http://gaia.inegi.org.mx/atlas_genero/#, consultado el 14 de mayo de 2021.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2019), *Atlas de género. Distribución porcentual de las diputaciones de los congresos estatales, 2019 (porcentaje)*, s/f, en http://gaia.inegi.org.mx/atlas_genero/#, consultado el 14 de mayo de 2021.
- INMUJERES (Instituto Nacional de las Mujeres) (2019), *Boletín estadístico. Las mujeres en el poder legislativo*, 2019, en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/BoletinN1_2019.pdf, consultado el 15 de mayo de 2021.
- INMUJERES (Instituto Nacional de las Mujeres) (2021a), Porcentaje de diputadas y diputados locales, 2021, en http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/muestra_indicador.phpcve_indicador=1018&Switch=1&Descripcion2=Distribuci%EF%BFBdn20pocutual&indicador2=433&original=11&fuente=433.pdf&IDNivel1=6, consultado el 15 de mayo de 2021.
- Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) (2021b), Distribución porcentual de las presidencias municipales según sexo, s/f, en http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/muestra_indicador.phpcve_indicador=259&Switch=1&Descripcion2=Distribuci%EF%BFBdn20porcentual&indicador2_257&original=11&fuente=257.pdf&IDNivel1=2, consultado el 15 de mayo de 2021.
- Lagarde, Marcela (1996), *Género y feminismo, desarrollo humano y democracia*, España, horas y HORAS.
- Lamas, Marta (1996), La perspectiva de género, en *Revista La Tarea*, núm 8, SNTE, México, enero-marzo.

Medina Espino, Adriana (2010), *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*, México, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados. LXI Legislatura.

Montero Moguel, Dulce Carolina y Esquivel Alcocer, Landy Adelaida (2000), “La mujer mexicana y su desarrollo educativo: breve historia y perspectiva”, en *Revista Educación y Ciencia*, año 4, núm. 8, UADY, Facultad de Educación, México, pp. 51-59.

Milenio Digital (2021), “De Beatriz Paredes a Sheinbaum... ¿Cuántas gobernadoras ha tenido México?”, 8 de marzo, en: <https://www.milenio.com/politica/elecciones-2021/cuantas-mujeres-han-sido-gobernadoras-en-mexico-dia-de-la-mujer>, consultado el 13 de mayo de 2021.

Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México, INMUJERES (2019), *Elecciones 2018*, en <https://observatorio.inmujeres.gob.mx/mvc/view/public/index.html?q=OTM>, consultado el 14 de mayo de 2021.

Orden Jurídico Nacional (2021), *Ficha Técnica, Ley Olimpia*, en <http://ordenjuridico.gob.mx/violenciagenero/LEY%20OLIMPIA.pdf>, consultado el 20 de junio de 2021.

Ravel, Dania (2020), “Paridad en todo es en todo”, en *El Heraldo de México*, 20 de octubre, Ciudad de México, México

De lo irresoluble a la negociación: análisis sobre las condiciones y la trayectoria de resolución del conflicto por la presa el Zapotillo

From the irresolvable to the negotiation: analysis of the conditions and path of the conflict resolution over the el Zapotillo dam

Anahí Copitzky Gómez Fuentes¹

Néstor Adán Ortiz Zamora²

Enviado: 5 de abril de 2023

Aceptado: 17 de mayo de 2023

RESUMEN

El objetivo del artículo es analizar el proceso de resolución del conflicto por la presa El Zapotillo, en la región de Los Altos en Jalisco, desde diciembre de 2018 hasta finales de 2021. Las comunidades afectadas Acasico, Palmarejo y Temacapulín, durante más de 15 años sostuvieron una lucha social y jurídica en contra del proyecto. El 10 de noviembre del 2021, el presidente Andrés Manuel López Obrador, llega a un acuerdo con las comunidades y se firma un Plan de Justicia para el resarcimiento de daños, con 15 puntos a cumplir. Metodológicamente el análisis está basado en un periodo de trabajo de campo realizado en Temacapulín, así como en dos entrevistas a actores claves presentes en el proceso de resolución del conflicto. Para el sustento cronológico se realizó un seguimiento de prensa, con lo cual se construyó una base de datos.

Palabras clave: conflicto, presas, El Zapotillo, afectados, gobierno de México.

ABSTRACT

The aim of the article is to analyze the resolution conflict process for the El Zapotillo dam, in the region Los Altos in Jalisco, from December 2018 to the end of 2021. The affected communities Acasico, Palmarejo and Temacapulín, for more than 15 years they sustained a social and legal struggle against the project. On November 10, 2021, President Andrés Manuel López Obrador reaches an agreement with the communities and a Justice Plan for compensation for damages, with 15 points to comply with. Methodologically, the analysis is based on a period of field work carried out in Temacapulín, as well as on two interviews with key actors present in the conflict resolution process. For chronological support, a press follow-up was carried out, with which a database was built.

Keywords: conflict, dams, El Zapotillo, affected, government of Mexico.

¹Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Antropología Social por el CIESAS Unidad Occidente. Profesora-Investigadora del Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara. Correo: anahi.gomez@cusur.udg.mx

²Maestro en Ciencias del comportamiento con orientación en Alimentación y Nutrición por la Universidad de Guadalajara. Correo-e de contacto: nestor.adan.ortiz.zamora@gmail.com



INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas se han incrementado los conflictos sociales relacionados con el agua, donde se involucran tanto a los usuarios del recurso, como a los tres niveles de gobierno (Arreguín-Cortés, López-Pérez y Cervantes-Jaimes, 2020, p.356; Villada-Canela *et al.*, 2019, p.14). Entre los conflictos por el agua, se pueden incluir aquellos relacionados con la construcción de grandes presas, los cuales derivan de un modelo de gestión del agua, en donde, en la mayoría de los casos, no se toman en cuenta las afectaciones ocasionadas en las regiones de extracción y embalse (Casillas Báez, 2019, p.188; Gómez Fuentes, 2016, p.103). La construcción de presas no representa un conflicto en sí mismo, pues para que este se dé, es necesaria la oposición de uno o varios actores (individuales o colectivos). La conciencia de que ocurre una injusticia social es lo que, en primera instancia, genera una acción social (Tetreault, 2019, p.45). Si la acción de un actor representa objetivos incompatibles para otro, entonces, podemos hablar de un conflicto (Entelman, 2002:49).

Históricamente, desde que se construyen grandes presas en México, es decir, desde finales de la década de 1940, han existido conflictos. Sin embargo, la construcción de grandes proyectos hidráulicos no siempre ha generado conflictos de orden público o de gran visibilidad. Anteriormente, los conflictos eran acallados y gestionados desde las estructuras organizativas de poder del propio Estado, que reconocía y empleaba diversas estrategias para que los conflictos no llegaran a la organización social y la politización de los afectados, evitando así el cuestionamiento público de los proyectos (Gómez Fuentes, 2022). De manera que los proyectos de grandes presas la mayoría de las veces, por no decir que siempre, llegaban a su conclusión, a pesar de una gran cantidad de impactos y de injusticias a las comunidades afectadas, pero sin grandes conflictos que impidieran la terminación de las obras.

En México podemos reconocer que el inicio de los conflictos por la construcción de grandes presas, comenzó en la década del 2000. En ese periodo confluyen varios factores que dan pie a que afloren una gran cantidad de conflictos socioambientales en el país, entre ellos los ocasionados por la construcción de presas y la defensa de los ríos. A nivel internacional en

el 2000 se publica el informe de la Comisión Mundial de Represas, el cual presentaba un recuento de las afectaciones ocasionadas por las grandes presas construidas con financiamiento del Banco Mundial. La realización de dicho informe gestó las bases organizativas de un movimiento internacional anti represas, que en México tuvo eco con la conformación del Movimiento Mexicano de Afectados por Presas y en Defensa de los Ríos (MAPDER), el cual se creó en el 2004 con la confluencia de varias comunidades y pueblos amenazados por proyectos de presas en el país (Gómez Fuentes, 2015: 8-9). En el 2006, México fue sede del IV Foro Mundial del Agua, que, en su versión alternativa, convocó a afectados, activistas, organizaciones y expertos, que con su presencia impulsaron y fortalecieron diferentes procesos organizativos que, de manera incipiente, se venían estructurando en el país.

Dentro de la política mexicana, un elemento más que permitió el surgimiento de las conflictividades socioambientales en México, fue el inicio del gobierno del presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006). Por primera vez en más de 70 años, México tenía un presidente de alternancia. La política de Vicente Fox abrió una coyuntura importante en la que surgieron una serie de conflictos del orden socioambiental, así como la conformación de movimientos sociales de afectados, que demandaban la cancelación de los proyectos que el mismo gobierno impulsaba como parte de una política macroeconómica neoliberal, que, desde esta perspectiva, empujaba el desarrollo nacional (Gómez Fuentes, 2015: 10).

De manera que, podemos reconocer que han ocurrido varios conflictos por la construcción de presas en México, siendo las comunidades rurales e indígenas las más afectadas (Domínguez Serrano, 2019, p.21). Además de las cuestiones estructurales y coyunturales antes mencionadas, este tipo de conflictos en contextos particulares se deben a distintos motivos, tales como la falta de compensaciones comprometidas e incumplimiento de acuerdos por organismos de los gobiernos; afectaciones a comunidades que viven río abajo de donde se plantea construir las obras; pérdida de biodiversidad y daño ambiental;

falta de provisión de agua potable en comunidades locales; y el desplazamiento, con desalojo forzado; y pérdida de tierras a causa del embalse de la presa (McCulligh y Tetreault, 2017, p.355; Villagómez Velázquez, y Gómez Martínez, 2020: 10). Pero, sobre todo, a consecuencia de una gran cantidad de injusticias y violaciones a derechos humanos de los pueblos y comunidades directamente afectadas.

Durante los años de vigencia y desde diferentes puntos de vista, el conflicto por la presa El Zapotillo parecía irresoluble. Sin embargo, al darse la solución de una forma en la que nadie nunca vislumbró, surgieron analíticamente algunas preguntas: ¿Por qué El Zapotillo y por qué no otros conflictos? ¿Cuáles fueron los componentes que posibilitaron la resolución? ¿Por qué en este gobierno y no en otros? De manera que metodológicamente la pregunta de investigación que se busca responder este trabajo es ¿Cómo se construyó la resolución del conflicto de la presa El Zapotillo? Por lo que, el objetivo general es analizar el proceso de resolución de conflicto de la presa El Zapotillo, todo ello enmarcado en una temporalidad que va desde la entrada del gobierno de AMLO a finales de 2018, hasta que se dio formalmente la resolución el 10 de noviembre del 2021. Sin embargo, a pesar de que el análisis se centra en esta temporalidad, se retoman datos contextuales anteriores que nos ayudan a comprender el origen del conflicto.

Metodológicamente el artículo se sustenta con base en el trabajo de campo realizado durante los meses de agosto a noviembre de 2022 en Temacapulín, así como en dos entrevistas a actores claves presentes en el proceso de resolución. La primera realizada a Claudia Gómez Godoy, adscrita a la Comisión Nacional del Agua (Conagua) y encargada del gobierno federal de la presa El Zapotillo y del Plan de Justicia.

La segunda realizada a Claudio Figueroa del Área de Defensa del Territorio del Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC). Para el sustento cronológico se realizó un seguimiento de prensa, con lo cual se construyó una base de datos, que sirvió justamente para el seguimiento de hechos. Además, se identificaron y se retomaron las versiones estenográficas de las visitas del presidente AMLO a las comunidades, publicadas por el gobierno de México. Finalmente, es importante indicar que este trabajo forma parte de una investigación más amplia dentro del proyecto de investigación titulado “Diagnóstico, identificación y análisis de los impactos y afectaciones ocasionadas por la presa El Zapotillo y la elaboración conjunta de una estrategia de resarcimiento”, el cual se inscribe dentro de los Programas Nacionales Estratégicos (PRONACES) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). El proyecto consta de tres etapas, en tres años y busca el acompañamiento de las comunidades en la ejecución del Plan de Justicia y la generación de análisis académicos que ayuden a comprender la realidad del proceso post conflicto.

Consideraciones teóricas sobre el análisis de los conflictos

El análisis del proceso de la resolución del conflicto por la presa El Zapotillo, se realizó de acuerdo con la Teoría de Conflictos propuesta por Remo F. Entelman (2002). Para este autor, el conflicto de cualquier tipo es una “especie o clase de relación social en que hay objetivos de distintos miembros de la relación que son incompatibles entre sí” (Entelman, 2002, p.49). En la siguiente tabla se muestran los elementos que se consideraron durante el análisis de la resolución del conflicto propuestos por Entelman.

Tabla 1.
Elementos del conflicto

Elementos del conflicto	Descripción
Actores	Se distinguen entre dos grandes grupos: actores individuales y actores sociales. Dependiendo del tipo y actores involucrados en el conflicto, se determinará el tipo de actores.
Objetivos de los actores	Se distinguen tres tipos de objetivos: 1) concretos, 2) simbólicos y 3) trascendentes.
Poder de los actores	El poder desde la Teoría de Conflictos, se entiende como el “conjunto de recursos de cualquier índole de que dispone cada actor, o cree disponer para procurar su objetivo”.
Terceros en el conflicto	Entelman distingue dos tipos de terceros en el conflicto: 1) los terceros que intervienen en la resolución del conflicto, entre estos se encuentran los que cumplen función de juez, árbitro, moderador o mediador; y 2) los terceros que participan en el conflicto y que cumplen la función de disuasores, persuasores y protectores.
Variables conflictuales	Se refieren a los aspectos que se pueden distinguir de la interacción conflictiva y pueden explicar tanto las conductas de cooperación como las de conflicto. Estos aspectos son díadas que son dinámicos y pueden cambiar conforme el conflicto se desarrolla: 1) acuerdo y desacuerdo, 2) actos positivos y actos negativos, 3) amistosidad y hostilidad.

Fuente: Tabla de elaboración propia, con base en Entelman (2002).

Uno de los puntos que discute Entelman es que la Teoría de Conflictos busca aquellos elementos que son universales a cualquier tipo de conflicto. Ante la complejidad de las relaciones sociales y su dinámica, parece imposible que una propuesta teórica “general” de un fenómeno abarque las particularidades. En el caso de este estudio, consideramos incluir una figura que no se encuentra de manera explícita en la Teoría de Conflictos. Esta figura es una subcategoría de los actores y que diferenciaremos entre aquellos que son principales y secundarios (Entelman, 2002:44). Si bien, Entelman considera que los terceros en los conflictos, con el tiempo y debido al “magnetismo conflictual” pueden terminar por apoyar a un bando, en el conflicto de El Zapotillo, se identifican posturas bien definidas desde el inicio del conflicto y que se mantuvieron estables hasta la entrada del gobierno encabezado por AMLO.

En un inicio podríamos hablar de un actor colectivo formado por tres actores (también colectivos), que serían la Conagua (el actor de mayor poder), el gobierno del estado de Jalisco, junto con la Comisión Estatal del Agua (CEA) y el gobierno de Guanajuato con un mismo objetivo (sí o sí, construir la presa). La Conagua, de alguna manera, una vez que el presidente AMLO decide la resolución del conflicto, públicamente mostró un cambio de actitud y apertura a trabajar para encontrar soluciones técnicas, opuesto a lo que ocurría en administraciones anteriores. En cambio, las posturas de los gobiernos y de las agencias estatales del agua se mantuvieron en la misma línea. Debido a esta particularidad, entendemos que los actores principales fueron el Comité Salvemos Temacapulín, Acasico y Palmarejo³ y el gobierno federal a través de la Conagua, mientras que los actores secundarios fueron los múltiples actores colectivos, hayan sido asociaciones, grupos de investigadores/académicos, empresarios o gobiernos estatales y municipales que se pueden identificar con uno de los objetivos de los actores principales.

Distintas visiones de El Zapotillo como conflicto.

Particularmente, en el caso de la presa El Zapotillo se han realizado distintos análisis del conflicto desde una variedad de perspectivas, con una diversidad de conclusiones. Tratando de hacer un breve recuento de los enfoques que identificaron a El Zapotillo como un conflicto, podemos retomar los siguientes.

Desde una visión de la Teoría del Conflicto, López Gaviño (2015, p.184) indica que la resolución por El Zapotillo dependería de la disposición de las partes para intercambiar datos y establecer un diálogo para concretar las demandas, ya que el conflicto se caracterizó por la opacidad de la información, particularmente por las agencias gubernamentales. Además, señala la importancia de la figura de un mediador, puesto que, en ese momento el conflicto se tornaba de tipo adversarial, donde los actores en conflicto luchaban por sus objetivos y solo podría haber un ganador y un perdedor lo que dificultaba el diálogo entre ellos (López Gaviño, 2015: 181-184). Por otro lado, en el análisis realizado por Pacheco-Vega (2017) se denomina al conflicto de El Zapotillo como “intratable”. Las razones principales para tal denominación se basaron en que el conflicto tenía un tiempo de resolución largo, en donde no parecía haber solución en el corto o mediano plazo. Además, existía disparidad de poder entre los actores y perspectivas diferentes lo que provocaba la incompatibilidad de objetivos (Pacheco Vega, 2017: 221). Ambas posturas se ubican en los años más álgidos del conflicto en donde real y analíticamente, no se identifica cuál podría ser una posible solución.

Desde el ámbito legal, Cabrera Hermosillo (2019: 52-59), indicó la necesidad de la regulación de los trasvases de agua entre cuencas, ya que el vacío legal en esta área ha provocado que la autoridad pueda gestionarlos de manera discrecional, como en El Zapotillo, donde el objetivo era llevar agua de una cuenca a otra, sin consultar a las comunidades afectadas. También se ha analizado las acciones legales de las comunidades en torno a El Zapotillo y los factores que han determinado su efectividad. Por ejemplo, Ruiz Ortega (2019: 347) señaló cuatro factores que han contribuido al éxito de la movilización legal, como son, una amplia estructura de apoyo, la apropiación de terminología jurídica y del discurso de derechos humanos, la combinación entre tácticas legales, políticas y acciones directas de las comunidades, y por parte de los promotores de la presa, las omisiones legales y administrativas cometidas a lo largo del proceso.

Otros autores han señalado como el conflicto es causado por un modelo deficiente de gestión del agua,

particularmente en las ciudades, puesto que, esto provoca una creciente demanda que busca solucionarlo a través de la construcción de presas y el traslado de agua de una región a otra, contribuyendo al surgimiento de conflictos sociales en diferentes regiones del país (Casillas Báez 2019,: 188-190; González Pérez, Jalomo Aguirre y Lizcano Caro 2019: 253; Lezama-Escalante 2018: 81).

En otros análisis, se ha hecho evidente el trauma psicosocial que se ha generado en las comunidades debido al conflicto (Delgado Rodríguez, 2020), así como las fallidas estrategias de reubicación, que como todo el proceso está plagado de irregularidades y opacidad (Soto Rivas, 2021).

En otro estudio realizado por Tagle Zamora (2023, p.p. 271-276), se analizó uno de los principales argumentos a favor de la presa, que era asegurar el uso para consumo humano en la ciudad de León, Guanajuato, que se veía amenazado por el estrés hídrico en la región. Tagle Zamora, descarta que la construcción de la presa tenga como objetivo principal proveer agua para consumo humano, en cambio, señala la mercantilización del agua debido al expansionismo inmobiliario y su uso en la industria y comercio de la región.

En un análisis realizado por Briseño Ramírez (2021) se señala la necesidad de que tanto promotores, como detractores del proyecto, dejen de lado el tinte político en las declaraciones, llegando a mencionar que:

Los detractores del proyecto utilizan argumentos *ad hominem* y descalificaciones sin fundamento que persiguen rentabilidad política más que encontrar una solución real a los problemas. Se plantean soluciones simplistas, faltas de sustento, que provocan largos debates infructuosos que solo generan desgaste y frustración. (Briseño Ramírez, 2021.:17)

A pesar de todo lo anterior, las comunidades directamente afectadas: Temacapulín, Acasico y Palmarejo, después de más de 15 años de resistencia en contra de la construcción de El Zapotillo, llegaron a un acuerdo de reparación de daños con el Estado mexicano (González Valencia, 2021). Una característica particular en la resolución del conflicto, es que se

³En algunas ocasiones se nombrará únicamente Comité y en otras se nombrará el nombre completo: Comité Salvemos Temacapulín, Acasico y Palmarejo.

implementó una política pública de abajo hacia arriba, que se fundamentó en la participación activa de las comunidades (Escobar Neira, 2022: 2) y donde se resolvió con una solución novedosa que no se vislumbró durante más de 15 años de conflicto y que benefició tanto a las comunidades como al Estado mexicano.

Lo anterior, genera un gran interés desde el análisis de conflictos, pues analizar el proceso de resolución nos permitirá conocer los actores involucrados, sus posturas ante el conflicto, los recursos utilizados y los procesos que se dieron durante esta etapa. El caso de la presa El Zapotillo no solo servirá como un antecedente de pedagogía de resistencia (Rodríguez Martínez y Sánchez Barreto, 2022), sino también de pedagogía de éxito de una lucha ante un conflicto que llegó a ser catalogado como intratable (Godínez-Madrigal, Cauwenbergh y Zaag 2020; Pacheco-Vega, 2017).

Antecedentes 2005-2018

La presa El Zapotillo fue un proyecto que surgió en el 2005, tras la cancelación de la presa San Nicolás, la cual también se construiría sobre el río Verde, en la región de Los Altos, en Jalisco. El 1 de diciembre de 2005, el gobierno federal encabezado por Vicente Fox Quesada a través de la Conagua, el gobierno de Jalisco, con Francisco Ramírez Acuña (2001-2007), y el gobernador de Guanajuato, Juan Carlos Romero Hicks (2000-2006), suscriben un acuerdo especial sobre las aguas superficiales del río Verde, para la construcción y operación de la presa El Zapotillo, con una cortina a 80 metros de altura (Conagua, 2012:16-20). Con dicha altura se afectarían directamente tres pueblos: Palmarejo, Acasico y Temacapulín. En este último se comprometía como solución técnica, la construcción de diques para evitar su inundación (Conagua, 2012: 20-21).

Más adelante en el 2007, el proyecto original fue modificado y se firmó un Convenio de Coordinación entre el gobierno de Jalisco, con Emilio González Márquez (2007-2013), el gobierno de Guanajuato al frente de Juan Manuel Oliva Ramírez (2006-2012) y la Conagua con el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), con el objetivo de subir la altura de la cortina de la presa a 107 metros. Además, formalmente el gobierno de Jalisco a través de la CEA,

determina su participación en el proyecto y toma a su cargo la responsabilidad de elaborar los estudios de factibilidad social para una nueva altura, con la inundación definitiva de Temacapulín y su reubicación (Conagua, 2012: 22-25).

A pesar de que desde el 2005 está documentada la primera manifestación de rechazo de la presa El Zapotillo por parte de los pobladores de Temacapulín (Mural, 16/6/2005), formalmente la estrategia organizativa de los pueblos afectados comenzó en el 2008. Se pueden identificar básicamente tres sucesos que dieron pie a la organización: 1) en junio de 2008, después de la realización en Temacapulín del V Encuentro del MAPDER, se conformó el Comité Salvemos Temacapulín, Acasico y Palmarejo; 2) inició el acompañamiento a las comunidades por parte de organizaciones como el IMDEC y el Colectivo COA, después llamado Colectivo de Abogad@s, y 3) inició la defensa legal de los afectados con diferentes juicios de amparo ante distintos juzgados en Jalisco (Gómez Fuentes, 2016:111). Con la creación del Comité y su incursión en el MAPDER, comenzó la vinculación de los afectados por El Zapotillo con otros conflictos por presas en el ámbito nacional e internacional.

Además de lo anteriormente señalado, a grandes rasgos se pueden identificar algunas acciones y sucesos que durante varios años marcaron la trayectoria del conflicto por la presa El Zapotillo. Sin duda, uno de los periodos más álgidos del conflicto fue durante los gobiernos panistas de González Márquez en Jalisco y Felipe Calderón en el ámbito federal. Particularmente, González Márquez durante su gestión como gobernador, mostró una actitud insensible y poco atenta, haciendo declaraciones que molestaron a los afectados. El 23 de mayo de 2008, el gobernador de Jalisco declaraba que iban a construir casas “poca madre” en menos de tres meses, que todos los afectados se beneficiarían de los proyectos turísticos, que el templo de la Virgen de Los Remedios sería removido “piedra por piedra”, y que ya no sería necesaria la tierra para sembrar, ya que se sembraría en invernaderos (Espinoza Saucedo y Gómez Godoy, 2012: 34). Por su parte, la actitud y las acciones de funcionarios de la CONAGUA y de la CEA, tampoco ayudaron a la gestión favorable del conflicto y ahondaron las ofensas y las diferencias

con los afectados. A pesar de que los afectados iniciaron y mantuvieron una oposición social constante en varios frentes, en octubre de 2009 comenzó la construcción de El Zapotillo.

Una de las acciones de mayor radicalidad por parte de los afectados, fue la toma de la presa en marzo de 2011. Integrantes del Comité Salvemos Temacapulín Acasico y Palmarejo, acompañados de miembros del MAPDER durante varios días se establecieron en las instalaciones de las obras. Después de seis días el Comité, el gobierno de Jalisco y la Conagua, se plantearon cuatro mesas de diálogo y lo que podría haber sido el inicio de la resolución del conflicto (Espinoza Saucedo y Gómez Godoy, 2012, p. 60-62). La cuarta mesa, llamada resolutive, “el gobierno lució desinformado y sin ganas de resolver el problema de la presa El Zapotillo. El subsecretario de gobernación [del estado de Jalisco] advirtió: ‘Es una obra que habrá que continuar’, además de lanzar amenazas contra los opositores” (Espinoza Saucedo y Gómez Godoy, 2012: 62). A pesar de haber iniciado el diálogo, las posiciones de ambas partes siguieron siendo contrarias y radicales. La percepción de los afectados era que el gobierno había sacado provecho para legitimar públicamente la participación de la gente y la consulta de la obra (Boletín de prensa No 6, Temacapulín, Jalisco).

En junio de 2012, la Conagua y la CEA indicaron que la presa tenía un avance del 45 por ciento de construcción y argumentaron que estaría para finales de 2013 (Mural, 5/6/2012). González Márquez no logró ver concluida la presa y el proyecto quedó bajo la gestión del siguiente gobernador. En Jalisco, después de varios años regresó un gobierno priista al frente de Jorge Aristóteles Sandoval Díaz (2013-2018), y en el gobierno federal el priista Enrique Peña Nieto (2012-2018) (Gómez Fuentes, 2018: 71).

Durante el periodo de Aristóteles Sandoval y de Enrique Peña, se pueden destacar particularmente tres hechos significativos del conflicto. El 6 de agosto de 2013, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), invalida la presa con una cortina a una altura de 107 metros. La Controversia Constitucional fue interpuesta en el 2012 por diputados de la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, en la que se solicitaba la invalidación del Convenio de Coordinación firmado el 16 de octubre de 2007 entre

los gobiernos de Jalisco, Guanajuato y el gobierno federal, para la modificación de la presa El Zapotillo a una altura de 107 metros, y, por lo tanto, la inundación definitiva de Temacapulín. De manera que, el fallo de la SCJN representó un importante triunfo para los afectados y, técnicamente, paró la construcción de la cortina de la presa a una altura de 80 metros (Gómez Fuentes, 2016).

Un segundo hecho a destacar fue la contratación de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) por parte del gobierno de Jalisco. Originalmente y desde la candidatura, Aristóteles Sandoval ofreció la no inundación de Temacapulín. Sin embargo, ya como gobernador, una de las acciones más controvertidas por parte del gobierno de Jalisco en el tema de la resolución del conflicto por El Zapotillo, fue la contratación de la UNOPS a finales de 2014. La idea de contratar a esta empresa fue la de generar estudios técnicos-científicos sobre El Zapotillo que dieran sustento a las decisiones políticas de su gobierno. Para Aristóteles Sandoval la UNOPS sería la instancia que resolvería el conflicto. La contratación de dicha empresa, la presentación del informe final, así como el objetivo tan ambicioso de que la UNOPS resolviera el problema, fue sumamente criticada por la comunidad de expertos y generó una significativa incomodidad y molestia entre los habitantes de los pueblos directamente afectados.

Por otra parte, durante la gubernatura de Sandoval Díaz se presentó la suspensión de El Purgatorio. En septiembre de 2016, la Conagua y la CEA informaban que la presa estaba suspendida desde julio de ese año. La empresa que ganó la licitación presentó problemas económicos, lo cual revelaba fallas en la contratación, a pesar de la solvencia económica que mostró la constructora ante las autoridades estatales (El Informador, 20/09/2016). Además, se argumentaban problemas de financiamiento, ya que la federación incumplió con el recurso pactado, por lo tanto, la CEA como instancia responsable de su ejecución, tomó la decisión de suspenderla hasta la llegada de los recursos (El Informador, 19/09/2016). El 27 de marzo del 2018, el director de la Conagua, Roberto Ramírez de la Parra, durante la entrega del compromiso presidencial CG-231, informó que se suspendían las obras en El Zapotillo.

La obra quedaría en 80 metros y el futuro de la obra y de las localidades de Temacapulín, Acasico y Palmarejo, quedaría en manos de la siguiente administración (La Jornada, 28/03/2018). De esta manera, quedaron sepultados los intentos de la administración federal con Enrique Peña y estatal con Aristóteles Sandoval de concluir una obra, la cual para ese momento llevaba 13 años de conflicto. A finales del 2018, asumió la gubernatura de Jalisco Enrique Alfaro Ramírez (2018-2024). En años previos, siendo alcalde de Guadalajara y candidato a gobernador por Movimiento Ciudadano, Enrique Alfaro mantuvo una posición a favor de los afectados y de alguna manera, una oposición a la presa El Zapotillo, con una postura crítica a las acciones de los gobiernos de Aristóteles Sandoval y Enrique Peña. Sin embargo, la posición cambió una vez siendo gobernador. Durante los primeros meses de 2019, el gobierno de Jalisco declaraba estar buscando soluciones técnicas al problema de abastecimiento de agua a la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), sin que formalmente se ofreciera una declaración oficial acerca de la postura frente a los pueblos afectados. Para ese momento la única certeza era que la presa quedaba a una altura de 80 metros, con lo cual no quedaba comprometido el reparto de agua para Guadalajara y sus municipios vecinos.

Cronología del proceso de resolución

Como ya se mencionó, el análisis está centrado en las condiciones y trayectoria del proceso de resolución de la presa El Zapotillo, por lo que, para fines del presente artículo, nos enfocaremos en lo ocurrido a partir de la entrada del gobierno de AMLO, hasta la resolución formal del conflicto. De momento, no se abordarán las cuestiones propias que tienen que ver con el postconflicto y con las acciones realizadas en el Plan de Justicia. En la siguiente cronología del proceso de resolución se presentarán las acciones que se realizaron por los diversos actores incluidos en el conflicto y que contribuyeron o entorpecieron el proceso de resolución.

Tabla 2.
Cronología del proceso de resolución

Fecha	Eventos y acciones
2018 1 de diciembre	Inicio del gobierno encabezado por AMLO.
2019 diciembre-febrero	Pláticas de carácter informal entre el Comité y Lázaro Cárdenas Batel, jefe de asesores de asesores del gobierno de AMLO, para pactar fechas de mesas de diálogo.
2019 5 de marzo	Primera reunión entre integrantes del Comité y técnicos asesores, con Cárdenas Batel, Javier Guerrero García, Subsecretario de Gobernación, y personal de la CONAGUA.
2019 29 de junio	Firma del “Acuerdo de entendimiento relativo al aprovechamiento de las aguas del río Verde”, entre el gobernador de Jalisco, Enrique Alfaro Ramírez y el gobernador de Guanajuato, Diego Sinhue Rodríguez Vallejo.
2019 9 de julio	Reunión en la sede de la Secretaría de Gobernación, donde participaron integrantes del Comité, Víctor Toledo Manzur, titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la directora general de la CONAGUA, Blanca Jiménez Cisneros, y Cárdenas Batel.
2019 30 de julio	Víctor Toledo, titular de la SEMARNAT, realiza la primera visita a Temacapulín por parte de un Secretario del gobierno de AMLO.
2019 12 de agosto	Se realiza una reunión entre el presidente AMLO y los gobernadores de Jalisco y Guanajuato. Después de ese encuentro, por primera vez se reúne el Comité con el presidente AMLO en Palacio Nacional.
2019 Del 12 al 14 de septiembre	Se realizaron las “Jornadas hacia una Gestión Integral del Agua en Jalisco, Guanajuato y México: Alternativas para el abastecimiento del agua en sustitución de la Presa El Zapotillo”, en donde estuvieron presentes funcionarios de gobierno, investigadores e integrantes de la sociedad civil.
2021 22 de junio	El Comité gana el Juicio de Amparo 2393/2019, el cual obliga al gobernador de Jalisco a formar mesas de diálogo y a que transparente el “Acuerdo de entendimiento relativo al aprovechamiento de las aguas del río Verde”.
2021 5 de julio	Reunión en la Ciudad de México entre integrantes del Comité, Cárdenas Batel, personal de la Conagua y la titular de la SEMARNAT, María Luisa Albores González. Reunión del gobernador de Jalisco, Enrique Alfaro y AMLO, en Palacio Nacional.

2021 14 de agosto	Primera visita de AMLO a Temacapulín. En esta visita el presidente mencionó que no habría más agua para la ciudad de León, Guanajuato, y se comprometió públicamente a no inundar los pueblos. El director general de la Conagua, Germán Martínez Santoyo, propone puertas electrónicas en la presa. AMLO informa que el director de la Conagua presentará la propuesta formal a los habitantes en una semana y que regresará en un mes para conocer los acuerdos.
2021 21 de agosto	El director de la Conagua acudió a Temacapulín y presentó su propuesta. El Comité informa que se analizará.
2021 septiembre	Durante este periodo se dio cooperación técnica entre los técnicos de la Conagua, y técnicos que apoyan al Comité. Se realizaron mediciones en Palmarejo, el poblado más bajo respecto a la presa. Se determina el nivel seguro, en el cual la presa podría operar sin inundar ningún pueblo.
2021 10 de octubre	Segunda visita de AMLO a Temacapulín. En esa visita el Comité presentó una contrapropuesta a la original presentada por la Conagua el 21 de agosto del 2021. La contrapropuesta consistía en que se realizarán vertederos a la presa, que no estuvieran por encima de los 42 metros de altura y así garantizar la no inundación de pueblos. Además, el Comité presentó su propuesta de Plan de Desarrollo Integral.
2021 27 de octubre	Reunión técnica entre personal de la Conagua y el Comité, donde se expuso la propuesta técnica, derivada del trabajo de la revisión de la contrapropuesta del Comité. En esa reunión se determinó la altura y modificaciones a la presa.
2021 10 de noviembre	Tercera visita de AMLO a Temacapulín. Presentación del “Plan de Desarrollo Integral para los Pueblos de Acasico, Palmarejo y Temacapulín” por parte del gobierno federal. ² En esta visita el presidente AMLO acude con la mayoría de Secretarios de Estado que conforman su gabinete.

Fuente: Tabla de elaboración propia con base en diversas fuentes hemerográficas y entrevistas realizadas por los autores.

El proceso de resolución

El cambio en la presidencia de la república el 1 de diciembre del 2018, fue un factor determinante en la resolución del conflicto. Durante sexenios anteriores, en el conflicto de El Zapotillo, los objetivos de los actores principales, tanto de las comunidades afectadas, como de la Conagua y los gobiernos de Jalisco y Guanajuato, se mantuvieron firmes.

Inicialmente, los afectados de Temacapulín congregados en el Comité, tenían como objetivo principal la cancelación de la presa, con lo cual pugnaban para que la presa no se construyera, y, por lo tanto, que los pueblos no se inundaran. Una vez iniciadas las obras, cuando ya no hubo marcha atrás en su construcción y con un proyecto de presa a una altura 107 metros, el objetivo principal del Comité se enfocó en la no inundación de Temacapulín, y por lo tanto, la cancelación de la presa a 107 metros. Aunque el objetivo de la cancelación de la presa y su desmantelamiento total, siempre fueron parte de sus objetivos. La SCJN falló a favor de los afectados en la Controversia Constitucional y la presa oficial y formalmente debía tener una altura de 80 metros, con lo cual parte de la batalla se había ganado. Por su parte la Conagua, en conjunto con los actores secundarios, tales como el gobierno de Jalisco y Guanajuato, mantenían la intención de poner en funcionamiento la presa, al menos a una altura de 80 metros, terminar de construir el acueducto El Zapotillo-León y poner en funcionamiento todo el sistema de abastecimiento de agua.

²Por parte de las comunidades se le conoce como “Plan de Justicia para la Reparación Integral de los Daños de los Pueblos Campesinos de Acasico, Palmarejo y Temacapulín”, en su versión corta se le conoce como “Plan de Justicia”

Entonces, ¿Qué cambió una vez que entra una nueva administración a la presidencia de la república? Con base en las variables de la conducta conflictiva propuestas por Entelman (2002:180-186), podemos determinar que la variable de amistosidad vs hostilidad, fue la dimensión predominante en la relación entre los actores con una inclinación clara hacia la hostilidad. Esto ocurrió debido a los múltiples actos negativos, tales como violaciones a derechos humanos, engaños, ocultación de información y hostigamiento realizado por parte de las agencias gubernamentales en contra de los habitantes de las comunidades afectadas desde el inicio del proyecto. Esto provocó entre los afectados, una gran desconfianza hacia el Estado y, en consecuencia, desacuerdos en torno al conflicto, debido a las incompatibilidades de los objetivos de los actores.

El triunfo de AMLO y su llegada a la presidencia en diciembre de 2018, implica la entrada de un nuevo actor que fue determinante en la resolución del conflicto. Anteriormente, formalmente ningún presidente se había involucrado directamente con El Zapotillo. Las acciones y la toma de decisiones venían de los directivos de la Conagua, entendiendo que el papel de esta instancia, oficialmente es la administración del agua en el país. La figura de AMLO representa la integración de un tercero que interviene directamente en el conflicto, con mayor poder o jerarquía que cualquiera de los actores principales y secundarios de cualquier grupo. Aquí la variable del conflicto predominante sigue siendo la de amistosidad vs hostilidad, pero con una dirección hacia la amistosidad.

Por su parte, las comunidades afectadas, especialmente Temacapulín, que había estado sosteniendo una lucha durante más de 15 años, se encontraba en una situación de desgaste:

En ese momento la comunidad estaba desgastada, la mayoría de los jóvenes enfermos, la mayoría de los adultos mayores enfermos, las señoras muy desgastadas con temas físicos, psicosociales muy fuertes. Los liderazgos importantes de Temaca, estaban mal, todos. Esos liderazgos, era un grupo que anímicamente, físicamente, económicamente, estaban bajo un desgaste muy fuerte. Yo siento que en ese momento era muy claro que ya no había las

condiciones para seguir resistiendo. O aventarte a decir, bueno si resististe a Fox, a Calderón y a Peña Nieto, puedes resistir a AMLO. (Gómez Godoy, 2023)

Con lo cual, por una parte, existía la necesidad de poner fin a la lucha, y comenzar otra etapa, aunque no todos opinaban lo mismo. Algunos consideraban que la lucha podía seguir y continuar hasta la cancelación total del proyecto, con la demolición de la presa. Fue un debate interno muy profundo, que puso en conflicto, en este caso, a Temacapulín, al ser la comunidad que se había sostenido en pie durante tantos años.

Un factor que impactó positivamente, fue la relación de las comunidades afectadas, especialmente de Temacapulín con AMLO, la cual se construyó a través de los años, desde que AMLO, como precandidato y candidato, visitó en tres ocasiones Temacapulín y mostró apoyo hacia las demandas de los afectados, comprometiéndose a la no inundación de los pueblos y la cancelación de la presa si llegaba a la presidencia⁵. Las acciones positivas y la disposición del gobierno del gobierno a entablar el diálogo, comenzaron desde los primeros meses de la administración actual, cuando el Comité envió una carta a principios de diciembre de 2018 para iniciar mesas de diálogo y la respuesta fue favorable. Las conversaciones iniciaron con el jefe de asesores de la presidencia, Lázaro Cárdenas Batel. Al inicio, se contemplaba que las mesas de diálogo se realizaran en una semana y se llegara a una resolución rápida. La propuesta fue rechazada por el Comité y se propuso otra metodología, que contemplaba la exposición de puntos de vista de los diferentes actores involucrados: la Conagua, el gobierno de Jalisco y Guanajuato y el Comité (Gómez Godoy, 2023).

En la primera mesa de diálogo en oficinas de la Secretaría de Gobernación, el 5 de marzo de 2019, se presentaron informes por parte del Comité y por expertos acompañantes, sobre las irregularidades del proyecto; los impactos sociales y ambientales; lo relativo a las violaciones a los derechos humanos de las comunidades afectadas. De manera paralela, integrantes del Comité y algunos aliados, estudiaban soluciones alternativas al abastecimiento del agua en la ZMG. En ese mismo año, los gobernadores de Jalisco y Guanajuato firmaron el “Acuerdo de enten-

⁵Vistas de AMLO a Temacapulín. Primera visita: 5 de febrero de 2009. Segunda visita: 16 de abril de 2010, acompañado de 10 senadores y 20 diputados. Tercera visita: 15 de septiembre de 2017 como candidato a la presidencia de la república.

dimiento relativo al aprovechamiento de las aguas del río Verde”. Este acto negativo generó dudas y desconfianza por parte del Comité y aliados hacia el gobierno federal.

Sin embargo, el 12 de agosto de 2019, en la primera reunión que tienen integrantes del Comité con AMLO en Palacio Nacional “[...] el presidente dice dos cosas: nombra una comisión y dice: ‘una, no vamos a demoler la presa, porque ya hay una inversión ahí generada que hay que respetar, y la otra no vamos a hacer un desalojo forzado. Entre esas dos se tiene que encontrar una solución’” (Gómez Godoy, 2023). El presidente AMLO reitera su compromiso de no inundar los pueblos y la invalidez del acuerdo que realizaron los gobernadores, pues en ese momento, la federación era la que tomaba las decisiones relevantes en el conflicto. Era la primera vez que un presidente de la república recibía a las comunidades afectadas por El Zapotillo y entablaba el diálogo de manera directa.

Un elemento importante para destacar es que, al cancelarse la presa a 107 metros de altura, la participación del gobierno de Jalisco queda fuera, ya que, al no haber formalmente compromiso de reparto de agua para la ZMG, no hay acuerdo de colaboración. Durante gran parte de los años del conflicto, la CEA gestionaba y estaba al frente de todo lo relacionado con el desalojo de Temacapulín y su tentativa inundación. De manera que en esa nueva ecuación el gobierno federal toma el control total de la resolución del conflicto, considerando al gobierno de Jalisco, pero tomando las decisiones más importantes. Bajo esta nueva situación, es de suponerse que el gobernador Enrique Alfaro tuviera molestia y estuviera en desacuerdo con las decisiones técnicas respecto a la presa.

En este punto, podemos observar que la alianza que en otros momentos hubo entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y grupos empresariales no era tan clara, o por lo menos no estaba claramente dibujada. Los gobiernos de Jalisco y Guanajuato hacían su juego político paralelo a las negociaciones que realizaba el Comité y el gobierno de México. Si bien se mantenían reuniones con las agencias federales y el Comité, todavía no había una solución factible al conflicto, ¿cómo se puede explicar esto?

A partir de la voluntad política del presidente AMLO de iniciar el proceso de resolución del conflicto, se puede identificar un cambio de actitud por parte de funcionarios del gobierno federal, especialmente de la Secretaría de Gobernación y de la Conagua. Haciendo un énfasis en algunos detalles, podemos identificar que la actitud de los funcionarios que representaban la Conagua cambió, pues de caracterizarse por la hostilidad, ahora, de alguna manera, o por lo menos por mandato del presidente, había apertura, cordialidad y atención a los afectados. Un cambio que no pasó desapercibido por los integrantes del Comité y las organizaciones que los acompañaban: “Con el cambio de administración, también hubo un cambio enorme en la actitud de los funcionarios hacia los pobladores. O sea, ahí le bajaron muchísimo ese hostigamiento y esas burlas constantes que habían sido en otros procesos anteriores (Figuerola, 2023).”

La instancia federal clave en el conflicto, la Conagua, aunque había un cambio en la actitud de los funcionarios, los objetivos parecían no haber cambiado en aquel momento:

Se empieza a tener ese acercamiento, pero la directora de la Conagua, Blanca Jiménez, pues si trae la postura de que el proyecto tiene que continuar. Tiene, yo me imagino, [...] un acercamiento con el presidente para decirle que hay una gran inversión ahí. [...] de la importancia del proyecto. De que en realidad los que se oponían eran un grupo minoritario. Eso es como el argumento oficial que le llega al presidente (Gómez Godoy, 2023).

El único cambio importante que sufrió la Conagua al inicio del gobierno de AMLO, fue el nombramiento de Blanca Jiménez como directora. Prácticamente todos los subdirectores designados por el gobierno anterior permanecieron en sus cargos. La mayoría de los servidores públicos colaboraron en los gobiernos de Felipe Calderón y de Enrique Peña. Se identifica que la estructura de altos mandos en la Conagua, seguía siendo la misma a la de las administraciones anteriores:

Ella [Blanca Jiménez] no había cambiado a ningún subdirector. Se había quedado con puros subdirectores de la administración anterior. O eran priistas en su mayoría o panistas. [...] Ellos eran los que seguían gobernando en la CONAGUA. Entonces, para ese grupo no había otra alternativa, era El Zapotillo y no hay nada que hacer. (Gómez Godoy, 2023)

Por otro lado, el titular de la SEMARNAT en aquel momento, Víctor Toledo se percibía como un aliado de los afectados. Fue el primer alto funcionario del gobierno federal en visitar Temacapulín (30 de julio de 2019). En esa visita, después de escuchar a los pobladores y en audiencia pública, expresó: “El acto más irracional que yo podría registrar, sería que este pueblo desapareciera”. En ese momento del proceso de resolución, podemos identificar que la posición de ciertos funcionarios clave, como el secretario de la SEMARNAT y de la directora de la Conagua eran incompatibles. Por una parte, había voluntad del presidente AMLO de que se diera una solución al conflicto, pero la Conagua, se mantenía insistente en mantener el proyecto en su concepción original y era un actor que se conservaba ambiguo en torno al conflicto:

Entonces ahí, pues era ese doble juego, la SEMARNAT con Víctor Toledo⁶, más de parte de los pueblos y Blanca [Jiménez] jugando ahí como un doble papel, pero siempre muy cercana a Guanajuato. Blanca [Jiménez] siempre tuvo ahí, como mucho contacto con Guanajuato y como que jalaba un poco más hacia ese lado. Pero sin tomar decisiones, ahí siempre respetando. (Figueroa, 2023)

Por otra parte, los encargados de llevar el diálogo con los afectados, es decir, la oficina de asesores del presidente, se mantenían a la expectativa, ya que, hasta ese momento, la opción que se había planteado eran las mesas de diálogo y de trabajo con las comunidades. De manera que podemos observar que el juego político interno entre las agencias federales, no permitía un avance claro, y se estaba a la expectativa de las instrucciones indicadas desde la presidencia.

El 2019 transcurrió con reuniones que, hasta ese momento, no mostraban una salida clara al conflicto. Llegó el 2020 y con ello la pandemia del Covid-19. Durante ese año, los esfuerzos del gobierno se centraron en la gestión de la pandemia y debido a las restricciones de movilidad, no se realizaron reuniones presenciales. Se llegó a proponer desde la oficina de asesores, reuniones virtuales. Sin embargo, dicha opción fue considerada, pero debido a la falta de una conectividad adecuada y eficiente en Temacapulín, el Comité rechazó la posibilidad de que durante este tipo de reuniones se llegaran a acuerdos de carácter resolutivo, por lo que, durante este año, hubo un estancamiento en el avance de la resolución.

Después de más de un año de restricciones por la pandemia, se retomaron las reuniones entre el Comité y el gobierno federal, con nuevos funcionarios entrando a la escena. En la SEMARNAT, ya no se encontraba Víctor Toledo, quien en algún momento se llegó a percibir como aliado de las comunidades. En su lugar fue designada María Luisa Albores González⁷, quien anteriormente no había tenido acercamiento con el conflicto. En cuanto a la Conagua, en septiembre de 2020 se realiza lo que algunos catalogaron como una “limpieza”, y se nombran nuevos subdirectores (El Herald de México, 25/09/2020)⁸. Sin duda, estos cambios dieron pie a la gestación de una nueva forma de percibir el conflicto por la presa El Zapotillo. Mientras anteriormente la culminación de la presa era la única solución posible, los movimientos en la Conagua podrían haber significado cambios en la estrategia de resolución del conflicto..

Más adelante, se dio otro cambio importante en la Conagua, Blanca Jiménez⁹ deja la dirección y en su lugar, entra Germán Martínez Santoyo^{10 11}, quien, junto con los nuevos subdirectores, de alguna manera representan un cambio favorable en la resolución del conflicto:

Víctor Toledo Manzur, fue secretario de la SEMARNAT del 27 de mayo de 2019 al 31 de agosto de 2020.

⁷Desde el 2 de septiembre de 2020, María Luisa Albores González es secretaria de la SEMARNAT.

⁸Los nuevos cargos fueron para Aarón Mastache Mondragón - Subdirector general de infraestructura hidroagrícola; Elena Burns - Subdirectora general de administración del agua; Germán Martínez Santoyo - Subdirector general de administración; Jacinta Palerm Viqueira - Subdirectora general técnica; José Antonio Zamora Gayoso - Subdirector general jurídico; y José Mario Esparza Hernández - Subdirector general de agua potable y saneamiento. Además, se ratificó la dirección de Blanca Jiménez Cisneros (El Financiero, 25/09/2020).

⁹Blanca Jiménez Cisneros, fue directora general de la Conagua del 1 de diciembre de 2018 al 31 de mayo de 2021.

¹⁰Desde el 1 de junio de 2021 Germán Martínez Santoyo fue designado director general de la Conagua.

¹¹Germán Martínez Santoyo, durante la jefatura de gobierno del Distrito Federal de AMLO, de 2001 a 2009 fungió como director general de la Comisión de Aguas del Distrito Federal, del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, así como de Obras y Servicios Urbanos de las delegaciones Gustavo A. Madero y Tlalpan.

Creo que el nuevo equipo que entra con el ingeniero German [Martínez], en donde está la Dra. Helena Burns, Mario Esparza, la Dra. Jacinta Palerm. [...] Yo creo que el nuevo equipo si entra pensando ‘bueno, vamos a ver si hay otras alternativas’. Y yo creo que es muy claro que reciben también la indicación, si, busquen alternativas para que no se inundan las comunidades. (Gómez Godoy, 2023)

Con estos nuevos actores y un cambio en la estructura de la Conagua, el 5 de julio se da la primera reunión del 2021 entre el Comité, personal de la Conagua y la titular de la SEMARNAT. Además, se dio una reunión entre el gobernador Enrique Alfaro y el presidente AMLO. Ambas reuniones fueron en Palacio Nacional. Cabe destacar, que esta vez no acudió el gobernador de Guanajuato a la reunión. En la reunión entre el Comité y funcionarios del gobierno federal, se estableció la metodología para las mesas de diálogo que se dieron en los próximos días. Se realizaron dos mesas, una en la Ciudad de México y otra en Jalisco, en las oficinas de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Durante la realización de estas mesas y sin que concluyeran, de manera sorpresiva AMLO anuncia su visita a Temacapulín. Este anuncio generó incertidumbre en el Comité y los aliados:

Entonces, teníamos muchísimo miedo de que nos estuviera citando allá, para decir, miren la obra ya está, se ha destinado tanto recurso y tratar de convencerlos para una reubicación (Figueroa, 2023). [...] porque por parte de las comunidades se pensó, si ya no iba a haber las mesas de trabajo y el presidente vendrá a hacer una propuesta, nos va a tratar de convencer de la inundación [...]. En algún momento hubo una discusión dentro de la comunidad de sí recibirlo o no. (Gómez Godoy, 2023)

La estrategia interna de recibir al presidente y darle la bienvenida, fue una muestra de disposición al diálogo por parte de las comunidades afectadas. Aunque había miedo y existía la posibilidad de que una vez más un gobernante les diera la espalda, optaron por no radicalizar su postura y recibirlo con una manta que decía “Bienvenido señor presidente, es hora de cumplir”.

El 14 de agosto del 2021, AMLO realizó su primera visita a Temacapulín ya como presidente, en donde reiteró su compromiso de no inundar los pueblos. Comentó que el director de la Conagua, presentaría en una semana, una propuesta que permitiría poner en funcionamiento la presa y que no inundaría los pueblos. Los pobladores comentaron que, si la propuesta implicaba la no inundación de los pueblos, la escucharían. De manera que, el 21 de agosto, Martínez Santoyo acude a Temacapulín y presenta la propuesta la cual consistía en una serie de compuertas electrónicas que se abrirían de manera automática o manual durante temporal de lluvias para que el embalse no rebasará los 60 metros. El comité acordó analizar la propuesta. La propuesta original fue rechazada, puesto que, se mantenía latente el peligro de inundación ya que, al ser las puertas con mecanismos electrónicos o manuales, se prestaba para que ocurriera el error humano y los pueblos se vieran afectados. Además, el embalse a 60 metros no aseguraba la no inundación de Palmarejo (Gómez Godoy, 2023). En conjunto, se realizaron acciones entre técnicos de la Conagua y técnicos aliados del Comité, para determinar niveles seguros de embalse para asegurar la no inundación de Palmarejo. En este punto, se da una serie de conductas de cooperación entre la Conagua y habitantes de los pueblos afectados, algo que fue impensable en procesos anteriores:

Recuerdo hace mucho que estábamos en un convivio en Palmarejo y fueron a recogerme gente de Conagua. Se pasaron del lugar donde me tenían que recoger [...] y Martha salió corriendo por ellos así de ¡hey, aquí estamos! Entonces ya, nos vieron y se bajaron. Cuando llegaron estos dos que eran ingenieros, Martha les dijo, “bueno normalmente corríamos para correr a los de Conagua, ahora corremos para que se vengan a comer”. (Gómez Godoy, 2023)

Analíticamente, podemos identificar que este proceso de cooperación, se realizó bajo políticas de abajo hacia arriba, donde las comunidades tienen un papel activo en la toma de las decisiones en comparación a los procesos donde quien toma las decisiones es el Estado o los actores de mayor poder (Escobar Neira, 2022).

Una vez que se determinó el nivel seguro en el que debería operar la presa, durante la segunda visita de AMLO se presentó la contrapropuesta del Comité. Entre la segunda visita y la tercera, la Conagua analizó la propuesta del Comité y en una reunión en la Ciudad de México se determinó la altura de los vertederos libres, de tal manera que no dependiera de la acción humana para su operación.

La segunda visita de AMLO a Temacapulín, el 10 de octubre del 2021, fue para presentar propuesta técnica de la realización de seis vertederos a la presa, tipo ventanas, a una altura que no rebasara los 42 metros, con lo cual se garantizaba la no inundación de los pueblos. Además, el Comité presenta una propuesta de Plan de Justicia el cual se firmaría posteriormente. Hasta ese momento, la Conagua había trabajado de manera conjunta con los afectados, presentando propuestas y aceptando las observaciones del Comité y de los expertos acompañantes.

El presidente AMLO promete regresar en un mes y firmar los acuerdos. El 10 de noviembre de 2021 es la tercera visita de AMLO.

[El presidente] va a recibir la respuesta de aceptación de propuesta técnica conceptual que se conoce como acuerdo de no inundación. Entonces, [...] se firma entre las comunidades y el presidente el acuerdo de no inundación. Se compone por dos elementos, el acuerdo en sí, que es la aceptación de la solución conceptual, más la construcción de las ventanas vertedoras con no inundación de las comunidades. Se firma un pliego de 15 puntos que se conoce como Plan de Justicia y reparación integral de los daños de los pueblos de Temacapulín, Acasico y Palmarejo. (Gómez Godoy, 2023)

En esa ocasión, el presidente AMLO va acompañado de su gabinete de gobierno, además está presente Pedro Arrojo, Relator Especial sobre los Derechos Humanos al Agua Potable y al Saneamiento de la ONU. El presidente “le ordena al gabinete el cumplimiento de los 15 puntos del plan de justicia y los seis adicionales que se llaman “ruta de seguimiento” (Gómez Godoy, 2023). En esa ocasión el presidente AMLO, nombra a Claudia Gómez Godoy

como encargada del gobierno federal de la presa El Zapotillo y del Plan de Justicia. Originalmente Gómez Godoy, como parte del Colectivo de Abogad@s, fue durante varios años fue acompañante del proceso de lucha y de defensa jurídica, con lo cual se aseguraba el conocimiento y la relación con las comunidades afectadas.

En términos generales, se pueden identificar algunas características que tuvo la solución del conflicto por la presa El Zapotillo y que más allá de lo que las comunidades pudieran haber decidido, fue parte de la toma de decisiones que vino desde el presidente AMLO: 1) no inundar pueblos; 2) la solución técnica con la construcción de vertederos; 3) la aceptación de un Plan de Justicia; 4) el Estado y sus instituciones al servicio de las comunidades; 5) no dar agua a Guanajuato y buscar otras fuentes de abastecimiento; 6) incluir a la ZMG en el reparto de agua de la presa.

Formalmente, el 10 de noviembre de 2021, se reconoce como el día en que se soluciona el conflicto por la presa El Zapotillo, y se inicia una nueva etapa de reparación de daños, con la puesta en marcha del Plan de Justicia. Tuvieron que pasar más de 15 años para llegar a una resolución, que si bien, no canceló el proyecto de la presa El Zapotillo, si se logró la no inundación de los pueblos, la cual era una de las demandas más importantes para las comunidades afectadas.

Reflexiones finales

Una de las reflexiones más importantes al terminar de hacer el análisis sobre el proceso de resolución del conflicto por la presa El Zapotillo, sin duda es preguntarse sobre cuáles son las claves para no generar conflictos sociales por la construcción de grandes proyectos. Además, resulta relevante también preguntarse sobre cuáles son aquellas lecciones que nos deja El Zapotillo, tanto en la gestación y el desarrollo del conflicto, como en su proceso de resolución. Es importante llegar a comprender cuáles son los elementos que podrían estar presentes para la no repetición, y, sobre todo, los aprendizajes que casos como El Zapotillo deja a los gobiernos, sobre las formas en la planeación e implementación de los proyectos y sobre las políticas públicas de construcción de grandes presas.

Organismos como la Conagua o la Comisión Federal de Electricidad, como parte de sus estrategias de construcción de grandes presas, tendrían que hacer un examen riguroso y cuidadoso sobre cómo deben plantearse este tipo de proyectos, siendo sensibles a las necesidades de la gente, al respeto de los derechos humanos de los pueblos, al cuidado de los territorios, y no solamente plantear proyectos desde una visión ingenieril y económica. Una perspectiva distinta, sin duda nos llevaría a replantear el modelo de gestión del agua y el modelo energético del país. De manera que, la premisa desde la cual se parte no puede seguir siendo que, para lograr el abastecimiento de una ciudad o una zona metropolitana, tiene que ser únicamente con la construcción de grandes presas, con la dependencia de cuencas externas, y con el impacto a otros territorios, sino que se deben de tomarse decisiones sobre la gestión y el uso de los recursos dentro de las mismas cuencas, en los mismos territorios.

Una cuestión importante por entender con la resolución del conflicto por la presa El Zapotillo es que, a pesar de que se llega a una solución, el problema del modelo de gestión del agua no se resuelve. No se llega a impactar en el cambio de paradigma del modelo, sino que se toma una solución en la que, de alguna manera, se da el ganar-ganar, sin cambiar la estructura de gestión. Por un lado, el gobierno federal logra la puesta en marcha de un proyecto que tenía varios años parado, en el que se gastaron millones de pesos, mientras que las comunidades afectadas logran la no inundación de los pueblos y el resarcimiento de daños a través de un plan de desarrollo, de lo que se llama el Plan de Justicia. Sin embargo, la problemática de abastecimiento de agua a León y Guadalajara y sus zonas metropolitanas, no se resuelve del todo. Sigue existiendo la posibilidad y la amenaza de que, en cualquier momento, con otros gobiernos, se reviva la idea de la construcción de alguna otra presa, y la historia de Arcediano o El Zapotillo se repitan.

El presidente AMLO no quiso cancelar el proyecto de la presa El Zapotillo y derrumbar la obra, sino que capitaliza lo existente, para dar una solución al abasto de agua y también una solución al conflicto preexistente, negociando con los afectados a través de la fórmula ganar-ganar, en donde el presidente soluciona el conflicto y no inunda pueblos, pero al

mismo tiempo mantiene la obra y atiende el problema del agua en la ZMG, buscando otras opciones para el abasto en Guanajuato.

Por otra parte, un elemento importante a destacar es la situación que vivían los propios afectados. Después de más de 15 años de lucha, las comunidades estaban sufriendo un desgaste físico, emocional, económico y en sus estructuras sociales, que hacía complicado seguir adelante sosteniendo un conflicto. La propuesta de solución llega en un momento en el que organizativamente se necesita tomar la propuesta y aceptarla. Es de dudar que la resistencia de las comunidades se haya podido sostener durante varios años más, durante otros gobiernos. La situación era realmente insostenible, ya que las estructuras organizativas estaban desgastadas, y era difícil continuar.

Particularmente en el caso de la presa El Zapotillo, la voluntad política del presidente AMLO jugó un papel muy importante en la resolución del conflicto. El presidente fue sensible, atendió las demandas de las comunidades afectadas y, sobre todo, cumplió la promesa de resolución del conflicto que había ofrecido desde que era precandidato. El Zapotillo fue un conflicto heredado de otros gobiernos y, por lo tanto, no formaba parte de sus proyectos insignia de su administración, como es el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles o el Tren Maya. En este caso, el mérito que se lleva el presidente AMLO es la resolución de conflictos como el del pueblo Yaqui y el de El Zapotillo, que a pesar de que no fueron problemas propios, les da solución en su gobierno y resuelve lo que por años parecía imposible destrabar. En el caso del pueblo indígena Yaqui se reivindica su derecho al territorio y al agua, y en ambos casos se apuesta por la resolución del conflicto con restitución de daños, y la posibilidad de que en un futuro no se vuelvan a cometer los mismos errores por otros gobiernos.

A partir de una decisión del presidente de México, todas las instancias involucradas, principalmente la Conagua, pero también los gobiernos de los estados de Jalisco y Guanajuato, se alinean para atender la toma de decisión del presidente de la república. De manera que podemos entender que tuvo que llegar

un presidente con voluntad política para resolver el conflicto. Difícilmente si hubiera sido una decisión tomada una vez más desde la Conagua, o desde los gobiernos de los estados, no se hubiera podido llegar una solución de tales características.

En esta ocasión, la Conagua se vio en la necesidad de responder a una orden presidencial, a una orden del máximo líder del país. Sin embargo, se puede reconocer que no necesariamente cambió su paradigma, sus estructuras o sus estrategias de fondo, sino que se sigue pensando como soluciones posibles la construcción de grandes presas. Si el modelo y las estructuras llegaran a cambiar en la Conagua sería el verdadero éxito de los movimientos sociales, sería en éxito total de la resolución de los conflictos. Si la historia y el desenlace de El Zapotillo en un futuro llegan a impactar positivamente en las formas y las estrategias que se utilizan para proyectar y planificar grandes obras, estaríamos hablando de un verdadero éxito. Se puede dudar un poco, pero no está perdida la batalla. La política pública de construcción de grandes presas tiene que cambiar desde la Conagua. Tiene que haber un cambio de paradigma, más sustentable social, ambiental y económicamente, y, sobre todo, de mayor transparencia y respeto hacia los pueblos.

Actualmente la Conagua, al tomar decisiones sobre la construcción de grandes obras hidráulicas en el país, deberá tener en cuenta que las comunidades ya no son las mismas que hace más de cinco décadas, cuando se construían las presas por mandato, en donde los pueblos difícilmente se oponían al Estado y sus designios. Las comunidades actualmente tienen medios de organización y de vinculación con otros colectivos de manera estratégica para la oposición. Además, existe un movimiento social nacional e internacional anti presas, que difícilmente podría aceptar las injusticias que se vivían en el pasado. Ahora uno de los retos más importantes es dejar un legado, es dejar una historia escrita, dejar las experiencias muy claras, para asegurar la no repetición, incluso en otros proyectos. Tanto el conflicto, como la resolución dejan importantes lecciones. Más adelante veremos cómo transcurre el desarrollo del Plan de Justicia y cuáles son sus particularidades y los objetivos que se logren conseguir.

REFERENCIAS:

- Arreguín-Cortés, Felipe Ignacio, Mario López-Pérez, y Claudia Elizabeth Cervantes-Jaimes, (2020), “Los Retos Del Agua En México / Water Challenges in Mexico”, en *Tecnología Y Ciencias Del Agua*, año 11, núm. 2, pp. 341-71. Disponible en: <https://doi.org/10.24850/j-tyca-2020-02-10>
- Boletín de prensa No 6. Temacapulín, Jalisco, 2/04/2011, Recuperado de: <https://serapaz.org.mx/boletin-de-prensa-n-6-temacapulin-jalisco/>
- Briseño Ramírez, Hugo (2021), “El proyecto de suministro de agua “El Zapotillo”: hechos y percepciones” en *Revista Economía y Política*, núm. 33, pp. 34-47. Disponible en: <https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/2086>
- Cabrera Hermosillo, David (2018), “El caso de la presa El Zapotillo y la regulación de los trasvases entre cuencas en México” en *Carta Económica Regional*, núm. 123, pp. 35-62. Disponible en: <https://doi.org/10.32870/cer.v0i123.7631>
- Casillas Báez, Miguel Ángel, (2019), “El Zapotillo: agua, desarrollo y reconfiguraciones regionales”, en *Regiones y Desarrollo Sustentable*, año 19, núm. 37, pp. 169-195. Disponible en: <http://www.coltlax.edu.mx/openj/index.php/ReyDS/article/view/66>
- Comisión Nacional del Agua (2012), *Libro Blanco CONAGUA-03. Proyecto presa y acueducto El Zapotillo*, México, SEMARNAT, CONAGUA.
- Delgado Rodríguez, Elvia Susana (2020) “Temacapulín: amenaza de despojo y resistencia ante la construcción de una gran represa” en *Revista temas Sociológicos*, núm. 27, pp 527-558. Disponible en: <https://doi.org/10.29344/07196458.27.2274>
- Domínguez Serrano, Judith (2019), “La construcción de presas en México: Evolución, situación actual y nuevos enfoques para dar viabilidad a la infraestructura hídrica” en *Gestión y Política Pública*, año 28, núm. 1, pp. 3-37. Disponible en: <https://doi.org/10.29265/gypp.v28i1.551>
- El Financiero, 25/09/2020, “AMLO anuncia a los seis nuevos integrantes de Conagua”, México
- El Heraldo de México, 25/09/2020, Tras limpieza en CONAGUA, AMLO anuncia nuevos miembros de la Comisión, México.
- El Informador, 19/09/2016, “Suspenden El Purgatorio; gestionan recursos”, Guadalajara México
- El Informador, 20/09/2016, “Falla 'blindaje' de licitación para la Presa El Purgatorio”, Guadalajara, México.
- Entelman, Remo (2002), *Teoría de Conflictos*, España, Gedisa.
- Escobar Neira, Carolina (2022), “Implementación de políticas públicas de abajo hacia arriba (bottom-up): plan de acción para una justicia restaurativa” en *Perspectivas IMTA*, núm. 21. Disponible en: <https://doi.org/10.24850/b-imta-perspectivas-2022-21>
- Espinoza Saucedo, Guadalupe y Gómez Godoy Claudia (2012), *La lucha contra la presa El Zapotillo sigue viva*, Guadalajara, Taller Editorial La Casa del Mago.
- Figueroa, Claudio (2023), Entrevista realizada por Gómez Fuentes, Anahí Copitzky y Ortiz Zamora Néstor Adán, 21 de febrero del 2023.

- Godinez-Madrigal, Jonatan, Van Cauwenbergh Nora y van der Zaag Pieter (2020), "Unraveling intractable water conflicts: the entanglement of science and politics in decision-making on large hydraulic infrastructure" en *Hydrology and Earth System Sciences*, vol. 24, núm. 10, pp. 4903-4921. Disponible en: <https://doi.org/10.5194/hess-24-4903-2020>
- Gómez Godoy, Claudia (2023), Entrevista realizada por Gómez Fuentes, Anahí Copitzky y Ortiz Zamora Néstor Adán, 10 de febrero del 2023.
- González Pérez, Mario Guadalupe, Aguirre Francisco Jalomo y Lizcano Caro José Andelfo (2019), "Recursos hídricos en sistemas urbanos: la represa El Zapotillo como negentropía ocasional en la metrópolis de Guadalajara, México" en *DYNA*, vol. 86, núm. 209, pp. 248-254. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/dyna.v86n209.75824>
- González Valencia, María (2022), "¿Y la justicia llegó!... Los históricos acuerdos de Temacapulín, Acasico y Palmarejo sobre la presa El Zapotillo" en *Análisis Plural, segundo semestre 2021: A medio trecho, AMLO y la 4T*. 161-178. Disponible en: <https://rei.iteso.mx/handle/11117/8012>
- Gómez Fuentes, Anahí Copitzky (2015), "Redes y movimientos sociales en contra de la construcción de presas en México. El caso del Movimiento Mexicano de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos", en *Revista Espacio Académico*, año 14, núm.167, pp. 6-15.
- Gómez Fuentes, Anahí Copitzky (2016), "Cronología y análisis del conflicto por la construcción de la presa El Zapotillo, 2005-2014", en *Territorios en conflicto: ensayos acerca de disputas socioambientales*, coordinado por Jorge Federico Eufracio, 101-130. Zapopan, El Colegio de Jalisco.
- Gómez Fuentes (2018), "Las políticas públicas de construcción de presas para el abastecimiento de agua en el Área Metropolitana de Guadalajara" en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. 7, núm. 1, pp. 57-78. Disponible en: <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/243>
- Gómez Fuentes, Anahí Copitzky (2022), "Origen y legado de los estudios antropológicos sobre grandes presas en México. Un recorrido histórico de las primeras intervenciones", en *Temas Antropológicos*, Volumen 44, número 1, pp. 151-175.
- La Jornada, 28/03/2018, "Suspenden obras en El Zapotillo". Guadalajara, México.
- Lezama Escalante, Cecilia (2018), "The Social Costs of El Zapotillo Dam Project: The Case of Temacapulín" en *Agua Y Territorio*, vol. 12, pp. 71-82. Disponible en: <https://doi.org/10.17561/at.12.4070>
- López Gaviño, Juan Carlos (2015), "Análisis de estructura de conflicto ante la gestión socio-ambiental del proyecto de la presa "El Zapotillo" en el estado de Jalisco." en *Vínculos* vol. 6, pp. 161-188. Disponible en: <http://vinculosociologiaanalisisyopinion.cucsh.udg.mx/index.php/VSAO/article/view/4204>
- McCulligh, Cindy y Darcy Tetreault (2017), "Water Management in Mexico. From Concrete-Heavy Persistence to Community-Based Resistance" en *Water Alternatives*, año 10, núm. 2, pp. 341-36. Disponible en: <https://www.water-alternatives.org/index.php/alldoc/articles/vol10/v10issue2/359-a10-2-9>
- Mural, 16/06/2005, "Se les arma la guerra", Guadalajara, México.
- Mural, 05/06/2012, "Un caudal de ideas", Guadalajara, México.
- Pacheco-Vega, Raúl (2017), "El Megaproyecto de la presa El Zapotillo como nodo centrorial de conflicto intratable. Un análisis desde la ecología política" en *Espiral Estudios Sobre Estado y Sociedad*, vol. 24, núm. 69, pp. 193-229. Disponible en: <https://doi.org/10.32870/espiral.v24i69.5283>

Rodríguez Martínez, Hugo Víctor y Sánchez Barreto Rafael Fernando (2022), "Resistencia comunitaria como pedagogía emergente para una Educación Ambiental de la Sustentabilidad: Reflexiones desde Jilotzingo y Temacapulín, México" en *Revista CoPaLa. Construyendo Paz Latinoamericana*, año 7, núm. 14, pp. 116-130. Disponible en: <https://doi.org/10.35600/25008870.2022.14.0218>

Villagómez Velázquez, Yanga, y Gómez Martínez Emanuel (2020), "Los recursos hídricos en las regiones indígenas de México" En *Región y Sociedad*, vol. 32, p. e1288. Disponible en: <https://doi.org/10.22198/rys2020/32/1288>

Ruiz Ortega, Rafael (2020), "Uso, mantenimiento y éxito de la movilización legal en torno a la presa El Zapotillo", en *Revista Mexicana De Ciencias Políticas Y Sociales*, vol. 65 núm. 239, pp. 323-351. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.239.71272>

Soto Rivas, Loreto Irene (2021), "¿Es posible otra mirada, desde los discursos de paz, para la frustrada reubicación de la comunidad de Acasico, Jalisco?" en *Entretextos*, vol. 13, núm. 37, pp. 1-19. Disponible en: <https://revistasacademicas.iberoleon.mx/index.php/entretextos/article/view/403>

Tagle Zamora, Daniel (2023), "Presa El Zapotillo: una discusión de su pertinencia para León, Guanajuato, a una década del conflicto por el agua" en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 38, núm. 1, pp. 247-282. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.24201/edu.v38i1.2086>

Tetreault, Darcy (2019), "Problemas, conflictos y movimientos socioambientales. Un marco conceptual anclado en la experiencia mexicana", en *Despojo, conflictos socioambientales y alternativas en México*, Coordinado por Darcy Tetreault, Cindy McCulligh y Carlos Lucio, México, Ma Porrúa.

Villada-Canela, Mariana, Nain Martínez-Segura, Luis Walter Daesslé, y Leopoldo Mendoza-Espinosa, (2019), "Fundamentos, obstáculos y retos de la participación pública en la gestión del agua en México", en *Tecnología y Ciencias Del Agua*, año 10, núm. 3, pp. 12-46. Disponible en: <https://doi.org/10.24850/j-tyca-2019-03-02>.

Estimación de los riesgos de sustitución tecnológica en ciudades mexicanas

Estimation of technological substitution risks in Mexican cities

Miguel Adolfo Guajardo Mendoza

Enviado: 24 de abril de 2023

Aceptado: 06 de junio de 2023

RESUMEN

El objetivo del presente trabajo es estimar los riesgos por sustitución tecnológica en las 32 ciudades mexicanas contenidas en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Para ello, se retoma la metodología de Frey y Osborne (2013) que permite clasificar la totalidad de ocupados en tres categorías de riesgo: alto, mediano y bajo. Los principales hallazgos son que las primeras cinco ciudades de la lista con más ocupados en alto riesgo por sustitución tecnológica son: Tlaxcala (65%), Reynosa (62%), Ciudad Juárez (61%), Saltillo (59%), así como Toluca (58%). Por su parte, las ciudades con menor porcentaje son: Villahermosa (50%), Pachuca (50%), Tapachula (51%), La Paz (51%) y Campeche (51%). Además, se identificó que Tuxtla Gutiérrez (4%) y Cancún (3%) experimentaron los incrementos más importantes, mientras que las que tuvieron los decrementos más grandes fueron: Querétaro (-5%), , Puebla (-3%), León (-3%) y Chihuahua (-3%).

PALABRAS CLAVE: Automatización tecnológica, desempleo tecnológico, automatización en ciudades, cambio tecnológico, sustitución tecnológica.

ABSTRACT

The objective of this work is to estimate the risks due to technological substitution in the 32 Mexican cities contained in the National Survey of Occupation and Employment (ENOE). For this, the methodology of Frey and Osborne (2013) is used, which allows classifying all the employed into three risk categories: high, medium and low. The main findings are that the first five cities on the list with the highest percentage of employed in high risk of technological substitution are: Tlaxcala (65%), Reynosa (62%), Ciudad Juárez (61%), Saltillo (59%), as well as Toluca (58%). %. For their part, the cities with the lowest percentage are: Villahermosa (50%), Pachuca (50%), Tapachula (51%), La Paz (51%) and Campeche (51%). In addition, it was identified that Tuxtla Gutiérrez (4%) and Cancún (3%) experienced the largest increases, while those with the largest decreases were: Querétaro (-5%), Puebla (-3%), León (-3%) and Chihuahua (-3%).

KEYWORDS: Technological automation, technological unemployment, automation in cities, technological change, technological substitution.



INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es estimar los riesgos por sustitución tecnológica en las 32 ciudades mexicanas contenidas en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Para ello, se retoma la metodología de Frey y Osborne (2013) que permite clasificar la totalidad de ocupados en tres categorías de riesgo: alto, mediano y bajo. Esta metodología identifica los ocupados que pueden ser sustituidos por sistemas mecánicos e inteligentes, desde una perspectiva tecnológica, sin embargo, esto no significa que esta situación haya ocurrido o que se tenga certeza de cuándo sucederá. Lo anterior, se debe a que la decisión de automatizar una ocupación también obedece a otros factores, uno de los más importantes es el costo de hacerlo, en comparación con el costo de seguir contratando mano de obra.

Para obtener información desagregada a nivel de ciudades este artículo parte de la siguiente pregunta central: ¿cuál es la proporción de los ocupados en alto riesgo de sustitución tecnológica en 39 ciudades mexicanas? Se considera que esto es una aportación original a la literatura sobre el tema pues no se tiene conocimiento de algún otro estudio de este tipo que retome a las ciudades como unidad de análisis. El fenómeno de la sustitución tecnológica ha sido poco estudiado en México, usualmente desde una perspectiva nacional (Aguilera y Ramos Barrera, 2016; Minian y Monroy, 2018; Cabrero et al., 2020). No obstante, se han realizado algunos esfuerzos para analizar el fenómeno en entidades federativas (Cabrero y Guajardo, 2023). Sin embargo, en este artículo se sostiene que la unidad de análisis más adecuada para estudiar los riesgos de sustitución tecnológica son las ciudades, pues en estas generan prácticamente todas las actividades productivas del país (Díaz, 2022).

Además, cuando se obtienen estimaciones para las entidades federativas se podrían estar dejando de lado diferencias importantes entre ciudades, incluso cuando estas se encuentran en un mismo estado. Por ejemplo, una de estas ciudades podría tener un sector automotriz sofisticado, que ocupa un eslabón cercano a las labores de diseño e ingeniería, mientras que, en otra ciudad, el mismo sector podría aglutinar empresas enteramente dedicadas a labores de armado. Se esperaría que en la primera ciudad hubiera un alto porcentaje de ocupados en bajo riesgo de sustitución, mientras que los de la segunda tendrían porcentajes altos de ocupados en alto riesgo. No obstante, las estimaciones estatales, presentarían resultados agregados que no necesariamente reflejarían esta información de forma precisa.

Se encontró que las primeras cinco ciudades de la lista con más porcentaje de ocupados en alto riesgo por sustitución tecnológica son: Tlaxcala (65%), Reynosa (62%), Ciudad Juárez (61%), Saltillo (59%), así como Toluca (58%). Por su parte, las ciudades con menor porcentaje son: Villahermosa (50%), Pachuca (50%), Tapachula (51%), La Paz (51%) y Campeche (51%). Además, se identificó que Tuxtla Gutiérrez (4%) y Cancún (3%) experimentaron los incrementos más importantes, mientras que las que tuvieron los decrementos más grandes fueron: Querétaro (-5%), Puebla (-3%), León (-3%) y Chihuahua (-3%).

Es importante, recordar que otros estudios han usado la misma metodología para obtener estimaciones sobre los ocupados según el nivel de riesgo de sustitución tecnológica, sobre todo a nivel nacional. Es pertinente recordar estas cifras para tener un punto de referencia contra el cual contrastar las estimaciones que aquí se han encontrado. Por ejemplo, en Singapur el porcentaje de ocupados en alto riesgo encontrado fue de 25% (Fuei, 2017), en Finlandia 35% (Pajarinen

y Rouvinen, 2014), en México 63% (Minian y Monroy, 2020), en China 77% (Banco Mundial 2016), mientras que en Etiopía fue de 85% (Millington, 2017).

El presente trabajo es el punto de partida de una agenda de investigación que busca comprender los efectos de las tecnologías de automatización en el empleo en las ciudades mexicanas. Para futuros trabajos será necesario ir más allá del riesgo e integrar una base de datos que permita estimar los impactos que estas tecnologías están teniendo en el empleo, así como en los salarios. No obstante, es algo que no es posible realizar con la información que está disponible de forma pública hasta este momento. Es importante señalar que la sustitución tecnológica no es un problema público por sí mismo, sino que se convierte en uno cuando la persona reemplazada no logra reubicarse en algún otro empleo o enfrenta grandes costos de transacción para hacerlo. Esto último se intensificará a medida que se aceleren los procesos de incorporación de tecnología para la automatización a lo largo de toda la economía.

El artículo está dividido en cuatro secciones, la primera contiene una revisión de la literatura, la segunda una descripción de la metodología utilizada, la cuarta los principales resultados obtenidos, mientras que en la quinta se plantean las conclusiones e ideas principales que contribuyen con la discusión sobre el tema.

Revisión de literatura

El reemplazo de personas por máquinas ha sido un fenómeno presente a lo largo de la historia de la humanidad en los últimos siglos, acompañado por episodios de incertidumbre entre segmentos importantes de la sociedad (Mokyr, 1992; Mokyr et al., 2015).

Por ejemplo, el movimiento Ludita aglutinó a artesanos ingleses en el siglo XIX, quienes destruían telares de algodón, o máquinas trilladoras, en protesta por los empleos que estaba perdiendo. Sin embargo, hasta ahora no ha ocurrido un episodio de reemplazo masivo de personas, ni el empleo ha dejado de existir, aunque las personas desplazadas si han sufrido efectos negativos, pues su reubicación en otros trabajos no ha sido automática, ni en las mismas condiciones que originalmente tenían.

Este fenómeno tiene el potencial de generar problemas que ameritan su estudio desde ahora, especialmente para anticipar los problemas, así como las políticas públicas que serán necesarias para afrontarlos conforme se agudicen. Por ejemplo, es previsible que, si México se retrasa en la incorporación de tecnologías de automatización respecto al resto del mundo, su economía será cada vez menos productiva respecto a las naciones más adelantadas, este rezago impactará negativamente en el bienestar de sus habitantes. Por otro lado, a medida que los procesos de automatización apresuren el paso se aceleraría la sustitución de algunos trabajadores, quienes quedarían al margen de los beneficios generados por el cambio tecnológico (Acemoglu et al., 2020). Se trata de un sistema de problemas enredados o como se ha llamado en la literatura especializada un “wicked problem” (Head y Alford, 2015) que es necesario comprender antes de que se manifieste de forma más contundente. Quienes son sustituidos por sistemas de automatización suelen emplearse en sectores con poca penetración de tecnología (Acemoglu et al., 2020), sin embargo, este mecanismo de reabsorción no está exento de dificultades, pues la reubicación implica costos de transacción para los trabajadores, como la obtención de información sobre vacantes o el desplazamiento a otro tipo de trabajos e incluso a otras regiones.

Aun cuando este mecanismo funcione adecuadamente, el incremento en la oferta de trabajadores en los sectores con poca penetración tecnológica, es decir de los desplazados, podría desencadenar otro problema importante, pues los salarios tenderían a ir a la baja, lo cual empobrecería segmentos crecientes de la sociedad (Acemoglu y Restrepo, 2017; 2018; 2019; 2020).

Otro posible problema es la potencial obsolescencia de los sistemas educativos formales, los cuales no están preparados para generar capital humano capaz de colaborar con sistemas de automatización fortalecidos con algoritmos de inteligencia artificial. Al menos en México, dichos sistemas educativos están pensados para transmitir conocimientos o habilidades que pueden ser emulados por estos sistemas, pero deja de lado el fomento del pensamiento creativo, el pensamiento crítico, así como las capacidades de organización, habilidades blandas que podrían ser el refugio de los trabajadores en el futuro. No se sugiere que se deba abandonar la enseñanza del currículo tradicional, que aún es deficiente en nuestro país, pero sí que debe ser complementada urgentemente.

Podría pensarse que esta situación no afectará a un país como México, en el que no existen los niveles de adopción de tecnologías de automatización que tienen los países desarrollados. Sin embargo, el informe *World Robotics 2020 Industrial Robots* señala que en 2019 México ocupó el noveno lugar mundial en la instalación de robots industriales, con 40,300 unidades. Esta cifra es casi 3 veces mayor que la de Brasil, el único país que lo supera en América Latina por el tamaño de su economía, lo cual tiene sentido porque recientemente México ha fomentado un modelo de desarrollo económico basado en la industria, especialmente, en la automotriz que es tan propensa a incorporar este tipo de tecnología.

La literatura académica que aborda los efectos de la tecnología en el empleo está agrupada en, por lo menos, cinco grandes grupos. El primero contiene las discusiones iniciales sobre el desempleo tecnológico entre las que se encuentran las ideas de economistas clásicos, para los cuáles se trataba de un fenómeno temporal que los propios mercados podían ajustar en el largo plazo (Smith, 1776; Ricardo, 1821, Wicksell, 1934). Para este grupo de pensadores la estrategia a seguir para afrontar este fenómeno es facilitar el funcionamiento eficiente de los mercados laborales, impidiendo rigideces artificiales, como los salarios mínimos, que evitaban el reacomodo de las personas desplazadas en otros sectores productivos.

En el segundo grupo de literatura se encuentran los trabajos inscritos en el modelo de tareas de Autor et al (2003, 2002), que supone que la tecnología puede sustituir únicamente a ciertas tareas cognitivas o manuales que son predecibles, es decir, que siguen ciertas reglas específicas. En este conjunto se inscriben algunos trabajos que han documentado la polarización del empleo, es decir, la disminución de trabajadores de tareas rutinarias con competencias intermedias, los cuales se han concentrado en trabajos que demandan altas o bajas competencias. Estas dos últimas categorías de trabajadores son difíciles de reemplazar porque, en el caso de los primeros, realizan actividades que no se pueden sustituir aun, o en el caso de los segundos, son tan baratos que no es rentable hacerlo (Goos y Manning, 2002; Autor, 2003; Acemoglu y Autor, 2011; Autor, 2014).

Por su parte, el tercer grupo de literatura se ha concentrado en estimar el efecto neto del cambio tecnológico en los mercados laborales (Aghion y Howitt, 1994; Bloom et al., 2018; Acemoglu y Restrepo, 2017; Acemoglu y Restrepo, 2019; Acemoglu et al., 2020).

De acuerdo con estos autores el efecto neto es la diferencia que resulta al restar el “efecto capitalización” al “efecto sustitución”. El primer efecto es el incremento en productividad que se genera por la incorporación de las nuevas tecnologías de automatización, mientras que el segundo es la sustitución de trabajadores.

Existe un cuarto grupo de literatura que se ha concentrado en analizar los posibles efectos de la sustitución tecnológica en países en desarrollo. Una parte importante de esta literatura ha minimizado los potenciales riesgos que enfrentan los habitantes de estos países, debido al bajo nivel de penetración tecnológica que tienen (Millington, 2017; Islam, 2018; Adamczyk, 2019). Aunque también existen otros trabajos que han alertado sobre la posibilidad de que se experimente un fenómeno de sustitución en algunos sectores productivos, especialmente, en los que están relacionados con cadenas productivas globales (Cabrero et al, 2020; Cabrero y Guajardo; 2023). El último grupo de literatura considerado es el que realiza estimaciones sobre el porcentaje de ocupados que se encuentran en diferentes niveles de riesgo por sustitución tecnológica, los principales exponentes de esta literatura son Frey y Osborne (2013). No obstante, existen otros trabajos que han replicado la metodología de estos autores en diferentes partes del mundo (Pajarinen y Rouvinen, 2014; Bowles, 2014; Brzeski y Burk, 2015; Banco Mundial, 2016; Minian y Monroy, 2018; Cabrero et al., 2020).

El presente artículo se enmarca en el último grupo de literatura señalado en el párrafo anterior, pues busca estimar los porcentajes de ocupados en alto, mediano, y bajo riesgo, para 32 ciudades mexicanas. Es el punto de partida para analizar otras de las hipótesis de Frey y Osborne (2013) en dichas ciudades, así como para comprender, en futuras investigaciones, si han existido cambios en dichos niveles de riesgo e intentar explicarlas.

Metodología

De acuerdo con Frey y Osborne (2013) la capacidad de los programadores de escribir código para resolver problemas específicos, así como la cantidad y calidad de datos disponibles para caracterizar esos problemas y probar el desempeño de los algoritmos generados, entre otros aspectos, determinan la amplitud de tareas que una computadora puede o no realizar. Por otro lado, estas tienen ventajas comparativas respecto de los humanos en el desarrollo de actividades, tales como: escalabilidad, eliminación de sesgos y enfoque en actividades específicas por periodos prolongados de tiempo.

En la tabla 1 se muestran cuatro tipos de tareas que pueden ser realizadas por humanos y computadoras en términos de ser manuales o cognitivas, y rutinarias o no rutinarias. También, se considera que las actividades cognitivas y no rutinarias son más complejas que las manuales y rutinarias, y que, por lo tanto, requieren mayor destreza por parte de los programadores para escribir el código requerido y una mayor cantidad y calidad de datos para probar la eficacia de los algoritmos desarrollados (Frey y Osborne, 2013).

Tabla 1.
Tipos de tareas realizadas por humanos y computadoras

Tareas manuales y rutinarias	Tareas manuales y no rutinarias
Tareas cognitivas y rutinarias	Tareas cognitivas y no rutinarias

Fuente: Elaboración propia con información de Frey y Osborne, 2013

Por otro lado, en la tabla 2 se muestran tres cuellos de botella que los programadores enfrentan para escribir código de tareas no rutinarias, tanto cognitivas como manuales. El primero se asocia con la capacidad del hardware de percibir la realidad en ambientes de trabajo no estructurados, así como la correspondiente manipulación de objetos irregulares, es decir funciones manuales y no rutinarias. El segundo, con la facultad del software de generar ideas nuevas en distintos ámbitos de la vida humana, pero también de valor, una tarea cognitiva y no rutinaria. Y, por último, la habilidad de la computadora de entablar una conversación, y construir una respuesta apropiada considerando incluso el estado de ánimo de la contraparte humana.

Tabla 2.
Cuellos de botella en programación

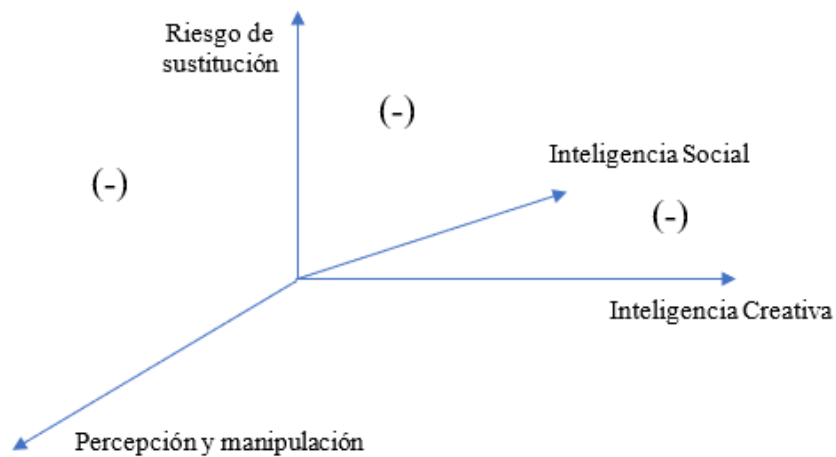
Cuello de botella	Situación compleja	Tipo de tarea
Percepción y manipulación	Ambiente de trabajo no estructurado y manejo de objetos	Manual y no rutinaria
Inteligencia creativa	Generación de ideas y arte	Cognitiva y no rutinaria
Inteligencia social	Interactuar de manera inteligente	Cognitiva y no rutinaria

Fuente: Elaboración propia con información de Frey y Osborne, 2013

Contemplando que una combinación de tareas rutinarias y no rutinarias, así como de funciones manuales y cognitivas, esta corre mayor riesgo de ser sustituida por una computadora en la medida que los programadores resuelvan los cuellos de botella que las situaciones complejas de la vida real les presentan. Entonces, el riesgo de una ocupación laboral específica de ser sustituida por una computadora, podría caracterizarse por el nivel de complejidad de los cuellos de botella de las tareas que la componen, tal como se muestra en la siguiente ecuación:

$$p_i = f(PM_{ij}, IC_{ij}, IS_{ij}) \forall i \in 1, \dots, I \text{ y } j \in 1, \dots, J$$

Donde p_i es la probabilidad de la ocupación “i” de ser sustituida por una computadora, PM_{ij} , IC_{ij} , IS_{ij} son el grado en el que los cuellos de botella de percepción y manipulación, inteligencia creativa e inteligencia social, respectivamente, afectan a la tarea “j” de la ocupación “i”. Se esperaría que, a magnitudes mayores de cualquiera de estos tres elementos para cada tarea “j”, p_i sea menor (ver Figura 1).

Figura 1.*Relación funcional del riesgo de sustitución tecnológica y cuellos de botella*

Fuente: Elaboración propia

Para estimar la probabilidad de que una ocupación sea sustituida por computadoras en el EDOMEX, se asociaron las 702 ocupaciones del artículo seminal de Frey y Osborne que cuentan con una probabilidad de riesgo de sustitución, con las ocupaciones de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) para el cuarto trimestre 2021.

Para esto, se utilizaron las tablas comparativas SOC-SINCO del INEGI, que relacionan una a una las ocupaciones del sistema americano de clasificación (SOC), con las del mexicano (SINCO). Así, de las 468 ocupaciones del sistema mexicano de clasificación, 421 sí tienen una estimación de probabilidad de sustitución tecnológica y 47 no contaron con tal información.

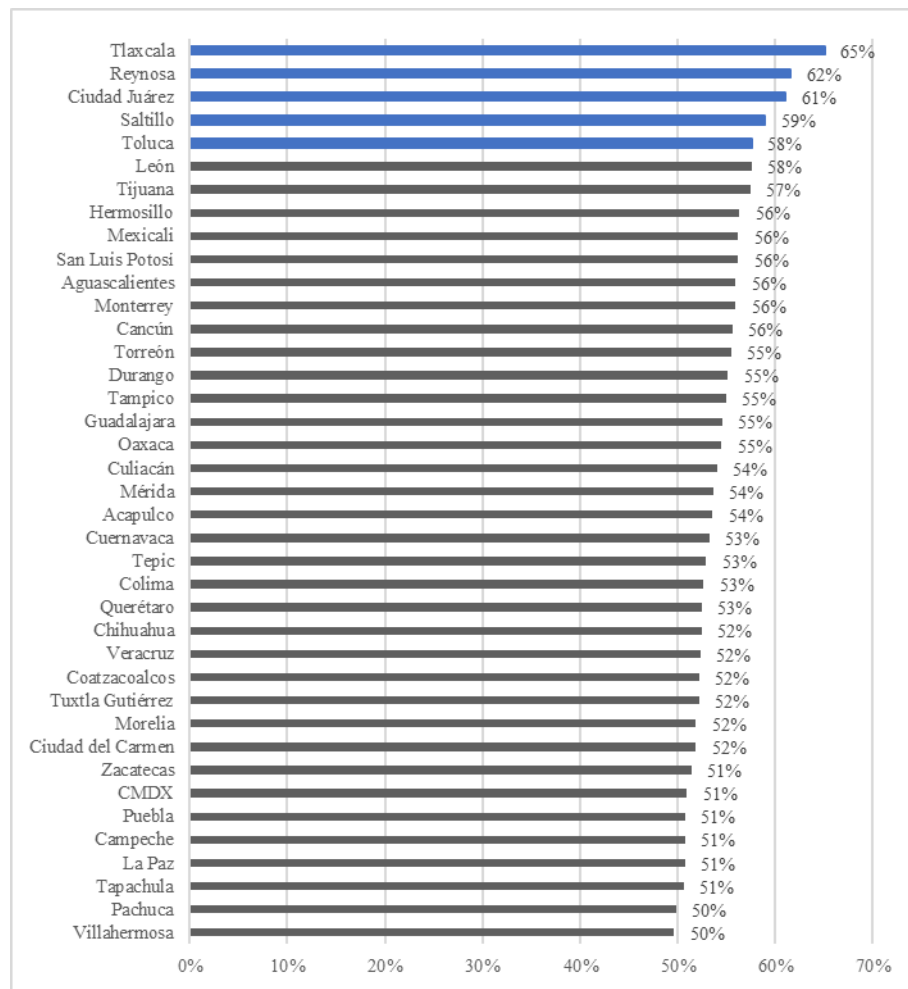
El Trabajo de Frey y Osborne ha tenido críticas por su postura dicotómica en torno a la probabilidad de automatizar ocupaciones completas (Arntz et al., 2016; Foster y Wilson; 2019; Frank y Frenette; 2020). El argumento es que no se pueden automatizar ocupaciones sino tareas específicas, de hecho, se afirma que cuando algunas tareas no pueden ser automatizadas se generan “cuellos de botella” que podrían impedir que se automatice una ocupación completa (Arntz et al., 2016). Por lo tanto, los resultados obtenidos deben ser interpretados de forma cuidadosa, no se obtienen porcentajes de personas que se automatizarán en algún plazo definido de tiempo con certeza. Sino ocupaciones que tienen un riesgo determinado de automatización, es decir, se trata de una probabilidad que podría materializarse técnicamente si se resuelven los “cuellos de botella” mencionados. Además, es importante mencionar que las estimaciones sobre automatización basadas en tareas también están fundamentadas en las probabilidades obtenidas a partir del trabajo de Frey y Osborne (2013). Dichas probabilidades son asociadas con la estructura de tareas de la encuesta a individuos del Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias para Adultos (PIAAC) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Sin embargo, los datos del PIAAC no tienen la suficiente desagregación para hacer una asociación directa con los códigos del Estándar Internacional de la Clasificación de Ocupaciones (ISCO). Por lo tanto, los argumentos en contra de la metodología utilizada en este trabajo dependen de las estrategias de asociación utilizadas, por lo que no ofrecen una alternativa robusta a la que se retoma en este artículo.

Principales resultados

La Gráfica 1 muestra a las 39 ciudades estudiadas en orden descendente de acuerdo con el porcentaje de ocupados que tienen en riesgo alto de sustitución para el cuarto trimestre de 2021. Las primeras cinco de esta lista son: Tlaxcala (65%), Reynosa (62%), Ciudad Juárez (61%), Saltillo (59%), así como Toluca (58%). En contraste, las ciudades con menor porcentaje son: Villahermosa (50%), Pachuca (50%), Tapachula (51%), La Paz (51%) y Campeche (51%).

Gráfica 1.

Porcentaje de ocupados en alto riesgo de automatización, para el cuarto trimestre de 2021

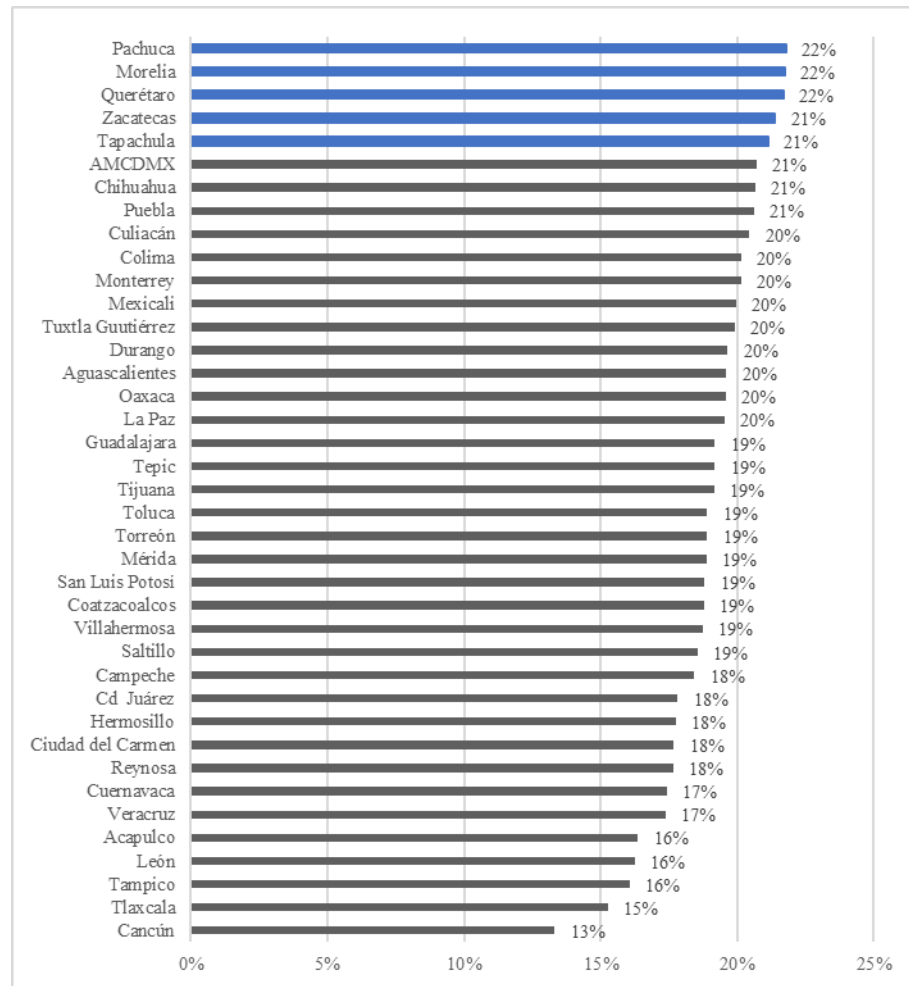


Fuente: Elaboración propia con información del cuarto trimestre 2021 de la ENOE

En la Gráfica 2 se tienen de nuevo todas las ciudades estudiadas, pero ahora ordenadas de forma descendente según el porcentaje de ocupados que tienen en bajo riesgo de sustitución tecnológica, para el segundo trimestre de 2022. Las ciudades que encabezan la lista son Pachuca (22%), Morelia (22%), Querétaro (22%), Zacatecas (21%) y Tapachula (21%). En contraste, las ciudades que están en los últimos cinco lugares son: Acapulco (16%), León (16%), Tampico (16%), Tlaxcala (15%) y Cancún (13%).

Gráfica 2.

Porcentaje de ocupados en riesgo bajo de automatización, para el segundo trimestre de 2022

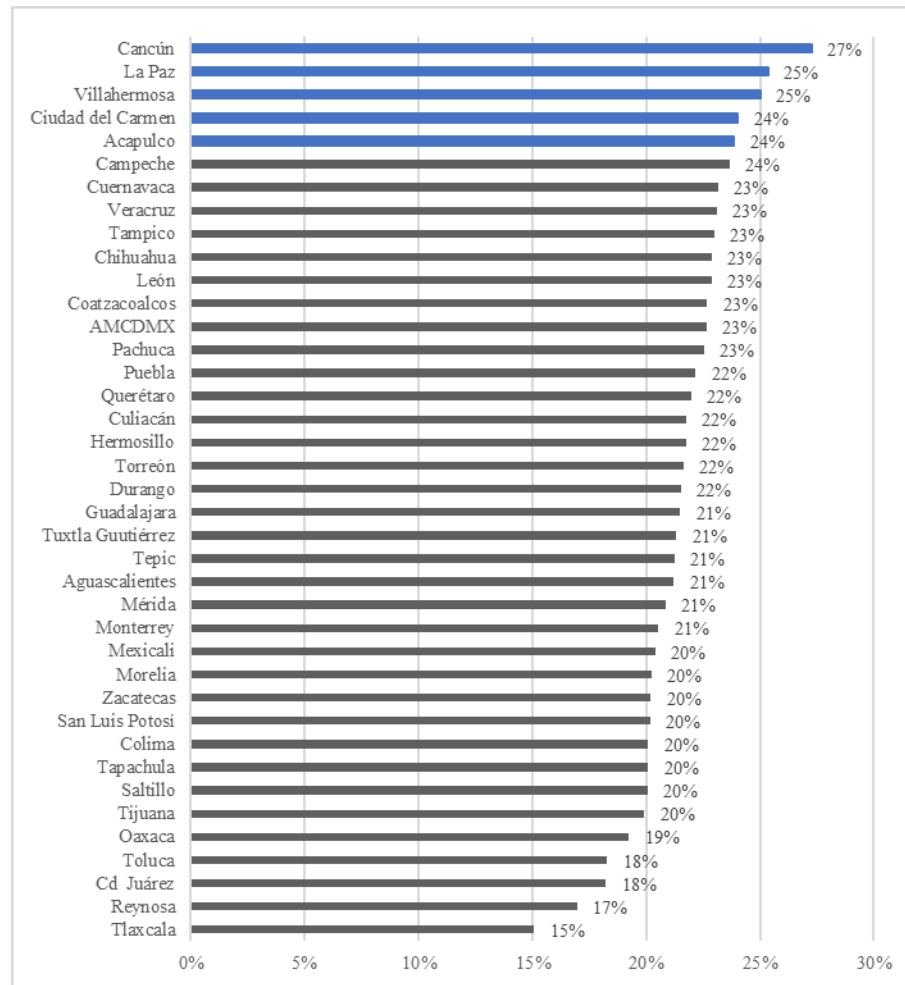


Fuente: Elaboración propia con información del cuarto trimestre 2021 de la ENOE

Del mismo modo, la Gráfica 3 muestra las ciudades con un mayor porcentaje de ocupados en riesgo medio de automatización, esto para el mismo periodo de estudio que en las dos gráficas anteriores. Se observa que los primeros cinco lugares están ocupados por: Cancún (27%), La Paz (25%), Villa Hermosa (25%), Ciudad del Carmen (24%), así como Acapulco (24%). Por su parte, las ciudades con menor porcentaje son: Oaxaca (16%), Toluca (16%), Ciudad Juárez (16%), Reynosa (15%) y Tlaxcala (13%).

Gráfica 3.

Porcentaje de ocupados en riesgo medio de automatización, para el segundo trimestre de 2022

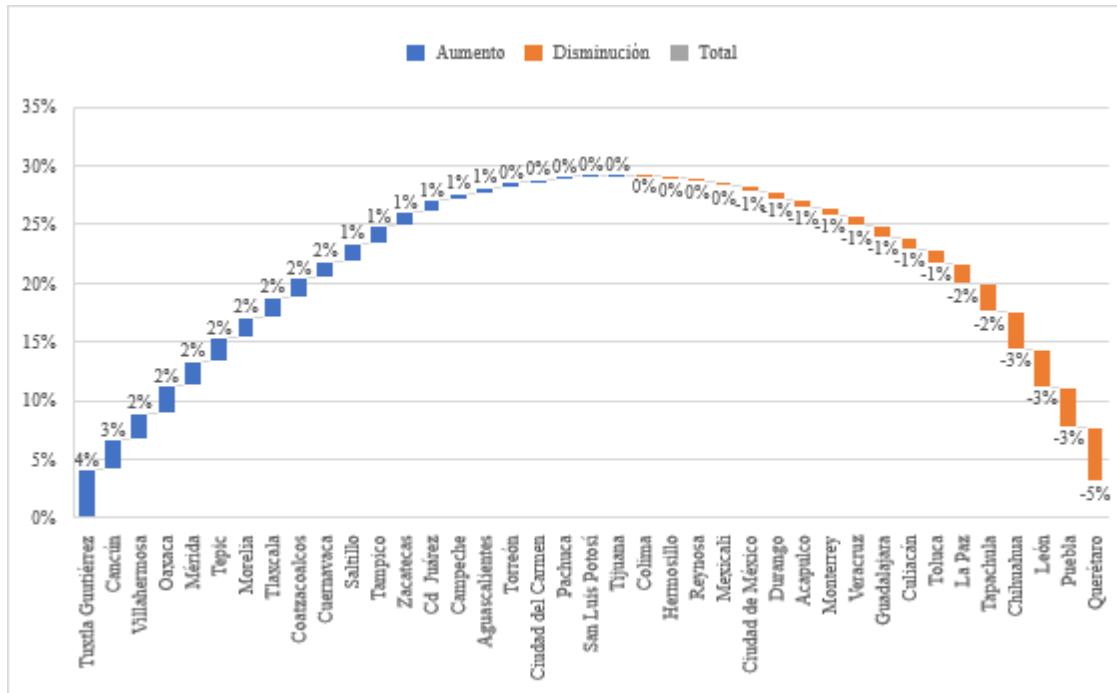


Fuente: Elaboración propia con información del cuarto trimestre 2021 de la ENOE

Sin embargo, no sólo es interesante observar el porcentaje de ocupados en los diferentes niveles de riesgo en un punto del tiempo, también es importante observar cómo estas cifras han cambiado en las ciudades estudiadas a lo largo del tiempo. Precisamente, la Gráfica 4 presenta información sobre el cambio en el porcentaje de ocupados en alto riesgo, en el periodo que va del tercer trimestre de 2012 al cuarto de 2021. Se observa que las ciudades que experimentaron los incrementos más importantes fueron Tuxtla Gutiérrez (4%) y Cancún (3%). Por su parte, las que tuvieron los decrementos más grandes fueron: Querétaro (-5%), Puebla (-3%), León (-3%) y Chihuahua (-3%).

Gráfica 4.

Cambio en el porcentaje de ocupados en alto riesgo de automatización, del 3T de 2012 al 2T de 2022

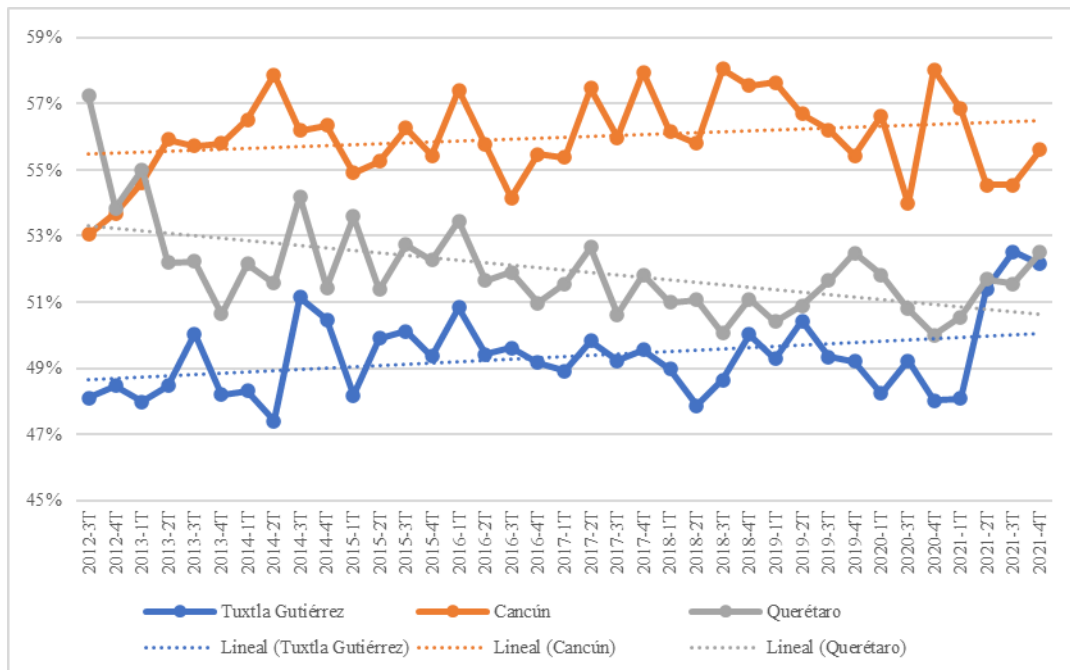


Fuente: Elaboración propia con información del segundo trimestre 2022 de la ENOE

La Gráfica 5 contiene información sobre la evolución de las dos ciudades con el incremento más importante en ocupados en alto riesgo, así como de la ciudad que tuvo la reducción más importante. Se considera que Cancún es un caso especial porque no sólo creció durante el periodo, sino que partió de niveles relativamente altos. Por su parte, Querétaro tenía niveles mucho más altos que Tuxtla Gutiérrez en 2012, sin embargo, esta diferencia se ha reducido de forma importante a lo largo del periodo estudiado, hasta que la situación se invirtió en el segundo trimestre de 2021.

Gráfica 5.

Ciudades con cambios importantes en el porcentaje de ocupados en alto riesgo de automatización, del 3T de 2012 al 2T de 2022



Fuente: Elaboración propia con información del segundo trimestre 2022 de la ENOE

Aunque los porcentajes de ocupados en alto riesgo por sustitución tecnológica se han mantenido relativamente estables en una buena parte de las ciudades mexicanas, se han presentado cambios importantes en un grupo de estas que ameritan una atención especial. Se esperaría encontrar más información relevante si se estudian los sectores específicos en los que se registraron los cambios de ocupados que motivaron los incrementos o decrementos en el porcentaje que se encuentra en alto riesgo de sustitución tecnológica.

Conclusiones

Es probable que los efectos del cambio tecnológico en el empleo se produzcan de forma intensa en las ciudades mexicanas en las que estén presentes sectores productivos en los que predominen ocupaciones que desarrollen tareas que sean más susceptibles de ser automatizadas. Este es el primer trabajo, del que se tiene conocimiento, que realiza un esfuerzo por estimar los riesgos de sustitución tecnológica en ciudades, predominan los que hacen estas estimaciones a nivel nacional, con algunos pocos que lo hacen a nivel estatal. Sin embargo, las ciudades son el entorno estratégico en el que se desarrollan casi todas las actividades productivas, por lo que es la demarcación para la que resulta más conveniente hacer este tipo de estudios.

Se ha mencionado a lo largo de este artículo que las estimaciones a nivel nacional o para entidades federativas suelen pasar por alto las importantes diferencias que pueden existir entre ciudades, incluso en las que forman parte de un mismo estado.

En cambio, las ciudades suelen ser centros económicos más compactos e incluso más uniformes, que ofrecerán una imagen más precisa de los cambios que ocurran entre los ocupados por su nivel de riesgo.

Este trabajo es el punto de partida de una agenda de investigación robusta en la que se pretende indagar las razones por las que algunas ciudades han visto reducido el número de ocupados en alto riesgo, como es el caso de Querétaro, Puebla, León o Chihuahua, mientras que otras han tenido comportamientos opuestos, como es el caso de Tuxtla Gutiérrez o Cancún. Se espera que sus hallazgos sean útiles para el diseño de políticas públicas que puedan mitigar los efectos negativos del cambio tecnológico en el empleo.

Referencias

- Acemoglu, D., & Autor, D. (2011). Skills, tasks and technologies: Implications for employment and earnings. In *Handbook of Labor Economics* (Vol. 4, pp. 1043-1171). Elsevier.
- Acemoglu, D. y Restrepo, P. (2017). Robots and jobs: Evidence from the US. NBER Working Paper No. 23285. <http://reparti.free.fr/dauth917.pdf>
- Acemoglu, D., & Restrepo, P. (2018). The race between man and machine: Implications of technology For growth, factor shares, and employment. *American economic review*, 108(6), 1488-1542.
- Acemoglu, D. y Restrepo, P. (2019) "Automation and New Tasks: How Technology Displaces and Reinstates Labor," *Journal of Economic Perspectives*. 33(2): 3-30. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.33.2.3>
- Acemoglu, D., y Restrepo, P. (2020). Robots and jobs: Evidence from US labor markets. *Journal of Political Economy*, 128(6), 2188-2244. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/705716>
- Adamczyk, W. B., França, M. T. A., & Fochezatto, A. (2019). Technological unemployment in Brazil: effects of automation on job market occupations. *Anais do 47o Encontro Nacional de Economia*, 2019, Brasil
- Aghion, P., & Howitt, P. (1994). Growth and unemployment. *The Review of Economic Studies*, 61(3), 477-494.
- Aguilera, A., y Ramos Barrera, M. G. (2016). Technological unemployment: An approximation to the Latin American case. *AD-minister*, (29), 58-78.
- Autor, D. H., Levy, F., & Murnane, R. J. (2002). Upstairs,downstairs: Computers and skills on two floors of a large bank. *ILR Review*, 55(3), 432-447.
- Autor, D. H., Levy, F. y Murnane, R. J. (2003), "The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration", *The Quarterly Journal of Economics*, pp. 1279-1333. <https://academic.oup.com/qje/article-abstract/118/4/1279/1925105?login=false>
- Autor, D. H. (2014) Polanyi's Paradox and the Shape of Employment Growth, Paper prepared for Federal Reserve Bank of Kansas, Jackson Hole Conference, August 22, 2014. <https://www.nber.org/papers/w20485>
- Banco Mundial (2016). World Development Report 2016:Digital Dividends. International Bank for Reconstruction and Development. Washington, Banco Mundial.
- Bowles, J. (2014). The Computerization of European Jobs, Bruegel, Brussels.
- Bloom, D. E., McKenna, M., & Prettnner, K. (2018). *Demography, unemployment, automation, and digitalization: Implications for the creation of (decent) jobs, 2010-2030* (No. w24835). National Bureau of Economic Research.
- Brzeski, C. y I. Burk (2015), Die Roboter kommen. Folgen der Automatisierung für den deutschen Arbeitsmarkt [The Robots Come. Consequences of Automation for the German Labour Market], ING DiBa Economic Research.
- Cabrero Mendoza, E, Carreón Rodríguez, V.G., y Guajardo Mendoza, M.A. (2020). México frente a sociedad del conocimiento. La difícil transición. Siglo XXI Editores. México.
- Cabrero, E. y Guajardo, M. (2023). La lucha contra el desempleo tecnológico, una agenda urgente de política pública en países latinoamericanos. Análisis de casos subnacionales en México. Reforma y Democracia. CLAD (En proceso de publicación en la edición 82).
- Díaz, A. (2022). Gobernanza Metropolitana y Ciudad de Inteligentes. Retos para la Innovación del Gobierno y la Gestión del México Urbano. Siglo XXI editores.
- INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).
- Frey, C. y Osborne M. (2013). The future of employment. Hoy Susceptible are jobs to computerization? Oxford Martin School.

- Fuei, L. K. (2017). Automation, computerization and future employment in Singapore. *Journal of Southeast Asian Economies*, 388-399.
- Goos, M., & Manning, A. (2002). McJobs and Mac Jobs: the growing polarisation of jobs in the UK. In *The labour market under New Labour* (pp. 70-85). Palgrave Macmillan, London. https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230598454_6
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & society*, 47(6), 711-739.
- International Federation of Robotics (IFR). World Robotics Report 2020. Frankfurt Alemania.
- Islam, I. (2018). Automation and the future of employment: implications for India. *South Asian Journal of Human Resources Management*, 5(2), 234-243.
- Millington, K., 2017. How changes in technology and automation will affect the labour market in Africa. Institute of Development Studies, Brighton, UK.
- Minian y Monroy (2018). El impacto de las nuevas tecnologías en el empleo en México. Problemas Del Desarrollo. Revista Latinoamericana De Economía, 49(195). <https://doi.org/10.22201/ieec.20078951e.2018.195.64001>.
- Mokyr, J. (1992). *The lever of riches: Technological creativity and economic progress*. Oxford University Press.
- Mokyr, J., Vickers, C., & Ziebarth, N. L. (2015). The history of technological anxiety and the future of economic growth: Is this time different? *Journal of economic perspectives*, 29(3), 31-50.
- Pajarinen, M. y P. Rouvinen (2014), "Computerization Threatens One Third of Finnish Employment. ETLA Brief, No. 22, pp. 13.
- Ricardo, D. (1821). *On the principles of political economy*. London: J. Murray.
- Smith, A. (1776). *The Wealth of Nations: An inquiry into the nature and causes of the Wealth of Nations*. London: printed for W. Strahan; and T. Cadell.
- Wicksell, Knut. *Lectures on political economy*. London: Routledge, 1934

La Paridad que no fue: las reformas constitucionales en el Estado de Coahuila y el Estado de México en el marco de la elección del poder ejecutivo (2023)

Parity that was not: constitutional reforms in the State of Coahuila and the State of Mexico in the framework of the election of the executive power (2023)

María del Rosario Varela Zúñiga¹

Enviado: 12 de enero de 2023

Aceptado: 16 de mayo de 2023

RESUMEN

Se hace un análisis sobre las reformas constitucionales de paridad realizadas en el Estado de Coahuila y el Estado de México como parte del contexto en el que habrán de realizarse las elecciones para la gubernatura de ambos estados en junio de junio de 2023. El estudio se centra en dos aspectos, por un lado, el alcance de las reformas para garantizar la paridad de género en la postulación de las candidaturas, y por otro, en las características que asumió el proceso legislativo en ambos congresos. El análisis se inscribe en los procesos de cambio político que atraviesa la sociedad mexicana en donde la Democracia Paritaria es todavía una aspiración de organización social y política.

PALABRAS CLAVE: democracia paritaria, Reforma constitucional de paridad; Estado de Coahuila; Estado de México, partidos políticos, proceso electoral 2023.

ABSTRACT

An analysis is conducted of the constitutional parity reforms implemented in the State of Coahuila and the State of Mexico, within the contextual framework of the upcoming gubernatorial elections in both states scheduled for June 2023. The study primarily delves into two key aspects: firstly, the extent of the reforms aimed at ensuring gender parity in candidate nominations; and secondly, the distinctive features assumed by the legislative process in both congresses. This analysis is situated within the broader landscape of ongoing political transformations within Mexican society

KEYWORDS: parity democracy, party constitutional reforms; State of Coahuila; State of Mexico, political parties, electoral process 2023.

¹Universidad Autónoma de Coahuila, correo-e de contacto: rosario.varela@uadec.edu.mx

Una breve introducción a la democracia paritaria

En México la participación política de las mujeres ha estado sujeta en gran medida al arbitrio de los partidos políticos, pues la igualdad de género ha incursionado de manera pausada en el orden jurídico constitucional desde que en 1917 fue emitida la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en la que el género, como factor de desigualdad social fue omitido por lo que no formó parte del orden social regulador (Varela, 2018). En lo relativo a la legislación electoral, en 1996 se incorporó en el Código Federal de Procedimientos Electorales una tímida e insuficiente limitación para que los partidos “procuraran” no postular a más del 70 por ciento de candidaturas de un solo género; la cuota de género evolucionó hasta las actuales reformas constitucionales de paridad de 2014 y 2019, que disponen distribuir las candidaturas de elección popular -así como los cargos de la administración pública entre mujeres y hombres-.

En este proceso ha quedado patente el marcado sesgo de género que los partidos políticos imprimen a su función de ser canales de acceso de la ciudadanía al poder, pues han encontrado diversas maneras de burlar la normativa de igualdad. Paralelamente, y en un proceso no exento de contradicciones, los órganos administrativos y jurisdiccionales electorales, así como la propia legislación han estrechado las posibilidades de fraude a la igualdad de género mediante precisiones a la norma y sentencias que obligan a su cumplimiento.

En este contexto la reforma constitucional de paridad de 2014 y la posterior de 2019 arribaron al sistema electoral mexicano con una mayor probabilidad de cerrar las brechas de género en la elección de los distintos cargos de elección popular, pero su introduc-

ción como mecanismo de redistribución del poder político entre hombres y mujeres no ha sido aceptado del todo. La inercia histórica de las jerarquías de género hace que estas se reproduzca en las distintas esferas de la convivencia humana, lo que torna difícil la concreción de la paridad como criterio democratizador, ya que no hay concordancia entre la normativa que pretende garantizar la igualdad de género, y la desigualdad económica, política y social real de las mujeres, lo que potencia un desequilibrio estructural en las relaciones de género.

El concepto de democracia paritaria es de cuño reciente; en América Latina fue impulsado por las mujeres de diferentes regiones, en particular, las lideresas latinoamericanas, y fue incorporado en la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria del Parlamento Latinoamericano y Caribeño en 2015. El concepto apunta a instalar la igualdad sustantiva y la paridad como ejes vertebradores de la gobernanza democrática. La democracia paritaria trasciende la paridad electoral y apunta a la consolidación de un estado inclusivo y con acciones para la igualdad, así como una institucionalidad con representación paritaria en todos los poderes del Estado y a todos los niveles de gobierno, incluidos los cargos de designación y de elección popular (Task Force Interamericano sobre el liderazgo de las mujeres, 2022).

En el continente europeo se reconoce a la Conferencia de Atenas de 1992 como el punto de inflexión que impulsa el concepto de Democracia Paritaria y en la que se proclamó la necesidad de una total integración de las mujeres utilizando las estrategias multidisciplinarias que fueran necesarias (Zúñiga, 2005). No obstante su emergencia reciente, el concepto de democracia paritaria ha estado implícito -como utopía social- en los movimientos feministas que reclamaron

la igualdad de género desde el nacimiento mismo de las sociedades democráticas. La paridad es, en este sentido, una institución evolutiva de la Democracia.

Las cuotas de género -como mecanismos mitigadores de la desigualdad de género-, se introdujeron de manera forzada en las sociedades democráticas aunque con resultados muy limitados durante el último tramo del siglo XX, posterior a la IV Conferencia Mundial de las Mujeres de Beijing China en 1995. En el siglo XXI las cuotas de género han evolucionado a la paridad de género y la igualdad paritaria forma parte de la agenda global como parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (particularmente el ODS 5) en el que se considera a la igualdad no solo como un derecho fundamental, sino también la base necesaria para el desarrollo sostenible (ONU, 2018a:31).

No obstante, pese a sus mayores alcances, la paridad sigue siendo entendida en sentido restringido como una “cuota de género” que abre la posibilidad a las mujeres de participar en los procesos de elección de cargos públicos, pero que no justifica mayores cambios estructurales que propicien condiciones reales para una democracia de género paritaria en todos los ámbitos de la sociedad. Al respecto ONU-Mujeres ha distinguido la cuota de género de la paridad, tanto en sus objetivos como en su estrategia, procedimientos, duración, alcance y los condicionamientos que pueden afectar su eficacia, así, mientras el objetivo de las cuotas es corregir las desigualdades existentes la paridad busca transformar las desigualdades persistentes en todos los ámbitos de la vida, por lo que representa un nuevo contrato social entre hombres y mujeres (Onu-Mujeres, 2017b: 8). En este sentido, la democracia paritaria significa la renegociación del contrato social, pero ahora desde una perspectiva de igualdad de género; es un mecanismo democratizador y de redistribución del poder para resarcir la

exclusión de las mujeres, anomalía de las democracias gestadas en el siglo XVIII y cuyo desarrollo posterior no ha sido corregido del todo.

De acuerdo con la Declaración de Atenas de 1992, la paridad como institución política abona a la calidad de las democracias al dotarlas de mayor representatividad y por ende, de legitimidad, y de acuerdo con el artículo 17 del Consenso de Quito, la paridad tiene la finalidad de alcanzar la igualdad en el ejercicio de poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, por lo que es considerado como un dispositivo propulsor determinante de la democracia (CEPAL, 2007). En este sentido, la paridad constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres.

En el Consenso de Quito los países acordaron adoptar todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios, incluidas las reformas legislativas y las asignaciones presupuestarias para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política, es decir, en la institucionalidad estatal (poderes ejecutivos, legislativo, judicial y regímenes especiales y autónomos) y en los ámbitos nacional y local.

De acuerdo con la CEPAL, en 2022 en la Región Latinoamericana y el Caribe nueve países contaban con leyes de cuotas para las elecciones de cargos de representación y nueve más habían promulgado reformas constitucionales, electorales o leyes destinadas a promover la paridad. La Unión Interparlamentaria considera que estas acciones han logrado situar a la región en la vanguardia mundial en términos de representación parlamentaria de mujeres. Sin embargo, la CEPAL reconoce que persisten los nudos estructurales patriarcales como limitantes de

los avances hacia la democracia paritaria en los sistemas políticos de los países (CEPAL, 2023).

En la XIII Conferencia Regional de la Mujer (Montevideo 25-28 de octubre de 2016) se reconoció a la democracia paritaria como un criterio que cualitativa y cuantitativamente constituye un pilar central en la generación de condiciones para el ejercicio pleno de los derechos humanos y la ciudadanía de las mujeres (Estrategia de Montevideo), pero también se asumió que la efectividad de la paridad se ve mermada con rasgos o limitantes de la cultura política -como son las prácticas asociadas a la competencia político electoral entre ambos sexos, de donde se derivan situaciones de acoso y violencia política que ahuyentan a las mujeres de la competencia política-electoral (ONU MUJERES, 2017b:5).

Ya desde la reforma de paridad constitucional de 2014 de México, ONU Mujeres reconocía que la región de América Latina y el Caribe México había logrado un avance significativo para alcanzar los derechos de las mujeres y la igualdad de género, principalmente en tres áreas fundamentales del nivel federal: el fortalecimiento del derecho interno para asegurar la igualdad entre mujeres y hombres; una fuerte institucionalidad de género y el incremento de los recursos públicos etiquetados a la igualdad de género (ONU-MUJERES, s.f.b). A pesar de estos avances, la ONU identifica que en México se enfrenta a una serie de desafíos estructurales caracterizados por una brecha persistente entre la igualdad formal y sustantiva en todas las áreas del desarrollo; es decir, existe una brecha de implementación entre lo que está estipulado en leyes, planes, programas y presupuestos sobre derechos de las mujeres, y el grado de cumplimiento de estos en la práctica y vidas diarias. Si bien se ha avanzado en armonizar las leyes y políticas con los compromisos internacionales - en particular la

CEDAW-, esta armonización sigue siendo parcial, sobre todo en el nivel estatal y municipal.

El presente estudio es una muestra de la distancia que existe entre la igualdad formal y la igualdad sustantiva, ya que muestra los obstáculos que se imponen desde el poder legislativo local para hacer posible la paridad de género en el cargo de las gubernaturas de los estados, pese a la reforma constitucional de 2019 que instituyó obligatoriamente la paridad en distintos ámbitos de la esfera pública.

La igualdad de género como factor disruptivo en las estrategias de competencia electoral de los partidos políticos

La paridad constituye causa y efecto de la igualdad de género, la cual legitima el orden social y político de la Democracia Paritaria, de tal forma que la diferencia sexual tiene la misma importancia que las diferencias territoriales y las diferencias ideológicas o de asociaciones políticas (ONU-Mujeres, s.f.a:9). En el actual contexto institucional electoral en México, la identidad sexo-genérica de quienes compiten por la representación de un cargo público ha dejado de ser una cuestión intrascendente para convertirse en un factor que configura estrategias electorales, define procedimientos normativos, e incluso, determina resultados electorales. Así, en los dos últimos procesos electorales para elegir las gubernaturas de distintos estados de la república, la normatividad de género delineada desde el INE incidió en las candidaturas de los partidos. Un ejemplo de ello fue la situación que enfrentó el partido de Morena en la elección de 2022, donde en cinco de los seis estados en competencia, las encuestas favorecieron a hombres, por lo cual el partido debió modificar su criterio de elección en aca-

tamiento a los criterios de paridad aprobados por el INE (Redacción Emeequis, 2021). La aplicación de la norma de paridad ha propiciado incluso, rupturas internas, así en el Estado de Durango el candidato de Morena mejor posicionado en las encuestas no fue nominado, por lo cual se sintió agraviado por un “criterio político” al que consideró “absurdo, oscuro y opaco” (Grande, 2021).

El contexto de fricción en el que se ha aplicado la paridad ha propiciado que sea considerada como un obstáculo al ejercicio de los derechos político-electorales de los militantes hombres (el sujeto político universal), y una intromisión a la vida interna de los partidos. Estas resistencias pueden considerarse casi normales si atendemos las características que asumió el proceso de democratización en México y en el cual el tema de la igualdad de género estuvo ausente, entrando solo a través de la adopción de acciones afirmativas -consideradas por la ONU como acciones compensatorias de carácter temporal necesarias para subsanar el atraso histórico de las mujeres en la esfera pública.

En la antesala del próximo proceso electoral de 2023 en el que se elegirán las gubernaturas en los estados de México y Coahuila existía un marco institucional que obligaba a los partidos a postular paritariamente a mujeres y hombres. Esta obligación se ancla en la reforma constitucional de 2019 y en la de 2014, realizadas en los periodos de gobierno de Andrés Manuel López Obrador y Enrique Peña Nieto respectivamente. En la reforma de 2014 se modificó al artículo 41 constitucional para garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas para la elección de diputaciones locales y federales así como para los escaños del Senado de la República, mientras en la reforma de 2019 la paridad se extendió a los municipios con pobla-

ción indígena y a los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y de las entidades federativas, además de los órganos autónomos y los ayuntamientos; también abarcó la integración del poder judicial (Cámara de Diputados, 2022). Por ello fue denominada la reforma de “paridad en todo”.

La reforma de 2019 fue clara en cuanto a la implementación de la paridad, pues esta sería aplicable a quienes tomaran posesión de su encargo a partir del proceso electoral federal o local siguiente a la entrada en vigor del decreto; para tal efecto, el Congreso de la Unión en un plazo de un año debería llevar a cabo las adecuaciones correspondientes y lo mismo deberían hacer las legislaturas de las entidades federativas. En tal sentido, mientras el Congreso de la Unión y las legislaturas locales no concretaran las adecuaciones normativas la reforma no tenía certeza alguna, lo que quedó evidenciado en el preámbulo de las elecciones de 2021, en las que se renovarían las gubernaturas de 15 entidades federativas y en las cuales se carecía aún de marcos legislativos armonizados para implementar en el ámbito subnacional la reforma constitucional de paridad. En este contexto, la ciudadana Selene Lucía Vázquez Alatorre y las organizaciones EQUILIBRA (Centro para Justicia Constitucional), y LITIGA (Organización de Litigio Estratégico de Derechos Humanos) solicitaron al Consejo General del Instituto Nacional Electoral (CG en adelante) la definición de los criterios de operación de la paridad. El CG turnó la solicitud a la Dirección de Partidos y Prerrogativas, quien respondió que dicha cuestión correspondía a los organismos locales. Ante esto, Equilibra interpuso un Juicio de Protección de Derechos Político-electorales del Ciudadano (SUP-JDC-2729/2020), ante el TEPJF, quien a su vez requirió al CG del INE responder a la ciudadana directamente y no a través de una instancia secundaria (TEPJF, 2020 a). Al respecto el INE, dictó el Acuerdo INE/CG569/2020,

según el cual la postulación de candidaturas debía orientarse por la paridad de género, pues a raíz de la reforma constitucional de 2019 pasaba a ser una medida constitucional de configuración permanente en su observancia para integrar los órganos de gobierno: (INE, 2020):

[...] la nueva cláusula constitucional de paridad en la integración de los órganos del Estado persigue constituir un modelo de ejercicio de poder público paritario y, a partir de esa condición, es una medida constitucional de configuración permanente en su observancia para integrar los órganos de gobierno, tanto para los que emergen de una elección democrática como para aquellos cargos del servicio público que son objeto de renovación y designación mediante vías distintas a los procesos electorales de gobierno (INE, 2020:40).

En ausencia de una legislación para implementar la paridad de género el INE fijó criterios generales precautorios y provisionales para garantizar su aplicación en la postulación de candidaturas, por lo que cada partido político nacional (PPN) debía registrar mujeres como candidatas en por lo menos siete entidades de las 15 en competencia². Este Acuerdo fue impugnado por el PAN, el Partido de Baja California y el Senado de la República ante la Sala Superior del TEPJF aduciendo que en su carácter de instancia administrativa el INE carecía de competencia para emitir criterios en materia de paridad, además de que invadía la facultad del Poder Legislativo Federal y Local, y el derecho de autoorganización de los partidos políticos. Aunque en su polémica respuesta (SUP/RAP-116/2020) el TEPJF revocó el acuerdo del INE, también consideró que la falta de regulación de la paridad en el caso de las gubernaturas no debía traducirse en el incumplimiento de constitución, (TEPJF, 2020 b). En tal sentido, vinculó a los PPN a que obligatoriamente y de forma directa dieran cumplimiento a la postulación

paritaria en los cargos de las gubernaturas para el proceso electoral 2020-2021:

[...] los partidos políticos nacionales deberán informar al INE a más tardar el 30 (treinta) de diciembre las entidades donde presentarán a siete mujeres a candidatas a gubernaturas y las ocho en las que presentarán a varones.

Asimismo, vinculó al Congreso de la Unión y a los congresos de las entidades federativas para que emitieran la regulación necesaria para la postulación paritaria de candidaturas de los PPN a las gubernaturas previo al inicio de los siguientes procesos electorales en los que se renovara la titularidad del poder ejecutivo³. No obstante, para las elecciones del año siguiente (2022) el vacío legal persistía, por lo que en septiembre de 2021 el INE volvió a normar la paridad ahora mediante el acuerdo INE/CG1446/2021:

[...] si bien el legislativo no ha regulado las acciones que se deben adoptar en materia de paridad de género para la elección de las personas titulares de los Poderes Ejecutivos Locales, esto no puede constituir un impedimento para que la ciudadanía pueda ejercer el derecho fundamental a la paridad en el acceso a todos los cargos de elección popular, lo que incluye las Gubernaturas [...]. Con el propósito de que los criterios que se adopten tiendan a lograr la mayor paridad posible entre los géneros, en las 31 gubernaturas y Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, este Consejo General, en atención a que en 2022 solamente se renovarían las Titularidades de los Poderes Ejecutivos en 6 entidades federativas, se establece que cada partido político nacional registre mujeres como candidatas en por lo menos 3 entidades (INE, 2021).

En este acuerdo el INE tomó en cuenta que en ese momento solo dos de las 32 entidades federativas eran gobernadas por mujeres, la Ciudad de México con Claudia Sheinbaum, de Morena, y del Estado de Sonora con Claudia Pavlovich, del PRI.

En lo que respecta al TEPJF, en el proceso electoral de 2022 mantuvo la misma posición que en el SUP/RAP-116/2020, así, en el expediente SUP-JDC-91/2022 (TEPJF, 2022 b), a raíz de la controversia planteada por Susana Harp Iturribarria en el marco del proceso interno de selección de candidaturas de Morena para la elección de gubernatura de Oaxaca, el pleno de la sala superior advirtió que si bien Morena cumplió formalmente con el principio de paridad en la postulación de sus candidaturas a las gubernaturas tal como lo exigía el Acuerdo INE/CG1446/2021, tanto este, como la normativa interna del partido político carecieron de mecanismos para garantizar la paridad sustantiva a través de los criterios de competitividad. En tal sentido ordenó que a partir del siguiente proceso electoral para gubernaturas todos los PPN debían definir reglas claras en las que precisaran cómo aplicaría la competitividad en la postulación de mujeres a este cargo; asimismo, ordenó al INE supervisar que se emitieran tales reglas y verificar su cumplimiento en los registros de sus candidaturas. Este mismo criterio prevaleció en el expediente SUP-JDC-434/2022 (TEPJF, 2022 a), con motivo de la controversia planteada por Maki Esther Ortiz Domínguez, respecto al proceso interno de selección de candidaturas de Morena para la elección de la gubernatura de Tamaulipas.

Los beneficios de la reforma de paridad de 2019 y su implementación a través de los acuerdos del INE y las sentencias del TEPJF se constataron en las elecciones de los 21 estados que entre 2021 y 2022 renovaron el poder ejecutivo y en las que resultaron electas ocho mujeres (cuadro 1)

Cuadro 1.

Gobernadoras electas según partido político en las elecciones de 2021 y 2022

Nombre	Año de elección	Estado	Partido
Marina del Pilar Ávila Olmeda	2021	Baja California	Morena
Layda Sansores San Román	2021	Campeche	Morena
Indira Vizcaíno Silva	2021	Colima	Morena
María Eugenia Campos Galván	2021	Chihuahua	PAN
Evelyn Salgado Pineda	2021	Guerrero	Morena
Lorena Cuéllar Cisneros	2021	Tlaxcala	Morena
Teresa Jiménez Esquivel	2022	Aguascalientes	PAN
Mara Lezama Espinosa	2022	Quintana Roo	Morena

Fuente: elaboración propia

La paridad de género en el cruce de las relaciones de poder político y androcrático de los partidos políticos

El proceso electoral de 2023 en el que se renovará el poder ejecutivo en el Estado de México y el Estado de Coahuila -en este último también el congreso local- tiene características singulares debido a que son los dos únicos estados en los que aún gobierna el PRI⁴ y los que está en riesgo de perder ante la creciente presencia de Morena. Esta situación exagera las condiciones de la competencia electoral y lleva a los jugadores a maximizar sus estrategias políticas, pero estas deben darse en un margen de legalidad y legitimidad.

En este sentido, en el preámbulo del proceso electoral de 2023 el dilema que se presentó a los partidos – y a los actores individuales- fue: ¿qué hacer con el principio de igualdad de género? Aunque en el Estado de México el partido de Morena tenía ya perfilada a la Maestra Delfina Gómez como posible candidata a gobernadora, al final de 2021 y principios de 2022 aún no se tenía la certeza de su candidatura, por lo que el Senador Higinio Martínez -otro de los personajes más nombrados como posible candidato-, aún tenía posibilidad de ser postulado. Si el acuerdo INE/CG1446/202 aplicaba y si el Estado de Coahuila postulaba a un hombre -como todo apuntaba-, entonces la candidatura de Delfina Gómez sería un hecho, situación que lo dejaba sin la posibilidad de ser candidato. Por lo tanto, este actor tenía un interés particular de que el principio de igualdad de género no aplicara como criterio obligatorio en la postulación de candidaturas en 2023. México, el panorama era aún más incierto, el partido exploraba la posibilidad de ir en coalición con el PAN y el PRD. Pero en cualquier caso, el PRI del Estado de México contaba con perfiles políticos tanto de mujeres

como de hombres⁵, al contrario del Estado de Coahuila en donde las figuras femeninas del partido se opacaban ante la virtual candidatura del ex alcalde de Saltillo, Manolo Jiménez.

Los partidos políticos han convertido en un problema la operatividad del mecanismo de paridad como lo revela una conversación realizada en noviembre de 2020 entre Alejandro Moreno, dirigente nacional del PRI, y Manolo Jiménez, presidente Municipal de Saltillo, Coahuila. Entre otras cuestiones ambos personajes comentan lo problemático que sería para su partido aplicar la paridad de género en las gubernaturas en el proceso electoral de 2023:

Manolo Jiménez: “¿Cómo viste lo de la equidad de género para las gubernaturas?”

Alejandro Moreno: “Eso se va a tener que impugnar hay que buscar mujeres que impugnen eso, porque imagínate, en este caso en el 23 tendríamos que definir si en el estado de México o Coahuila es hombre o mujer. Imagínate”. Manolo Jiménez: “Totalmente de acuerdo, eso podría provocar maniobras en lo local que no le convendrían al partido; digo, todo se arreglaría si Madrazo metiera una de sus mujeres picudas que sí trae allá, tú sabes que el jefe MARS y yo traemos un proyecto”.⁶

El “proyecto” al que se refería el entonces presidente municipal de Saltillo era su virtual candidatura a Gobernador impulsada por el ejecutivo del Estado Miguel Riquelme (conocido en la prensa como MARS por sus iniciales). En este contexto la eventual nominación de una mujer por el PRI en el Estado de Coahuila trastocaría los planes del gobernador y del mismo partido, por ello, el tono y orientación de la conversación sugiere un manejo instrumental de la paridad de género y una concertación previa

⁴En el Estado de Durango gobierna una coalición PRI-PAN-PRD liderada por el PRI.

para que fuera el Estado de México donde el PRI postulara a una mujer. Aunque esta conversación tuvo lugar en 2020, para 2023 el escenario no había cambiado de hecho, a inicios de 2022 el gobernador Miguel Riquelme nombró a Manolo Jiménez secretario de Desarrollo Social en una clara señal de su próxima candidatura (El Sol de la Laguna, 2023).

La Reforma constitucional en el Estado de México

En el contexto institucional electoral delineado anteriormente, entre 2021 y 2022 los congresos de ambos estados iniciaron los procesos de reforma constitucional de paridad. En el Estado de México la reforma constitucional (Decreto 75) se orientó a normar la paridad para la elección de la gubernatura a través de introducir la alternancia de género en la postulación de las candidaturas de los partidos políticos. Para ello se modificaron los artículos 12 y 66 de la constitución local.

Artículo 12.- Los partidos políticos son entidades de interés público [...], tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática [...], así como las reglas para garantizar la alternancia de género en las postulaciones para el cargo de Gobernador o Gobernadora, la paridad de género en las candidaturas a Diputaciones Locales e integrantes de los Ayuntamientos, y a los demás cargos de elección popular, así como contribuir a la erradicación de la violencia política en razón de género. (adición) Tratándose de la elección de Gobernador o Gobernadora, los partidos políticos deberán postular como candidato o candidata a una persona del género distinto a la registrada en la elección anterior local.

Artículo 66.- La elección de Gobernador o Gobernadora del Estado de México será mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Se preservará el principio de paridad de género y la alternancia en la postulación que realicen los partidos políticos. (Gobierno del Estado de México, 2022a).

Pero según el artículo tercero transitorio la alternancia de género no aplicaría en la elección de 2023 sino la de 2029; en el cuarto transitorio se estableció que la designación de género de los partidos políticos no estaría condicionada por la designación de género de otros candidatos o candidatas de otros estados que con la misma fecha concurrieran en la elección; esto en franca contraposición al acuerdo INE/CG1446/2021, que hacía depender las candidaturas del género de las candidaturas postuladas en los otros estados en competencia para garantizar la paridad horizontal.

La reforma constitucional de Paridad en el Estado de Coahuila

En el Estado de Coahuila la reforma constitucional normó la paridad de género tanto en el cargo de la gubernatura, como la Administración Pública Estatal, los organismos públicos autónomos, la fiscalía general del Estado, y en la integración de todos los órganos del Poder Judicial y del Consejo de la Judicatura del Estado⁷. Así, el Decreto 193 reformó el Artículo 77, segundo párrafo y sus fracciones I, II, III y IV, según las cuales los partidos políticos con registro nacional y local deberán observar el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a la Gubernatura del Estado de conformidad con lo siguiente:

⁵En el PRI una de las mujeres más insistentemente mencionadas eran Paulina Alejandra del Moral y Ana Lilia Herrera Anzaldo, la primera nombrada titular de la Secretaría de Desarrollo Social por el Gobernador Alfredo del Mazo (3 de febrero de 2022), y la segunda diputada federal (Expansión Política, 2022).

⁶Conversación dada a conocer en el programa “Los Martes del Jaguar” el día 3 de mayo de 2023. de la Gobernadora del Estado de Campeche. En dicho programa, se reproducen fragmentos de audios relacionados con las actitudes de los actores políticos.

⁷Otra cuestión que resalta en la reforma de Coahuila es la relativa a la violencia política en razón de género, a la que se le consideró como causa de inhabilitación de candidaturas y de anulación de las elecciones, pero por cuestión de espacio no se ocupará de este aspecto.

Si la persona Titular de la Gubernatura es hombre, todos los partidos políticos nacionales y locales, deberán postular a una mujer en el siguiente Proceso Electoral. Pero si la Gubernatura en turno recae en una mujer, dichos institutos estarán en la posibilidad de postular libremente a un hombre en el proceso electoral subsecuente o nuevamente a una mujer.

De acuerdo con la fracción II, esta previsión debía ser cumplida por las coaliciones, candidaturas comunes o cualquier otra forma de asociación electoral prevista en ley, así como los partidos políticos nacionales y locales que por primera vez participen en un proceso electoral ordinario para renovar el Poder Ejecutivo del Estado. Pero en la fracción III se eximía a las candidaturas independientes independientemente del número que fueran. Adicionalmente, en la fracción IV se enfatizaba que el sentido de interpretación de las medidas afirmativas debería hacerse con base en el principio de igualdad establecido en la Constitución del Estado y en las Cartas Fundamentales de Derechos Humanos, consideradas ley suprema en el Estado⁸ (Congreso de Coahuila. 2021).

Al respecto debe explicarse aunque sea brevemente el papel condicionante que tuvieron las Cartas aludidas. Como ya se mencionó, estas fueron propuestas por el Gobernador Miguel Ángel Riquelme y comprendieron la Carta de Derechos Civiles, Carta de Derechos Políticos y Carta de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (Riquelme, 2021). En estas se incorporaron principios generales de Derechos Humanos, que a la estrecharon el sentido de interpretación de la Paridad de Género. Así, el Artículo 47 de la Carta de Derechos Políticos estableció que en Coahuila la paridad de género debía de legislarse

recurriendo al principio de la “más amplia y libre configuración legislativa”, que en la práctica significaba distanciarse de los términos en que la paridad de género se había normado en el Acuerdo del INE e incluso en la constitución, por lo que se negó a la paridad un carácter constitucional permanente para considerarla solo como una Acción Afirmativa de carácter temporal y sujeta a la “prueba contextual e histórica”:

Las reglas de paridad en los cargos populares unipersonales serán de la más amplia y libre configuración legislativa dentro de la esfera política, por lo que *no será una obligación constitucional local permanente* sino una medida de acción afirmativa transitoria y potestativa para erradicar la desigualdad entre los géneros. *Las personas juzgadoras deberán revisar la vigencia de las reglas de paridad con la prueba contextual e histórica de su aplicación* (énfasis en cursivas de la autora).

En el mismo Artículo 47 de la Carta de Derechos Políticos, la iniciativa del gobernador constriñó la interpretación de la paridad de género como principio democrático:

(...) La garantía de la paridad en el sufragio pasivo implica asegurar condiciones progresivas de igualdad entre los diferentes géneros, a partir de los principios de proporcionalidad, transitoriedad, no retroactividad y progresividad.

Por otro lado, al igual que en la reforma del Estado de México, en los artículos transitorios su efecto se retrasó hasta la elección de 2029, así, aunque aparentemente iniciaba desde el proceso electoral de 2023, este sería tomado en cuenta solo a partir del género de la o el gobernante electa/o, pues este condicionará el

sta misma precisión se hace en la fracción VII del segundo transitorio.

género de las postulaciones del proceso electoral posterior -con la acotación de que si en el proceso de 2023 resultara electa una mujer (algo ilógico en el contexto electoral) en el siguiente proceso electoral, los partidos políticos nacionales y locales estarían en la posibilidad de postular a un hombre a una mujer de conformidad con sus procesos internos.

Los procesos legislativos de las reformas constitucionales de paridad

El proceso legislativo de la reforma constitucional de paridad en el Estado de México

En el Estado de México la propuesta de reforma constitucional de paridad fue por iniciativa del Senador de Morena Higinio Martínez Miranda, presentada en el congreso el 17 de marzo de 2022 por la Diputada Yesica Yanet Rojas Hernández, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de Morena. En la sesión deliberante del día 13 de mayo de 2022 el congreso aprobó por votación unánime y sin discusión el Decreto 75 (reforma constitucional), pero también el Decreto 76 (Gobierno del Estado de México 2022a y b).

Este último adicionó el artículo 248 al Código Electoral a partir de una iniciativa presentada por la Diputada del PAN Miriam Escalona Piña en diciembre de 2021 -que permanecía aún sin dictaminar- y en la que proponía garantizar la paridad de género real y efectiva en el acceso a la titularidad del Ejecutivo (sic) del Estado.

La propuesta consistía en la implementación de la paridad de manera transversal mediante la postulación alternada de mujeres y hombres en cada elección, a saber:

por cuanto hace a la Gubernatura del Estado de México, se propone dar vigencia a la paridad en su vertiente transversal estableciendo la obligación a los Partidos Políticos, como entes de interés público, de postular candidatos de género distinto de forma alternada en cada Proceso Electoral, con lo cual se logrará maximizar la participación del género femenino, y en un futuro no muy lejano poder contar por primera vez en la historia de nuestro Estado, con una mujer Gobernadora [...] para el caso de las Coaliciones, se propone establecer que, el partido que encabece dicha Coalición deberá respetar la regla de postulación de géneros de forma alternada, por lo que, de haber postulado un hombre en la elección inmediata anterior, deberá postular una mujer y así sucesivamente (Escalona, 2021:10)

La iniciativa del Senador Higinio Martínez y la de la Diputada Escalona Piña coincidían en el mecanismo de la alternancia de género en las candidaturas de los partidos en cada proceso electoral pero diferían en el tiempo de aplicación, así, mientras la propuesta del primero eximía al proceso electoral de 2023, la segunda no aludía a ningún proceso electoral. El análisis y dictamen de las comisiones legislativas de Gobernación y Puntos Constitucionales y Electoral y Desarrollo Democrático conjuntó ambas iniciativas basándose en el principio de economía procesal y concluyó de la siguiente manera:

Por lo tanto, es adecuado, incorporar en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la disposición expresa para garantizar la alternancia género en las postulaciones para el cargo de Gobernador o Gobernadora.

¹La sesión deliberante del 13 de mayo de 2022 donde se presentó el dictamen y la propuesta de decretos 75 y 76 hace constar que, la votación a favor, fue de 68 diputadas/os, sin haberse manifestado ninguno en contra H. LXI Legislatura del Congreso del Estado de México (2022).

Asimismo, que tratándose de la elección de Gobernador o Gobernadora los partidos políticos deben postular como candidato o candidata a una persona de género distinto a la registrada en la elección anterior. También, preservar el principio de paridad de género y la alternancia de la postulación que realicen los partidos políticos, precisando que los partidos políticos podrán postular libremente para el proceso electoral del año 2023 a un candidato o candidata, alternándose el género para las subsecuentes elecciones de Gobernador o Gobernadora, así como que la designación de género de los partidos políticos para el candidato o candidata para la elección de Gobernador no estará condicionada por la designación de género de otros candidatos o candidatas de otros Estados que concurran con la misma fecha de la elección del Estado Libre y Soberano de México. (Gobierno del Estado de México, 2022 c).

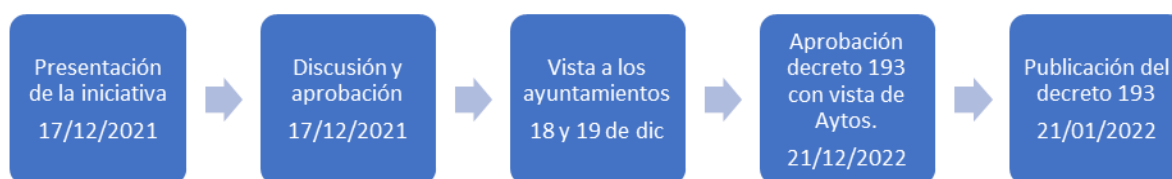
El dictamen fue aprobado por unanimidad sin generar ningún debate en el pleno, según consta en la Gaceta Parlamentaria del Poder Legislativo del Estado de México de fecha del 1° de junio de 2022.

Sin que motive debate el dictamen y proyecto de decreto de reforma constitucional [...] son aprobados en lo general, por unanimidad de votos y la Presidencia solicita a la Secretaría lo haga llegar a los Ayuntamientos de los Municipios de la Entidad para lo conducente⁹ (Poder Legislativo del Estado de México, 2022 c:10).

Para julio de 2022 el Estado de México contaba ya con una legislación para implementar la paridad. El curso seguido en la reforma se muestra en el esquema 1:

Cuadro 1.

Proceso legislativo de la reforma de paridad en el congreso del Estado de México



Fuente: elaboración propia

⁹Pese a tener solo una diputación de Representación Proporcional, el PVEM se constituyó como una fracción parlamentaria de acuerdo con artículo 55, tercer párrafo de la Ley Orgánica del Congreso de Coahuila, que prevé esa opción cuando el partido cuente solo con un/a integrante, otorgándole los derechos y prerrogativas de Grupo Parlamentario (Congreso del Estado de Coahuila, 2023).

El proceso legislativo de las reformas constitucionales de paridad en el Estado de Coahuila:

La prevalencia del PRI en el proceso legislativo de la reforma constitucional de paridad

A diferencia del Estado de México donde la reforma constitucional de paridad pasó por consenso, en el Estado de Coahuila se aprobó por mayoría, solo con los votos del PRI como fracción mayoritaria y del PVEM, a través de su única representante)¹. Para asegurar la aprobación de la reforma el PRI utilizó diferentes recursos, siendo uno de los principales el propio Gobernador quien fue el autor de varias de las iniciativas que en conjunto integraron la reforma constitucional.

El uso de las reglas institucionales fue otro de los recursos utilizados; al respecto, la Diputada Yolanda Maltos, del PUDC denunció que el día de la discusión y aprobación del Decreto 193, ella debió haberse incorporado como diputada propietaria a la sesión, sin embargo, en el orden del día el punto de su toma de propuesta fue dolosamente enlistado después del dictamen de la reforma, a efecto de evitar que ella participara en la discusión y votación, además de que le cerraron las puertas del recinto legislativo. Este hecho sería denunciado como una violación procesal en la Acción de Inconstitucionalidad (AIL3/2022) interpuesta por el PUDC ante la SCJN.

La incorporación de varias propuestas de distintos/as representantes en un solo dictamen fue un recurso más utilizados por el PRI. Este procedimiento legislativo reducía la posibilidad de que un/a representante votara en contra de su propia iniciativa. Así, el Decreto 193 reunió las siguientes iniciativas: expedición de la Carta de Derechos Civiles, Carta de Derechos Políticos y Carta de Derechos Económicos, Sociales,

Culturales y Ambientales, presentada por el Ejecutivo Estatal.

-La Iniciativa en Materia de Derechos Culturales, de la Diputada Mayra Lucila Valdés González e integrantes de la fracción Parlamentaria del PAN;

-la iniciativa de reforma constitucional en materia de paridad de género de las ocho diputadas del PRI -con la adhesión de los ocho diputados también del PRI¹¹;

-La iniciativa de Reforma Constitucional en Materia de Seguridad Social de los Trabajadores y Pensionados, del Diputado del PAN Rodolfo Gerardo Walss Auriol, en conjunto con su fracción parlamentaria;

- La Iniciativa en Materia de Revocación de Mandato de la Diputada Lizbeth Ogazón Nava y la fracción parlamentaria de Morena, así como la iniciativa en materia de Derechos Humanos, desaparición y trata de personas, del ejecutivo del estado.

Las y los diputados de oposición consideraron que la agrupación de los diversos asuntos tenía el propósito de forzar la aprobación de la reforma de paridad. Téngase en cuenta lo expresado por la diputada Lizbeth Ogazón, del partido de Morena en la sesión del 17 de diciembre de 2021

Hoy venimos aquí a recibir un dictamen que contiene una reforma constitucional contraria a toda técnica legislativa, pues presenta 5 proyectos en uno mismo. Y si bien es cierto que hay un común denominador que se llama derechos humanos, son tan importantes, tan grandes que merecían dictámenes por separados, la Comisión de Gobernación Puntos Constitucionales y Justicia votó por mayoría que así fuera (LXII Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila, 2021b).

¹¹Solo en apariencia, pues en realidad esta iniciativa también fue del gobernador.

En la sesión del 21 de diciembre, en la que se aprobó el Decreto 193, la Diputada Natalia Virgil, del PAN, también cuestionó el procedimiento legislativo, por lo que manifestó su voto en contra:

... confirmo que en lo que corresponde al apartado 1, 3 y 4 estamos a favor en nuestro partido, porque son derechos que se deben de salvaguardar, sin embargo, los desaseados procedimientos que han llevado a cabo para esta reforma se vuelven a repetir [...], mi voto es en contra porque se empeñan en mezclar los asuntos para poder obtener una mayoría o una unanimidad que no representa a (los partidos) que estamos representados en este Congreso, por lo cual los plazos no dan, los procedimientos no dan, al final de cuentas considero que el respeto a las voluntades es un principio básico [...] (LXII Legislatura, 2021 c)

El orden de discusión de las partes que integraban el Decreto 193 también fueron estratégicos para la aprobación, pues se discutió primero el marco general de la reforma (las Cartas de Derechos Humanos-, que condicionó el sentido de interpretación de la reforma de paridad. El orden de discusión de los cuatro apartados fue el siguiente: primera parte: reforma constitucional de Derechos Humanos y expedición de Cartas de Derechos; segunda parte: Reforma Constitucional en Materia de Paridad de Género; tercera parte: reforma constitucional en materia de búsqueda de personas desaparecidas y sus Familiares y cuarta parte: Reformas constitucionales sobre varios derechos (Congreso de Coahuila, LXII Legislatura, 2021).

En la oposición a la reforma constitucional sobresalieron el Coordinador de la Fracción Parlamentaria del PAN, el Diputado Rodolfo Walss Auriolos (a la postre declarado independiente y posteriormente adherido a

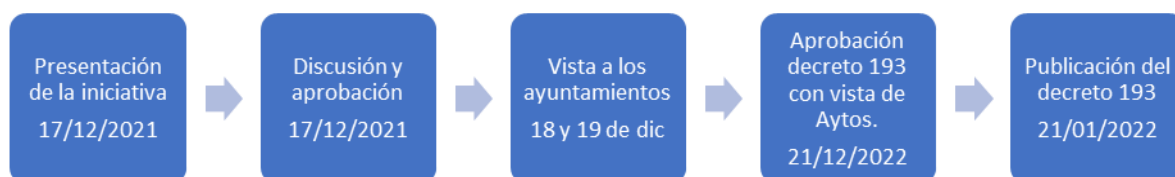
Morena), y la diputada Lizbeth Ogazón, de Morena, quien no solo cuestionaría la técnica jurídica adoptada en el proceso legislativo sino que desde una definida posición feminista reclamaría la falta de representación política sustantiva de las diputadas del PRI (posición mantenida a lo largo de las diferentes sesiones en las que se discutió la reforma).

Las etapas en el proceso legislativo del Estado de Coahuila

La aprobación de la Reforma Constitucional de paridad en el Estado de Coahuila solo requirió de un mes, sin embargo la falta de consenso prolongó el proceso legislativo por casi un año en el que se pasó por diferentes etapas.

Primera etapa: la aprobación apresurada del decreto 193

Esta etapa comprende desde la presentación de la iniciativa, discusión y aprobación del dictamen, la consulta de las reformas a los ayuntamientos y la publicación del Decreto 193, proceso que tardó aproximadamente un mes (esquema 2), tiempo en el que Coahuila contaba ya con una reforma constitucional que le permitía -presumiblemente-, esquivar el Acuerdo del INE en materia de paridad (mientras el Estado de México aún carecía de ella). Sin embargo, esto era un proceso que apenas iniciaba, y la reforma de Coahuila tendría otro desenlace.

Figura. 2*Curso de la primera etapa de la reforma constitucional en el estado de Coahuila*

Fuente: elaboración propia

Segunda etapa: la impugnación del Decreto 193 y su anulación por el Tribunal Constitucional de Justicia del Estado de Coahuila

La falta de consenso entre las fracciones parlamentarias sobre el Decreto 193 derivó en cuatro acciones de inconstitucionalidad interpuestas una ante la SCJN y otras ante el Tribunal Constitucional de Justicia del Estado de Coahuila, a saber: PUDC ante la SCJN, 9 de febrero de 2022, Acción de Inconstitucionalidad 28/2022 (SCJN, 2022); PVEM ante la SCJN, 20 de febrero de 2022, Acción de Inconstitucionalidad 36/2022 (SCJN, 2022); PAN ante el TCL, 21 de marzo de 2022, Acción de Inconstitucionalidad Local (AIL 2/2022 (Tribunal Constitucional Local de Coahuila, 2022); Morena ante el TCL el 22 de marzo de 2022 Acción de Inconstitucionalidad Local (AIL 3/2022) (Tribunal Constitucional Local de Coahuila, 2022).

Ante la falta de espacio para ocuparse de cada una de estas acciones de inconstitucionalidad se mencionan solo alguno de sus aspectos. La Acción interpuesta ante la SCJN por el PUDC señalaba el carácter inconstitucional del Decreto 193 por no acatar la reforma constitucional del artículo 41 realizada desde 2019 y por acotarla en diferentes aspectos (entre otros no aplicaba en las candidaturas independientes, y difería su efecto hasta la elección de 2029). También aducía que el legislador (sic) excedía los parámetros de la libertad configurativa fijados por el TEPJF. Por ello solicitó invalidar varios artículos¹², además del artículo 47 de la Carta de Derechos Políticos (SJCN, 2022):

El ámbito configurativo del legislador local queda circunscrito precisamente en su deber de hacer efectivo el principio de paridad para el proceso electoral de dos mil veintitrés, no siéndole permitido desconocer este mandato constitucional. En otras palabras, la libertad configurativa no es “amplia” sino que se sujeta a límites, y en el caso concreto, el más importante y por el cual estaba llamado a intervenir el legislador local, era la garantía del principio de paridad para dos mil veintitrés, cuestión que no cumplió. (SCJN, 2022:5).

Al contrario, la Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por el PVEM cuestionó -entre otros aspectos- la invasión a la libre determinación de los partidos al establecer una alternancia obligada de mujeres y hombres en las candidaturas a gobernadores, al considerar que la paridad no aplicaba en un cargo unipersonal como la gubernatura:

[...] se trata de una medida afirmativa que desborda la competencia del legislador local y constituye un exceso en el uso de la libertad configurativa, pues pretende adoptar un criterio de paridad en un cargo de elección popular que el Poder Reformador no contempló porque su naturaleza no lo permite (ni vertical ni horizontal). En ese sentido, el cargo de Gobernador o Gobernadora es unipersonal y no tiene suplente (vertical). Además la postulación no puede ser condicionada a lo que pasa en otras entidades federativas (horizontal), pues cada Estado es independiente, libre y soberano en todo lo concerniente a su régimen electoral local, de conformidad con el artículo 40 constitucional (SCJN, 2022:10).

No deja de extrañar la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el PVEM puesto que en la discusión comisiones y en el pleno, su única representante no objetó ninguna parte del decreto y de hecho, acompañó al PRI en todas las votaciones que comprendió el proceso legislativo. La acción del PVEM se advierte más bien como una acción política instrumentada (una especie de plan B) por PRI de auto-invalidar la reforma de paridad previendo una posible obligación dictada por la SCJN en torno a la obligatoriedad de la paridad (aspecto tratado más adelante).

La Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por el PAN ante el Tribunal Constitucional Local además de cuestionar la postergación de la alternancia hasta la elección de 2029, consideraba también que la reforma

desconocía al INE como órgano administrativo electoral constitucional y abogaba para que los criterios de paridad siguieran siendo normados por el INE por ser también los que garantizaban la paridad horizontal en las gubernaturas en un contexto nacional. Conviene contextualizar también la acción política del PAN en las negociaciones que se estaban llevando a cabo entonces para definir si el PAN iba en coalición con el PRI, cuestión que afectaba las posiciones de las y los representantes del PAN en el congreso. Es en este contexto que su coordinador parlamentario renuncia al PAN mediante una carta en la que cuestiona acremente la decisión de ir en alianza con el partido al que siempre han combatido.

Poco antes de que la SCJN resolviera las acciones de inconstitucionalidad interpuestas por el PUDC y el PVEM, una diputada y un diputado de Morena promovieron ante el TCL otra Acción de Inconstitucionalidad por faltas en el proceso de consulta a los ayuntamientos. Esta impugnación sería determinante en el proceso de la reforma, pues la resolución del TCL

sería la anulación del Decreto 193, basándose en la evidencia de que los ayuntamientos habían omitido el procedimiento marcado en los artículos 87, 98, 99 y 105, fracción V, 107 y 113 Bis-1 del Código Municipal del Estado de Coahuila, según el cual se debería haber enviado a la Comisión respectiva del ayuntamiento el decreto y convocarla con antelación para discutir el dictamen correspondiente (Tribunal Constitucional Local del Estado de Coahuila, 2022).

En su decisión el TCL ordenó que el proceso legislativo del Decreto 193 se repusiera en su totalidad con la debida consulta a los ayuntamientos y estableció que esta debía hacerse seccionando el contenido del decreto en las cuatro partes que lo integraban.

¹²Artículo 3 fracción II; 19, fracción I, y artículo 77 de la constitución local, así como el artículo segundo transitorio.

Esto posibilitó que la Reforma de Paridad (segunda parte) fuera expulsada del decreto 193 sin afectar el resto, pues los Ayuntamientos manifestaron estar de acuerdo solo en tres de las cuatro partes rechazando la reforma de paridad (esto difería de la primera consulta en la que los ayuntamientos habían aprobado el decreto en su totalidad).

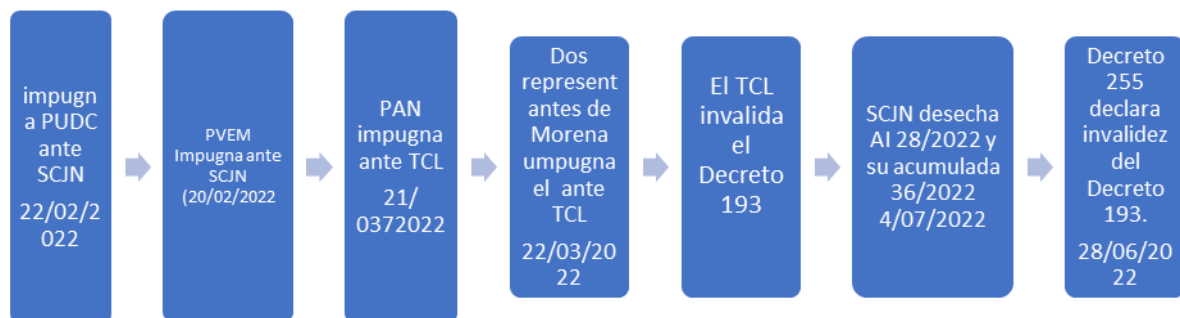
El dictamen sobre la segunda consulta a los ayuntamientos se presentó al pleno durante el segundo período extraordinario de sesiones (16 de agosto de 2022) pero incluía también una modificación al artículo 47, pues se eliminó el párrafo que establecía que “las personas juzgadoras deberán revisar la vigencia de las reglas de paridad con la prueba contextual e histórica de su aplicación”, que había sido cuestionada por el Diputado Walss Aurioles en la discusión de la iniciativa. Esta modificación fue considerada por la Diputada Lizbeth Ogazón como una falta, de Morena, por no haberse seguido el procedimiento adecuado:

[...] siguen utilizando este Congreso para legislar a su conveniencia [...] los municipios solamente tenían que decir su sentir y en ningún momento se tenía que venir a legislar, porque no se ha presentado una iniciativa para la reforma de este Artículo 47. ¿Dónde está esa iniciativa? Se tuvieron que haber esperado (los diputados) a que se publicara y entonces sí, una vez publicado presentar la reforma a este artículo de acuerdo con las observaciones, aquí nada más se iba a decir si estaban de acuerdo o no estaban de acuerdo los municipios y (ahora) están presentando un dictamen con un artículo modificado [...] que ya había sido previamente aprobado en aquella sesión de diciembre. Un municipio no tiene por qué venir a legislar, nos puede decir si está de acuerdo o no está de acuerdo, pero ellos no tienen facultades legislativas en este Congreso [...] a todas luces es una irregularidad [...] no les importa seguir un debido proceso legislativo y siguen utilizando una causa para legitimar a una sola persona. (Sesiones del 16 de agosto de 2022) (LXII Legislatura, 2022)

Aunque en el pleno los partidos de oposición cuestionaron el proceder legislativo -en la que los ayuntamientos modificaron la fracción 47, este derivó en la publicación de un nuevo decreto (261), sin que se incorporara la paridad como principio constitucional; nueva

Esquema 3.

Segunda etapa de la reforma de paridad



Fuente: Elaboración propia

La acción de inconstitucionalidad interpuesta por la y el representante de Morena fue interpretada por los partidos de oposición como una auto impugnación promovida por el mismo PRI para evitar el riesgo de que la SCJN declarara inconstitucional la parte relativa a la reforma de paridad que posponía la aplicación de la paridad de género hasta 2029 (recuérdese que este aspecto había sido impugnado por el PUDC (según lo anunciara públicamente la ministra Loretta Ortiz encargada del proyecto). La diputada Lizbeth Ogazón (de Morena) y la diputada del PUDC, Yolanda Maltos, acusaron en el pleno a ambos representantes de haberse prestado al juego del PRI¹³:

Cabe destacar y es necesario decirlo en esta tribuna, que a lo largo de estos meses de defensa por los derechos de las mujeres y la paridad de género, a excepción de la Diputada Lizbeth Ogazón y la Diputada Teresa Meraz (de Morena), no encontramos interés ni de Morena Coahuila, ni del PRI, para defender los derechos fundamentales de las mujeres, y esto, señores Diputados, lo señalo con mucho respeto, porque fue notable la ausencia de dos compañeros que interpusieron esta acción de inconstitucionalidad, estos dos compañeros de Morena que no estuvieron en la votación, ni en la discusión, ni en la defensa de esta reforma a todas luces inconstitucional (sesión del día 28 de junio de 2022). (LXII Legislatura, 2022b).

Tercera etapa: la dilución la paridad en la ley electoral

El intrincado proceso legislativo que siguió la reforma de paridad en el Estado de Coahuila evitó que el estado contara con una legislación oportuna para implementar la paridad en el proceso electoral de 2023, al contrario del Estado de México, donde la reforma no había tenido

ningún contratiempo. Entretanto el INE dictó el Acuerdo INE/CG583/2022 (julio de 2022) según el cual deberían ser los partidos quienes por sí mismos determinarán cómo aplicar el principio de paridad en sus documentos básicos. Para ello estableció un plazo perentorio (31 de octubre de 2022) y en caso de que no lo hicieran, prevalecerían los criterios del INE en la postulación de las candidaturas a las gubernaturas:

En caso [...] que las modificaciones a sus documentos básicos no hayan sido aprobadas por este Consejo, los PPN deberán informar al INE, a más tardar treinta días antes del inicio del proceso de selección de candidaturas, en cuál de las dos entidades federativas -Estado de México o Coahuila- postularán al menos a una mujer como candidata a las gubernaturas, sin que ello sea obstáculo para que dos mujeres pudieran ser postuladas [...], conforme a los criterios de competitividad, alternancia de género y paridad flexible que han sido aprobados por la jurisdicción (INE, 2022 a):.

El acuerdo sería impugnado ante el TEPJFEI acuerdo sería impugnado ante el TEPJF por el PRI, PRD y MORENA (24 de julio de 2022). Durante el transcurso de la resolución el congreso de Coahuila aprobó los Decretos 270 y 271 que reformaron la constitución política y el código electoral (29 y 30 de septiembre de 2022, sin embargo, el interés ya no estuvo en la paridad y alternancia de género en la elección de la gubernatura sino más bien en las reglas para la elección de las y los diputados locales -ya que en Coahuila en 2023 también se elige al congreso. En estas nuevas reformas la paridad solo fue mencionada tangencialmente y el acento se puso en los grupos vulnerables¹⁴. Respecto a la paridad se adicionó un segundo párrafo al artículo 77 de la constitución local para establecer una vaga disposición respecto a que

¹³En su intervención, la Diputada Yolanda Maltos, mencionó explícitamente al Diputado Francisco Javier Cortez Gómez, y a la Diputada Laura Francisca Aguilar Tabares. Cabe mencionar, que ninguna/o de estas/os representantes habían participado en la discusión de la reforma (Congreso del Estado de Coahuila, LXII Legislatura, 2022).

¹⁴El congreso creó dos diputaciones de representación proporcional con carácter de “especiales” para personas con discapacidad.

“La postulación de candidaturas a la Gubernatura del Estado se sujetará a los criterios de competitividad que establezca la ley” (Poder ejecutivo del Estado de Coahuila, 2022a:4) Sin embargo, en el código electoral no se identificó ningún criterio de competitividad, pues solo se hizo referencia a que como parte de las reglas para observar la paridad los partidos podrían realizar elecciones internas o sondeos para determinar el género más competitivo (artículo 13, numeral 2, del Código Electoral de Coahuila) (Poder ejecutivo del Estado de Coahuila, 2022b). La Diputada Lizbeth Ogazón, hizo notar este vacío durante la sesión del dictamen del decreto 271 (30 de septiembre), al tiempo que cuestionaría el sentido real de la reforma:

[...] como lo mencioné en mi intervención, el Diputado Olmos (PRI) en la iniciativa que está presentando, lejos de apoyar a las mujeres lo único que está haciendo es crear un escenario para que se produzcan desventajas para las mismas y para las candidaturas que se propongan. [...] Habla de un principio de paridad de género en la postulación, pero [...] conforme a los principios de auto organización y autodeterminación partidista, así como la autonomía de sus procesos internos [...] en ninguna disposición legal dice cuál va a ser ese criterio de competitividad, todo lo dejan al libre arbitrio de los partidos políticos. ¿Pero basados en qué, por qué, o en qué van a determinar que una mujer no es competente para contender a la gubernatura del estado?

También el Diputado Rodolfo Walss cuestionó la falta de acciones afirmativas en la reforma de “paridad”:

Estoy también en contra de esta propuesta porque no contiene ninguna acción afirmativa, (cuando) lo que se pretende hacer es cumplir el dispositivo transitorio constitucional de 2019 que obliga a los estados a legislar en materia de paridad de género para todos los cargos públicos. Me sorprende que eso fue en 2019 y a nadie le importó, hasta ahora [...] en menos de un año van dos veces que discutimos el tema [...]. Al Gobernador del Estado, ahora sí le urge el tema de paridad y presentó una aberración jurídica el año pasado, que se la tumbaron los tribunales, y hoy presenta otra aberración jurídica por tratar de cumplir el artículo transitorio 2019 para darle la vuelta a lo que disponga el INE en materia de paridad, pero esta no es una reforma de paridad [...], no cumple con el requisito [...] por la simple y sencilla razón de que no contiene una acción afirmativa a favor de las mujeres, y no me extraña que no la contenga si las mujeres del PRI dicen que no la necesitan (que) las mujeres de Coahuila no están en situación de vulnerabilidad.

Conviene señalar, que el Decreto 271 facultó al Consejo General del OPLE a emitir los acuerdos necesarios para garantizar el principio de paridad de género en las candidaturas postuladas a la Gubernatura del Estado por los partidos políticos.

Esta atribución sin embargo, se enmarcaba en un amplio abanico de opciones en las que los partidos políticos podían elegir sobre cómo implementar el principio de paridad, pues la normativa hizo prevalecer los principios de autodeterminación y autoorganización partidista.

Esta tercera etapa se caracterizó por la flexibilización de la posición celosa y rigorista mostrada por el TEPJF en el SUP-JDC-434/2022 y SUP-JDC-91/2022, pues validó las reformas de paridad de Coahuila y el Estado de México no obstante lo limitado de estas.

Así, en el SUP-RAP-220/2022 y acumulados, dictado en respuesta a las impugnaciones del PRI, PRD y MORENA al Acuerdo INE/CG583/2022, el TEPJF revocó a este parcialmente al considerar que los estados de Coahuila y México ya tenían una legislación para la implementación de la paridad; además amplió el plazo a noventa días para que los partidos políticos modificaran sus estatutos (TEPJF, 2022c). A raíz de lo anterior mediante el Acuerdo INE/CG832/2022 el INE modificó los criterios previamente establecidos en el Acuerdo y ya solo ordenó a los partidos modificar sus documentos básicos en el plazo determinado por el TEPJF (mayo de 2023).

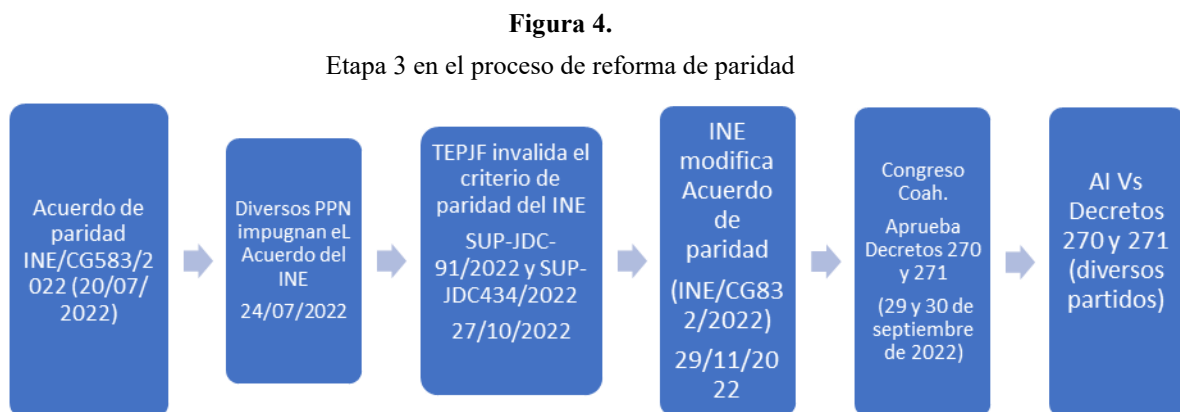
lo que respecta al proceso legislativo de la reforma constitucional y la ley electoral en el Estado de Coahuila (decretos 270 y 272) la fracción dominante del PRI siguió el mismo procedimiento de agrupar distintas propuestas, así, el dictamen sobre las reformas al Código Electoral en materia de paridad integró seis iniciativas de diversos/as legisladores/as, además de la iniciativa de reforma constitucional presentada por el Gobernador Miguel Riquelme Solís. Al respecto, el Diputado Rodolfo Walss cuestionó tal procedimiento:

Yo lamento mucho la mecánica que se siguió de incluir en un solo dictamen varias iniciativas, porque incluso en la Comisión de Gobernación algunas de esas iniciativas yo las voté a favor, como es el caso de la iniciativa de la Diputada Claudia, sin embargo, como ahora lo incluyen todo en un solo dictamen, nos obligan a votar en lo general en contra de todo; desde mi punto de vista lo correcto es que hubieran presentado un dictamen por cada iniciativa (sesión del 29 de septiembre de 2022) (LXII Legislatura del Congreso de Coahuila, 2022).

La diputada Lizbeth Ogazón también manifestó su descontento al respecto:

este dictamen que están presentando para su estudio lo juntaron en varios, cuando habíamos quedado (que se separaría) y fue palabra (comprometida) del coordinador de esta Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y (al final) lo juntó, porque así quieren que se vea para beneficio del propio Gobernador. (sesión del 29 de septiembre de 2022) (LXII Legislatura del Congreso de Coahuila, 2022).

El curso de los acontecimientos en torno a la legislación de paridad en esta etapa se puede advertir en el esquema 4:



Fuente: elaboración propia

Cuarta etapa: de la anulación de la Reforma Constitucional de Coahuila por la SCJN, a la incertidumbre jurídica y la pugna interinstitucional por la vigilancia de la paridad

Posterior a la validación de las reformas constitucionales de paridad por el TEPJF parecía que tanto el Estado de México como el Estado de Coahuila contaban ya con una legislación local para implementar la paridad. No obstante, aún estaban pendientes por resolver cuatro Acciones de Inconstitucionalidad de los decretos 270 y 271 interpuestos ante la SCJN por el PUDC, el PT, Morena y la CNDH (Acción de Inconstitucionalidad 142/2022 y sus acumuladas 145/2022, 146/2022, 148/2022, 150/2022 y 151/2022). El motivo que principalmente se adujeron en estas impugnaciones fue las faltas al procedimiento legislativo, pues no se realizaron las consultas previas a grupos indígenas y personas con discapacidades, de acuerdo con los criterios establecidos por la Corte¹⁵ (SCJN, 2023).

Conviene señalar que esta omisión había sido señalada en la sesión del 29 y 30 de septiembre de 2022 por la Diputada Lizbeth Ogazón y el Diputado Rodolfo Walss, sin embargo, nuevamente el PRI se fortificó en su mayoría e hizo caso omiso aprobando los nuevos decretos sin el consenso mayoritario y violentando el proceso legislativo (LXII legislatura, 2022a).

Por ello, la SCJN anuló ambos decretos y ordenó la reviviscencia de la legislación derogada hasta antes de entrar en vigor los decretos objeto de impugnación (es decir, en septiembre de 2022).

De acuerdo con estos acontecimientos, las elecciones del Estado de Coahuila se realizarían en el marco de la legislación anterior, mientras que en el Estado de México se llevarían a cabo por la reforma de alternancia de género que postergó la paridad hasta la elección de 2029. Sin embargo, la legislación anterior en el Estado de Coahuila hasta antes de los decretos 270 y 271 era el Decreto 193 que había sido derogado por el Tribunal Constitucional Local ¿entonces sería el INE quien dictaría un nuevo acuerdo? ¿o la paridad se normaría por el SUP-RAP-220/2022 que deja la opción en el marco de la autodeterminación de los partidos? En este marco de incertidumbre la posición del OPLE fue considerar válidos los decretos invalidados por la SCJN y reclamar las atribuciones que estos le daban (supra)¹⁶. Lo anterior basándose en el artículo 105 de la CPEUM, según el cual la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, por lo cual, en tanto no existiera una resolución judicial los acuerdos del IEC seguirían siendo válidos ([IEC, 2023:44](#)). La etapa final de la reforma de paridad se advierte en el esquema 5¹⁷:

Figura 5.
Etapa final de la reforma de paridad



Fuente: elaboración propia

Consideraciones finales

El análisis sobre las reformas constitucionales de paridad en los Estado de Coahuila y México el devela la resistencia que existe aún para que las mujeres ejerzan plenamente sus derechos político-electorales, así como el escaso avance de la Democracia Mexicana en materia de igualdad de género -pese a la mayor presencia de mujeres en el poder legislativo-. Lo anterior muestra que el vacío legal para implementar la paridad de género en las elecciones estatales de 2021 y 2022 no fue una simple omisión sino una acción deliberada para evitar la paridad en la elección de este cargo uninominal, espacio en el que aún prevalece la jerarquía masculina. En el actual tramo de democratización, la paridad de género lidia con instituciones sedimentadas en las viejas democracias representativas, en las que el género, como factor de desigualdad está ausente. Así, la libre determinación de los partidos o la autonomía de los estados para darse sus propias leyes, son argumentos comunes de la retórica legal y partidista para desplazar la igualdad de género del debate político.

En este contexto limitado de interpretación de la Democracia y de juegos de intereses político-electorales, la alternancia de género que se incorporó a las reformas constitucionales del Estado de México y de Coahuila fueron una raquítica concesión pues además de que se pospuso su aplicación, en el caso de Coahuila la alternancia no aplicaba a las candidaturas independientes, lo que convertía a estas en una válvula de escape para los partidos que quisieran evitarla. Por ello, ambas reformas pueden considerarse insuficientes e incluso contradictorias a la reforma de “paridad en todo” de 2019 porque retrasa sus efectos hasta 10 años después. También contradice los preceptos de la Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria,

que estipula que la paridad comprende a todos los poderes y/o órganos de la institucionalidad pública y su aplicación se extiende a toda la estructura y organización territorial del Estado, incluyendo los niveles nacionales y subnacionales, además de que aplicable a las organizaciones políticas, ya sea partidos políticos, movimientos y/o candidaturas independientes”.

La reforma constitucional de Coahuila exoneró de su cumplimiento a las candidaturas independientes (la del Estado de México solo mencionó a los partidos políticos) anteponiendo el principio de “libertad configurativa” de las entidades federativas y los principios de autodeterminación y autoorganización partidista.

Aunque en el Estado de Coahuila la reforma de paridad se anuló, en el artículo 47 de la Carta de Derechos Políticos quedó patente el ejercicio del poder hegemónico y androcéntrico del PRI, pues explícitamente negó a la paridad un carácter permanente constitucional poniendo en juego las facultades de las instituciones.

Aunque en lo sustancial ambas reformas tuvieron coincidencias se diferenciaron profundamente en el proceso legislativo expresando las contradicciones y la correlación de las fuerzas políticas en el escenario local, así, mientras en el Estado de México la reforma constitucional pasó por unanimidad, en el Estado de Coahuila la fracción mayoritaria del PRI tuvo que forzar el proceso legislativo al punto de que esta fue anulada en dos ocasiones. No obstante, estas acciones no abonaron certeza jurídica sobre el marco electoral además.

En el Estado de México la reforma de paridad no tuvo ningún obstáculo pero tampoco ningún efecto en el proceso electoral de 2023; lo mismo pasó en el Estado

¹⁵El PUDC refirió la insuficiente convocatoria a los grupos indígenas y personas con discapacidad. Al respecto, la ministra Loretta Ortiz resaltó las falencias en las invitaciones realizadas por correo a los grupos involucrados. (SCJN, 2023).

¹⁶Este acuerdo del INE fue muy polémico, incluso, cuatro de los consejeros emitieron un voto particular

¹⁷La etapa final tiene una zaga escenificada ahora por las acciones desarrolladas por el INE y el IEC, sin embargo, estas no serán desarrolladas en este artículo, ya que este se circunscribió al proceso legislativo de las reformas de paridad en ambos estados.

de Coahuila, pues las candidaturas de género al parecer se resolvieron en la negociación política y según las posibilidades de triunfo de los partidos políticos en cada estado. En los hechos el Estado de México fue quien postuló a dos mujeres (Delfina Gómez por Morena, y Alejandra del Moral por la Alianza PRI-PAN-PRD), mientras que en el Estado de Coahuila estos mismos partidos postularon a hombres (Manolo Jiménez, del PRI, y en un complicado proceso de consulta ciudadana que llevó a la ruptura en el ámbito local con el PT, Morena postuló Armando Guadiana).

Un análisis en el que no se ahonda en este artículo es el papel de las diputadas en el ejercicio de representación sustantiva, cuestión que requiere su propio espacio, sin embargo, no se puede dejar de mencionar que el proceso legislativo de la Reforma de paridad dejó ver la sobreposición de los intereses de partido y de grupo sobre los intereses de las mujeres. En Coahuila las ocho diputadas del PRI jugaron un papel importante al haber presentado ellas la iniciativa que postergó la alternancia de género hasta la elección de 2029 -si bien los partidos de oposición atribuyeron su autoría al gobernador del Estado-. En el Congreso del Estado de México también fue una diputada la que presentó la iniciativa del Diputado Higinio Martínez y su aprobación se hizo sin discusión en el pleno -y adicionalmente, no enfrentó ninguna oposición de ningún partido o de diputadas/dos en lo individual.

La utilización de mujeres para que sean ellas quienes presenten las iniciativas que retrasan la implementación de la paridad es una estrategia de los partidos políticos para legitimar desde la presencia femenina la postergación de la paridad de género. Lo anterior muestra que pese al incremento de las

mujeres en los espacios de poder político, la agenda de género no avanza en temas fundamentales como la paridad. La reflexión -pendiente-, sobre esta cuestión tiene muchos hilos, por mencionar solo algunos ¿por qué las diputadas no pueden incidir en la agenda legislativa de género? ¿Qué elementos limitan su desempeño político? ¿cuál es la razón de la disminuida presencia de las legisladoras en la agenda legislativa de género y en la agenda feminista? El análisis que se haga sobre estas cuestiones requiere situar la práctica de la representación sustantiva en el entramado de las determinaciones políticas y socio-culturales, pues finalmente las diputadas se desenvuelven en un escenario en el que para continuar políticamente activas -ya sea en el ámbito electoral o de la administración pública-, dependen de sus partidos y de los grupos políticos dominantes (regularmente masculinos), por lo que es poco posible que ejerzan una representación política sustantiva al margen de sus propios intereses.

Otro aspecto que queda pendiente es el análisis sobre los procedimientos legislativos ¿Hasta dónde estos tendrían que estar más normados por la Ley Orgánica del Congreso para que responda a un efectivo proceso parlamentario? ¿Deberían tener derecho las y los diputados a elegir si sus iniciativas pueden ser agrupadas o no con otras para su dictaminación o retirar sus iniciativas si estas se tergiversan? Estos y otros aspectos son de importancia en el actual proceso por el que atraviesa la democracia mexicana.

REFERENCIAS:

- Cámara de Diputados (2022). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> consultado el 30 de septiembre de 2022
- CEPAL. (2007). *Consenso de Quito*, Ecuador, en <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/consensodequito.pdf> consultado el 10 de marzo de 2023.
- CEPAL. (2023) *Participación de las mujeres en la toma de decisiones en América Latina 8 de marzo de 2023*, en https://oig.cepal.org/sites/default/files/original_oig_8m_2023_final_enfrentadas_0.pdf consultado el 12 de marzo de 2023
- Congreso del Estado de Coahuila (2023). *Ley Orgánica del Congreso Libre y Soberano del Estado de Coahuila*, México, en https://www.congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa60.pdf consultado el 3 de marzo de 2023.
- Congreso de Coahuila (2022a). *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Coahuila en materia de igualdad de género*, México.
- Congreso de Coahuila (2021). Decreto 193 primera parte, México, en <https://www.congresocoahuila.gob.mx/portal/decretos-2021-2023/>, consultado el 12 de mayo de 2023
- Congreso del Estado de Coahuila (2022a). *Decreto 255*, en <https://www.congresocoahuila.gob.mx/portal/decretos-2021-2023/>, consultado el 7 de agosto de 2022
- Congreso del Estado de Coahuila 2022 (c). *Decreto 261, primera parte: reforma constitucional de derechos humanos y expedición de cartas de derechos*, en <https://www.congresocoahuila.gob.mx/coahuila/congreso/decretos.aspx>, consultado el 1 de octubre de 2022
- Congreso del Estado de Coahuila, (2022d). *Diario de Debates. Segundo periodo extraordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional 2022*, en <https://www.congresocoahuila.gob.mx/portal/segundo-periodo-extraordinario-2022/>, consultado el 19 de septiembre de 2022,
- Congreso del Estado de Coahuila (2022 (e). *Sesiones y eventos anteriores*, en <https://www.congresocoahuila.gob.mx/coahuila/congreso/sesiones.aspx>, consultado el 11 de enero de 2023
- Congreso de Coahuila LXII Legislatura (2023). *Sesiones en Vivo*, <https://www.congresocoahuila.gob.mx/portal/sesiones-en-vivo-3/>, consultado el 13 de enero de 2023.
- El Sol de la Laguna (2023), *Riquelme nombra a Manolo Jiménez secretario de Inclusión y Desarrollo Social de Coahuila*, en <https://www.elsoldelalaguna.com.mx/local/riquelme-nombra-a-manolo-jimenez-secretario-de-inclusion-y-desarrollo-social-de-coahuila-7678528.html> Consultado el 2 de diciembre de 2022.
- Eppen Canales, Blanca (2018), *Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza*. 28 de mayo de 2019, en <https://www.congresocoahuila.gob.mx/portal/primer-periodo-ordinario-2019/> consultado el 8 de diciembre de 2022.
- Escalona Piña, Miriam (2021), *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforma el Artículo 248 del Código Electoral del Estado de México, a fin de garantizar la Paridad de Género Real y Efectiva en el Acceso a la Titularidad del Ejecutivo del Estado*. México, en <https://legislativoedomex.gob.mx/storage/documentos/asuntos/iniciativas/232-INIC-COD-ELECT-ESCALONA-PAN.pdf> consultado el 15 marzo 2022.
- Expansión Política (2022), *Pesos pesados disputarán las candidaturas de sus partidos por el Edomex*. junio de 20 de 2022, <https://politica.expansion.mx/estados/2022/06/20/posibles-candidatos-gobernador-estado-mexico-2023>, consultado el 2 de diciembre de 2023

- Gobierno del Estado de Coahuila (2022). Periódico Oficial *Decreto 193*, en <https://www.te.gob.mx/legislacion/media/pdf/5a02a5934fd4122.pdf>, consultado el 2 de agosto de 2022.
- Gobierno del Estado de México (2022a). *Decreto Número 75*, en <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2022/julio/jul112/jul112a.pdf>, consultado el 12 de agosto de 2022.
- Gobierno del Estado de México (2020a). *Decreto 187*, en <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2020/sep243.pdf>, consultado el 6 de octubre de 2022.
- Gobierno del Estado de México (2022b). *Decreto número 76*, en <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2022/julio/jul112/jul112b.pdf>, consultado el 13 de octubre de 2022.
- Grande, P. (27 de diciembre de 2021), *Elecciones 2022: José Ramón Enríquez exige a Mario Delgado corregir la candidatura en Durango; acusa a la "mafia del poder"*, en <https://www.sdpnoticias.com/estados/jose-ramon-enriquez-exige-a-mario-delgado-corregir-la-candidatura-en-durango-acusa-a-la-mafia-del-poder-de-decidir-en-morena/>, consultado el 26 de abril de 2023.
- H. LXI Legislatura del Congreso del Estado de México (2022). *sesión deliberante celebrada el día 13 de mayo de 2022*. México
- IEC (Instituto Electoral de Coahuila) Acuerdo IEC/CG/021/2023. México, en <https://www.iec.org.mx/v1/archivos/acuerdos/2023/IEC.CG.021.2023%20Acuerdo%20relativo%20a%20la%20Accio%CC%81n%20de%20Inconstitucionalidad%20142-2022%20y%20sus%20acumulados.pdf>
- INE (Instituto Nacional Electoral) (2020). *Acuerdo INE/CG569/2020*, en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115152/CG2ex202011-06-ap-1.pdf>, consultado el 25 de abril de 2022.
- INE (Instituto Nacional Electoral) (2021), *Acuerdo INE/CG1446/2021*, México, en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5629466&fecha=10/09/2021&print=true, consultado el 16 de julio de 2022.
- INE (Instituto Nacional Electoral) INE/CG832/2022, México, en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/146716/CGor202211-29-ap-33.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Instituto Nacional Electoral) (2022), *Acuerdo INE/CG583/2022*, en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/141070/CGex202207-20-ap-8.pdf>, consultado el 14 de agosto de 2022.
- Infobae (2023), *Manolo Jiménez renunció a la Secretaría de Desarrollo, va por candidatura del PRI en Coahuila*, en <https://www.infobae.com/america/mexico/2023/01/10/manolo-jimenez-renuncio-a-la-secretaria-de-desarrollo-va-por-candidatura-del-pri-en-coahuila/>, consultado el 11 de enero de 2022
- LXII Legislatura del Congreso de Coahuila (2021b). *Décima octava sesión del segundo periodo ordinario primer año de ejercicio constitucional*, México, en <https://www.congresocoahuila.gob.mx/portal/segundo-periodo-ordinario-2021/>, consultado el 12 de mayo de 2022.
- LXII Legislatura del Congreso de Coahuila (2021c). *Décima novena sesión del segundo periodo ordinario primer año de ejercicio constitucional*, México, en <https://www.congresocoahuila.gob.mx/portal/segundo-periodo-ordinario-2021/>, consultado el 12 de mayo de 2022
- LXII Legislatura del Congreso de Coahuila (2022a). *Quinta sesión del segundo periodo ordinario de sesiones segundo año de ejercicio constitucional*. México, en <https://www.congresocoahuila.gob.mx/coahuila/congreso/debates.aspx>
- LXII Legislatura del Congreso de Coahuila(2022b). *Décima octava sesión del primer periodo ordinario de sesiones segundo año de ejercicio constitucional*, México en <https://www.congresocoahuila.gob.mx/portal/primer-periodo-ordinario-2022/>, consultado el 22 de agosto de 2022.

- Martínez, F. (4 de enero de 2023). Delfina Gómez, “precandidata única” de Morena en Edomex. *La Jornada*. México, en <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/01/04/politica/delfina-gomez-precandidata-unica-de-morena-en-edomex/> Consultado el 12 de enero de 2023
- Martínez, Miranda Higinio (2022). *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforma el Artículo 248 del Código Electoral del Estado de México, a fin de garantizar la Paridad de Género Real y Efectiva en el Acceso a la Titularidad del Ejecutivo del Estado*, en Morales Núñez, Luz Elena et al. (2021) *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Coahuila en materia de igualdad de género*, México, en <https://www.congresocoahuila.gob.mx/portal/iniciativas-de-diputados-2021-2023/>
- Morales Núñez, Luz Elena (2022). *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Coahuila*. México, en <https://www.congresocoahuila.gob.mx/portal/iniciativas-de-diputados-2021-2023/>
- ONU (2018a) *La Agenda 2030 y los objetivos del desarrollo sostenible*, en Chile, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf Consultado el 5 de mayo de 2023
- ONU, MUJERES (2017b). *Democracia paritaria: cómo prevenir y erradicar la violencia hacia las mujeres en la política*, en <https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documents/Publicaciones/2018/2/Violencia%20Politica%20Coleccion%20Gua%20Democracia%20Paritaria.pdf> consultado el 12 de marzo de 2023
- ONU-Mujeres (s.f.a). *Norma marco para consolidar la democracia paritaria*. Panamá, en https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf, consultado el 9 de mayo de 2023
- Onu-Mujeres (2017a). *Paridad de género: política e instituciones. Hacia una democracia paritaria*, Panamá, en <https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documents/Publicaciones/2018/2/Paridad%20Coleccion%20Gua%20Democracia%20Paritaria%202017.pdf> consultado el 5 de mayo de 2023
- ONU-MUJERES (s.f.b). *ONU-MUJERES América Latina y el Caribe*, en <https://lac.unwomen.org/es/donde-estamos/mexico> consultado 9 de mayo de 2023.
- Olmos Castro, Eduardo (2022). *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Coahuila*. México.
- Poder ejecutivo del Estado de Coahuila (2022a) *Decreto 270*, México, en <http://periodico.sfpcoahuila.gob.mx/ArchivosPO/77-EXTRAORDINARIO-29-SEP-2022.pdf> Consultado el 7 de octubre de 2022.
- Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila (2022b) *Decreto 271* México, en <http://periodico.sfpcoahuila.gob.mx/ArchivosPO/78-SS-30-SEP-2022.pdf>, consultado el 7 de octubre de 2022.
- Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo (2022). *Constitución Política del Estado de Hidalgo*, México, en http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf, consultado el 2 de diciembre de 2022
- Poder Legislativo del Estado de México. (1 de junio de 2022). *Gaceta Parlamentaria*, México, en <https://legislativoedomex.gob.mx/storage/documentos/gaceta/GP-046-2022-06-01.pdf> Consultado el 03 de marzo de 23, de 2022.
- Poder Legislativo del Estado de México (2022). *Acta de la sesión deliberante del segundo periodo ordinario de sesiones, celebrada el día trece de mayo de dos mil veintidós*. *Gaceta Parlamentaria*, México, en <https://www.legislativoedomex.gob.mx/storage/documentos/gaceta/GP-046-2022-06-01.pdf>, consultado el 12 de mayo de 2022 de 2022.

- Redacción Emeequis (23 de diciembre de 2021). *¿Hay pleito! se avizora la primera ruptura en morena por la candidatura al gobierno de Durango*, México, <https://www.m-x.com.mx/al-dia/hay-pleito-se-avizora-la-primera-ruptura-en-morena-por-la-candidatura-al-gobierno-de-durango->, consultado el 9 de diciembre de 2023
- Riquelme Solís, Miguel Ángel (2021). *Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza*, México, en, <https://www.congresocoahuila.gob.mx/portal/debates-2021-2023/>, consultado el 5 de mayo de 2022.
- SCJN. (Suprema Corte de Justicia de la Nación 2022). *Acción de Inconstitucionalidad 28/2022 y su acumulada 36/2022*, México, en https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/v7VTXIMBAeINReW6z-fD/%22Tribunal%20Electoral%20del%20Poder%20Judicial%20de%20la%20Federaci%C3%B3n%22%20, consultado el 28 de noviembre de 2022, consultado el 12 de mayo de 2022.
- SCJN (2023). *Acción de Inconstitucionalidad 142/2022 y sus acumuladas 145/2022, 146/2022, 148/2022, 150/2022 y 151/2022*, México, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado_electronico_notificaciones/documento/2023-03/UT-J-0031-2023-Resolucion.pdf
- Task Force Interamericano sobre el liderazgo de las mujeres (2022). *Un llamado a la acción para impulsar el liderazgo de las mujeres y la democracia paritaria en las Américas*, E.E.U.U. en <https://www.oas.org/es/taskforcewomenleadership/iniciativas/llamadoalaaccion/> Consultado el 8 de mayo de 2023.
- TEPJF (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) (2020a). Expediente SUP-JDC-2729/2020, México, en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/JDC/2729/SUP_2020_JDC_2729-927357.pdf Consultado el 2 de agosto de 2022.
- TEPJF (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) (2020b). SUP-RAP-116/2020, México, en https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/executoria/sentencias/SUP-RAP-0116-2020.pdf Consultado el 8 de junio de 2022.
- TEPJF (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) (2022b). EXPEDIENTE SUP-JDC-91/2022, México, en <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-0091-2022.pdf> consultado el 9 de mayo de 2023.
- TEPJF (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) (2022a). EXPEDIENTE SUP-JDC-434/2022 México, en <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-0434-2022.pdf>, Consultado el 9 de mayo de 2023.
- TEPJF (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) (2022c). EXPEDIENTES: SUP-RAP-220/2022 y acumulados, México, en https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/executoria/sentencias/SUP-RAP-0220-2022.pdf, Consultado el 9 de mayo de 2023.
- TCL (Tribunal Constitucional Local de Coahuila) (2022a). *Acción de Inconstitucionalidad AIL 2-2022*. 21 de marzo de 2022, , México. Consultado el 1 de septiembre de 2022. <https://storage.googleapis.com/pjecz-gob-mx/20Constitucional/02.%20Acci%C3%B3n%20de%20Inconstitucionalidad%20Local%20AIL-2-2022/Demanda%20AIL-2-2022.pdf>
- TCL (2022b). *Acción de inconstitucionalidad AIL/03/2022*, México, en <https://storage.googleapis.com/pjecz-gob-mx/Con%C3%B3n%20Estructura/Tribunal%20Superior%20de%20Justicia/%C3%93rganos%20Jurisdiccionales/Tribunal%20Constitucional/01.%20Acci%C3%B3n%20de%20Inconstitucionalidad%20Local%20AIL-3-2022/DEMANDA%20AIL3-2022.pdf> Consultado el 11 de mayo de 2023
- Varela Zúñiga, María del Rosario (2018). Los derechos de las mujeres en el Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *De Política No. 10*, enero-junio de 2018 pág. 21-36, en <http://ojs.uacj.mx/ojs/index.php/depolitica/article/view/9> Consultado el 5 de mayo de 2023
- Zúñiga Añasco, Yanira (2005). *Democracia paritaria de la teoría a la práctica*. *Revista de Derecho*, Vol. XVIII (Nº 2), 131-154, en https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502005000200006, consultado el 5 de mayo de 2023.

Gobierno abierto en México: análisis de los alcances y retos

Open government in Mexico: analysis of scope and challenges

Alexis Contreras Saldivar¹

Enviado: 19 de diciembre de 2022

Aceptado: 26 de mayo de 2023

RESUMEN

El gobierno abierto (GA) en México ha tenido confusiones en cuanto a la conceptualización y aplicación de estrategias para fortalecerlo. Se ha igualado a la transparencia con el GA, lo que ha generado diversos retos que descansan en la participación ciudadana, la colaboración, implementación de la tecnología y disminución de la corrupción. Dicho lo anterior, el objetivo de la presente investigación consiste en analizar los avances y retos más urgentes a los cuales se enfrenta México en materia de GA, con el propósito de evidenciar y explicar los desafíos más importantes. Se seleccionaron 33 de 74 artículos de los últimos 10 años para la construcción del documento, el parámetro de elección fue a partir de la profundidad temática en torno al GA y sus aportaciones en la construcción de las definiciones y los alcances más significativos en México y otras latitudes, se han agrupado en tres partes. Los hallazgos radican en encontrar conceptualmente los desafíos más urgentes a los que se enfrenta México, y algunas ideas de cómo superarlos.

PALABRAS CLAVE: gobierno abierto, democracia, gobierno, apertura de datos, transparencia, colaboración, participación ciudadana.

ABSTRACT

Open government (GA) in Mexico has had confusion regarding the conceptualization and application of strategies to strengthen it. Transparency has been equated with the GA, which has generated various challenges that rest on citizen participation, collaboration, implementation of technology, and reduction of corruption. Having said the above, the objective of this research is to analyze the most urgent advances and challenges that Mexico faces in terms of GA. 33 of 74 articles were selected for the construction of the document, the choice parameter was based on the thematic depth around the GA and its contributions to the topics covered. The findings lie in finding the most pressing challenges facing Mexico, and some ideas on how to overcome them.

KEYWORDS: open government, democracy, government, open data, transparency, collaboration, citizen participation.

¹Universidad Autónoma del Estado de México. Correo-e de contacto:alexconsal@gmail.com

INTRODUCCIÓN

No se puede concebir un Estado democrático sin el derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia y rendición de cuentas, la participación ciudadana y la colaboración. Estos elementos se concatenan entre sí para para que la información tenga la cualidad de “pública”, es decir, que todos podamos acceder a la información fácilmente sin limitaciones, y más aún, que se puedan ejecutar actividades y tareas que fortalezcan el gobierno abierto (GA).

Es deber del Estado promover acciones que coadyuven a la implementación de la transparencia y la participación ciudadana, lo anterior, se traduce en acceso a la información libre que concentra el gobierno, por lo tanto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017: 22) asegura que la información es de suma importancia, se requiere de una ciudadanía activa, interesada en los asuntos de carácter público, el Estado deberá promover espacios para la participación ciudadana aperturando los datos públicos.

Por lo tanto, el GA alude a la demanda de los ciudadanos por obtener más y mejor información, y que esta se pueda transparentar (Wirtz y Birkmeyer, 2015: 385), es decir, no solo trata de brindar información pública sino también que sea de calidad, ya que, por una parte, se encuentran las estadísticas que posicionan al gobierno como transparente y abierto, pero por otra, faltaría verificar si la información es o no clara y sencilla de comprender.

Siguiendo esta lógica de razonamientos, se establece que “la información, en cambio, puede obtenerse y acumularse sin que ello implique necesariamente un gran esfuerzo o un costo excesivo. Por eso, su posesión asimétrica constituye un invalorable recurso de poder.” (Oslak, 2013: 9).

Sin embargo, en México no se ha concluido la implementación del gobierno electrónico, mucho menos del GA. Lo anterior, según Sandoval-Almazán (2018) existen confusiones en el concepto y aplicación de GA, es decir, las disyuntivas descansan en que se ha equiparado la transparencia con el GA.

La concepción y aplicación del GA no ha sido del todo clara, ya que la introducción de las tecnologías de la información estimuló la concepción de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, eficiencia y eficacia gubernamentales (Criado y Gil-García, 2013: 36)

Mediante estas ideas se explica el problema de este estudio, México carece de una concepción y aplicación clara de GA. Si bien es cierto han existido avances en el marco jurídico, la incorporación de tecnología, transparencia y rendición de cuentas, las limitantes son mayores y consisten en generar esquemas de gobernanza y colaboración, profesionalización de quienes implementan el GA, participación ciudadana y formación cívica, entre otros.

El presente estudio tiene como objetivo analizar los avances y retos más urgentes a los cuales se enfrenta México en materia de GA, considerando elementos del presente y tomando como base algunos postulados teóricos de investigaciones internacionales y nacionales.

Para cumplir dicho objetivo se aplicó la siguiente metodología:

Primera fase: Se consultaron 74 artículos recientes de carácter internacional y nacional para la arquitectura del documento, de los cuales se seleccionaron 33, en razón de la profundidad ofrecida en el tema de discusión, las definiciones más citadas, así como, los elementos de los postulados teóricos que no tomaban en cuenta más de dos pilares del GA.

Segunda fase: Se procedió a seleccionar a los autores y organizaciones, cuyos aportes al tema han sido más relevantes, en cuanto a los esfuerzos realizados para la construcción de la definición y la ejecución de estrategias que han favorecido positivamente la implementación del GA en México y otras latitudes.

Tercera fase: Se observó que la construcción teórica por parte de investigadores internacionales está consolidada, sin embargo, en algunos estudios mexicanos se encuentran limitaciones; a partir de los estudios elegidos, se encontraron cinco alcances y ocho retos a resolver.

Cuarta fase: Se procedió a realizar un análisis teórico-conceptual del objeto de estudio, bajo estas condiciones se generaron los subtemas del ensayo, rescatando los elementos que constituyen la propia definición del GA, sus pilares, alcances y retos en México.

El escrito se estructura en cinco partes. La primera es la introducción que detalla el problema de estudio. La segunda propone una revisión teórica de las investigaciones nacionales e internacionales sobre el concepto y pilares del GA, así como evidencia la confusión del mismo en el caso mexicano. La tercera retoma los alcances del GA en México, resaltando el marco jurídico, los datos abiertos, la rendición de cuentas, por mencionar algunos. En el cuarto apartado se analizan los retos como la falta de voluntad política, implementación de la tecnología, profesionalización, educación cívica y formación ciudadana, gobernanza, transparencia y participación ciudadana. La quinta parte detalla las conclusiones, enfatizando en que en México el GA aún es una ficción, aunque han existido logros, estos son mínimos, y son mayores los retos que deberán ser resueltos de manera paulatina y dinámica.

Concepción y aplicación del GA en México ¿una realidad o una ficción?

En este apartado se evidenciarán los antecedentes del GA, el fin de construir un marco teórico que brinde información sobre las perspectivas de acuerdo a los enfoques sobre los cuales se ha construido el concepto. En la primera parte se consideraron el origen y los antecedentes, advirtiendo que la existencia del fenómeno no es tan novedosa como se pensaba. La segunda parte, contiene algunas concepciones de la unidad de análisis, se realiza una discusión comparada entre algunas investigaciones mexicanas con otras realizadas desde el extranjero y algunos organismos internacionales especializados en el tema.

Origen y antecedentes de la concepción de GA

El tratamiento teórico del GA parece ser algo novedoso, sin embargo, sus orígenes se remontan al siglo XVI “cuando se estableció en Suecia y los datos gubernamentales fueron hechos públicos como parte del derecho constitucional; así, la gente pudo tener acceso a esta información” (Tauberer en Sandoval, 2015: 206).

La discusión del GA inició dentro del régimen democrático, y se centra en el derecho fundamental de acceso a la información (Sandoval, 2014: 205). Una de las libertades más importantes garantizadas por la democracia es precisamente la que tiene que ver con la información. Dicho lo anterior, es aquí en donde se encuentra el origen del gobierno abierto.

En Reino Unido desde 1908 los gobiernos locales procuraban abrir datos, y ya estaban consolidando un marco jurídico sobre la libertad de información. Sin embargo, fue hasta el 2000 cuando se firmó el Acta de Libertad de Información (Wasike, 2020).

Retomando la historia, un hecho primordial “...ocurrió en 1956, cuando se produjo, en Estados Unidos, un compromiso de los principales partidos políticos para que se llevara a cabo un acceso abierto a la información pública, que finalmente derivaría en su Ley de Acceso a la Información de 1966” (Sánchez, 2015: 68-69). Fue un hecho relevante porque comprometió a las legislaciones y, por supuesto al Poder Ejecutivo a abrir los datos, es decir, la información gubernamental podría ser conocida por quien se interesase en indagar en cuestiones públicas.

No se debe perder de vista que la discusión epistemológica tiene su génesis una vez que se comienzan a implementar los gobiernos democráticos. Ramírez-Alujas (2013: 111-112) considera que debemos remontarnos a mediados del siglo XX, que ese es el momento en que las agendas públicas consideraron importante agregar actividades relacionadas con el gobierno abierto debido a las presiones de la ciudadanía por tener acceso a la información.

En los años setentas el término se transformó y cobró mayor relevancia en Gran Bretaña, debido a la cultura derecho a saber de los ciudadanos sobre las decisiones gubernamentales (Gil-García y Quintanilla Mendoza, 2013: 80).

Dicha transformación se explica a partir de la introducción de la participación ciudadana, la apertura de información por parte del gobierno y la aplicación de los dispositivos jurídicos en materia de GA; lo anterior representó una conquista ciudadana porque se abrieron datos públicos en el país.

Rodríguez-Bolívar (2017: 321) asegura que en los ochentas con la llegada de la *New Public Management*, y por consiguiente con la implementación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's), se acuñó el concepto de gobierno elec-

trónico, propiciando la transformación de los sistemas de gestión pública, y cuyo efecto se observó en la mejora de los procesos de eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos, una mayor transparencia de la información pública y el incremento de la participación ciudadana, con el fin de cubrir una serie de necesidades sociales.

Durante los años noventa, el GA se estudió a partir del enfoque neo-gerencialista, retomando los pilares que lo sostienen: la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración. Sánchez (2019: 14) afirma:

El tema del Gobierno Abierto (GA) aparece en la agenda de la administración pública como asunto central por los elementos que la integran: la transparencia, la participación y la colaboración de los ciudadanos en las políticas públicas en donde la información y el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) tienen un rol esencial. Aislados estos instrumentos tendrían resultados parciales y efímeros, mientras que juntos constituyen una estrategia de transformación administrativa y rinden mejores resultados para los ciudadanos

La innovación de esta década, como lo señala el autor se traduce en el inicio de una campaña mundial que versó sobre la implementación de instrumentos (medios de transparencia, acceso a la información, datos gubernamentales abiertos, participación ciudadana y tecnología), con el fin de transformar la administración pública y generar resultados para la sociedad.

Wirtz y Birkmeyer (2015: 45-46) afirman que durante las primeras dos décadas del 2000, el GA se visualiza desde el enfoque de la gobernanza, incluyendo algunos elementos adheridos a los pilares: rendición de cuentas, legislación, tecnología, legitimidad gubernamental.

La investigación de dichos autores muestra un avance considerable en materia de GA. Incluir elementos como la rendición de cuentas y legislación consolidada, obliga a los gobiernos (en teoría) a brindar información a la ciudadanía sobre la manera en la que ejercen el gasto público, lo que traerá consigo una mayor legitimidad de estos.

Dicho lo anterior, el estudio de Birkinshaw (2010: 112), expresa que la Ley de la Libertad de Información es la innovación constitucional del gobierno, para que los ciudadanos accedan libremente a los datos. El 2009 fue de gran trascendencia para consolidar esfuerzos del GA, en esta etapa histórica se fundan los primeros lineamientos descritos para fortalecer los esquemas de relación entre el gobierno y la sociedad.

De acuerdo con las postulaciones anteriores, se poseen los elementos necesarios para afirmar que la práctica del GA es longeva. En el devenir histórico se han constituido tanto el marco jurídico como las estrategias de su implementación. Sin embargo, el memorándum del ex presidente Obama marcó la pauta de dicho estudio, ya que la tendencia trascendió a escala mundial.

¿Existe el GA en México? Comparando conceptos

Existen en México investigaciones sobre GA, cuyo origen parte de las Universidades e instituciones públicas. Para fines de este estudio solo se retomarán algunas definiciones que ayudarán a la comparación.

La primera, la estructura el Instituto de Nacional de Transparencia, Acceso a la Información, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) afirmando que el GA “es un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas

públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, en un ambiente de rendición de cuentas e innovación social” (INAI, 2017: 10-11)

El INAI, ofrece una definición muy pobre, omite uno de los elementos sustanciales del GA, que es la gobernanza, la cual teóricamente representa una de las debilidades del contexto mexicano consistiendo en la poca colaboración entre los sectores privado y social, para la resolución de problemas.

Dicho lo anterior, Mc Dermott (2010: 358), en su investigación coloca tres pilares que sostienen el gobierno abierto: a) transparencia; b) participación ciudadana; y, c) colaboración. Estos tres elementos surgen del análisis producido por el memorándum del presidente Obama en 2009. Sin embargo, solo se visualizan dos de estos en la definición del INAI. Por lo tanto, en el caso mexicano existe una confusión de lo que es el GA, y repercute directamente en la práctica del mismo.

Para Uvalle-Berrones (2018: 53), el gobierno abierto es: “la suma de capacidades diseñadas como medio clave en los procesos de la gobernanza con énfasis en la capacidad de generar los datos que los ciudadanos necesitan para participar de manera colaborativa en el desarrollo de las actividades productivas y sociales”.

El autor no considera uno de los pilares fundamentales del GA: la transparencia. Sin este componente básico y necesario el GA no podría ser una realidad, se viviría en secreto, y cualquier asunto de carácter gubernamental no tendría la etiqueta de “público”. Esta definición debe ampliarse, de modo que contemple la rendición de cuentas y la legitimidad gubernamental como efectos directos de la transparencia.

Se debe aclarar que “...aunque la práctica de publicar datos abiertos no se limita a la esfera del gobierno, sí se encuentra que la misma está estrechamente vinculada a las políticas de Gobierno Abierto” (Amozurrutia y Navarro, 2017, p. 118). Es, por lo tanto, una tarea indispensable del gobierno publicar los datos, es decir, tener apertura y voluntad política para garantizar las libertades de los ciudadanos y disminuir la corrupción.

El gobierno abierto es aquel que es capaz de entablar una firme conversación con los ciudadanos con el fin de atender aquello que solicitan; las decisiones son tomadas de acuerdo a sus necesidades; facilita la colaboración de los ciudadanos y los servidores públicos en el desarrollo de los servicios que presta; y comunica todo lo que posee; lo que decide se hace de forma abierta y transparente (Calderón y Lorenzo en Sánchez González, 2018: 256).

En el caso mexicano existe una confusión desde el concepto, así como, en la implementación de estrategias. Se observan carencias en la colaboración con otros sectores, en la participación ciudadana, en términos de transparencia, por mencionar algunos. Cabe señalar que existe un desfase neutral en la concepción. La Carta Iberoamericana del Gobierno Abierto señala:

Se entenderá el gobierno abierto como el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo (CLAD, 2016: 5)

La conceptualización de GA de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico se enuncia de la siguiente manera:

La transparencia de las acciones de gobierno, la accesibilidad de los servicios e información del gobierno y la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades. Juntos, estos tres bloques de construcción respaldan una serie de beneficios para el gobierno y las sociedades: mejorar la base de evidencia para la formulación de políticas, fortalecer la integridad, desalentar la corrupción y crear confianza pública en el gobierno (Eurostat en Sandoval-Almazán, 2018)

Si se comparan las definiciones de los organismos internacionales con la definición del INAI y algunos investigadores mexicanos, se notan las disyuntivas, puesto que no se mencionan ni aplican mecanismos y herramientas para el flujo libre de información, ni la difusión de conocimientos y servicios, ni la aplicación adecuada de la tecnología, mucho menos la participación ciudadana y colaboración con otros sectores.

Sin embargo, Sandoval-Almazán y Gil-García (2015), que son investigadores mexicanos proponen el siguiente concepto, que es muy completo y retoma diversos elementos del GA:

Proponemos una definición de gobierno abierto que incluya principios de datos abiertos, pero también va más allá de este concepto para integrar varios componentes: 1) el gobierno abierto puede entenderse como una estrategia tecnológica e institucional que transforma la información gubernamental desde la perspectiva de un ciudadano; 2) Los ciudadanos pueden proteger, reutilizar, colaborar o interactuar con la infor-

mación y los datos de varias formas y 3) como resultado de esa transformación los ciudadanos están facultados para escudriñar las decisiones y acciones de los funcionarios públicos para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas y por lo tanto proponer diferentes alternativas para los servicios públicos y otras acciones gubernamentales.

El GA propone mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, la participación ciudadana y la colaboración, mediante la apertura de datos de manera abierta. Una vez concluido este apartado, se puede concluir teóricamente no existe el GA en México, en razón de las diferencias resultadas entre los conceptos, y por lo tanto en las estrategias ejecutadas por parte de las administraciones públicas. No se cuenta con participación ciudadana sólida, con transparencia firme, ni mucho menos con gobernanza consolidada.

Alcances del GA en MÉXICO

Ya se han descrito el origen y algunos conceptos de GA. Esta parte del documento tiene como fin evidenciar los alcances del GA en México, cabe señalar que el avance en los últimos años ha sido lento, sin embargo, la pandemia causada por la COVID-19 potenció algunas bondades como el uso de las TIC's y la apertura de datos. A continuación, se mencionarán los avances en materia de GA:

1.- Marco jurídico: El marco jurídico mayormente robustecido es en materia de transparencia, el país cuenta con un marco jurídico que determina la manera en la que han de aperturarse los datos. Quintanilla-Mendoza (2022) asevera que los cambios al artículo 6° constitucional, así como la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información

Pública Gubernamental, de la cual se desprendió el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) dependencia encargada de garantizar el acceso a la información pública y asegurar el cumplimiento de esta Ley, fueron el cimiento para fomentar la transparencia y rendición de cuentas en los sitios web gubernamentales.

Sin embargo, se encuentran fragilidades en los temas de gobernanza y colaboración con otros sectores y participación ciudadana. Existen reglas informales para la aplicación de estas herramientas, por ejemplo: la invitación a las empresas extranjeras a asentarse en alguna entidad, o la formulación de los foros de participación ciudadana para la elaboración de los planes de desarrollo, sin embargo, estos ejercicios no han fortalecido el GA en México:

Marco jurídico: El marco jurídico mayormente robustecido es en materia de transparencia, el país cuenta con un marco jurídico que determina la manera en la que han de aperturarse los datos. Quintanilla-Mendoza (2022) asevera que los cambios al artículo 6° constitucional, así como la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de la cual se desprendió el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) dependencia encargada de garantizar el acceso a la información pública y asegurar el cumplimiento de esta Ley, fueron el cimiento para fomentar la transparencia y rendición de cuentas en los sitios web gubernamentales. Sin embargo, se encuentran fragilidades en los temas de gobernanza y colaboración con otros sectores y participación ciudadana. Existen reglas informales para la aplicación de estas herramientas, por ejemplo: la invitación a las empresas extranjeras a asentarse en alguna entidad, o la formulación de los foros de participación ciudadana para la elaboración de los planes de desarrollo.

Rendición de cuentas: Quintanilla-Mendoza (2022: 98) afirma que la rendición de cuentas se refiere a la responsabilidad de los servidores públicos de llevar a cabo determinadas tareas y obligaciones de conformidad con las reglas y normas aplicables a los puestos de trabajo.

Por lo tanto, la rendición de cuentas es un derecho en el que la crítica, el diálogo y el debate debe originarse en el espacio público, no es una cuestión de comunicación vertical sino horizontal entre gobierno y ciudadanos, es decir, la rendición de cuentas debe favorecer a la retroalimentación de la ciudadanía con el gobierno. Aunque los gobiernos están obligados a rendir cuentas a la ciudadanía sobre sus acciones y el uso de recursos, se considera que la rendición de cuentas va más allá de dicho ejercicio, es decir, existen rezagos en la información sobre temas de licitaciones públicas, avances en los índices internacionales como el de Desarrollo Humano, resultados en materia de seguridad, salud, educación, igualdad social, etc. Una buena rendición de cuentas deberá ser holística, no únicamente centrarse en el núcleo (temas financieros), sino considerar las repercusiones del ejercicio de los recursos.

3.- Uso de las tecnologías para el flujo de información (TIC's): Las tecnologías propician que el gobierno sea más abierto y otorgue información a los ciudadanos, así como la existencia de una mayor interacción entre el primero con los segundos, y por último la eficiencia en el gobierno. (Wirtz y Birkmeyer, 2015: 399). Es inminente el papel de las TIC's en el gobierno y la administración pública.

Gracias a dicha revolución, los gobiernos se dieron a la tarea de responder a los cambios de la época, es decir, el uso de la internet ya era una necesidad para

llevar a cabo procesos administrativos, transparentar datos y el acceso libre a la información. Es un reto de las administraciones públicas que, para fines de construir el GA, estas crean tecnología para sus actividades del flujo de información.

4.- Acceso a la información: Quintanilla-Mendoza (2022) establece que es un derecho que tiene cualquier persona para obtener datos o información de su interés. Por tanto, el derecho de acceso a la información pública (en posesión del Estado) es una herramienta para que los ciudadanos conozcan cómo se gestionan los recursos y, en su caso, participen en la toma de decisiones; de ahí que es una obligación del Estado difundir información relacionada con políticas públicas, normatividad, toma de decisiones, gestión y uso de los recursos públicos, lo que fortalece el GA. Se considera un alcance, ya que, antes de la década de los noventa lo anterior no se veía en el país.

5.- Datos abiertos: Royo y Benítez (2019: 11) puntualizan que los datos abiertos son un instrumento de lucha contra la corrupción, ya que posibilitan conocer el uso de los recursos públicos, además se puede aumentar el número de empresas al interior de cualquier país. En el presente se debe hablar de datos abiertos de calidad, no es suficiente aperturarlos si solo representan el incremento de un índice.

Es oportuno que los datos sean verdaderos y realmente accesibles, es la manera de comunicación de los gobiernos con la sociedad, si esto se llevará a cabo los lazos gobierno-ciudadano serían muy estrechos. En México, también existe un logro de comenzar a abrir los datos (aunque no se han abierto en su totalidad), ya que en décadas pasadas la información gubernamental se encontraba en total secreto.

Cinco son los alcances en materia de GA en México, han sido resultados interesantes, aunque no concluidos porque no se ha llegado al grado del flujo de información libre en la que el ciudadano sea un actor sustancial. No se han dado pasos agigantados, pero se ha comenzado con el proceso, y este es gradual.

Retos del GA en México

En esta parte del documento se analizarán los ocho grandes retos que afronta el gobierno mexicano. No obstante, cabe señalar que existen problemáticas a gran escala, sin embargo, se consideraron los elementos más urgentes a implementar en menor tiempo, recordando que la implementación del GA es paulatina y constante. A continuación, se analizarán los siguientes desafíos, muchos de ellos ya ejecutados, pero no concluidos:

1.- Voluntad política: La falta de voluntad política es la problemática más fuerte a vencer, no es un hecho que corresponda únicamente a los políticos sino “se debe considerar a los líderes de los grupos profesionales, al sector privado las ONG, los sindicatos, las instituciones religiosas y a otros grupos de la sociedad civil, por mencionar algunos, y ver como se movilizan para ayudar a limitar la corrupción y mejorar la integridad.” (Gaviria, 2016).

La voluntad política tiene su esencia los actores que han modelado el sistema político del país, como se ha notado, también la sociedad civil y sus instituciones juegan un papel importante para exigir condiciones que posibiliten la implementación del GA.

Pucciarelli (2015) afirma que la culminación de voluntad política concluye con el movimiento de los actores de la vida política del país. Por ello es importante la presión que ejerzan los ciudadanos y la sociedad civil para la implementación del GA.

2.- Gobernanza: Uno de los pilares más importantes del GA es la gobernanza que “hace referencia a la descentralización del Estado y al desarrollo local, de ahí que convoque también la participación de autoridades locales y regionales.” (Alcántara-Santuario y Marín-Fuentes, 2013: 97)

Siguiendo la línea de ideas, Serna de la Garza (2010) advierte que la gobernanza tiene, por un lado, un significado descriptivo que alude a la forma en que se conduce la sociedad y se organiza la acción colectiva para el logro de objetivos comunes; en ésta participan figuras públicas y privadas.

Cuando existe gobernanza, la confianza juega un papel indispensable en el momento de acceder a la información, si esta coincide oportunamente con la realidad, existirá legitimidad, o en el caso contrario se puede obstaculizar cuando se ridiculiza o limita el escenario real. En el presente los tres órdenes de gobierno tienen un gran desafío que consiste en recuperar la confianza de la ciudadanía, bajo la implementación de la propia gobernanza.

Una vez adquirida la confianza, se aclara que la información gubernamental promueve que el gobierno actúe de manera eficaz, eficiente y efectiva, de manera que, el impacto de sus acciones será positiva en cuanto a la productividad que puede generar (Cordella, 2010: 60). Los productos de la información gubernamental favorecen la cooperación y colaboración con otros sectores (Gil-García, Gasco-Hernández y Pardo, 2020: 490).

Cuando se establece la gobernanza inmediatamente el gobierno obtendrá legitimidad y confianza. Se observarán resultados positivos, ya que la información favorecerá para construir lazos de acción positivos para la sociedad.

En México es un gran reto, en primer lugar, porque no se ha descentralizado el Estado, cada día los gobiernos subnacionales y municipales se encuentran supeditados al federal; en segundo lugar, la colaboración del sector público y privado es frágil, existen resistencias para generar acciones en conjunto, debido al factor poder; en tercer lugar, los gobiernos están perdiendo confianza, sus operaciones carecen de eficiencia y eficacia, en consecuencia, no son productivas y limitan la implementación del GA.

3.- Participación ciudadana: La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017: 22) asegura que la información es de suma importancia, requiere participación ciudadana activa, interesada en los asuntos de carácter público, el Estado deberá promover espacios para la participación aperturando la información documental:

Cuando existen estos espacios, cuando los ciudadanos disponen de información transparente y el Estado promueve activamente la participación ciudadana, emergen las condiciones para fundar una ciudadanía activa que participe en la visión y la vida del país, de la región y del mundo y que se involucre plenamente en los problemas públicos. Ello supone acceso a la información, participación y justicia. Se trata entonces de una nueva forma de gobernar para, con y a través de los ciudadanos, que fortalece precisamente esa nueva ecuación entre el Estado, el mercado y la sociedad.

En materia de GA, los ciudadanos son los protagonistas, es en ellos en donde se concentra la mayor responsabilidad porque son quienes han de exigir que la información se les acerque de manera puntual, oportuna y en tiempo, así mismo, los datos que contenga esta deberán ser de calidad.

Por ello, la demanda de los ciudadanos por obtener más y mejor información, y que esta se pueda transparentar (Wirtz y Birkmeyer, 2015: 385), es decir, no solo trata de brindar información pública sino también que sea de calidad, ya que, por una parte, se encuentran las estadísticas que posicionan al gobierno mexicano como transparente y abierto, pero por otra, faltaría verificar si la información es o no clara y sencilla de comprender.

Sin la presencia de la colaboración no sería posible que las acciones gubernamentales incidan en la sociedad, es necesario contar con una efectiva participación ciudadana para la pronta atención de los problemas que involucran a la sociedad, incluso, incluyendo al sector privado, con el fin de mejorar la calidad de los servicios públicos.

La participación ciudadana empodera a las personas para generar bien público. En la medida en que los ciudadanos obtengan mayor incidencia en los asuntos correspondientes al gobierno, existirá una mejora paulatina pero continua que propiciará el bien común, y no únicamente bienes individuales como ha sido en el presente.

En México existe una raquítica participación ciudadana, gran parte de la sociedad no se involucra en temas gubernamentales, debido a la poca o nula educación cívica, más adelante se tratará de fondo este problema que persiste y es constante en México.

4.- Transparencia: La gestión de la información impacta directamente en la gestión pública, por medio de ella se pueden conocer resultados, cumplimiento de objetivos, seguimiento de acciones gubernamentales, entre otros temas, de modo que los ciudadanos no son simples espectadores sino son los actores fundamentales, pueden transformar su realidad a través del conocimiento de la información.

Por lo tanto, López Ayllón (2010: 283) dice que la transparencia se construye por un conjunto de prácticas y procesos organizacionales para asegurar un flujo constante de información con ciertas características, el acceso a la información tiene que ver con la capacidad de los ciudadanos para solicitar y recibir información pública por parte de las organizaciones gubernamentales.

Dicho lo anterior, se observa desde el concepto que la transparencia neta involucra la apertura de información gubernamental y la constante participación ciudadana para exigir rendición de cuentas.

Cuando existe un escenario de apertura de información gubernamental el interés de los ciudadanos por conocer las acciones de la administración pública se favorece a la eficacia política y social, por una parte, se va adquiriendo legitimidad, y por otra se resuelven los problemas sociales.

Con base en lo señalado en el párrafo anterior, Barboza J. F. P y Vargas, G. (2012) expresan que “al promover la transparencia se potencia el sentimiento de eficacia política interna; es decir, el sentimiento de que se puede incidir en el sistema, de que el voto y la participación de todos y cada uno de los ciudadanos es importante para cambiar el curso de la política, pero también se está favoreciendo el sentimiento de eficacia política externa, o lo que es lo mismo, la percepción de que el sistema político es sensible a las propias demandas.”

La transparencia no es producto de la casualidad, ha surgido como un fenómeno económico, político y social que se debe enraizar en la cultura política de las sociedades como uno de los medios para transformar la realidad, es decir, la ruta debe conducirse hacia la incidencia de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales.

5.- Disminución de la corrupción: La ausencia de información otorga discrecionalidad a quienes la controlan, convirtiéndose en un centro de abuso de poder y corrupción (Foro Internacional, 2010: 12). La corrupción es un fenómeno complejo que se encuentra íntimamente relacionado con la transparencia, es el lado oscuro de esta última por lo que actualmente se ha convertido en asunto de atención mundial. (Quintanilla-Mendoza, 2022: 101).

Se ha dicho que la corrupción es multifactorial, sin embargo, uno de los ingredientes que puede combatir la firmemente es el GA. En la medida en que se abran los datos usando las tecnologías de la información y la sociedad tenga acceso a ellos, la corrupción se reduciría gradualmente, ya que, existiría vigilancia por parte de los ciudadanos en el uso de los recursos públicos, la evaluación del desempeño y el impacto de las políticas públicas.

6.- Profesionalización: El GA requiere de personas especializadas en el tema para ejecutar adecuadamente actividades y tareas relacionadas con este. Michoa (2015: 136) establece que “la profesionalización se ha reconocido como sistema integral vinculado con el proceso que una persona transita, desde que ingresa al servicio público, crece y cuenta con un desarrollo en el mismo, hasta su egreso, en forma planificada, organizada y controlada, con el interés de alcanzar un mejor desempeño de sus responsabilidades, sea cual sea el nivel jerárquico del mismo.”

La profesionalización fortalece al GA, ya que en ella se adquieren los conocimientos, habilidades, competencias y valores que constituyen el quehacer público, entre más especializada se encuentre la administración pública, mayor será la apertura de datos, información, colaboración y transparencia.

Por eso importante observar quienes aspiran a integrarse en la administración pública más aún en temas de GA, de lo contrario “Cuando un estado ignora o no pone la atención debida a los perfiles de sus servidores públicos, sean estos por elección, oposición o designación, tarde o temprano tendrá que afrontar las consecuencias de su negligencia.” (Bautista, 2018: 24)

Una vez desahogadas las ideas en párrafos anteriores, en México existen límites y rezagos en el sistema de profesionalización, el nepotismo sigue permeando de manera incontrolable, se prefiere la lealtad y no la capacidad, lo que ha generado diversos problemas dentro (falta de eficiencia, eficacia y efectividad) y fuera (las acciones del gobierno no impactan de manera directa en la sociedad) de la propia administración.

7.- Educación cívica y formación ciudadana: La educación cívica “tiene su máxima expresión en lo público y es justamente en lo público donde se expresa la democracia, lo colectivo, lo común y la diferencia, definida ésta última como el espacio donde deben tener lugar las mayorías y con ellas las minorías.” (Quiroz-Posada, 2009: 99)

Es importante considerar la educación cívica como uno de los factores adheribles al GA. Es gracias a ella que el ciudadano expresa sus ideas y se involucra en los asuntos públicos, es un puente entre el gobierno y la sociedad. México tiene un reto particular: incursionar a los ciudadanos en las acciones emprendidas por la administración pública, lo anterior, se logra con educación sólida, por ello, es necesario incluir en los planes de estudio desde la educación básica hasta la superior materias sobre civismo, solo así se comenzaría a transformar el siguiente paradigma: el espacio público solamente corresponde al gobierno y sus instituciones. No es así, el espacio público pertenece a los ciudadanos, al gobierno y también al sector privado.

La educación cívica va acompañada de la formación ciudadana que por su parte “indica que la meta formativa pretendida con los estudiantes es el logro de personas con clara conciencia de sus derechos, deberes y de la importancia de su articulación y participación en la dinámica del contexto social y político.” (Quiroz-Posada, 2009: 100)

Rescatar este concepto en un contexto como el mexicano es urgente, cada día los valores ciudadanos se están perdiendo, la incidencia en los asuntos sociales y públicos por parte de los ciudadanos es casi nula. Pocos son conscientes de sus derechos y obligaciones, de aquí nace la necesidad de incluir en los planes de estudio temas sobre democracia y participación ciudadana.

8.- Uso de las TIC's: El GA debe dirigirse hacia la ampliación de su capacidad tecnológica para interactuar con empresas y ciudadanos. Se debe proporcionar información sobre los procesos administrativos y el uso de los recursos públicos, así como de las acciones del gobierno en cualquier rubro (Criado y Gil-García, 2013: 39).

Las aplicaciones son indispensables, ya que en los últimos años han recobrado mayor importancia. El uso de estas Apps permite que los ciudadanos puedan descargar datos fácilmente, con el fin de acercar a la ciudadanía al gobierno (Sandoval, 2015: 213).

El papel de la tecnología ha adquirido mayor fuerza en los últimos, y el gobierno no ha hecho omisiones en el uso de la misma. Las TIC's son una herramienta esencial para la consulta de datos de cualquier tipo, sin embargo, su uso apropiado puede facilitar el acceso a datos del gobierno, es un beneficio que se sintetiza en la aproximación directa del ciudadano con el gobierno, para solucionar cualquier tipo de problema.

Un hecho circunstancial que acompaña a la New Public Management, y que retoman los gobiernos para transparentar y dar a conocer información de carácter público, tiene que ver con el uso de las TIC's; a través de diferentes Apps, la misma Web y las redes sociales, los gobiernos informan a la ciudadanía de lo que sucede en diversos tópicos.

Es inminente el papel de las TIC's en el gobierno y la administración pública. Gracias a dicha revolución, los gobiernos se dieron a la tarea de responder a los cambios de la época, es decir, el uso de la internet ya era una necesidad para llevar a cabo procesos administrativos, transparentar datos y el acceso libre a la información.

Las tecnologías propician que el gobierno sea transparente y otorgue información a los ciudadanos, así como la existencia de una mayor interacción entre el primero con los segundos, y por último la eficiencia en el gobierno. (Wirtz y Birkmeyer, 2015: 399).

Sin embargo, no todos los gobiernos han apostado a desarrollar tecnología para fines de consolidar el GA. En México los tres órdenes de gobierno desde 2002 están obligados a crear sus propios portales y alimentarlos, pero, aunque los portales electrónicos se encuentran funcionando, se puede afirmar que la información que contienen no es clara, precisa y mucho menos comprensible.

El GA es un factor multifactorial, en esta parte del ensayo se incluyeron únicamente los retos más urgentes y posibles de solucionar en el menor tiempo. Por supuesto que hay límites y problemas a mayor escala no considerados en el presente documento, sin embargo, implementar acciones de manera paulatina fortalecen el GA, y es lo que pretende este trabajo.

Conclusiones

El concepto de gobierno abierto se ha construido a partir de una multiplicidad de perspectivas, es decir, es multifactorial. El fenómeno se ha observado desde los lentes de la administración pública, la política, la economía, el derecho, las ciencias de la información, entre otras. Por una parte, se enriquece el concepto a causa de una multiplicidad de visiones, pero por otra se limita, ya que, no se estandarizan categorías para explicar la conceptualización.

En México, a estas alturas existen confusiones en cuanto a la conceptualización y aplicación de las estrategias en materia de GA, lo cual ha generado límites para la construcción de escenarios transparentes, de participación y colaboración porque desde la concepción se iguala el GA con la transparencia.

Los alcances del GA en México no han sido profundos, si bien es cierto se cuenta con un marco jurídico establecido, con rendición de cuentas y las primeras tendencias a abrir los datos, falta aún construir escenarios en los que la información sea un lazo entre el propio gobierno y los ciudadanos, es decir, los datos deben proporcionar elementos que forjen el compromiso y alcance de resultados mediante la comunicación horizontal entre el primero y los segundos.

Los desafíos en México son claros, el más urgente es darle el lugar adecuado a la transparencia y no equipararla con el GA, ella es uno de sus elementos no su esencia. Se deberá educar a los ciudadanos para una participación más activa en los asuntos públicos, considerando temas de educación cívica desde el nivel básico hasta el superior.

El GA se enfatiza es un proceso político, social, económico, administrativo y cultural; evidentemente, es un fenómeno multifactorial, analizado desde varias

disciplinas y diversos enfoques, la definición propuesta trata de reunir la mayor cantidad de elementos relacionados con el GA.

En lo político, el GA trasciende las simples relaciones de poder, no se concentra en dirigir las acciones gubernamentales para fines individuales, sino va más allá de ello, coloca sus esfuerzos para contribuir en la satisfacción de las necesidades comunes. Uno de los problemas por los cuales el GA no ha permeado en el país es la llamada “falta de voluntad política”, algunos gobiernos se han resistido al cambio y han obstaculizado las ideas del GA en su acción cotidiana.

En cuanto a lo económico, el GA necesita de recursos financieros para desarrollar sus actividades y tareas. Por lo tanto, una tarea pendiente de los gobiernos es el presupuesto en esta materia.

En el área social, se espera que, gracias a la implementación del gobierno abierto, se generen mecanismos de participación ciudadana, con el objetivo de que la sociedad se involucre en los asuntos públicos y se puedan satisfacer sus demandas de manera eficiente.

En cuanto al aspecto administrativo, el GA supone un cambio de la cultura organizacional dentro de la administración pública, tal transformación debe conducirse hacia la generación de estrategias sólidas, cuyo propósito sea la eficiencia, eficacia, efectividad, uso adecuado de la tecnología, calidad en los procesos y servicios públicos y la generación de inteligencia dentro de las administraciones.

Un factor sustancial que ha limitado en gran medida al GA es la resistencia al cambio. Existe dentro de los gobiernos y sus administraciones públicas la negativa puntual de generar escenarios de participación, colaboración, transparencia, debido a los actos de corrupción que permanecen en secreto.

La colaboración es un pilar elemental para construir atmósferas de gobernanza. Integrar a los sectores privado y social amplía el espacio público, pero trae consigo bastantes beneficios; el primero, las empresas que se dedican al análisis de datos podrán dinamizar el flujo económico mediante la contratación de personal, pago de impuestos, entre otras razones; segundo, el sector social potencializa el quehacer del gobierno, porque al fin de cuentas todas las acciones ejecutadas por este se dirigen a la resolución de los problemas sociales, cuya meta es generar legitimación.

Por último, la participación ciudadana es esencial para el GA, ya que, con el conocimiento de los datos se pueden establecer puntos de acción en conjunto con la sociedad, es decir, la creación de políticas horizontales que resuelvan los problemas sociales; por ello la participación recobra importancia y es uno de los mecanismos a los que ha acudido la sociedad, vía presión, con el fin de que el gobierno libere los datos.

Referencias

- Alcántara-Santuario, Armando, Marín-Fuentes Verónica (2013). Gobernanza, democracia y ciudadanía: sus implicaciones con la equidad y la cohesión social en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*. 4(10), 93-112. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/2991/299128588009.pdf>
- Amozorrutia A. y Navarro A. (2017). Gobierno Abierto, Datos Abiertos ¿Existe una relación con la gestión documental? Análisis en cuatro países de Latinoamérica. *Legajos*. Disponible en: <https://www.archivos.gob.mx/Legajos/pdf/Legajos13/08GobiernoAbierto.pdf>
- Baustista, Oscar Diego (2018). *Perfil ético en la profesionalización de los servidores públicos*. Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz. Disponible en: <http://www.orfis.gob.mx/wp-content/uploads/2019/01/c6-perfil-orfis18web.pdf>
- Barboza, J. F. P., & Vargas, G. (2012, November). La institucionalización de las políticas de transparencia y rendición de cuentas en México: Lecciones y desafíos para el nuevo gobierno 2012-2018. In *XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles* (pp. 385-391). Trama editorial; CEEIB.
- Birkinshaw, P. (2010). Freedom of information and its impact in the United Kingdom. *Government Information Quarterly*, 27(4), 312-321.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2016), *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Disponible en: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-07-2016.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44769/1/S1601154_es.pdf
- Cordella, A., & Iannacci, F. (2010). Information systems in the public sector: The e-Government enactment framework. *The Journal of Strategic Information Systems*, 19(1), 52-66
- Criado I. y Gil-García J. R. (2013). Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas. Estado actual y tendencias futuras en América Latina. *Gestión y política pública*, 22(SPE), 30-46.
- Foro Internacional (2010), “Transparencia y apertura informativa del Poder Legislativo”, Memorias en *Colección Cuadernos de Transparencia*, núm. 18, Colombia.
- Gaviria-Trujillo, C. (2016), *Creando voluntad política*. Disponible en: <https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/805/5518-23.pdf?sequence=23&isAllowed=y>
- Gil-Garcia, J. R., Gasco-Hernandez, M., & Pardo, T. A. (2020). Beyond transparency, participation, and collaboration? A reflection on the dimensions of open government. *Public Performance & Management Review*, 43(3), 483-502.

- INAI (2020). *Modelo de gobierno abierto. Documento teórico*. Disponible en: <https://inai.janium.net/janium/Documentos/13021.pdf>
- López-Ayllón (2010). *La transparencia gubernamental*. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5218/6.pdf>
- McDermott, P. (2010). Building open government. *Government Information Quarterly*, 27 (4), 401-413
- Michoa, Yonatan (2015). “La profesionalización del servicio público en el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México.” *Espacios Públicos*, 18(43), 133-149. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/676/67642415007.pdf>
- Oslak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red GEALC. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>
- Pucciarelli, Alfredo (2015). El poder de la voluntad política. *Dossier*. Disponible en: http://www.sociales.uba.ar/wp-content/blogs.dir/219/files/2015/10/12-17-MODELOS89_dossier-Pucciarelli-.pdf
- Quiroz Posada, Ruth Elena, Jaramillo Orlanda. (2009). “Formación Ciudadana Y Educación Cívica: ¿Cuestión De Actualidad O De Resignificación?”. *Enseñanza de las Ciencias Sociales*, (8), 97-103. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3241/324127628011.pdf>
- Quintanilla-Mendoza, Gabriela (2012). E-transparencia y e-rendición de cuentas en los sitios web mexicanos. *Revista Espacios públicos*, 15(34), 95-119.
- Quintanilla-Mendoza, G. (2022). Política informática en México: Desarrollo, lecciones y avances. *Espacios Públicos*, 18(45). Disponible en: <https://espaciospublicos.uaemex.mx/article/view/19298>
- Ramírez-Alujas, A. (2013). Gobierno abierto. Euno-mía. *Revista en Cultura de la Legalidad*, 5, 204.
- Rodriguez-Bolivar (2017). La transparencia de la Información Pública Gil-García, Criado y Téllez (Ed.), *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: Conceptos, Enfoques, Aplicaciones y Resultados* (293-316). Infotec
- Royo-Montañés, Sonia; Benítez-Gómez, Alberto (2019). Portales de datos abiertos. Metodología de análisis y aplicación a municipios españoles. *El profesional de la información*, 28 (6), 1-13. Disponible en: <file:///C:/Users/HP/Downloads/67655-Texto%20del%20art%C3%ADculo-247586-1-10-20191227.pdf>
- Sandoval-Almazan (2015). Gobierno abierto y Transparencia: Construyendo un Marco Conceptual. *Convergencia*, 68, 203-227.
- Sandoval-Almazan (2017) Gobierno Abierto: conceptos, cifras. Gil-García, Criado y Téllez (Ed.), *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: Conceptos, Enfoques, Aplicaciones y Resultados* (293-316). Infotec
- Sandoval-Almazan R. (2018). México entre el Gobierno Abierto y la Transparencia Artificial. *Espacios Públicos*, 21(51), 95-113

- Sandoval-Almazán y Gil-García (2015). Toward an integrative assesment of open government: Proposing conceptual lenses and practical components, *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 26(1-2), 170-192
- Sánchez González, José Juan (2019). Gobierno abierto en gobiernos locales en México. *Revista Buen Gobierno*, 26, 1-24. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/5696/569660606005/html/>
- Sánchez Trigueros, Joaquín (2015). Los antecedentes del gobierno abierto: Una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública. *Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 12(23), 67-84. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/960/96043202005.pdf>
- Uvalle-Berrones, Ricardo (2018). Análisis multifacético del gobierno abierto en los procesos de la sociedad contemporánea. *Revista Especializada en Investigación Jurídica*, 2(3), 33-67. Disponible en: <http://dx.dor.org/10.20893/reij.2018.2.2>
- Wasike, B. (2020). FOI in transition: A comparative analysis of the Freedom of Information Act performance between the Obama and Trump administrations. *Government Information Quarterly*, 37(2), 101443. doi:10.1016/j.giq.2019.101443
- Wirtz, B. W., & Birkmeyer, S. (2015). Open government: Origin, development, and conceptual perspectives. *International Journal of Public Administration*, 38(5), 381-396

La Ciberseguridad en México y los derechos humanos en la era digital

Cybersecurity in Mexico and human rights in the digital age

Alejandro Fuentes-Penna¹

Raúl Gómez-Cárdenas

Juan de Dios González-Ibarra

Enviado: 23 de marzo de 2023

Aceptado: 09 de mayo de 2023

RESUMEN

A medida que nuestro mundo se digitaliza, las amenazas a la ciberseguridad se han convertido en parte de nuestra vida cotidiana. De manera constante, el gobierno federal, las empresas y los ciudadanos en México se enfrentan a miles de ciberataques, desde los más simples como correos electrónicos de phishing, hasta ataques más sofisticados contra los activos de datos más preciados de la nación. Así, la protección de ciberataques es una actividad cuya importancia se relaciona con el incremento de la digitalización de la información, en donde, a mayor cantidad de datos compartidos, es mayor la necesidad de protección. En este sentido, la ciberseguridad ha demostrado ser una inversión necesaria para los organismos públicos y las empresas. La tecnología ha proporcionado al gobierno nuevas formas de atender e interactuar con los ciudadanos, siendo indispensable crear un marco legal y soluciones de ciberseguridad adecuadas para garantizar que los organismos y los ciudadanos puedan cumplir sus misiones sabiendo que su información está protegida.

PALABRAS CLAVE: Ciberseguridad, ciberdelitos, México, Derechos Humanos en la era digital.

ABSTRACT

As our world digitizes, cybersecurity threats have become a part of our daily lives. On a constant basis, the federal government, businesses, and citizens in Mexico face thousands of cyberattacks, from the simplest like phishing emails to more sophisticated attacks against the nation's most precious data assets.

Thus, the protection of cyberattacks is an activity whose importance is related to the increase in the digitization of information, where the greater the amount of data shared, the greater the need for protection. In this sense, cybersecurity has proven to be a necessary investment for public bodies and companies.

Technology has provided the government with new ways to serve and interact with citizens, making it essential to create a legal framework and adequate cybersecurity solutions to guarantee that organizations and citizens can fulfill their missions knowing that their information is protected.

KEYWORDS: Cybersecurity, cybercrime, México, Human rights in the digital era.

¹El Colegio de Morelos. Correo-e de contacto: alejandrofuentes@elcolegiodemorelos.edu.mx

INTRODUCCIÓN

A mediados del siglo XX, los desarrollos científicos y tecnológicos se han dirigido, principalmente, al desarrollo de tecnologías que permiten almacenar y manipular datos para la generación de información y conocimiento. Con la liberación de las computadoras y el acceso ilimitado a una gran cantidad de datos se han transformado los contextos social, laboral, económico y político y con ello, una revolución en dichos ámbitos, siendo el jurídico un ámbito que ha requerido adaptarse a los distintos contextos, desde el tradicional trueque hasta el comercio electrónico.

A medida que una mayor cantidad de información se comparte de manera digital, se incrementa el riesgo de pérdida y mal uso de dicha información, por lo que las personas y las organizaciones diseñan e implementan acciones para mejorar la seguridad relativa a este tema, lo que se denomina como ciberseguridad. De forma particular, Domo (2021) menciona que la pandemia de 2020 transformó muchos aspectos de la vida cotidiana, desde la forma en que nos relacionamos (persona – persona) hasta la forma en que interactuamos con las marcas y el mundo digital. A su vez, menciona que los datos nunca duermen y no muestran signos de desaceleración, es decir, que continúan en un constante crecimiento.

En la novena edición de la infografía titulada *Data Never Sleeps 9.0* (Los datos nunca duermen), presenta el impacto de haber tenido la pandemia COVID19 en la digitalización de la vida cotidiana y cómo la tecnología está ayudando a reinventar el futuro del trabajo, de lo cotidiano y de lo académico. En la figura 1, se presenta lo que ocurre en un minuto de Internet.

Figura 1.

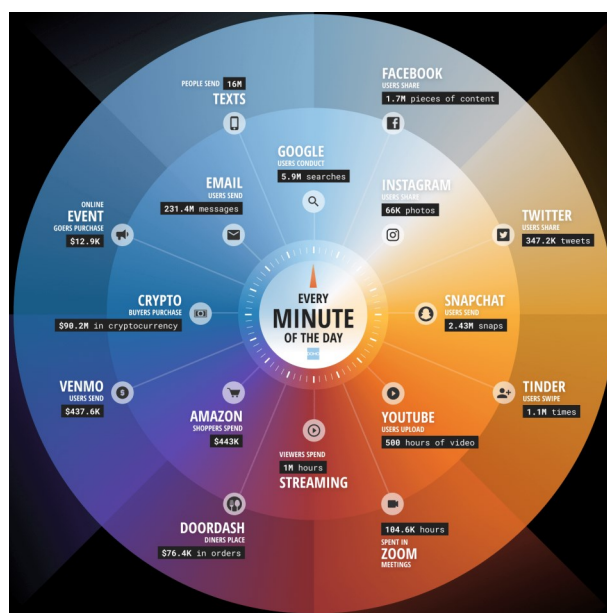
Infografía Data Never Sleeps 9.0 (los datos no duermen 9.0) (Domo, 2021).



Fuente: Domo, 2021

En contraste, Domo (2022), en su infografía 10, presenta un incremento en todas las categorías, identificando 5 billones de usuarios de internet (figura 2).

Figura 2.

Infografía Data Never Sleeps 10.0 (Domo, 2022).

Fuente: Domo, 2022

El mismo autor presenta un comparativo entre la versión 1 y la versión 10, en donde identifica, por ejemplo, que la cantidad de búsquedas en *Google* ha incrementado de 2 millones (2013) a 5.9 millones (2022), en la compartición de fotos por *Instagram* de 3,600 (2013) a 66,000 (2022), el contenido compartido en Facebook incrementó de 684,000 a 1.7 millones, entre otros ejemplos. Por su parte, el reporte “*Digital 2023: Global Overview Report*” que publican las firmas *We Are Social* y *Meltwater*, establecen que el 49% de la población mundial es usuaria de redes socio digitales (4,760,000,000 personas aproximadamente), accediendo a dichas redes el 92.3% del total de usuarios de Internet.

Ilustrando con el caso de México, dicho reporte señala que los mexicanos en promedio accedemos a 7.8 plataformas digitales, dedicando diariamente a ese fin un promedio de 3 horas con 21 minutos. Esto significa que, del tiempo diario que pasamos en Internet, los mexicanos destinamos el 41.3% a las redes virtuales. Se consigna también que las redes virtuales más populares mundialmente son: 1. *Facebook* (2,958,000,000), 2.- *YouTube* (2,514,000,000), 3.- *WhatsApp* (2,000,000,000), 4.- *Instagram* (2,000,000,000) y 5.- *WeChat* (1,309,000,000). A pesar de su innegable penetración en los dos últimos años, *TikTok* fue instalada en la sexta posición con 1,051,000,000 usuarios. *Twitter*, en franca decadencia, se ubicó en la décimo cuarta posición con 556,000,000 de usuarios.

El estudio realizado por *Back base, Engagement Banking* en América Latina en 2022: El avance digital y sus oportunidades para el sector bancario, señala que, de 2020 a 2022, se incrementó en 60% el porcentaje de latinoamericanos que tiene acceso al menos a un producto financiero. (En 2020 era el 51% y en 2022 fue el 81%). Según el informe, este incremento es extraordinario, y acaba con el mito de que el nivel de bancarización de América Latina es muy bajo.

Pero este mismo informe señala que el 34% de los clientes eligen una institución bancaria si ésta le ofrece mayor flexibilidad y eficiencia para acceder a servicios financieros; solo un 15% elige hacer transacciones con alguna institución financiera o no, solo por considerarla segura. Un 14% la elige por tradición familiar.

Todos estos datos nos indican que existe una necesidad urgente de incrementar la ciberseguridad a todos niveles, tanto a nivel individual como institucional y, especialmente, en las organizaciones gubernamentales, las cuales tienen acceso a una gran cantidad de información de los ciudadanos y resguardan información estratégica.

En el contexto del acceso (legal e ilegal) a la información se han generado diversos problemas, en donde los aspectos legales representan un campo en desarrollo, transformando no sólo su producción jurídica, sino también su filosofía y fundamentos teóricos, como lo describe Piña (2019), en donde su artículo tiene el propósito de “discurrir sobre el panorama teórico-jurídico de las conductas criminales informáticas en el marco de la Sociedad de la Información (SI), así como exponer la política informática y el marco jurídico mexicano vigentes que les son aplicables”.

De manera particular Piña (2019) identifica que las Tecnologías de la Información y comunicación (TIC) han replanteado al derecho, dado que, por la masificación del ciberespacio afecta a todas las personas involucradas y requiere, por tal motivo, de una nueva forma para que el Estado puede ejercer su poder.

A partir de este contexto, el presente artículo tiene como objetivo comprender la trascendencia e implicaciones tecnológicas, éticas y normativas de la ciberseguridad, así como aportar lineamientos que fortalezcan la ciberseguridad en la operación cotidiana de las personas, empresas, y dependencias gubernamentales. Para esto, haremos un análisis literario y comparativo de documentos académicos, oficiales y tecnológicos que permitan abordar el tema de la ciberseguridad desde distintas perspectivas tanto teóricas como mediático-prácticas

2. Ciberseguridad y derechos humanos en la era digital

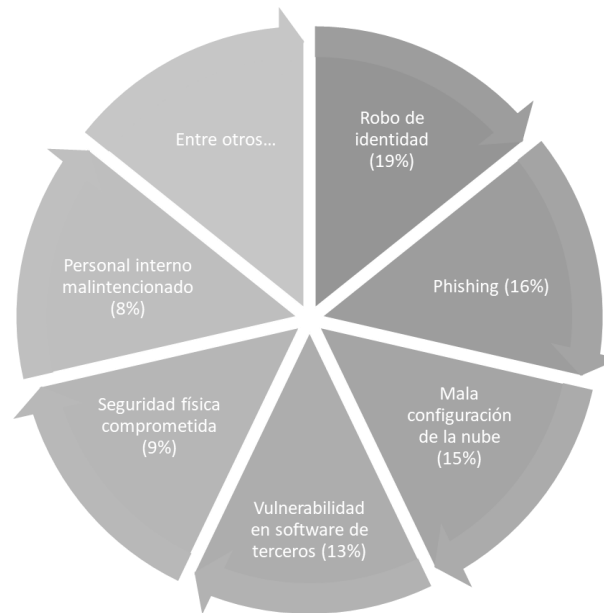
2.1 La ciberseguridad

De acuerdo a IBM (s.f.) la ciberseguridad es considerada como una práctica que consiste en “proteger los sistemas más importantes y la información confidencial ante ataques digitales”; a su vez, menciona que las medidas de ciberseguridad deben diseñarse con base en los tipos de amenazas que se estén previendo, dado que cada una requiere de un tratamiento especial.

Actualmente, las empresas se han visto obligadas a mejorar la seguridad de la información, dado que, a pesar del esfuerzo global de mantenerse actualizado en este rubro, existe una brecha de seguridad que ha generado millones de pérdidas, estimándose en 3.86 millones de dólares a nivel mundial, siendo el caso particular de Estados Unidos con una pérdida de 8.64 millones de dólares, ello con base en el informe titulado *Cost of a data breach 2022: A million-dollar race to detect and respond* (Costo de una filtración de datos 2022: Una carrera de millones de dólares para detectar y responder) con base en IBM (s.f.).

De manera particular, en este informe, se puede identificar que el robo de identidad tuvo un 19% de afectación en relación al 100% de los ciberdelitos; por otra parte, el segundo ciberdelito fue identificado como *phishing*, con 16%, y el tercer ciberdelito, con 15% de usuarios afectados, fue la intromisión en la configuración (mala o vulnerable) de la nube, siendo este último, una preocupación de los últimos años, dado que la tecnología de la nube es prácticamente reciente. A continuación, se presenta una gráfica (figura 4.) con los porcentajes de los ciberdelitos identificados por IBM (s.f.).

Figura 4.
 Porcentaje de detección de ciberdelitos (IBM, s.f.)



Fuente: IBM

2.2 Ciberdelitos

La ciberdelincuencia es un concepto que se ha traducido a partir de *Computer crime*, en donde, Piña (2019), resume diversas conceptualizaciones del término, las cuales se presentan en la figura 5.

Figura 5.
 Definiciones de ciberdelincuencia (Piña, 2019).

- Conductas criminales que se realizan a través de del ordenador electrónico, o que afectan el funcionamiento de los sistemas informáticos,
- Delito que utiliza un elemento informático, o vulnerando los derechos del titular de un elemento informático, ya sea hardware o software.
- Conducta ilícita que jurídicamente es reproachable; puesto que busca dolosamente, por una parte, vulnerar bienes jurídicos relacionados con la informática, en sus aspectos lógicos y físicos, y por otra, atentar y restringir los derechos y libertades individuales fundamentales.
- Conductas criminales que se caracterizan por ser altamente tecnificadas y con incalculables repercusiones económicas.

Ciberdelincuencia



Fuente: Piña, 2019

A medida que la ciberdelincuencia se incrementa a nivel mundial, han surgido diversas amenazas, en donde IBM (s.f.) identifica las siguientes como las más comunes:

Programas maliciosos: son variantes de software maliciosos como los gusanos, virus, troyanos, *spyware*, entre otros. Anteriormente se enviaba un archivo que contenía el programa malicioso, sin embargo, con el incremento del acceso a internet, la distribución del programa es a través del acceso a páginas Web que los contienen.

Ransomware. Es un tipo de programa malicioso que bloquea un archivo, bloquea el acceso a datos o sistemas, elimina o destruye datos, o publica datos confidenciales. Con esta herramienta, los ciberdelincuentes solicitan un rescate antes de ejecutarlos.

Phishing. Se le denomina a la ingeniería social en donde los usuarios proporcionan datos confidenciales mediante una estafa que, en este caso, es por medios digitales como el correo electrónico, principalmente.

Amenazas internas. Son personas que abusan de los permisos que se le han otorgado al interior de las organizaciones para hacer uso indebido de la información.

Ataque de denegación de servicio distribuido. Son ataques en donde su objetivo es sobrecargar el tráfico para bloquear un servidor, sitio Web o plataforma digital.

Amenazas persistentes avanzadas. Es una forma intrusiva de mantenerse oculto en redes y sistemas para acceder a datos confidenciales.

Ataque de intermediario. Es una forma de ataque en donde el ciberdelincuente intercepta y retransmite datos confidenciales con la intención de no ser detectado.

2.2 Derechos Humanos en la era digital

Aunque podemos enfocar muchos tipos de derechos humanos, teniendo como ejemplos el derecho al trabajo, el derecho al voto, el derecho a la atención sanitaria, entre otros; desde la perspectiva digital, lo más obvio es que apliquemos esta lente a los derechos humanos relacionados con la comunicación, el acceso

y el control de la información. De manera particular, en el presente artículo, la orientación es hacia dos derechos en particular:

El derecho a buscar y recibir información y

El derecho a la intimidad.

Y lo que es más importante, establecer uno para explorar qué derechos digitales podrían ser necesarios para satisfacer plenamente los derechos humanos. Antes de hacerlo, sin embargo, será útil una revisión básica de la teoría de los derechos humanos.

La orientación del presente análisis está dirigido a una perspectiva de las normas morales con respecto a los derechos humanos, por lo consiguiente se llevará a cabo un análisis ético y no jurídico; Este enfoque se centra en las normas internacionales de derechos humanos, es decir, las normas internacionales de derechos humanos.

De manera particular, Henry Shue (Shue, 1980) considera los derechos humanos como protecciones contra amenazas estándar a intereses humanos importantes; es decir, se tienen derechos humanos porque son necesarios para protegernos de determinadas formas de amenaza, por ejemplo, la violencia, la opresión, la privación de la libertad, el derecho humano a no ser torturado, etc .

Con el advenimiento de las tecnologías, se puede considerar el ejemplo de que el gobierno quiera implantar chips en los ciudadanos para controlar su comportamiento; debido a que esta acción no es una amenaza estándar, entonces no hay un derecho humano específicamente para proteger a la gente de ella.

Es necesario comprender lo que los derechos humanos obligan a hacer a los Estados. Según la tipología tripartita de deberes, un derecho humano obliga a un Estado a actuar para respetar, proteger y cumplir ese derecho (Eide & Universidad de las Naciones Unidas, 1984).

Cuando los Estados cumplen las tres obligaciones, entonces el derecho está satisfecho. Utilizando esta tipología se puede decir que el derecho que todos tenemos para acceder a Internet, por ejemplo, obligaría a los Estados (Eide & Universidad de las Naciones Unidas, 1984) a lo siguiente:

Respetar la libertad de los ciudadanos para acceder a los contenidos de Internet sin interferencia del Estado. Proteger a los ciudadanos de otros que interfieran en la libertad de acceso a Internet

Cumplir el derecho velando por que los ciudadanos tengan acceso a la tecnología necesaria para acceder a Internet.

Para responder a la pregunta planteada por Mathiesen (2014) ¿Qué significaría satisfacer un determinado derecho humano en el ámbito digital?, habría que considerar una serie de cuestiones adicionales:

¿Cuál es el derecho y qué interés imperioso protege?

¿Cómo apoya este derecho a otros derechos?

¿Con qué otros derechos deben sopesarse?

¿Qué nuevas oportunidades crean las tecnologías de la información para satisfacer este derecho?

¿Qué nuevas amenazas suponen las tecnologías de la información para este derecho?

¿Qué disposiciones institucionales podrían tener que modificarse o establecerse para respetar, proteger y satisfacer este derecho en el contexto digital?

Con base en estas preguntas, Mathiesen (2014) presenta ejemplos del derecho a buscar y recibir información, así como del derecho a la privacidad. Muestra cómo responder a este conjunto de preguntas e identificar lo que pueden requerir los derechos humanos en la era digital. En la figura 6, se reflexiona sobre cómo podría funcionar un determinado derecho humano en el actual contexto digital. En la figura 7, nos muestra ejemplos del derecho a controlar el acceso a la información en cuatro documentos clave de derechos humanos.

Figura 6.

El derecho a la información en cuatro documentos clave de derechos humanos (Mathiesen, 2014)

Declaración Universal de los Derechos Humanos	Acceso (General)	Art. 19: Libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas por cualquier medio y sin consideración de fronteras. Art. 20: Libertad de reunión y de asociación pacíficas Art. 26: Educación
	Acceso (contenido particular)	Art. 27(1): Participar libremente en la vida cultural de la comunidad, gozar de las artes y participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Acceso (General)	Art 19(2): Libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. Art. 21: Reunión pacífica
	Acceso (contenido particular)	Art. 9(2): Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y de los cargos que se le imputan. Art. 14: Toda persona acusada de un delito tendrá derecho a, ser informada, comunicarse con un defensor de su elección; ser informada, interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo
Pacto Internacional de Derechos Económico, Sociales y Culturales	Acceso (General)	Art 13(1): Educación
	Acceso (contenido particular)	Art. 11(2): Programas necesarios para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos. Art. 13(3): Libertad de los padres para escoger la escuela de sus hijos Art. 15(1)(a): Participar en la vida cultural Art. 15(2)(a): Conservación y difusión de la ciencia y cultura

Convención sobre Eliminación de las Formas de Discriminación contra la Mujer	Acceso (General)	Art. 10: Igualdad de derechos con los hombres en el ámbito de la educación Art. 14: Garantizar a las mujeres rurales formación y educación formal y no formal, incluida la relativa a la alfabetización funcional,... el beneficio de servicios comunitarios.
	Acceso (contenido particular)	Art. 16(e): Tener acceso a la información, la educación... para que las a las mujeres a ejercer el derecho a decidir libre y responsablemente el número de hijos y el intervalo entre los nacimientos
Declaración Universal de los Derechos Humanos	Acceso (General)	Art. 12: Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia. Art. 27(2): La protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autor.
	Acceso (contenido particular)	Art. 12: Nadie podrá ser objeto de atentados contra su honra y reputación.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Acceso (General)	Art. 17(1): Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia o su correspondencia.
	Acceso (contenido particular)	Art. 17(1): Nadie podrá ser objeto de ataques ilegales a su honra y reputación. Art. 20(1): Queda prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra"; (2): "Queda prohibida por la ley toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia"
Pacto Internacional de Derechos Económico, Sociales y Culturales	Acceso (General)	Art. 15(1)(c): Protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autor.
	Acceso (contenido particular)	
Convención sobre Eliminación de las Formas de Discriminación contra la Mujer	Acceso (General)	
	Acceso (contenido particular)	Art. 10(c): Eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza...

Fuente: Mathiesen, 2014

El acceso a Internet es un derecho humano que se deriva de los derechos primarios de expresión y acceso a la información. Sin embargo, al considerar qué derechos tenemos en esta nueva era de la comunicación digital, tenemos que ir más allá de pensar sólo en el acceso a Internet. Tenemos que pensar más ampliamente sobre lo que los derechos humanos requieren en el ámbito digital y cómo las TIC pueden mejorar o amenazar nuestra capacidad de respetar, proteger y cumplir una amplia variedad de derechos humanos.

En este artículo, sugerimos un marco para pensar cómo pueden aplicarse los derechos humanos al entorno digital. Aunque el debate es preliminar, esperamos que nos lleve a reflexionar más detenidamente sobre lo que los derechos humanos exigen de nosotros en la era digital.

3. Marco metodológico

3.1 Metodología

El presente trabajo está orientado hacia un análisis literario y comparativo de documentos académicos, oficiales y tecnológicos que permitan abordar el tema de la ciberseguridad desde distintas perspectivas tanto teóricas como mediático-realistas. Con ello, una revisión de acontecimientos que han originado nuevos planteamientos y desafíos para el Estado, respecto a la ciberseguridad y a los derechos humanos en la era digital. El análisis literario, permite identificar que la historia es una fuente esencial de información, en la que se presentan indicadores y eventos que permiten anticiparse a hechos probables al poner en práctica la teoría.

En este sentido, los países en desarrollo deben conocer los aspectos normativos y tecnológicos que se vinculan a la ciberseguridad, así como entender mejor las implicaciones nacionales e internacionales desde su ámbito legal y tecnológico.

Con este artículo se da inicio a la discusión sobre la pertinencia de contar con una ciberseguridad nacional en México para instrumentar medidas que permitan mitigar los riesgos innecesarios; con ello, es necesario describir los elementos normativos relacionados con la seguridad nacional en nuestro país y los desafíos que representa con base en las normas internacionales y en particular, hacia la conceptualización de los derechos humanos en la era digital.

3.2 La ciberseguridad en América Latina, el caso de México

Arreola-García (2018) expone que los avances relativos a la tecnología que impacta en el Estado enfrentan grandes desafíos, los cuales se relacionan con la falta de protección y al mal uso del ciberespacio. El autor hace referencia a que la seguridad nacional depende de forma directa de las TIC, las cuales han acelerado los procesos de búsqueda de huecos en la seguridad, aumentando las vulnerabilidades. Dadas estas circunstancias, el Estado busca salvaguardar la ciberseguridad mediante la aprobación de medidas políticas, tecnológicas y estratégicas para contrarrestar las amenazas que se presentan en el ciberespacio.

Con ello, se ha observado dependencia de las personas, empresas y gobierno hacia los medios digitales, lo cual ha traído consigo vulnerabilidades relativas al ciberespacio y con ello, hacia los sistemas digitales, lo que ha puesto en riesgo la seguridad del Estado, de los organismos que lo conforman y de forma indirecta a los individuos que laboran en estas organizaciones.

El uso obligatorio de medios digitales ha generado una hiper - conectividad y con ello, nuevos desafíos tanto positivos como negativos relativos a la disposición, integridad y confiabilidad de la información que aseguran y a su vez, ponen en riesgo la seguridad nacional.

Con respecto a la seguridad nacional y, aunada a la dependencia del ciberespacio en el ámbito del Estado y de las actividades que se realizan en éste, se tiene la necesidad creciente de verificar, actualizar e implementar sistemas de ciberseguridad y ciberdefensa en todos los campos que se relacionan con el Estado: salud, educación, servicios gubernamentales, servicios hacia la industria, etc.

En México los eventos relacionados con ciberataques se han incrementado, teniendo como ejemplo los siguientes:

De acuerdo a IDC (2022), México registró “85 mil millones de intentos de ciberataques” para el mes de octubre de 2022. Según *FortiGuard Labs*, México recibió 187 mil millones de intentos de ciberataques en 2022, un crecimiento del 20% frente a 2021, primer lugar en América Latina y el Caribe, por encima de Brasil.

La Universidad de Guadalajara reporta que, durante la pandemia, los ciberataques a México han aumentado, orientados hacia empresas, instituciones gubernamentales y educativas, así como a particulares; esta afirmación fue provista por el responsable del Centro de Operaciones de la Red – Jaime Olmos de la Cruz de la Universidad de Guadalajara (UdG, 2022).

González (2022) presenta los siguientes ciberataques:

30 de septiembre: El presidente de México confirmó un ciberataque por parte del grupo “Guacamaya”, en donde obtuvieron información confidencial de la SEDENA (Secretaría de la Defensa Nacional), y sobre de salud del presidente.

Noviembre de 2019: ciberataque a Pemex (Petróleos Mexicanos) y reportan que no hubo pérdidas de información confidencial.

Febrero de 2020: la Secretaría de Economía (SE) detectó un ciberataque en sus servidores e informaron que no hubo consecuencias mayores

2021: Víctor Ruiz (fundador de *SILIKN*) descubrió que “en el mercado negro se comercializan herramientas para atacar a instituciones gubernamentales”.

La revista Forbes México informó que en año 2022, de los 156 mil millones de ciberataques en América Latina, 80 mil millones fueron dirigidos hacia

México. En el tipo de ataques se detectó principalmente el *Ramsonware* (Forbes, 2022).

El Economista (2023), en su sección de ciberataques, presenta varios ejemplos:

El 8% de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMes) han sido víctimas del ciberataque *ransomware* y el 2% han tenido que pagar rescate

Del metro y los ciberataques, ¿dónde están las mayores amenazas?

Obsolescencia es un riesgo para la Fintech

Hackeo de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transporte (SICT)

Las amenazas en los entornos digitales y las TIC, que se han presentado en el contexto internacional del siglo XXI, hacen necesario el contar con una seguridad para estos entornos (ciberseguridad) y de una estrategia nacional de seguridad para implementar acciones políticas y jurídicas.

A nivel mundial, y a partir de distintos sucesos históricos como las guerras, los conflictos sociales y la integración de las TIC en los ámbitos políticos, se ha generado un debate para reconceptualizar el término de seguridad nacional e incorporar, con base en la propuesta de Dalby (1997), nuevos ámbitos, actores, factores y temas.

Con esta reconceptualización de la seguridad, se ha identificado la necesidad de incorporar actores y directrices no estatales y temas no militares, ante las nuevas amenazas de un entorno internacional interconectado, el cual requiere la inclusión del ciberespacio como nuevo ámbito de guerra y, por ende, nuevas formas de afrontar las referidas amenazas, que de éste emanan, contra la seguridad del Estado.

De acuerdo a Arreola-García (2018), la ciberseguridad nacional se debe dirigir a proteger a los individuos, a la

sociedad y a las instituciones de las amenazas y ataques que se presenten en el ciberespacio. A su vez, el autor menciona la necesidad de establecer una definición precisa sobre la seguridad para evitar incertidumbre.

Menciona que la “seguridad y supervivencia del Estado se fundamenta en el conocimiento profundo de la estrategia y tácticas de guerra, así como en el manejo eficiente de los recursos (materiales, tecnológicos y humanos) para lograr la victoria con el mínimo esfuerzo en el menor tiempo”.

En el contexto latinoamericano, la seguridad cibernética se ha introducido como tema principal en la agenda de los países de la región. De acuerdo a (Moreno González Jimena, Albornoz María Mercedes y Solange Maqueo Ramírez María, 2019), Sin embargo, los esfuerzos que se han hecho para consolidar la ciberseguridad han sido desarticulados, persistiendo un desequilibrio en la situación de cada país, tanto en términos de desarrollo como de implementación de políticas de seguridad cibernética.

El Informe Ciberseguridad 2016, citado por el anterior estudio, que es elaborado por el Observatorio de la Ciberseguridad en América Latina y el Caribe, emplea 49 indicadores, para medir el grado o nivel de madurez de la capacidad de seguridad cibernética, con cinco dimensiones: política, sociedad, educación, legislación y tecnología y cinco niveles de madurez para cada indicador: inicial, formativo, establecido, estratégico y dinámico. De acuerdo con este informe, este es el grado de madurez en los distintos países de AL.

Figura 8.
Nivel de ciberseguridad en los países latinoamericanos

Nivel Inicial (17 países)	Nivel Formativo (10 países)	Nivel Establecido (5 países)
1. Antigua y Barbuda 2. Bahamas 3. Barbados 4. Belice 5. Bolivia 6. Ecuador 7. El Salvador 8. Granada 9. Guatemala 10. Guyana 11. Haití 12. Honduras 13. Nicaragua 14. República Dominicana 15. Saint Kitts y Nevis 16. Santa Lucía 17. Venezuela	1. Argentina 2. Brasil 3. Chile 4. Costa Rica 5. Dominica 6. México 7. Paraguay 8. Perú 9. San Vicente y las Granadinas 10. Surinam	1. Colombia 2. Jamaica 3. Panamá 4. Trinidad y Tobago 5. Uruguay

Fuente: Informe Ciberseguridad 2016, Observatorio de la Ciberseguridad en América Latina y el Caribe

En el cuadro anterior se observa que ningún país de Latinoamérica ha llegado a consolidar una política exitosa de ciberseguridad, ubicándose todos, cuando mucho, a media tabla de los niveles establecidos por el informe; no cuentan con marcos legales integrales sobre la materia; la mayoría no cuenta con una estrategia nacional; poca colaboración entre actores clave y se carece de un enfoque interdisciplinario.

México tiene un nivel formativo, según el reporte, es decir, ya cuenta con una estrategia nacional de ciberseguridad y ha establecido procesos de consulta para los grupos de interés clave, con vinculación internacional, de acuerdo al reporte, sin avanzar hacia un marco legal integral, con ni un enfoque interdisciplinario y dinámico que lo lleve a los siguientes niveles.. La actualización del informe sobre ciberseguridad en América Latina en 2020 (OCALC, 2020), señala que, aunque las cosas no cambiaron en la clasificación señalada en la figura 8, hay avances notables: el “Marco legal y regulatorio” es la dimensión más desarrollada, pero hay una mejoría significativa en la de “Estándares, organizaciones y tecnologías”. Dado que todas las dimensiones presentan niveles similares de madurez en ciberseguridad, se puede pensar que los países de la región están abordando la ciberseguridad desde una perspectiva integral. Uruguay fue el país calificado con la madurez más alta de la región en cuatro de las cinco dimensiones.

En el mencionado estudio (Moreno et al. 2019), se establece la necesidad de que los gobiernos informen y sensibilicen a la ciudadanía respecto a los riesgos y vulnerabilidades ligados al uso de las TIC, medidas a tomar para protegerse, ya que hay mucho desconocimiento del tema en la ciudadanía.

En este sentido, hay propuestas que hacen énfasis

en que la educación en ciberseguridad de los sectores público, privado y de la ciudadanía debe ser implementada de manera obligatoria en las escuelas, además de reglamentar que cada computadora posea un tipo de antivirus (Jiménez, Morales y Patiño, 2022).

Se destaca el ejemplo de Chile, el cual crea una estructura para que todos los nacionales que se encuentren en el entorno cibernético sean educados sobre el funcionamiento de la comunidad de internet y sus riesgos, asegurándose de que disfruten de ciertos derechos que son protegidos por el gobierno chileno. Esto se extiende a través de la cooperación con otros países de la región. En Chile, las amenazas más significativas se dirigen a su sector bancario y tienen una motivación económica (Jiménez et al. 2022).

El uso de contraseñas seguras, la instalación de antivirus, el acceso a páginas confiables, la conexión a redes seguras (privadas preferentemente), hacer copias de seguridad de los datos del usuario, el uso de la autenticación, tener cuidado con correos o enlaces maliciosos, y el conocer las formas de interacción y el funcionamiento de la red, son algunos de los lineamientos básicos de una educación en ciberseguridad para los usuarios .

En 2018, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT, 2018) propuso el Plan de Acciones en Materia de Ciberseguridad (PAMC) con su objetivo principal orientado hacia “fortalecer los beneficios derivados de una mayor inclusión social digital y de una mayor competencia en el sector de las telecomunicaciones y, favorecer la innovación y la economía digital”.

En el PAMC presenta en su justificación, la necesidad de establecer la ciberseguridad debido a los riesgos relacionados con el ámbito del ciberespacio:

México como segundo país más atacado en América Latina

56% de las empresas encuestadas han tenido un ciberataque

49% de las empresas encuestadas han analizado sus vulnerabilidades

A su vez, se menciona en el PAMC que la “legislación vigente en Telecomunicaciones, ha permitido realizar diferentes cambios para establecer los fundamentos constitucionales y legales para crear una nueva arquitectura jurídica, institucional, regulatoria y de competencia y libre concurrencia en el sector de las telecomunicaciones y de la radiodifusión”.

El estudio ya mencionado (Jiménez, Morales y Patiño, 2022) señala que la cercanía de México con Estados Unidos, lo hace un país altamente atractivo para someterlo a crímenes cibernéticos y de utilizar servidores en su territorio para cometer crímenes en los Estados Unidos. En este sentido, México se enfoca en identificar a los actores de estas nuevas actividades ilegales y las formas en las que se puede trabajar para debilitar y detener algunos de los crímenes que tienen lugar en el ciberespacio.

Con respecto a la estrategia nacional de ciberseguridad en México, se creó la Subcomisión de Ciberseguridad (SC) presidida por la SG (Secretaría de Gobernación) mediante la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) y cuyas actividades estarán dirigidas hacia dar seguimiento y administrar la coordinación en el proceso de implementación de la Estrategia Nacional de Ciberseguridad (ENC) (IFT, 2018). En la figura 9 se presentan los ejes transversales de la ENC.

Figura 9.

Ejes Transversales de la ENC (IFT, 2018).



Fuente: Estrategia Nacional de Ciberseguridad

A su vez, la ENC presenta los objetivos estratégicos con un “enfoque basado en riesgos, una perspectiva de derechos humanos y la colaboración multidisciplinaria y de múltiples actores” (IFT, 2018), los cuales se presentan en la figura 10.

Por otra parte, la ENC (IFT, 2018) ha establecido diferentes acciones basadas en las temáticas:

Estrategia Nacional de Ciberseguridad

Prospectiva Regulatoria

Colaboración en Materia de Seguridad y Justicia

Puntos de Intercambio de Tráfico de Internet (IXP)

Transición a IPv6

Información al usuario

Norma Mexicana de Comercio Electrónico

Tratados y Acuerdos Internacionales

Figura 10.

Objetivos Estratégicos de la ENC (IFT, 2018).

1. Sociedad y derechos.

- Generar las condiciones para que la población realice sus actividades de manera responsable, libre y confiable en el ciberespacio, con la finalidad de mejorar su calidad de vida mediante el desarrollo digital en un marco de respeto a los derechos humanos como la libertad de expresión, vida privada y protección de datos personales, entre otros.

2. Economía e innovación.

- Fortalecer los mecanismos en materia de ciberseguridad para proteger la economía de los diferentes sectores productivos del país y propiciar el desarrollo e innovación tecnológica, así como el impulso de la industria nacional en materia de ciberseguridad, a fin de contribuir al desarrollo económico de individuos, organizaciones privadas, instituciones públicas y sociedad en general.

3. Instituciones públicas.

- Proteger la información y los sistemas informáticos de las instituciones públicas del país para el funcionamiento óptimo de éstas y la continuidad en la prestación de servicios y trámites a la población.

4. Seguridad pública.

- Incrementar las capacidades para la prevención e investigación de conductas delictivas en el ciberespacio que afectan a las personas y su patrimonio, con la finalidad de mantener el orden y la paz pública.

5. Seguridad nacional.

- Desarrollar capacidades para prevenir riesgos y amenazas en el ciberespacio que puedan alterar la independencia, integridad y soberanía nacional, afectando el desarrollo y los intereses nacionales.

Fuente: Estrategia Nacional de Ciberseguridad

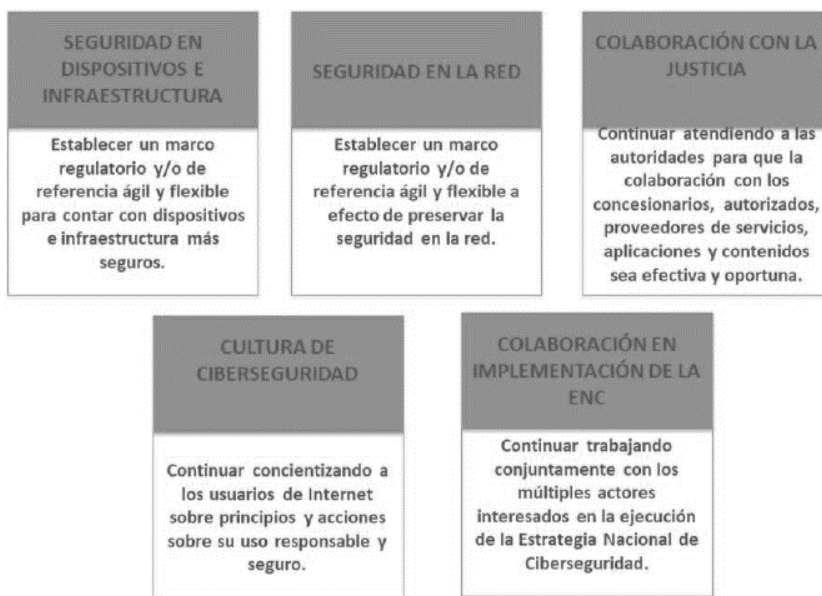
¹Senador Miguel Ángel Mancera Espinoza, Iniciativa de la Ley General de Ciberseguridad, 1 de septiembre 2020.

Se prevé en el ENC, llevar a cabo el Plan de Acciones en materia de Ciberseguridad, el cual tiene como propósito “robustecer los beneficios derivados de una mayor inclusión social digital, de una mayor competencia en el sector de las telecomunicaciones, así como fomentar la economía digital”. Para ello, el Plan de Acciones (PA) en el área de Ciberseguridad estableció cinco Objetivos Estratégicos Institucionales (IFT, 2018), los cuales se presentan en la figura 11.

En México, existen tres propuestas de creación de una Ley general de Ciberseguridad. La del senador Miguel Ángel Mancera, busca establecer bases de integración y acción coordinada de instituciones y autoridades encargadas de preservar la ciberseguridad; establecer los tipos penales en la materia así como definir forma y términos de colaboración entre entidades federativas, municipios y la Federación, para garantizar el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, y de los servicios de telecomunicación, en forma segura (...) así como establecer la obligación del Estado de tomar medidas para monitorear, prevenir y manejar los riesgos, peligros y amenazas de ciberseguridad².

Figura 11.

Objetivos Estratégicos Institucionales (IFT, 2018)



Fuente: Estrategia Nacional de Ciberseguridad

Por su parte, la propuesta de la diputada Juanita Guerra Mena, busca establecer los ámbitos de competencia de las autoridades en la materia; determinar las bases para la generación de estrategias, políticas públicas y acciones de la ciberseguridad; así como establecer el marco normativo para la coordinación de acciones entre particulares y autoridades para la prevención, investigación y persecución de los ciberdelitos³.

Existe una iniciativa más, planteada por la senadora Jesús Lucía Trasviña, que define a la Ciberseguridad como una función a cargo de la Federación, las Entidades Federativas y Municipios, que tiene como objetivo salvaguardar el uso seguro y responsable de las redes, los sistemas de información y comunicaciones, mediante la prevención, detección y respuesta a los ciberataques, con medidas específicas para la promoción de un ciberespacio seguro y fiable⁴.

²Senador Miguel Ángel Mancera Espinoza, Iniciativa de la Ley General de Ciberseguridad, 1 de septiembre 2020.

⁴Senadora Jesús Lucía Trasviña Waldenrath, Proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Ciberseguridad, 23 de marzo de 2021.

Ninguna de ellas ha sido aprobada y, por tanto, no hay una normatividad específica de ciberseguridad en nuestro país. Por tanto, hay distintos aspectos de la ciberseguridad que se consideran, de manera aislada, en los siguientes ordenamientos: Código Penal Federal, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley de Seguridad Nacional⁵.

3.3 Desarrollo digital y vulnerabilidad de los derechos humanos.

El costo de los incidentes derivados de la ciberdelincuencia a nivel mundial fue de 3 billones de dólares en 2015 y la expectativa es que en 2021 llegue a 6 billones (*Cybersecurity Ventures*, 2016). A medida que el mundo se interconecta mediante el uso de redes digitales más rápidas y grandes, la Organización de los Estados Americanos (OEA) busca mejorar las políticas que protegen a los gobiernos y a la sociedad civil contra las actividades cibernéticas ilícitas. La Secretaría de Seguridad Multidimensional -concretamente a través del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE)- trabaja para coordinar los esfuerzos de los países miembros y reforzar la cooperación regional en materia de seguridad.

Luis Almagro, Secretario General de la OEA, reconoció que las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y sus múltiples usos siguen evolucionando a gran velocidad en la región y que los países son muy vulnerables a ciberataques potencialmente devastadores⁶. Según el Informe sobre Ciberseguridad 2016 de la OEA y el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), 4 de cada 5 países de la región no cuentan con estrategias o planes de ciberseguridad para proteger las infraestructuras críticas, y 2 de cada 3 de ellos no disponen de un centro de mando y control ni capacidad para perseguir los ciberdelitos. Con base en ello, han estimado que la ciberdelincuencia cuesta alrededor de 575 millones de dólares al año, lo que representa el 0.5% del PIB mundial, y en América Latina alcanza los 90 millones de dólares⁷.

Según el reporte de FortiGuard Labs, México recibió 187 mil millones de intentos de ciberataques en 2022, lo que representa un crecimiento del 20 por ciento frente a 2021. Con esta cifra, México se coloca en el primer lugar en América Latina y el Caribe, por encima de Brasil. El gobierno, el sector privado y la sociedad civil deben estar a la altura de la constante innovación en el sector de las Tecnologías de la Información (TI), tanto como usuarios como posibles blancos de ataques. México ocupa el segundo lugar, después de Brasil, entre los países que envían spam a la red; estos dos países más Colombia envían el 75% de los spams del continente latinoamericano⁸.

La Unión Internacional de Telecomunicaciones identifica 17 Equipos Nacionales de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática (CSIRT por sus siglas en inglés) en América Latina y clasifica la preparación de México para las amenazas cibernéticas en 18 de 29 puntos. México es miembro del Foro de Equipos de Respuesta a Incidentes y Seguridad (FIRST por sus siglas en inglés) y tiene interacción con la comunidad internacional en materia de ciberseguridad, la cual está representada principalmente por el Equipo de Respuesta a Emergencias Informáticas de México (CERT-MX) creado en 2010. CERT-MX agrupa a expertos de los sectores gubernamental, comercial y académico con el fin de preparar a México para responder a ciberataques y participa en la protección de infraestructuras críticas. La Policía Federal se encarga de investigar los ciberdelitos a nivel nacional⁹. Por otra parte, en la clasificación de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) sobre el uso general de Internet y el porcentaje de penetración de Internet en la sociedad identifica que Argentina destaca con un 85%, mientras que México tiene un estimado del 72%.

⁵Senador Miguel Ángel Mancera Espinoza, Iniciativa de la Ley General de Ciberseguridad, 1 de septiembre 2020.

⁶KOBEC, Luisa Parraguez. The State of Cybersecurity in Mexico: An Overview. *Wilson Centre's Mexico Institute*, Jan, 2017.

⁷Organization of American States & Interamerican Development Bank. (2016). Cybersecurity: Are we Ready in Latin America and the Caribbean? Retrieved on December 1, 2016 from: <https://www.sbs.ox.ac.uk/cybersecurity-capacity/system/files/Cybersecurity-Are-We-Prepared-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>.

⁸CISCO Systems Inc. (2016). Spam Overview. Retrieved on December 15, 2016 from: <https://www.senderbase.org/static/spam/#tab=4>

⁹ANNA, Urbanovics. Cybersecurity Policy-Related Developments in Latin America. *AARMS-Academic and Applied Research in Military and Public Management Science*, 2022, vol. 21, no 1, p. 79-94.

¹⁰Statista: Value of the Cybersecurity Market in Latin America in 2019 and 2025. <https://www.statista.com/topics/7126/cybersecurity-in-latin-america>

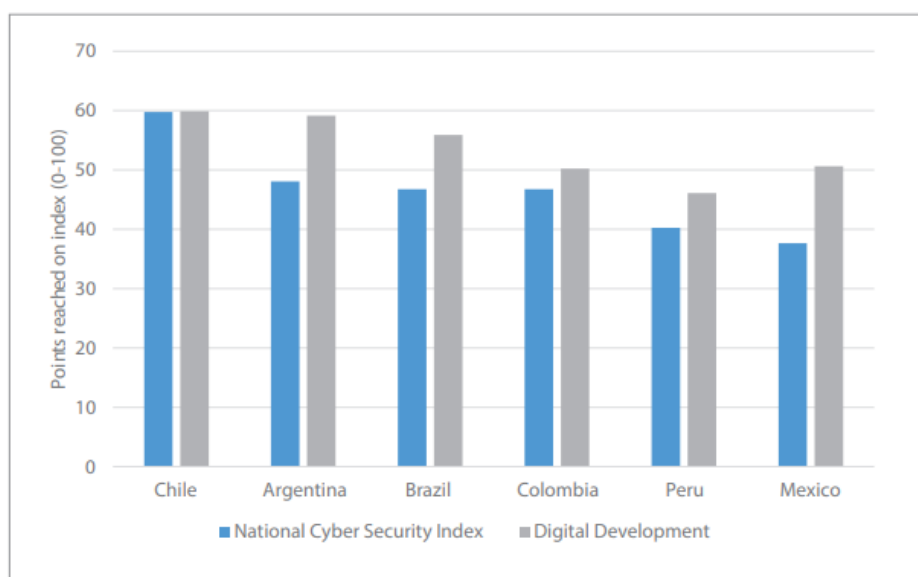
Al desglosar el porcentaje de usuarios de Internet por grupos de edad, se observa que el grupo de edad más activo es el de 15-24 años, con un 90% en México¹⁰.

En relación a las competencias digitales, sólo el 20-31% de la sociedad tiene competencias básicas, mientras que del 2-12% del total tienen competencias avanzadas. Esto supone una presión para la sociedad que hace que las personas sin suficientes competencias digitales estén expuestas a ciberataques y vulnerables dentro de su contexto digital. En contraparte, el valor del mercado digital en América Latina muestra una tendencia creciente. En 2019, su valor fue de 12.9 mil millones de USD y se estima un incremento a 26.2 mil millones USD para 2025. Esta tendencia creciente está muy expuesta a los ciberataques que causan daños que pueden medirse en el coste medio de las violaciones de datos.

Urbanovics (2022) presenta un marco del estudio para profundizar en los diferentes aspectos incluidos en el Índice Nacional de Ciberseguridad y el Índice de Desarrollo Digital, los cuales presenta en la figura 12.

Figura 12.

Puntuaciones obtenidas en el Índice Nacional de Ciberseguridad y en el Índice de Desarrollo Digital (Urbanovics, 2022).



Fuente: Índice Nacional de Ciberseguridad y en el Índice de Desarrollo Digital

Aunque la privacidad está consagrada como un derecho fundamental en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Convenio Internacional de Derechos Civiles y Políticos y las constituciones de más de 150 países, la tecnología ha erosionado considerablemente tanto la noción de privacidad como la capacidad de las personas para proteger sus datos personales del uso indebido por parte de gobiernos, empresas y delincuentes¹¹.

Desde los teléfonos inteligentes hasta el Internet de las cosas, pasando por el GPS, estamos accediendo voluntariamente a una innumerable variedad de agentes privados y públicos el acceso a todo lo que compramos, dondequiera que vamos, a detalles íntimos sobre nuestra salud, nuestro uso de Internet, nuestro historial financiero, nuestras opiniones políticas, nuestras familias y amigos, y mucho más.

¹⁰Senador Miguel Ángel Mancera Espinoza, Iniciativa de la Ley General de Ciberseguridad, 1 de septiembre 2020.

¹¹William F. Schulz and Sushma Raman, *The Coming Good Society: Why New Realities Demand New Rights* (Cambridge, MA, 2020), 81–82.

No debería sorprender en absoluto que esta avalancha de datos digitales, biométricos y geoespaciales se utilice a menudo de forma que perjudique a los económicamente desfavorecidos. Los consumidores que viven en códigos postales con altos índices de delincuencia o bajos ingresos medios se ven bombardeados con anuncios digitales de hipotecas de alto riesgo, préstamos de día de pago y universidades con ánimo de lucro. El escrutinio digital también explica por qué las tasas de hipotecas y seguros son más altas y los tiempos de respuesta de la policía más lentos en estos barrios.

Complejos algoritmos rechazan a los solicitantes de empleo en función de los riesgos de salud previstos o de las bajas puntuaciones crediticias. Los jueces de varios estados utilizan modelos de datos para fijar fianzas y sentencias. Investigaciones recientes han descubierto que estos algoritmos imponen penas más duras a los acusados de color, reflejando los sesgos policiales que se producen en el mundo no virtual¹².

Cuando el trabajo a distancia se convirtió en la norma durante la pandemia del COVID-19, el uso y las críticas a estas tecnologías se intensificaron enormemente al desaparecer los límites entre el lugar de trabajo y el hogar. Mientras que los empleadores consideraban estas medidas como una forma adecuada de garantizar la productividad de los empleados que ya no podían ser observados en la oficina, los empleados que se dieron cuenta de la vigilancia electrónica la consideraron más bien orwelliana, como si se tratara de un sistema de vigilancia de los datos privados almacenados en computadoras personales. Las redes sociales, por su parte, han contribuido en eliminar la separación entre aspectos personales y laborales mediante el uso de algoritmos que “obligan” a los usuarios a estar en constante publicación y revisión de cuestiones personales en donde, mediante encuestas y revisión de los distintos datos que genera cada

usuario mientras está conectado a dichas redes sociales, incrementan la cantidad de información que permite a toda persona con acceso a estos datos, a establecer patrones de comportamiento.

A medida que la inteligencia artificial, entendida como “sistemas que actúan como humanos”¹³, sigue abriéndose paso en nuestra vida cotidiana, su propensión a interferir en los derechos humanos no hace sino agravarse. Muchas de las cuestiones que surgen al examinar este ámbito no son nuevas, pero se ven exacerbadas en gran medida por la escala, la proliferación y el impacto en la vida real que facilita la inteligencia artificial. Por ello, el potencial de la inteligencia artificial tanto para ayudar como para perjudicar a las personas es mucho mayor que el de las tecnologías anteriores.

Aunque ya hemos visto algunas de estas consecuencias, los impactos sólo seguirán creciendo en gravedad y alcance. Sin embargo, si empezamos ahora a examinar qué salvaguardias y estructuras son necesarias para abordar los problemas y los abusos, los peores daños -incluidos los que afectan de manera desproporcionada a las personas marginadas- pueden prevenirse y mitigarse. Hay varias lentes a través de las cuales los expertos examinan la inteligencia artificial.

El uso de la legislación internacional sobre derechos humanos, sus normas e instituciones bien desarrolladas para analizar los sistemas de inteligencia artificial, puede contribuir a las conversaciones que ya están teniendo lugar, y proporcionar un vocabulario universal y foros establecidos para abordar las diferencias de poder.

Además, las normas de derechos humanos aportan un marco de referencias que constituyen potenciales soluciones a esta amenaza:

Normas de protección de datos para proteger los derechos en los conjuntos de datos utilizados para desarrollar y alimentar los sistemas de inteligencia artificial;

¹²Cathy O’Neill, *Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy* (New York, 2016); Virginia Eubanks, *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor* (New York, 2019).

Salvaguardias especiales para los usos gubernamentales de la inteligencia artificial;

Salvaguardias para el uso de los sistemas de inteligencia artificial por parte del sector privado

Inversión en investigación para examinar el futuro de la inteligencia artificial y sus posibles interferencias con los derechos humanos.

Los beneficios de basar las decisiones en cálculos matemáticos pueden ser enormes en muchos sectores de la vida. Sin embargo, confiar demasiado en la Inteligencia Artificial (IA) implica inherentemente determinar patrones más allá de estos cálculos y, por tanto, puede volverse en contra de los usuarios, perpetrar injusticias y restringir los derechos de las personas.

De hecho, la Inteligencia Artificial puede afectar negativamente a una amplia gama de nuestros derechos humanos. El problema se agrava por el hecho de que las decisiones se toman sobre la base de estos sistemas, mientras que no hay transparencia, responsabilidad y salvaguardias sobre cómo están diseñados, cómo funcionan y cómo pueden cambiar con el tiempo.

La tensión entre las ventajas de la tecnología de IA y los riesgos para nuestros derechos humanos se hace más evidente en el ámbito de la privacidad. La privacidad es un derecho humano fundamental, esencial para vivir con dignidad y seguridad.

Pero en el entorno digital, incluso cuando utilizamos aplicaciones y plataformas de redes sociales, se recopilan grandes cantidades de datos personales que pueden utilizarse para elaborar perfiles nuestros y predecir nuestros comportamientos.

4. Conclusiones

Con el creciente número de ciberataques y la importancia cada vez mayor del ciberespacio, las estrategias nacionales y la creación de unidades especiales de ciberseguridad se han convertido en una necesidad. El gobierno de México se ha comprometido a reforzar la conciencia social y cultural en el ámbito cibernético y cooperar regionalmente para mejorar sus capacidades y compartir información y buenas prácticas. A este respecto, México es uno de los países más vulnerables a los ciberataques debido al número creciente de usuarios de Internet y de los medios sociales, y a un marco institucional, infraestructural y reglamentario insuficientemente preparado.

Para comprender la trascendencia de la ciberseguridad, debemos recordar que el acceso a Internet es un derecho humano que se deriva de los derechos primarios de expresión y acceso a la información. Pero la ciberseguridad debe ir más allá del solo acceso a internet. En este artículo presentamos ejemplos del derecho a buscar y recibir información, así como del derecho a la privacidad. Las implicaciones de la ciberseguridad como protección de un derecho humano obligan los Estados a fortalecerla jurídicamente y de facto.

Se puede concluir que en México no hay una normatividad específica de ciberseguridad, aunque se han presentado varias iniciativas de ley al respecto que hasta el momento no han sido aprobadas. En cambio, hay distintos aspectos de la ciberseguridad que se consideran, de manera aislada, en los siguientes ordenamientos: Código Penal Federal, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y Ley de Seguridad Nacional.

¹³ IBM, página electrónica. Señala que “es un campo que combina la ciencia informática y los conjuntos de datos robustos para permitir la resolución de problemas. (...) Estas disciplinas están compuestas por algoritmos de IA que buscan crear sistemas expertos que hagan predicciones o clasificaciones basadas en datos de entrada.” <https://www.ibm.com/mx-es/cloud/learn/what-is-artificial-intelligence>

La Estrategia Nacional de Ciberseguridad que aquí se analizó es la respuesta del gobierno mexicano al reto de establecer los mecanismos necesarios para la defensa cibernética de la nación, planteando en ella lineamientos y acciones en torno a tres principios rectores u objetivos estratégicos: Derechos Humanos, gestión de riesgos y Colaboración multidisciplinaria y de múltiples actores. Sin embargo, podemos considerar que la estrategia está en una fase inicial en cuanto al nivel de eficacia que se requiere de acuerdo a la problemática y retos aquí expuestos. Fue la pandemia del COVID19 la que obligó a la acción gubernamental inmediata pero la falta de una ley u ordenamiento integral, como se mencionó anteriormente, es una sensible omisión en la búsqueda de consolidación de la ciberseguridad.

La tensión entre las ventajas de la tecnología de IA y los riesgos para nuestros derechos humanos se hace más evidente en el ámbito de la privacidad. La privacidad es un derecho humano fundamental, esencial para vivir con dignidad y seguridad. Pero en el entorno digital, incluso cuando utilizamos aplicaciones y plataformas de redes sociales, se recopilan grandes cantidades de datos personales que pueden utilizarse para elaborar perfiles nuestros y predecir nuestros comportamientos.

Sin embargo, el balance respecto a la ciberseguridad en México sigue siendo insuficiente. Los lineamientos esbozados en este trabajo pretenden guiar y consolidar los esfuerzos legales, prácticos y educativos que habrán de llevarnos a su implementación y consolidación. Estas últimas constituyen reflexiones orientadoras para el desarrollo de nuevas investigaciones.

REFERENCIAS

- Arreola-García, A. (2018). Ciberseguridad Nacional en México y sus desafíos (National Cybersecurity in Mexico and its Challenges). Instituto de investigaciones estratégicas de la armada de México (Strategic Research Institute of the Mexican Navy), 17.
- Cybersecurity Ventures. (2016). *Hackerpocalypse: A Cybercrime Revelation*. <https://www.herjavecgroup.com/hackerpocalypse-cybercrime-report/>
- Backbase (2022). El avance digital y sus oportunidades para el sector bancario (Digital advancement and its opportunities for the banking sector). *Engagement Banking in Latin America* <https://www.backbase.com/es/insights/reports/ami-research-2022>
- Belmonte, L. (2023). Can Human Rights Survive Technology? *Diplomatic History*, 47(1), 1-18.
- Cathy O'Neill, *Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy* (New York, 2016); Virginia Eubanks, *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor* (New York, 2019).
- CISCO Systems Inc. (2016). Spam Overview. Retrieved on December 15, 2016 from: <https://www.senderbase.org/static/spam/#tab=4>
- Dalby, S. (1997). Contesting an essential concept: Reading the dilemmas in contemporary security discourse. *Critical security studies: concepts and cases*, 3, 31.
- IBM (s.f.). ¿Qué es la ciberseguridad? (what is cybersecurity?). <https://www.ibm.com/es-es/topics/cybersecurity>
- Digital (2023). *Digital 2023: Global Overview Report*. <https://datareportal.com/reports/digital-2023-global-overview-report>,
- Guerra Mena, . (2022) Iniciativa de la Ley General de Ciberseguridad (General Cybersecurity Law Initiative). *revista parlamentaria*, 6 de octubre 2022.
- Domo (2021) *Data Never Sleeps 9.0*. <https://www.domo.com/learn/infographic/data-never-sleeps-9>
- Domo (2022) *Data Never Sleeps 10.0*. <https://www.domo.com/data-never-sleeps#>
- Eide, A., & United Nations University. (1984). *Food as a human right*. Tokyo, Japón: United Nations University.
- El Economista (2023). Ciberataques (Cyberattacks). <https://www.eleconomista.com.mx/tags/ciberataques>
- Jiménez Almeida, G. A. Morales Lince, M. P. & Patiño Sánchez, I. (2022). Ciberseguridad: una mirada a los métodos y estrategias de anticipación al avance del cibercrimen en Colombia y la región. En P. A. Sierra-Zamora, T. L. Fonseca-Ortiz, & F. Coronado-Camero (Eds.), *De los delitos transnacionales, las Fuerzas Armadas y el tratamiento jurídico de la seguridad y defensa nacionales* (pp. 137-155). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602120.0>
- Gob (2017). *Estrategia Nacional de Ciberseguridad, México* (National Cybersecurity Strategy, Mexico). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/411729/Memoria_y_Recomendaciones_ENCS.pdf

²Senador Miguel Ángel Mancera Espinoza, *Iniciativa de la Ley General de Ciberseguridad*, 1 de septiembre 2020.

¹¹William F. Schulz and Sushma Raman, *The Coming Good Society: Why New Realities Demand New Rights* (Cambridge, MA, 2020), 81–82.

- Leyva-Reus, J. (2023). México, el favorito de los hackers (México, the favorite of hackers). El financiero. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/jeanette-leyva/2023/02/28/mexico-el-favorito-de-los-hackers/>
- Forbes (2022). México registra 80,000 millones de intentos de ciberataques en 2022 (México records 80 billion attempted cyber-attacks in 2022). <https://www.forbes.com.mx/mexico-registra-80000-millones-de-intentos-de-ciberataques-en-2022/>
- González, A. (2022). Historial de ciberataques en el actual Gobierno de México (History of cyber-attacks on the current Mexican Government). <https://dplnews.com/historial-de-ciberataques-en-el-actual-gobierno-de-mexico/>
- IBM (s.f.). Cost of a Data breach 2022. <https://www.ibm.com/reports/data-breach>
- IFT (2018). Plan de Acciones en Materia de Ciberseguridad (Cybersecurity Action Plan). Unidad de Política Regulatoria Dirección General de Regulación Técnica (Regulatory Policy Unit Directorate General of Technical Regulation). https://ciberseguridad.ift.org.mx/files/guias_y_estudios/5_upr_planaccionesciberseguridad.pdf
- Kobek, L. P. (2017) The State of Cybersecurity in Mexico: An Overview. Wilson Centre's Mexico Institute, Jan, 2017.
- Mathiesen, K. (2014). Human rights for the digital age. *Journal of Mass Media Ethics*, 29(1), 2-18.
- Organization of American States & Interamerican Development Bank. (2016). Cybersecurity: Are we Ready in Latin America and the Caribbean? Retrieved on December 1, 2016 from: <https://www.sbs.ox.ac.uk/cybersecurity-capacity/system/files/Cybersecurity-Are-We-Prepared-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>
- Piña Libién, H. (2019). Cibercriminalidad y ciberseguridad en México (Cybercrime and cybersecurity in México). *Ius Comitalis*, 2(4), 47-69. doi:10.36677/iuscomitalis.v2i4.13203
- Mancera Espinoza, M.A. (2020) Iniciativa de la Ley General de Ciberseguridad (General Cybersecurity Law Initiative). https://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/09/asun_4064516_20200902_1599062884.pdf
- Moreno González Jimena, Albornoz María Mercedes y Solange Maqueo Ramírez María; Ciberseguridad: estado de la cuestión en América Latina. *Revista de Administración Pública INAP* No.148, Vol. LIV No. 1 2019. P.p. 23-46
- Observatorio de la Ciberseguridad en América Latina y el Caribe, Ciberseguridad. ¿Estamos preparados en América Latina y el Caribe? Informe Ciberseguridad 2016 y 2020, Organización de los Estados Americanos y Banco Interamericano de Desarrollo. <file:///C:/Users/rgome/Downloads/Reporte-Ciberseguridad-2020-riesgos-avances-y-el-camino-a-seguir-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Trasviña Waldenrath, J. L. (2021) Proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Ciberseguridad (Draft Decree enacting the General Cybersecurity Law). <https://forojuridico.mx/analisis-de-la-iniciativa-que-expide-la-ley-general-de-ciberseguridad-presentada-el-25-03-2021/>
- Statista: Value of the Cybersecurity Market in Latin America in 2019 and 2025. <https://www.statista.com/topics/7126/cybersecurity-in-latin-america>

UdG (2022). Ciberataques en México aumentaron durante la pandemia (Cyberattacks in México increased during the pandemic). <https://www.udg.mx/es/noticia/ciberataques-en-mexico-aumentaron-durante-la-pandemia>

Urbanovics, A. (2022). Cybersecurity Policy-Related Developments in Latin America. AARMS—Academic and Applied Research in Military and Public Management Science, 2022, vol. 21, no 1, p. 79-94.

William F. Schulz and Sushma Raman, The Coming Good Society: Why New Realities Demand New Rights (Cambridge, MA, 2020), 81–82.

¿Influencia del tipo de gobierno en el endeudamiento de las entidades federativas en México: Una revisión de 3 sexenios (2000-2018)

Government type and its influence in Mexican states' public debt: Three six year terms revised (2000-2018)

Mario Joel Ramírez Hernández¹

Enviado: 28 de junio de 2023

Aceptado: 29 de agosto de 2023

RESUMEN

Por medio de un análisis comparado este estudio busca comprobar si en presencia de gobiernos divididos altamente plurales fue posible controlar el comportamiento crediticio de los gobernadores mexicanos en los sexenios 2000-2018. La década de 2010 ha sido el parteaguas para muchos fenómenos referentes al funcionamiento de las entidades federativas. La cada vez mayor descentralización política de México ha puesto en evidencia un campo de estudio notorio por su complejidad. Se ha normalizado la posibilidad de que los gobernadores no cuenten con mayoría en su respectiva legislatura, así como la diversidad creciente de partidos efectivos.

PALABRAS CLAVE: Gobiernos estatales, deuda pública estatal, legislaturas locales, poderes ejecutivos locales, instituciones estatales.

ABSTRACT

Through the use of comparative analysis this study aims to prove if highly plural divided governments were able to restrict debt related behavior of their respective governors throughout the years 2000 to 2018. The decade of the 2010's has been the starting point for diverse federal entities related phenomena. The ever growing Mexican political decentralization has evidenced a notoriously complex field of study. The presence of governors lacking legislative majority, so much as the growing diversity of effective legislative parties has become a regular scenario.

KEYWORDS: State governments, states' public debt, local congresses, local executive powers, state institutions.

¹Universidad La Salle Bajío / Universidad de Guanajuato. Correo-e de contacto: marioj.consultor@gmail.com

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como propósito analizar la relación que tuvo el tipo mayoría en los congresos estatales con el nivel de endeudamiento de los gobiernos subnacionales en México en el periodo 2000-2018. Se parte de la premisa de que el apoyo de los diputados locales es clave para el funcionamiento financiero de un gobierno estatal. También se asume que los gobernadores tienen una influencia significativa en diferentes dimensiones de la actividad legislativa de su respectiva entidad federativa, pero en particular, en la contratación de la deuda estatal. Por ello es importante investigar cuáles son los factores que hacen posible o impiden que los congresos ejerzan su labor de contrapeso y control del Ejecutivo.

Tras el inicio de la etapa pluralista de la política estatal mexicana en la década de 1990 y con la cada vez mayor cantidad de gubernaturas ganadas por partidos de oposición al PRI, fue claro que el esquema presidencialista en relación con las entidades federativas había llegado a su final (Espinosa, 2016; Córdova, 2006). Nuevos procesos y nuevas cadenas de mando formales e informales sustituyeron a las que hasta entonces se mantenían vigentes (Gutiérrez, 2016; Flamand, 2006).

De este modo, muchos poderes ejecutivos estatales encontraron que ya no tenían el freno político del poder ejecutivo federal, situación paralela a un alto poder discrecional para ejecutar su agenda legislativa sin obstáculos (Cejudo y Ríos, 2009; Gutiérrez, 2016). Por primera vez gobernadores del PRI y de la oposición estaban funcionando sin atender la agenda centralista que dictaminara las prioridades de sus acciones (Armesto, 2015).

Bajo este nuevo esquema de trabajo, se gestaron nuevos fenómenos que requirieron explicaciones académicas. Uno de esos fenómenos fue la debilidad

política de las legislaturas frente a sus respectivos gobernadores (Patrón y Camacho, 2017). El debilitamiento del presidencialismo no dio pauta para que las legislaturas locales pudieran asumir el rol político de control y monitoreo frente al Ejecutivo estatal (López Lara, 2016).

En teoría, los congresos locales fungen como controladores políticos del flujo presupuestal y son cruciales en la vigilancia del manejo financiero de una entidad federativa (Merino, 2010). En este sentido, el presente trabajo busca agregar información al estado del conocimiento sobre el funcionamiento de los gobiernos estatales en México, espacios institucionales, que vale mencionar, carecen de información sistematizada, de forma que se espera contribuir a subsanar este problema. La pregunta de investigación de la que parte el proyecto es “¿Qué influencia tiene el tipo de gobierno en el nivel de endeudamiento de las entidades federativas en México?”. Ello con la finalidad de identificar si el hecho de que un gobernador cuente con mayoría legislativa le genera un escenario más beneficioso para contratar deuda.

La hipótesis que se plantea en la investigación establece que, en contextos de gobiernos unificados, donde el gobernador y el partido mayoritario en el congreso son del mismo partido, el congreso local se subordina al Ejecutivo estatal sin restricciones para solicitar deuda ante instituciones financieras.

La variable dependiente es el nivel de endeudamiento de la entidad federativa y la variable independiente es el tipo de gobierno en la entidad federativa, es decir, unificado o dividido. Las variables independientes por analizar son las siguientes:

- Gobiernos con mayoría en el legislativo
- Gobiernos sin mayoría en el legislativo
- Partido que gobierna con mayoría
- Partido que gobierna sin mayoría

La investigación analizará el total de las entidades federativas de México entre los años 2000 y 2018. Es decir, se trata de un análisis comparativo, en el que se revisará la situación del sobreendeudamiento de cada uno de los estados del país. Este artículo se divide en las siguientes secciones:

Una recapitulación y explicación de cómo los gobernadores mexicanos pasaron de ser extremidades del poder presidencial centralizado limitados a obedecer y ejecutar la agenda presidencial a cargos con alto nivel de discrecionalidad y carentes de frenos efectivos.

Una revisión de cómo el tipo de gobierno puede ser relevante para el control de la deuda pública estatal y qué tan limitadas o dotadas se encuentran las legislaturas locales para funcionar como herramientas de control efectivo de los gobernadores.

Un análisis de qué efecto ha tenido el tipo de gobierno de las entidades federativas en el endeudamiento de sus gobiernos.

Un análisis de la manera en que el partido del gobernador o de la mayoría legislativa puede influir en que los congresos ejerzan adecuadamente su poder como instituciones de control de los gobernadores, así como si ello permite al gobernador frenar o ignorar los medios de control y vigilancia de sus acciones crediticias.

Una conclusión en donde se cierra con el descubrimiento de que el control crediticio de los gobernadores a través de la mayoría legislativa depende de más factores contextuales que determinen si dicho control será posible o no.

El poder de los gobernadores en México

Con el término del presidencialismo mexicano las entidades federativas enfrentaron cambios históricos, desde la pérdida de la hegemonía priista hasta un

nuevo esquema en el manejo de sus recursos y agenda. Como panorama general se visualizan los principales cambios políticos que acontecieron tal como son abordados por Merino (2010):

Primera alternancia presidencial en el año 2000.

Autonomía efectiva de los gobernadores y congresos locales.

Creación de agendas propias de cada gobierno estatal.

Pluralización de las legislaturas federal y locales.

Cese a la reproducción del funcionamiento legislativo federal en las legislaturas locales.

Ya cimentadas las bases que permitieran la alternancia a nivel estatal, se volvió imposible que se repitieran las condiciones para una hegemonía partidista por parte de cualquier integrante del juego de la política. Al inicio de esta nueva etapa Patrón (2014) identifica dos eventos con características propias como primeros rasgos de que este cambio ya no permitiría una vuelta atrás:

Tras las elecciones para las legislaturas de 1997 se extinguieron las mayorías absolutas en el Congreso de la Unión. Ya no sería posible que una sola facción impusiera su agenda sobre las demás sin filtrarla por medio de la negociación.

Después de la elección presidencial del año 2000, en la que el PAN obtuvo la victoria por encima de los demás partidos, dio lugar a que, por primera vez, en el inicio de la primera legislatura, el presidente estuviera en presencia de un gobierno dividido. El PRI controlaba la mayor representación en el congreso, mientras el PAN ocupaba la silla presidencial.

Para Patrón (2014) estos dos eventos marcaron el inicio real de la pluralidad política en México. El autor identifica dos tipos de gobierno de acuerdo con la representación política de los poderes que lo integran: unificado cuando la representación dentro del legislativo y el ejecutivo pertenece al mismo partido y dividido cuando pertenece a partidos diferentes.

Como Ramírez (2014) lo esclarece, eran cada vez mayores las responsabilidades en el gasto sin un contrapeso proveniente de la recaudación, lo que trazó un mayor interés en ejercer los recursos sin un límite claro, pues los gobernadores estaban conscientes de que pronto vendrían más sin la necesidad de ver por ello.

Influencia de las alineaciones legislativas locales en el poder presupuestal de los gobernadores

No todo recae en el estudio de los gobernadores, sino en la revisión de sus contrapartes: las legislaturas locales. Varios estudios han apuntado en la idea de que no sólo hay que conocer las acciones y facultades de los gobernadores, sino también de las legislaturas, las cuales han probado que tienen una gran cantidad de información que poner a disposición para comprender por qué a veces pueden actuar con libertad y en ocasiones sólo tienen un papel reactivo y carente de alcance.

El tipo de gobierno proporciona un estatus sobre la entidad estudiada que sirve para determinar la base de muchos de sus cursos de acción. Así, se toma en cuenta el ya mencionado trabajo de Carpizo (1972). Su propuesta gira en torno a que, en un ambiente de competencia política a nivel subnacional, es posible que se controle al poder ejecutivo para evitar que éste endeude a la entidad de manera irresponsable.

Esto será más sencillo si el ejecutivo gobierna en un ambiente de partido hegemónico que no ofrezca resistencia ni contrapesos ante sus propuestas e iniciativas.

La hipótesis planteada es que las fechas de campaña electoral pueden fungir como un factor de presión que incentive o frustre la contratación de deuda de parte de los ejecutivos locales. Los resultados que ofrece plantean que en gobiernos locales con mayoría relativa en el congreso hay mayor propensión a endeudarse pues aumenta la presión de invertir en obra pública. Esto se comprueba ya que en esta variable el coeficiente resulta positivo y significativo, sin embargo, resulta dependiente del número efectivo de partidos.

Mientras que la literatura sugiere que las constituciones estatales mantienen una postura prominentemente presidencialista y otorgan un papel más reactivo a los congresos locales, López Lara (2016) se propone comprobar si esta idea de los expertos en política estatal se alinea con los datos duros acerca de la producción legislativa. Las preguntas que responde son las siguientes:

¿Qué tanto influyen las legislaturas locales en el proceso decisonal?

¿Cuántas propuestas del ejecutivo pasan intactas, cuántas son enmendadas y cuáles rechazadas por sus congresos?

¿Cuál es el grado de solidez y coherencia del juicio experto acerca del poder de los gobernadores y los congresos locales en el proceso legislativo?

Al cierre del texto se logran dos aportaciones centrales:

Tras la elección presidencial del 2000, plantea que no sólo el gobierno federal se convirtió en un gobierno dividido, sino que se puso un fin definitivo a la existencia de gobiernos unificados en cualquier nivel de gobierno en México.

Los gobiernos unificados, cabe decir, no favorecían la división de poderes, ya que se caracterizaron por el gran nivel de poder discrecional del que gozaron los gobernadores. Sin embargo, no queda claro que eso haya cambiado en los gobiernos divididos recién surgidos. Este fenómeno puede obedecer a factores como la afiliación partidista del gobernador, su nivel jerárquico al interior del partido o que normativamente tiene la ventaja sobre su respectiva legislatura. La deuda pública de las entidades es una evidencia de ello, pues a partir del año 2010 han incrementado los montos que cada entidad maneja a grados que no se había visto en años previos. Los gobernadores, independiente de que cuenten con mayoría legislativa de su propio partido, ejercen su poder de acción sin que existan restricciones que surtan efectos por parte de sus congresos.

Ascenso institucional de los gobernadores

Espinosa (2016) aborda la noción de que la entrada en función de la autonomía efectiva de los gobernadores más que un cambio radical en los esquemas de gobierno significó una recuperación de la naturaleza que las instituciones debían tener desde su concepción en 1917. El gran logro del presidencialismo consistió en institucionalizar un modelo de sucesión del cargo presidencial que erradicaba las ideas de estancamiento del caudillismo. De este modo, los funcionamientos electorales servían como una barrera que protegía el funcionamiento de este sistema de sucesión, el cual a

su vez funcionaba en defensa de la hegemonía partidista del PRI. Para Patrón (2014) esto se trataba de un sistema que otorgaba legitimidad a los procesos electorales, pero suprimía toda clase de libertad y competitividad.

Las facultades metaconstitucionales del presidente, que permitían designar a los candidatos a gobernador y que tenían la elección asegurada, narra Espinosa (2016) derivaron en partidos de oposición con altos grados de debilidad y sin ninguna clase de posibilidad de acceder a las funciones públicas por medio de procesos electorales legítimos. Esto tuvo como resultado un deterioro severo en la credibilidad de los procesos electorales por parte de la ciudadanía. Ello generó una gran presión en el gobierno federal, lo que lo llevó a implementar la primera reforma electoral en 1976.

Espinosa (2016) plantea que, si bien no es posible marcar un inicio claro, enlista dos eventos trascendentes como característicos de la transición a una nueva etapa de liberalización política en México: La victoria del PAN en la gubernatura de Baja California en 1989. La victoria de Carlos Salinas De Gortari en 1988 por un mínimo margen.

Tras la victoria del PAN en la gubernatura de los estados de Chihuahua, Baja California (1989) y Guanajuato (1991), el gobierno federal realizó acuerdo con los gobernadores electos, solicitando un cierto grado de compromiso con la agenda presidencial a cambio de reconocimiento formal por parte del Ejecutivo Federal. Para Patrón (2014) este giro en la alternancia de los gobiernos estatales significó un cambio profundo en la dinámica de interacción entre poderes legislativo y ejecutivo a nivel local.

Cuando uno de ellos dejó de estar alineado con la agenda presidencial se arruinó la cadena de lealtad característica de la hegemonía partidista. Este esquema de pluralidad política significó que la materialización y ejecución de los intereses de cualquiera de los dos poderes requería de ceder ante intereses ajenos. Lo mismo que al tener el poder un partido cuyos miembros ya no tenían una carrera política bajo el control férreo del presidente, se dio por primera vez la posibilidad de negarse a cooperar con la agenda federal sin temor a represalias. En lo consecuente, en un intento del gobierno federal por mantener su legitimidad ante la ciudadanía se puso en marcha la reforma política de 1989, la cual tuvo como resultado la creación del IFE, hoy INE. Espinosa (2015) plantea que esto desencadenó una serie de protestas electorales dirigidas hacia el mismo presidente Salinas. Tras estos eventos, por primera vez el gobierno federal se vio en la necesidad de ceder en sus alcances y negociar con los partidos de oposición que cada vez ocupaban más cargos de función pública a nivel local.

La naturaleza de la negociación dependió del partido que ganaba la elección a nivel local, pues no todos estaban abiertos a negociar con la misma apertura. Mientras que el PAN estaba abierto a negociar con el PRI y generar una agenda compartida a cambio de respeto hacia las elecciones locales en las que obtuvieran la victoria, el PRD se negó a reconocer el poder del gobierno federal, fuera éste constitucional o no. Espinosa (2016) deja claro que las prioridades de Salinas se enfocaron más en la resolución de problemas con gobernadores de su propio partido que en la intervención de controversias electorales con partidos de la oposición. Solo en tres casos intervino en lo segundo, mientras que 17 fueron los gobernadores

de su partido que removió del cargo durante su administración. La pluralidad política que comenzó como un intento de mantener la legitimidad de la ciudadanía, tras casi 20 años de reformas políticas se había salido del control que la hegemonía partidista del PRI tenía para ofrecer. Patrón (2014) lo resume como la transición de un desde un ejercicio monopólico del poder hacia un ejercicio compartido dentro de un sistema multipartidista.

Con la pérdida de la mayoría absoluta en el congreso, el poder Ejecutivo empezó a enfrentar complicaciones en la asignación del presupuesto. Ya no era tan sencillo como ordenar y esperar a que su mandato se volviera realidad, por primera vez tenían que negociar con otras facciones para que sus órdenes fueran aprobadas por la legislatura en turno.

La pluralización de los actores políticos en México tuvo consecuencias no siempre caóticas y desordenadas, algunas de ellas se organizaron en la búsqueda de cambios, que en esfuerzos coordinados produjeran resultados alineados con una visión global de sus problemas.

A sabiendas del poder que ahora detentaban, varios de estos actores comenzaron a buscar el camino de la institucionalización, pues la tendencia en el aumento de esfuerzos organizados comenzaba a dar más frutos que la sola disrupción desorganizada de parte de un actor individual. Ha sido posible no solamente buscar nuevos medios para mejorar los ingresos propios y externos de los estados, también identificar problemas internos en los procesos fiscales. Pliego (2010) narra que se realizó un diagnóstico sobre la centralización en la recaudación fiscal, que tuvo como resultado un ejercicio irresponsable en el gasto local.

Para entender las relaciones entre poderes ejecutivo y legislativo a nivel local hay que ir más allá de los marcos legales y adentrarse en datos más pragmáticos como lo es la capacidad de una legislatura para obstaculizar las propuestas originadas en el poder ejecutivo.

Los gobernadores que se consideraron como los más poderosos fueron en los que el gobernador provenía del PRI y mantenía un gobierno unificado (Coahuila, Durango, Hidalgo, Tamaulipas y Veracruz), mientras que los más débiles fueron entidades gobernadas por el PAN (Jalisco y Morelos), el PRD (Michoacán) y el PRI en esquema de gobierno dividido (Nuevo León y Sonora).

Tipo de gobierno y grado de endeudamiento: ¿la separación genera deuda o la constriñe?

De acuerdo con la cifra de deuda registrada por cada entidad al cierre de cada sexenio se genera una clasificación para entender cuál es la magnitud de sus situaciones crediticias. La clasificación se establece de la siguiente manera:

- 1 - Cuando la deuda es inferior a los 5 mil millones de pesos.
- 2 - Cuando la deuda es inferior a los 10 mil millones de pesos, pero superior a los 5 mil.
- 3 - Cuando la deuda es superior a los 10 mil millones de pesos.

Al obtener estos tres bloques se puede organizar a las entidades de acuerdo con el grado de su endeudamiento como se observa en la tabla 1.

De acuerdo con ella los integrantes del bloque 1 fueron en disminución con el paso de cada sexenio, mientras que los integrantes del bloque 2 fueron en aumento. Mientras los que permanecieron en el bloque 1 durante los tres sexenios son los mismos (excepción de San Luis Potosí que se ausentó en el sexenio 2006-2012), los integrantes del bloque 2 no fueron constantes, con unas contadas excepciones.

En el caso del bloque 3, aunque no hubo un patrón claro en su aumento o disminución, hubo seis estados que se mantuvieron en él durante los tres sexenios estudiados (Chihuahua, Ciudad de México, Jalisco, Estado de México, Nuevo León y Sonora).

Tabla 1.
Evolución crediticia de las entidades federativas en alineación por bloque.

	2000-2006	2006-2012	2012-2018
Bloque 1 (-1,000 mdp)	Aguascalientes Baja California Sur Campeche Chiapas Coahuila Colima Durango Guanajuato Guerrero Hidalgo Michoacán Morelos Nayarit Oaxaca Querétaro Quintana Roo San Luis Potosí Tabasco Tamaulipas Tlaxcala Yucatán Zacatecas	Aguascalientes Baja California Sur Campeche Colima Guerrero Hidalgo Morelos Querétaro Tlaxcala Yucatán	Aguascalientes Baja California Sur Campeche Colima Guerrero Querétaro San Luis Potosí Tlaxcala Yucatán
Bloque 2 (1,000 mdp - 9,999 mdp)	Baja California Puebla Sinaloa Veracruz	Durango Nayarit Oaxaca San Luis Potosí Sinaloa Tabasco Zacatecas	Durango Guanajuato Hidalgo Morelos Nayarit Puebla Sinaloa Tabasco Zacatecas
Bloque 3 (+10,000 mdp)	Chihuahua Ciudad de México Jalisco Estado de México Nuevo León Sonora	Baja California Chiapas Chihuahua Coahuila Ciudad de México Guanajuato Jalisco Estado de México Michoacán Nuevo León Puebla Quintana Roo Sonora Tamaulipas Veracruz	Baja California Chiapas Chihuahua Coahuila Ciudad de México Jalisco Estado de México Michoacán Nuevo León Oaxaca Quintana Roo Sonora Tamaulipas Veracruz

Fuente: elaboración propia

Se puede concluir que, aunque no hay certeza en el grado de aumento en el nivel de endeudamiento de una entidad a lo largo de los tres sexenios, la tendencia es a que cada vez sean menos las entidades que manejen cifras inferiores a los 5 mil millones de pesos. Ello significa que la propensión de los estados es a aumentar sus niveles de deuda, aunque una vez que rebasan la línea de los 5 mil millones de pesos resulta incierto si la deuda crecerá más allá de los 10 mil millones o se mantendrá por debajo.

Cuando a cada bloque se agrega el tipo de gobierno de cada entidad, los datos se comportan de la siguiente manera, considerando que se anota el tipo de gobierno como (U) unificado y (D) dividido:

Tabla 2.
Evolución en el tipo de Gobierno de entidades del Bloque 1

2000-2006		2006-2012		2012-2018	
Aguascalientes	U/U/D	Aguascalientes	U/U/D	Aguascalientes	U/U/U
Baja California Sur	U/U	Baja California Sur	U/U	Baja California Sur	U/U
Campeche	U/U	Campeche	U/U	Campeche	U/U
Chiapas	D/D	Colima	U/U	Colima	U/D
Coahuila	U/U	Guerrero	U/U/U	Guerrero	U/U
Colima	U/U	Hidalgo	U/U/U	Querétaro	U/D
Durango	U/U	Morelos	U/D	San Luis Potosí	U/U
Guanajuato	U/U	Querétaro	U/D	Tlaxcala	U/U/D
Guerrero	U/U	Tlaxcala	U/U/D	Yucatán	U/U
Hidalgo	U/U	Yucatán	U/U/U		
Michoacán	U/D/D				
Morelos	U/U				
Nayarit	U/D/D				
Oaxaca	U/U/U				
Querétaro	U/U				
Quintana Roo	U/U				
San Luis Potosí	U/D				
Tabasco	U/U/D				
Tamaulipas	U/U/U				
Tlaxcala	U/D/D				
Yucatán	U/U/D				
Zacatecas	U/D/D				

Fuente: elaboración propia

El bloque 1 presenta una tendencia hacia la presencia de gobiernos unificados. Aunque es común la presencia de gobiernos divididos, en su generalidad están superados por los de tipo unificado. Existen un total de 4 casos en el primer sexenio en que hay mayoría de momentos con tipo de gobierno dividido (Chiapas, Michoacán, Nayarit y Tlaxcala), sin embargo, de ellos, solo Tlaxcala reincide en los siguientes dos sexenios. Esto ya permite sospechar que las entidades con una tendencia hacia la presencia de gobiernos divididos aumentarán su deuda, rebasando la línea de los 5 mil millones de pesos. Se puede también pensar que Tlaxcala reincidió en este bloque los siguientes sexenios gracias a la reaparición de gobiernos unificados como tipo de gobierno predominante.

Para conocer si el comportamiento de los estados dentro del bloque 2 presentó cualquier diferencia, se recurre a la tabla 3.

Tabla 3.
Evolución en el tipo de Gobierno de entidades del Bloque 2

2000-2006		2006-2012		2012-2018	
Baja California	U/U/D	Durango	U/U	Durango	U/U/D
Puebla	U/U/U	Nayarit	U/U/U	Guanajuato	U/U
Sinaloa	U/U/U	Oaxaca	U/U/D	Hidalgo	U/U/D
Veracruz	U/U	San Luis Potosí	U/D	Morelos	U/D
		Sinaloa	U/U/D	Nayarit	U/U/U
		Tabasco	U/U/D	Puebla	U/D
		Zacatecas	U/U/D	Sinaloa	U/D/D
				Tabasco	U/U/U
				Zacatecas	U/U/D

Fuente: elaboración propia

Del primer al segundo sexenio no hubo reincidencias de ninguna entidad. Aunque en el segundo se registró un aumento de entidades con deuda de nivel 2, no es ninguna que haya estado desde el sexenio previo. Esta situación cambia del segundo sexenio al tercero, pues cinco entidades reinciden en el bloque 2 (Durango, Nayarit, Sinaloa, Tabasco y Zacatecas). En el tercer sexenio hay un ligero aumento en la presencia de gobiernos divididos. Aunque esto podría dar la tentación de imaginar que en presencia de un gobierno dividido aumenta el grado de la deuda, solamente San Luis Potosí se integró desde el bloque 1, lo que significa que las demás integraciones provienen del bloque 3, implicando una disminución en el grado de su deuda. Sin una revisión de la evolución del bloque 3 no es posible generar un panorama completo.

Tabla 4.
Evolución en el tipo de Gobierno de entidades del Bloque 3

2000-2006		2006-2012		2012-2018	
Chihuahua	U/D	Baja California	U/U/D	Baja California	U/U/D
Jalisco	U/U/D	Chiapas	D/D/D	Chiapas	U/D/D
Estado de México	U/U	Chihuahua	U/U/U	Chihuahua	U/U/U
Nuevo León	U/U	Coahuila	U/U	Coahuila	U/U
Sonora	U/U	Guanajuato	U/U	Jalisco	U/D/D
		Jalisco	U/D/D	Estado de México	U/U
		Estado de México	U/U	Michoacán	U/U
		Michoacán	U/U/D	Nuevo León	D/D
		Nuevo León	U/D	Oaxaca	D/D/D
		Puebla	U/U/D	Quintana Roo	U/U/D
		Quintana Roo	U/U/U	Sonora	U/U
		Sonora	U/U	Tamaulipas	U/U/U
		Tamaulipas	U/U/U	Veracruz	U/U/U
		Veracruz	U/U/U		

Fuente: elaboración propia

En la tabla 4 se pueden apreciar varias situaciones notorias:

Un total de cinco entidades (Chihuahua, Jalisco, Estado de México, Nuevo León y Sonora) se mantuvieron dentro del bloque 3 a lo largo de los tres sexenios.

De estas 5 entidades, solamente Nuevo León presenta una transición de gobierno primordialmente unificado a dividido. Las otras cuatro entidades se mantienen con lapsos donde el gobierno es principalmente unificado. Así es posible inferir que los niveles de deuda a ritmo constante, no importando si son altos o bajos, son el resultado de gobiernos unificados con la capacidad de imponer una agenda fundada en intereses comunes que les permita mantenerse con las mismas características a lo largo del tiempo.

Las entidades que se integran al bloque 3 en el segundo sexenio y se mantienen hasta el tercero presentan una presencia primordial de gobiernos unificados. Esto apoya la previa aseveración sobre cómo los aumentos constantes del nivel de deuda son producto de gobiernos con la capacidad de imponer agendas con fines en común sin la interferencia de voces que dificulten los acuerdos claros.

Llama la atención el caso de Oaxaca, pues presenta una correlación entre el crecimiento de la presencia de gobierno dividido y el crecimiento de la cifra de deuda. Para ejemplificarlo se utilizará un diagrama sencillo basado en la estructura (sexenio)(bloque) (tipo de gobierno):

$$(S1)(B1)(U/U/U) \longrightarrow (S2)(B2)(U/U/D) \longrightarrow (S3)(B3)(D/D/D)$$

Conforme avanza de sexenio en sexenio va pasando al siguiente bloque, lo que implica un aumento en el grado de su deuda. Al tiempo la presencia de gobierno dividido es cada vez más abundante. A reserva de una revisión más profunda del caso de Oaxaca, es posible pensar que en un ambiente donde los gobiernos divididos son cada vez más predominantes, se pierde la atención en la deuda, provocando que crezca más y más en ausencia del planteamiento de una agenda con un rumbo claro.

Alineación partidista y grado de endeudamiento

Así como el tipo de gobierno puede ser una influencia en el aumento del grado de la deuda de una entidad, también se debe considerar el partido al que pertenezca su gobernador. Esto porque la propuesta para la contratación de deuda se origina en el poder ejecutivo local, aunque la aprobación quede en manos del legislativo. Por medio de esta sección se pretende analizar con detalle si existe algún patrón en la presencia partidista a lo largo de los tres sexenios en cada uno de los tres bloques.

Tabla 5.
Trayectoria de la presencia partidista en el ejecutivo local del Bloque 1 en tres sexenios.

2000-2006		2006-2012		2012-2018	
Aguascalientes	PAN	Aguascalientes	PAN/PRI	Aguascalientes	PRI/PAN
Baja California Sur	PRD	Baja California Sur	PRD/PAN	Baja California Sur	PAN
Campeche	PRI	Campeche	PRI	Campeche	PRI
Chiapas	PRD	Colima	PRI	Colima	PRI
Coahuila	PRI	Guerrero	PRD	Guerrero	PRD/PRI
Colima	PRI	Hidalgo	PRI	Querétaro	PRI/PAN
Durango	PRI	Morelos	PAN	San Luis Potosí	PRI
Guanajuato	PAN	Querétaro	PAN/PRI	Tlaxcala	PRI
Guerrero	PRI/PRD	Tlaxcala	PAN/PRI	Yucatán	PRI
Hidalgo	PRI	Yucatán	PAN/PRI		
Michoacán	PRD				
Morelos	PAN				
Nayarit	COAL/PRI				
Oaxaca	PRI				
Querétaro	PAN				
Quintana Roo	PRI				
San Luis Potosí	PRI/PAN				
Tabasco	PRI				
Tamaulipas	PRI				
Tlaxcala	PRD/PAN				
Yucatán	PRI/PAN				
Zacatecas	PRD				

Fuente: elaboración propia

La tabla 5 arroja que durante el primer sexenio las entidades fueron heterogéneas en su alineación partidista, pues existen distintos colores y en varios casos (5) se dio alternancia en distintas configuraciones. En la transición al segundo y tercer sexenio el panorama parece mantenerse idéntico sin embargo hay algo a tener en consideración: conforme hay aparición de gobernadores de partidos de menor perfil, ninguno aparece en el bloque 1. Por lo tanto, se sospecha que cuando un partido veterano sale del poder, busca aumentar la deuda para dejar que su manejo quede en manos de su sucesor.

Tabla 6.*Trayectoria de la presencia partidista en el ejecutivo local del Bloque 2 en tres sexenios.*

2000-2006		2006-2012		2012-2018	
Baja California	PAN	Durango	PRI	Durango	PRI/PAN
Puebla	PRI	Nayarit	PRI	Guanajuato	PAN
Sinaloa	PRI	Oaxaca	PRI/MoCi	Hidalgo	PRI
Veracruz	PRI	San Luis Potosí	PAN/PRI	Morelos	PRD
		Sinaloa	PRI/PAN	Nayarit	PRI/COAL
		Tabasco	PRI	Puebla	PAN
		Zacatecas	PRD/PRI	Sinaloa	PAN/PRI
				Tabasco	PRI/MORENA
				Zacatecas	PRI

Fuente: elaboración propia

Cuando se revisa el partido del gobernador dentro del bloque 2 se puede observar dos cosas con claridad: Aunque es en una medida minúscula, ya hay partidos de menor trayectoria histórica como Movimiento Ciudadano (S2) y MORENA (S3), fuera de ellos el bloque sigue dominado por partidos de mayor antigüedad. Durante los sexenios 2 y 3 hay una gran presencia de alternancia en el partido del gobernador.

Si bien el grado 2 de deuda es más un nivel de transición entre los poco endeudados y los muy endeudados, se puede pensar con lo observado en esta tabla que aquellos estados que mantienen una deuda media están pasando por un momento de alternancia, que podría llevarlos a mantener su nivel de deuda, como es el caso de Zacatecas, Sinaloa o Tabasco, elevarla como el caso de Oaxaca o disminuirla como el caso de San Luis Potosí.

Tabla 7.*Trayectoria de la presencia partidista en el ejecutivo local del Bloque 3 en tres sexenios.*

2000-2006		2006-2012		2012-2018	
Chihuahua	PRI	Baja California	PAN	Baja California	PAN
Jalisco	PAN	Chiapas	PRD/PVEM	Chiapas	PVEM
Estado de México	PRI	Chihuahua	PRI	Chihuahua	PRI/PAN
Nuevo León	PAN/PRI	Coahuila	PRI	Coahuila	PRI
Sonora	PRI	Guanajuato	PAN	Jalisco	PAN/PRI
		Jalisco	PAN	Estado de México	PRI
		Estado de México	PRI	Michoacán	PRI/IND/PRD
		Michoacán	PRD/PRI	Nuevo León	PRI/IND
		Nuevo León	PRI	Oaxaca	MoCi/PRI
		Puebla	PRI/PAN	Quintana Roo	PRI/PRD
		Quintana Roo	PRI	Sonora	PAN/PRI
		Sonora	PRI/PAN	Tamaulipas	PRI/PAN
		Tamaulipas	PRI	Veracruz	PRI/PAN
		Veracruz	PRI		

Fuente: elaboración propia

Chihuahua, Jalisco, Estado de México, Nuevo León y Sonora) se mantienen a lo largo de los tres sexenios y su alternancia solamente es entre el PAN y el PRI. La única excepción es Nuevo León, que en el tercer sexeni cambia de manos del PRI a candidato independiente. Otro punto es que durante el sexenio 3, la gran mayoría de las entidades con grado 3 de endeudamiento son casos con alternancia política.

Gracias a estas dos observaciones se puede referir a dos argumentos sobre la relación entre el partido del gobernador y la deuda:

Si el gobierno de una entidad presenta alternancia entre el PRI y el PAN a ritmo regular, la administración se vuelve propensa a aumentar su nivel de deuda, quizás porque la incertidumbre de permanencia del partido motiva a los gobiernos a tratar de sacar el mayor provecho posible de las finanzas estatales durante su gestión.

Posterior a 2012, los gobiernos estatales que presenten alternancia crecen en su propensión a endeudarse, replicando el fenómeno que el argumento previo señaló acerca de la interacción entre el PRI y el PAN por medio de la alternancia.

Conclusiones

El comportamiento de la deuda, los gobernadores y las legislaturas en general constituye un fenómeno complejo e impredecible. Es difícil establecer fórmulas universales que predigan su conducta pues éste puede cambiar de iteración en iteración, aún con similitudes en los patrones exhibidos por las variables. Sin embargo, las características del fenómeno sirven para sentar las bases para su observación e incluso su control en escenarios futuros.

La deuda enfrentó un crecimiento drástico en los primeros escenarios para frenarse en los últimos momentos del estudio. Las últimas etapas se toparon con la aparición de la promulgación de la Ley de disciplina financiera de entidades y municipios. Esto significa que en presencia de marcos normativos específicos y enfocados en la atención del tema los gobernadores perderán incentivos para endeudarse, ergo una legislatura necesita de leyes efectivas para ejercer funciones de monitoreo y control de las acciones del ejecutivo estatal.

Las legislaturas son instituciones que sirven para moldear el comportamiento de los gobernadores, pero en el caso mexicano requieren de instituciones secundarias que las ayuden a cimentar su capacidad de control. Dichas instituciones secundarias corresponden las leyes de control financiero. Esto incluso podría referir que los gobernadores mexicanos tienen un mayor grado de respeto por instituciones con estatutos fijos que aquellas que son blanco constante de la negociación y el partidismo.

Sobre el tipo de gobierno se descubrió que los gobiernos primordialmente unificados mantienen constancia en el comportamiento crediticio, sea éste enfocado a endeudarse o no. Esto obedece a que el ejecutivo de un gobierno unificado cuenta con la capacidad para establecer una agenda unificada que será seguida por la legislatura. Las prioridades de esta agenda pueden apuntar a tres tendencias diferentes:

- Aumentar la deuda.
- Mantener la deuda.
- Disminuir la deuda.

Esto implica que existe una cohesión partidista alta en el caso subnacional mexicano. Las facciones partidistas serán leales a las prioridades que el gobernador establezca, colaborando con él para reforzarlas en todo momento. Las legislaturas locales aún tienen un largo camino por delante en cuanto a adoptar una postura objetiva y neutral con respecto de sus gobernadores. Al tratarse de la institución encargada de monitorear y constreñir al poder ejecutivo ésta debería mirar más allá de las lealtades partidistas y realizar una labor de evaluación de propuestas más crítica. Dicho de otra forma: la aceptación o rechazo de las propuestas del gobernador deben obedecer más a su contenido que al partido al que pertenezca, un escenario ideal aún eludido por el caso mexicano.

Los gobiernos primordialmente divididos, por su parte, son más propensos a aumentar el endeudamiento. Esto significa que, al no tener mayoría en su legislatura, los gobernadores pondrán un mayor énfasis en obtener recursos propios para obra pública creando alianzas dentro del congreso. En estos escenarios siempre está presente la presión de que en ausencia de una legislatura subordinada no haya apoyo para las propuestas del ejecutivo. Al tener recursos al alcance por medio de la deuda, un gobernador tendrá no solamente una mejor capacidad para poner en marcha proyectos de obra pública sino para negociar con sus diputados desde una mejor postura. El resultado es una dinámica simbiótica en la que obtiene recursos para negociar mejor y negocia mejor pues tiene recursos al alcance.

La falta de estabilidad con respecto del tipo de gobierno también puede generar un crecimiento constante en el endeudamiento público. Aquí la dinámica obedece a que en presencia de un escenario electoral altamente competitivo los gobernadores

buscarán obtener una mayor cantidad de recursos que mejore su imagen para ganar la siguiente elección. En este caso la presión de perder la mayoría en el congreso hace que recurran a créditos con más énfasis para no perder la buena imagen que los gobernadores pueden obtener a través de la creación de obras públicas. Las legislaturas, por su parte, agregan otro motivo para renunciar a su facultad como órgano de monitoreo: la negociación con los gobernadores. Entre las cosas que pueden recibir a cambio de su aprobación están:

- Preferencia para sus propuestas en la agenda legislativa.
- Recursos para sus distritos.
- Respeto de sus intereses durante las discusiones.

Otro elemento que puede motivar el endeudamiento es la presión por evitar la alternancia en el ejecutivo. Las entidades con mayor incidencia en este fenómeno fueron las que acrecentaron su deuda con más frecuencia. Como se mencionó arriba los periodos electorales pueden ser momentos de mucha presión para los gobernadores, más si se trata de escenarios con alta competitividad electoral.

Cuando un partido veterano, dígame PRI, PAN o PRD enfrenta estas condiciones buscará echar mano de los recursos al alcance en un esfuerzo por no perder las elecciones posteriores. Una alternativa es que busquen un mayor endeudamiento con la esperanza de que si pierden la elección el siguiente partido enfrente un escenario financiero complicado que ponga en duda su capacidad para administrar la entidad adecuadamente.

Este fenómeno fue mucho más notorio cuando la alternancia se generó entre el PRI y el PAN.

Sin embargo, aunque la alternancia provoque endeudamiento no siempre significa que esto derivará en escenarios de deudas desmedidas. La propensión por endeudarse puede darse en alta o baja medida, lo que propone la reflexión de que un gobernador que fije la obtención de créditos como prioridad no necesariamente implica una mala administración financiera en su cargo.

La deuda pública como herramienta fiscal de las entidades federativas mexicanas ha llegado para quedarse. Más que esperar que desaparezca el riesgo que su presencia implica, es necesario repensar la administración de los estados con la deuda como herramienta básica. Asimismo, las legislaturas locales han iniciado un proceso de adquisición de facultades de monitoreo de los gobernadores, sin embargo, aún resta mucho que trabajar en cuanto a incentivos que las ayuden a promover su utilización. Las condiciones para constreñir a los gobernadores han mejorado, pero aún hay un largo camino por recorrer para lograr que el trabajo de las legislaturas como instituciones se ejerza con el mayor grado de objetividad y precisión posible.

REFERENCIAS

- Aguilar Rodríguez, Fernando (2021) Las relaciones Ejecutivo-Legislativo subnacionales: procesos de negociación parlamentaria en el cambio político. Los congresos locales en México, INE.
- Armesto, A. (2015). Competencia política y gasto particularista de los gobiernos subnacionales en México y Argentina. *Latin American Research Review*, 50(1), 160-183
- Armesto, A. y Olmeda, J.(2016) Estrategias de interacción ejecutivo-legislativo y patronazgo político subnacional en México. N.Loza e I.Méndez (Coord.), *Poderes y democracias. La política subnacional en México* (93-112) Flacso-IEDF
- Baez Caballero, Omar (2021) La (in)trascendencia de las legislaturas locales en el federalismo: el caso mexicano. Los congresos locales en México. INE.
- Carpizo McGregor, Jorge (1972) *Notas sobre el presidencialismo mexicano*, Editorial Siglo XXI.
- Cejudo, Guillermo y Ríos Cázarez Alejandra (2009) *La calidad del gobierno y la rendición de cuentas en los estados: Una agenda de investigación*, CIDE.
- Córdova, Arnaldo (2006) *La reforma política y la transformación del Estado. Treinta años de cambios políticos en México*. México. Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.
- Espinosa Santiago, Orlando (2016) *La alternancia política de las gubernaturas en México*. Editorial Fontamara.
- Flamand, L.(2006) El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos. *Política y gobierno*,13(2),315-359.
- Gutiérrez Cuéllar, Paola C. (2016) Poder político subnacional: fortalezas de los gobernadores en México 2001-2012. N. Loza e I. Méndez (Coords.) *Poderes y democracias: La política subnacional en México*. México. FLACSO.
- Hernández Trillo, Fausto (2010) *Las finanzas públicas en el México posrevolucionario*. Kuntz Ficker.
- Sandra (2010) *Historia económica general de México: De la Colonia a nuestros días*, El Colegio de México.
- Loaeza, Soledad (2010) La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática. *Los grandes problemas de México Vol. XIV Instituciones y procesos políticos*, El Colegio de México.
- López Lara, Álvaro F. (2016) Gobernadores proactivos y legislaturas reactivas. Una comparación entre el juicio de los expertos y el comportamiento legislativo. *Poderes y democracias: La política subnacional en México*, FLACSO.
- Merino, Mauricio (2010) Nuevo federalismo, nuevos conflictos. *Los grandes problemas de México XIV: Instituciones y procesos políticos*, El Colegio de México.

- North, Douglas (2001) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica.
- Patrón Sánchez, Fernando (2014) *Congresos estatales en México: una revisión a partir de la revisión legislativa y la probación presupuestal*, Editorial Fontamara / Universidad de Guanajuato.
- Patrón, F. Y Camacho O. (2017) *Legislaturas estatales en México: Un análisis de los cambios y la profesionalización legislativa. Élite parlamentarias locales en México: Actitudes y desempeño*, Universidad de Guanajuato.
- Peters, Guy (1998) *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en la ciencia política*, Gedisa.
- Pliego Moreno, Iván H. (2010) *El federalismo fiscal en México*, Centro de estudios sociales y de opinión pública.
- Ramírez Hernández, Mario Joel (2014) *Finanzas estatales e información financiera en la prensa de México: un análisis de cobertura, calidad y precisión informativa en el periodo 2011*. Tesis que presenta para ostentar el título de Maestro en Ciencias Sociales con Especialidad en Desarrollo Municipal. El Colegio Mexiquense.
- Sánchez Martínez, José Saíd (2017) *La relación Ejecutivo-Legislativo subnacional en la aprobación del presupuesto de egresos. México en Política y gobierno, volumen XXIV · número 2 · II semestre de 2017 · PP. 371-408.*

De la Reinención del Gobierno al Nuevo Servicio Público: del dirigir al servir

From the Reinvention of Government to the New Public Service: from leading to serving

José Juan Sánchez González¹

Enviado: 26 de junio de 2021

Aceptado: 05 de septiembre de 2023

RESUMEN

Mediante la investigación documental y un análisis comparativo se contrastan dos obras representativas de paradigmas de la administración pública recientes. El objetivo del artículo es confrontar el libro *Reinventando el Gobierno. La influencia del espíritu empresarial del sector público*, de D. Osborne y T. Gaebler (1992) como un texto representativo de la Nueva Gerencia Pública, para contradecir la obra *Nuevo Servicio Público. Sirviendo, No Dirigiendo* de R. Denhart y J. Denhart (2010) como parte de la Nueva Gobernanza Pública. Se realiza el análisis comparativo de diez variables: 1) cimientos teóricos y epistemológicos; 2) la racionalidad imperante y modelos de comportamiento humano; 3) la concepción del interés público; 4) los receptores públicos; 5) el rol del gobierno; 6) los mecanismos para lograr los objetivos políticos; 7) la rendición de cuentas; 8) la discrecionalidad administrativa; 9) el tipo de organización asumida; y 10) el aspecto motivacional para los servidores públicos. Las conclusiones apuntan a que el modelo de mercado de la NGP es diferente al modelo de redes del NSP, en el sentido de “dirigir” a “servir”. Ello tiene implicaciones para la administración pública y la forma de prestación de los servicios públicos.

PALABRAS CLAVE: Nueva Gerencia Pública, Reinención del Gobierno, Nueva Gobernanza Pública, Nuevo Servicio Público

ABSTRACT

Through documentary research and a comparative analysis, two representative works of recent public administration paradigms are contrasted. The objective of the article is to confront the book *Reinventing the Government. The influence of the entrepreneurial spirit of the public sector*, by D. Osborne and T. Gaebler (1992) as a representative text of the New Public Management, to contradict the work *New Public Service. Serving, Not Leading* by R. Denhart and J. Denhart (2010) as part of the New Public Governance. The comparative analysis of ten variables is carried out: 1) theoretical and epistemological foundations; 2) the prevailing rationality and models of human behavior; 3) the conception of public interest; 4) public recipients; 5) the role of government; 6) the mechanisms to achieve political objectives; 7) accountability; 8) administrative discretion; 9) the type of organization assumed; and 10) the motivational aspect for public servants. The conclusions point out that the NGP market model is different from the NSP network model, in the sense of “directing” to “serving.” This has implications for public administration and the way public services are provided.

KEYWORDS: : New Public Management, Reinvention of Government, New Public Governance, New Public Service.

¹Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo-e de contacto: camerlista@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

La administración pública como actividad organizada del Estado se encuentra marcada por tres grandes paradigmas durante los siglos XX y XXI. La Administración Pública Progresiva (APP), la Nueva Gerencia Pública (NGP) y la Nueva Gobernanza Pública (*New Public Governance*, NPG, por sus siglas en inglés). En primer lugar, el modelo tradicional de la administración pública hasta la mitad del siglo XX, denominada Administración Pública Progresiva (APP) que puede caracterizarse por la dicotomía política-administración de Wilson (1887), la administración científica de Taylor (1923), para consolidarse en el modelo burocrático de Weber (2002) con su arquetipo de dominación racional y sistema de méritos.

En el paradigma de la APP, Wilson (1887) instauró lo que durante muchos años se conoció como la “dicotomía política-administración”, quien sostuvo, que las organizaciones públicas deberían buscar la mayor eficiencia posible en sus operaciones. La eficiencia se lograría a través de estructuras unificadas y jerárquicas de gerencia administrativa. Esta opinión era consistente con el pensamiento entre los empresarios de la época en la relevancia con la eficiencia. Frederick W. Taylor (1923), empleó una “gerencia científica” mediante estudios detallados de “tiempo y movimientos”, para encontrar el mejor proceso productivo (Taylor, 1923). El otro basamento relevante en la APP, fue la influencia del pensamiento de Max Weber, el enfoque predominante de la administración pública durante gran parte del siglo XX se basó en un modelo de burocracia basado en los principios de jerarquía, perfil profesional, competencias y meritocracia. Las consignas del modelo burocrático fueron la aplicación de la organización jerárquica mediante el control para buscar la eficiencia administrativa.

En segundo lugar, ante la crisis fiscal del Estado de Bienestar y las nuevas políticas de ajuste fiscal, redimensionamiento y privatización de empresas públicas fueron las bases materiales para el surgimiento como opción de ajuste y de retracción estatal de la Nueva Gerencia Pública (NGP). Los precedentes teóricos de la NGP fueron el modelo de racionalidad limitada de Simon (1957) y el modelo de elección pública (*public choice*) que definieron el carácter individual y empresarial (Ostrom, 1973). La NGP sostenía que el gobierno debía participar sólo en aquellas actividades que no debían ser privatizadas o subcontratadas y que los mecanismos de mercado debían emplearse siempre que fuera posible para que a los ciudadanos se les presenten opciones en la prestación de servicios públicos (Denhardt y Denhardt, 2010).

En tercer lugar, con el desarrollo de un sociedad plural y participativa fue necesaria la construcción de un Estado plural con un enfoque de redes bajo el paradigma de la Nueva Gobernanza Pública (NPG por sus siglas en inglés) la cual fue la respuesta al fracaso de la NGP. La NPG propone un modelo de cogestión, coproducción y coparticipación entre el gobierno y el sector privado, pero destacadamente con el tercer sector (organizaciones de la sociedad civil) impulsado por autores como Kooiman (2003a y 2003b), Maynetz (2000 y 2001), Peters y Pierre (2005), Rhodes (1997, 1998 y 2007), entre otros. La NPG es un paradigma debido que contiene un conjunto de postulados teóricos y prácticas administrativas basadas en un modelo en redes (Osborne, 2006 y 2010). En la NPG existen diversas estrategias para lograr un gobierno en redes, entre las que destaca de manera relevante el NSP impulsado por R. Denhart y J. Denhart (2000, 2003, 2010 y 2015), el cual se describe con más detalle más adelante.

La metodológica empleada en este artículo, es el análisis comparativo como herramienta teórica, ya que ocupa una posición central en la investigación en las ciencias sociales. La opinión predominante considera que dicha investigación debe basarse en las variables, mientras que en otras ciencias sociales está orientada a los casos, en los que su objetivo consiste en realizar descripciones exhaustivas de pocos ejemplos. “Los estudios basados en variables pretenden sobre todo establecer relaciones generalizadas entre variables, mientras que la investigación basada en estudios de casos aspiran a comprender unidades complejas” (De la Porta, 2013: 211)². La comparación requiere explicación para describir que factores muy distintos conducen a “resultados similares o que situaciones similares lleven a resultados muy distintos” (Mair, 2013: 191). En nuestra opinión, el análisis comparativo nos permite realizar un contraste de argumentos para inferir posibles implicaciones en la administración pública. Identificamos diez variables que se pueden comparar para mostrar la naturaleza y alcance de ambos libros, así como analizar sus diferencias e implicaciones en los servicios públicos.

De este modo, el objetivo del artículo es realizar un análisis comparativo entre los libros: *Reinventando el Gobierno. La influencia del espíritu empresarial del sector público*, de Osborne y Gaebler (1992) como una obra representativa de la NGP debido a que sus argumentos formaron parte de la narrativa gerencialista. Esta obra junto con otras, reducían el problema de la administración en la toma de decisiones y este solo era un asunto directivo de los gerentes. Contrastando con la obra: *Nuevo Servicio Público. Sirviendo, No Dirigiendo* de R. Denhart y J. Denhart (2010) que forma parte de la NPG y es representativa del NSP, que siendo de carácter normativo no instrumentalista

centra su atención en la deliberación ciudadana como centro de la prestación de servicios públicos.

Asimismo, el artículo está elaborado en tres apartados. En primer lugar, se describe de manera sucinta los alcances de la NGP para enmarcarla en la obra *Reinventando el Gobierno* con su decálogo de principios para instaurar un gobierno empresarial con instrumentos de mercado y con clientes en lugar de ciudadanos. En segundo lugar, a partir de mostrar los argumentos de la (NPG) en este contexto, apuntamos al movimiento del *Nuevo Servicio Público* con sus siete principios, donde prevalece la idea de creación de valor público y prestar los servicios públicos como forma de contribuir a la democracia. En tercer lugar, realizamos el análisis comparativo identificando diez variables que sustentan los supuestos teóricos de “dirigir no remar” de D. Osborne y T. Gaebler y la de “servir no dirigir” de R. Denhart y J. Denhart, las cuales suponen diferencias significativas en la organización, funcionamiento y desempeño de la administración pública. Por último, se incluyen algunas conclusiones preliminares y las fuentes consultadas.

I. La Reinención del Gobierno en la Nueva Gerencia Pública

La NGP había sido el paradigma de reforma administrativa prevaleciente hasta mediados de la década de 1990 y era una respuesta al modelo burocrático de la APP. “Naturalmente, no se aplicó en todos los países por igual. Tuvo gran influencia en los países anglo-americanos -aunque con grandes diferencias entre ellos- menos en los países nórdicos y escasa en los países de matriz latina y germánica. En España, su influencia práctica había sido escasa, aunque desigual” (Prats, 2005, 30).

²“El método o el análisis comparativos es un procedimiento que se ubica entre los métodos científicos más utilizados por los investigadores. Junto con el método experimental y el estadístico, el método comparativo es un recurso ampliamente utilizado en las ciencias sociales. Incluso algunos han llegado a considerar la comparación como un procedimiento inherente a la investigación científica” (De la Porta, 2013: 228-229).

En los países latinoamericanos, se aplicaron algunas políticas de la NGP sin grandes resultados relevantes en los aparatos de la administración pública, en parte por la permanencia de prácticas de patronazgo y patrimonialismo.

La NGP abogaba por la posibilidad de crear sistemas de prestación de servicios públicos basados en el mercado, que fueran competitivos y eficientes. Aquellos servicios públicos que fueran costosos e ineficientes prestados por agencias gubernamentales, tenían que privatizarse para ser más eficientes. “Se alentaba a los gobiernos a actuar más como empresas y promover la competencia y la capacidad de respuesta del consumidor en la prestación de servicios públicos” (Dunleavy y Hood, 1994; Hood, 1995; Kettl, 1993; Osborne y Gaebler, 1992; Savas 1987). El papel del gobierno era crear competencia interna y externamente a través de la contratación y la medición del desempeño. (Niskanen, 1971; Osborne y Gaebler, 1992; Savas, 1987).

En contraste, para Guerrero (2004) “la NGP constituye una visión privada de lo público” que tenía raíces teóricas con la tradición establecida por Frederick Taylor, Henri Fayol, Oliver Sheldon y Chester Barnard, conocida como Movimiento del Manejo Científico, aunque estaba familiarizada con el pensamiento de Peter Drucker, reconocido como uno de los pensadores más reconocido de la administración de los negocios privados. “Su origen se encuentra en la economía, y más particularmente en el pensamiento económico neoclásico engendrado en la escuela austriaca y la opción pública (*public choice*)” (Guerrero, 2004: 10).

La NGP se puede resumir en tres principios. El primer principio, era taylorista, el cual se basaba en la ingeniería de producción industrial del sector público.

El segundo principio sostenía la necesidad de introducir procesos de mercado que aumentaban tanto la eficiencia como la responsabilidad. El argumento a favor de la mayor eficiencia del mercado sobre la efectividad y la calidad del servicio aunque fuera más discutible. Un tercer principio de la NGP era que se basaba en el control indirecto más que en la autoridad directa. El énfasis no estaba tanto en el derecho de los gerentes a administrar como en la necesidad de que los gerentes estuvieran debidamente motivados y creaban las estrategias correctas.

Bajo la NGP, los gerentes públicos se habían concentrado en el alto rendimiento, tratando de reestructurar las agencias burocráticas, redefinir misiones organizacionales, agilizar procesos de agencia y descentralizar la toma de decisiones (Denhardt, y Denhardt, 2015) con el fin de que los “gerentes pudieran gerenciar” los asuntos públicos. En muchos casos, “los gobiernos y las agencias gubernamentales habían logrado privatizar funciones previamente públicas, hacer que los funcionarios rindan cuentas por sus objetivos de desempeño, establecer nuevos procesos para medir la productividad y eficacia, y la reingeniería de los sistemas departamentales para reflejar un compromiso fortalecido con la capacidad” (Aristigueta, 1999; Barzelay, 1992; Boston et al., 1996; Kearns, 1996).

Estas ideas fueron cristalizadas y popularizadas por el libro de Osborne y Gaebler, *Reinventando el Gobierno. La influencia del espíritu empresarial del sector público*, (1992; Osborne y Plastrik, 1997), que se convirtió en el manifiesto para un gobierno empresarial. Osborne y Gaebler (1992) proporcionó una serie de principios ahora familiares a través de los cuales los “gerentes públicos” podrían lograr reformas gubernamentales masivas, mejores prácticas gubernamentales, así como ideas que permanecen en

el núcleo de la NGP. Osborne y Gaebler (1992) pretendían que estos principios sirvieran como un nuevo paradigma o marco normativo para la administración pública: “Lo que estamos describiendo no es nada menos que un cambio en el modelo básico de gobierno utilizado en América. Este cambio está en marcha a nuestro alrededor, pero debido a que no estamos mirando por ello, porque asumimos que todo el gobierno tiene que ser grande, centralizado y burocrático, rara vez lo vemos” (Osborne y Gaebler, 1992: 18).

La otra obra importante en la NGP fue el libro *Atravesando la burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*, de M. Barzelay (1992). El libro parte de un estudio de caso en el Estado de Minnesota, donde sugiere consideraciones teóricas aplicables a los gobiernos. Entre las propuestas más importantes se encuentran: la desregulación; el uso de mecanismos de mercado; la adopción de conceptos y técnicas surgidas en la iniciativa privada, como cliente, calidad total o el “enfoque del usuario”. Para Barzelay (1992) el cliente era una herramienta cada vez más usada por los funcionarios públicos en la definición y la solución de problemas públicos (Sánchez, 2003, 152). Las premisas de Barzelay (1992) son muy parecidas a la *Reinvención del Gobierno* en su espíritu empresarial del gobierno, no obstante por limitación de espacio, no será descrita en este artículo.

El decálogo de la Reinención del Gobierno

Osborne (1993) afirmaba que había encontrado diez principios que subrayan cómo el emprendimiento público en las organizaciones se estructura y pasan de la centralización a la descentralización, de los monopolios a la competencia, de los mecanismos burocráticos a los mecanismos de mercado, desde los aportes de financiamiento hasta los resultados de financiamiento o resultados. Los diez principios no necesitan estar presentes en una agencia; de hecho, por lo general ellos no estaban en la mayoría de las organizaciones empresariales. Sin embargo, encontró al menos seis principios simples y de sentido común en la práctica. (: 352).

Para Osborne (1993) la incorporación de estos principios ayudará a los gerentes públicos a desarrollar nuevas formas de abordar los problemas públicos existentes. El desafío para los líderes en la década de 1990 era cómo reestructurar los sistemas públicos disfuncionales y hacerlos efectivos nuevamente. En la *Reinvención Del Gobierno*, Osborne y Gaebler (1994) elaboran la propuesta de un gobierno empresarial en diez principios, cuya aplicación constituye la base de esta obra. **Ver Tabla No. 1.:**

Tabla 1.
Principios de la reinversión del gobierno

Principios	Descripción
1 Gobierno Catalizador	El principio implica transformar al gobierno tradicional como proveedor directo de servicios en un facilitador, promotor y coordinador, que armonice y active las iniciativas de los sectores privados, comunitarios y las organizaciones sin fines de lucro.
2 Gobierno Competitivo	Exigir criterios de competencia en la prestación de servicios mediante la eliminación de los monopolios gubernamentales y la liberación de las fuerzas del mercado. Con esta estrategia se espera reducir los costos de los servicios y aumentar su calidad.
3 Gobierno inspirado por misiones	Las instituciones públicas tradicionales están dirigidas por las reglas y los procesos, no obstante, las organizaciones empresariales tienden a minimizar las reglas y ponen su enfoque en su misión y objetivos. La <i>misión</i> es la justificación social de cualquier organización.
4. Gobierno orientado hacia los resultados	La preocupación de los gerentes públicos debe cambiar de prioridad; de insumos y procesos resultados. El desempeño se debe evaluar por la calidad de los resultados, no sólo por el fiel cumplimiento de los procesos formales.
5. Gobierno orientado hacia los clientes	El propósito del gobierno es servir a sus ciudadanos. A partir de la filosofía de calidad total, argumentan que la mejor forma para obtener calidad es logrando <u>satisfacer las necesidades o deseos del cliente</u> .
6 Gobierno empresarial	La reinversión consiste en dirigir la autoridad y responsabilidad del gobierno hacia ganar dinero en vez de gastarlo y motivar a los empleados con diversos incentivos para lograr este objetivo. Propone establecer el motivo de ganancia como un aspecto importante en la provisión de los servicios públicos.
7. Gobierno descentralizado	Consiste en otorgar mayor grado de autoridad para tomar decisiones a los funcionarios en los niveles más bajos de la organización; significa delegar autoridad; conferir poder decisional a las unidades y empleados. Trata de acercar las decisiones a los niveles más próximos a los clientes; reducir las jerarquías burocráticas y fomentar la participación y el trabajo de equipo.
8. Gobierno de la comunidad	Su objetivo es fortalecer las comunidades y la participación de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales. Parte del supuesto de que la <i>comunidad</i> tiene mayor compromiso y que entienda mejor sus problemas que los burócratas profesionales.
9. Gobierno previsor	Tiene como función principal anticipar los problemas, consensar antes de actuar; prevenir para evitar remediar. Parte de la necesidad de la planeación estratégica, lo cual significa visualizar el futuro de la organización a los fines de formular su misión, identificar los problemas más urgentes o prioritarios y adoptar los objetivos, decisiones y acciones para alcanzarla.
10. Gobierno orientado al mercado	El gobierno debe explorar la idea de utilizar los mecanismos del mercado para ofrecer servicios públicos. El mercado puede ser estructurado para conseguir metas públicas y evitar que los programas gubernamentales respondan a decisiones públicas.

Fuente: Elaboración propia con base Santana Rabel, Leonardo y Negrón Portillo, Mario (1995), "Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas", en *Reforma y Democracia*, N° 6, Caracas, (CLAD): 54-57

Los defensores de la NGP habían utilizado a menudo la antigua APP en contraste, contra el cual los principios del espíritu empresarial pueden ser vistos como claramente superiores. Por ejemplo, Osborne y Gaebler (1994) contrastaban sus principios con una alternativa de burocracias formales plagadas de reglas excesivas, limitados por presupuestos rígidos y sistemas de personal, y preocupados con control.

La mayor parte de los gobiernos empresariales promueven la *competencia* entre los proveedores de servicios. *Capacitan y facultan* a los ciudadanos para desplazar el control fuera de la burocracia y colocarlo en la comunidad. Miden el rendimiento de sus agencias no en función del gasto, sino de los *resultados*. Se inspiran en metas -objetivos o *misiones*-, no se rigen por reglas y regulaciones. Redefinen a sus usuarios o consumidores como clientes y les ofrecen opciones (...). *Previenen* los problemas antes de que se presenten. En vez de limitarse a proporcionar servicios con posterioridad. Invierten la energía en ganar dinero, no simplemente en gastarlo. *Descentralizan* la autoridad por medio de la gestión participativa. Prefieren los mecanismos de mercado a los mecanismos burocráticos. Y no se dedican meramente a suministrar servicios públicos, sino a *catalizar* todos los sectores -públicos, privados y voluntarios- en la acción para resolver sus problemas comunitarios (Osborne y Gaebler, 1994: 49).

Para Santana y Negrón (1995, 62-63) la obra tenía cuatro grandes limitaciones. La primera de las tesis centrales del libro era que la sociedad civilizada no puede funcionar eficazmente sin un gobierno eficaz. En una sociedad democrática, la eficiencia no constituye los únicos valores que orientan las decisiones y acciones administrativas en el sector público. La segunda era que los reformadores deben

conocer los procesos legales, las interpretaciones judiciales y los aspectos del derecho administrativo aplicables en su área de intervención. “Los gestores públicos tienen que ser eficientes, innovadores y creativos, pero sus acciones empresariales deben efectuarse dentro del marco de la discreción administrativa permitida por la ley” (Santana y Negrón, 1995: 62). La tercera estaba referida a la metodología que utilizaba la obra, planteaba interrogantes sobre la posibilidad de extrapolar generalizaciones conceptuales empíricamente válidas basadas en la descripción de historias exitosas. La cuarta limitación era la carencia en los procesos de implementación (políticos, procesales, actitudes, cultura, comportamiento, entre otros) que no fueron tomados en cuenta en las estrategias empresariales. Debe considerarse que “los reformadores gubernamentales tienen que basarse en un análisis riguroso de una realidad socio-administrativa que es sumamente compleja y dinámica en cada país” (Sánchez, 2003: 151).

El enfoque de la NGP se arraigó en el Reino Unido, Nueva Zelanda, Estados Unidos y Escandinavia desde mediados de la década de 1980 (Robinson, 2015, 8). La competencia, la delegación, el desempeño y la capacidad de respuesta ofrecen criterios para regular el comportamiento burocrático y generar mejores resultados (McCourt, 2005). La NGP dio lugar a cambios significativos en el espíritu y el enfoque del sector público, especialmente el cultivo de nuevas prácticas de gestión, la comercialización, la subcontratación de servicios básicos a empresas privadas y organizaciones sin fines de lucro, así como la creación de agencias ejecutivas independientes responsables en la implementación. “Un mayor enfoque en la gestión por resultados reemplazó una orientación del sector público regida por insumos y productos, mientras que la gestión del desempeño se extendió cada vez más al sector público” (Dunleavy y Hood, 1994: 9).

En suma, el enfoque de la NGP fue un modelo de mercado donde el gobierno era considerado como una empresa, con un espíritu empresarial en el que los ciudadanos eran clientes, había competencia en la prestación de servicios públicos y aquellos servicios que no eran rentables para el gobierno debían de privatizarse. Fue presentado como un modelo universal aplicable a todos los países sin considerar su desarrollo administrativo, si tenían servicio civil de carrera y el nivel de profesionalización de los servidores públicos. Sus objetivos siempre fueron economicistas -eficiencia, eficacia y economía- los cuales debían prevalecer por encima de los objetivos sociales que estaban supeditados a la lógica económica.

II El Nuevo Servicio Público en la Nueva Gobernanza Pública

Ante el fracaso de la NGP en los países anglosajones del modelo de mercado, los resultados de fragmentación de las políticas públicas, el descrédito de quitar la ciudadanía por un papel de “clientes” y el empuje de nuevas demandas sociales en la agenda societal, surge el tercer paradigma que es la gobernanza (*governance*). La gobernanza pública como un modelo interactivo de gobierno, caracterizado como un gobierno red que está en contacto con sectores gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. Tiene como atributos la coproducción, coparticipación y coestión de actividades para beneficio de la sociedad. La gobernanza pública es un modelo de redes, donde el gobierno debe gestionar con las redes de organizaciones sin fines de lucro (ONG's), con el sector privado y con actores claves de la sociedad para una mejor prestación de servicios públicos.

El enfoque de NPG propuesto por S. Osborne (2006, 2010) adopta un punto de partida muy diferente a las dos tradiciones anteriores: la vieja APP y el enfoque neogerencial de la NGP. “El enfoque de la NPG coloca a los ciudadanos en lugar del gobierno en el centro de su marco de referencia” (Robinson, 2015, 4). El énfasis en la creación del valor público y la búsqueda del interés público se muestran más claramente en el NSP. En términos de los modelos normativos, el NSP claramente parece más consistente con los fundamentos básicos de la democracia y, proporciona un marco dentro del cual otras técnicas y valores valiosos. “(...) el NSP proporciona un punto de encuentro alrededor del cual podemos imaginar un servicio público basado en y totalmente integrado con el discurso ciudadano y el interés público” (Denhardt y Denhardt, 2000, 550).

El modelo del NSP aborda la administración pública desde el punto de vista de la teoría democrática, basado en la noción de una ciudadanía activa e involucrada. Los ciudadanos miran más allá del interés propio limitado al interés público más amplio y el papel de los funcionarios públicos es facilitar oportunidades para fortalecer la participación ciudadana en la búsqueda de soluciones a los problemas sociales. Los administradores públicos deben adquirir habilidades que van más allá de la capacidad de controlar o dirigir a la sociedad en la búsqueda de soluciones políticas para centrarse más en la intermediación, la negociación y la resolución de problemas complejos en asociación con los ciudadanos. “Al tratar de abordar las necesidades sociales más amplias y desarrollar soluciones que sean consistentes con el interés público, los gobiernos deberán ser abiertos y accesibles, responsables y receptivos, y operar para servir a los ciudadanos” (Robinson, 2015, 10).

En este contexto, el surgimiento de nuevas perspectivas como el NSP, requieren del desarrollo de nacientes modelos metodológicos de análisis y evaluación de la administración pública, que permitan conocer hasta qué punto los nuevos modelos de gestión pública cumplen los objetivos para los que fueron diseñados (Pereira y Jaráiz, 2015, 74). En los países de reciente industrialización, el NSP puede ser un detonante de mejores servicios públicos con calidad, suficientes, efectivos y necesarios para los ciudadanos en sus comunidades con un enfoque de interés público

Los siete principios del Nuevo Servicio Público

El paradigma del NSP es una corriente de pensamiento que se consolida en los década de 2000 y que se mostró desde sus inicios muy crítica a la NGP que era la corriente dominante en aquel momento en el seno de las administraciones públicas. La obra de Denhardt y Denhardt (2000 y 2003) supuso un punto de inflexión dentro de esta corriente y el inicio de un importante número de trabajos posteriores. Ramió (2001) se refiere a ambos paradigmas como paradigma “neoempresarial” en clara alusión a la NGP y paradigma “neo público” en evidente alusión al NSP, percibiendo entre ambas corrientes una gran asimetría.

El NSP puede catalogarse como una nueva corriente teórica, principalmente de estilo neopúblico, en las que se exponen una serie de postulados que deben orientar la gestión de los asuntos públicos. De ahí su especial interés por superar los argumentos mercantilistas, propios de la NGP, que han impregnado el ámbito académico y la práctica político-administrativa en los últimos tiempos. Sin embargo, este nuevo paradigma se distingue también por ser más bien normativo que instrumental, por navegar en la esfera de los principios y los valores, así como por realizar aportaciones prácticas que puedan llegar a materializarse de manera visible por parte de los políticos y gestores público

Tabla. 2.
Principios del Nuevo Servicio Público

Principios	Descripción
• Servir, en lugar de dirigir	Cada vez más es importante el papel del servidor público para ayudar a los ciudadanos a articular y satisfacer sus intereses compartidos, en lugar de intentar controlar o dirigir a la sociedad en nuevas direcciones
• El interés público es el objetivo, no el subproducto	Los administradores públicos deben contribuir a la construcción de una noción compartida del interés público. El objetivo no es encontrar soluciones rápidas impulsadas por elecciones individuales. Más bien, es la creación de intereses y responsabilidades compartidas.
• Piensa estratégicamente, actúa democráticamente	Las políticas y los programas que satisfacen las necesidades del público pueden ser más efectivos logrado ser responsables a través de esfuerzos colectivos y procesos colaborativos en forma democrática.
• Servir a los ciudadanos, no al cliente	Los servidores públicos no se limitan a responder a las demandas de "clientes", pero hay que enfocarse en construir relaciones de confianza y colaboración con y entre los ciudadanos. Los resultados del interés público son un diálogo sobre valores compartidos, en lugar de la agregación de los intereses individuales.
• La rendición de cuentas no es simple	Los servidores públicos deben estar atentos más que al mercado; también deben asistir a la ley estatutaria y constitucional, comunidad de valores, normas políticas, estándares profesionales, así como a los intereses ciudadanos.
• Valorar a las personas, no solo a la productividad	Organismos públicos y las redes en las que participan tienen más probabilidades de éxito a largo plazo, si se operan a través de procesos de colaboración y liderazgo basado en el respeto a todas las personas.
• Valor Público y Nuevo Servicio Público	Valorar la ciudadanía y el servicio público por encima del espíritu empresarial. El interés público es mejor promovido por los servidores públicos y ciudadanos comprometidos en hacer contribuciones a la sociedad, en lugar de gerentes empresariales que actúan como si fuera su dinero público.

Fuente: elaboración propia con base de: Robert B. Denhardt and Janet Vinzant Denhardt, “The New Public Service: Serving Rather Than Steering”, *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 6 (Nov. - Dec., 2000): 553-557 y Denhardt, Janet V. and Denhardt, Robert B. *The new public service: serving, not steering*, New York, M. E. Sharpe, Inc., 2010.

Un axioma del NSP, según Denhardt y Denhardt (2010) el gobierno no debe funcionar como un negocio, debe actuar como una democracia. En cualquier país y en el mundo, tanto los servidores públicos elegidos como los designados están actuando sobre este principio y expresan un compromiso renovado a ideales tales como el interés público, el proceso de gobierno y ampliar la participación ciudadanía democrática. Como resultado, “están aprendiendo nuevas habilidades y competencias en el desarrollo e implementación de políticas, reconociendo y aceptando la complejidad de los desafíos que enfrentan, y tratar a sus compañeros servidores públicos y ciudadanos con renovada dignidad y respeto. Los servidores públicos deben sentirse más valorados y estimados con este sentido de servicio y comunidad. En el proceso, los servidores públicos también se están reconectando con los ciudadanos” (:3).

III. Análisis comparativo de diez variables en ambas obras

En contraste con los modelos dominantes de la tradicional APP o la gerencial NGP, los cuales ya fueron descritos con anterioridad, Denhardt, y Denhardt (2000, 2010 y 2015) sugieren una alternativa, el NSP (ver Tabla 3), que también ya fue descrita. Estos autores encuentran diez variables que permiten realizar el análisis comparativo por cada una de ellas.

Tabla 3.

Comparación de perspectivas de la Nueva Gerencia Pública y el Nuevo Servicio Público

Variables	Nueva Gerencia Pública	Nuevo Servicio Público
1. Cimientos teóricos y epistemológicos	Teoría económica, más diálogo sofisticado basado en el positivismo de las Ciencias Sociales	Teoría democrática, enfoques variados para conocimiento incluyendo positivo, interpretativo y crítico
2. La racionalidad imperante y modelos de comportamiento humano	Racionalidad técnica y económica “hombre económico”, o “la decisión egoísta fabricada”	Estratégico o racionalidad formal, múltiples pruebas de racionalidad (política, económica, y organizacional)
3. Concepción del interés público	El interés público representa la agregación de intereses individuales	El interés público es el resultado de un dialogo sobre valores compartidos
4. Quienes son los receptores públicos	Clientes y electores	Ciudadanos
5. Rol del gobierno	Dirección (actuando como un catalizador para desencadenar las fuerzas del mercado)	Servir (negociar y la intermediación de intereses entre los ciudadanos y grupos comunitarios, creando valores compartidos)
6. Mecanismos para lograr los objetivos políticos	Creando mecanismos y estructuras de incentivos para lograr los objetivos de la política a través de agencias privadas y sin fines de lucro	Creación de coaliciones públicas, sin fines de lucro y agencias privadas para reunirse de mutuo acuerdo según las necesidades
7. Acercarse a la responsabilidad	Jerárquico -Impulsado por el mercado— la acumulación de intereses propios resultará en resultados deseados por amplios grupos de ciudadanos (o clientes)	Multifacético—Público, los servidores deben asistir a la ley, comunidad valores, normas, políticas, estándares profesionales, e intereses ciudadanos

8. Discrecionalidad administrativa	Amplia latitud para encontrarse objetivos empresariales	Se necesita discreción, pero limitada y responsable
9. Organización asumida como estructura	Organizaciones públicas descentralizadas con control primario quedando dentro de la agencia	Estructuras colaborativas con liderazgo compartido internamente y externamente
10. Aspecto motivacional base de los servidores públicos	Espíritu emprendedor, deseo ideológico para reducir el tamaño de gobierno	Servicio público, deseo de contribuir a la sociedad

Fuente: Adaptado de: Denhardt, Janet V. and Denhardt, Robert B. *The new public service: serving, not steering*, New York, M. E. Sharpe, Inc., 2010.

En primer lugar, se establecen las diferencias en los cimientos teóricos y epistemológicos. La NGP tiene dos basamentos teóricos. El primero, es que está claramente vinculado a la perspectiva racionalista y, especialmente la teoría de la elección pública. La teoría de la agencia se ocupa de la relación entre los principales y agentes. La “agencia” se refiere a una situación en la que un individuo (el agente) actúa en nombre de otro (el principal). (Denhardt y Denhardt, 2010). La segunda justificación intelectual sugiere que la NGP está profundamente enraizada en el “gerencialismo” o “neogerencialismo”. En la visión gerencialista, el éxito empresarial y del sector público depende de la productividad de los gerentes. Pollitt ha descrito el “gerencialismo” como la creencia de que el camino hacia el progreso social es a través de una mayor productividad. La productividad será mejorada por la disciplina impuesta por los gerentes orientada hacia una mayor eficiencia y productividad, y para desempeñar este importante papel, a los gerentes se les debe dar la “libertad para administrar” o incluso el “derecho a administrar” (Pollitt, 1990: 3).

Mientras que en el NSP, el cimiento epistemológico es la teoría democrática en la historia de la Administración Pública existen dos antecedentes relevantes que difundieron la relación entre democracia y el servicio público. El primero fue Paul Appleby con sus obras pioneras (1945 y 1949) establecía la necesidad de promover el interés público en los servicios públicos como una forma de democracia. El segundo, Mosher con su obra *Democracia y Servicio Público* (1968) donde expuso sus preocupaciones en la prestación de los servicios públicos para reafirmar la necesidad de una forma democrática. Adicionalmente, Denhardt y Denhardt (2000) se centrarán en recursos más contemporáneos del NSP, que incluyen: 1) las teorías de democracia ciudadanía; 2) los modelos de comunidad y sociedad civil; y 3) el humanismo organizacional y teoría del discurso.

La segunda variable es la racionalidad y los modelos de comportamiento humano. En la NGP la racionalidad económica supone el “hombre económico” y la eficiencia como valor esencial en los asuntos públicos. No cabe duda que la racionalidad económica permite describir una buena parte de los fenómenos administrativos, pero su descripción está limitada en supuestos “económicos” que no permiten comprender la complejidad de los asuntos públicos. Mientras que en el NSP la racionalidad es múltiple con pruebas de racionalidad (política, económica y organizacional) que suponen un mejor entendimiento de la prestación de los servicios públicos, no solo desde la eficiencia misma, sino también de otros valores como la equidad social, la justicia social y la democracia. No solo los valores “económicos” son suficientes en un mejor entendimiento de la prestación de los servicios públicos, no solo desde la eficiencia misma, sino también de otros valores como la equidad social, la justicia social y la democracia. No solo los valores “económicos” son suficientes en una sociedad desigual, por ello, valores de interés público permiten una propensión hacia la igualdad de derechos ciudadanos.

La tercera variables es la concepción del interés público. En la NGP el interés público es visto como una agregación de “intereses individuales” con las bases teóricas del modelo de elección pública. La agregación de los “intereses individuales” conforman el “interés público” según la NGP. La NGP se basa en la noción de que el gobierno debería crear escenarios de elección similares al mercado en los que los individuos, como clientes, puedan tomar decisiones basadas en su propio interés. “A medida que empezamos a pensar en los ciudadanos como análogo a los clientes, y el gobierno como análogo a un mercado, la necesidad de hablar o actuar sobre el “interés público” desaparece en gran medida”. (Denhardt y Denhardt, 2000: 555).

En contraste con el NSP el interés público es resultado de un diálogo sobre valores compartidos entre el gobierno y la comunidad. La creación de valor público es producto de una gobernanza participativa entre actores gubernamentales, privados y de la sociedad civil. El NSP rechaza las opiniones del interés público implícita tanto en la vieja APP como en la NGP. De hecho, es el rechazo de esas perspectivas una característica definitoria del NSP. “Se afirma que los servidores públicos tienen una función central y papel relevante en ayudar a los ciudadanos a articular el interés público. Al mismo tiempo, que los valores compartidos y los intereses colectivos de los ciudadanos deben guiar el comportamiento y toma de decisiones de los administradores públicos” (Denhardt y Denhardt, 2000: 555).

En la cuarta variable se contrastan el papel de los receptores públicos. En la *Reinvención del Gobierno* que forma parte de la NGP, los beneficiarios públicos son “clientes” o “consumidores”. El supuesto se sostiene bajo el argumento de que el gobierno debe

tener un espíritu empresarial por lo que debe identificar a los clientes en lugar de ciudadanos con plenos derechos. Esta visión de los ciudadanos como consumidores es ciertamente consistente con la opinión de que el gobierno refleja en última instancia los intereses propios acumulados de individuos en gran parte desconectados y que maximizan la utilidad.

Por su parte, el NSP establece que todos los servicios públicos están destinados a los ciudadanos, los cuales tienen derechos y obligaciones, por lo que no pueden arrebatar su condición ciudadana. Los ciudadanos por el hecho de serlo tienen derechos constitucionales y derechos humanos que no pueden reducirse a la condición de “clientes”. El NSP reconoce que aquellos que interactúan con el gobierno no son simplemente clientes sino ciudadanos. Por supuesto, también somos sujetos de gobierno: obligado a pagar impuestos, respetar los reglamentos y obedecer las leyes. Lo más importante, es que somos ciudadanos.

La quinta variable es el rol del gobierno. Abundaremos más adelante en esta variable. En la NGP lo relevante es la dirección con el fin de que el gobierno actúe como un catalizador para desencadenar las fuerzas del mercado. Mientras que en el NSP el objetivo es servir buscando tener un papel de negociador entre los intereses de los ciudadanos y grupos comunitarios, creando valores compartidos. La distancia entre “dirigir” y “servir” es enorme en sus fines, medios y desempeño, pero destaca el papel de los servidores públicos con una “visión directiva” a una “visión integrativa” de la administración pública.

La sexta variable corresponde a los mecanismos para lograr los objetivos políticos. En la NGP el modelo de mercado supone la creación de mecanismos y estructuras de incentivos en la mayoría de los casos económicos, para lograr los objetivos de la política

a través de agencias privadas y sin fines de lucro. Mientras que en el NSP, se utiliza la creación de coaliciones públicas, sin fines de lucro y agencias privadas para reunirse de mutuo acuerdo según las necesidades sociales es mediante el modelo de redes, donde diversas organizaciones de la sociedad civil pueden ser co gestoras y co productoras de los servicios públicos junto con el gobierno.

La séptima variable tiene que ver con la importancia de la rendición de cuentas (*accountability*) que se asumen de manera diferente en estos dos obras. En la NGP el modelo es jerárquico- impulsado por el mercado— la acumulación de intereses propios resultará en resultados deseados por amplios grupos de clientes, que suponen un gobierno empresarial que solo necesita ser responsable, pero no rendir cuentas de forma plena. En la NSP, el supuesto es que la burocracia tradicional era ineficaz porque mide y controla las entradas en lugar de los resultados. Osborne y Gaebler (1992) argumentan que la respuesta es mirar el modelo de negocio: “Las organizaciones privadas se enfocan en los resultados porque se irán a la quiebra si los números clave se vuelven negativos” (139). La suposición es que el modelo de negocio y de mercado es superior y debe ser emulado en el sector público tiene implicaciones en la rendición de cuentas, ya que solo se cumplen con los estándares de desempeño para producir resultados.

Por su parte, en el NSP el modelo es multifacético, ya que los servidores deben asistir a la ley, a la comunidad, los valores, normas políticas, estándares profesionales, e intereses ciudadanos para rendir cuentas de sus acciones y de su manejo de los recursos públicos. La rendición de cuentas en el NSP es multifacética y simplifica artificialmente la cuestión de la rendición de cuentas de varias maneras.

La privatización y los intentos de imitar lo privado, reducir el alcance de la rendición de cuentas y poner el foco en cumplir estándares y satisfacción de los clientes, no reflejan los múltiples, canales superpuestos de rendición de cuentas en el sector público porque los estándares en el sector privado son simplemente menos estrictos (Mulgan 2000). Las empresas privadas son invariablemente y principalmente responsables de producir una ganancia, el sector público debe prestar más atención al proceso y la política en la rendición de cuentas.

La octava variable, el tema de la discrecionalidad administrativa. En la NGP la discrecionalidad es amplia por buscar objetivos empresariales y de mercado que los gerentes deben encontrar para la dirección pública no tanto para la prestación de servicios públicos. En cambio en el NSP se necesita discreción, pero limitada y responsable para alcanzar los intereses públicos, además que el liderazgo para atender los asuntos públicos requiere de formas colaborativas y participativas con los demás actores políticos y sociales. La discrecionalidad se disminuye porque supone una mayor rendición de cuentas.

La novena variable se refiere a la forma de organización asumida como estructura. En la NGP el modelo es descentralizado con organizaciones públicas con control primario quedando dentro de la agencia, con la idea de permitir a los “gerentes que gerencien”. Uno de los mayores problemas en la aplicación de las políticas de la NGP, fue que debido a la separación de las estructuras directivas con las estructuras ejecutoras, se perdió el control y la dirección de los asuntos prioritarios de los gobiernos. En tanto, en la NSP se requieren estructuras colaborativas con liderazgo compartido internamente y externamente. En el NSP el administrador público de hoy y del mañana, tendrá

que desarrollar una comprensión diferente de liderazgo que el asociado a la antigua APP o la NGP. El liderazgo tendrá que ser dramáticamente reconceptualizado en el mundo complejo actual.

Por último, la décima variable destaca el aspecto motivacional en los servidores públicos. En la NGP se encuentra contemplado el espíritu emprendedor, deseo ideológico para reducir el tamaño de gobierno. Por ejemplo, en la *Reinvención del Gobierno* se reconoce que la privatización es *una* respuesta, no *la* respuesta. Debido a que la privatización no es *la* solución. “La privatización es simplemente un punto de partida erróneo a la hora de analizar el papel del gobierno. Se puede contratar servicios fuera de la administración oficial o transferirlos al sector privado. Pero no se puede hacer lo mismo con la *gestión de gobierno*”. (Osborne y Gaebler, 1994: 82). Aunque de forma discursiva en los hechos la NGP impulsó todas las formas posibles de privatización con el fin de disminuir el tamaño del gobierno.

Mientras que en el NSP, de acuerdo con Denhardt y Denhardt (2015) se reconoce explícitamente que los administradores públicos no son los dueños de negocios de sus agencias y programas públicos. En consecuencia, la mentalidad de los servidores públicos es que los programas públicos y los recursos públicos no les pertenecen. Más bien, los administradores públicos han aceptado la responsabilidad de servir a los ciudadanos siendo administradores de los recursos públicos (Kass, 1990), conservando las organizaciones públicas, facilitadores de ciudadanía y diálogo democrático (Box, 1998; Chapin y Denhardt, 1995; King y Stivers, 1998), y catalizadores para la participación comunitaria (Denhardt y Gray, 1998). Esto era una perspectiva diferente desde la del propietario de un negocio centrado en el beneficio y la

eficiencia. “(...) el Nuevo Servicio Público sugiere que los administradores públicos no solo deben compartir el poder, trabajar a través de las personas y negociar soluciones, sino también deben reconceptualizar su papel en el proceso de gobernanza como participantes responsables, no emprendedores (Denhardt y Denhardt, 2010: 60).

En la postura de Pereira y Jaráiz (2015) la cual compartimos, es necesario abandonar los modelos orientados al mercado y al ámbito privado, su énfasis en los consumidores en lugar de los ciudadanos y su glorificación de la gestión empresarial. Por ello, es necesario la construcción de una teoría política fundamentada en la idea de que el interés público puede ser alcanzado por un dialogo comunitario entre gobierno y ciudadanos (DeLeon y Denhardt, 2000, 96). En consecuencia, defender una concepción fundamentada en la premisa de que “la democracia significa que cada ciudadano tiene un ticket de admisión para algunas de las arenas donde se toman las decisiones políticas. No todos los ciudadanos tienen la misma influencia (...), pero todo el mundo tiene el derecho a intervenir en el discurso político” (DeLeon y DeLeon, 2002: 230).

En el NSP el gobierno juega un papel crítico como convocante, asegurando el acceso y la participación de los ciudadanos. De acuerdo a Warner y Hefetz, (2008, 155) la capacidad del gobierno es crucial, tanto para gestionar los mercados como para apoyar el debate democrático (Sclar, 2000). No obstante, el NSP argumenta que el gobierno es más que un negocio (Box, 1998) y debe servir a los ciudadanos, no simplemente dirigir un proceso de mercado (Denhardt y Denhardt, 2000 y 2003). En una sociedad democrática, una preocupación son los valores democráticos los cuales deben ser primordiales en los sistemas de gobierno.

Valores como la eficiencia y la productividad no debe perderse, sino que debe situarse en el contexto más amplio de la democracia, la comunidad y el interés público.

¿Dirigir o servir?

En el análisis comparativo entre los principios de las dos obras, se pueden resumir en la premisa de “remar, no dirigir” en la NGP y en “servir, no dirigir” del NSP. Aparentemente se trataría de conceptos similares -dirigir y servir- pero tienen implicaciones diferentes en la prestación de los servicios públicos y en el papel de los ciudadanos como simples receptores a cogestores y coparticipantes en la prestación de los bienes y servicios públicos.

En el sentido etimológico de la voz administración se encuentran dos significados: *ad* (hacia) y *ministrare* (servir y cuidar) por lo que la administración, en general, es servir y cuidar a los ciudadanos. En el diccionario de la Real Academia Española se menciona que la voz “servir” proviene del latín, *servíre*. Aparecen veinte interpretaciones, dentro de las cuales dos nos parecen las más adecuadas: “estar al servicio de alguien” o bien, “repartir o suministrar algún producto a un cliente” (RAE, 2023). Mientras que la palabra “dirigir” del latín *dirigere*, tiene diez significados entre los que destacan: “gobernar, regir, dar reglas para el manejo de una dependencia, empresa o pretensión” y “orientar, guiar, aconsejar a quien realiza un trabajo” (RAE, 2023).

En el campo de la administración pública está muy claro que la palabra “dirigir” es una función directiva que realizan los servidores públicos que toman decisiones, que dirigen los cursos de acción y que orientan el rumbo de sus decisiones. No obstante, que los directivos no son los únicos miembros de la

organización gubernamental, no aparecen los otros miembros que son los que ejecutan las decisiones y que en realidad son actores relevantes de la prestación de los servicios públicos. La NGP fue un paradigma de mercado donde los únicos servidores públicos relevantes eran los “gerentes”. La NGP no fue una teoría para resolver los problemas de la administración pública, sino una estrategia para resolver los problemas de manera directiva. La NGP enfatizó la descentralización, la privatización y la competencia para lograr la eficiencia y responder mejor a las demandas de los clientes.

En cambio, la voz “servir” supone que todos los servidores públicos de una organización gubernamental deben estar dispuestos a servir a los ciudadanos, a prestar o repartir un bien o servicio público, de acuerdo con la posición en que se encuentran en la organización. Si son directivos tendrán que tomar decisiones para prestar mejores servicios públicos; si son personal administrativo o técnico realizar sus actividades proporcionando los insumos necesarios para la prestación de dichos servicios; y si son personal operativo o manual están más comprometidos con proporcionar los servicios públicos. El NSP tiene este enfoque integral donde todos los miembros de la organización gubernamental contribuyen a los servicios públicos, debido a que toma en cuenta la deliberación ciudadana como centro de la prestación de servicios públicos.

Para Denhardt y Denhardt (2015, 665) está claro que:

Osborne y Gaebler, defensores de la Nueva Gerencia Pública, recomendaron que el gobierno se aleje cada vez más de la función de prestación de servicios (que ellos llaman “remar”) y, en cambio, se centre en el desarrollo de políticas (que llaman “dirección”). En el Nuevo Servicio Público, argumentamos que un papel cada vez más importante del servidor público es servir a los ciudadanos y las comunidades ayudando a los ciudadanos a articular y alcanzar sus objetivos compartidos en lugar de intentar controlar o dirigir a la sociedad en nuevas direcciones. (...). Desde nuestro punto de vista, los servidores públicos deben prestar mucha atención no solo al mercado, sino también a una larga lista de otras preocupaciones, incluidas las leyes locales, estatales y federales, las normas profesionales y el clima político, así como los valores de la comunidad y los intereses ciudadanos. (Denhardt y Denhardt, 2015, 667).

En este artículo nuestro *focus* está referido a contrastar los conceptos: dirigir o servir. Las implicaciones son relevantes y no son meras especulaciones. Resulta relevante el rol del gobierno en ambos paradigmas en la administración. Para Osborne y Gaebler (1994), tomaron de E.S. Savas (1989, 429) un promotor de la privatización en la era de Reagan su frase que se volvió clásica: “La palabra gobierno proviene de una voz griega que significa “llevar el timón”. La tarea del gobierno consiste en llevar el timón de la nave, no en remar. Prestar servicios es remar, y el gobierno no es muy bueno remando”. (Osborne y Gaebler, 1994, 55).

Bajo este principio, los gobiernos en la NGP que se centran en llevar el timón suponen dar forma a sus Estados, comunidades y naciones. Ponen en movimiento más instituciones sociales y económicas. En vez de tomar más empleados públicos, se aseguran de

que otras instituciones presten los servicios y satisfagan las necesidades de la comunidad. “Y está es otra razón por la cual nuestros líderes públicos con visión de futuro concentran hoy más su interés en catalizar y facilitar el cambio que en la prestación de servicios, pues ofrecen menos gobierno, pero más gestión de gobierno” (Osborne y Gaebler, 1994, 66). De acuerdo a esta postura, los gobiernos que se preocupan por la prestación de servicios suelen renunciar a su función de timoneles. “Mover la nave con los remos requiere personas que se concentren intensamente en una meta y actúen con eficiencia. Las organizaciones de conducción (timoneles) han de hallar los mejores métodos para alcanzar sus objetivos. Las organizaciones de producción (remeros) tienden a defender “su” método a toda costa”. (Osborne y Gaebler, 1994, 68).

Bajo este principio, los gobiernos en la NGP que se centran en llevar el timón suponen dar forma a sus Estados, comunidades y naciones. Ponen en movimiento más instituciones sociales y económicas. En vez de tomar más empleados públicos, se aseguran de que otras instituciones presten los servicios y satisfagan las necesidades de la comunidad. “Y está es otra razón por la cual nuestros líderes públicos con visión de futuro concentran hoy más su interés en catalizar y facilitar el cambio que en la prestación de servicios, pues ofrecen menos gobierno, pero más gestión de gobierno” (Osborne y Gaebler, 1994, 66). De acuerdo a esta postura, los gobiernos que se preocupan por la prestación de servicios suelen renunciar a su función de timoneles. “Mover la nave con los remos requiere personas que se concentren intensamente en una meta y actúen con eficiencia. Las organizaciones de conducción (timoneles) han de hallar los mejores métodos para

En cambio, en el NSP existe un papel cada vez más importante del servidor público de servir a los ciudadanos y las comunidades ayudándoles a articular y alcanzar sus metas compartidas en lugar de intentar controlar o dirigir a la sociedad en nuevas direcciones. Señalan que:

(...) mientras que los servidores públicos a veces “reman” al brindar un servicio directo, “dirigir” en términos de crear los parámetros y procesos de toma de decisiones y, cada vez más, su papel es el de servir a los ciudadanos y las redes de gobierno. Son responsables no solo de la prestación directa de servicios y la elaboración de normas, sino también del desarrollo de la ciudadanía y de ayudar a amplias redes de organizaciones e individuos a encontrar un terreno común para la acción pública (Denhardt y Denhardt, 2015: 670).

El primer principio del NSP sostiene: “servir en lugar de dirigir”. De acuerdo con Denhardt y Denhardt (2010) la política pública se hace cada vez más a través de la interacción de muchos grupos y organizaciones diferentes, superpuestos y a menudo compitiendo en sus intereses y jurisdicciones, así como participando en esfuerzos para cumplir objetivos individuales y colectivos a través de un diálogo abierto, proceso fluido y a menudo caótico. “Algunas de las formas en los puntos de vista de los ciudadanos pueden influir en ese proceso de construcción de políticas públicas en una moda democrática. El liderazgo es todavía necesario, de hecho, el liderazgo es más necesario que nunca” (: 45). En el NSP, el nuevo liderazgo se basa en valores y se comparte con toda la organización y la comunidad. Lo que se necesita, sin embargo, es un nuevo tipo de liderazgo democrático.

En suma, Osborne y Gaebler, defensores de la

NGP, recomendaron que el gobierno se aleje cada vez más de la función de prestación de servicios (“remar”) y, en cambio, se centre en el desarrollo de políticas (“dirección”). En el NSP, argumentamos que un papel cada vez más importante del servidor público es servir a los ciudadanos y las comunidades ayudándolos a articular y alcanzar sus objetivos compartidos en lugar de intentar controlar o dirigir a la sociedad en nuevas direcciones (Denhardt y Denhardt, 2015, 664). Las diferencias entre ambos paradigmas y sus libros representativos son contrastantes para la prestación de los servicios públicos, así como el papel de los servidores públicos en la administración pública contemporánea.

Conclusiones

En este artículo nos propusimos mediante una investigación documental utilizando el análisis comparativo como metodología de estudio comparar las diferencias y semejanzas de dos libros que son representativos de los paradigmas de la NGP y el NSP.

Primero se describieron los alcances de la NGP para enmarcarla la obra *Reinventando el Gobierno* con su decálogo de principios para instaurar un gobierno empresarial con instrumentos de mercado. Un gobierno catalizador para que las fuerzas del mercado impulsaran la prestación de servicios públicos como la privatización y la subcontratación, que se caracterizaba por enfatizar a los clientes en lugar de ciudadanos. La NGP fue un modelo de mercado para la administración pública que tenía varios supuestos que terminaron fracasando. La gerencia privada era superior a la APP; los ciudadanos son simples “clientes”; los gerentes deben gerenciar

para lograr un gobierno empresarial; el gobierno debe “dirigir” no “remar”.

Segundo, a partir de mostrar los argumentos de la (NPG) la cual es un nuevo paradigma en la administración pública, que se caracteriza: por una nueva gobernanza global; centrada en el valor público y el bien público -destacando el NSP-; los acuerdos de partes interesadas; la participación ciudadana efectiva; y el enfoque de las asociaciones. Nos centramos en el movimiento del *Nuevo Servicio Público* con sus siete principios, donde prevalece la idea de creación de valor público y prestar los servicios públicos como forma de contribuir a la democracia. La NPG como un paradigma que surge de la propuesta de Osborne (2006) fue la respuesta al fracaso de la NGP, proponiendo un modelo de cogestión, coproducción y coparticipación entre el gobierno y el sector privado, pero destacadamente con el tercer sector (organizaciones de la sociedad civil).

Tercero, realizamos el análisis comparativo identificando diez variables que sustentan los supuestos teóricos de “dirigir no remar” de D. Osborne y T. Gaebler y la de “servir no dirigir” de R. Denhart y J. Denhart, que nos permite confrontar la visión de “dirigir” como una función directiva y en manos de los “gerentes públicos”, con la de “servir” como una actividad integrativa en la que todos los miembros de la organización contribuyen a realizar servicios públicos para contribuir a la democracia. Ambas obras sugieren diferencias significativas en la organización, funcionamiento y desempeño de la administración pública contemporánea. En el supuesto de la dirección que significa actuar como un catalizador para desencadenar las fuerzas del mercado, en cambio la idea de servir como mecanismo de negociación e intermediación de intereses entre los ciudadanos y grupos comu-

nitarios, creando valores compartidos más cercanos a la democracia.

El NSP ha desafiado la visión del ciudadano como consumidor de la NGP, argumentando que la deliberación ciudadana está en el centro de la prestación de los servicios públicos. El gobierno juega un papel crítico como convocante, asegurando el acceso y la participación de los ciudadanos. La capacidad del gobierno es crucial, tanto para gestionar los mercados como para apoyar el debate democrático. El gobierno es más que un negocio y debe servir a los ciudadanos, no simplemente dirigir un proceso de mercado (Denhardt y Denhardt, 2000 y 2003).

REFERENCIAS:

- Appleby, Paul H. (1945), *Big Democracy*, Nueva York, Alfred A. Knopf, pp. 1-10.
- Appleby, Paul H. (1949), *Policy and Administration, Alabama*, University of Alabama Press.
- Aristigueta, Maria P. (1999), *Managing for Results in State Government*. Westport, CT: Quorum, 1999.
- Barzelay, Michael (1992), *Breaking through Bureaucracy*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Boston, Jonathan; John Martin; June Pallot; and Pat Walsh (1996), *Public Management: The New Zealand Model*. New York: Oxford University Press
- Box, R. C. (1998), *Citizen governance: Leading American communities into the 21st century*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- DeLeon, L. y DeLeon, P. (2002). "The democratic ethos and public management". *Administration and Society*, 34 (2), 229-50
- DeLeon, L. y Denhardt, R. (2000), "The Political Theory of Reinvention", *Public Administration Review* 60(2): 89-97.
- Della Porta, Donatella (2013), "Análisis comparativo: la investigación basada en casos frente a la investigación basada en variable", en Donatella, della Porta y Michael, Keating (eds.) *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*. Madrid, Akal.
- Denhardt y Gray, (1998), "Targeting Community Development in Orange County, Florida". *National Civic Review*, 87 (3), 227-35.
- Denhardt, Janet V. and Denhardt, Robert B. (2010), *The new public service: serving, not steering*, New York, M. E. Sharpe, Inc.
- Denhardt, Janet V. and Denhardt, Robert B. (2015), "The New Public Service Revisited", *Public Administration Review*, Vol. 75, No. 5, pp. 664-672.
- Denhardt, Robert B. and Denhardt, Janet V. (2000), "The New Public Service: Serving Rather Than Steering", *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 6, pp. 549-559.
- Denhardt, Robert B. and Denhardt, Janet V. (2003), *The New Public Service: Serving, Not Steering*, Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Dunleavy, P. and C. Hood (1994), "From Old Public Administration to New Public Management", *Public Money & Management*, vol. 14, No. 3, pp. 9-16.
- Guerrero, Omar (2004), *La Nueva Gerencia Pública. Neoliberalismo en Administración Pública*, México, Fontamara.
- Hood, Christopher (1995), "The "New Public Management", in the *Eighties*. *Accounting, Organization and Society* 20(2/3), pp. 93- 109.
- Kass, Henry. (1990), "Stewardship as Fundamental Element in Images of Public Administration". In *Images and Identities in Public Administration*, edited by H. Kass and B. Catron, 13- 30. Newbury Park, CA: Sage Publication
- Kearns, Kevin (1996), *Managing for Accountability*, San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Kettl, Donald F. (1993), *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*, Washington, DC: The Brookings Institution.
- King, Cheryl, and Camilla Stivers (1998), *Government Is Us: Public Administration in an Anti-government Era*. Thousand Oaks, CA: Sage Publication
- Kooiman, Jan (2003a), *Governing as Governance*, London: Sage
- Kooiman, Jan (2003b), "Governing as Governance", ponencia presentada en la Conferencia Internacional Gobernanza, Democracia y Bienestar Social, Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Mair, Peter (2013), "Conceptos y formación de conceptos". En Donatella, della Porta y Michael,

- Maynetz, Renate (2000), “Nuevos Desafíos de la Teoría de Governance”, en *Instituciones y Desarrollo*, España, Instituto Internacional de Gobernabilidad, No. 7.
- Maynetz, Renate (2001), “El Estado y la Sociedad Civil en la Gobernanza Moderna”, *Reforma y Democracia*, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, No. 21.
- McCourt, W. (2005), “New Public Management in Developing Countries”, in K. McLaughlin, S. P. Osborne and E. Ferlie, eds. *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, London: Routledge.
- Mosher, F. (1982), *Democracy and Public Service*, New York, NY: Oxford University Press.
- Mulgan, R. (2000), “Comparing Accountability in the public and private sectors”. *Australian Journal of Public Administration*, 1 (59), 87-98.
- Niskanen, William (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Atherton.
- Osborne, David (1993), “Reinventing Government”, *Public Productivity & Management Review*, Summer, 1993, Vol. 16, No. 4, Fiscal Pressures and Productive Solutions: Proceedings of the Fifth National Public Sector Productivity Conference (Summer, 1993), pp. 349-356.
- Osborne, David, with Peter Plastrik (1997), *Banishing Bureaucracy*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Osborne, David, y Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Osborne, David, y Ted Gaebler (1994), *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Paidós.
- Osborne, Stephen (2006), “The New Public Governance?”, *Public Management Review*, vol. 8, No. 3, pp. 377-388.
- Osborne, Stephen (edit.) (2010), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, New York, Routledge, Taylor & Francis Group.
- Ostrom, Vincent (1973), *Intellectual Crisis in American Public Administration*, Alabama, University of Alabama Press.
- Pastor Albaladejo, Gema (2013), “Nuevo Servicio Público y Participación”, XI Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración (AECPA). *La política en tiempos de incertidumbre*. Sevilla, 18-20 septiembre.
- Pereira López, María y Jaráiz Gulías, Erika (2015), “El Nuevo Servicio Público (NSP), un paradigma para la construcción de nuevos modelos metodológicos para el análisis de la administración pública”, en *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 14, núm. 2.
- Peters, Guy B. y Pierre, Jon (2005), “Por qué Ahora el Interés por la Gobernanza”, en Agustí, Cerrillo i Martínez (compilador), *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Pollitt, Christopher (1990), *Managerialism and the Public Service*, Cambridge, UK: Basil-Blackwell.
- Prats Catalá, Joan, (2005), “Modos de Gobernación de las Sociedades Globales”, en Agustí, Cerrillo i Martínez (compilador), *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ramió, C. (2001). “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelos de Estado y cultura institucional”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21, 1-28.
- Real Academia Española (2023), consultada en <https://www.rae.es/> (consultada el 13 de septiembre de 2023).
- Rhodes, R. A. W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1998), ‘Different roads to unfamiliar places: UK experience in comparative perspective’, *Australian Journal of Public Administration* 57 (4), (1998).
- Rhodes, R. A. W. (2007), “Understanding governance: Ten years on”, *Organization Studies* 28: 1243–1264.
- Robinson, Mark (2015), *From Old Public Administration to the New Public Service Implications for*

- Sánchez González, José Juan (2003), *Gestión Pública y Governance*, Toluca, IAPEM.
- Santana Rabel, Leonardo y Negrón Portillo, Mario (1995), "Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas", en *Reforma y Democracia*, N° 6, Caracas, Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, (CLAD).
- Savas, E.S. (1987), *Privatization: The key to better government*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Savas, E.S. (1987), *Privatization. La Clave para un Gobierno Mejor*. México, Gernika.
- Sclar, E.D. (2000), *You Don't Always Get What You Pay For*, A Century Foundation Book. Cornell University Press.
- Simon, Herbert A. (1957), *Administrative Behavior*, New York: Free Press.
- Taylor, Frederick W. (1923), *Scientific Management*, New York: Harper and Row, 1923.
- Warner, Mildred E., and Amir Hefetz. (2008), "Managing Markets for Public Service: The Role of Mixed Public—Private Delivery of City Services", *Public Administration Review* 68(1): 155-66.
- Weber, Max (2002), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Wilson, Woodrow (1887), "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, Volume 2 (June), pp. 197-222.

Europa Central como ideología: entre la historia y la política contemporánea

Central Europe as an ideology: between history and contemporary politics

Manuel Antonio Hernández Valdés¹

Karla Ivonne Brito Gómez²

Enviado: 27 de septiembre de 2023

Aceptado: 23 de octubre de 2023

RESUMEN: Este artículo aborda la política en Europa Central, centrándose en Hungría, Polonia, Chequia y Eslovaquia. Se destaca la diversidad cultural y política en la región como un problema clave. El propósito es analizar cómo la ideología ha fomentado la cohesión política. Se emplea un marco teórico que explora la cultura política y los valores históricos. La metodología incluye el análisis documental de fuentes primarias y secundarias. Los resultados revelan que la ideología ha sido esencial para moldear la identidad regional y resistir presiones políticas de potencias externas. En resumen, Europa Central se caracteriza por una ideología sólida que influye en su política y en la satisfacción ciudadana, permitiendo la coexistencia de culturas y valores en constante evolución.

PALABRAS CLAVE: Europa Central; Ideología; Cultura política; Identidad cultural; Cooperación regional.

ABSTRACT: This article examines politics in Central Europe, with a focus on Hungary, Poland, Czechia, and Slovakia. It highlights the region's cultural and political diversity as a key challenge. The purpose is to analyze how ideology has fostered political cohesion. A theoretical framework explores political culture and historical values. The methodology involves the documentary analysis of primary and secondary sources. The findings reveal that ideology has been crucial in shaping regional identity and resisting political pressure from external powers. In summary, Central Europe is characterized by a robust ideology that influences its politics and citizen satisfaction, allowing for the coexistence of ever-evolving cultures and values.

KEYWORDS: Central Europe; Ideology; Political Culture; Cultural Identity; Regional Cooperation

¹Egresado de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México. Correo-e de contacto: manuhvaldes@gmail.com.

²Maestra en Educación. Profesora investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México. Correo-e de contacto: kibritog@uaemex.mx.



Introducción

Desde una vista amplia el continente europeo puede simplemente separarse en *Oriente y Occidente*, marcado por los antiguos ideales de lo que fue la Guerra Fría, sin embargo, fue durante este mismo periodo que una nueva idea comenzó a luchar por su reconocimiento: un sentimiento de pertenencia no a occidente o a oriente más bien al centro, a Europa Central. A pesar de su clara connotación geográfica, debe considerarse todo menos eso (Czesław Miłosz, 1986), debe verse como un *conjunto de valores, ideales y pasado histórico* (Sadecki, 2012), que permite a un espectro poblacional entre lo que es Alemania y Rusia (Le Rider, 2011) el identificarse, o no, con ellos, una ideología.

El presente artículo tiene la función de desarrollar el concepto de *Europa central* como una ideología planteando en dos apartados: el primero analizará los procesos político-históricos que permitieron a los actuales países de Chequia, Eslovaquia, Polonia y Hungría su constitución como *Estado-nación* a la par de su identidad *regional* y sus bases ideológicas centro europeas; buscando de igual manera, dentro de estos episodios históricos, una expresión tangible del concepto ideológico centroeuropeo en las sociedades de cada país.

El segundo apartado, desarrollará el término mismo; sus características y las razones contextuales; así como antecedentes históricos y culturales, que permiten denominarlo como una ideología.

El resultado final es explicar al lector, que Europa Central existe, más que como un término de carácter geográfico, pues cuenta con la capacidad de ser voluble ante varios entendidos: le permite expandirse y contraerse en términos de identidad; también contar con un discurso de valores, ideales y, por supuesto, el pasado histórico en específico permite tomar la denominación de ideología.

Contextualización

Europa Central, una región culturalmente idealizada más que geográficamente definida, se caracteriza por valores históricos y culturales compartidos entre países como

Eslovaquia, Chequia, Hungría y Polonia. Surgió como respuesta a la falta de cohesión en una comunidad multi-étnica, buscando crear una identidad regional que se distingue de Occidente y Oriente (Miłosz, 1986; Makłowicz, 2010). A lo largo de la historia, ha evolucionado y se ha debatido sobre sus límites y términos (Halecky, 2000; Sadecki, 2012), perteneciendo al Sacro Imperio Romano Germánico después a los imperios rusos, alemanes o austrohúngaros posteriormente bajo el régimen nazi para terminar, en el periodo de posguerra colocándola tras la cortina de hierro (Halecky, 2000) y bajo el dominio de la Unión Soviética. Este último evento representó un periodo de reflexión para ser analizada como una zona intermedia con influencias culturales mixtas y valores compartidos que aún no tenían una definición o concepto propio.

Al final de la Guerra Fría, el término “Europa oriental”, cayó sobre nuestra región de estudio como una sentencia, por parte de occidente, relegándola a un sitio sin importancia; sin embargo, los recientes acontecimientos en el conflicto ruso-ucraniano subrayan la importancia geopolítica de dicha zona. Polonia se ha convertido en un aliado crucial para Estados Unidos a pesar de sus problemas de derechos humanos (Ciensky, 2022), mientras que Chequia, de manera similar, ha aumentado su presupuesto de defensa en un 60% y fortalecido la cooperación militar con E.U.A. (Duka, 2022).

Por otro lado, Hungría ha decidido pagar su consumo de gas en rublos a partir del 6 de abril de 2022, marcando nuevamente un límite con la Unión Europea (Tahan, 2022), insistiendo en preservar sus valores y creencias regionales.

Para el último trimestre de 2023 la política en la región siguió presentando paradojas, por un lado el partido eslovaco propuso, Dirección-Socialdemocracia (SMER), gana las elecciones generales en Eslovaquia partiendo de un discurso contra el socioliberalismo “impuesto desde Bruselas” el cual desde su punto de vista atenta contra los principios nacionales, alineándose cada vez más a la política y discurso de Viktor Orbán, primer ministro de

Hungría (Reuters, 2023), mientras que en Polonia el 1 de Octubre, dos semanas antes de elecciones, alrededor de un millón de personas se manifestó en la capital contra el partido conservador “Ley y Justicia” (Pis), bajo un discurso de recuperar la democracia y luchar por un gobierno “Europeo y moderno” y a voz del representante del partido de oposición, Plataforma Cívica (PO), Robert Tusk hacer que los políticos del partido en el poder se responsabilicen por sus actos, ya que “han atentado contra la ley y la Constitución” (AFP, 2023).

Estas decisiones, aparentemente contradictorias y en tensión, se basan en un fundamento común: la preservación y defensa de los valores y creencias que consideran propios de la región. Polonia se alinea con Occidente por temor a la pérdida territorial ante Rusia, mientras que Hungría y Eslovaquia optan por cooperar con Rusia para proteger su cultura y valores cristianos frente a la Unión Europea, reflejando ideologías profundamente arraigadas en la región.

Al igual que en Europa Central, donde la definición de la región se ha debatido debido a las influencias de Europa Occidental y Oriental, en América Latina, los términos como Hispanoamérica, Latinoamérica e Iberoamérica reflejan las influencias de su historia colonial de países, como España y Portugal. Estos términos se utilizan para destacar diferentes aspectos de la herencia cultural y lingüística en la región, y su elección a menudo ha sido objeto de debate y cambio a lo largo de la historia. En ambos casos, la identidad regional se ve influenciada por factores históricos, políticos y culturales complejos que desafían una definición única y precisa.

La cultura política centroeuropea

La cultura política, según Jaqueline Peschard (2016, p.12), se compone de patrones sociológicos que guían a grupos sociales hacia objetivos específicos. Estos patrones se moldean a través de las creencias, concepciones, sentimientos y evaluaciones de las personas sobre la participación social y política en su país. Con el tiempo, estos elementos influyen en el comportamiento de la

población, creando una identidad que, como se mencionó, establece un estándar de acción y forma los cimientos de una ideología. Esto da lugar a un sistema simbólico que busca preservar la identidad (Geertz, citado por Vázquez Larrea, 2011).

Tanto Peschard (2016) como Velázquez (1998) enfatizan la importancia de considerar el pasado compartido, los "hechos fundadores", como base para los ideales futuros. Esto aplica tanto a la ideología como a la cultura política, donde el componente afectivo estructura las acciones futuras. La cultura política permite a las personas expresar sus sentimientos de aceptación o rechazo hacia estos elementos.

La cultura política centroeuropea floreció en un contexto complejo, con cuatro naciones en territorios multiétnicos. A pesar de la diversidad, existía una subordinación étnica central (Smith, 2005:141). Los polacos ante rusos, alemanes y austriacos; los checos frente a estos últimos; los eslovacos con húngaros y posteriormente con austriacos hasta 1867 (Bazant, 1991). Según Anthony Smith (citado por Gibernau, 2004:126), las etnias surgen de poblaciones compartiendo mitos, historias y cultura, asociadas a territorios específicos, creando un sentido de solidaridad. Las etnias en los imperios ruso, prusiano y austrohúngaro anhelaban sus antiguos reinos, marcando pautas culturales amenazadas por las águilas imperiales.

En este contexto imperial, las instituciones políticas jugaron un papel crucial en la evolución de la cultura política regional (Peschard, 2016:25). Bajo un sistema que podríamos llamar etnocrático debido a la concentración de poder en una sola etnia, estas instituciones impusieron su influencia sobre las demás etnias, promoviendo decisiones centralizadas y adoptando el idioma de la capital como lengua franca. La dinámica de poder, resultado de las relaciones entre la autoridad y las minorías, generó una estructura política (Peschard, 2016:12). Esta estructura alienaba a las minorías hacia las figuras de autoridad y los burócratas estatales, ya que estos utilizaban el alemán, ruso o húngaro (en el caso de Eslovaquia) en lugar de los idiomas regionales, lo

que condujo a una pérdida de identidad política, obligando a la población a buscar la autonomía en la sociedad civil y la cultura, alejándose de la esfera política (Pehe, 2003).

El sentimiento de alienación, marcado por la división entre las historias culturales del dominante y el dominado, genera una falta de conexión con las figuras estatales debido a la exclusión en las decisiones políticas, que se tomaban en ciudades como Viena, Berlín, Moscú o Budapest, creando un desapego hacia las instituciones imperiales y fomenta una cultura de desafección política, donde la sociedad busca refugio y agencia en la autonomía cultural para obtener respeto, dignidad y reconocimiento de sus memorias, lengua y territorio.

Inicialmente, este sentimiento resulta en un provincialismo, donde las personas se centran en asuntos culturales y de sociedad civil dentro de su territorio histórico sin cruzar fronteras (Pehe, 2003). Sin embargo, tras los eventos de 1848, con el resurgimiento étnico y las ideologías nacionales (Bazant, 1991), esta ideología se convierte en una lucha por la autonomía y autodeterminación nacional, en contraposición a la etnocracia, surgida de una crisis identitaria (Ricoeur, 1989: 281). Los grupos étnicos dentro de estos imperios necesitan identificarse con algo, lo que lleva a la creación de "imágenes" e ideales que promueven la cohesión y la participación. Esto surge del contexto institucional y del sentimiento de incapacidad política, dando lugar a la necesidad de autonomía cultural y autogobierno basados en el pasado y la búsqueda de autonomía regional en el futuro (Althusser, citado por Eagleton, 2005, p.41).

La formación de la ideología se basa en símbolos arraigados en el pasado compartido (Velázquez Mejía, 1998, p. 11). En esta etapa inicial, los checos y eslovacos se vuelcan hacia la Gran Moravia, los polacos a la mancomunidad Polonia-Lituania y los húngaros a Hungría. Los ideales emergen del análisis de la cultura política, destacando la autonomía y autogobierno (Pehe, 2003). Esto se traduce en demandas constantes de autonomía cultural y regional, luchando contra el control externo de sus tierras históricas (Smith, 1979:3). Los discursos cultu-

rales, ricos en simbolismo, se expresan a través de la retórica oral y escrita, manifestándose en obras literarias y protestas por la autodeterminación y el uso de su lengua (Geertz, citado por Vázquez Larrea, 2011). Esta resistencia cultural perdura ante influencias y políticas de la Unión Europea y Rusia.

El discurso de artistas, intelectuales y la sociedad civil no solo expresa ideología y retórica con principios, valores e ideales compartidos, sino que también refleja una cultura política arraigada en el pasado común (Velázquez Mejía, 1998:11). Esto se manifiesta en actitudes, acciones y palabras. Además, este discurso comunica una estructura basada en conocimientos, sentimientos y evaluaciones a los observadores externos (Peschard, 2016, p.26).

Basándonos en lo anterior, la ideología, como discurso unificador, se compone de antecedentes históricos que se detallarán más adelante, junto con los principios, valores y aspiraciones que conforman su cultura política característica. Estos elementos constituyen el símbolo de Europa Central y la convierten en el "guardián de la identidad" (Erikson, citado por Ricoeur, 1989, p.279).

En el siguiente apartado, se explorarán los antecedentes históricos de la región para explicar las raíces de su cultura política. Luego, se analizará el concepto de Europa Central, incluyendo su identidad, ideales, valores y aspiraciones.

Paradojas Ideológicas

Como se ha señalado Europa Central se encuentra en una paradoja geopolítica marcada por una identidad histórica arraigada y una tensión creciente con la Unión Europea (UE). Tras la caída de la cortina de hierro, estos países, conocidos como el Grupo Visegrad (V4), abrazaron su identidad nacional y regional (Shishelina, 2016). Sin embargo, esta identidad compartida ha sido desafiada por una serie de factores. Por un lado, la cooperación en el V4 ha fomentado la colaboración política y cultural entre Chequia, Eslovaquia, Polonia y Hungría. Su deseo de integración europea se basa en una historia común compartida. Incluso se les consideraba guardianes de los "verdaderos valores europeos", como menciona

Czyżewski (1990, citado por Sadecki, 2012) Pero esta percepción cambió debido a la crisis de migración y conflictos como el ruso-ucraniano.

La herencia soviética, como menciona Jan Bazant (2001), dejó una marca en el ejercicio de la política, aunado a ello la corrupción persiste en algunos países. Las diferencias geográficas también influyen; Polonia, con barreras complejas con Rusia, ha desplegado fuerzas en sus fronteras durante la crisis de Crimea en 2015 (Kremlin Watch Team ,2017), mientras que Eslovaquia y Chequia tienen fronteras más seguras.

Hungría, preocupada por los desafíos en los Balcanes por la llegada de migrantes, cerró sus fronteras en 2016 (Cuprik,2017). La UE impuso cuotas de migración, lo que chocó con la preservación de la cultura y la cohesión regional de Europa Central.

Esta paradoja se refleja en el giro hacia Rusia de algunos líderes políticos, como menciona Przybylski (2018), quienes argumentan que las cuotas de migrantes amenazan sus valores y territorios. Aunque la población mira hacia Occidente, los líderes políticos han adoptado políticas iliberales para preservar lo que llaman la "moral centroeuropea".

En resumen, Europa Central se encuentra en una encrucijada, debatiéndose entre sus valores históricos y la presión de la UE para cumplir con políticas que desafían su identidad cultural. El Grupo Visegrad (V4) les permite resistir las políticas de la UE, no sin generar tensiones internas y externas en la región.

Sobre las naciones y sus orígenes

La concepción de Estado-Nación, basada en territorio, pueblo y soberanía (Bavaresco, 2003), se origina en el Tratado de Westfalia. Su objetivo es promover la igualdad entre razas mediante instituciones que defiendan intereses ciudadanos y fomenten la cohesión a través de un "discurso integrador" (Renan, 1882). Montserrat Guibernau (2004) define nación como un grupo humano con conciencia de pertenencia a una comunidad con cultura compartida, territorio delimitado, historia y aspiraciones

conjuntas; por su parte, define Estado como una institución la cual se encarga -o al menos se espera- que lo haga de representar de manera legítima a una nación o en su defecto asegurar que las naciones que le integran tengan la posibilidad de ejercer su auto gobierno y el tener cierto grado de autonomía. A pesar de que el proceso para la creación de cualquiera de los tres es complicado (territorio, pueblo y soberanía), no puede uno prescindir del otro.

Para autores como Benedict Anderson (2016) o Ernest Renan (1882), este proceso consiste inicialmente en crear la cohesión de un grupo de individuos mediante un elemento que les permita sentir identidad y, por lo tanto, participación. Este en primera instancia, según ambos autores, consiste en el elemento religioso, ya que la concepción divina permitía a los individuos una unión "más allá de la raza" (Renan,1882, p.5), utilizando herramientas como el lenguaje y el discurso de lo divino como elementos de identidad; posteriormente, tras los periodos de reforma y la expansión del uso de las lenguas vernáculos se dará paso al discurso del designio "divino" como herramienta de transición y legitimidad a los reinos "dinásticos".

Los reinos dinásticos (Anderson, 2016) utilizarán la figura de la personalidad para unir bajo su manto a múltiples grupos étnicos. Después de un periodo de unidad, creará lo que se conoce actualmente como naciones, grupos sociales que han logrado crear símbolos de cohesión propios (no necesariamente dinásticos pero basados en las experiencias históricas de las dos etapas anteriores para acentuar sus rasgos culturales, históricos e identitarios). Buscando como objetivo final, el tener una representación "legítima" mediante un Estado (Guibernau, 2004).

En las siguientes páginas se detallará el proceso histórico y social que llevaron los países miembros de Europa Central, no solo para constituirse como naciones dentro de un estado como lo fueron los Imperios a los que estaban incorporados; sino que posteriormente también a su institución como Estados, y cómo esa lucha asentó los principios y valores de la ideología.

La identidad nacional en las tierras checas

La formación de la identidad nacional en los territorios de Bohemia, Moravia y Silesia, actualmente Chequia, ha sido un proceso complejo y multifacético que ha atravesado siglos de evolución histórica. A través de diversos eventos y elementos, esta identidad se ha ido forjando y consolidando a lo largo del tiempo. En este análisis, exploraremos las principales etapas y factores que han contribuido a la estructuración de la identidad checa y por lo tanto a su sentido de pertenencia para con la región de Europa Central.

Los cimientos de la identidad bajo los reyes Přemysl (Siglos IX - X)

La historia de la identidad checa comienza con la dinastía de los reyes Přemysl, una familia local que desempeñó un papel fundamental en la unificación de lo que entonces eran las “Tierras Checas”. Esta dinastía reunió, después de la caída de la Gran Moravia³, bajo su nombre los territorios de Bohemia y Moravia lo que marcó un hito importante en la creación de una identidad común, una figura fundadora (Bakke, 1999). La consolidación de estas tierras bajo la imagen de los reyes Přemysl fue el primer paso hacia la formación de una identidad⁴ colectiva. A diferencia de otras regiones, en las Tierras Checas, esta unificación no fue llevada a cabo por una figura extranjera, lo que permitió la creación de un “centro de identidad” arraigado en lo local (Bazant, 1991) elemento que, como veremos posteriormente comparte con Polonia y Hungría.

La llegada del cristianismo y el ducado de Bohemia⁵ (Siglos X - XI)

Un elemento crucial dentro de la estructuración identitaria de los miembros de Europa Central es la comunión entre la figura fundadora y la religión. Las Tierras Checas tomaron un giro crucial al decidir convertirse al cristianismo y someterse a la soberanía alemana, lo que marcó el inicio del Ducado de Bohemia (Bakke, 1999). En los siglos X y XI, la creación de obispados en las Tierras Checas contribuyó al sentido de pertenencia a una comunidad religiosa. La canonización de santos locales, como Václav, un rey mártir checo de la dinastía Přemysl, proporcionó una narrativa histórica que vinculaba a los checos con lo divino (Bazant, 1991) solidificando el sentido de pertenencia a la par del discurso del santo nacional, perteneciente a una la dinastía fundadora, de tal suerte que para el siglo XII en obras como el *Civitate Dei*, guardada en la Biblioteca de San Vito en Praga, se puede ver a la población (Boemienses) incluida al lado de las vírgenes y confesores (Květ, 1964, p.15).

La iglesia desempeñó un papel fundamental en el proceso identitario contribuyendo a la creación de un centro de unidad en relación con lo divino y los hechos fundadores del país (Anderson, 2016:31). Este enfoque religioso fortaleció la identidad de la comunidad y proporcionó un vínculo espiritual que perduraría durante siglos (Bakke, 1999). Este sentido de pertenencia religiosa y cultural se mantuvo sólido hasta que las primeras chispas de identidad lingüística surgieron con los Husitas⁶ en el siglo XV.

³Es un reino fundado a principios del siglo VII, que funcionó como base de identidad histórica para territorios como Silesia, Chequia y Eslovaquia. (Bakke, 1999).

⁴Ernest Renan, marca que, para la existencia de cohesión dentro de un grupo social, una nación, se necesita de un símbolo, un “centro de identidad”. (Renan, 1882:5)

⁵El Ducado de Bohemia fue un territorio histórico en Europa Central, con su centro en la región de Bohemia, que existió desde el siglo IX hasta el siglo XX. Durante gran parte de su historia, fue gobernado por la dinastía de los Habsburgo y, más tarde, formó parte de Checoslovaquia. Bohemia desempeñó un papel significativo en la historia europea y checa. (Bakke, 1999).

⁶Las Guerras Husitas, un levantamiento liderado por Jan Hus en Bohemia en 1440, buscó reformar el sistema eclesiástico en lugar de una revolución. Las reformas incluyeron el voto de pobreza de la iglesia, la eucaristía en pan y vino, la libertad de predicar en checo y la expiación de pecados sin distinción de clase (Bakke, 1999).

La época dorada (Siglo XIV)

El siglo XIV marcó un período de gran esplendor cultural y político en las Tierras Checas bajo el reinado de Karel IV⁷. Este monarca, a pesar de no ser de origen checo ni formar parte de la dinastía fundadora, al convertirse en emperador del Sacro Imperio Romano Germánico, aseguró un estatus sólido para Bohemia dentro del Imperio, obteniendo la categoría de elector⁸

Praga se convirtió por lo tanto en un centro imperial donde la fundación de la Universidad de Praga, el desarrollo del idioma checo y su gramática contribuyeron a fortalecer la identidad cultural checa (Bazant, 1991). Este período de florecimiento cultural, administrativo y legislativo contribuyó a la conformación de la identidad checa en Europa Central (Halecki, 1980, p.111).

Bajo el gobierno de los Habsburgo⁹, Fernando I consolidó las tierras checas, incluyendo Bohemia, Moravia, Silesia y Lusatia en 1526 (Bazant, 1991). A pesar de los conflictos religiosos, se mantuvo la libertad religiosa y la educación, lo que contribuyó a la identidad cultural (Bakke, 1999). El desarrollo del idioma checo, apoyado por los jesuitas, también desempeñó un papel crucial (Urban, 2001).

La narrativa histórica, promovida por autores locales, destacó las diferencias culturales con Viena, fortaleciendo la identidad checa. En los siglos XVIII y XIX reformas como la abolición de la servidumbre y la educación obligatoria, impulsaron la igualdad y la autonomía dentro del territorio (Bazant, 1991). Surgió un movimiento nacionalista que abogaba por la igualdad del idioma checo frente al alemán y la unidad de todas las tierras checas bajo un solo ministro (Bakke, 1999).

Después de la primera guerra mundial el colapso de los imperios centrales, incluido el Imperio Austrohúngaro, creó un vacío de poder en Europa Central. Esto permitió que los líderes checoslovacos aprovecharan la oportunidad para proclamar la independencia y establecer, junto con Eslovaquia, una Federación Checoslovaca con un fuerte deseo de autodeterminación, estabilidad territorial y promoción cultural. Esta independencia se marcó el 18 de octubre de 1918 en la Plaza de San Wenceslao (Bakke, 1999). La creación de Checoslovaquia se basó en ideales democráticos y la búsqueda de autonomía. Esta federación incluyó territorios diversos, como los Sudetes, habitados en su mayoría por alemanes, y regiones con población húngara, lo que reflejó la búsqueda de un equilibrio y respeto por la diversidad (Bakke, 1999).

Obstáculos y contratiempos en la formación de la identidad checa

A pesar de los logros en la consolidación de la identidad checa, este proceso enfrentó numerosos desafíos y obstáculos a lo largo de la historia. La influencia de potencias extranjeras como el Imperio Alemán y los Habsburgo ejerció una fuerza política entre los siglos XV y XIX a través de la imposición de instituciones públicas restringiendo, en algunas ocasiones, la autonomía, expresiones culturales y lingüística checa, condiciones que, si bien dificultaron, no limitaron la consolidación de la identidad nacional (Bazant, 1991). Los conflictos religiosos también se presentan como una sombra, en particular durante los siglos XVI y XVII, afectando profundamente el territorio. Debido a la Reforma protestante, bajo el gobierno de los Habsburgo se echó a andar un proceso de recatolización que impuso restricciones religiosas y culturales a la población checa. A pesar de

⁷Karel IV perteneciente a la dinastía Luxemburgo por vía paterna y a la dinastía Přemysl por vía materna, fue el primer rey de Bohemia en ser Emperador del Sacro Imperio. (Halecki, 1980: 145)

⁸Un elector dentro del Sacro Imperio Romano es un Estado que puede emitir su voto para el siguiente emperador. (Halecki, 1980) pp.103

⁹La Casa de Habsburgo fue una dinastía real europea que desempeñó un papel importante en Europa Central durante siglos, gobernando territorios como Austria y Hungría. Su influencia geopolítica y matrimonios estratégicos contribuyeron a la estabilidad y conflictos en la región.

ello, las tierras checas desarrollaron una conciencia nacional clara con un idioma en evolución, todo esto gracias a los jesuitas (Urban, 2001). La autonomía regional de antaño permitió una identidad cultural definida, y autores como Václav Hájek y su *Kronika česka* contribuyeron a forjar una narrativa histórica que marcó a Viena como un enemigo cultural palpable.

Esta lucha lingüística también se vio diezmada por la presencia del alemán, que, al ser la lengua administrativa predominante durante varios periodos de su historia, supuso un desafío para la promoción del checo como lengua nacional obligatoria (Bazant, 1991). Esta dominación lingüística extranjera obstaculizó durante ese periodo el desarrollo del checo y la identidad lingüística checa.

El uso de un lenguaje administrativo foráneo fomentó el control de tierras por parte de nobles extranjeros, lo que resultó en la pérdida de control local y la disminución de la influencia checa en la gestión de sus propios territorios (Bakke, 1999) dando como resultado represión política y restricciones a sus actividades culturales y políticas (Ingrao, 2005).

Esta clara imagen de una figura externa dominante sobre la nacional subyugada dificultó durante el siglo XIX la creación de un discurso político inclusivo y una identidad nacional compartida que abarcara a todas las naciones dentro del imperio Austrohúngaro condición que dificultó la consolidación de la identidad checa más allá de sus fronteras históricas, pero más que nada en aspectos culturales o lingüísticos, (Ingrao, 2005) de tal suerte que a partir de 1918 que obtuvo su independencia como Checoslovaquia presento tensiones étnicas en la región de los Sudetes, habitada en su mayoría por alemanes, lo cual representó un desafío para la unidad y la identidad checa.

A pesar de estos obstáculos, Chequia ha logrado desarrollar y consolidar una identidad nacional única y resistente. Estos desafíos, de hecho, contribuyeron en cierta medida a

fortalecer la determinación y el sentido de unidad de los checos en su búsqueda de autonomía y autodeterminación, y finalmente, en la creación de Checoslovaquia como una nación independiente en el siglo XX. Su narrativa histórica demuestra la resiliencia de una identidad nacional frente a influencias externas y presiones políticas y su capacidad para mantenerse arraigada en su cultura e historia compartidos con el resto de Europa Central.

Hungría, los *magyares* y los eslovacos¹⁰

La historia de Hungría y Eslovaquia es una intrincada red de conquistas, divisiones y resistencias que ha dado forma a sus identidades nacionales a lo largo de los siglos. En el siglo IX, bajo el liderazgo de Esteban I de la familia Árpád, Hungría llevó a cabo una conquista territorial que incluyó a Eslovaquia, marcando el inicio de la cristianización de la región. El latín se convirtió en la lengua oficial, lo que contribuyó a unificar a las diversas comunidades lingüísticas (Bakke, 1999). Los símbolos nacionales desempeñaron un papel esencial en la construcción de una identidad compartida entre Hungría y Eslovaquia. La cruz y la corona de Esteban I se adoptaron como emblemas nacionales, representando la fe cristiana y una historia común (Bakke, 1999; Bazant, 1991). Eslovaquia resistió la asimilación húngara manteniendo su identidad eslava a través del uso del checo como lengua administrativa (Bakke, 1999). Esta resistencia fue fundamental para su identidad dentro del Reino de Hungría.

El siglo XVI trajo agitación debido a las incursiones otomanas, dividiendo el Reino de Hungría en distintas entidades políticas, incluyendo *Alta Hungría* (Eslovaquia) bajo el control de Fernando I de Austria. Esta fragmentación permitió cierta autonomía a Eslovaquia, fortaleciendo su identidad eslava y su participación en la lucha contra los otomanos¹¹ (Bakke, 1999).

¹⁰*Magyar*, significa “húngaro” en el idioma y es la forma en la que se refiere a ellos en la mayoría de los textos académicos.

¹¹El Imperio Otomano fue una potencia que existió desde el siglo XIV hasta principios del siglo XX, con sede en Anatolia. En el siglo XVI, expandieron su imperio hacia Europa, conquistando territorios balcánicos y llegando hasta Viena en 1529, pero finalmente fueron detenidos allí. Sus incursiones marcaron un período de conflicto y rivalidad en la región (Bazant, 1991).

En el siglo XIX, Hungría avivó el nacionalismo húngaro, mientras Eslovaquia forjó su identidad a través de la resistencia cultural y lingüística. La política de magyarización en Hungría aumentó las tensiones étnicas y después de la Primera Guerra Mundial dificultó la posibilidad de crear una federación (Anderson, 2016).

A pesar de los obstáculos, ambas naciones han reafirmado su pertenencia a Europa Central a lo largo de su historia. Los símbolos nacionales compartidos y las luchas comunes han fortalecido su conciencia de su ubicación en Europa Central y la importancia de sus identidades culturales únicas.

Polonia: Forjando una Identidad Nacional en el Centro de Europa

Polonia, ha experimentado una historia rica y compleja que ha moldeado su identidad nacional. Fundada por la dinastía *Piast*, Polonia mantuvo su autonomía hasta la primera partición en 1772, marcando dos etapas clave en su desarrollo identitario. Una de estas etapas fue el éxito de la contrarreforma, que consolidó la identidad católica en Polonia. La conversión gradual de la nobleza calvinista al catolicismo, influenciada por figuras como el cardenal Stanisław Hozjusz, se convirtió en un ejemplo fundamental (Davies, 2005), sin embargo, su santo nacional (un elemento compartido por los tres países anteriores) no llegaría hasta 2014 con Juan Pablo II.

Dentro del territorio, la Iglesia católica se fortaleció como un pilar de la identidad nacional. La religión se convirtió en un factor unificador en una sociedad diversa (Davies, 2005).

Además de la influencia religiosa, la Mancomunidad Polonia-Lituania, una unión personal desde el siglo XII que abarcaba desde Vilna hasta Ucrania, desempeñó un papel crucial en la construcción de la identidad polaca. La cristianización de Lituania y medidas como Unión de Horodło¹² promovieron la cohesión entre estos territorios,

compartiendo símbolos de identidad, monarquía, parlamento, escudo de armas, moneda y política exterior (Kamiński & Korkuć, 2016).

Este período fue de gran importancia para los polacos debido a su prosperidad económica y auge agrícola, consolidándose como un bastión de la cristiandad frente al Imperio Otomano. Esta época fue conocida como la "edad de oro" debido a la estabilidad proporcionada por una monarquía controlada por el senado y la nobleza (Filonik, 2015). A pesar de la unión con Lituania, existía una conciencia étnica que los consideraba descendientes de los sármatas, mientras que a los lituanos los veían como escitas. La cultura política se basaba en una idea democrática, con una nobleza participativa en los asuntos de Estado, tolerancia hacia el protestantismo y un temor a un rey con demasiado poder, buscando limitar su autoridad para que reinara, pero no gobernara (Filonik, 2015).

Polonia en tres partes

En el siglo XVIII, Polonia se enfrentó a crecientes desafíos políticos que socavaron su identidad nacional. En 1768, Rusia ganó influencia sobre el parlamento polaco, convirtiéndola en un protectorado. En 1772, Federico II de Prusia propuso la partición del territorio con Catalina II de Rusia y María Theresa de Austria para evitar conflictos con Austria por las políticas expansionistas de Rusia cerca del Danubio (Matos Franco, 2017, p. 94).

Las tres particiones posteriores en 1772, 1793 y 1795 llevaron a la eliminación de Polonia del mapa por 123 años. Esto avivó el nacionalismo religioso, ya que la población polaca se identificaba principalmente con la Iglesia, debido a su división entre rusos, prusianos y austriacos (Kamiński & Korkuć, 2016:51). Cada región ocupada por estos imperios experimentó realidades diferentes. Galicia, en el suroeste, estuvo bajo el control

¹²Unión de Horodło, un pacto firmado en tres partes entre la nobleza polaca y los boyardos lituanos, con el fin de mantener una autonomía política, pero permitiendo un desarrollo en términos de instituciones políticas y religiosas, así como la igualdad de derechos entre ambos grupos, (Kamiński & Korkuć, 2016).

austriaco, mientras que Prusia se apoderó del oeste y Rusia del este (Matos Franco, 2017, p. 95).

La cultura política polaca se enfrentó a la represión y a la *rusificación* en la zona oriental, mientras que, en Prusia, las políticas liberales iniciales se tornaron autoritarias. Estas políticas variadas generaron divisiones dentro de la sociedad polaca y dificultaron la preservación de la identidad nacional (Davies, 2005:85).

A pesar de los obstáculos, los polacos mostraron una notable resistencia en la lucha por preservar su identidad nacional. Catalina II comenzó la anexión de territorios con la aprobación de la nobleza y mantuvo sus privilegios. En 1815, tras la liberación de Napoleón, Alejandro I otorgó autonomía a Polonia con una Constitución, lengua polaca oficial y un ejército, llamándolo el Reino de Polonia, con él como rey (Matos Franco, 2017:109,126).

Sin embargo, en 1831, un levantamiento contra el uso del ejército polaco para asuntos rusos llevó al destierro de los líderes y la pérdida de autonomía, escuelas, ejército y lengua oficial. El pueblo polaco se enfrentó a la *rusificación*, censura, un virrey ruso y presencia extranjera (Matos Franco, 2017:114,127). La cultura política se redujo, temiendo el zarismo insurrecciones y reprimiendo reformas liberales, llevando a la sumisión, autoexilio o Siberia para quienes se rebelaban.

A pesar de los desafíos, la historia polaca es un testimonio de la resistencia de una nación que luchó incansablemente por su identidad a lo largo de los siglos. La religión, la historia compartida y la determinación de su pueblo jugaron un papel fundamental en la construcción y preservación de la identidad nacional polaca en el corazón de Europa.

Primeras Reflexiones

La construcción de los estados centroeuropeos durante los periodos imperiales, parte de la descripción de Anthony D. Smith, donde el primer fundamento para la creación de una nación es la conciencia de ser una minoría *étnica* dentro de un estado con el que no se identifican (Smith, citado por Guibernau, 1991:126); buscando, mediante las activi-

dades culturales y de la sociedad civil, valores como el autogobierno, la identidad, autonomía; y en el caso de Chequia y Polonia, el poder ser identificados como una unidad no como entes separados (Smith, 1979, p.3).

Este conjunto de símbolos que se han mantenido a lo largo de los años permite que, a pesar de los cambios extrínsecos, estos se sigan reconociendo como miembros de la misma comunidad. Esto permite a su vez tener un discurso histórico del cual sostenerse para poder demandar su autonomía. En principio- como se pudo apreciar- dentro de los territorios checos y eslovacos, lo que se buscaba no era una independencia, sino el reconocimiento por parte de la figura de autoridad de la *tierra histórica* y de la libertad de poder autodeterminarse (Smith, 1979:, p.p. 3-4).

Los términos democráticos faltarían un poco en esta primera etapa, a excepción de Checoslovaquia, pero esto fue a causa de la cultura política cimentada bajo instituciones centralistas y recuerdos de las actitudes autoritarias por parte de los antiguos jefes de Estado.

Las relaciones de poder entre el dominado, las etnias y el dominante del imperio, creará una pauta autoritaria en territorios como Polonia y Hungría; quienes justifican esto a partir de su necesidad de crear cohesión de una figura lo suficientemente firme como para unir a los estados que quedaron tras la guerra y de cierto modo dar transición al sistema anterior mediante una figura local (Bazant,1991).Sin embargo, las cuatro futuras naciones sientan desde un principio los símbolos de lo que será el ideal centroeuropeo: la resistencia al poder de figuras externas mediante la expresión de los símbolos nacionales a partir de la creación cultural y científica, además del uso de la lengua, reafirmando así sus memorias y valores (Milosz, 1986, p. 102).

Esto permitirá el paso de la *nación territorial*, un aparato que se encarga de crear cohesión a través de las leyes e instituciones legales, a las *naciones culturales* las cuales se encargan de elevar las costumbres y tradiciones a reglas y leyes (Smith, 2005:137), permitiendo una cohesión más clara, pues como se ha podido apreciar, el resultado de poca participación de las autoridades para con las demandas de

las minorías resultó en estas, buscando refugio en la cultura y dándole más peso a la misma para la construcción del carácter nacional.

Una hoz sin filo y un martillo sin fuerza

El periodo de la Cortina de Hierro marcó un punto culminante en la historia de Europa Central, donde los países de Checoslovaquia, Polonia y Hungría se vieron sometidos al poder político de la Unión Soviética. A lo largo de estas décadas, estos países experimentaron una serie de cambios políticos, sociales y culturales que influyeron en su identidad y en su relación con Europa Central.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, la Unión Soviética extendió su influencia sobre estos países, imponiendo regímenes comunistas que respondían directamente a Moscú. Inicialmente, muchas de las políticas soviéticas fueron toleradas, como la redistribución de tierras y el tratamiento político de heridas históricas para obtener consenso. Sin embargo, a medida que se implementó la *Stalinización*, la población de Europa Central comenzó a percibir el control excesivo del Estado, la censura y la falta de democracia. Esto chocaba con sus valores arraigados de autodeterminación y cultura (Bazant, 1991, p. 86).

La muerte de Stalin en 1953 y el discurso de Nikita Krushev en 1956 abrieron una ventana de oportunidad para la región. Hungría y Polonia lideraron movimientos de protesta, exigiendo libertad, elecciones democráticas y la retirada de las fuerzas soviéticas. Polonia, a pesar de no tener una historia reciente de democracia, rechazó la ocupación extranjera y luchó por su soberanía, incluida la libertad religiosa. (Bazant, 1991, p. 60).

En Checoslovaquia, el peso de los trabajadores y la iglesia desempeñaron un papel crucial en la resistencia contra el régimen comunista. Los disidentes buscaron la unidad regional y los ideales de la ideología centro europea se fortalecieron con el tiempo (Bazant, 1991, p. 59).

El punto culminante de la resistencia se produjo en Hungría en 1956, cuando una manifestación pacífica se convirtió en una revolución, derrocando a un líder

estalinista y derribando una estatua de Stalin. Sin embargo, la intervención de tanques soviéticos aplastó la revuelta. A pesar de la represión, este evento demostró la creciente identidad y unidad de Europa Central (Heath, 1976).

La cultura desempeñó un papel vital en la resistencia. Los intelectuales y artistas se convirtieron en portavoces de los valores de pluralidad, cooperación regional y cultura. Autores como Milán Kundera, Václav Havel, Czesław Miłosz y György Konrad se destacaron en la promoción de estos valores.

Polonia estableció un sindicato de trabajadores: *Solidarność* “Solidaridad” que luchó por la legalidad y los derechos humanos (Bazant, 1991:68). En Checoslovaquia, estudiantes y escritores protestaron contra el dogmatismo en el arte y la filosofía. Se formaron grupos de resistencia civil redactando la Carta 77, firmada por 241 políticos e intelectuales, que defendían los derechos humanos y la libertad de expresión que después se convirtió en un grupo de resistencia civil que velaba por los derechos humanos en el país checoslovaco.

Un nuevo discurso surge el *Anti Soviético* y la cooperación entre la región quedó clara tras pláticas entre Carta 77 y Solidaridad en 1986, ambos hicieron una remembranza de lo ocurrido en Budapest en el 1956 (Bazant, 1991). La necesidad de prevalecer sobre esta diferencia ideológica, marcó una pauta clara para las tres naciones, el cambio debe de ser pacífico en contraste con la brutalidad de los tanques en el Danubio.

En la década de 1990, estos países lograron una transición pacífica hacia la democracia y la autonomía. Personalidades como Lech Walesa en Polonia, Václav Havel en Checoslovaquia y líderes similares, Árpád Göncz entre otros, en Hungría asumieron roles políticos clave. La región, con un pasado común y valores compartidos, finalmente regresó al lugar que le corresponde, el corazón de Europa.

Durante estos 40 años, la lucha por la autodeterminación y la autonomía fue constante. Los movimientos sociales en 1956, 1968 y 1989 buscaron influir en las decisiones

del gobierno y revitalizar la comunidad cultural de Europa Central que había sido suprimida por el comunismo.

En resumen, el poder político de la Unión Soviética influyó en Checoslovaquia, Polonia y Hungría, aunque hubo intentos de controlar también aspectos culturales y sociales, no pudo erradicar su identidad y valores culturales arraigados por lo que su dominio se centró en establecer regímenes políticos comunistas y asegurarse de que estos países siguieran políticas alineadas con los intereses de la Unión Soviética.

La represión política, la censura y la limitación de las libertades políticas fueron aspectos destacados de la influencia soviética en estos países, pero la resistencia, liderada por intelectuales, artistas y la sociedad civil, finalmente llevó a una transición pacífica hacia la democracia y la afirmación de su identidad como miembros de Europa Central.

“Europa Central no es un Estado, sino una cultura o un destino”

-Milan Kundera-

Europa Central

A diferencia de América Latina, los Balcanes o el Mediterráneo, la región de Europa Central no cuenta con un territorio establecido. A lo largo de los años se ha estructurado, a partir del uso y discurso de intelectuales y políticos como un espacio cultural idealizado más que como un área geográfica específica. Como nos explica el escritor Czesław Miłosz (1986), el concepto en la región es conocido y aplicado, ya sea en instituciones como la Iniciativa de Centro Europa, la Cooperación de Defensa de Europa Central o el Instituto Tecnológico de Europa Central; en trabajos de investigación de autores como Robert Makłowicz (2010) e Iván Berend (1996) y finalmente, también ha sido utilizado en discursos de políticos como el del expresidente checo Václav Klaus en 2017 o el del Primer Ministro húngaro Viktor Orbán en 2018. Pese a esto, la posibilidad de que exista una idea

generalizada del mismo, en cuanto a sus límites territoriales es prácticamente imposible; el concepto, los valores y los integrantes manejados, por ejemplo, en la Universidad Centroeuropa de Budapest, pueden no ser los mismos que apliquen para la Iniciativa de Centro Europa, en Trieste, Italia. Esta diversidad muestra la potencia del concepto pues va más allá de la noción geográfica.

La paradoja surge de la corriente histórica que se desee seguir (Sadecki, 2012). Autores como Óscar Halecki o Jacques Le Rider, establecen un vago y generalizado “espacio geográfico entre Alemania y Rusia” (2011). Empero, en términos de aplicación, existe la expansión o contracción del término, los países como Eslovaquia, Chequia, Hungría y Polonia se encuentran dentro de las delimitaciones territoriales cumpliendo con los antecedentes históricos, las bases culturales y axiológicas que se ven planteadas por Salvendy o Milán Kundera, los reinos de antaño- el pasado fundacional- y el dominio detentado por imperios en distintos periodos históricos; además de las tradiciones, las aportaciones artísticas, los sentidos de nacionalismo, libertad y familia (Halecky, 2000, p.9).

El paradigma *per se*, deja todo a la imaginación, sin importar que la acuñación del término tiene poco más de un siglo. Como cualquier otra ideología, *Europa Central* busca la creación de cohesión social (Sadecki, 2012) originado dentro de un contexto multiétnico como la Rusia Zarista, la Prusia expansionista y -los aparentemente permanentes- Habsburgo; figuras políticas que a diferencia de países como Estados Unidos, carecían de un discurso nacionalista que abarcara a todas las naciones y pueblos que los conformaban, creando un espacio donde cada grupo étnico buscó sus propios ideales y creencias (Milosz, 1986).

El primer paso para el concepto de Europa Central como ideología, fue encontrar un argumento para defenderse de otras ideas integradoras¹³, del enemigo externo de una comunidad multiétnica, con tradiciones y cultura

¹³Paul Ricoeur, parte de la ideología como un conjunto de valores y creencias, “integradoras” y describe a la confrontación de ideologías (ideas integradoras) como una de las etapas fundamentales para su estructuración. (1989: 276)

similares, que contaba con territorios indefinidos.

Las dos figuras primigenias del discurso centroeuropeo fueron la simbolización de una diferencia entre los miembros de esta región y los estatutos anacrónicos de Bizancio junto con su iglesia ortodoxa (Le Rider, 2011, p. 38), ya que el sentido de pertenencia de la región hacia el Sacro Imperio Romano y sus valores orientados hacia Roma marcaron los primeros recelos hacia el aún intangible “Oriente”. Tiempo después, tras la caída de Constantinopla en 1453 y en contra de los esfuerzos del discurso y simbolismo aplicado de Rusia como una “tercera Roma”, siguió sin conseguir el consenso ante sus hermanos eslavos del centro, más aún después de la reforma protestante (Matos Franco, 2017).

El segundo detonante, y posiblemente el más importante, se generó durante el periodo de la Ilustración, donde la Prusia de Federico II y la Austria de María Theresa y José II, marcaban una clara diferencia progresista (Le Rider, 2011:37) frente a la ilustrada, pero limitada Rusia de Catalina II. Es en este contexto que el autor Larry Wolff en su obra *Inventando Europa Oriental* (1994) nos dice que el occidente decide finalmente crear el término de Oriental como su “otra mitad”, buscando así, marcar una línea divisoria con el contexto histórico y cultural correspondiente, y entonces el poder distinguir la distancia entre el progreso y la civilización de occidente y el atraso de oriente. Ésta misma línea divisoria se retomará mediante símbolos y retórica durante el periodo de la Guerra Fría.

Partiendo de la idea de Geertz (1973) y Paul Ricoeur (1989), donde a la ideología no sólo basta con el tener símbolos y expresarlos mediante la retórica, sino que para tener una razón de ser como un elemento de integración y de cohesión social, debe de existir una "lucha de ideas integradoras".

Ésta primera lucha y la que dio pauta a los primeros proyectos de lo que después sería *Europa Central*, surgió dentro del mismo territorio histórico, al cual, en algún momento pertenecieron nuestros países protagonistas: el Sacro Imperio Romano, que después de las Guerras

Napoleónicas y el Congreso de Viena en 1815, se consagró como la Confederación Germánica (Bazant, 1991), donde el anexo de territorios como el reino de Bohemia, un reino eslavo a una denominación germana, cantaba un preludio a lo que se vería venir tiempo después. La concepción pangermanista, iniciada por la Confederación Germánica y tiempo después plasmada en el concepto de *Mitteleropa*, de Friederich Nauman, un político y pensador liberal alemán que, en 1915 presenta una idea de confederación entre las múltiples entidades dentro de las regiones que comprendían Prusia, Austria-Hungría, el Luxemburgo, Suiza y los países Bálticos (Lituania, Latvia y Estonia) (Sadecki, 2012). Este era un sistema propuesto, en el cual el *statu quo* ya se encontraba establecido en los dos imperios, una estructura donde la mayoría alemana formaba parte de las élites en ambos países, exceptuando el reino de Hungría, procurando mediante este discurso, generar cohesión y mantenerse en el poder.

La propuesta de Nauman obtuvo como réplica un proyecto marcado por autores e intelectuales como Milán Hodža, un político, periodista y futuro Primer Ministro de Checoslovaquia u Oszkár Jászi, político e historiador húngaro, quienes propusieron una Federación Democrática de Estados Centroeuropeos y una Confederación del Danubio, respectivamente, ambas propuestas daban pauta a un trabajo en conjunto, donde los estados miembro tenían autonomía, esto con la finalidad de superar las rivalidades entre los pequeños Estados y generar cooperación para poder enfrentarse mediante una integración social a los dos grandes enemigos que los flanqueaban: Prusia, la más tarde Alemania y Austria.

En estos principios, la idea tenía denominación de origen, aunque no un nombre como tal, debido al uso del término *Mitteleropa* (Europa Central en alemán) la expresión no fue bien aceptada durante sus primeros años, sin mencionar que las anexiones del Protectorado de Bohemia y Moravia (Chequia) y Polonia en 1939 (Bazant, 1991), por la Alemania Nazi, se vieron fundamentadas por ésta ideología: el pangermanismo y su supremacía por sobre las demás naciones sacando a la luz uno de los principales miedos; y se podría llamar una parte fundamental de los

valores centroeuropeos: el miedo a desaparecer, tras años de constantes luchas y amenazas de fuerzas externas, como lo menciona John Salvendy (1999).

Si bien este miedo es latente en todos los países e ideologías, el contexto y la historia de estos países deviene en su permanencia, desde Polonia con los Rusos o los Alemanes, tras sus múltiples particiones imperiales o con el pacto Molotov–Ribbentrop (Matos Franco, 2017); Chequia con la Alemania Nazi y la Austria Imperial; Eslovaquia con los Húngaros (Květ, 1964), este último, desde los Otomanos exacerbando ese miedo, tras ser recuperada por los Habsburgo en 1687 al aprovechar su mayoría étnica por sobre los territorios eslovacos y rumanos, para mantener su supremacía, mediante una *magiarización* de los ciudadanos de estas zonas.

Las pautas son claras, como cualquier otra ideología, durante los años entre guerras o después de la Segunda Guerra Mundial lo que se buscará es el promocionar valores: el nacionalismo, la religión católica y las tradiciones culturales de la región, como una manera de legitimar la existencia de un grupo étnico (Salvendy, 1999).

Es a partir de esto que las primeras semillas de una ideología integradora se habían sembrado, los principios de democracia, humanismo, la tolerancia religiosa, los aportes culturales y cooperación en la región se habían planteado (Kundera, 1984). Las bases de todo esto estaban sentadas sobre un pasado histórico, con un bienestar de antaño al cual aspirar. Los bohemios, moravos y eslovacos anhelaban los tiempos de la Gran Moravia; mientras que los polacos¹⁴, después de sus múltiples particiones (Matos Franco, 2017), soñaban con el retorno de la Mancomunidad Polonia-Lituania. Los húngaros por su parte solo buscarían afianzar y conservar los territorios recuperados de manos de los Otomanos, intento que falló durante el periodo de la Primera República de Hungría¹⁵.

Estas bases históricas mezcladas con lo anteriormente expuesto, sobre la separación de Oriente y Occidente y su prevalencia permiten estructurar las bases para una futura ideología. Velázquez Mejía en su obra, *Mythos, Utopía, Ideología: Estructura de la historia. Época romántica alemana* (1998), nos da la pauta perfecta para describir las primeras etapas de una idea integradora en crecimiento. El autor marca a la ideología como *un cuerpo de principios-valores que fundan implícitamente con Mythos-utopia*¹⁶...una visión, conceptualización de actitudes, actos y palabras (1998). Sin saberlo la población de ésta región creó el sostén de un futuro ideológico, cimentado en una cultura política particular, su principal utopía durante el periodo de posguerra fue plasmada en el aspirar a una democracia, justificado en su “mythos” de la constante lucha contra el absolutismo y la memoria imperial de ser tratados como ciudadanos de segunda; Polonia por su parte, el trauma de desaparecer del mapa durante 123 años y el maltrato bajo el yugo zarista dejó en ellos un estado de crisis y frustración buscando una identidad perdida durante décadas (Salvendy, 1999).

Estos acontecimientos sentaron las bases en términos históricos e ideales para considerar a la región como un “sistema simbólico” (Geertz citado por Vázquez Larrea, 2011), particularmente, porque se permitía crear cohesión en los países miembro, favoreciendo también en partes de Rumanía y Ucrania; de tal suerte que en la primera República Checoslovaca - proclamada en 1918- incluía zonas de Hungría, más específicamente, la región de la Alta Hungría, hogaño Eslovaquia. Es durante la década de 1980 y la necesidad de conocer lo que sucedía del otro lado de la Cortina de Hierro, que se propició el interés en el término. Revistas científicas como *Crossed Currents*, el *New York Review of Books* o *Le Débat* (Sadecki,

¹⁴Fue el primer conjunto de tribus eslavas, que se unieron bajo un nombre, comprendió los territorios de Polonia (Silesia), Chequia, Eslovaquia y Hungría durante los años 629 y 659 D.C. En Bazant, Jan, Breve Historia Política Y Social De Europa Central Y Oriental. El Colegio De México, México 1991.

¹⁵Fue en un periodo de tiempo entre 1918 y 1919 donde Hungría se vio forzada a ceder los territorios donde no eran mayoría étnica, para la creación de países como Checoslovaquia o el reino de Rumanía. En Ibid.

¹⁶El autor determina al *Mythos* como la base histórica del argumento y a la *Utopía* como las aspiraciones que tiene el conjunto. (Velázquez Mejía, 1998)

Termino con el que denomina Guido Snel a la comunidad de intelectuales que, mediante trabajos científicos y literarios, expusieron los valores, ideales y actitudes, de la retórica Centro Europea. (Snel, Guido, en Sadecki, Andrezej (2012) Discourses About Central Europe in Hungarian and Polish essayism after 1989. Budapest, Hungary. Central European University. p. 15)

2012), permitieron a los intelectuales expatriados la difusión que necesitaban y a la Comunidad Discursiva Centroeuropea el poder expresar sus ideales y nostalgias ante una realidad que no se ajustaba a sus valores. Fue durante esa dicotomía existencial, que la obra de Milán Kundera *La Tragedia de Europa Central* (1984) funcionó como una introducción para todos aquellos que buscaban asomarse por el muro y no lograban ver la totalidad que se encontraba del otro lado. Histórica y socialmente aceptable, la obra de Kundera expresa en su muy particular forma de escribir el pesar de toda la región y la primera versión del discurso Centroeuropeo al mundo.

La obra planteaba lo esperado tras la separación de la región de Occidente en 1948, describiendo la imagen de los tanques soviéticos en el territorio como un atentado a Occidente mismo, narra el malestar ante una “división geopolítica” que no concordaba con la cultura reafirmando el miedo hacia las “fronteras inseguras” e intenta recordarle al oeste que ha perdido territorio (Kundera, 1984).

Tomando a Kundera como piedra angular, otros miembros de la Comunidad Discursiva Centroeuropea, como Czesław Miłosz, György Konrád y Danilo Kiš buscaron no crear la idea del formar parte de occidente sino una figura de identidad regional: denotar la mezcla cultural, social, religiosa, la estructura de sus valores y mentalidad. (Eagleton, 2005)

Con la memoria aún fresca del resultado del chauvinismo en el periodo entre guerras y durante la Segunda Guerra Mundial, se pidió a los escritores el no exacerbar los nacionalismos locales, sino crear un ideal de cooperación supranacional que pudiera superar la crisis que algunos de sus habitantes tenían tras el constante movimiento de fronteras. Particularmente los dos primeros autores buscaron crear algo efímero en términos territoriales (Czesław, 1986) la materializaba difícilmente como una noción geográfica, una “Utopía” a la cual aspirar donde existiera cooperación y que a pesar del abandono de Occidente se haría por medio de académicos y artistas. Esto con la finalidad de sacar a la luz sus valores, el orgullo de haber aportado en su momento durante el Siglo XX, grandes maestros como Kafka, Freud, Hašek, Witkiewicz, Čapek, Stodola o Bartók, por medio de una identidad colectiva se buscaba crear cohesión dentro de las ambiguas fronteras del futuro y así poder contrarrestar su debilidad política de alguna forma.

Tabla 1.
La palabra Central en Europa Central

SÍMBOLO	IDIOMA	SIGNIFICADO
Střední	Checo	“Medio”
Közép	Húngaro	“Centro de”
Środkowa	Polaco	“Media” “Mediano”
Stredná	Eslovaco	“Medio”

Elaboración propia 2023.

La creación del símbolo¹⁸ de “Europa Central” a partir de ésta retórica¹⁹ creó múltiples clasificaciones pasando por la originaria “Mitteleropa” y fue en la Comunidad Discursiva Centroeuropea, donde términos como Europa Central Oriental, Europa Oriental Central, Europa Oriental del Sur, Europa de los Cárpatos o Danubiana, la joven Europa, entraron en discusión algunos de estos términos como lo explica Andrezej Sadecki (2012) son usualmente, sinónimos “literarios” o utilizados con algún argumento “histórico”: el referente al Danubio o a los montes Cárpatos suelen ser aspiraciones

¹⁸Geertz, la ideología como un “sistema simbólico, que integra o conserva la identidad.” (Geertz citado por Vázquez Larrea, 2011: 236)

¹⁹Paul, Ricoeur, describe a la retórica, como una forma de externar los símbolos, en este caso los argumentos discutidos por los autores de la Comunidad Discursiva constituyen la retórica, y el nombre de “Europa Central” el símbolo base de la ideología (1989:278).

austriacas (Sadecki, 2012), mientras que, el primer término de nuestra lista suele determinarlo como “lo que está más allá de Alemania”.

El segundo, suena bastante similar y aun así tiene un significado completamente diferente es utilizado por los autores polacos como Piotr S. Wandycz u Oskar Halecki haciendo alusión a sus territorios perdidos localizados en la parte de Europa denominada “del Este” (Ucrania, los Bálticos y Bielorrusia), intentando marcar también una necesaria línea donde la tierra a describir no es oriental ni tampoco es occidental, sino una zona intermedia como se verá más adelante.

Por último, el hablar de “la joven Europa”, nos dirige a las obras de historiadores como Jerzy Kłoczowski o Peter Moraw, quienes hacen referencia a la llegada del cristianismo en años posteriores (967-1001) a las otras regiones de occidente, huelga decir que, a pesar de hacer uso del pasado histórico, también se implementa como un sinónimo del objeto de estudio de este trabajo. No obstante, el término más aceptado sigue siendo *Europa Central* ya que, en palabras de los intelectuales de la década de 1980 como Kundera, Miłosz, Konrád, el aplicar la palabra "oriental" a una región con un pasado en común a la parte occidental, implicaba un reconocimiento de la separación forzosa de la región de Europa con la que ellos se identificaban. (Kundera, 1984)

El símbolo como tal era una necesidad de marcar la tangible diferencia entre sus vecinos, especialmente los rusos, el objetivo de esto era plantear una realidad donde sus valores y actitudes cotidianas daban pauta a la plausibilidad del crear una ideología (Eagleton, 2005), con la cual poder identificarse en tiempos de crisis como lo fue la Guerra Fría. Tras este escenario el aplicar a la estructura el adjetivo central (tabla 1) fue aceptado y es que, en términos de significado, planteaba la idea deseada por intelectuales y ciudadanos, el marcar no una división total entre ambas partes del continente, sino una mitad, es decir, un punto medio entre ambas culturas, una zona con una influencia clara por sus dos compañeras, que a su vez había logrado desarrollar una identidad propia, una cultura y una ideología.

Conclusiones

Para comprender las acciones y aptitudes no solo de un gobierno, sino también de una población en específico está claro que se debe de voltear hacia la cultura política que produce las acciones a estudiar. Sin embargo, cuando se trata del estudio de naciones con culturas políticas que aparentemente son diferentes, es preciso buscar más allá. En el caso específico de Europa central, donde las cuatro naciones que lo componen aparentan tener discursos disímiles a causa de la *crisis migratoria* y el conflicto de Ucrania; es la ideología y el trabajo de construirla a lo largo de los años lo que ha permitido crear cohesión dentro de esta región en específico.

El encontrar crucifijos en edificios públicos en Bavaria, bajo el discurso de formar parte de la cultura de esta región específica de Alemania (Bennhold, 2018) o ver a Sebastián Cruz canciller de Austria dialogando con el V4 sobre cómo hacer frente al plan migratorio de la Unión Europea (Visegrad Post, 2018), permite en efecto detectar una crisis dentro del sistema de la Unión y más cuando la religión que permea dentro de la mayoría de los países es distinta a la de los migrantes. Sin embargo, el declararlos una amenaza a la cultura es lo que hace pensar ¿Qué o cuál cultura?

Sin duda la de la Europa blanca y dominante, referencia a Inglaterra que tiene también una crisis de este tipo entre manos, no viaje hasta Budapest para hacer frente y es que su población no lo ha pedido así, el pasado histórico no es el suficiente para que lo haga. Por su parte tanto las regiones de Alemania del Este como de Austria cuentan con el pasado, ya sea el soviético o el de los imperios, para buscar en “el bastión de la religión” un aliado.

La importancia política recae en que al entender los patrones históricos de los participantes se pueden encontrar los hilos de los ideales y valores que motivan sus participaciones, cómo es que estos

regulan sus comportamientos electorales y cómo es que a pesar de los ideales que aparentan ser europeos, terminan por determinar un patrón diferente, quizá propio.

La reelección de Viktor Orbán en Hungría a pesar de sus políticas iliberales se ve legitimado por el frente que le hace a la Unión Europea, remarcando que no sólo Hungría sino toda Europa Central no está dispuesta a someterse nuevamente a un vasallaje.

El carácter de ideología al concepto de Europa Central permite que los ideales y valores que se encuentran en la región como la búsqueda de autonomía, la soberanía cultural y lingüística y la solidaridad cultural, tomen un carácter intercultural, donde permite que la historia de los países no se vea cerrada a su propio ambiente sino a la interacción entre todos los interesados (Betancourt, 2011, p.1), logrando así un reconocimiento de los valores en común. El intercambiar factores permite enriquecer el discurso y encaminar así a una fuerza alternativa (Betancourt, 2011:7) para crear políticas en conjunto que satisfagan los ideales que se han planteado dentro del grupo.

La importancia de la región recae de igual manera en su posibilidad y disposición de cooperar de manera autónoma y en equipo, no sólo para integrarse en un inicio a la Unión Europea, sino también en la actualidad en términos económicos.

Según el Observatorio de Complejidad Económica, los países del V4 se encuentran unos a otros en sus principales importadores o exportadores.

Es este proceso de enriquecimiento y transformación mutua que ha tenido la región, además de la convivencia con Este y Oeste; agregando a la vez que, mantener su identidad le ha permitido tener un lugar en la política europea donde a pesar de dar una apariencia de estancamiento para los modelos globalizados de occidente, en su propia perspectiva expresan una ideología donde los valores que alguna vez estuvieron en la Europa que ellos conocieron, se difuminaron durante la Guerra Fría y es ahora su deber mantenerlos y, la satisfacción en términos políticos para sus ciudadanos dependerá de lo mismo.

REFERENCIAS

- AFP (2023), "Poland Opposition Hopes for 'Breakthrough' as Anti-Govt Election Rally Draws Crowds", en <https://www.kyivpost.com/post/22202> , consultado el 03 de octubre del 2023.
- Anderson, Benedict (2016), *Comunidades Imaginarias* (Séptima ed.), México, Fondo de Cultura Económica.
- Bakke, Elisabeth (1999), *Doomed to failure? The Czechoslovak nation project and the Slovak autonomist reaction 1919–1938*, Noruega, University of Oslo.
- Bavaresco, Agemir (2003), "La crisis del estado-nación y la teoría de la soberanía en Hegel", en *Recerca: revista de pensament i anàlisi*, núm. 3, 2003, pp. 55-80.
- Bazant, Jan (1991), *Breve Historia Política Y Social De Europa Central Y Oriental* (Segunda ed.). México, El Colegio De México.
- Bazant, Jan (2001), *Breve historia de Europa Central, 1938-1993: Checoslovaquia, Polonia, Hungría, Yugoslavia y Rumania* (segunda ed.). México, El Colegio de México.
- Bennhold, Katrin (2018), "Crosses Go Up in Public Offices. It's Culture, Bavaria Says, Not Religion.", en <https://www.nytimes.com/2018/05/30/world/europe/bavaria-germany-crucifix-migrants.html> consultado el 18 de febrero del 2022.
- Betancourt, Raúl Fornet (2011), "En torno a la cuestión del concepto de cultura. Un intento de clarificación desde la perspectiva de la filosofía intercultural". En D. E. García [et. al], *Filosofía de la cultura, Reflexiones contemporáneas Horizontes y Encrucijadas*, México, Editorial Porrúa, pp. 1-10.
- Bremer, Juan José (2013), "La paz de Westfalia y su contexto histórico", en *De Westfalia a Post Westfalia: hacia un nuevo orden internacional*, México, Universidad Autónoma de México, pp. 5-30.
- Ciensi, J., & Toosi, N. (2022), "Ukraine war turns Poland into America's 'indispensable' ally", en <https://www.politico.eu/article/ukraine-war-turns-poland-from-pariah-to-indispensable-us-ally/> ,consultado el 26 de junio del 2022.
- Cuprik, Roman, (2017). "Asylum seekers avoid Slovakia", en <https://spectator.sme.sk/c/20579285/asylum-seekers-avoid-slovakia.html> consultado el 02 de Julio de 2023.
- Davies, Norman (2005), *God's Playground A History of Poland: Volume II: 1795 to the Present*, Estados Unidos, Oxford University Press.
- Duka, Juris (2022), "Czech Defence Minister Černočová and US Counterpart Discuss Strengthening Military Cooperation", en <https://brnodaily.com/2022/04/25/news/czech-defence-minister-cernochova-and-us-counterpart-discuss-strengthening-military-cooperation/> consultado el 26 de junio del 2022.
- Dyboski, R., Halecki, O., Penson, J., & Reddaway, W. (2016). *The Cambridge History of Poland*. Cambridge: University Press; Estados Unidos, Macmillan Company.
- Eagleton, Terry (2005), *Ideología Una Introducción*, España, Editorial Paidós.
- Filonik, Jakub (2015), "The Polish Nobility's "Golden Freedom": On the Ancient Roots of a Political Idea. The European Legacy", en *The European Legacy*, núm.20:7, Polonia, pp. 731-744.
- Guibernau, Montserrat (2004), "Anthony D. Smith on nations and national identity: a critical assessment", en *Nations and Nationalism*, núm. 10, enero 2004, pp. 125-141.
- Guibernau, Montserrat (2004). "Nations Without States: Political Communities in the Global Age", en *Michigan Journal of International Law*, núm. 25:4, 2004, Estados Unidos, pp. 1251-1282.

- Halecky, Oskar (2000). *Borderlands Of Western Civilization A History of East Central Europe*, Estados Unidos, Simon Publications.
- Heath, Nick (1976). "Hungary '56", libcom.org, en <https://libcom.org/library/hungary-56-nick-heath>, consultado el 16 de abril de 2023,
- Ingrao, Charles (2015). "The Dissolution of Austria-Hungary: Causes and Consequences" [Archivo de Vídeo], Center for Urban History. en https://www.youtube.com/watch?v=WQTh_c5InLI
- Kamiński, Ł., & Korkuć, M. (2016), 1050 years. A guide to the history of Poland 966-2016, Polonia, Legra Sp. z o.o.. https://issuu.com/msz.gov.pl/docs/a_guide_to_the_history_of_poland
- Kremlin Watch Team (2017), "Kremlin Influence in Visegrad Countries and Romania. Kremlin Watch Memo", en <https://europeanvalues.cz/en/kremlin-influence-in-visegrad-countries-and-romania-overview-of-the-threat-existing-countermeasures-and-recommended-next-steps/> consultado el 22 de Junio de 2022.
- Kundera, Milan (1984). "The Tragedy of Central Europe", en *The New York Review of Books*, núm. 31:7, abril 1984, Estados Unidos, pp. 1-14
- Květ, Jan (1964), *Miniaturas Checoslovacas Románicas y Góticas* (Primera ed.), México, Hermes-Bolsilibros.
- Le Rider, Jacques (2008). *Mitteleuropa as a lieu de memoire*, en *European Journal of Social Theory*, núm. 11:2, pp. 155-169.
- Matos Franco, Rainer María (2017), *Historia Mínima de Rusia* (Primera ed.), México, Colegio de México.
- Miłosz, Czesław (1986), "Central European Attitudes", en *Cross Currents*, núm.5, (1986), Estados Unidos, pp. 101-108.
- Pehe, Jiří (2003), "Czech Political Culture and Civil Society", en www.pehe.cz/prednasky/2003/czech-political-culture-and-civil-society, consultado el 24 de abril de 2023.
- Peschard, Jaqueline (2016), *Cuadernos de Divulgación La cultura política democrática* (Primera ed.), México, Instituto Nacional Electoral.
- Posts, V. A. (2020). "Visegrád - Austria summit: Confirmed entente", en <https://visegradpost.com/en/2018/06/22/visegrad-austria-summit-confirmed-entente/>, consultado el 22 de junio de 2023
- Renan, Ernest (1882), "¿Qué es una nación?", edición digital: Franco Savarino, en https://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/obrasjuridicas/oj_20140308_01.pdf, consultado el 20 de junio de 2023.
- Reuters (2023), "Pro-Russian ex-PM Fico wins Slovak election, needs allies for government", en <https://www.cnn.com/2023/10/01/pro-russian-ex-pm-fico-wins-slovak-election-needs-allies-for-government.html>, consultado el 03 de octubre de 2023.
- Ricoeur, Paul (1989). *Ideología y Utopía*, España, Gedisa.
- Sadecki, Andrzej (2012), *Discourses About Central Europe in Hungarian and Polish Essayism After 1989*, Central European University, Hungría.
- Salvendy, J. T. (1999). *The Dynamics of Prejudice in Central Europe*. *International Journal of Psychotherapy*, 4(2).
- Shishelina, Lyubov (2016), "Visegrad Group Analysis in its Anniversary Year: Not Just Summing Up the Results", en <http://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/yubileynaya-analitika-stran-vishegradskoy-gruppy-ne-tolko-po/>, consultado el 08 de Junio de 2022.
- Smith, Anthony D. (1979), *Nationalism, in the twentieth century* (Primera ed.), Estados Unidos, New York University Press.
- Smith, Anthony D. (2005), *Ethnic origins of nations* (decimocuarta ed.). Australia, Blackwell Publishing.

Somel, Selçuk Akşin (2010), *The A to the Z of the Ottoman Empire*. Estados Unidos de América, The Scarecrow Press, inc..

Stone, Daniel Z. (2001), *The Polish-Lithuanian State, 1386-1795*, Estados Unidos de América, University Of Washington Press.

The Visegrad Group (s.f.), “About the Visegrad Group”, en <http://www.visegradgroup.eu/about> consultado el 22 de junio de 2023.

Urban, Vít (2001), “El barroco checo y la recatolización”, en <http://www.radio.cz/es/rubrica/legados/el-barroco-checo-y-la-recatolizacion>, consultado el 10 de febrero de 2022.

Vázquez Larrea, Iñaki (2011), “Ideología Y Utopía: Una Perspectiva Sociológica -De Marx A Richard Rorty”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades SOCIOTAM*, núm. 21:1, México, pp. 231-245, en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=65421407011>

Velázquez Mejía, Manuel (1998), *Mitos, utopía e ideología: Estructura de la historia; época romántica alemana I. Introducciones, horizontes y búsqueda de sentido*, México, Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades Universidad Autónoma del Estado de México.

Wolff, Larry (1994), *Inventing Eastern Europe: The Map of Civilization on the Mind of the Enlightenment*. Estados Unidos, Stanford University Press.

Zgut-Przybylska, Edit (2018), “Fortifying CE Democracies” en <https://visegradinsight.eu/fortifying-ce-democracies/> , consultado el 28 de junio de 2023.

Pertinencia social de la cultura de paz desde el sistema educativo mexicano

Social relevance of peace culture since the Mexican education system

*Karla Anette González Javallois
Nazario Tola Reyes*

Recibido: 19 de julio de 2023

Aceptado: 13 de noviembre de 2023

RESUMEN

El objeto de estudio en este artículo está constituido por los medios alternos de solución de conflictos desde el enfoque educativo, que son herramientas que aplicadas correctamente, pueden ser la base para abordar, gestionar, transformar, solucionar y prevenir conflictos de cualquier índole, ya que actualmente el ser humano frente a un conflicto, tiene el reto de solucionarlo, si no sabe cómo, entonces el conflicto puede crecer en tamaño y causar más daños a personas, cosas o situaciones; los métodos de investigación aplicados, entre otros fueron el fenomenológico, histórico, teórico, hermenéutico, los hallazgos confirman que, la ausencia de habilidades en el ser humano para enfrentar conflictos le puede sumergir en más conflictos e incluso delitos, por ello confirmamos la hipótesis de la necesaria educación para la paz, estudiando los MASC desde la primaria, por lo que debe reformarse la Ley General de Educación en México para que todo ser humano tenga las habilidades para resolver conflictos como fundamento de la cultura de paz.

PALABRAS CLAVE: Educación, conflicto, MASC, solución, cultura de paz.

ABSTRACT

The object of study in this article is constituted by alternative means of conflict resolution from the educational approach, which are tools that, applied correctly, can be the basis for addressing, managing, transforming, solving and preventing conflicts of any kind. Since currently the human being faced with a conflict has the challenge of solving it, if he does not know how, then the conflict can grow in size and cause more damage to people, things or situations; The research methods applied, among others, were phenomenological, historical, theoretical, hermeneutical, the findings confirm that the absence of skills in human beings to face conflicts can immerse them in more conflicts and even crimes, therefore we confirm the hypothesis of the necessary education for peace, studying the MASC from primary school, so the General Education Law in Mexico must be reformed so that every human being has the skills to resolve conflicts as the foundation of the culture of peace.

KEYWORDS: Education, conflict, MASC, solution, culture of peace.

Pasante egresada de la Licenciatura en Medios Alternos de Solución de Conflictos que se imparte en la Facultad de Derecho de la UAEMEX.

Doctor en Derecho, catedrático de la Licenciatura en Medios Alternos de Solución de Conflictos y en la Licenciatura en Derecho dentro de la Facultad de Derecho de la UAEMEX.

Medios Alternos de Solución de Conflictos.



Introducción

Para el desarrollo de la presente investigación se realizó un breve análisis, conceptual, histórico y de normas jurídicas, teniendo como objeto de estudio el desarrollo de los Medios Alternos de Solución de Conflictos y su importancia social desde su posible abordaje en el nivel de educación básico, dado que en nuestro país en los últimos años se han incrementado los conflictos y/o delitos, (...) Antes del confinamiento, el 16.2% de los participantes sufrieron cibervictimización, el 6.7% acosaron a otros, el 8.4% fueron víctimas/agresores y el 68.8% sin rol. Durante el confinamiento, los porcentajes de víctimas y víctimas/agresores descendieron, aumentado los agresores. (Cara, 2022), fortaleciéndose la cultura de la violencia como única forma de solucionar dichos conflictos; desde este mismo enfoque, las escuelas no son la excepción, es decir, que también se practican por parte de los integrantes de la comunidad escolar diversas formas de violencia para “solucionar” los conflictos cotidianos, convirtiéndola en una estrategia normal para resolver a dichos problemas, y es así como dichas decisiones fomentan daños emocionales y/o físicos, posterior a ello, se fortalecen hábitos conductuales y de desarrollo del ser humano en forma desequilibrada, por ende, la sociedad se encuentra sumergida en una innumerable cantidad de conflictos en los que la constante es, “resolverlos” a través de algún tipo de violencia.

En la primera parte de este artículo, se puso énfasis en la integración de las referencias teóricas que constituyen el contexto dentro del cual se encuentra el objeto de estudio, con la finalidad de tener una visión general y específica con base en cada una de las referencias integradas y que vinculan a los Medios Alternos de Solución de Conflictos con la educación y su necesaria implementación en el nivel educativo básico.

Enseguida, se realiza un breve ejercicio retrospectivo analizando la presencia de los MASC en nuestro sistema educativo mexicano, identificando la parte sustancial de los contenidos disciplinarios que se imparten en la educación básica desde las herramientas que proponen los MASC para abordar, gestionar, transformar, solucionar y prevenir las adversidades escolares.

En la siguiente parte, se realiza el análisis de las normas jurídicas vigentes relacionadas con los MASC y la educación, además se abordaron temas como el de los fines de la educación en la Ley de Educación del Estado de México resaltando la trascendente responsabilidad del sistema educativo para construir ciudadanos libres, participativos, responsables e informados, con la capacidad de defender sus derechos y que generen mayor participación en la vida social, política y económica, todo ello desde el enfoque de los MASC.

Finalmente, se abordan algunos temas relacionados con la importancia de que a través del sistema educativo básico se enseñen mediante la práctica los MASC como herramientas que constituyen fundamentos para abordar, gestionar, transformar, solucionar y prevenir conflictos desde sus primeras manifestaciones, todo ello para que, desde temprana edad, cada ser humano fortalezca su cultura para la paz como pilar fundamental para el desarrollo integral e individual de cada ser humano y de la sociedad en general.

Primera Sección

Marco conceptual de los medios alternos de solución de conflictos en México desde la perspectiva educativa

1.1 Concepto de Medios Alternos de Solución de Conflictos

Los Medios Alternos de Solución de Conflictos conocidos (MASC), constituyen una serie de herramientas para solucionar conflictos en forma pacífica, debilitando la idea del castigo que tiene tanta presencia social, dichos instrumentos son la mediación, conciliación, negociación, justicia restaurativa y el arbitraje. Ahora bien, según Ma. Guadalupe Márquez y José Carlos de Villa, los MASC son procedimientos diferentes a los jurisdiccionales, los cuales tiene en común, resolver conflictos entre personas por diferencias de intereses mediante la ayuda de un tercero imparcial, neutral y/o justo, que aplica estrategias ad hoc para asesorar, orientar, deducir y/o inducir para que a través del diálogo los mediados construyan acuerdos, poniendo en práctica principios como el de la voluntariedad, imparcialidad, flexibilidad entre otros; la expresión "medios alternativos de solución de conflictos" nos plantea lo siguiente:

“Es la posibilidad de que cualquier persona independientemente de su condición, tenga la puerta abierta para acudir a los sistemas de justicia, si así lo desea, a mecanismos e instancias para la determinación de derechos y la resolución de conflictos”.
(González & Pérez, 2017)

De esta manera los Medios Alternos de Solución de Conflictos, facilitan el acceso a la justicia, que debe ser pronta y expedita, colaborando para adoptar otro nuevo paradigma sobre la manera en la que se obtiene la solución al conflicto, fortaleciendo los

conocimientos o habilidades y así fortalecer desde la educación a la cultura de paz, como elemento indispensable a practicar, sin excepción, en todas las relaciones humanas.

1.2. Métodos alternos para transformar conflictos

Pablo Salvador González Calvo nos refiere a la transformación como una palabra que se debe practicar como contrapeso al temor fortalecido por el desconocimiento o la incertidumbre y/o estado vulnerable de los seres humanos que experimentan algún tipo de conflicto, sin embargo, desde los MASC, esta misma palabra propone romper paradigmas formalistas e incluir cambios para el buen desarrollo de las relaciones humanas y, sobre todo, reconocer que existen diferencias y similitudes entre los seres humanos, por lo que resulta indispensable separar a los problemas de las personas. Como refiere la transformación de los conflictos, es pertinente cambiar paradigmas conductuales sobre el conflicto, uno de ellos es la palabra castigo, cuyas emociones negativas previas, mueven voluntades para fortalecer el conflicto pidiendo el castigo para el adversario, por lo tanto, la transformación de conflictos es un requisito para ejercer cualquier relación humana en paz, en este sentido Saucedo en palabras de Johan Galtung nos refiere:

“La paz es todo aquello que tenemos cuando es posible transformar los conflictos en forma creativa y no violenta”. Transformar el conflicto significa trascender los objetivos de las partes en conflicto definiendo otros objetivos, tratando de no acostumbrarnos al discurso inmovilista. Es claro que dicho proceso de transformación se presenta en la MEDIACIÓN, ya que el tercero neutral

e imparcial se constituye como un verdadero facilitador para la solución de conflictos, en un real trabajador de paz”. (Sauceda J. B., 2015)

A veces, como personas experimentamos el intra-conflicto, lo que deriva en desequilibrios con nuestro entorno social; somos seres sociales y el conflicto es parte de nuestra naturaleza humana, la clave está identificarlo y gestionarlo para obtener nuevos aprendizajes, de lo contrario, estaremos ante la reproducción de patrones conductuales generacionales que a veces, muchos de ellos, son violentos. La Transformación de conflictos coincide con los valores de la cultura de paz ya que tiene como virtud ofrecer características positivas de un conflicto, al tener en cuenta los aspectos necesarios para hacer cambio en la sociedad en favor de la sociedad.

1.3 Concepto de Mediación en el ámbito escolar

Existen avances legales desde los MASC en el ámbito escolar, es decir, ya hay normas jurídicas que ordenan que la mediación y sus demás herramientas se practiquen en los espacios escolares, sin embargo, se aplican únicamente como medidas correctivas, es decir, no preventivas, por lo que, como sociedad, es una indebida decisión esperar a que se presente el problema para comenzar a solucionarlo, por ello, siempre será mejor prevenir y en este verbo, el conocimiento previo es fundamental, de lo contrario, con base en el desconocimiento, tendemos a cometer errores y a fortalecer conflictos.

“La Mediación Escolar es una herramienta, instrumento o estrategia para mejorar la convivencia con mayor poder transformador de las situaciones negativas en positivas. La mediación Escolar busca formar y/o transformar el pensamiento de las personas dentro de las

instituciones educativas para ser mediadores y ayudar justamente en la resolución pacífica y transformativa de los conflictos que se pueden llegar a suscitar dentro de las instituciones educativas”. (Mediación Escolar , 2022)

Se puede afirmar que los MASC constituyen alternativas o estrategias de resolución pacífica de controversias y con base en ellas y al fortalecimiento del diálogo se pueden construir en colaboración acuerdos pacíficos para solucionar las desavenencias; es por ello por lo que Benazir Bhutto nos dice que “Hacer la paz es acercar los muchos conflictos de una sociedad a un punto de consenso. Se trata de una nueva visión de la pintura sobre la tela de la historia política de una nación” (Bhutto, s.f). Por lo que con la mediación escolar, como un mecanismo pacífico de solución de controversias, se alcanzarán tan importantes y necesarios objetivos, siempre y cuando los esfuerzos que han venido realizando instituciones y profesionales de la mediación escolar, así como las recomendaciones que se han planteado en diversos foros en torno a la necesidad de que la infancia y la adolescencia conozcan y practiquen habilidades sociales y de comunicación que inhiban el surgimiento de nuevos conflictos y de esta forma ayuden a facilitar su gestión y solución cuando apenas empiecen a surgir, lo que implica que la correcta y oportuna atención al conflicto, puede traer nuevos aprendizajes y por ende, fortalecimiento de la cultura de paz.

1.4. Concepto de educación para la paz

La Educación para la paz es una herramienta que proporciona el desarrollo de habilidades que permiten a los seres humanos, convivir de forma pacífica, o lo que sería lo mismo, a vivir sin violencia. Es por ello que la paz se constituye un elemento indispensable

para la educación de calidad; uno de sus elementos es el diálogo que se genera ayuda a producir conciencia, comprensión y el respeto por el otro, conceptualmente la educación para la paz se sitúa en preparar al individuo para que practique la buena actitud, procurando la armonía en las relaciones humanas en todos los niveles, preparando así a las nuevas generaciones para vivir y convivir en paz, construyendo mejores formas de interacción humana, es decir, libres de violencia, por lo tanto, la educación para la paz es una manera efectiva de fundamentar una transformación de la sociedad hacia cada vez menos expresiones violentas; al respecto, en palabras de Yolanda Lira y otros, citando a Eudora Pettigrew en su trabajo para la UNESCO explica que:

“Puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz. La amplia difusión de la cultura y la educación de la humanidad para la justicia, la libertad y la paz son indispensables a la dignidad del hombre y constituyen un deber sagrado que todas las naciones han de cumplir con un espíritu de responsabilidad y ayuda mutua. (...). Utilizar la educación como herramienta de transformación del mundo de la violencia a la paz ha sido una misión tradicional de la UNESCO"... haciendo que las universidades se comprometan más plenamente en el proceso. La meta es hacer que sea imperativo para los educadores de todo el mundo ayudar a construir la resistencia de la sociedad a la violencia mediante la educación para la paz. (Lira, Álvarez, & Lira, 2014)

Conociendo y practicando en nuestra vida diaria la educación para la paz, fundada en la educación en valores morales, se puede recuperar la idea de paz

positiva ayudando a potenciar y a construir relaciones fundamentadas en la paz entre los miembros de una sociedad. Es evidente que, si se consigue fortalecer los contenidos temáticos con elementos de los MASC, como sociedad, ya habremos dado pasos firmes para que la sociedad se desarrolle en paz. El camino hacia la paz, puede parecer un proceso mixto y/ o utópico ya que implica el fortalecimiento de la conciencia individual y social, junto con los cambios de estructuras sociales, económicas, políticas y culturales para avanzar en serio, desde la educación hacia la construcción de la cultura de la paz en todas las relaciones humanas.

1.5. Concepto de convivencia escolar basada en la armonía y practica de valores

La convivencia humana es una forma en que las personas construyen relaciones cotidianas, las cuales forman parte de una comunidad educativa, y a la vez fortalecen el tejido social, conceptualizado a este como el conjunto de relaciones humanas, ahora bien, la convivencia escolar armónica será positiva si se construye con base en la comprensión y practica de valores morales como por ejemplo, el respeto a personas, cosas o situaciones; y no bastará solo el respeto si no también la aceptación de las diferentes opiniones o perspectivas de todos en un plano de igualdad. La principal responsabilidad dentro de la comunidad estudiantil tiene como base el educar a sus integrantes mediante el estudio y aplicación de valores, principios y habilidades necesarias para la convivencia armoniosa; desde esta perspectiva, aunque para los actores educativos el conflicto hace parte de la cotidianidad escolar, se plantean estrategias en búsqueda de la conciliación con base en el diálogo como herramienta de inclusión y/o integración humana para aprender construyendo acuerdos,

como se afirma en la siguiente cita:

“(…) lo cual implica un intercambio simbólico en el que los interlocutores se aproximan unos a otros. El éxito de esta negociación está en la condición decisiva de saber ver al otro como “otro” y en el compromiso que genera ser tomado en cuenta por los otros. (Figueroa, Prada, Sánchez, & Escobar, 2016)

Si bien, es cierto que, las personas, las cosas y las situaciones en cada espacio educativo son diversos, también es cierto que es importante destacar que reconocernos diferentes, nos puede facilitar con base en el respeto, la convivencia escolar. Muchos de los conflictos parten de la propia configuración de la institución escolar, algunos tienen que ver con las metodologías docentes, su actitud hacia los alumnos y la organización escolar en general, factores que, en algunos casos constituyen la base del conflicto; otro hecho es el incontrolado uso de la información, la influencia de los medios de comunicación masiva que puede fortalecer la violencia social que puede expresar en los diversos sectores educativos y esto mismo provoca que en la dinámica social se hagan evidentes los efectos de los desacuerdos e incompatibilidades de intereses o necesidades. Por ello, en este sentido tanto docentes como directivos, padres de familia y alumnado debemos obtener a través del sistema educativo las habilidades de los MASC como fundamento de la cultura de paz.

1.6. Breve análisis de los conflictos escolares

En los últimos años, a los MASC se les ha estado identificando por algunos autores como procesos para desbloquear conflictos a través de la intervención de un tercero profesional en medios adecuados para solucionar conflictos.

En este sentido Josep Redorta afirma:

“Todos los mediadores experimentados y la misma investigación han dado una importancia crucial y creciente a un aspecto del problema: el análisis del conflicto. Es decir, la composición de lugar que se hace el mediador respecto de lo que está ocurriendo”. (Mediación Escolar, s.f)

Para que un profesor perciba los conflictos escolares no es necesario que sea un solo alumno el que presente característica determinadas, sino que el clima escolar influirá en gran manera a determinar el propio comportamiento del alumno. La percepción de los conflictos escolares está influenciada o determinada por las actitudes de los estudiantes, por lo que, es evidente que el docente ejerce un determinado nivel de autoridad en forma constante, lo que incluye saber abordar un conflicto, en lugar de sumarse. En este sentido Zepeda señala que:

“Lo cierto es que la disrupción en las aulas es probablemente el fenómeno, entre todos los estudiados, que más preocupa al profesorado en el día a día de su labor, y el que más gravemente interfiere con el aprendizaje de la gran mayoría de los alumnos de nuestros centros”. (Zepeda, 2020)

Los conflictos escolares se pueden mostrar desde ruidos permanentes, interrupciones, daños materiales, incumplimiento, boicot, hasta uso de sustancias, vandalismo, intimidación, exclusión, acoso escolar, acoso sexual, deserción escolar, entre otros muchos más problemáticas. Estas acciones, a veces implican un desequilibrio o conflicto entre profesores y sus alumnos, enrareciendo su relación derivada del proceso de enseñanza aprendizaje. Un clima en donde el ambiente es constantemente conflictivo repercutirá

en la percepción que tienen los estudiantes sobre el espacio físico de la escuela, y sobre todo, afectando los objetivos académicos.

1.7. Concepto de violencia escolar

En este rubro, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en sus siglas (OCDE), afirma que México ocupa el primer lugar a nivel internacional en casos de acoso escolar en educación básica. Asimismo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) señala que 7 de cada 10 niños han sido víctimas de este problema. (UNICEF, 2019) por lo que, no solo al gobierno mexicano le atañe la responsabilidad de atender este asunto, sino a todos como sociedad, por lo que, sin duda, para atender esta percepción internacional, mejorar al sistema educativo incluyendo los MASC, debe una prioridad incesante.

“La violencia siempre ha sido un tema de análisis controvertido; por una parte, tenemos los hechos concretos que originan actos de violencia y, por otro, –simultáneamente- tenemos la impresión o percepción que la población -la opinión pública- tiene de esos hechos”. (Sandoval, 2023)

La violencia escolar es una realidad multifactorial, ya que implica expresar conductas dolosas de causar daño, usando la fuerza física, amenazas, daño psicológico, entre otros hechos que desequilibran el desarrollo individual y colectivo del ser humano, actos violentos que en ocasiones provocan la privación de la vida del otro ser humano. La siguiente cita tiene relación directa con este tema:

“Nadie debería tener miedo de ir a la escuela. Sin embargo, para muchos estudiantes de todo el mundo, la escuela es un lugar peligroso. Tristemente, la violencia en las escuelas (desde el acoso hasta el hostigamiento sexual y el castigo corporal) es tan frecuente

que parece inevitable. Pero no, es evitable y todos podemos hacer algo al respecto”. (UNICEF, 2019)

Cuando hablamos de violencia escolar no solo hacemos referencia al bullying, si no a hechos que fomentan el temor en algunos estudiantes para asistir a la escuela. Es posible que la violencia escolar se estimule o fomente desde el grupo familiar en el que la niñez o adolescencia son testigos y después autores de diversas conductas violentas aprendidas en casa como medios reiterados para solucionar problemas a veces cotidianos, por lo que, las víctimas de violencia escolar suelen tener desequilibrios psicológicos que les impiden el acceso a su desarrollo individual y colectivo, por la ausencia de paz en el contexto escolar o familiar en el cual, todos los integrantes son responsables.

SEGUNDA SECCIÓN

Marco histórico de los medios alternos de solución de conflictos en México en materia escolar

2.1 Antecedentes de los Medios Alternos de Solución de conflictos en México

Los contextos violentos han creado en el ser humano la necesidad de buscar alternativas para mantener el orden y la tranquilidad civilizada, desde un enfoque general, en México la historia sobre la solución de conflictos se da en tres momentos importantes, el primero surge en la conciliación, fase previa de los procedimientos arbitrales, el segundo momento se instaure en la mediación y la justicia restaurativa como una política institucional de los poderes judiciales, y es por eso que los MASC van teniendo mayor presencia en los contextos jurisdiccionales y sociales. En el año 2017 se reformó el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo así que a partir de entonces los

MASC constituyen un derecho humano fundamental y una garantía constitucional, por esta razón, los MASC han tenido cada vez más presencia a través de su práctica – las cuales presentan varias oportunidades de mejora-, en algunos casos, sustituyendo al proceso tradicional ante juzgados por dos razones:

1. El procedimiento es más rápido, expedito y eficaz y las resoluciones suelen ser mucho más benéficas para ambas partes, ya que en estos mecanismos se utiliza el principio de "ganar-ganar", es básicamente una negociación y no una "pelea" entre las partes; y 2. El uso de estos mecanismos aligerar la carga de trabajo de los tribunales, por lo que se contribuye a que no estén tan saturados y sean capaces de llevar a cabo una mejor y más rápida administración de justicia. (Proceden, 2023).

Y no es a partir de la reforma constitucional referida, sino que los MASC, con base en otras fuentes consultadas, han estado presentes desde los inicios de la humanidad, fortaleciendo la cultura de la justicia alternativa, la cual, como hasta ahora, ha sido necesaria para dar solución pacífica a los conflictos que surgen de la interacción natural del ser humano. La evolución de estos genero diversos cambios a la justicia tradicional, han transformado así la manera en que se resuelven los conflictos, sanando y ayudando a retomar la confianza de la sociedad, pero es hasta 2017 que se constitucionalizaron dichos métodos.

Antecedentes de la mediación escolar y su impacto en México

Algunos de los antecedentes de la mediación escolar (ME) tienen sus orígenes en Estados Unidos ya que procede de un conocido movimiento llamado “la paz y la justicia”, el cual adoptó una visión amplia del conflicto, enfocando la atención en la necesaria paz

mundial y en la violencia comunitaria, dicho movimiento se extiende en distintos países y es así que en México se instaura el 31 de Octubre del año 2009, las autoridades firmaron un convenio en el cual los maestros serían capacitados para aplicar los MASC como un instrumentos de ayuda para la disminución de los conflictos, pero, igual resulta pertinente identificar si como sociedad hemos fortalecido más la cultura de paz o la de violencia, la respuesta la tenemos cada ser humano, por ello es importante puntualizar que las comunidades escolares constituyen una base para fortalecer una educación integral y de calidad, por ello se enfatiza en que es necesario:

El cambio consiste en el fortalecimiento y en una nueva conjugación de los componentes del sistema educativo. El nuevo modelo educativo está concebido para que estos componentes se organicen de manera que posibiliten la realización de un planteamiento pedagógico apropiado para lograr los aprendizajes del siglo XXI. (Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, 2016)

La ME, tiene un impacto trascendental en el desarrollo de las habilidades transformadoras del conflicto, busca que los estudiantes tengan mayor relación sólida hacia los demás, sin hacer de lado que a partir de la implementación de la Mediación Escolar los estudiantes se centran más en lo académico cuando existe menos conflictos en su entorno. La mediación en el ámbito escolar tiene un papel realmente importante para la sociedad, ya que, si los niños y adolescentes en edades tempranas comienzan con esta formación, el día de mañana se tendrán adultos conscientes de la importancia que es la

construcción de la paz en las relaciones interpersonales y serán capaces de poder abordar de manera consciente los conflictos. Un buen trabajo en aula sobre el tema ayudara a que las próximas generaciones garanticen la prevención de conflictos y se conviertan en promotores de la paz social.

Evolución de la educación mexicana en materia de convivencia

La educación en México ha estado presente desde la cultura prehispánica y hasta la época contemporánea ha evolucionado conforme a los avances tecnológicos y las necesidades de los mexicanos. Desde comienzos del siglo XX y hasta nuestros días, una de las principales características del sistema educativo fue la creación de la secretaria de Educación Pública en el año 1921, poniendo en marcha un proyecto educativo que atendió las necesidades de una población primordialmente rural cuyo analfabetismo era cercano al ochenta por ciento de la población mexicana. En la actualidad la educación busca ser de calidad, mejorando sus programas educativos con la finalidad de guiar al discente en la búsqueda de temas necesarios como la convivencia armónica, trayendo consigo mejoras hacia este nuevo paradigma en nuestra sociedad; aplicando el método comparativo, la autora Sandra Ángel del Ministerio de Educación de Ecuador y Elba Ávila investigadora de la Universidad de Yacambú Venezuela, aluden en palabras de Aron y Milicic siguiente:

“Que la convivencia escolar sea un elemento inseparable de la calidad de la educación, que permita aprender a convivir con el otro. Se trata de una dimensión fundamental de la experiencia educativa, que involucre a todos los actores de la comunidad educativa, para ello considera

distintos aspectos, demandas importantes y desafíos para las escuelas y el sistema educativo en su conjunto. De ahí que la convivencia escolar es un factor fundamental del clima organizacional que debe generar la inclusión, el respeto a la diversidad de opinión, además de favorecer los espacios para generar una conversación asertiva y lograr la participación de todos los involucrados en la vida escolar”. (Ángel & Avila, 2022)

La evolución de la educación mexicana en materia de convivencia en México ha tenido mayor fuerza, ya que, de acuerdo con los programas respectivos, se está trabajando para que la comunidad estudiantil fortalezca sus habilidades socioemocionales para convivir en contextos libres de violencia, con una cultura apegada en el respeto a los valores y que permitan que el diálogo tenga un papel trascendental para generar conciencia y reflexión dentro de contexto estudiantil. Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos realizados, los índices de violencia escolar no disminuyen, constituyendo dichos escenarios la oportunidad para general propuestas como la que se sostiene en este trabajo de investigación.

2.4 Alcances de la mediación escolar en México

La mediación escolar en México y la cultura de la paz, han hecho énfasis en trabajar para lograr sus objetivos y así generar y restaurar la paz y la confianza en poblaciones donde el contexto social está desequilibrado, Una de las acciones que se han puesto en marcha es la firma de convenios para capacitar a docentes en competencias de MASC y con ello, puedan aplicar técnicas de mediación en las escuelas para la disminución efectiva de conflictos. la

mediación en el contexto educativo mexicano plantea un modelo transformativo, porque propone prevenir de manera oportuna los conflictos y en caso de la expresión del conflicto, se da la oportunidad para aplicar estrategias que permitan dirimir el conflicto y al mismo tiempo provocar la convivencia con respeto pleno a la individualidad de cada ser humano. En México el modelo de mediación transformativo es uno de los alcances primordiales que pudo implementar el entorno educativo, el cual lo refiere Góngora, entendido en palabras de Folger y Bush como:

El concepto transformativo no únicamente en su acepción clásica del planteamiento mismo de Folger y Bush (1994), en el cual el acuerdo derivará como consecuencia del eventual cambio producido en la relación. Consideramos que este cambio debería, a su vez, lograr interiorizar por simple aprendizaje las destrezas y habilidades adquiridas en el proceso de mediación, como elementos de empleo útiles en situaciones relacionales posteriores. (Góngora, 2020)

Los MASC en ámbitos escolares en México proponen entre otros objetivos, reducir los obstáculos en la comunicación, atender los intereses y necesidades de las partes involucradas, así como propiciar la exploración a alternativas de solución de conflictos entre otros aspectos. En la actualidad, ha sido útil contar con dichos mecanismos fortalecen las habilidades de los estudiantes, ya que, no se trata de formar profesionales en mediación, sino personas de bien, que tengan buenas acciones y que ayuden a mejorar las condiciones sociales en su propio beneficio. Coincido con los autores (Folger y Bush) al mencionar la perspectiva positiva del mecanismo, mismo que influye y a veces determina la vida de toda persona que conoce de las bondades que ofrece, teniendo un alcance benéfico individual y colectivo,

así mismo le permite tener una visión prospectiva al conocer las técnicas y herramientas respectivas que le permitirán obtener una solución equitativa del conflicto.

2.5 Desafíos de los medios alternos de solución de conflictos en materia escolar

La consideración y valoración de los MASC, por parte de la institucionalidad gubernamental tanto del sector justicia como del ámbito educativo, no ha sido suficiente. La realidad que tienen los MASC en México, requieren de mayor apoyo institucional y generalizado para incorporarse plenamente y lograr que se instauren en una sola ley de aplicación nacional, evitando así que continuamente se generen diversos criterios sobre la concepción de los mismos. Los MASC se enfrentan a desafíos o retos que en ocasiones obstaculizan para que lleguen a implementarse en forma general, en ocasiones la falta de conocimiento y los prejuicios que se tiene sobre el cambio de paradigma dificultan que lo MASC sean totalmente aplicables en el entorno social, en este sentido abordamos la siguiente cita:

“La educación y capacitación deben referirse tanto a la implementación de sistemas y programas de formación y de capacitación para los niveles escolares, técnicos y universitarios, como a la necesaria capacitación de los jueces y funcionarios de la administración pública que en el desarrollo de sus labores deben prestar el servicio de asistencia jurídica”. (Camarrillo & Arreola, 2008)

Los MASC han tenido un gran impacto en su aplicación y concepción pues crean una sociedad responsable y obligada a dar solución pacífica a sus conflictos ayudando así a la administración de la

justicia, distinta a las ya formalmente establecidas y sobre todo a las que tienen un alto grado de violencia, sin embargo como se sabe, a lo largo de la práctica hay desafíos que enfrentar pues muchos de ellos van a estar presente por el cambio total de la visión que se tenía anteriormente de lo que era la solución de los conflictos. En algunos sectores educativos aún existe un castigo como paradigma y es complicado y hasta cierto punto un tanto vulnerable y desafiante por el cambio ideológico o por el prejuicio que ello genera, pero desde luego los objetivos de los MASC son claros y precisos para confrontar y seguir implementando.

2.6. Cultura de paz y solución de conflictos

Hablamos de la cultura de la Paz y la solución no violenta de los conflictos, como un elemento vital para la edificación de una verdadera cultura de paz en todos los sectores sociales impulsando así diferentes herramientas que fomentan continuamente el respeto y la tolerancia entre otros valores como la templanza, el diálogo y la empatía; restablecer las relaciones dañadas transformará y mejorará el núcleo social; parafraseando a Johan Galtung, la violencia como la contraposición de la paz y al diálogo, la empatía, la creatividad y la no violencia como los utensilios indispensables del hacedor de paz para lograr la transformación de conflictos en oportunidades de mejora, quien además fue creador de los estudios para la paz, él aborda la resolución no violenta de los conflictos como una transformación creativa, siendo así que la transformación del conflicto significa trascender los objetivos de las partes en conflicto, por ello, la mediación significa:

“En el ámbito laboral para tener una cultura más dispuesta a generar ambientes de paz, donde el punto principal es llegar a la solución de conflictos, ya que a su vez estos dilemas involucran emociones, que generalmente obstaculizan la adecuada solución del conflicto a resolver, esto genera un choque de objetivos legítimos en búsqueda de una nueva realidad que ofrezca más empatía. Hacen falta tres puentes en la construcción de esta cultura de paz: empatía, no violencia y creatividad ya que con voluntad y optimismo es totalmente factible”. (Sauceda & Benito, 2015)

La cultura de paz, por algunas personas, puede ser considerada como una utopía, ya que es un anhelo al que podemos aspirar como como sociedad, pues no es tan común hablar de temas que pueden transformar el pensamiento humano que hoy por hoy, tiene tendencia hacia la violencia de todo tipo y de diversa intensidad. Pareciera un pensamiento muy iluso o demasiado ideal, pero también es cierto que debemos hacer conciencia de que el tejido social está severamente afectado y en consecuencia debemos actuar en forma conjunta.

2.7. La convivencia escolar en las escuelas de nivel básico

El clima escolar en las primarias y secundarias de México es el resultado de las interacciones de todos los miembros que integran la comunidad escolar y de las normas vigentes que tiene por objetivo lograr la buena convivencia. Desde el enfoque de los derechos humanos, toda interacción en la escuela debe darse en un marco de respeto a la dignidad de cada ser humano, en la escuela también ocurre un encuentro intergeneracional, de modo que la convivencia entre

docentes y estudiantes en un mismo espacio, puede generar diversidad de opiniones, por lo que se debe colocar como prioridad el interés superior de la niñez y de la adolescencia, por lo tanto, la convivencia escolar en el nivel básico se debe centrar en priorizar un ambiente escolar favorecedor el proceso enseñanza aprendizaje, en este orden de ideas, se cita a Treviño, quien afirma que :

“La medición del clima escolar es compleja en tanto que integra varios aspectos que involucran la organización escolar, la práctica docente y las percepciones sobre las relaciones entre docentes, directivos y estudiantes, entre otros. Hallazgos internacionales coinciden en que el clima escolar tiene una mayor incidencia en el rendimiento académico que la que tendrían los recursos materiales, la política escolar o los recursos personales, por lo tanto, un clima escolar positivo resulta fundamental para que los niños ejerzan su derecho a aprender”.
(García, González, Rodríguez, & Cortés, 2014)

La violencia escolar se está convirtiendo en una preocupación en México ya que continuamente se identifican situaciones violentas en los espacios escolares, sobre todo entre estudiantes. La convivencia escolar y la participación en el aula deben tener un papel fundamental y estar presente día a día para conocer cómo se da hasta ahora la relación con todos los integrantes de la comunidad estudiantil y en este punto no solo es pieza clave los estudiantes y el profesorado si no también, el respaldo y acompañamiento continuo de las autoridades educativas y los padres de familia. La convivencia escolar responde a un enfoque preventivo y formativo que plantea la necesidad de desarrollar ambientes escolares propicios para el aprendizaje en un contexto de igualdad de

género, derechos humanos, equidad e inclusión, corresponsabilidad y, sobre todo, el correcto abordaje de los conflictos, para gestionarlos de manera asertiva en favor de todos.

SECCIÓN TERCERA

Perspectiva legal de los MASC en México en materia escolar

3.1. Los MASC y el derecho a la educación Art. 3 constitucional

Durante el periodo 2013 a 2019 ocurrieron tres modificaciones al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dos de las cuales han tenido implicaciones radicales para el sistema educativo, pues no solamente hubo cambio de conceptos, sino que introdujeron nuevas ideas sobre el funcionamiento y enfoques de la educación en el país, dichas reformas están a favor de la educación integral del ser humano:

Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2022)

Este derecho humano a la educación prevé la obligación y necesidad por proporcionar a cada

estudiante el acceso a tal derecho, privilegiando la importancia de la educación de calidad desde la infancia, pero sobre todo basándose en el respeto estricto a la dignidad de las personas con un enfoque total de derechos humanos. Como podemos observar, este artículo contiene las aspiraciones para la conformación integral del pensamiento de cada ser humano, por simple deducción se puede destacar que no se prevén actos como los del bullying, el cual tiene orígenes en el grupo familiar y que cada vez tiene mayor presencia escolar, mismo que a veces se le considera normal, como la deshumanización o la indolencia, llegando al extremo de estar atentos para documentar a través de videos las agresiones verbales y físicas entre las y los alumnos, teniendo estos actos, mayor intensidad en la enseñanza que los propios conocimientos que en las clases les imparten los docentes, constituyendo este contexto el nicho sobre el cual, desde las instituciones, se pueden generar nuevas prácticas en favor de la inclusión, integración y educación de las y los estudiantes en favor de la paz.

3.2. Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Considero que un significativo avance para fortalecer la cultura de paz desde la ley, son las reformas constitucionales, en este caso, la del 18 de junio de 2018, en México se modificó el tercer párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo como procedimientos obligatorios procesales a los MASC y la educación es un proceso distinto a los jurisdiccionales, por ello, es que se le deben abordar desde distinto enfoque. Dentro de dichos mecanismos, se podrá considerar la mediación, conciliación, negociación y arbitraje como instrumentos adecuados para propiciar, fortalecer y permanecer siempre en el diálogo para oportunamente

abordar, gestionar, transformar, solucionar y prevenir controversias etc. Dicha reforma contempla lo que al artículo 17 refiere:

Artículo 17.- (...) Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2022)

Desde esta perspectiva Constitucional, los MASC obligadamente se deben estudiar, comprender y aplicar frente a un problema, ya que dichos actos procesales constituyen un derecho humano de acceso a la justicia o equilibrio, obvio en situaciones de violencia como la escolar que tienen varias formas de expresión y de intensidad, esto con el fin de fortalecer un contexto educativo armónico y que desde la perspectiva de los MASC si se puede dar acceso y efecto práctico a los derechos humanos, a la justicia pronta y expedita proporcionando a cada persona a que tenga la posibilidad de hacer valer sus derechos y de que pueda desarrollarse desde una perspectiva más pacífica e integra.

3.3. Los MASC en la Ley General de Educación

La Ley General de Educación prevé la obligación de poner en práctica dentro de las instituciones educativas la educación para la paz, así como la solución no violenta de los conflictos. A continuación, se hace referencia del artículo 74 de la ley en comento, donde se establece dicho criterio legal para aplicarlo en todo el país.

“Artículo 74. Las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, promoverán la cultura de la paz y no violencia para generar una convivencia democrática basada en el respeto a la dignidad de las personas y de los derechos humanos, realizarán acciones que favorezcan el sentido de comunidad y solidaridad, donde se involucren los educandos, los docentes, padres de familia o tutores, así como el personal de apoyo a la institución y con funciones directivas o de supervisión para prevenir y atender la violencia que se ejerza en el entorno escolar”. (Educación, 2019)

Esta parte de la ley educativa busca contribuir al desarrollo integral y permanente de los educandos, con la finalidad de ejercer acciones de manera plena en la vida democrática y la fortaleza de la mente crítica, ya que una vez que se tengan bases sustentadas como lo ordena esta norma, cada estudiante tendrá un pensamiento integral, crítico e inclusivo y se convertirá en un agente social en favor de la paz, como se analiza en la siguiente fracción: Fracción: II. Incluir en la formación docente contenidos y prácticas relacionadas con la cultura de la paz y la resolución pacífica de conflictos. (Educación, 2019). En dicha fracción resaltan aspectos que todo profesor debe generar, como herramientas y estrategias que propicien la cultura de paz y la solución pacífica de los conflictos entre la comunidad estudiantil e igualmente cabe mencionar que no existe especificidad en cuanto a los contenidos y prácticas, siendo esta, una de las razones de esta investigación, analicemos la siguiente fracción:

Fracción VIII. Realizar campañas, mediante el uso de las tecnologías de la información, comunicación, conocimiento y aprendizaje digital, que concienticen sobre la importancia de

una convivencia libre de violencia o maltrato, ya sea psicológico, físico o cibernético, en los ámbitos familiar, comunitario, escolar y social. (Educación, 2019)

La presencia de las tecnologías de la información y de la comunicación son la base para difundir la importancia y la necesidad que existe en nuestra sociedad de la educación para la paz, como una alternativa para la prevención de la violencia y de los conflictos en la comunidad estudiantil. La siguiente Fracción IX establece: “Elaborar y difundir materiales educativos para la prevención y atención de los tipos y modalidades de maltrato escolar, así como coordinar campañas de información sobre las mismas”. (Educación, 2019), es decir, se busca implementar en gran medida métodos y estrategias que coadyuven a la construcción de la paz a través de los MASC como herramientas eficaces para prevenir y/o subsanar los desacuerdos que surgen en el sistema educativo. Ahora bien, no solo se busca transmitir conocimientos en las instituciones educativas, si no ir más allá, formando y educando seres capaces que se preocupen por el futuro del país, retomando valores de identidad, siendo críticos, analíticos y sobre todo propositivos a la hora de solucionar conflictos en su entorno familiar y social.

3.4. Los MASC y el artículo 26 Declaración Universal de Derechos Humanos

Desde la perspectiva de los MASC, se considera que durante años la niñez y la adolescencia han estado inmersos en un sistema educativo limitado, con algunas oportunidades de mejora, en contraste, en algunas ocasiones la verdadera educación integral es un privilegio al cual solo acceden las y los que tienen posibilidades económicas, por lo que la gran mayoría

no tienen una educación de calidad. El acceso a la educación integral es un derecho humano y un medio indispensable y debe de orientarse al desarrollo del sentido de la dignidad y hacer todo en favor del ser humano, entiéndase, libre de todo tipo de prejuicios, estereotipos, y/o conflictos.

El artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se establece:

Artículo 26.- (...) 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. (...) (Naciones Unidas)

El acceso a la educación de calidad es un Derecho fundamental ya que sienta las bases para el desarrollo integral del ser humano, cuyo proceso debidamente planeado y administrado, puede permitir a cada persona física, reconocer y superar las desigualdades, asegurando a los demás el acceso a un desarrollo integral o incluyente y es por ello, por lo que el Estado tiene la obligación de garantizar, proteger y respetar el ejercicio del derecho al acceso a la educación integral a cada ser humano.

Desde la perspectiva de los MASC, la educación como derecho también guarda relación con los llamados derechos de solidaridad o derechos de los pueblos, como la paz y el desarrollo sustentable entre otros, ya que, para el uso, goce y disfrute de éstos, la educación resulta ser un requisito indispensable, dado que cada ser humano debidamente educado, sin duda, es un agente de paz, el caso contrario ya lo conocemos.

3.5. Los MASC en la Ley de Mediación, Conciliación y Promoción de la Paz Social para el Estado de México

El 1º de enero de 2011, se puso en vigencia la Ley de Mediación, Conciliación y Promoción de la Paz Social para el Estado de México, la cual tiene como objetivo, frente a los altos índices de violencia en casi todas las relaciones humanas, fomentar la cultura de la paz social, y la restauración de las relaciones interpersonales a través de que la sociedad, conozca, comprenda y aplique los MASC, considerando para ello al diálogo como herramienta indispensable para el fortalecimiento del tejido social. En dicha ley se establece que la aplicación correcta de las herramientas como la mediación, conciliación y justicia restaurativa en cualquier relación humana, permiten fortalecer habilidades para abordar, gestionar, transformar, solucionar y como consecuencia, prevenir oportunamente los conflictos cotidianos, estableciendo reglas mínimas o normas jurídicas que determinan que es fundamental educar para la paz, con conocimientos o habilidades específicas, como podrían ser los diversos círculos restaurativos que proponen los MASC desde las instituciones educativas, como lo mencionan los siguientes artículos:

Artículo 2.- Todas las personas tienen derecho a una educación para la paz en las instituciones educativas y éstas a su vez el deber de hacer comprender a los alumnos, la conveniencia social de la construcción permanente de la paz. (...) Artículo 4.- El Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México, debe incluir en los programas educativos oficiales, métodos que fomenten la utilización del diálogo, la negociación, la mediación, la conciliación y los programas de justicia

restaurativa. La Secretaría de Educación se podrá coordinar con el Centro Estatal con la finalidad de implementar en las instituciones educativas, la mediación escolar, cuando sea solicitado por la autoridad escolar. (Ley de mediación, 2010)

Dicha ley establece no el deber, sino la obligación de promover y educar en valores, con una perspectiva bondadosa sobre la educación para la paz, dicha responsabilidad, no es exclusiva de las escuelas, sino también de los responsables en cada grupo familiar. Generando de tal forma una implementación de estos mecanismos y de esta cultura de paz desde las instituciones educativas, donde se busca cimentar desde los niveles básicos educativos la idea de solucionar conflictos en forma integrativa, por lo que, cada institución educativa, puede de manera individual, abordar y solucionar cada conflicto, impartiendo al mismo tiempo, a toda la comunidad escolar en el aprendizaje, comprensión y aplicación de las herramientas de MASC.

3.6. Los MASC en la Ley de Educación del Estado de México

En el Estado de México la Educación es un derecho que toda persona tiene, por ello la educación debe estar basada en la equidad de condiciones, de oportunidades de acceso, tránsito y permanencia en el sistema Educativo. Es por ello que con base en dicha ley, el Estado se obliga a prestar servicios educativos cuyos conocimientos deben garantizar no solo el aprendizaje de calidad, sino también la aplicación real de las habilidades para que todos los integrantes de la comunidad escolar accedan al conocimiento y puedan solucionar los conflictos inherentes a sus relaciones humanas al interior y exterior de los espacios escolares, resaltando la importancia de la conveniencia

de la vida escolar en armonía, sobre todo porque la cultura de la paz es la base para alcanzar mejores niveles de desarrollo individual y colectivo, en este sentido es que se analizan los siguientes artículos:

Artículo 12.-Fracción XXIV. Fomentar y fortalecer la convivencia escolar armónica y la generación de mecanismos para la discusión, debate y resolución pacífica de conflictos, en su caso, a través de la mediación escolar, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables. (México, 2021)

Para lograr la realidad que establece este artículo, es importante adicionarlo a fin de que especifiquen y establezcan las estrategias y herramientas para educar a la comunidad escolar, lograr la convivencia armónica y para la paz, es una propuesta de esperanza que da muchas posibilidades para atender y resolver conflictos que a veces afectan profundamente a las y los alumnos.

Artículo 14.- La educación que brinde el Estado será de calidad y sustentada en valores; promoverá la identidad nacional y estatal; aportará a los educandos una visión global del conocimiento que consolide la cultura de la paz y el desarrollo sostenible; y contribuirá a la equidad, a la formación integral de la persona y a su preparación para la vida. La educación y la cultura de paz resulta significativa en los momentos actuales, pues esta preparara a los individuos para ser actores de paz, en un mundo tan convulsionado por crecientes niveles de violencia en todos sus tipos. (México, 2021)

Como se puede inferir, el argumento de este artículo es simple, general y bien comprensible, pero desde nuestra consideración, debería establecer en forma más específica las reglas o normas, incluyendo los posibles instrumentos a implementar para que

los MASC tengan una presencia realmente significativa y de beneficio directo a la comunidad escolar y a la sociedad.

Artículo 17.- Fracción VIII. Promover la educación para la paz, la tolerancia y el respeto a la individualidad de las personas. La empatía es necesaria para comprender las necesidades del otro y buscar una solución desde la posición del bienestar en común, sin centrarse únicamente en la individualidad del ser, tomando siempre en cuenta aspectos básicos del valor humano, respeto y dignidad. Por esta razón, la empatía es el elemento esencial en una sociedad que desea progresar, a comparación de la tolerancia que únicamente respeta opiniones. (México, 2021)

El enfoque de promover la cultura de paz en un marco de derechos humanos, como lo menciona el presente artículo, engloba una visión al derecho de ser educados en y para la paz, con sus diferentes vertientes como lo es la promoción de la empatía, los valores y tolerancia por el otro, fomentando así la interacción de la comunidad estudiantil desde una visión completamente libre de violencia y preparada para intervenir en los conflictos con base en la justicia y la autonomía.

Artículo 21.- Los valores desarrollarán la responsabilidad social y cívica de los educandos, para fortalecer su compromiso con la comunidad y promover su participación en asuntos de interés general. Asimismo, fomentarán la solución pacífica de conflictos, en el marco de una forma de vida basada en la justicia y el derecho. (México, 2021)

Dichos artículos de la Ley de Educación del Estado de México ya establecen la promoción de la educación para la paz, así mismo se busca que mediante la cultura de paz se prevenga la violencia y se fomente la solución de los conflictos por la vía pacífica,

trayendo consigo mayor consciencia en la educación y sobre todo una mejora en el sistema educativo y en la sociedad.

SECCIÓN CUARTA

Marco propositivo de los MASC en México en materia escolar

4.1 La importancia de la implementación de los MASC como asignatura obligatoria en el nivel educativo básico

La importancia de la implementación de la mediación escolar como una asignatura obligatoria trasciende desde la concepción de buscar estrategias, técnicas y habilidades que sean cimientos teóricos y prácticos desde los primeros años de instrucción escolar, ya que durante este proceso se va generando conciencia y mayores habilidades en el diálogo, en la comprensión de las propias emociones y de los sentimientos de lo demás, además es importante que el profesorado sea capaz de lograr que cada estudiante gestione y reconozca que hay diversas formas de resolver los conflictos por la vía pacífica, eficaz y eficiente en beneficio de todos, de esta manera se busca integrar el entrenamiento continuo en habilidades socio emocionales como el diálogo, la escucha activa, la comunicación asertiva, la inteligencia emocional, entre otras como objetivos educativos adicionales .

Es por ello por lo que en palabras de la educadora y médica italiana María Montessori, refiero lo siguiente:

“...Sembrad en los niños ideas buenas, aunque no las entiendan. Los años se encargarán de descifrarlas en su entendimiento y de hacerlas florecer en su corazón. Un hombre así preparado, consciente de su misión en el cosmos, será capaz de edificar un mundo nuevo de paz. (Montessori, 2017)

Sin duda, la idea de una implementación integral de la mediación escolar como una asignatura obligatoria en el nivel básico suena ambicioso para una sociedad que apenas empieza a conocer del tema, ahora bien, implementar una asignatura más que complementa la educación básica puede tener diferentes trascendencias, dependiendo el enfoque que le de cada institución, este cambio significa una nueva experiencia para la sociedad, para los profesores y sobre todo el cambio de visión total para los estudiantes y para la sociedad en general. Esta innovadora disciplina debe incluir al mayor número posible de sectores de la sociedad educativa y determinar correctamente un diseño estructurado sobre la ya mencionada implementación, lo que seguramente traerá como resultado la disminución de los índices de violencia y de delincuencia que hoy por hoy, afectan a nuestra sociedad.

4.2 Posibles beneficios de la implementación de la mediación escolar como asignatura curricular obligatoria

Desde un enfoque general, la mediación escolar tiene beneficios trascendentales, ya que facilita la resolución de conflictos, reduce la hostilidad y se entablan diálogos con mayor asertividad. La educación ha trascendido más allá del ámbito profesional o laboral como el conjunto de conocimientos, habilidades o destrezas necesarias para desempeñar con eficacia tareas propias, es por ello que mediante la implemen-

tación de una asignatura correspondiente a la mediación escolar en el nivel básico beneficiara de tal manera que enseñara una variedad de procesos, prácticas y habilidades diseñadas para afrontar los conflictos individuales. Es por ello que se refiere lo siguiente:

Es muy importante enseñar a los niños a resolver conflictos. Cuando les evitamos los conflictos no dejamos que desarrollen estrategias para su resolución y les privamos de una importante experiencia de aprendizaje. Es imprescindible por lo tanto enseñar a los niños a resolver conflictos. (Fuentes, 2020)

Introducir una materia que plantee aprender a generar, prevenir y a buscar alternativas que orienten a indagar las mejores soluciones que favorezcan y/o beneficien el desarrollo de habilidades sociales tanto entre los estudiantes como en los docentes, será un gran paso que la educación básica puede dar, ya que tiene un enfoque totalmente positivo desde el constructo educativo en beneficio de la sociedad. En nuestra actualidad se reclama generar distintas competencias profesionales y personales además de las que se han considerado tradicionalmente. La mediación escolar como una asignatura obligatoria, sin duda, beneficiara a la prevención y la resolución de conflictos dentro de la escuela, pues será reconocida como un enfoque de educación para la paz, desarrollando en los niños, niñas y adolescentes habilidades socio afectivas que les beneficiaran en un futuro en sus relaciones interpersonales.

4.3 Alcances de la convivencia armónica en el nivel básico desde la implementación de la Mediación Escolar como materia obligatoria

La convivencia armónica es un estatus ideal y un tanto utópico de las sociedades. Su garantía en el ámbito educativo permite que se generen vías para que los estudiantes ejerzan y desarrollen acciones respetuosas que permitan poner en práctica para ir modificando la sociedad encarecida que en la actualidad se sigue padeciendo. Ahora bien, la mediación escolar como una asignatura al sistema educativo en el nivel básico, tiene como objetivo primordial alcanzar vías de comunicación pacíficas, buscando la solución más acorde al problema, pero también trabajar sobre la prevención, empatía y auto gestión de los conflictos que se lleguen a presentar a lo largo de la vida.

Aprender a convivir es un aprendizaje en sí mismo que sirve, además, para mejorar y potenciar los aprendizajes académicos. Un ambiente y un clima de seguridad aportan al alumnado un factor de calidad que es imprescindible para construir un proyecto de desarrollo personal integral. (Ministerio de Educación y Formación Profesional) La implementación de la mediación escolar como una asignatura en el nivel básico permitirá diluir las barreras de comunicación que se originan por el conflicto, es por ello que tendrá alcances relevantes en la construcción armónica de los estudiantes. La Mediación Escolar como asignatura provocará un cambio radical en la actitud de los estudiantes y formará parte relaciones en el futuro. Conocer y aprender que existen una manera diferente de relacionarse, por medio del diálogo, la escucha y la empatía, favorecerá de tal forma la convivencia armónica en las instituciones educativas, además de que originará la recomposición del tejido social.

4.4 Pertinencia de fortalecer la cultura de paz desde la educación básica

Educar en valores es el primer paso y con la práctica de estos se puede empezar a construir, entre niñas, niños y jóvenes. Los conflictos surgen cuando se contraponen los intereses de los involucrados, quienes buscan satisfacer sus necesidades y se convierten en problemas cuando alguna de las partes no tiene la disposición de dialogar y cooperar. Los conflictos pueden ser una oportunidad de aprendizaje y crecimiento personal o generar violencia y dañar la integridad de los involucrados. La cultura de la paz se debe de visualizar como una realidad, ya que es necesario concebirla desde la perspectiva de la paz positiva, es decir, que a partir de las acciones de corte pedagógico que permita que todos los involucrados en los conflictos logren resolverlos de modo favorable. Ahora bien, referido desde la Teoría del conflicto de Galtung entendido por González y Solorzano- Restrepo, mencionan lo siguiente: “La resolución creativa y no violenta del conflicto es necesaria para alcanzar la paz y acepta que, si bien el conflicto es inherente a la condición humana, la violencia no lo es”. (González & Solórzano-Restrepo, 2018)

Desde la perspectiva de Johan Galtung, quien menciona dentro de su teoría, que para poder trascender a estos factores de violencia estructural y transformar los conflictos en oportunidades, es necesario las prácticas de corrección escolar, usualmente basadas en métodos de enseñanza por obediencia o por miedo, en lugar de propiciar el acatamiento de una norma acompañada de la comprensión, empatía, resiliencia, etc., para lograr esto no solo los métodos deben cambiar, sino que deben trascender del nivel teórico al práctico, buscando propiciar que los estudiantes desarrollen relaciones humanas de calidad, enseñando

competencias sociales y valores, promoviendo a toda costa la formación de la inteligencia emocional, siendo así que de esta forma se gestionan las emociones, tanto propias como aquellas que son fruto de la interacción con los demás.

4.5 Razones para que se implemente la Mediación Escolar como asignatura curricular en el nivel básico

Dentro del proceso educativo, se ha privilegiado materias con aspectos cognitivos por encima de la gestión integral de los conflictos. Existen diversas razones por las que es necesario incorporar al sistema educativo la asignatura de Mediación Escolar, ya que si se incorpora se construirá actitudes que comprendan el valor y significado por reconocer la importancia de hablar sobre la cultura de paz, solución pacífica de los conflictos, resiliencia, gestión emocional, diálogo asertivo, escucha activa, Es por ello que a continuación hago referencia de una de las razones más concretas por la que la Mediación escolar se convierte en una necesidad:

“Frente a esta cultura es necesario desarrollar una auténtica Cultura de Paz, para lo que se hace imprescindible que se dé, en cualquier sociedad democrática, un movimiento educativo importante que trate de fomentar unos nuevos valores, con el objetivo de ir construyendo su propio modelo de convivencia, pues el concepto de paz es dinámico y desarrollar la cultura de paz en la escuela hoy es trabajar por la mejora de la convivencia”. (Iturbide & Maya)

La implementación de la mediación escolar, contrarrestaría una gran parte de situaciones que transgreden y vulneran la dignidad de la niñez y juventud, hoy en día, en nuestra sociedad actual se están haciendo presentes fenómenos necesarios de

afrontar, pues la niñez y la juventud se está viendo afectada por dichos hechos, por lo cual me atrevería a decir que se están duplicando situaciones conflictivas en donde intervienen los niños, niñas y jóvenes y están siendo afectados justamente en su etapa escolar, provocando practicas autodestructivas como el cutting. Es importante que los y las estudiantes comprendan que el conflicto estará presente a lo largo de toda su vida, y es por ello que se debe de educar conscientemente para afrontarlos adecuadamente.

Conclusiones

Como hemos visto en el presente trabajo, a lo largo de la historia de la educación mexicana, a nuestros niños, niñas y jóvenes no se les ha formado para abordar conflictos, se les educa para saber retener contenidos, sin analizas concienzudamente al conflicto como parte esencial de la naturaleza humana.

La educación para la gestión de los conflictos debe ser vista y conceptualizada para procurar que los estudiantes integren en sus saberes las habilidades de un mediador, así como la capacidad de generar estrategias en su vida cotidiana para solucionar los distintos conflictos a los que se pueden enfrentar, buscando así la mejor vía para solucionarlos sin caer en prácticas que vulneren la integridad de un tercero.

Es importante contener leyes y normas jurídicas de los MASC como herramientas o instrumentos que van a ir teniendo contantes cambios en sus legislaciones o reformas de acuerdo a los cambios en los que se vaya encontrando la sociedad, es por ello que las leyes normas jurídicas son un instrumento fundamental para ser estudiadas y analizadas y generar propuestas que puedan beneficiar a la sociedad.

Si bien los conflictos surgen de manera espontánea y es por ello que por medio de la educación para la gestión de los conflictos se puede procurar que no se desboquen y lleven a la comunidad estudiantil a cometer actos y mantener conductas que pongan en peligro su vida y las de los demás por medios violentos e indeseables. El esfuerzo de la educación no solo permea en los contenidos sino también debe estar orientado a que los profesores y los estudiantes aprendan a gestionar sus emociones y sentimientos para no caer en situaciones donde el conflicto este latente. No solo a nivel Estado de México debe de existir esta apertura por reformar o cambiar el plan de estudios incorporando una nueva asignatura, si no debe estar latente a nivel país, pues como se ve en los medios de comunicación la violencia en el plano escolar se está acrecentando a niveles donde la dignidad de la persona ya no existe, y donde la persona en si ya no es tratada como persona, vulnerándole la integridad.

Propuesta

En las últimas décadas, el incremento de los conflictos ha rebasado situaciones en las cuales la violencia es la única alternativa para la solución de los mismos. En este sentido en los espacios escolares el bullying, el acoso escolar, el ciber bullying, etc. son la única elección para poder resolver los problemas, lo cual trae consigo una gran suma de conflictos tanto internos como externos, sin olvidar que estas circunstancias de violencia generan problemas emocionales de tipo conductual y de pensamiento.

Derivado de lo anterior es importante realizar diversas reformas al plan de estudios, por ello proponemos implementar la mediación escolar como una materia curricular obligatoria desde el nivel básico

principalmente, tomando en cuenta el nivel educativo de primaria y secundaria, ya que es tan complejo y amplio el tema que no solo se debe de ver como una licenciatura, pues como lo dice la presente investigación el conflicto es y será parte inherente del ser humano, y es por ello que se debe de estudiar desde edades donde la construcción del pensamiento va abarcando aspectos en el desarrollo moral, así mismo la niñez y adolescencia van adoptando y construyendo diversas perspectivas acerca de la relación entre la familia, la escuela como su principal entorno social, entre otros. Por este motivo la mediación escolar aplicada como una materia en el nivel básico no solo beneficiara a llegar a acuerdos ante los conflictos que llegan a presentar las instituciones educativas, sino que ayudara a crear una cultura de la prevención y no violencia, buscando generar un estilo de vida con valores y actitudes que promuevan el pensamiento crítico y las habilidades sociales.

La necesidad que se tiene en el sistema educativo en el Estado de México de disminuir y/o erradicar la violencia es sumamente inevitable, y es por ello que propongo incorporar al plan de estudios del sector educativo estatal, específicamente en el nivel básico que incluye primaria y secundaria, la implementación de la mediación escolar como una materia obligatoria, ya que es necesario tener una formación teórica, pero sobre todo practica para generar, prevenir y gestionar diversas situaciones donde el conflicto y la violencia están siendo latentes día con día.

REFERENCIAS

- Ángel, & Avila. (Enero-Junio de 2022). *CLIMA ORGANIZACIONAL, CONVIVENCIA ESCOLAR Y DESEMPEÑO PROFESIONAL: TRIADA IMPORTANTE EN EL CONTEXTO EDUCATIVO ECUATORIANO*. Recuperado el 15 de Marzo de 2023, de Revista de Investigación y Desarrollo Científico : <https://revista.uny.edu.ve/ojs/index.php/honoris-causa/article/view/101/138>
- Bhutto, B. (s.f). *Hacer la Paz es acercar los mundos*. Recuperado el 11 de Abril de 2023, de Literato: <https://www.literato.es/p/MTA0MA/>
- Camarrillo, & Arreola. (Septiembre de 2008). *La homologación de las leyes que regulan los medios alternos de solución de conflictos en el sistema jurídico mexicano*. Recuperado el 16 de Marzo de 2023, de Centro de Estudios Parlamentarios CEP-UANL: <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CVI-34-08.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (18 de Noviembre de 2022). Recuperado el 12 de Abril de 2023, de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Educación, L. G. (30 de Septiembre de 2019). *Ley Genral de Educación*. Recuperado el 17 de Abril de 2023, de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE.pdf>
- Figueroa, P. P., Prada, J. S., Sánchez, J. R., & Escobar, M. I. (28 de Noviembre de 2016). *LA CONVIVENCIA EN LA ESCUELA. ENTRE EL DEBER SER Y LA REALIDAD*. Recuperado el 12 de Abril de 2023, de Revista Latinoamericana de Estudios Educativos : <https://www.redalyc.org/journal/1341/134152136007/html/>
- Fuentes, A. S. (7 de Abril de 2020). *Enseñar a los niños a resolver conflictos: Técnica del grano*. Recuperado el 22 de Abril de 2023, de educapeques: <https://www.educapeques.com/escuela-de-padres/ensenar-ninos-resolver-conflictos.html>
- García, M. A., González, C. R., Rodríguez, O. K., & Cortés, V. S. (2014). *La convivencia escolar en las escuelas primarias de México*. Recuperado el 16 de Marzo de 2023, de INEE Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación México: <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/12/P1D250.pdf>
- Góngora, L. G. (Marzo de 2020). *Mediación escolar como herramienta para mejorar los los los lazos de confianza y comunicación en la relación docente alumno*. Recuperado el 2023 de Marzo de 16, de ujat: https://ri.ujat.mx/bitstream/20.500.12107/3634/1/MEDIA-CION_ESCOLAR_COMO_HERRAMIENTA_PARA_MEJORAR_LOS_LAZOS_DE_CONFIANZA_Y_COMUNICACION_EN_LA_RELACION_DOCENTE-ALUMNO.pdf
- González, D., & Solórzano-Restrepo, J. (20 de Junio de 2018). *Transformación del conflicto y construcción de culturas de paz en las aulas colombianas*. Recuperado el 23 de Abril de 2023, de Fundación Universitaria Los Libertadores: <https://www.redalyc.org/journal/1390/139059076004/html/>
- González, W. N., & Pérez, J. A. (Diciembre de 2017). *MECANISMOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS: UN ACCESO A LA JUSTICIA CONSAGRADO COMO DERECHO HUMANO EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA* . Recuperado el 10 de Abril de 2023, de Revista Mexicana de Derecho Constitucional: <https://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n37/1405-9193-cconst-37-203.pdf>

- Iturbide, J. B., & Maya, B. M. (s.f.). *Educación desde el Conflicto. Guía para la Mediación Escolar*. Recuperado el 25 de Abril de 2023, de carei.: <https://carei.es/wp-content/uploads/educar desde el conflicto.-Gu%C3%ADa-para-la-mediaci%C3%B3n-escolar.-Andaluc%C3%ADa.pdf>
- Ley de mediación, c. y. (22 de Diciembre de 2010). *LEY DE MEDIACIÓN, CONCILIACIÓN Y PROMOCIÓN DE*. Recuperado el 15 de Abril de 2023, de Gobierno del Estado de México : <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/leyvig/leyvig173.pdf>
- Lira, Y., Álvarez, H. A., & Lira, H. A. (Abril de 2014). *La educación para la paz como competencia docente: aportes al sistema educativo*. Recuperado el 11 de Abril de 2023, de Innovación Educativa : https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-26732014000100010
- Mediación Escolar . (2022). *¿Qué es la Mediación Escolar? Guía y casos reales*. Recuperado el 1 de Noviembre de 2023, de mediacionescolar.org: <https://mediacionescolar.org/>
- Mediación Escolar. (s.f). *mediacionescolar.org*. Recuperado el 12 de Abril de 2023, de mediacionescolar.org: <https://mediacionescolar.org/teoria-analisis-conflictos/#:~:text=La%20mediaci%C3%B3n%20es%20vista%20por,hallar%20una%20soluci%C3%B3n%20y%20acordarla>
- México, L. d. (2021). *LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO*. Recuperado el 17 de Abril de 2023, de Gobierno del Estado de México : <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/leyvig/leyvig180.pdf>
- Ministerio de Educación y Formación Profesional. (s.f.). *Convivencia Escolar*. Recuperado el 23 de Abril de 2023, de Subdirección General de Cooperación Territorial e Innovación Educativa: <https://www.educacionyfp.gob.es/mc/sgetie/convivencia-escolar.html#:~:text=La%20convivencia%20escolar%20se%20construye,en%20un%20plano%20de%20igualdad>
- Montessori, M. (30 de Enero de 2017). *pequefelicidad. La esencia de ser niño*. Recuperado el 21 de Abril de 2023, de Frases Inspiradas para Educar para la Paz: <http://www.pequefelicidad.com/2017/01/30-frases-inspiradoras-para-educar-para.html>
- Naciones Unidas. (s.f.). *La Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado el 14 de Abril de 2023, de Naciones Unidas: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights#:~:text=Art%C3%ADculo%2026&text=Toda%20persona%20tiene%20derecho%20a%20la%20educaci%C3%B3n,La%20instrucci%C3%B3n%20elemental%20ser%C3%A1%20obligatoria>
- Proceden . (2023). *Antecedentes en México de los MASC*. Obtenido de Preceden LLC-Cary,NC: <https://www.preceden.com/timelines/628419-antecedentes-en-m-xico-de-los-masc>
- Sandoval, M. (1 de Noviembre de 2023). *La violencia escolar desde la teoría del riesgo y el cambio cultural*. Obtenido de REVISTA CHILENA DE TEMAS SOCIOLÓGICOS: <file:///C:/Users/HP/Downloads/Dialnet-LaViolenciaEscolarDesdeLaTeoriaDelRiesgoYElCambioC-6780153.pdf>
- Sauceda, & Benito. (Enero-Junio de 2015). *CULTURA DE PAZ Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS: LA IMPORTANCIA DE LA MEDIACIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO DE PAZ*. Recuperado el 16 de Marzo de 2023, de Revista Ra Ximhai: <https://www.redalyc.org/pdf/461/46139401006.pdf>

- Sauceda, J. B. (2015). *Transformación de Conflictos* . Recuperado el 10 de Abril de 2023, de AMECAN : <https://amecan.org/transformacion-de-conflictos>
- UNICEF. (Enero de 2019). *Acabemos con la violencia en las escuelas. #ENDViolence*. Recuperado el 12 de Abril de 2023, de Unicef: <https://www.unicef.org/es/end-violence/en-las-escuelas>
- Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación. (2016). *El Modelo Educativo en México: el planteamiento pedagógico de la Reforma Educativa*. Recuperado el 16 de Marzo de 2023, de Perfiles: <https://www.redalyc.org/journal/132/13248313012/html/>
- Zepeda, M. d. (15 de Mayo de 2020). *revistaredca*. Recuperado el 12 de Abril de 2023, de revista-redca.uaemex.mx: <file:///C:/Users/HP/Downloads/14703-217-57569-1-10-20200617.pdf>

Estrategias para el desarrollo de la cultura tributaria en el pago del impuesto predial en el municipio San Juan Del Cesar-La Guajira, Colombia

Strategies for the development of the tax culture in the payment of property tax in the municipality of San Juan Del Cesar-La Guajira, Colombia

Walter Enrique Coronel Blanchar¹

Luis Alfonso Pérez Guerra²

Enviado: 27 de febrero de 2023

Aceptado: 10 de agosto de 2023

RESUMEN

El impuesto predial es una fuente importante de ingresos fiscales para los gobiernos locales que ayudan a financiar la prestación de servicios públicos. La base de este impuesto se puede valorar de varias maneras, incluido el uso de la tierra o el valor del sitio, el valor de capital mejorado o el valor de alquiler. En este sentido, este artículo se apoya en lo conceptual en autores como: Bravo et al., (2020), en resultado a la teoría de los impuestos fiscales; igualmente en Sánchez y otro (2020), refiriéndose al impuesto predial unificado y en Coronel (2022), en cuanto a la teoría de la cultura tributaria. En consecuencia este artículo tiene como objetivo proponer estrategias para el desarrollo de la cultura tributaria en el pago del impuesto predial en el Municipio San Juan del Cesar-La Guajira. Colombia. Los resultados muestran una falta de cultura tributaria en el pago del impuesto predial en este Municipio, concluyendo que, existe una falta de creencia respecto de los deberes y derechos que derivan para los sujetos activos y pasivos de esa relación y la inexactitud de implementación de estrategias para el desarrollo de la cultura tributaria en el pago del impuesto predial.

PALABRAS CLAVE: Estrategias; Cultura Tributaria; Impuesto predial

ABSTRACT

The property tax is an important source of tax revenue for local governments that helps finance the provision of public services. The basis of this tax can be valued in a number of ways, including land use or site value, improved capital value, or rental value. In this sense, this article is conceptually based on authors such as: Bravo et al., (2020), as a result of the theory of fiscal taxes; in Sánchez and another equally (2020), referring to the unified property tax and in Coronel (2022), regarding the theory of tax culture. Consequently, this article aims to propose strategies for the development of the tax culture in the payment of the property tax in the Municipality of San Juan del Cesar-La Guajira. Colombia. The results show a lack of tax culture in the payment of the property tax in this Municipality, concluding that there is a lack of belief regarding the duties and rights that derive for the active and passive subjects of that relationship and the inaccuracy of implementation of strategies for the development of the tax culture in the payment of property tax.

KEYWORDS: Strategies; Tax Culture; Property tax

¹Universidad Libre Seccional Barranquilla. Colombia. Correo-e de contacto: coronelwcol23@gmail.com

²Universidad Libre Seccional Barranquilla. Colombia. Correo-e de contacto: luisperzalfon77@gmail.com



INTRODUCCIÓN

La cultura tributaria puede ser vista como el conjunto de actitudes, creencias y comportamientos de los ciudadanos y las organizaciones en relación con el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Incluye el conocimiento y la comprensión de las leyes y regulaciones fiscales, así como la percepción de la importancia y el propósito de pagar impuestos. Considerada por Bravo (2020), como “los valores y creencias que comparten un grupo de personas en torno a la tributación y a las normas que las regulan”. De aquí que, el impuesto predial es un tributo local que se aplica en Colombia sobre la propiedad raíz, es decir, sobre los bienes inmuebles como terrenos, casas, apartamentos, locales comerciales, entre otros. Su recaudación es responsabilidad de los municipios y distritos del país, y se utiliza para financiar gastos públicos locales, como la infraestructura, la educación y los servicios básicos. Para que este impuesto sea cancelado por los propietarios y poseedores de inmuebles, el estado debe manejar estrategias que permita en estas persona tener una cultura tributaria, de aquí que este artículo busca proponer estrategias para el desarrollo de la cultura tributaria en el pago del impuesto predial en el Municipio San Juan del Cesar-La Guajira. Colombia, enmarcos en valores y creencias de que estos recaudos serán utilizado para el desarrollo del Municipio.

EL IMPUESTO PREDIAL EN COLOMBIA Y EL MUNICIPIO SAN JUAN DEL CESAR-LA GUAJIRA

El impuesto predial, también conocido como impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) en algunos países, según Coronel y otro (2022), es un impuesto local que se aplica a la propiedad inmobiliaria, ya sean terrenos o edificaciones. Su objetivo principal es recaudar ingresos para financiar los servicios públicos locales y

el mantenimiento de infraestructuras de la jurisdicción en la que se encuentra el inmueble. En Colombia es un tributo que se aplica a la propiedad raíz, es decir, a los bienes inmuebles como casas, apartamentos, terrenos y locales comerciales. El impuesto predial es administrado y recaudado por los municipios, y las tarifas y normativas pueden variar de un municipio a otro.

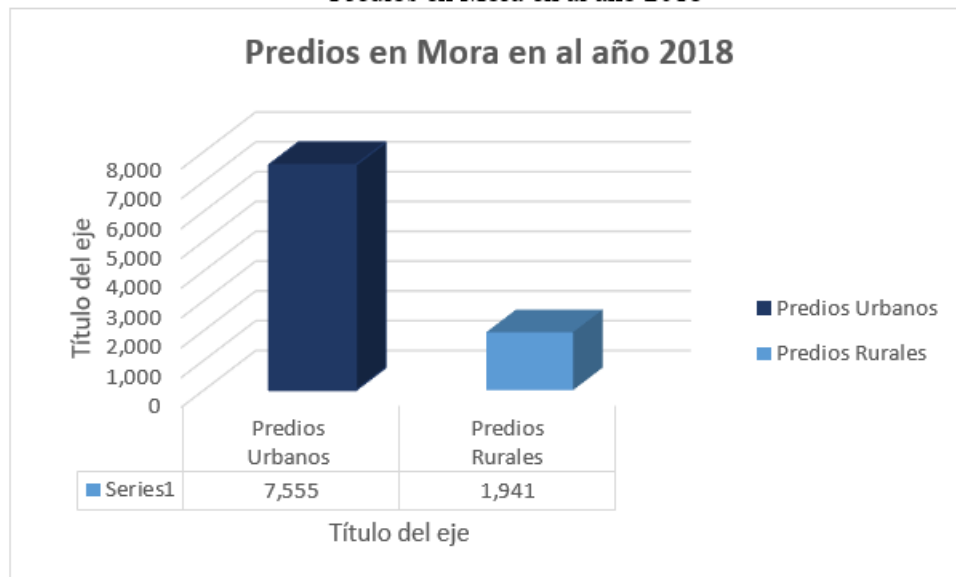
Es importante decir que, el valor del impuesto predial se determina principalmente en función del avalúo catastral de la propiedad, que es una estimación del valor comercial del inmueble. Los avalúos catastrales se actualizan periódicamente por parte de las autoridades municipales, y suelen tener en cuenta factores como la ubicación, el tamaño y las características físicas del predio. En Colombia, las tarifas del impuesto predial también varían según el municipio y pueden ser diferentes para las propiedades residenciales y comerciales. Por lo general, se establece una tasa porcentual sobre el valor catastral del inmueble, y esta tasa puede aumentar progresivamente para propiedades de mayor valor.

En opinión de Ibarra y otro (2021), el impuesto predial “es una fuente importante de ingresos para los municipios y su recaudación contribuye al financiamiento de servicios públicos y obras de infraestructura local, como el mantenimiento de vías, alumbrado público, servicios de salud, educación y seguridad” (p.58). En resumen, el impuesto predial en Colombia es un tributo que se basa en el valor catastral de los inmuebles y se aplica a nivel municipal. Las tarifas y normativas pueden variar según el municipio, y se ofrecen descuentos y facilidades de pago para promover su cumplimiento oportuno.

En este mismo orden de ideas, el Municipio San Juan del Cesar-La Guajira no ha sido ajeno a la problemática por el bajo recaudo en el impuesto predial, y según Alcaldía de San Juan del Cesar (2022) se revelan que en las vigencias de los años 2018 y 2019 el recaudo del Impuesto Predial fue bajo; del total de los 17.863 predios registrados en el Municipio, 9.496 y 9.607 predios se encuentran en mora con dicho impuesto durante los años 2018 y 2019 respectivamente.

De los 9.496 predios en mora en el año 2018, 7.555 son predios urbanos y 1.941 predios rurales, y por otro lado de los 9.607 predios en mora en el año 2019, son predios urbanos 7.261 y 2.346 predios rurales; información tomada del análisis de la base de datos general de la totalidad de contribuyentes suministrada por el municipio de San Juan del Cesar- La Guajira.

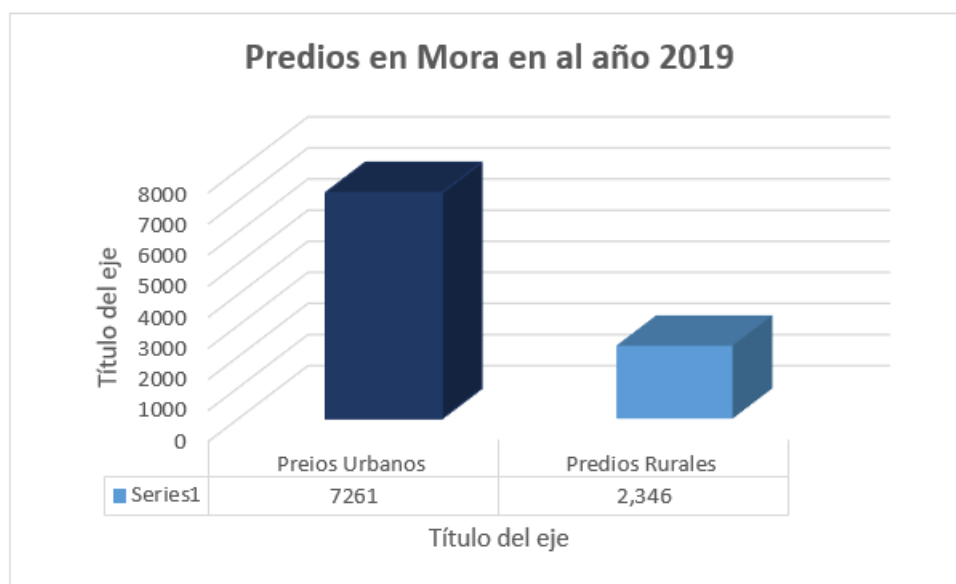
Grafica 1.
Predios en Mora en al año 2018



Nota: Predios en Mora en al año 2018 en cuanto al Impuesto Predial municipio San Juan del Cesar- La Guajira.

Fuente: Alcaldía del Municipio San Juan del Cesar- La Guajira. **Fuente:** Elaboración Propia (2022)

Grafica 2.
Predios en Mora en al año 2019



Nota: Predios en Mora en al año 2019 en cuanto al Impuesto Predial Municipio San Juan del Cesar- La Guajira. Fuente: Alcaldía del Municipio San Juan del Cesar- La Guajira.
Fuente: Elaboración Propia (2022)

En función a lo ilustrado en la figura 1 y 2 y de acuerdo a los informes de ejecución presupuestales del municipio de las vigencias 2018 y 2019 se evidencia que en el municipio San Juan del Cesar- La Guajira, los recaudos efectivos del impuesto predial unificado de los mismos años resultaron inferiores a lo presupuestado para estos periodos; por lo que los recursos disponibles de vigencias anteriores y los recursos que financian reservas presupuestales, no fueron suficientes para que la entidad pudiera cubrir la diferencia y cerró con déficit presupuestal y fiscal.

SANCIONES POR EL IMPAGO DEL IMPUESTO PREDIAL EL MUNICIPIO SAN JUAN DEL CESAR-LA GUAJIRA

Dice Rodríguez (2019), cuando un propietario no paga sus impuestos, el gobierno local impone un gravamen fiscal sobre su propiedad. Un gravamen fiscal es un reclamo sobre la propiedad del propietario. Cuando un propietario no paga sus impuestos después de 12 meses, el condado creará un certificado por el monto de los impuestos impagos. Luego, los certificados se venden a individuos o inversionistas para que los impuestos a la propiedad no pagados se moneticen. Por lo tanto, invertir en certificados de gravamen fiscal ayuda a los estados a mantener la policía, los departamentos de bomberos, los hospitales y otras necesidades. Hay tres partes principales involucradas en estas transacciones, el propietario, el inversionista y el tribunal.

En opinión de Ortiz (2021), estos certificados se ofertan, ya sea mediante una subasta de oferta inferior en la que la tasa de interés se reduce por oferta o una oferta superior o una oferta superior en la que el ganador es el mejor postor. Las personas que desean invertir su dinero han pagado por el certificado porque ahora el inversionista recibe el interés impuesto sobre el impuesto no pagado en lugar del gobierno local.

Además, después del período de redención, pueden iniciar el proceso de ejecución hipotecaria y posiblemente poseer la propiedad. Si este proceso se realiza con una investigación sólida y la documentación adecuada, el propietario del gravamen puede controlar los derechos de propiedad de la propiedad. Si bien la ejecución hipotecaria es una opción, es de interés para el propietario y el originador de la hipoteca trabajar juntos para que el propietario pueda pagar los impuestos antes del período de redención porque un gravamen fiscal tiene prioridad sobre el gravamen del prestamista hipotecario. La ventana de ejecución fiscal suele ser un período de 60 días para enviar cartas a todas las partes que invierten en la propiedad.

DESAFÍOS Y BENEFICIOS DEL IMPUESTO PREDIAL

Principios de Impuestos sobre la propiedad La tributación de bienes inmuebles presenta varios desafíos en cualquier contexto. Por su visibilidad, el impuesto predial tiende a generar una variedad de preocupaciones políticas y económicas. Autoridades encargadas de la administración del impuesto predial están sujetos a una intensa presión porque los contribuyentes claramente toman nota de la injusticia, la ineficiencia y los problemas administrativos (Kitchen: 1992).

Además, la universalidad del impuesto plantea preocupaciones sociales sobre la colocación de una carga relativamente mayor para los de bajos ingresos los ciudadanos.

El impuesto predial en opinión e Coronel y otro (2022), “es un tributo que se aplica sobre el valor de los bienes inmuebles, como casas, apartamentos, locales comerciales y terrenos. En Colombia, este impuesto es gestionado por los municipios y tiene como objetivo principal financiar el gasto público local” (p.29). Este impuesto presenta grandes desafíos en Colombia como: informalidad y evasión, valoración y tasación, impacto en la población de bajos recursos y fiscalización y recaudo; esto desafíos están acompañado de alta tasa de evasión y la presencia de la economía informal, de la exterminación de altas tasas de evasión y la presencia de la economía informal, sin dejar de decir que, este impuesto representar una carga económica significativa para las personas de bajos ingresos en Colombia. Toda esta situación, genera inequidades y afectar la capacidad de pago de los contribuyentes más vulnerables.

Ahora bien, así como este impuesto tiene sus desafíos, también tiene sus beneficios para el país, de los cuales pueden considerarse el financiamiento de servicios públicos locales, la equidad y progresividad, el estímulo a la inversión y desarrollo urbano y el control del uso del suelo. Para esto se ha citado a Tobón y otro (2018), para dejar dicho que, el impuesto predial en Colombia proporciona recursos para financiar servicios esenciales en los municipios, como la construcción y mantenimiento de infraestructuras, educación, salud, seguridad y servicios públicos básicos. Contribuye al desarrollo y bienestar de las comunidades locales.

En teoría, el impuesto predial puede ser un impuesto progresivo, ya que su base imponible se relaciona con el valor de los inmuebles. Esto significa que las propiedades de mayor valor pagarán una cantidad proporcionalmente mayor de impuestos, lo que contribuye a la redistribución de la riqueza y a la equidad fiscal. Es importante destacar que la implementación efectiva del impuesto predial requiere de una adecuada gestión.

IMPORTANCIA DE LA RENTA DEL IMPUESTO PREDIAL PARA EL MUNICIPIO SAN JUAN DEL CESAR-LA GUAJIRA

El impuesto predial es una fuente fundamental de ingresos para el Municipio San Juan del Cesar-La Guajira en opinión de Sánchez (2018), y su importancia radica en varios aspectos:

Recaudación de ingresos: El impuesto predial es una de las principales fuentes de ingresos para los municipios. Los ingresos obtenidos a través de este impuesto se utilizan para financiar una amplia gama de servicios y programas municipales, como mantenimiento de calles y aceras, recolección de residuos sólidos, iluminación pública, seguridad ciudadana, educación, salud y desarrollo de infraestructura local.

Financiamiento de obras y proyectos municipales: Los ingresos del impuesto predial se utilizan para financiar la ejecución de obras públicas, como la construcción de nuevas vías, parques, escuelas, centros de salud y otros proyectos de desarrollo local. Estas inversiones contribuyen al crecimiento y mejoramiento de la calidad de vida en el municipio.

Equidad y redistribución de la carga tributaria: El impuesto predial se basa en el valor de los bienes inmuebles y se aplica de manera proporcional a su valor. Esto significa que aquellos propietarios de bienes

inmuebles de mayor valor contribuyen con una mayor cantidad de impuestos. Así, el impuesto predial se considera un impuesto progresivo, ya que aquellos con mayor capacidad económica pagan más impuestos, lo que contribuye a la equidad en la distribución de la carga tributaria.

Control y ordenamiento territorial: El impuesto predial también se utiliza como una herramienta de control y ordenamiento territorial. Al tener un registro actualizado de los propietarios y sus bienes inmuebles, el municipio puede gestionar y planificar de manera más eficiente el desarrollo urbano, la asignación de servicios y la planificación del crecimiento de la ciudad.

Incentivo al mantenimiento y mejora de los inmuebles: El impuesto predial puede actuar como un incentivo para que los propietarios mantengan y mejoren sus inmuebles. Al tener que pagar impuestos sobre el valor de sus propiedades, los propietarios tienen un interés económico en mantener sus inmuebles en buen estado y realizar mejoras, lo que contribuye al embellecimiento y desarrollo de la ciudad.

En resumen, el impuesto predial es de vital importancia para el Municipio San Juan del Cesar-La Guajira, ya que les proporciona los recursos necesarios para financiar servicios públicos, realizar inversiones en infraestructura, garantizar la equidad en la carga tributaria y contribuir al ordenamiento territorial y al desarrollo sostenible de la comunidad.

EL IMPUESTO PREDIAL: UN GRAVAMEN A LA PROPIEDAD DEL INMUEBLE EN EL MUNICIPIO SAN JUAN DEL CESAR-LA GUAJIRA

En el Municipio San Juan el Cesar-La Guajira, Colombia, según Rodríguez (2021), el impuesto predial es un gravamen que se aplica a la propiedad de un inmueble, es un impuesto local que se recauda por

parte del municipios, se utiliza para financiar los gastos públicos y el desarrollo de infraestructuras y servicios en las localidades” (p.54). Ahora bien, la base imponible del impuesto predial se determina en función del avalúo catastral del inmueble, , es un impuesto local que se recauda por parte del municipios, se utiliza para financiar los gastos públicos y el desarrollo de infraestructuras y servicios en las localidades” (p.54). Ahora bien, la base imponible del impuesto predial se determina en función del avalúo catastral del inmueble, que es una estimación del valor comercial del mismo.

El avalúo catastral es establecido por el municipio y se actualiza periódicamente. El impuesto se calcula aplicando una tarifa sobre el valor catastral del inmueble.

Es importante mencionar que el impuesto predial es de carácter anual y se paga de manera periódica, generalmente en cuotas trimestrales o semestrales, dependiendo de las normativas locales. En caso de no pagar el impuesto predial, se pueden generar intereses moratorios y sanciones por parte de la autoridad fiscal correspondiente. Cabe destacar que la regulación y administración del impuesto predial puede variar ligeramente entre los diferentes municipios y distritos de Colombia. Por lo tanto, es recomendable consultar la normativa local y ponerse en contacto con la entidad encargada de la recaudación de impuestos en cada localidad para obtener información específica y actualizada sobre el impuesto predial.

En el caso de Ibarra y otro (2021), el impuesto predial presenta recursos diseñados para promover la comprensión de las funciones básicas del impuesto sobre la propiedad y su importancia como fuente de ingresos para el gobierno local. Otras publicaciones analizan las consideraciones para los formuladores de políticas y aclaran ciertos aspectos importantes de los impuestos sobre la propiedad (impuesto predial).

CÓMO FUNCIONAN LOS GRAVÁMENES POR IM-

PUESTOS A LA PROPIEDAD EN EL MUNICIPIO SAN JUAN DEL CESAR-LA GUAJIRA

El funcionamiento del impuesto predial en el Municipio San Juan el Cesar-La Guajira, Colombia sigue los siguientes pasos según Vids y otro (2019): determinación del valor catastral, establecimiento de la tarifa, cálculo del impuesto, y periodicidad y forma de pago, todo esto tiene que ver con el valor catastral que es el valor asignado a un inmueble para efectos del impuesto predial. Las tarifas pueden estar determinada en porcentaje o en una cantidad fija y se multiplica el valor catastral del inmueble por la tarifa establecida. Por ejemplo, si el valor catastral es de 100 millones de pesos y la tarifa es del 1%, el impuesto predial sería de 1 millón de pesos. El impuesto predial se paga de forma anual y generalmente se establece una fecha límite de pago. Los municipios pueden ofrecer descuentos por pronto pago o establecer facilidades de pago en cuotas. El pago se realiza en las entidades financieras autorizadas por el municipio.

Es importante tener en cuenta que en el Municipio San Juan el Cesar-La Guajira en algunas ocasiones ofrecer exenciones o descuentos en el impuesto predial para ciertos grupos de población, como personas de la tercera edad o propietarios de viviendas de interés social. Además, es fundamental mantener al día el pago del impuesto predial, ya que el incumplimiento puede generar sanciones y recargos.

FACTORES QUE AFECTAN LA NO RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL MUNICIPIO SAN JUAN DEL CESAR-LA GUAJIRA

Muy bien lo plantea Ortiz (2021), la recaudación del impuesto predial en el Municipio San Juan del Cesar-La Guajira está influenciada por una variedad de factores.

Algunos de ellos pueden afectar la recaudación de impuestos y son los siguientes: la situación económica de los contribuyentes, una tasa impositiva aplicada al impuesto, si estas tasas son altas los contribuyentes no se incentivan a cancelar el impuesto predial y disminuye la recaudación; otro factor a que se refiere el autor es la falta de eficacia de la administración tributaria, esto se refiere a que si las autoridades fiscales del Municipio tienen sistemas efectivos de auditoría, seguimiento y cumplimiento, es más probable que se detecte y se cobre correctamente el impuesto.

Dentro de estos factores está también el incumplimiento tributario, si los contribuyentes incumplen con sus obligaciones fiscales, la recaudación será baja. Sin embargo, si el incumplimiento tributario es generalizado, ya sea debido a la evasión fiscal o la elusión fiscal, la recaudación puede disminuir. Las políticas fiscales y legales no adecuadas implementadas por el gobierno municipal también pueden influir en la afectación de la recaudación de impuestos y por último el nivel de desarrollo económico del Municipio, esto quiere decir que, si la economía municipal es desarrollada tienden a tener una mayor capacidad para recaudar impuesto predial debido a una base impositiva más amplia y una mayor capacidad de pago por parte de los contribuyentes, de no ser así, el contribuyente no tiene base para cancelar porque su economía es bastante eficiente. Estos son solo algunos de los factores que pueden afectar la recaudación de impuestos.

Para Coronel (2022), un factor que afectan la recaudación del impuesto predial en el Municipio San Juan del Cesar-La Guajira, es el avalúo catastral, como algo muy importante para las finanzas públicas, refleja la realidad jurídica y económica de la propiedad, en cuanto a los impuestos, ya que es el principal impuesto para determinar el valor que pagará este impuesto.

En San Juan del Cesar, se basa en la ley del impuesto sobre la renta - Acuerdo 024 de 19 de diciembre de 2020, de la ley tributaria del impuesto municipal, aceptación y procedimiento, ejecución de la recaudación y delito - de la ciudad de San Juan del Cesar- La Guajira.

Para desarrollar este principio, se considera como base sólida el artículo 338 de la Constitución, que muestra la posición del ámbito local y el Congreso puede crear impuestos, pero en el entendido de que muestren las cosas importantes y las anoten, lo que conduce para crear el ejercicio correcto y es responsable de sesenta y cinco impuestos que se impondrán según los principios de reserva.

OBJETIVO

Este artículo tiene como objetivo proponer estrategias para el desarrollo de la cultura tributaria en el pago del impuesto predial en el Municipio San Juan del Cesar-La Guajira. Colombia.

DESARROLLO TEÓRICO

TEORÍA DE INGRESOS FISCALES

Existen varias teorías de los impuestos en la economía pública. Los gobiernos en todos los niveles (nacional, regional y local) necesitan recaudar ingresos de una variedad de fuentes para financiar los gastos del sector público. La teoría de los ingresos fiscales en mención de “surge de los estudios tributarios efectuados por el economista inglés de origen judío sefardí-portugués David Ricardo, que establece los principios sobre tributación económica positiva que son utilizados en la elaboración de normas impositivas tales como igualdad, generalidad y no confiscatoriedad” (Bravo et al., 2020, p.15), todos ellos requisitos para alcanzar una estructura tributaria adecuada en lo que respecta al principio de igualdad, de tal forma que todas las personas que cumplan con las condiciones

contemplada por la ley reciban el mismo tratamiento, sin distingo de consideraciones individuales. Las ideas de David Ricardo son relevantes en Municipios como San Juan del Cesar-La Guajira, así como en algunos otros Municipios de Colombia, donde la distribución de la riqueza puede verse influenciada por aspectos políticos y sociales, en los que los impuestos son parte del servicio de ciudadanos que pagan impuestos y que se pone a disposición del gobierno para pagar por su importación para hacer frente a la deuda municipal.

IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO

No hay dudas que los impuestos representan la principal fuente de ingreso del Estado, es indudable el papel esencial que juega el Impuesto Predial Unificado (IPU), uno de los más representativos del municipio; puesto que contribuye para cumplir con la ejecución de proyectos de infraestructura que permite el desarrollo de la comunidad, logrando mejorar la calidad de vida de la población (Sánchez y otro 2020). El estudio histórico del impuesto predial, se pueden distinguir tres enfoques diferenciados por la manera en que el impuesto recae sobre los agentes económicos. Por lo tanto, el impuesto predial según Coronel (2022), es un gravamen que deben cancelar todos los propietarios y dueños de bienes inmuebles (vivienda, oficina, edificio o local comercial, lotes, bodegas

constituyéndose en una de las principales fuentes de ingresos fiscales que tienen los municipios que grava de forma periódica la propiedad de los inmuebles, eminentemente territorial o local, con la inamovilidad de su base gravable, y la relativa facilidad para identificar la propiedad gravable.

TEORÍA DE LA CULTURA TRIBUTARIA

Por cultura tributaria se entiende al grupo de rasgos que distinguen a una persona de otra, relacionado con los valores, la actitud y el comportamiento de la

población dentro del territorio en torno al cumplimiento de sus obligaciones y derechos ciudadanos en materia tributaria (Bravo et al., 2020: 18). Como se ha expresa reiterativamente, los impuestos son la fuente principal de ingresos que tiene el Estado para recaudar recursos económicos y de esta manera dar cumplimiento a su cometido social. Por lo que hoy es considerado que el fomento de cultura tributaria que refuerce la conciencia tributaria en la población y la administración de impuestos, pues genera un aumento en el desarrollo de un país. Señala Golía (2003, citado por Coronel, 2022, p.36) que la cultura tributaria es “el conjunto de conocimientos, valoraciones y actitudes referidas a los tributos, así como al nivel de creencia respecto de los deberes y derechos que derivan para los sujetos activos y pasivos de esa relación”. (:1).

MATERIAL Y MÉTODO

Se utilizó la investigación positivista desde una perspectiva analítica-proyectiva-documental, porque para el proceso de investigación se analizaron una serie de información alusiva al tema de investigativo, igualmente se proponen estrategias para el desarrollo de la cultura tributaria en el pago del impuesto predial en el Municipio San Juan del Cesar-La Guajira. Colombia y para esto se revisaron una serie de documentos como revistas académicas indexadas por Scopus, Scielo y Redalyc. Para este trabajo se utilizó como técnica para la recopilación de datos la encuesta y el instrumento el cesionario.

La población estuvo representada por 354 propietarios y poseedores de inmuebles del Municipio San Juan del Cesar-La Guajira. Colombia.

RESULTADOS

¿Está usted de acuerdo con el valor del impuesto predial que debe cancelar anualmente?

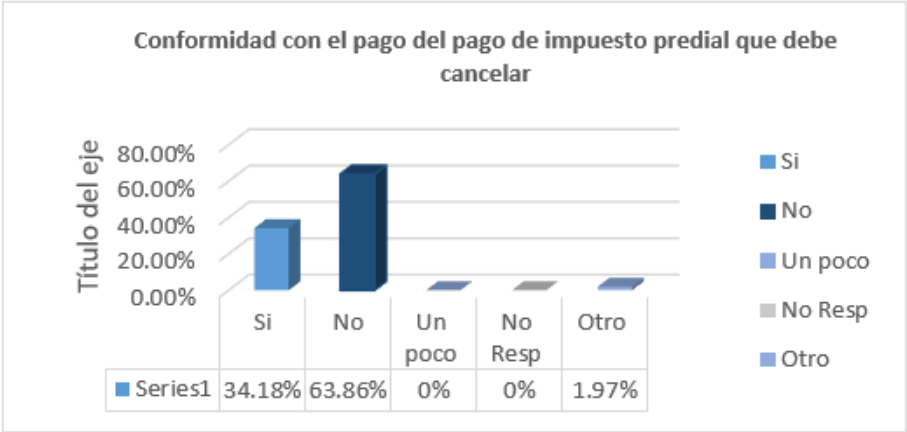
Tabla 1.
Conformidad con el pago del impuesto predial que debe cancelar

Frecuencia	Valores	Porcentajes
Si	121	34,18%
No	226	63,86%
Un poco	0	0%
No respondió	0	0%
Otro	7	1,97%
Total	354	100%

Fuente: elaboración propia

Los resultados de la encuesta aplicada a propietarios y poseedores de 354 inmuebles en el Municipio San Juan del Cesar-La Guajira. Colombia, el cual se muestra en la tabla 1, se puede establecer que el 34.87% de los encuestados manifestaron que está de acuerdo con el valor liquidado del Impuesto Predial que debe cancelar anualmente; mientras que un 65.13% no está de acuerdo con el valor liquidado del Impuesto Predial y un 1.97% declaró que debería manejar otras formas de liquidar el Impuesto Predial.

Grafica 3.
Conformidad con el pago del impuesto predial que debe cancelar



Nota: En la figura se observa la conformidad con el pago del pago de impuesto predial de los propietarios y poseedores de inmuebles del Municipio San Juan del Cesar- La Guajira.
Fuente: Elaboración Propia (2022).

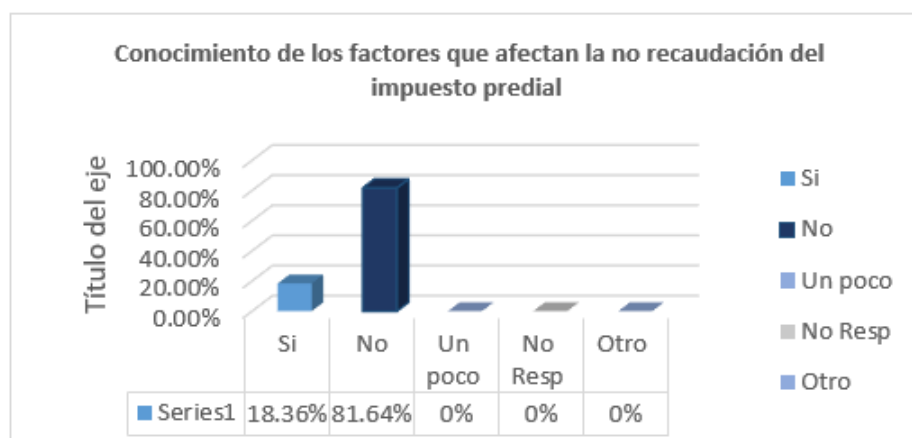
¿Tiene usted conocimiento de los factores que afectan la no recaudación del impuesto predial en el Municipio San Juan del Cesar-La Guajira?

Tabla 2.
Conocimiento de los factores que afectan la no recaudación del impuesto predial

Frecuencia	Valores	Porcentajes
Si	65	18,36%
No	289	81,64%
Un poco	0	0%
No respondió	0	0%
Otro	0	0%
Total	354	100%

Fuente: Elaboración propia

En la tabla 2 se muestran los resultados sobre el conocimiento de los factores que afectan la no recaudación del impuesto predial en el Municipio San Juan del Cesar-La Guajira, donde el 81.64% de los encuestados dijeron no conocer dichos factores y el 81.64% dijo que si lo conoce. Estos resultados exponen entonces que los contribuyentes el Municipio San Juan del Cesar-La Guajira, no están al tanto sobre los elementos que traen consecuencias si ellos no cumplen con el pago del impuesto predial.

Grafica 4.*Conocimiento de los factores que afectan la no recaudación del impuesto predial*

Nota: En la figura se observa conocimiento que poseen los propietarios y poseedores de inmuebles del Municipio San Juan del Cesar-

¿Se considera usted un contribuyente con comportamiento en torno al cumplimiento de sus obligaciones para el pago del impuesto predial?

Tabla 3.*Cultura en cuanto a sus obligaciones para el pago del impuesto predial*

Frecuencia	Valores	Porcentajes
Si	22	6,21%
No	317	89,56%
Un poco	0	0%
No respondió	12	3,39%
Otro	3	0,84%
Total	354	100%

Fuente: elaboración propia

Los resultados de la encuesta aplicada a propietarios y poseedores de 354 inmuebles en el Municipio San Juan del Cesar-La Guajira. Colombia, dejaron dicho que, el 89.56% de los encastados manifestaron no poseer un comportamiento en torno al cumplimiento de sus obligaciones para el pago del impuesto predial en el Municipio; pero un 6.21% dijo tener un comportamiento positivo para el cumplimiento de su derecho como contribuyente, mientras que el 3.39% no respondió a la pregunta y un 0.84% se inclinó a la frecuencia otro. Estos resultados muestran una falta de cultura tributaria en el pago del impuesto predial en el Municipio San Juan del Cesar-La Guajira, Colombia.

Figura 5.
Cultura en cuanto a sus obligaciones para el pago del impuesto predial



Nota: En la figura se observa cultura que tienen los propietarios y poseedores de inmuebles del Municipio San Juan del Cesar- La Guajira sobre en cuanto a sus obligaciones para el pago del impuesto predial.

Fuente: Elaboración Propia (2022).

¿Considera usted que el Municipio San Juan del Cesar-La Guajira debe implementar estrategias para el desarrollo de la cultura tributaria en el pago del impuesto predial?

Tabla 4.
Estrategias para el desarrollo de la cultura tributaria en el pago del impuesto predial

Frecuencia	Valores	Porcentajes
Si	325	91,80%
No	0	0%
Un poco	0	0%
No respondió	12	3,38%
Otro	17	4,82%
Total	354	100%

Fuente: Elaboración propia

En la tabla 4 se muestran los resultados sobre las estrategias para el desarrollo de la cultura tributaria en el pago del impuesto predial el Municipio San Juan del Cesar-La Guajira, donde 91.80% manifestaron que si se deben implementar dichas estrategias, pero 3.38% no quiso responder a la pregunta, mientras el otro 4.82% respondió con la frecuencia otro. Estos hallazgos demuestran que los contribuyentes en cuanto al impuesto predial necesitan que el Municipio implemente estrategias que los beneficie como propietarios y poseedores de inmuebles en el Municipio.

Grafico 6.
Estrategias para el desarrollo de la cultura tributaria en el pago del impuesto predial



Nota: En la figura se observa el resultado sobre la implementación de estrategias para el desarrollo de la cultura tributaria en el pago del impuesto predial en el Municipio San Juan del Cesar- La Guajira. Fuente: Elaboración Propia (2022).

CONCLUSIONES

En el Municipio San Juan del Cesar-La Guajira, los propietarios y poseedores de inmuebles no está de acuerdo con el valor liquidado del Impuesto Predial, esto se logró con un 63,86% de los encuestados que declararon que deberían manejar otras formas de liquidar el Impuesto Predial en el Municipio.

Se encontró que, existe un desconocimiento por parte de los propietarios y poseedores de inmuebles cuanto a los factores que afectan la recaudación del impuesto predial en el Municipio San Juan del Cesar-La Guajira, esto quiere decir que, existe una ignorancia a lo que se refiere al avalúo catastral, como algo muy importante para las finanzas públicas que refleja la realidad jurídica y económica de la propiedad, en cuanto a los impuestos, ya que es el principal impuesto para determinar el valor que pagará este impuesto.

Igualmente, se conoció que existe una falta de cultura en cuanto a las obligaciones que tienen los propietarios y poseedores de inmuebles del Municipio San Juan del Cesar-La Guajira para el pago del impuesto predial, esto quiere decir que, hay una carencia de conocimientos, valoraciones y actitudes referidas a los tributos, así como al nivel de creencia respecto de los deberes y derechos que derivan para los sujetos activos y pasivos de esa relación.

Por último, se demostró que los propietarios y poseedores de inmuebles del Municipio San Juan del Cesar-La Guajira están de acuerdo que se implementen estrategias para el desarrollo de la cultura tributaria en el pago del impuesto predial, porque es necesario determinar las debilidades procedimentales, en la búsqueda de mejorar y facilitar la recaudación.

RECOMENDACIONES

La Alcaldía Municipio San Juan del Cesar-La Guajira, debe crear al interior de la Secretaría de hacienda y Crédito Público una división especializada dedicada a estudiar y evaluar la capacidad de pago del contribuyente, e implementar estrategias de recaudo, realizar periódicamente acciones de cobro persuasivo y coactivo que les permita disminuir la cantidad de contribuyentes omisos en el impuesto predial unificado en el Municipio; para ello, es necesario el aumento de la planta de personal, mediante contratos de prestación de servicios u otras modalidades de apoyo a la gestión que la ley avale, solo así se dará respuesta a la petición hecha por los propietarios y poseedores de inmueble

Se debe capacitar a los propietarios y poseedores de inmuebles del Municipio San Juan del Cesar-La Guajira sobre los factores que afectan la no recaudación del impuesto predial en el Municipio, sobre todo a la importancia avalúo catastral, como algo muy importante para las finanzas públicas, la cual refleja la realidad jurídica y económica de la propiedad, en cuanto a los impuestos, ya que es el principal impuesto para determinar el valor que pagará este impuesto.

Crear una cultura en cuanto a sus obligaciones para el pago del impuesto predial en el Municipio San Juan del Cesar-La Guajira, hacerles ver que este impuesto es la fuente principal de ingresos que tiene el Estado para recaudar recursos económicos y de esta manera dar cumplimiento a su cometido social. Por lo que hoy es considerado que el fomento de cultura tributaria que refuerce la conciencia tributaria en la población y la administración de impuestos, pues genera un aumento en el desarrollo de un país.

Crear en el Municipio San Juan del Cesar-La Guajira, estrategias para el desarrollo de la cultura tributaria en el pago del impuesto predial, esto con el fin de mejorar la tasa impositiva de la propiedad en la ciudad y proponer la creación de un equipo especial de peritos idóneo para el cobro a los contribuyentes. De igual manera, se debe implementar un plan de acción que cuente con recaudos anuales y mensuales a partir del año de cartera, tanto en valor como en monto de todos los bienes creados

Crear campañas con reducciones de intereses moratorios, restricciones y, en lo posible, cálculos y porcentajes de disminución determinados por el capital o el impuesto en aquellas normas donde se identifiquen debilidades en la vulnerabilidad de costos de la población, las cuales deben ser investigadas a fondo, viabilizando el desarrollo rural. Debe existir una buena gerencia, para evaluar el estado de las deficiencias y determinar el tratamiento especial de estos deudores.

ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO DE LA CULTURA TRIBUTARIA EN EL PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL MUNICIPIO SAN JUAN DEL CESAR-LA GUAJIRA. COLOMBIA

El desarrollo de una cultura tributaria sólida es crucial para promover la responsabilidad fiscal y garantizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, es por eso que, se presentan a continuación una serie de estrategias que podrían ayudar en el pago del impuesto predial en el Municipio San Juan del Cesar-La Guajira. Colombia, entre estas está:

Educación y concienciación: Fomentar la educación sobre los impuestos y su importancia en el Municipio San Juan del Cesar-La Guajira. Colombia, realizando campañas de concienciación para informar a los propietarios y poseedores de inmuebles sobre la relación entre los impuestos y los servicios públicos que se financian con ellos.

Simplificación del sistema tributario: Un sistema tributario complicado puede desalentar el cumplimiento voluntario. Simplificar los procedimientos fiscales en cuanto al impuesto predial y hacerlos más comprensibles para los propietarios y poseedores de inmuebles puede facilitar el cumplimiento y aumentar la confianza en el sistema.

Fortalecimiento de la fiscalización: Implementar mecanismos eficientes de fiscalización y control para detectar y sancionar la evasión y el fraude fiscal. Esto envía un mensaje claro de que el incumplimiento del impuesto predial no será tolerado y contribuye a nivelar el campo de juego para los propietarios y poseedores de inmuebles cumplidores.

Colaboración y participación ciudadana: Fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones para el pago del impuesto predial, como consultas públicas y debates sobre la asignación de recursos. Esto ayuda a involucrar a los propietarios y poseedores de inmuebles en el proceso y a crear un sentido de responsabilidad compartida.

Incentivos fiscales: Diseñar políticas de incentivos fiscales que recompensen el cumplimiento voluntario y premien a los propietarios y poseedores de inmuebles responsables. Esto puede incluir reducciones de impuestos, exenciones o beneficios fiscales adicionales para aquellos que cumplan con sus obligaciones tributarias de manera oportuna.

REFERENCIAS

- Alcaldía de San Juan del Cesar. (2022). Documento informativo. Alcaldía de San Juan del Cesar.
- Banco Mundial. (2022). Informe Anual 2022. <https://www.bancomundial.org/es/about/annual-report>.
- Bravo, L. (2020). Estrategias para el Desarrollo de la Cultura Tributaria en el Pago del Impuesto Predial Unificado en el Municipio de Tame, Arauca. [Tesis de Grao]. Corporación Universitaria Adventista. Medellín, Colombia.
- Coronel, W. Beleño. O. (2022). Incidencia de la gestión de recaudación del impuesto predial en el desarrollo económico del Municipio de San Juan del Cesar - La Guajira (2016-2019). Tesis de grado. Universidad Libre Seccional Barranquilla. [file:///C:/Users/USER/Downloads/TRABAJO%20DE%20GRADO%20DEFINITIVO%20\(1\)](file:///C:/Users/USER/Downloads/TRABAJO%20DE%20GRADO%20DEFINITIVO%20(1).).
- Congreso Nacional de la Republica. (2020). Constitución Política de Colombia. Bogota: Panamericana.
- Congreso de la República. (2019). Ley 1955. Bogotá: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201995%20DEL%2020%20DE%20AGOSTO%20DE%202019>.
- Congreso Nacional de la República. (2010, 29 de diciembre). Ley 1430. Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad.
- Golia (2003) SENIAT: Evasión Cero. Revista Dinero 180. Venezuela. Recuperado de: <http://dinero.com.ve/180/portada/tributos>.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, M. (2018). Metodología de la investigación (Quinta edición). Editorial Mc Graw Hill. México. Disponible en: <http://mendeive.upr.edu.cu/index.php/MendeiveUPR/article/view/1197>
- Ibarra, J. Sotres, L. (2121). El efecto de la frontera en la recaudación del impuesto predial. Estudios Demográficos y Urbanos; México City Tomo 36. N.º 2. Pp.347-401. DOI: 10.24201/edu.v36i2.1904.
- López, S. (2020). Obligaciones tributarias en materia de impuesto al valor agregado en la empresa Tecnoelectrica Cabimas. Tesis de Especialista. Universidad del Zulia Venezuela.
- Ortiz, Y. (2021). Instrumentos de captura de valor: evolución de la participación en plusvalía en Colombia 1997-2017. Revista Investigaciones Regionales; Madrid N.º 51. Pp.167-187. DOI:10.38191/iirr-jorr.21.024.
- Rodríguez, A. (2021). Impuesto Predial Unificado y la eficiencia en su recaudación en La Palma Cundinamarca. Tesis de grado. Universidad Militar Nueva Granada. <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/40148/>.
- Rodríguez, D. (2019). Política fiscal, pobreza y desigualdad: un modelo de micro simulación para Colombia. Ensayos de Economía; Bogota Tomo 29, N.º 54. Pp. 53-88. DOI: 10.15446/ede.v29n54.76499
- Sánchez, C. Rodríguez, M. (2020). Análisis de la generación de rentas propias por el municipio de Ocaña en el periodo 2009-2017. Revista Clío América; Santa Marta. Tomo 14. N.º 28. Pp. 545-555. DOI:10.21676/23897848.4152.

Sánchez, E. (2018). Elasticidad del recaudo tributario territorial. Revista Cuadernos Latinoamericanos de Administración; Bogotá Tomo 14, N.º 27. Pp. 10-18. DOI: 10.18270/cuaderlam. v14i27.2661

Tobón, S. Muñoz, J. (2018). Impuesto predial y desarrollo económico. Aproximación a la relación entre el impuesto predial y la inversión de los municipios de Antioquia. Revista Ecos Económicos. Vol.17. Núm.36. Pp. 173-199. Medellín. <http://www.scielo.org.co/pdf/ecos/v17n36/v17n36a8>.

Vids, A. Arias A, H. (2019), Impacto económico y social de la recaudación e inversión del impuesto predial en el municipio Pijiño del Carmen, Magdalena, en los años 2013 y 2014. (Trabajo de grado, Universidad Libre de Colombia). <https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/14025>.

¿Gobernar para comunicar o comunicar para gobernar? Análisis sobre la relación entre el *Going Público* y el Populismo en México

Governing to communicate or communicating to govern? Analysis of the relationship between Going Public and Populism in Mexico.

Marcelino Nieto Brizio

Enviado: 03 de agosto de 2023

Aceptado: 11 de septiembre de 2023

RESUMEN

Las exposiciones públicas de los presidentes han incrementado exponencialmente como respuesta al desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación. En ese sentido, la configuración del sistema de medios híbrido ha dado pie a que los jefes del ejecutivo ya no dependan ni de los tiempos oficiales en radio y televisión ni de las lógicas periodísticas, apelando a la comunicación directa de gobernantes a gobernados. Así, el presente ensayo presenta un análisis de las diferencias entre la comunicación programática de los gobiernos y la comunicación populista, aterrizándolo en el caso de México, donde Andrés Manuel López Obrador ha propuesto una estrategia de gobierno de cara a la opinión pública. El análisis realizado propone que las características del discurso populista, instaurado en el contexto actual, tiene mayor utilidad que la comunicación programática tanto para llegar al poder como para subsistir en él.

PALABRAS CLAVE: Going Public, Populismo, Comunicación presidencial, Opinión Pública, Comunicación política, AMLO.

ABSTRACT

Public exhibitions by presidents have increased exponentially in response to the development of information and communication technologies. In this sense, the configuration of the hybrid media system has given rise to the fact that the heads of the executive no longer depend on the official times on radio and television or on journalistic logic, appealing to direct communication from rulers to governed. Thus, this essay presents an analysis of the differences between the programmatic communication of governments and populist communication, landing it in the case of Mexico, where Andrés Manuel López Obrador has proposed a government strategy in the face of public opinion. The analysis carried out proposes that the characteristics of the populist discourse, established in the current context, are more useful than programmatic communication to reach power and to survive in it.

KEYWORDS: Going public, Populism, Presidential communication, Public opinion, Political communication,

Universidad Nacional Autónoma de México. Correo-e de contacto: Marcelino.nietobrizio@gmail.com



INTRODUCCIÓN

incremento exponencial en las alocuciones públicas por parte de los jefes del ejecutivo es un fenómeno que se ha posicionado en el mundo político contemporáneo. En ese sentido, cobra relevancia analizar los factores que han promovido el viraje, en materia de comunicación, del intento por instaurar formas de comunicación presidencial, correspondientes a la democracia representativa, hacia estilos de comunicación populista, dejando entrever las razones por las que dichos estilos han tenido mayor éxito en términos de legitimidad y aprobación presidencial. En otras palabras, el objetivo del presente ensayo radica en observar las diferencias entre comunicación presidencial programática y el populismo como un elemento discursivo que se ha apoderado de la política global, para después analizar los efectos de las exposiciones públicas del presidente de México, con el fin de contribuir a la literatura académica desde varios frentes. Por un lado, analizar el incremento de las exposiciones públicas de los presidentes latinoamericanos, por otro, establecer la relación del *Going Public* presidencial con el populismo y, finalmente, analizar la forma en la que Andrés Manuel López Obrador (AMLO) gobierna de cara a la opinión pública.

Cabe señalar que no se pretende mostrar hallazgos empíricos, sino un análisis ensayístico que contribuya a establecer las diferencias entre dos formas de comunicación gubernamental que se encuentran en disputa y proponer apuntes explicativos que esclarezcan las causas del auge del populismo en diversas latitudes. Para dicha finalidad se propone realizar una revisión sobre ambas perspectivas. En primer lugar, establecer las características de la comunicación gubernamental en un sentido normativo y por otro, establecer las características del estilo de comunicación populista, para después dar paso al análisis de las

condiciones sociales, políticas y tecnológicas que han llevado a que el segundo estilo de comunicación haya ganado terreno en la esfera pública.

Por otro lado, diversos análisis han hecho hincapié en las causas y consecuencias del estilo de comunicación populista en un sentido global o regional y, si bien, el caso de México ha sido abordado con mayor frecuencia en los últimos años, sobre todo evidenciando los rasgos populistas en el discurso de AMLO durante su gestión (Balderas & Tapia: 2019; Espino: 2021) o en las campañas electorales en las que ha participado (Sánchez: 2020), la reflexión no ha puesto énfasis en esclarecer las causas por las que el presidente mexicano ha decidido gobernar de cara a la opinión pública desde el campo de los estudios sobre la presidencia. A tal efecto, el presente ensayo propone un análisis de partida que abone a sentar las bases para evidenciar las diferencias entre estilos de comunicación presidencial antagónicos (comunicación gubernamental y populismo) y explicar por qué es redituable para el presidente gobernar de cara a la opinión pública.

La literatura que ha reparado en observar la exposición pública del presidente y los efectos que la misma puede tener en el sistema político, principalmente proviene de la escuela estadounidense. En tanto, dichas aproximaciones teóricas tienen como origen el llamado poder presidencial, enunciado por Neustadt (1960), quien estableció que independientemente de los poderes constitucionales, el presidente de los Estados Unidos posee el poder de persuadir a través de la negociación con diversos actores políticos (congresistas, ministros).

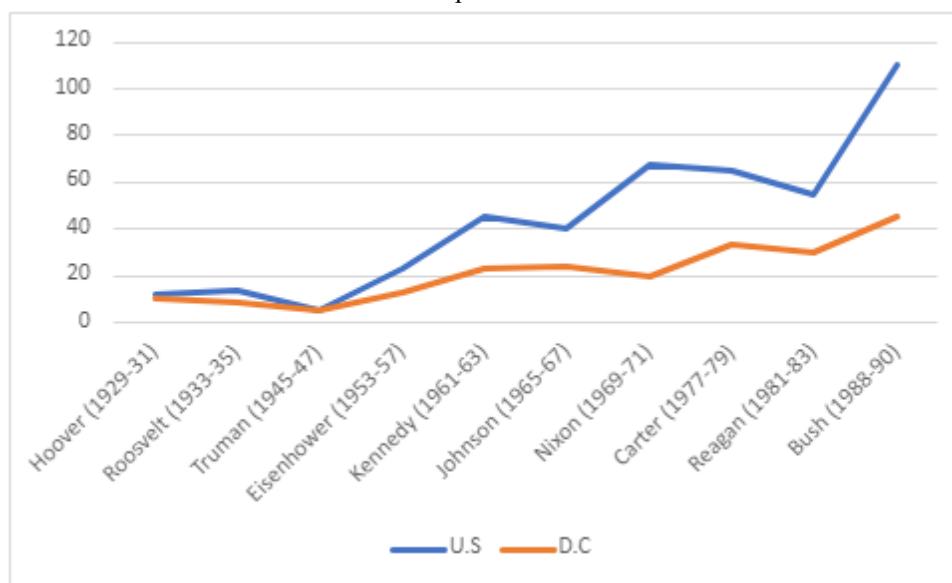
Si bien Neustadt no propuso tal poder de cara a la opinión pública, posteriormente, con el advenimiento de los medios de comunicación masiva, diversos autores comenzaron a vislumbrar las motivaciones del jefe del ejecutivo de exponerse públicamente. Dicho esto, una de las teorías más recurridas en los estudios de la presidencia es la de *Going Public*.

Bajo esta premisa, el presidente expone su liderazgo y sus políticas ante el público a través de discursos, viajes, y apariciones ante comunidades específicas en busca del apoyo popular con el fin de influir en la agenda política y legislativa (Kernell: 2007). Si bien los cánones de la democracia representativa apelan a la negociación política entre los actores de una comunidad o nación, dando pie a que el pluralismo se haga realidad, la estrategia presidencial de apelar al público coopta dicha idea democrática, ya que, al posicionar temas y posturas ante el público, la capacidad de negociación fuera del escrutinio público se dificulta. En tanto, diversos autores establecen que las apariciones públicas y las distintas apelaciones a la opinión pública, son parte esencial de la presidencia moderna (Tulis: 1983; Canes-Wrone: 2006; Kernell: 2007; Eshbaugh-Soha: 2016).

Cabe aclarar que el incremento de las apariciones públicas presidenciales tiene íntima relación con el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación y, de acuerdo con Verón (1998), la política ha tenido que adaptarse a las lógicas mediáticas y no viceversa, siendo esto un atentado a las formas tradicionales y normativas del quehacer político. De esta manera, como se puede observar en la Gráfica 1, existe una tendencia considerable al alza en las apariciones públicas de los presidentes estadounidenses, existiendo un punto de inflexión al momento en que la televisión se consolidó como el medio de comunicación con mayores niveles de audiencia.

Gráfica 1.

Apariciones públicas de los presidentes estadounidenses 1929-1990. Promedios anuales de los primeros tres años del primer término



Fuente: Elaboración propia con datos de Kernell, S (2007) *Going Public*. New Strategies of Presidential Leadership, CQ Press

Al establecer la íntima relación que existe entre el desarrollo de los medios de comunicación y las apariciones públicas por parte del presidente, cobra relevancia establecer que la aparición del Internet y la consolidación de las redes sociodigitales dio pie a que existiera la posibilidad de mantener comunicación directa y unidireccional con el público (Marquart et al, 2020), cambiando las dinámicas en las alocuciones presidenciales. Dicho viraje ha posibilitado a los presidentes, por un lado, a no depender de los tiempos oficiales en radio y televisión y por otro, a no estar supeditado a las lógicas periodísticas en donde la construcción de la realidad quedaba, en mayor medida, en manos de los medios de comunicación.

Tabla 1.

Disponibilidad de datos de los discursos presidenciales en las américas

País	Años	N	Meses	Presidente (Administraciones)
Argentina	2007-2015	1,543	97	Fernández (1,2)
Bolivia	2012-2016	1,160		Morales (1,2)
Brasil	2016-2017	174	3+	Temer
Chile	2014-2016	852	29	Bachelet (2)
Colombia	2015-2016	301	8	Santos (2)
Costa Rica	2010-2014	133	45	Chinchilla
Estados Unidos	2009-2016	3,283	91	Obama
Ecuador	2007-2016	685	115	Correa (1,2)
El Salvador	2009	65		Funes
Guatemala	2016	288	9	Morales
Honduras	2003-2008, 2015	119	24+	Maduro, Zelaya, Hernández
Nicaragua	2009-2016	161	81+	Ortega (2,3)
Panamá	2003-2016	581	84	Moscoso, Torrijos, Martinelli
Paraguay	2016	10		Cartes
Perú	2011-2016	806	61	Humala
República Dominicana	2012-2016	32	47	Medina (1)
Uruguay	2000-2016	849	93	Battle, Vázquez, Mujica
Venezuela	1998-2012	1524	165	Chávez (1,2,3,4)

Fuente: Elaboración propia con datos de Cockerham et al (2019) "Going Public" in Comparative Perspective: Presidents' Public Appeals under Pure Presidentialism" en *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 29, Issue 2.

Las apariciones públicas de los presidentes latinoamericanos, la Tabla 1 muestra evidencias comparativas de la diferencia entre jefes del ejecutivo que, por un lado, poseen mayor poder constitucional que los demás, y por el otro, disfrutaban de mayor apoyo partidista en el poder legislativo, siendo, con algunas excepciones, aquellos que tienen menor poder constitucional, así como menor presencia en el congreso quienes más recurren al *Going Public* (Cockerham et al: 2019). Igualmente, aparte de las variables antes señaladas, los autores establecen que aquellos jefes del ejecutivo que no se asocian con el sistema político tradicional y arribaron a la gestión pública como presuntos *outsiders*, la cual es una característica propia de los líderes populistas, apelaron con más frecuencia al público que quienes emergieron del sistema político imperante.

¹ Esto no quiere decir que el *Going Public* únicamente sea utilizado por los líderes populistas. Dicha estrategia de gobierno ha sido implementada por los titulares del ejecutivo, independientemente de sus características, como consecuencia de la oportunidad brindada por las tecnologías de la información y comunicación de exponer sus posturas ante la opinión pública.

Cobra pertinencia señalar que, si bien la **tabla 1** tiene una función ilustrativa sobre los presidentes latinoamericanos y la cantidad de exposiciones públicas durante sus mandatos, el presente ensayo no tiene como objetivo realizar una tipología sobre populismo para poder ubicar a quienes tienen dichas características y a quienes no. Únicamente funge como referencia para poder observar, de manera genérica, quiénes fueron aquellos que más apelaron al público en la región y tener un parámetro de las características personales y políticas de éstos.

Asimismo, “la investigación existente sobre el populismo en Latinoamérica ha enfatizado que la apelación directa al público es la herramienta de los *outsiders* políticos, especialmente aquellos recién llegados al sistema político que buscan dar un vuelco en las estructuras partidistas tradicionales” (Cockerham et al: 2019). A tono con el postulado de Cockerham et al, comienzan a esclarecerse los motivos por los que AMLO, a pesar de no ser un actor político ajeno al sistema, en el caso de México ha recurrido a la constante exposición pública como estrategia para, a partir del apoyo popular, poder cambiar elementos institucionales y legislativos. No obstante, la relación entre el presidente de México y el populismo será abordado con mayor profundidad más adelante y, a pesar de que no existe información disponible de México, los datos mostrados en la Tabla 1 brindan luz sobre las condiciones y los contextos políticos en los que el *Going Public* es más frecuente.

Por otro lado, las condiciones políticas de Latinoamérica caracterizadas por la debilidad institucional y la relación prensa-poder, como se menciona anteriormente, han fungido como caldo de cultivo

para que se legitime la comunicación directa por parte de líderes políticos hacia el público. En ese sentido, Sánchez (2020) establece la connivencia que se ha dado entre la administración pública y los medios de comunicación:

“Entre otras formas de vinculación de los medios con el poder formal en la sociedad se encuentran la pautas de regulación y control, así como las de asignación de recursos por parte del Estado. Sobre esto último, se habla de que el Estado asigna o distribuye recursos que “le son propios”, pero recordemos que los recursos del Estado son públicos, por lo que este proceso no debe, en principio, ocurrir discrecionalmente, sino bajo reglas estrictas que garanticen que no se beneficia a algún sector de la sociedad en detrimento de otro u otros. Desafortunadamente no siempre es así. En general, la asignación de recursos bajo el control del Estado en relación con los medios se refiere al establecimiento y provisión de infraestructura, al otorgamiento de licencias, permisos y concesiones, así como en su caso de subsidios, patrocinios, etcétera. Pero también el Estado “otorga” derechos y deberes mediante la legislación. En la medida en que los medios suelen ser empresas privadas que prestan un servicio (venta de publicidad a los anunciantes), o venden un producto (periódicos o revistas), hay aspectos de la regulación y control que son comunes a cualquier empresa comercial, industrial o de servicios. Por ejemplo, cobro de impuestos, cuestiones laborales, etcétera. Pero hay aspectos específicos de su trabajo de producción de sentido (información, entretenimiento, educación informal, etcétera) que definen lazos formales e informales particulares entre los medios y las instancias gubernamentales.” (: 67).

Si bien durante el siglo XX la administración pública de los países con democracias consolidadas optó por un modelo de comunicación que correspondiera con la idea normativa de gobierno procedimental a través de conferencias de prensa presidenciales, discursos a través de medios electrónicos o la utilización de voceros como principal comunicador de gobierno, América Latina ha tenido experiencias distintas. La experiencia regional apunta a que los elementos estructurales e institucionales en términos de regulación poseen diversos candados con los cuales se intentaba garantizar la pluralidad de voces en el espacio público, limitando al presidente únicamente a la utilización de los tiempos establecidos en radio y televisión, que más que fueran explotados con tintes propagandísticos, se utilizaran para emitir mensajes de Estado como nuevos programas de gobierno, estrategias económicas o cualquier información que fuera de interés público (Cañizales, 2017).

No obstante, la configuración política y social de la región propició que el poder gubernamental tuviera bastante incidencia en la información transmitida por los medios de comunicación, fenómeno que minó la comunicación política normativa. Asimismo, la presencia de un “modelo liberal capturado” de medios, a partir de “la falta de efectividad en la aplicación de las normas, el ejercicio pragmático del poder, la configuración de alianzas de conveniencia y la complicidad entre las clases mediáticas y las políticas” (Guerrero & Márquez, 2014) han explicado, en conjunto, el maridaje entre la prensa y el poder político.

Una vez observados dichos elementos, se puede establecer que las apelaciones presidenciales al público (*Going Public*) en Latinoamérica han transitado entre

el intento por establecer leyes y reglas correspondientes a la democracia liberal, las cuales propicien condiciones de pluralidad de expresiones, así como candados institucionales que limiten al jefe del ejecutivo a exponer su imagen con fines de Estado, y obstáculos estructurales concernientes a la relación prensa-poder que han fungido más que para el interés público, para el interés privado tanto de gobernantes como de medios de comunicación.

2.- La comunicación de los gobiernos y su papel en la comunicación política.

La comunicación gubernamental en la democracia representativa se define como “el rol, la práctica, los propósitos y los logros que se llevan a cabo en nombre de una institución pública, cuyo fin principal es ejecutivo y en servicio de una racionalidad política y que se constituyen sobre la base del consenso directo o indirecto de las personas y se ponen en práctica para cumplir su voluntad” (Canel & Sanders en Meyenberg & Aguilar: 2015). Como se señala, en el espacio público plural, donde existe cabida para diversos discursos, el gobierno es un actor dentro de muchos y, a través de estrategias procedimentales, procurará incidir en la disputa por la construcción de la realidad.

Justo para evitar la hegemonía discursiva de los gobiernos, la comunicación democrática ha apelado por establecer reglas para que los actores políticos puedan emerger en el espacio público con fines de brindar información para el interés público y, parte del repertorio comunicativo han sido las conferencias de prensa, los discursos transmitidos por medios electrónicos o las entrevistas realizadas por diversos periodistas, entre otros. En tanto, las alocuciones presidenciales, en términos normativos, no tendrían

que tener otro objetivo que el de rendir cuentas a la ciudadanía y brindar información de servicio público, evitando en todo momento la propaganda gubernamental. Asimismo, cobra pertinencia aclarar que la comunicación política normativa, es “la actividad de determinadas personas e instituciones (políticos, comunicadores, periodistas y ciudadanos), en la que, como resultado de la interacción, se produce un intercambio de mensajes con los que se articula la toma de decisiones políticas, así como la aplicación de estas en la comunidad” (Canel: 2006).

Como se señala en párrafos anteriores, la política, actualmente, se encuentra supeditada a las lógicas mediáticas y, con la consolidación de la democracia de audiencias (Manin, 1998), los presidentes, al contrario de la comunicación política normativa, han tenido que consolidar formas de comunicación que aprovechen las características de los medios masivos de comunicación para tener incidencia en la opinión pública y así obtener la suficiente cantidad de votos para permanecer en el poder. Es así que la mediatización de la política ha dado pie a que los actores políticos aparte de ser gestores públicos, sean también comunicadores, consolidando “el perfil de un gestor y directivo público que tiene que ser a la vez comunicador, y el de un comunicador que al comunicar se convierte en gestor público” (Canel: 2018).

En términos ideales, la comunicación gubernamental tendría que incitar el pluralismo político siendo la generación de consenso su principal función (Riorda: 2008). Es así como, a diferencia del populismo, el cual se revisará más adelante, la comunicación gubernamental democrática tendría que apelar a conciliar, a través de su carácter persuasivo, a la mayoría de las partes en una sociedad. Por ejemplo, en México la comunicación gubernamental durante la segunda mitad

del siglo XX y las primeras dos décadas del siglo XXI, después de haber pasado por una etapa de propaganda ejercida por el partido hegemónico (PRI), comenzó a tomar una forma similar al modelo estadounidense, “con el fin de destacar los resultados de la gestión de gobierno y de explicar la lógica de las políticas públicas” (Meyenberg & Aguiar: 2015). De ese modo, los esfuerzos gubernamentales en materia de comunicación comenzaron un proceso de profesionalización, en el cual incorporaron oficinas de marketing y publicidad, comunicación social y opinión pública, con el propósito de diseñar adecuadamente los mensajes publicitarios, entablar relación con los medios de comunicación y medir la opinión pública sobre el desempeño del gobierno.

Una vez señalados los fundamentos normativos y el desarrollo de la comunicación gubernamental en la democracia representativa, adquiere relevancia dilucidar la función del *Going Public* en estas formas de gobierno programáticas y procedimentales. Como se menciona en párrafos anteriores, la exposición pública del presidente se encontraba limitada a las reglas constitucionales donde se le permitía aparecer en radio y televisión únicamente con tiempos restringidos y propósitos específicos, de tal forma que las alocuciones presidenciales contribuyeran al desarrollo democrático de la nación. No obstante, a pesar de que la consolidación de las tecnologías de la información permitió que la exposición pública del presidente fungiera como una estrategia para apelar a la opinión pública en beneficio propio, la ubicuidad en el espacio público del jefe del ejecutivo se encontraba en duda.

En tanto, las apariciones públicas presidenciales ya se consideraban un obstáculo para la democracia representativa, ya que la pluralidad de expresiones no se manifestaba en términos concretos debido a la

relación asimétrica que existe entre los distintos poderes, sobre todo en gobiernos presidencialistas. Sin embargo, con la consolidación del internet y de la captura por parte de los gobiernos populistas de los medios públicos (Guerrero & Márquez: 2014), inició una nueva etapa en la que líderes populistas comenzaron a incidir de mayor forma en la esfera pública, aprovechando todas las formas de comunicación para continuamente mostrar discursos repetitivos que los ayudaran tanto a llegar al poder como para permanecer en él. En ese sentido, a continuación, se realiza un recorrido por las principales características de los líderes populistas y cómo este fenómeno tiene una íntima relación con la comunicación.

3.- El auge del populismo como un fenómeno comunicativo

Más que una forma de gobierno que radique en la implementación de políticas públicas económicas o sociales, recientemente la literatura académica ha llegado a un relativo consenso sobre la forma en la que opera el populismo y los elementos que posee, siendo el carácter comunicativo una parte esencial en su concepción. Ya sea abordado como un relato (Ungureanu & Serrano: 2018), un estilo de comunicación (Block & Negrine 2017), un performance (Baldwin-Philippi, 2018) o un género discursivo (Casullo, 2019), existen vestigios populistas en diversas coyunturas del siglo XX y lo han personalizado diferentes líderes políticos que van desde Lázaro Cárdenas en México, pasando por Eva Perón en Argentina, hasta Hugo Chávez en Venezuela, entre otros. No obstante, el siglo XXI se ha caracterizado por atestiguar el auge del fenómeno, al hacer su aparición tanto en democracias en desarrollo, como ya se había presentado, como en democracias consolidadas.

En tiempos en los que la democracia representativa no ha cumplido con las expectativas que prometía, aunado al exponencial incremento en la desigualdad económica y social, diversos líderes populistas han aprovechado la crisis generalizada para emerger al espacio público con un discurso convincente. En ese sentido, Casullo (2019) señala que “el mito populista funciona porque logra dar respuestas a las dificultades, los miedos y las ansiedades de los ciudadanos, porque encuadra y da sentido a una realidad social que por momentos parece haberlo perdido” (: 6). En otras palabras, diversas figuras narrativas, tomando ventaja de la crisis global de la democracia representativa, han logrado posicionarse en el imaginario social para brindar certezas ante una realidad compleja y convulsa.

Asimismo, cabe señalar que el propósito del ensayo no radica ni en evaluar la eficiencia en materia de gobierno del populismo, ni en posicionar el fenómeno como algo negativo o positivo en comparación con las ideas normativas de la democracia. Más bien, se intenta comprender las motivaciones sobre el por qué dicho estilo comunicativo ha ganado terreno en diversas latitudes, así como la necesidad de los líderes políticos de tener una constante exposición pública. En tanto, los elementos del discurso populista pueden aparecer en diferentes contextos y en líderes tanto de izquierda como de derecha, siendo la construcción de la élite como enemigo, la construcción antipluralista del pueblo, el líder emanado del pueblo, el antagonismo como apuesta y el cuestionamiento a los mecanismos de la democracia representativa, sus principales características (Ungureanu & Serrano: 2018).

Al negar el pluralismo, el líder populista, en este caso el jefe del ejecutivo se presenta como el único y legítimo vocero de su administración, por lo que las estrategias de comunicación se convierten en parte esencial de la forma de gobierno, apelando a cierta omnipresencia y ubicuidad en el espacio público, con la cual continuamente refuerza el discurso que lo hizo llegar al poder. Dicha práctica, como se constata en la **Tabla 1**, ha promovido que los presidentes con características populistas practiquen con mayor frecuencia la exposición pública y la gobernanza de cara a la opinión pública (*Going Public*), ya sea a partir de conferencias de prensa, viajes, programas televisivos, entre otros.

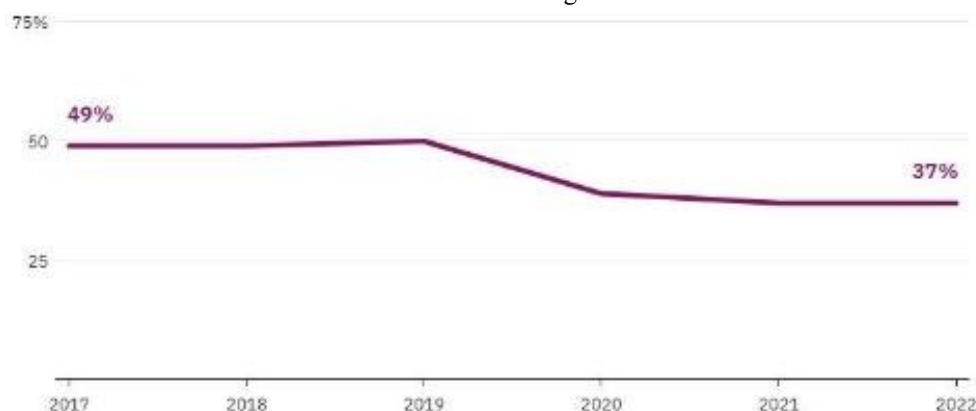
En principio, como se señala en párrafos anteriores, el contexto es aquel que da sentido a las características principales del discurso populista. Por ejemplo, en el caso de la élite como enemigo, generalmente, los populismos latinoamericanos señalan a la élite económica y política como los principales responsables de la crisis que vive la región en la actualidad. Retomando el discurso que ha construido AMLO durante las últimas décadas, se puede observar que el principal enemigo son las élites antes mencionadas, que a partir de la supuesta corrupción rampante que ejercieron los llamados gobiernos neoliberales, el país cayó en una crisis económica y social sin precedentes.

El distintivo del neoliberalismo es la corrupción. [...] casi siempre ha existido este mal en nuestro país, pero lo sucedido durante el periodo neoliberal no tiene precedente en estos tiempos que el sistema en su conjunto ha operado para la corrupción. El poder político y el poder económico se han alimentado y nutrido mutuamente y se ha implantado como *modus operandi* el robo de los bienes del pueblo y de las riquezas de la nación (López: 2018).

Asimismo, una de las principales características del populismo es la construcción de un relato simple sobre las diversas crisis que presenta el sistema actual y, de la misma forma ofrecer soluciones que resulten convincentes para sectores amplios de la sociedad. Por otro lado, es un hecho que la apatía política, la presencia cada vez mayor de noticias falsas y las nuevas dinámicas de consumo informativo han propiciado un desinterés generalizado por las noticias², dando pie a que los relatos populistas sustituyan al material periodístico en la construcción de la realidad. De este modo, Block y Negrine (2017) establecen que el populismo es un estilo particular de comunicación que tiene como objetivo conectar con la gente (los grupos desencantados, desfavorecidos y agraviados) y demonizar al otro, por lo general el *establishment* o la élite política y económica.

El incremento de administraciones que gobiernan de cara a la opinión pública ya sea a través de las redes sociodigitales, programas televisivos, conferencias de prensa y demás plataformas que permitan exponer su narrativa, se ha legitimado, en cierta medida, gracias a la desconfianza generalizada hacia los medios de comunicación tradicionales. Esta realidad ha orillado a que tanto políticos como medios de comunicación compitan por la confianza de la ciudadanía en términos narrativos, ya que, por sus plataformas, son los únicos actores que tienen mayor posibilidad de enmarcar la realidad (Wasibord: 2017).

Gráfica 2.
Confianza en las noticias en general. México



Fuente: Reuters Institute

Al respecto, la gráfica 2 evidencia la exponencial caída en la confianza hacia las noticias en general, siendo este un aspecto preocupante en el desarrollo democrático, ya que el periodismo, a través de un ejercicio profesional y ético, tendría que fungir como punta de lanza en la formación de una opinión pública informada y activa. Sin embargo, la configuración del sistema de medios híbrido, en el que confluyen tanto medios tradicionales como digitales, incluidas las redes sociodigitales, han permitido que diversos actores políticos puedan mantener comunicación directa con la ciudadanía, compitiendo con los medios de comunicación en la construcción de la realidad.

En gran parte de los países que han tenido experiencias con gobiernos populistas, los medios de comunicación hegemónicos (privados) se han posicionado como parte de la élite antagónica. Por tanto, cobra relevancia la premisa de que los líderes populistas tienden a apearse al público constantemente en busca de posicionar discursos en la contienda por el significado de los asuntos públicos. Si se observa la **gráfica 2**, donde una muestra representativa de la población en México mostró un exponencial declive en la confianza hacia las noticias en general, la presencia del líder populista pasa a suplantar a los medios de comunicación y se instaure como un actor más en la disputa narrativa en el espacio público.

Por otro lado, la importancia de hablar actualmente de populismo como un estilo de comunicación y no como un estilo de gobierno radica en que éste se puede presentar tanto en gobiernos de izquierda como de derecha, siendo la comunicación su parte esencial. Al respecto, Amado (2016) señala que más que populismos, hay que hablar de política pop, como un estadio posterior que actualiza el legado del populismo latinoamericano.

“En el afán de cubrir toda la realidad que pueda caber en los medios, el telepresidente hace su conferencia matutina para dar conversación a las radios, irradia a todos los noticieros las imágenes de sus actos protocolares, convoca a una inauguración que se eligió estratégicamente por su fotogenia y se deja fotografiar con la militancia para que suban a las redes la *selfie* presidencial (...) El gobierno es aquello de lo que se ocupa en los ratos libres que deja la exigida agenda comunicacional” (Amado: 2016)

² <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/es/digital-news-report/2022/dnr-resumen-ejecutivo>

En suma, el populismo visto como un estilo de comunicación o una estrategia narrativa, atenta contra los valores normativos de la democracia representativa, ya que la omnipresencia y la comunicación unidireccional inhiben el carácter pluralista del espacio público. En otras palabras, el populismo tiene una relación preocupante con la comunicación democrática. El carácter antiliberal del populismo contradice la existencia de valores de la comunicación en democracia, donde el espacio público se caracteriza por “la diversidad, la tolerancia, la razón y los hechos. En ese sentido el populismo se basa en una visión binaria y agonística de la política; una comprensión del ‘pueblo’ como sujeto unificado” (Waisbord: 2018).

No obstante, la crisis de la democracia, donde se incluye la ineficacia de las instituciones, la instrumentalización de medios de comunicación por parte de actores privados, la falta de representatividad de los partidos políticos tradicionales o el exponencial crecimiento en la desigualdad económica, han fungido como tierra fértil para que el populismo emerja como un estilo discursivo exitoso en la política contemporánea. En tanto, la exposición pública o el *Going Public*, se encuentra más presente que nunca, ya que, a través de dichas estrategias, los líderes populistas han logrado dar sentido a un público desilusionado que está ávido de respuestas y certezas en un ambiente convulso donde las emociones han sobrepasado a la razón (Casullo: 2019; Guerrero: 2019).

A continuación, a modo de ejemplo, se ofrece una revisión alrededor de la importancia del *Going Public* en el gobierno de AMLO, quien a partir de la constante exposición ha logrado mantener una narrativa en el espacio público convincente en ciertos sectores de la población.

3.- *Going public* y lógicas populistas: el caso de México

La llegada de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) al poder significó cambios en diversos campos de la política y, la comunicación gubernamental, no fue la excepción.

En un contexto donde los medios de comunicación tradicionales ya no tienen la omnipotencia que los caracterizó durante el siglo pasado, las sociedades de la información o del conocimiento, como han sido nombrados los entornos contemporáneos, han posibilitado que nuevos actores tengan participación en el debate público y, si bien el presidente de la república siempre ha sido considerado un actor preponderante en la arena política, la configuración mediática actual ha permitido que las exposiciones públicas por parte del presidente se diseminen de forma directa o en su defecto, sean retomadas por los medios de comunicación tanto en sus versiones digitales como tradicionales.

“Desde su llegada a la Presidencia, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) ha mantenido una particular estrategia comunicacional nunca antes vista en quienes le antecedieron en el poder, marcando un antes y un después en materia de comunicación presidencial en México. Un lugar preponderante en dicha estrategia lo ocupa su discurso político, que ha permeado significativamente en quienes respaldan su proyecto de la Cuarta Transformación, en virtud de que su retórica es directa y utiliza palabras sencillas con un simbolismo político de vanguardia, retomando las problemáticas que han dañado por décadas al pueblo mexicano, entre las que destacan, la corrupción en las instituciones públicas, el control del poder por las élites y la desigualdad entre las clases sociales” (Flores & Amador: 2022).

³ Datos de Infografía 96. Spin-Taller de Comunicación Política

Si bien, la actual administración ha implementado estrategias de comunicación ya sea a través de spots publicitarios o apariciones de diversos funcionarios en medios de comunicación, la emergencia del presidente de la república como vocero y principal figura pública en la gestión en curso es inobjetable. En tanto, “López Obrador es la estrategia de comunicación y parece ser el único vocero de la autodenominada cuarta transformación” (Juárez: 2021), ya que, a primera vista, ningún funcionario público es capaz de pronunciarse sobre algún tema en específico sin antes haber sido enunciado y enmarcado por el presidente. En ese sentido, la “conferencia mañanera” ha emergido como la principal arena enunciativa de AMLO y con corte al 31 de agosto del 2023, el jefe del ejecutivo ha ofrecido 1,171 mañaneras³ en lo que va de su mandato, siendo estas su principal forma de comunicación⁴.

El motivo por el cual AMLO implementó las conferencias mañaneras, estrategia que utilizó cuando fue jefe de gobierno del entonces Distrito Federal, radica en tener un espacio de réplica con el cual sea capaz de llegar directamente a la ciudadanía sin mediatización, ya que históricamente ha visto a la prensa como un actor antagonista ligado a intereses políticos y empresariales.

"Si así vean la prensa hoy, ahí se los dejo de tarea, teniendo esta posibilidad de réplica, imagínense que no comunicáramos, que no ejerciéramos nuestro derecho a informar, nos quedaríamos en estado de indefensión, cuántas calumnias, se seguiría aplicando aquello de que la calumnia cuando no mancha tizna"⁵

La tabla 2 muestra evidencias de que el discurso de López Obrador, a través de su ejercicio de comunicación diario, se ha ceñido a diversas prácticas populistas señaladas en párrafos anteriores y al ser la palabra pueblo la más utilizada por el jefe del ejecutivo, se puede observar el carácter del líder emanado desde abajo que reduce a la compleja ciudadanía a un elemento homogéneo. Igualmente, las palabras racismo, golpismo o clasismo, al referirse a las élites políticas y económicas del país, evidencian el elemento antagónico en la retórica presidencial, característica esencial del populismo.

Tabla 2.

Palabras con más menciones en las conferencias mañaneras

Palabra	Menciones
Pueblo	10,448
Corrupción	6,752
Racista/Racismo	222
Golpe/Golpismo	129
Clasista/Clasismo	127

Fuente: Elaboración propia con información de Spin – Taller de Comunicación Política

⁴ Cabe aclarar que esta no ha sido su única estrategia de exposición pública. Viajes a distintos municipios del país, inauguraciones de obras públicas o presencia en las redes sociodigitales, entre otras, han formado parte del repertorio de tácticas empleadas por AMLO para gobernar de cara a la opinión pública.

⁵ <https://sintesis.tv.com.mx/descarta-amlo-cancelar-las-mananeras-en-tiempos-electorales/>

Si bien, las conferencias “mañaneras” se han posicionado como la principal plataforma comunicativa del actual gobierno, la exposición pública del presidente es cuasi omnipresente y data de casi veintidós años atrás, cuando fue jefe de gobierno. Desde ese entonces el actual presidente de México fue construyendo una narrativa en la que se posicionó como un hombre honesto emanado del pueblo que pretendía acabar con los vicios de la clase política y económica que habían sumido al país en terrenos pantanosos. En ese sentido, AMLO fue construyendo un relato mítico que se consolidó una vez que llegó a la presidencia.

“AMLO, que tres veces ha sido contendiente a la presidencia, se ha construido a sí mismo en la imagen de un verdadero líder democrático contra la corrupción, el neoliberalismo y la política de las élites conservadoras. De manera polémica, sitúa su programa político, La Cuarta Transformación, en un continuo histórico con la Independencia (1810-1821), La Reforma (1858-1861) y la Revolución mexicana (1910), proclamándose a sí mismo como precursor de un cambio democrático genuino desde abajo” (Amezcu: 2019)

Todo parece indicar que la experiencia mexicana se ha trasladado de una comunicación de gobierno procedimental, programática, con todos los vicios con los que esta se ejecutó y que ya han sido estudiados, hacia un estilo, relato o discurso populista. La instauración de una “conferencia de prensa” diaria que más que apelar a la rendición de cuentas, propicia la propaganda gubernamental, la omnipresencia del presidente en el sistema mediático, el discurso antagónico entre el pueblo y las élites políticas y económicas se ha posicionado como un elemento clave para comprender el carácter populista del actual jefe del ejecutivo.

La constante exposición pública de AMLO ha propiciado que el mundo académico aborde el fenómeno

desde diversos enfoques dentro de los cuales se ha podido fundamentar empíricamente los efectos causales que la comunicación populista ha tenido sobre la opinión pública (Moreno & Salgado: 2023; Díaz et al: 2023; Sarsfield: 2023) y, entre ellos se ha observado el impacto de la misma sobre la confianza ciudadana en las instituciones, el efecto polarizante en redes sociodigitales y la asimilación de creencias de la “4ta transformación” por parte de la ciudadanía. Por un lado, quienes se informan del mundo político a través de las conferencias matutinas reportaron tener poca confianza en las instituciones opositoras al régimen y una alta confianza en aquellas aliadas (Díaz et al, 2023), evidenciando el poder polarizante que dicho ejercicio comunicativo puede provocar en la percepción ciudadana sobre las instituciones de la democracia.

Asimismo, en el terreno del ciberespacio, en relación con la concepción binaria de la sociedad, Sarsfield (2023) señala que las publicaciones del presidente en Facebook alusivas a la élite corrupta provocaron una fuerte polarización en los comentarios subsecuentes de los usuarios de dicha red social. Por otro lado, la percepción de la realidad política ha sido influenciada por el jefe del ejecutivo, quien ha sido capaz de instaurar, en cierta medida, un sistema de creencias en la opinión pública (Moreno & Salgado: 2023). De esta forma, comienzan a existir trabajos que sientan bases empíricas sobre los efectos causales de la conferencia matutina sobre la opinión pública, elemento fundamental para el funcionamiento de las democracias representativas.

Si bien, las exposiciones públicas del presidente (*Going public*) han logrado permear la opinión pública en diversos aspectos como los ya referidos, la Gráfica 3 evidencia que, en comparación con los cuatro presidentes anteriores, AMLO es el mejor

posicionado en materia de aprobación presidencial, llegando a la mitad del quinto año de gobierno con 67%, lo que le ha permitido gobernar con relativa legitimidad. Del mismo modo, aunque no existe evidencia empírica, se asume que las alocuciones diarias, en ciertos momentos del sexenio, han sido capaces de posicionar temas y encuadres en la agenda pública, fenómeno que tendría que ser retomado por el campo académico en futuras investigaciones.

A pesar de que México tiene problemas graves de inseguridad, corrupción, pobreza y desigualdad económica, entre otros, AMLO ha mantenido la aprobación de la mayoría de los mexicanos a partir de la construcción de una intensa relación emocional con sus seguidores. Esto, sin embargo, no corresponde con los resultados de su gestión, que han sido los peores en décadas. En otras palabras, el discurso populista se ha posicionado como una estrategia exitosa en términos de aprobación presidencial ya que, si la evaluación de la gestión dependiera de los datos reales sobre los temas de mayor relevancia en el país, esta, probablemente sería reprobatoria.

Gráfica 3.
Aprobación presidencial últimos cinco presidentes.



Fuente: Oraculus

Comparativamente, la gráfica 3 muestra evidencias de la aprobación presidencial de los últimos 5 presidentes mexicanos a los cuatro años de gobierno. Como se puede constatar, al mes 55 de gobierno AMLO es el que lleva mayor ventaja con 67%, sugiriendo que un gobierno con constantes apariciones públicas con tintes populistas tiene efectos positivos en el caso de México. En tanto, cobra pertinencia analizar el contexto en el que AMLO llega a ese porcentaje de aprobación, ya que, a diferencia de los presidentes pasados, los encuadres mediáticos han tendido a desfavorecer a la gestión actual (Villalobos & Flores: 2022), lo que nos lleva a concluir que el estilo populista posee cierta eficacia tanto para ganar elecciones como para permanecer en el poder. Aunado a eso, adquiere relevancia señalar que la aprobación presidencial es uno de los principales indicadores de legitimidad del gobierno, elemento primordial en el ejercicio del poder.

En suma, existe literatura académica que señala que, en general, aquellos líderes que tienden al populismo son más proclives a utilizar el *Going Public* como estrategia de gobierno (Amado: 2017; Cockerham et al: 2019) y AMLO no ha sido la excepción. El discurso populista, en el que posiciona a la élite política y económica como el rival a vencer, el carácter antipluralista del pueblo, el relato simple y mítico construido alrededor de su gestión y el hecho de ser supuestamente un actor político *outsider*, emanado del pueblo, entre otras características, ha dado pie para que el jefe del ejecutivo tenga gran influencia en la narrativa actual. Asimismo, a través de la constante exposición pública, principalmente a través de las conferencias “mañaneras”, AMLO ha logrado alcanzar diversos éxitos en materia política.

Conclusión

Todo parece indicar que el desarrollo constante de las tecnologías de la información ha propiciado aún más las apariciones públicas (*Going public*) de los jefes del ejecutivo, dando cabida a expresiones populistas dentro del espacio público. Si bien el concepto de *Going Public* fue propuesto por Kernel en la segunda mitad del Siglo XX, cuando la televisión era el medio de comunicación imperante, la aparición de las redes sociodigitales, así como la consolidación de un sistema de medios híbrido, se han posicionado como un entorno idóneo para que las narrativas populistas tengan mayor éxito que nunca en un contexto donde la información sobre la gestión pública es cada vez más compleja.

Asimismo, al revisar tanto la comunicación procedimental de los gobiernos como la comunicación populista, se puede entender el porqué del éxito de la segunda. En un entorno global donde la apatía política y la desconfianza generalizada hacia los medios de comunicación han ganado terreno, apelar a las emociones a través de relatos o discursos antagónicos que posicionan a las instituciones de la democracia representativa como las principales responsables de la crisis social y económica parece ser una apuesta redituable. En otras palabras, los datos, los hechos y el carácter persuasivo a través de la razón de la comunicación gubernamental normativa (si alguna vez existió), ha sido sustituida por elementos irracionales y emocionales característicos del populismo.

“Vemos hoy que el populismo funciona para ganar elecciones (solo hay que preguntarle a Nigel Farage en Inglaterra o a Donald Trump en los Estados Unidos) y, aunque esto sea más polémico, también funciona para gobernar. No para hacer un “buen

gobierno” (deberíamos para esto debatir qué significa un “buen gobierno”), pero sí para subsistir en el poder” (Casullo: 2019). En tanto, en el siglo XXI, el concepto de *Going public* tiene una gran vigencia y, si bien el presente ensayo funge como provocación de la adaptabilidad del concepto en las lógicas políticas contemporáneas, lo que le correspondería a la literatura académica sería hallar dichas adaptaciones, de forma empírica, en el nuevo entorno político.

En el caso de México, se logra entrever que las características populistas del actual gobierno y, sobre todo, del ejecutivo, han tenido diversas implicaciones en la opinión pública. El discurso antagonista, simplificador de la realidad y la constante aparición pública, ha logrado generar una percepción de la realidad política que favorece la gobernanza del jefe del ejecutivo. En ese sentido, AMLO ha logrado mantener, al menos en aquellos que se identifican con su gobierno, una narrativa que propuso desde que asumió la presidencia, la cual posiciona a diversos actores políticos como aliados y a otros como opositores de la “4ta transformación”. También, parece pertinente señalar que gobernar de cara a la opinión pública ha tenido repercusiones positivas en términos de aprobación presidencial ya que la configuración mediática que impera en México aunada a los pobres resultados que ha brindado el gobierno actual, sugeriría una aceptación baja por parte de la ciudadanía.

Asimismo, la literatura académica comienza a establecer relaciones causales desde la comunicación presidencial a la opinión pública durante el sexenio de AMLO.

Dichos estudios fundamentan empíricamente que el presidente, a partir de sus constantes exposiciones públicas ha logrado transmitir sistemas de creencias a la ciudadanía y visiones binarias de la realidad en términos de confianza institucional, fenómenos que, por un lado, han promovido la polarización política de la ciudadanía y por otro reforzando la visión del titular del ejecutivo y su partido en el sector del electorado más cercano a ellos.

En suma, la comunicación populista parece haber ganado la batalla a la comunicación procedimental de los gobiernos.

A este respecto, la desilusión generalizada hacia la democracia representativa ha fungido como caldo de cultivo para que personalidades con ciertas características se posicionen de forma exitosa en el espacio público y, de este modo, brinden certezas a la ciudadanía sobre un mundo político en crisis.

Uno de los ejemplos contemporáneos con mayor visibilidad ha sido AMLO, quien a partir de un discurso elaborado desde que fue candidato presidencial, donde se posicionó como un agente emanado del pueblo capaz de luchar contra las élites corruptas que dejaron al país en agonía, logró llegar a la residencia de México. En ese tenor, sus constantes apariciones públicas, en las que diariamente intenta enmarcar la realidad política de México han tenido efectos positivos para su gobierno, mas no para la democracia.

REFERENCIAS:

- Amado, Adriana (2016), *Política pop. De líderes populistas a telepresidentes*, Ariel, Argentina.
- Amezcuza, Melissa (2019), "Construcción del líder populista: dos episodios mexicanos paradigmáticos, Lázaro Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador", *deSignis* 31. Populismo (s). Intersecciones en las Ciencias Sociales / Cuarta Época. Serie Intersecciones, Federación Latinoamericana de Semiótica, julio-diciembre, pp. 157-169. Disponible en <https://doi.org/10.35659/designis.i31p157-169>
- Balderas, Rita y Tapia, Moisés (2019), "Algunos de los rasgos populistas de AMLO", *El Cotidiano*, UAM Azcapotzalco, 34(213), pp. 28-36. Disponible en: <https://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/213.pdf>
- Baldwin-Philippi, Jessica (2018), "The technological performance of populism", *New media and society*, Routledge, volume 1 issue 2, pp. 376-397. Disponible en <https://doi.org/10.1177/1461444818797591>
- Block, Elena y Negrine, Ralph (2017), "The Populist Communication Style: Toward a Critical Framework", *International Journal of Communication*, Vol. 11, pp. 178-197. Disponible en <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/5820/1892>
- Canel, María José (2006), *Comunicación política. Una guía para su estudio y práctica*, Tecnos, Madrid.
- Canel, María José (2018), *La comunicación de la administración pública. Para gobernar con la sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Canes-Wrone, Brandice (2005), *Who Leads Whom? Presidents, Policy, and the Public*, The University of Chicago Press, Estados Unidos.
- Cañizales, Andrés (2017), "El presidente encadena. La comunicación presidencial directa en América Latina", *Repositorio Institucional de la Universidad Católica Andrés Bello*, Caracas, pp. 111-122. Disponible en <https://saber.ucab.edu.ve/xmlui/handle/123456789/19697>
- Casullo, María (2019), *¿Por qué funciona el populismo? El discurso que sabe construir explicaciones convincentes de un mundo en crisis*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Cockerham, Alexandra; Driscoll, Amanda y Joseph, Joan (2019), "Going Public" in Comparative Perspective: Presidents' Public Appeals under Pure Presidentialism", *Presidential Studies Quarterly*, Volume 49, Issue 2, pp. 258-279. Disponible en <https://doi.org/10.1111/psq.12529>
- Díaz, Oniel; Ramos, Obed y Meza, José (2023), "Los efectos de la comunicación presidencial en la confianza en las instituciones políticas y las noticias de los medios en las elecciones intermedias de 2021" en *Revista Mexicana De Opinión Pública*, (35). Disponible en <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2023.35.85574>
- Eshbaugh-Soha, Matthew (2016), "Going Public and Presidential Leadership", *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Disponible en <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.57>
- Espino, Luis (2021), *López Obrador. El poder del discurso populista*, Turner, México.
- Flores, Ana y De Elías, Jessie (2022), "Análisis del framing mediático de la gestión presidencial. Estudio comparado de Enrique Peña Nieto vs. Andrés Manuel López Obrador" en *Revista De Comunicación Política*, 4(1), e220405. Disponible en <https://doi.org/10.29105/rcp4-5>
- Guerrero, Manuel y Márquez, Mireya (2014), "El modelo "liberal capturado" de sistemas mediáticos, periodismo y comunicación en América Latina", *Temas de Comunicación*, No 29, pp. 135-170. <https://revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve/index.php/temas/article/view/2242>
- Guerrero, Manuel (2019), *¿El fin de la razón? La destrucción emocional de la democracia moderna*, Siglo XXI, México.
- Juárez Gámiz, Julio (2021), *Ensayos sobre comunicación gubernamental en la cuarta transformación ¿Cambio o continuidad?*, Debate y Reflexión, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.
- Kernell, Samuel (2007), *Going Public. New strategies of presidential leadership*, CQ Press, a division of Congressional Quarterly Inc, Washington.
- Lamas, Marta (1996), La perspectiva de género, en *Revista La Tarea*, núm 8, SNTE, México, enero-marzo.
- Manin, Bernard (1995), *Los principios del gobierno representativo*, Alianza editorial, Madrid.

- Marquart, Franziska; Ohme, Jacob y Möller, Judith (2020), "Following Politicians on Social Media: Effects for Political Information, Peer Communication, and Youth Engagement", *Media and Communication*, Volume 8, Issue 2, pp. 197-207. Disponible en <https://doi.org/10.17645/mac.v8i2.2764>
- Meyenberg, Yolanda & Aguilar, Rubén (2015), "¿De qué hablamos cuando hablamos de comunicación de los gobiernos?", *La comunicación presidencial en México (1988-2012)*, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, pp. 17-40.
- Moreno, Alejandro y Salgado, María (2023), Recepción y asimilación de un sistema de creencias: el caso de la 4T en México. *Revista Mexicana De Opinión Pública*, (35). Disponible en <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2023.35.85515>
- Neustadt, Richard (1991), *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, Free Press, Estados Unidos.
- Flores, Claudia y Amador, Julia (2022), "La configuración del populismo en México mediante la comunicación presidencial" en *Argumentos. Estudios Críticos De La Sociedad*, (99), pp. 23-49. Disponible en <https://doi.org/10.24275/uamxoc-dcsh/argumentos/202299-01>
- López Obrador, Andrés Manuel (2018) Discurso de toma de protesta como presidente de México. Recuperado de: <https://lopezobrador.org.mx/2018/12/01/andres-manuel-lopez-obrador-rinde-protesta-como-presidente-constitucional-de-mexico/>
- Oraculus. <https://oraculus.mx/aprobacion-presidencial/>. Consultado el: 2 de agosto del 2023
- Ramió, Carles y Salvador, Miquel (2005), *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*, Edicions Bellaterra, Barcelona.
- Riorda, Mario (2011), "La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental", *Polítai Revista de Ciencia Política*, pp. 96-111. Disponible en <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13956>
- Sánchez, Jorge (2020) *Storytelling del discurso populista en México. Un estudio longitudinal de los spots electorales de AMLO 2006, 2012 y 2018*, Tesis de Maestría, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Disponible en <https://hdl.handle.net/20.500.12371/10085>
- Sánchez Ruiz, Enrique (2020), *Comunicación y democracia*, Instituto Nacional Electoral, México. Disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CDCD-24.pdf>
- Sarsfield, Rodolfo (2023), "Entre el pueblo bueno y la élite corrupta. Narrativa populista y polarización afectiva en las redes sociales en México" en *Revista Mexicana De Opinión Pública*, (35). Disponible en <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2023.35.85518>
- SPIN - Taller de Comunicación Política. <http://spintcp.com/>. Consultado el: 23 de junio de 2023
- Tulis, Jeffrey (1988), *The rhetorical presidency*, Princeton University Press, Estados Unidos.
- Unguernau, Camil y Serrano, Iván (2018), "El populismo como relato y la crisis de la democracia representativa" *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* n.119, pp. 13-33. Disponible en <https://doi.org/10.24241/rcai.2018.119.2.13>
- Verón, Eliseo (1998), "Mediatización de lo político" en Gauthier, Gosellin & Mouchon (Coords). *Comunicación y política*, Gedisa, España, pp. 220-236.
- Waisbord, Silvio (2017), *Vox populista: Medios, periodismo, democracia*, Gedisa, México.
- Waisbord, Silvio (2018), "Why Populism is Troubling for Democratic Communication", *Communication, Culture and Critique*, Volume 11, Issue 1, pp. 21-34. Disponible en <https://doi.org/10.1093/ccc/tcx005>

¿Interés superior de la niñez o subsistencia de las madres para resistir la reclusión? Revisión crítica de las maternidades en prisión en México y Latinoamérica¹

The best interests of the child or the mothers' livelihood to resist confinement?
Critical review of maternity in prison in Mexico and Latin America

Andrea Teresa Rojo Nápoles²

Luis Alfonso Guadarrama Rico³

Enviado: 02 de octubre de 2023

Aceptado: 24 de octubre de 2023

RESUMEN

El marco normativo internacional establece que los hijos e hijas de mujeres privadas de su libertad pueden permanecer con ellas dentro del centro penitenciario para salvaguardar el interés superior de la niñez. El objetivo de este ensayo es ofrecer un panorama acerca de la maternidad en prisión. Se revisaron y analizaron algunos referentes en los contextos latinoamericano y mexicano para reflexionar si las etapas de la maternidad, desde el embarazo hasta la salida del centro, cumplen con los planteamientos de este principio que vela por la niñez. Desde la óptica del poder, la hipótesis planteada es que las mujeres asumen su condición genérica para subsistir en la reclusión movilizada en un sistema cultural que normaliza la maternidad aun en situaciones de alta vulnerabilidad. Esta revisión muestra que las condiciones dentro de la prisión no son adecuadas para un sano desarrollo de la niñez, ya que se violentan derechos básicos, a pesar de las exigencias o criterios estipulados en la legislación tanto de alcance internacional como nacional. Se concluye la necesidad de discutir la viabilidad de que los infantes vivan sus primeros años de existencia dentro de una institución penitenciaria, al problematizar críticamente que el intento de resguardar la convivencia materno-infantil no justifica que los niños vivan con sus madres.

PALABRAS CLAVE: infancia desfavorecida, crianza del niño, derecho de la familia, cárcel, derechos de madres privadas de su libertad.

ABSTRACT

The international normative framework establishes that the sons and daughters of women deprived of their liberty may remain with them in the penitentiary, always safeguarding the best interests of the child. The objective of this essay is to give a panorama on maternity in prison and to review some references the Latin American and Mexican contexts to reflect on whether the stages of maternity, from pregnancy to leaving the center, comply with the principles of this principle that protects children. The hypothesis, from the perspective of power, is that women assume their generic condition to survive in the confinement that is mobilized in a cultural system that normalizes motherhood even in situations of high vulnerability. This review shows that conditions within the prison are not sufficient for the healthy development of children, since basic rights are generally violated, despite the requirements of the legislation. We conclude the need to discuss the viability of infants living their first years in a penitentiary institution, by critically problematizing that the attempt to safeguard the maternal-infant coexistence does not justify children living with their mothers.

KEYWORDS: disadvantaged children, child rearing, family law, prison, rights of mothers deprived of their liberty.

¹ Este ensayo forma parte del proyecto "Derechos de las madres privadas de la libertad y de las infancias con referente de prisión. Una evaluación transdisciplinaria desde las relaciones de poder y la micropenalidad en escenarios de convivencia", con número de registro 6809/2023CINF, perteneciente a la convocatoria Cátedra: Infancias con referentes de crianza en prisión. INFANCIA ES DESTINO, derivado de la colaboración de la Universidad Autónoma del Estado de México con el Poder Judicial del Estado de México.

² Egresada de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. arojon001@alumno.uaemex.mx

³ Profesor investigador de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. SNI I. Líder del cuerpo académico Sociotecnología, Gobierno y Comunicación. Responsable técnico del proyecto "Derechos de las madres privadas de la libertad y de las infancias con referente de prisión. Una evaluación transdisciplinaria desde las relaciones de poder y la micropenalidad en escenarios de convivencia". laguadarramar@uaemex.mx



INTRODUCCIÓN

Actualmente, la prisión es el encierro derivado de la pérdida de libertad como castigo o pena por la comisión de una falta que afecta el entramado social. Ciertamente, desde la Edad Media existían espacios de encierro, pero no respondían a la privación de la libertad como el castigo en sí mismo. Resguardaban al sujeto como medida preventiva hasta la ejecución de penas corporales que iban desde los azotes hasta la muerte por descuartizamiento. El propósito era provocar miedo para disuadir al pueblo de cometer faltas en contra del rey (Meritello, 2013). Es hasta el siglo XVIII cuando en Europa se ubican los primeros centros penitenciarios modernos. Quienes habían infringido la ley eran sometidos a trabajos forzados que nutrían necesidades del sistema industrial. Desde entonces despuntaba una perspectiva que pugnaba por un trato humanitario y la disolución de la crueldad.

La moralidad de la sociedad moderna de occidente transformó la pena centrada en el suplicio como técnica de sufrimiento, hacia la pérdida de un bien o de un derecho de libertad. En este nuevo régimen disciplinario, se trataba de incidir en la *psique*, a partir de algún tratamiento que modificara la conducta. Michel Foucault (2017) señala que “la prisión no ha funcionado jamás sin cierto suplemento punitivo que concierne realmente al cuerpo mismo: racionamiento alimenticio, privación sexual, golpes, celdas [...] De hecho, la prisión en sus dispositivos más explícitos ha procurado siempre cierta medida de sufrimiento corporal” (pp. 17-18). El mismo autor apunta que se trata de un tipo de tecnología política sobre el cuerpo. Esta funciona como un dispositivo que lo ancla en relaciones de poder institucionalizadas a través de las condiciones que experimenta en reclusión (Foucault, 2017). En efecto, el cuerpo es dominado,

sometido, vigilado y controlado con elementos materiales sutiles que permanecen dentro del orden físico (alimento, agua e incluso aire) y no solo con el uso del terror y la violencia (Howard, 2003).

¿A qué nos referimos con las condiciones corporales de sometimiento? Bentham (1979) enfatiza que una de las claves para el establecimiento exitoso de una prisión es la norma de la severidad, la cual dice que “salvo las consideraciones debidas a la vida, a la salud y al bienestar físico, *un preso no debe gozar de condiciones mejores que las de los individuos de su misma clase que viven en un estado de inocencia y de libertad*”⁴ (p. 46), ya que, si la cárcel no es lo suficientemente punitiva, los delincuentes estarán mejor que quienes están en situación de pobreza en el exterior. En nuestros días, a pesar de la incorporación de la visión humanitaria, las condiciones de vida de los presos son precarias sanitaria, cultural y psicológicamente.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por su sigla en inglés) reporta que, con el crecimiento carcelario, prevalece el hacinamiento a nivel mundial, lo que deviene en una falta generalizada de acceso a servicios básicos de salud, alimentación y educación (UNODC, 2017). En México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en su Diagnóstico Nacional de Supervivencia Penitenciaria, muestra una tendencia negativa generalizada hacia lo que califica como aspectos que garantizan una estancia digna (CNDH, 2022).

Los estudios sobre la situación general de las prisiones ratifican esta condición y documentan la precariedad en la alimentación, la escasez de los servicios médicos, el hacinamiento y la poca higiene

⁴ La cursiva es nuestra. En lo sucesivo, siempre que a lo largo de este documento se identifiquen términos o enunciados en cursivas, considérese que son nuestras, no de la fuente o del autor(a) referido y son usadas para enfatizar los conceptos.

de las celdas, las condiciones de violencia derivadas del autogobierno y la corrupción de las propias autoridades penales. Son constantes los abusos físicos y psicológicos de los reclusos, por parte de los custodios, y las violaciones a los derechos durante las visitas (Antony, 2007; Ballesteros y Almeda, 2015; Cruz *et al.*, 2010), entre otros problemas. Las malas condiciones de reclusión son consecuencia de las deficiencias de los sistemas de justicia penal de los Estados y de la carga presupuestal que no alcanza para cumplir con las normas internacionales que velan por el tratamiento digno de las personas en reclusión.

El caso que nos ocupa trae a la luz la situación de las Mujeres Privadas de la Libertad (MuPL), quienes históricamente han estado relegadas en un sistema penal creado para hombres, de tal forma que, por condición de género, deben enfrentarse a una mayor cantidad de dificultades para poder subsistir.

Azaola Garrido y José Yacamán (1996), pioneras en el abordaje de género en prisión, han expuesto la desigualdad sistemática que viven las mujeres encarceladas y dan cuenta de que, en Latinoamérica y México, la población carcelaria femenina representa un porcentaje muy bajo, por lo que se convierten en un sector prácticamente invisible a los ojos del sistema y de sus autoridades. En México, de acuerdo con el Censo Nacional del Sistema Penitenciario Federal y Estatales (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2023), en 2022 las mujeres representaban 5.6% de la población en reclusión, tendencia que se refleja en la región latinoamericana.

La mujer en prisión sufre un doble encarcelamiento; por un lado, su cuerpo es prisionero del encierro físico en vigilancia y control y, por otro, su alma está encerrada en un sistema heteronormativo que reproduce la desigualdad genérica del exterior en el

que “la mujer se determina y se diferencia con relación al hombre, y no esta con relación a ella...” (De Beauvoir, 2021, p. 18).

En el entorno carcelario, estas desigualdades repercuten en ámbitos como la infraestructura, ya que los espacios que ocupan son pequeños módulos o unidades ubicadas dentro de prisiones donde habitan hombres. Se trata de lugares que han sido readaptados, aunque no cumplen con las necesidades específicas para ellas. Los centros penitenciarios de varones cuentan con segmentaciones en función de ciertos criterios establecidos, como los riesgos que plantean o las necesidades que tienen los reclusos (UNODC, 2020); incluso existen penales de “alta seguridad” en donde residen los internos “más peligrosos”. En los centros de reclusión femenil no importa si son sentenciadas, procesadas, reincidentes, con problemas de adicción, sentenciadas por delitos graves o mujeres con hijos dentro de la prisión; todas conviven dentro de un mismo espacio e incluso dentro de una misma celda.

Esta serie de condiciones que enfrentan las MuPL se derivan del limitado presupuesto, cuya prioridad adicional son las prisiones con mayor población, es decir, los centros de reclusión para hombres. Los espacios femeniles regularmente se encuentran en condiciones deplorables, además de que la oferta de programas educativos, laborales y culturales es menor que la de los varones (Alvarado y Vélez-Grajales, 2019).

Estas condiciones incluyen múltiples manifestaciones de violencia: son violadas tanto por el personal penitenciario como por otros reclusos/as, son acosadas física y sexualmente, son obligadas a prostituirse y son físicamente abusadas durante los registros. Las mujeres que cuentan con un historial de problemas de conducta a veces son agrupadas a

propósito para incitar la violencia y son sometidas a violencia psicológica (por ejemplo, el aislamiento) como forma de castigo o para conseguir confesiones. Son vigiladas por personal masculino en momentos de desnudez, como al desvestirse, bañarse o utilizar el baño. Durante los exámenes médicos son sujetas a revisiones invasivas y degradantes, incluso por hombres. Existen testimonios tanto de abortos como de esterilizaciones forzadas, y también de embarazos forzados productos de la violación, y de negación de atención médica y medicamentos necesarios (Comisión Interamericana de Mujeres [CIM], 2016, pp. 7-8).

¿Cuál es la situación de las madres privadas de la libertad? Para responder, debemos precisar la noción de maternidad. En términos físico-biológicos y médicos, la maternidad se entiende desde el proceso reproductivo asociado a la mujer, el cual contempla el embarazo y la gestación, así como aspectos fisiológicos del parto y la lactancia. Ciertamente, la maternidad es un concepto complejo que ha sido construido sociohistóricamente (Badinter, 1980). Además del factor biológico, la maternidad nutrida de representaciones psicológicas, culturales y sociales que se extienden más allá del nacimiento hasta la etapa de crianza y que, en la sociedad occidental, ha sido movilizado desde la noción de familia, identidad y lazo emocional-afectivo.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por su sigla en inglés) define crianza como la tarea de proporcionar los cuidados necesarios a niños y niñas para que aprendan a vivir en sociedad, establezcan relaciones, en su momento comiencen a estudiar,

trabajen y prosperen. Afirmo que la crianza positiva, en las primeras etapas, es vital, ya que impacta de forma significativa en las condiciones para alcanzar un desarrollo físico y emocional saludable en la vida adulta (UNICEF, s. f.).

Metodología

La primera cuestión que nos planteamos es qué sucede entonces cuando el embarazo, la maternidad y la crianza se establecen en circunstancias que vulneran esta condición. La situación que abre la discusión en esta reflexión es el caso de niños y niñas que conviven con sus madres privadas de la libertad (MaPL) en los centros de reclusión y que, incluso, fueron gestados y nacieron en estas condiciones. Esto lleva a preguntarnos en primera instancia por qué normativamente se permite que, bajo estas circunstancias carcelarias, los niños vivan con sus MaPL.

Lo anterior pone a debate la maternidad que se ejerce al interior de los centros penitenciarios desde principios del siglo XIX⁵ (Craig, 2009; Sigüenza Vidal, 2018).

Legalmente, una MuPL puede embarazarse y solicitar que sus hijos menores de edad vivan con ella en reclusión, tal como lo establece la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP, 2016) en México. Entonces, la cuestión que sale al paso es si las niñas y los niños que viven con sus madres cuentan con las condiciones para tener una crianza positiva que les permita tener el desarrollo integral marcado en los estatutos legales que velan por sus derechos.

En ellos destaca el *interés superior de la niñez*; este precepto legal establece que una decisión en la que esté de por medio un niño o niña debe tomarse siempre tras considerar el bienestar y el pleno ejercicio de sus derechos humanos.

⁵ En México, los primeros registros oficiales de niños y niñas viviendo en prisión datan de 1881 en la cárcel de la ex Acordada y la de Belén. Ambas prisiones estaban ubicadas en Ciudad de México; la de Belén, en el edificio del antiguo Colegio de San Miguel de Belem, y la Acordada fue un edificio construido específicamente para ser prisión. El departamento de mujeres de ambas instituciones estaba marcado por la desobediencia de los reglamentos carcelarios, ya que las mujeres generaban sus propias normas. Ambas prisiones albergaban pocas mujeres y la mayoría estaba por crímenes hacia la moral (abortos, robos y riñas). Los castigos dependían de la época, ya que en esos años se le hicieron varias modificaciones al Código Penal. En 1871 se abolió la pena de muerte en mujeres presas (Sigüenza Vidal, 2018).

Nuestra hipótesis es que la cárcel es un espacio de vigilancia y castigo que, por sus particularidades, no cumple con las condiciones básicas para el desarrollo integral de la niñez. Asimismo, consideramos que el marco normativo ha priorizado el vínculo materno-infantil, al normalizarlo por la vía de la “naturalidad” biológica de la reproducción y cuidado. En tal sentido, con la subjetivación de los tratados y leyes, amalgamados con el avance de los derechos de las mujeres y de los niños, parece que las MuPL han podido negociar psicológicamente su estancia en prisión y gobiernan el cuerpo-alma de sus hijos, bajo una óptica instrumental que rechaza problematizar el futuro de estos, por lo que consiguen gestionar su supervivencia individual en un aquí y ahora.

Para analizar la hipótesis que dicta que la maternidad que ejercen las MuPL es de tipo instrumental, se realizó una revisión documental desde las nociones generales de la biopolítica, la cual estuvo basada en la selección de informes e investigaciones. En la primera parte se analiza el marco normativo que sienta las bases sobre las condiciones mínimas estipuladas para que un niño o niña viva en prisión en convivencia con su madre. Posteriormente, la segunda etapa desarrolla una serie de reflexiones al considerar cuatro etapas del proceso de maternidad en el ámbito de la prisión: embarazo, gestación, crianza y externamiento del menor; estas se basan en datos y hallazgos reportados por estudios de campo sobre las condiciones que viven las madres, y, en consecuencia, sus hijos, en prisiones de Latinoamérica y de México. Se decidió realizar esta categorización para mirar la maternidad en prisión desde todas sus etapas y tener un panorama completo desde la primera hasta la última etapa dentro de este espacio carcelario.

En cuanto a temporalidad, se consideró iniciar la búsqueda a partir de la primera década del siglo XXI, pues en este periodo es cuando se devela la situación de la maternidad en prisión, impulsada básicamente por el movimiento de los derechos humanos. Culminamos con una discusión de la situación de las MaPL para pensar críticamente la viabilidad del embarazo, maternidad y crianza en prisión⁶.

Corpus normativo

Ha de tenerse presente que, desde la perspectiva de género, el marco normativo debe contemplar normas y tratados internacionales que específicamente aboguen por la mujer, dada su condición de discriminación en el sistema cultural patriarcal; en este sentido, nos enfocamos en aquellos elementos que recaigan en las MuPL en condición de maternidad.

A nivel general, se encuentran las recomendaciones del Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por su sigla en inglés), emitidas en 1979, firmadas por México en 1980 y ratificadas en 1981 (ONU Mujeres, 2021). Si bien no se enfocan particularmente en las MuPL, aborda esta privación como una forma de violencia en algunos casos.

La recomendación 35 de la CEDAW llama a este suceso “privación arbitraria de la libertad”. La misma recomendación advierte que la maternidad se convierte en un factor que incide y puede aumentar la violencia y discriminación que viven estas mujeres. En el mismo sentido, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará” (Organización de los Estados Americanos [OEA], 1994), norma internacional de carácter

⁶ Expresamos nuestra gratitud a la doctora Alma Liliana Díaz Martínez, quien, además de colaborar con el proyecto de investigación del que se ha derivado este ensayo, desde el 1 de septiembre del presente año, realiza una estancia posdoctoral en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México; así como a la licenciada Sandra Lorena Padilla. Ambas colaboran con el cuerpo académico Sociotecnología, Gobierno y Comunicación. Con ellas sostuvimos jornadas de trabajo para discutir nuestros planteamientos. Sus dudas y reflexiones contribuyeron a que este documento llegara a buen puerto.

regional para el contexto latinoamericano, sostiene que todas las disposiciones establecidas en este documento tienen en cuenta especialmente a las mujeres en condición de vulnerabilidad; una de estas condiciones es la privación a su libertad (artículo 9).

En términos más concretos sobre la situación de reclusión, uno de los referentes en materia de derechos para las personas privadas de la libertad (PPL) son las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, publicadas en 1955 (ONUDD, 2015), renombradas como Reglas Nelson Mandela en 2015, en honor al presidente sudafricano, quien estuvo 27 años en prisión.

México es uno de los Estados Miembros fundadores de las Naciones Unidas, desde 1945. Por ende, está sujeto a esta normativa. Son pocas las reglas que se enfocan en las mujeres madres y sus hijos; sin embargo, sirvieron de base para aquello que años más tarde sería un reglamento especial de MuPL.

La regla 28 (ONUDD, 2015) establece que los centros penitenciarios para mujeres deberán tener las condiciones para el cuidado y el tratamiento de las mujeres presas durante su embarazo, el parto y los momentos posteriores. Menciona que, *en la medida de lo posible*, se intentará que el alumbramiento ocurra en un hospital civil; si esto no llega a ser posible y el menor nace en la prisión, nunca se registrará este hecho en su acta de nacimiento. La siguiente regla (29) contempla la posibilidad de que un menor permanezca junto a su madre en la prisión. Esta decisión debe basarse en el *interés superior del niño* y si esto se cumple, deben tomarse medidas para facilitar servicios de guardería con personal experto, proporcionar atención médica y sanitaria especial para los menores y, sobre todo, especifica que estos niños y niñas jamás deben ser tratados como presos.

Las *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes*, o Reglas de Bangkok (ONUDD, 2011), que se implementaron internacionalmente a partir de 2010, se enfocan exclusivamente en la población carcelaria femenina. Por lo tanto, las reglas son más explícitas para el beneficio de ellas y, subsecuentemente, de sus hijos e hijas. La regla 5 establece que todas las reclusas deben contar con los artículos necesarios para atender las necesidades propias de su género, así como instalaciones y servicios (suministro permanente de agua) para todas las mujeres, especialmente a las embarazadas, a los niños y a quienes estén en periodo de lactancia o menstruación. Estos servicios también se aplican a las reclusas menores de edad que se encuentren en periodo de gestación, por lo que es aún más exhaustiva la vigilancia a su estado de salud, ya que, por su edad, pueden estar en mayor riesgo de complicaciones durante su embarazo.

La regla 42 en la sección número dos establece que el “régimen penitenciario permitirá reaccionar con flexibilidad ante las necesidades de las mujeres embarazadas, las madres lactantes y las mujeres con hijos”. (ONUDD, 2011, pp. 39-40) Esta misma regla menciona que *se procurará* establecer programas para las embarazadas, las madres que están lactando y quienes tienen hijos.

Siguiendo con las condiciones de los hijos, la regla 48 establece que mujeres embarazadas o lactantes deberán recibir asesoramientos sobre su estado de salud y su dieta por un profesional de la salud. La lactancia nunca será prohibida a menos que haya razones sanitarias para ello. Afirma que el centro penitenciario suministrará de forma gratuita alimentos suficientes y puntuales a embarazadas, lactantes y niños, niñas o bebés.

Los programas de tratamiento deben tomar en cuenta las necesidades de esta población, especialmente de quienes hayan dado a luz recientemente y que hayan optado por que sus bebés se queden fuera del penal.

Este documento tiene una sección sobre las mujeres embarazadas y quienes tienen niños o niñas bajo su cuidado. La regla 64, nuevamente menciona *el interés superior del niño* como motivador a que, *cuando sea posible y correcto*, se impongan medidas no privativas de la libertad a estas mujeres. Si la persona incurrió en un delito grave, deben establecerse las disposiciones que mayor benefician al cuidado de los menores.

En tal sentido, las Reglas de Bangkok instauran en la regla 49 que “toda decisión de permitir que los niños permanezcan con sus madres en la cárcel se basará en el interés superior del niño” (ONUDC, 2011, p. 18). Estos menores dispondrán de servicios de salud y atenciones médicas permanentes en toda su estadía en el establecimiento. Esta misma regla señala que *en la medida de lo posible* se buscará que el entorno de estos niños sea el mismo que el de los que no viven en prisión. Ante ello, la regla 50 establece que el centro brindará las condiciones para que las madres reclusas puedan dedicar la mayoría de su tiempo a sus hijos e hijas. Por lo tanto, la regla 22 señala que las sanciones de aislamiento o segregación nunca podrán ser aplicadas a las madres que tienen hijos, quienes estén embarazadas o en periodo de lactancia.

En 2016, en México se publicó la Ley Nacional de Ejecución Penal (2016), en la que se establecen mayores medidas en cuanto a las MaPL y sus hijos e hijas que viven con ellas. El artículo 10, “Derechos de las mujeres privadas de su libertad en un Centro Penitenciario”, enlista la serie de prerrogativas de esta población, y pone en primer lugar su derecho a la

maternidad y a la lactancia. En esta ley se especifica que la edad máxima de los menores para vivir con su madre en un establecimiento penitenciario es de tres años. Los infantes que viven en esta condición tienen derecho a recibir una alimentación adecuada y saludable para su edad, así como educación inicial y atención pediátrica. El ingreso del niño, así como la decisión de que permanezca afuera del penal se considera también desde la óptica de velar por el *interés superior de la niñez*. Si no hay un familiar con el que se pueda quedar, será trasladado a una institución de asistencia social, en un término no mayor a 24 horas.

Este marco normativo internacional y nacional insiste en que todas las decisiones en las que estén involucrados los infantes *deben ser* guiadas por el interés superior del niño. Este concepto se desprende de la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual fue firmada el 20 de noviembre de 1989 y entró en vigor al año siguiente. La contribución más destacada de este documento es que postula que los niños “son individuos con derecho de pleno desarrollo físico, mental y social, y con derecho a expresar libremente sus opiniones” (UNICEF, 2006, p. 6).

El artículo 2 afirma que: “los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares” (UNICEF, 2006, p. 11). El artículo 3 establece que todas las decisiones que tomen las instituciones públicas o privadas, en las que estén involucrados infantes, deben ser guiadas por el principio rector del interés superior del niño.

La Convención asegura que el interés superior del niño es un concepto tridimensional ya que es un derecho sustantivo, es decir, un derecho que regula la vida cotidiana, y pueden ser privados o públicos; es un principio jurídico interpretativo fundamental, o sea que, si una disposición jurídica mira más de una interpretación de una situación, se deberá elegir la que mejor satisfaga el interés superior; finalmente, es una norma de procedimiento, pues se refiere a que cuando se tome una decisión que afecte a los niños, el proceso de esta debe calcular las posibles repercusiones positivas o negativas que tendrán los interesados.

Esta decisión después debe ser justificada por el Estado, ya que el mismo artículo 3 estipula que es este a quien le corresponde velar por el cumplimiento del referido principio.

Según la Convención, el *interés superior del niño* está fuertemente ligado a los siguientes preceptos: la universalidad de los derechos del niño; el reconocimiento de los menores como sujetos poseedores de derechos; el alcance mundial de la Convención; la obligación del Estado de salvaguardar lo escrito en la Convención, y cómo estas medidas pueden afectar a corto, mediano y largo plazo.

La aplicación de este concepto se da principalmente con base en la interpretación del artículo 3 de la Convención, siempre teniendo en cuenta las demás disposiciones, por lo que, en atención a lo estipulado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el concepto del *interés superior del niño* puede ser *flexible y adaptado* a la situación concreta de cada niño. Las decisiones deben determinarse por un interés general, y esto siempre debe justificarse en la

Convención y sus protocolos facultativos. El interés superior del niño está estrechamente relacionado con todos los principios de la Convención, como el derecho a la no discriminación (artículo 2), a la vida y la supervivencia (artículo 6), a ser escuchado (artículo 12), entre otros.

Es indispensable tener presente que México ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990, pero el interés superior de la niñez fue incorporado hasta 2011, en el artículo 4 de la Constitución Política.

El análisis de la situación de los niños y niñas que viven dentro de la prisión debe también analizarse en México, bajo los términos de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en 2014. Dicha ley busca no solo mirar a esta población como sujetos de derechos, sino establecer los criterios que sirvan de ejes rectores para las políticas públicas.

El artículo 23 de esta ley afirma que los menores tienen derecho a convivir con sus familiares cuando estos se encuentren privados de su libertad, y las autoridades deben establecer las condiciones óptimas para garantizar este derecho.

A pesar de que con el movimiento que defiende los derechos de las mujeres —particularmente en prisión— se visibilizó la situación de sus hijos, no existe ningún documento legal que aborde específicamente este caso. Sin embargo, hay asociaciones que han estudiado la problemática y han buscado darle voz a este grupo de la población.

La Plataforma Regional por la Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes con Referentes Adultos Privados de la Libertad (NNAPES, s. f.) constituye una alianza integrada por distintas

⁷ Es una organización sin fines de lucro que busca atender y proteger a niños, niñas y adolescentes que están en contacto con la violencia en México.

organizaciones de América Latina y el Caribe que trabajan con y para los menores que viven esta situación. La Plataforma surgió tras la publicación del documento *Invisibles: ¿hasta cuándo?*, en 2013. Fue la primera aproximación a la vida de los NNAPES que vivían en Brasil, República Dominicana, Nicaragua y Uruguay.

Entre los posicionamientos a los que se adhieren las organizaciones que conforman la Plataforma resalta la necesidad de visibilizar que los NNAPES existen y tienen necesidades específicas que deben ser atendidas por el Estado-Nación. Instan a que el trabajo por la garantía de sus derechos se realice en conjunto con ellos y ellas, y que se debe dar acompañamiento a los adultos que estén a su alrededor, ya que en su mayoría son mujeres quienes los cuidan y crían. Además, señalan que los NNAPES deben ser “protagonistas en la reivindicación de sus derechos” y todas sus opiniones deben ser escuchadas.

Una vez que se han establecido las principales normas que viabilizan el que un niño se encuentre en prisión para convivencia con su madre, proponemos establecer una reflexión crítica a través de las relaciones de poder. Como señala Marcela Lagarde (2005), aunque las mujeres prisioneras están sujetas al poder institucionalizado del Estado, ellas también ejercen poder. Una fuente de poder es la satisfacción de sus necesidades que las acercan a su condición de género. Otra es aquella que obtiene su especialización y diferencia socialmente asignada, adquirida porque realiza acciones que solo ella puede hacer; la maternidad es una de estas especificidades. Por tanto, es necesario abordar la relación madre-hijo como una relación de poder en la que, al menos hipotéticamente, no necesariamente prima al *interés superior de la niñez*. Veamos.

Decisión del embarazo

Optar por engendrar un hijo(a) en una prisión latinoamericana es una decisión personal o de pareja.

Implicaría considerar reflexiva y éticamente la situación de la nueva vida que nacerá en condiciones de reclusión. Parece revelador que, en México, 96.6% de los niños que viven con sus madres han nacido en esta situación (INEGI, 2021). Es decir, el embarazo inicia en condiciones de reclusión durante las visitas conyugales, principalmente. Lo que nos lleva a analizar los motivos de esa decisión.

El embarazo de una mujer no puede impedirse, ninguna autoridad penitenciaria puede obligar a las mujeres ni a sus parejas al uso del condón masculino o de cualquier otro método anticonceptivo. El hecho de que un niño o niña se geste en prisión es viable a partir del respeto de los derechos sexuales y reproductivos que defienden la libertad sobre el cuerpo y la ejecución de la sexualidad. En México, al cierre de 2021, había 293 MuPL que se encontraban embarazadas o en periodo de lactancia (INEGI, 2023).

Respecto a tal decisión, la Organización Civil Reinsera⁷ (2019) ha notificado que más de la mitad de las mujeres se han embarazado porque así lo planearon, inclusive, que su embarazo fue producto de una decisión de pareja (60%). En muchos casos, el esposo o cónyuge de la mujer encinta también está privado de su libertad. Otro dato sobre esta decisión es que solo 17% fueron primigestas (Reinsera, 2019). Ello deja claro que ya tienen experiencias de embarazo fuera o, también, dentro de la prisión; esto último sucede porque las normas no prescriben un límite de hijos para la convivencia en reclusión.

Las razones por las que las mujeres internas (en acuerdo o no con sus parejas) optan por un embarazo parece que tienen que ver, en gran medida, con los “beneficios” que les puede aportar, dada su condición de MuPL (Romero, citado en Expansión, 2013). Téngase en cuenta que mientras se encuentren en periodo de gestación o en la etapa de puerperio, el marco jurídico estipula que no pueden ser trasladadas de una prisión a otra ni aisladas o castigadas.

Además de que el marco normativo les otorga prerrogativas de atención en materia de monitoreo y vigilancia de la salud, alimentación conforme a su condición y acceso a espacios de maternidad o infraestructura especial.

Es cierto que los beneficios de infraestructura difieren de un centro penitenciario a otro. En Colombia, por ejemplo, el denominado *Patio 7* Complejo Carcelario y Penitenciario de Medellín El Pedregal, cuenta con 17 celdas acondicionadas para las madres, con baño individual, un teléfono y una cuna para sus hijos e hijas. Testimonios de las mujeres internas de ese lugar aceptan que el ser madres las acerca a este tipo de privilegios y les brinda un pase a esas celdas especiales que resultan ser mucho más cómodas que las comunitarias (Calle-Arias *et al.*, 2022).

En México, prácticamente la mitad las MuPL habían sido instaladas en un área especial para embarazadas (Reinserta, 2019). Actualmente, en el país existen 17 centros penitenciarios con espacios para mujeres embarazadas y 82 penales cuentan con atenciones médicas ginecológicas y obstétricas (INEGI, 2023).

Embarazo, parto y posparto

En América Latina se han evidenciado de manera generalizada una serie de dificultades a las que se enfrentan las mujeres durante su embarazo en prisión. Por encima de varias destacan la negligencia en cuidados prenatales; falta de alimentación prenatal adecuada; discriminación estructural dentro del penal y en los propios hospitales, en los que, se percibe un trato discriminatorio, e incluso violento con relativa frecuencia (Hatters Friedman *et al.*, 2020; Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, 2021).

Conforme a las recomendaciones que contienen los tratados internacionales, las mujeres embarazadas deben recibir atención médica especializada y

alimentación, de acuerdo con los requerimientos de su etapa de gestación. Únicamente 58.3% de las mujeres embarazadas en México expresaron que el centro penitenciario donde estaban les proporcionó servicios y atención médica. De estos servicios, la mayoría fue realizado por un médico general, ya que solamente 37.5% de ellas tuvo acceso a revisión y atención ginecológica. El mismo porcentaje recibió atención especializada una vez al mes (Reinserta, 2019).

En cuanto a la alimentación, 12% de las mujeres embarazadas que están en un penal de México tuvieron acceso a atención nutricional. Por ende, la mayoría de las mujeres presas embarazadas no llevan una dieta adecuada para que su proceso de embarazo progrese adecuadamente. (Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, 2021; Montoya González, 2015).

En Latinoamérica, las principales dificultades durante el parto son la falta de reconocimiento desde el inicio de la labor de parto, debido centralmente a la falta de personal capacitado. Además, se reportan condiciones insalubres cuando llegan a dar a luz dentro del penal. Todo ello evidencia una constante falta de protocolos y, sobre todo, señalan que han sido violentadas por el personal médico y del reclusorio. En la víspera del alumbramiento, aunque informan que están experimentando dolor y contracciones, no son llevadas al hospital hasta que la dilatación cervical es suficiente, lo que ha provocado inflamación del cuello uterino y necesidad de cesárea urgente (Reinserta 2019; Montoya González, 2015; Ancira Ruíz, 2022). Lo apropiado sería que las mujeres enfrentaran su parto en un hospital con las condiciones sanitarias requeridas. Ha quedado demostrado que dentro de las prisiones no existen las condiciones de infraestructura sanitaria para atender dichos partos (Reinserta, 2019).

De esta manera, el proceso de parto de las MuPL es percibido como una situación aún más complicada. La mayoría de los testimonios advierten sobre la poca privacidad que tienen la MaPL en este proceso, ya que el personal penitenciario las acompaña en todo momento (Montoya González, 2015). Además, durante el traslado hacia el hospital, en el mismo quirófano o sala de parto y hasta en el momento de lactar a los recién nacidos son esposadas de pies y manos. El protocolo incluye que médicos y enfermeras sean informados de la condición de carcelaria de la mujer, situación que ha provocado un trato discriminatorio y violento hacia las MaPL (Procuración Penitenciaria de la Nación, 2019).

Eliminar estas prácticas implica un debate y encarar dilemas básicos. Por un lado, están las necesidades de la mujer embarazada interna y, por el otro, la seguridad o percepción de inseguridad que pueden divisar las personas libres que están alrededor de la MaPL y que están compartiendo el mismo lugar, es decir, otras madres, personal de salud, administrativos, entre otros. En este sentido, de acuerdo con las recomendaciones de la Relatoría Especial sobre Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes de la ONU, el personal debería buscar medidas de seguridad que no sean una causante para la afectación de la MaPL o de su hijo(a) recién nacido (Procuración Penitenciaria de la Nación, 2019).

A raíz de situaciones como las descritas líneas arriba, en 2004, Francia promulgó la Ley de Parto Humanizado. El primer país latinoamericano en adoptarla fue Argentina. México aprobó su similar en 2022, además de una serie de reformas en contra de la violencia obstétrica, y el respeto a los derechos y a la dignidad de las mujeres al momento de dar a luz.

A pesar de que la ley ha sido recientemente promulgada en México, parece que no ha logrado penetrar hasta el terreno de los hechos, ya que un alto porcentaje de mujeres presas y no presas han sufrido en algún momento alguna situación de violencia obstétrica, cuando están en el trabajo de parto (INEGI, 2021).

El periodo posparto está caracterizado por una carencia de cuidado posnatal y la falta de insumos para el cuidado de mujeres y niños, como apósitos, medicamentos, artículos de higiene o pañales. En realidad, estos insumos son suministrados por familiares de las MaPL o adquiridos por las mismas MuPL que acaban de pasar por su respectivo parto. Un alto porcentaje de ellas amamantan a sus hijos e hijas, a pesar de las condiciones y de la deficiente alimentación que reciben (Procuración Penitenciaria de la Nación, 2019).

Crianza del recién nacido(a) hasta los tres años

Si bien las MuPL han sido invisibilizadas del sistema sociocultural, existen diversas investigaciones que dan cuenta de su situación, lo que nos permite comprender mejor el contexto en el que viven y los retos a los que se enfrentan las MaPL. Este no es el caso de los niños y niñas que viven dentro de una prisión. Los estudios se han dedicado a las MaPL, por lo que toca a sus derechos y obligaciones, y considera a sus hijos e hijas como una extensión de estas MaPL (CNDH, 2015; Ley de Ejecución Penal, 2016; Álvarez Urbina *et al.*, 2021). No obstante, las leyes y tratados tanto internacionales como nacionales afirman que todos los niños, niñas y adolescentes (NNA) deben ser reconocidos como sujetos titulares de derechos; se deben mirar como personas individuales que gozan de derechos humanos, nunca como una extensión de sus padres o tutores.

Las diversas investigaciones e informes de organizaciones internacionales han advertido sobre las pobres condiciones que existen dentro de los centros de reclusión para la población en general, sobre todo para las mujeres, más aun para los menores, a quienes la cárcel constituye un espacio lleno de factores de riesgo que inciden en su desarrollo (UNICEF Argentina, 2009).

Por lo tanto, se evidencia la afectación a los derechos humanos de la niñez, como consecuencia de la precariedad que de manera predominante o generalizada tienen los ambientes carcelarios.

Diversos funcionarios del penal y de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario, reconocen que la prisión no tiene ni las condiciones arquitectónicas, materiales, financieras o de personal adecuadas para atender a las infancias que viven dentro. (Montoya González, 2015) Enfatizan que, a pesar de esto, no pueden intervenir en las disposiciones que marca la ley sobre la convivencia materno-infantil, es decir, negar la entrada de niños y niñas a los centros penitenciarios. En efecto, las madres son quienes deciden solicitar la convivencia, porque la segunda opción es externarlos con sus familias o, en última instancia, entregarlos a instituciones que cuiden de ellos.

Como se ha apuntado, la mayoría de las MaPL opta por mantenerlos con ellas, pues argumentan no tener redes de apoyo para su cuidado. También expresan temor a que su hija o hijo sea institucionalizado y sufra maltratos. En contraste, las propias MaPL argumentan que, para ellas, tener consigo a sus vástagos en prisión, al menos tres años, les aporta beneficios psicológicos o, bien, algo de confort emocional para soportar su encierro; dicha crianza se convierte en una estrategia de supervivencia en estas condiciones de vulnerabilidad (Montoya González, 2015).

En cuanto a la salud, en la gran mayoría de los centros penitenciarios no disponen de pediatras de manera permanente, a pesar de estar señalado enfáticamente en el marco jurídico internacional y nacional. La realidad es que, si un niño enferma y la MaPL cuenta con el apoyo de familiares en el exterior, pueden trasladar al infante a un hospital o atenderlo de forma particular. Si tal atención médica no es posible, la MaPL debe hacer una serie de gestiones ante la institución para que su hijo sea atendido en un hospital público.

De hecho, las mismas condiciones del centro son *per se* factores de riesgo para causar alguna enfermedad o infección, especialmente por la escasez del servicio de agua potable (Montoya González, 2015; Howard, 2003).

Gutiérrez Manrique (2021) ha documentado que los centros penitenciarios son lugares “inestables e impropios” para los niños y niñas, ya que imposibilitan su desarrollo y socialización, pues la interacción que tienen con el mundo social es prácticamente inexistente. Esto porque su estudio muestra que en México:

71.1% de los menores que viven dentro ha escuchado lenguaje no adecuado; 45.1% ha sido revisado en cateos; 29.3% le han quitado cosas personales; 19.5% ha estado en contacto con las drogas; 16% ha presenciado motines; 15.9% ha sido el motivo de peleas; 15.9% ha presenciado riñas o peleas; 8.5% ha aprendido lenguaje carcelario; 6.1% ha sido encerrado en la estancia todo el día; 4.9% ha presenciado conductas sexuales; 3.7% ha sido aislado por algún motivo; 2.5% ha presenciado homicidios, 2.4% ha sido aislado de su madre; 2.4% ha presenciado conductas delictivas; 1.2% ha sido usado para guardar cosas en cateos; y 1.2% ha sido utilizado para

actividades ilícitas. Esto ha traído como consecuencia que más del 40% tenga problemas para dormir, pesadillas y terrores nocturnos, un porcentaje menor se orina y aún tiene problemas con el control de esfínteres (Gutiérrez Manrique, 2021, pp. 38-39).

Hasta 2022, en México se reportaba la existencia de 317 MuPL que tenían consigo a sus hijos menores y 325 niños y niñas viviendo en centros penitenciarios con sus MaPL; la mayoría de ellos en Ciudad de México, Tamaulipas y el Estado de México. Puede inferirse que algunas tienen a dos o más hijos viviendo con ellas. Del total, 155 (47.7%) son niños, y 170 (52.3%), niñas. La mayoría con edades igual o menores a 3 años. Los niños que sobrepasan esa edad suman 9%, incluso al reportar hasta cinco años de edad, pues admiten que aún hay centros que permiten la estancia después de los 36 meses (INEGI, 2023).

A pesar de las condiciones de adversidad extrema, 53% de las MaPL afirman estar satisfechas con que sus hijas o hijos vivan dentro del centro de reinserción con ellas. También señalaron estar conscientes de que sus hijos(as) tendrían una mejor calidad de vida viviendo afuera. Sin embargo, 37% de las MaPL aseguró que era mejor que el menor viviera junto a ella que en el exterior (Reinserta, 2019). Esto conduce a reflexionar sobre la posible normalización de la violencia y la precariedad entre las MaPL, así como en la racionalidad instrumental que cruza la decisión de crianza en prisión.

Algunas investigaciones han propuesto la aplicación de medidas alternas al encarcelamiento de las MaPL, como el arresto domiciliario. Tales estudios afirman que la privación de la libertad afecta de forma general a sus hijas o hijos. La recomendación de una medida punitiva de menor intensidad a quienes son madres de menores, con fin de preservar el *interés superior de*

niñez, no pretende que se establezca como un beneficio para la madre, sino como una opción que privilegia el desarrollo de las niñas y niños. Sobre todo, plantean que evitaría que ellos crezcan en un entorno carcelario que es poco apropiado o nada benéfico (Pinto y Freedman, 2009). Esto debe matizarse ante otros aspectos como la gravedad del delito y otras agravantes o atenuantes de las MuPL. Hay casos en que algunas de ellas fueron confinadas en prisión por delitos como secuestro, homicidio o negligencia y agresiones físicas a sus propios hijos. En este sentido, de aplicarse el arresto domiciliario se estaría otorgando un beneficio de tipo jurídico a las MaPL, aun sin que este fuese el motivo principal de la acción legal.

El externamiento

Para el externamiento es vital el tema de las redes de apoyo externas, pues de ello dependerá si cuando tenga que salir el menor con referente de micropenalidad, vaya a parar con un familiar o tutor cercano a la MaPL o, en ausencia de tal red de soporte intrafamiliar, a una institución pública.

Al respecto, Reinserta (2019) documentó que 89% de las MuPL con hijos dijeron tener a alguien que le ayudaba afuera. En este sentido, se visibilizó que 64.4% de los niños que salen es para recibir atención médica, visitar a sus familiares (51.1%) o a dar un paseo (36.7%), aunque esto último es promovido y gestionado en su totalidad por las organizaciones civiles. La principal persona en esta red de apoyo son las abuelas por vía materna (50%). Esto último es comprensible, considerando que la cultura sexogenérica deja a la mujer el papel de cuidadora, aun en la etapa de la vejez.

El tema de la separación madre-hijo plantea que el centro penitenciario es el único espacio físico y social que estos menores conocen; ven a las mismas personas todos los días; siguen una serie de reglas y normas, y están habituados a un horario penitenciario. Consecuentemente, la noción del “exterior” es percibido como algo peligroso, y esto aumenta si al menor se le plantea que cuando salga ya no verá a su madre (Montoya González, 2015). Dicha situación parece ser injusta para los menores que viven dentro y no salen, así como para aquellos que visitan a sus familiares o pasan fechas especiales en el exterior del penal.

El proceso de adaptación es más complicado porque, al conocer las normas del mundo exterior y el de la prisión, suelen sentirse confundidos y no pueden conciliar ambos espacios. Para los menores que han salido temporalmente del centro de reclusión es complicado aceptar nuevamente las condiciones de la prisión; generalmente hacen berrinches, lloran sin motivo aparente o se tornan agresivos con sus madres al reingresar. Las MaPL han aportado testimonios en los que mencionan que, cuando sus vástagos retornan al penal, presentan retrocesos en procesos como el control de esfínteres o regresaron a la alimentación con mamila o biberón, pues los familiares no están al tanto y les dan este tipo de utensilios (Montoya González, 2015).

Este periodo también constituye un reto, al tener que brindar seguimiento institucional a los niños en su vida en el exterior. La mayoría de los menores son externados con sus familiares, una vez que cumplen con la edad señalada. En 2022, la LNEP promovió el Protocolo de Externamiento de Niñas, Niños y Adolescentes de Centros Penitenciarios y de Reinserción Social en el Estado de México. Este documento estipula que la Procuraduría de Protección

de Niñas, Niños y Adolescentes deberá solicitar que se realicen las valoraciones sobre la red de apoyo de estos menores que continuarán con sus cuidados y su crianza de forma provisional o permanente. Asimismo, que se debe evaluar al cuidador o cuidadora de este infante.

Para efectuar el externamiento de menores, es necesario evaluar la capacidad que tiene la red de apoyo que recibe al menor o la niña, a fin de que existan los vínculos afectivos requeridos y que tengan la capacidad para resolver conflictos; operar esquemas de tolerancia a la frustración y tener la capacidad para poner límites, así como preservar el equilibrio emocional en el menor que ha sido externado. Es forzoso que se cuente con un espacio físico independiente (cama o habitación) para el menor y tener la posibilidad de solventar su alimentación, y cubrir las necesidades de salud, escuela, recreación y vestido. Además, la persona adulta que le recibe debe generar una convivencia periódica entre el niño o niña y su MaPL.

Discusión

El sistema heteronormativo ha construido una noción de feminidad en la que indudablemente la maternidad va ligada al concepto de ser mujer. Las mujeres son concebidas como seres con utilidad de procreación y de crianza. Culturalmente, se le han asignado ciertas características esencialistas: ser buena, cariñosa, amable, tierna, servicial, maternal, lo que la lleva innegablemente a la representación social de “buena madre”.

Este sistema heteronormativo no solo existe en el exterior, también es reproducido dentro de las prisiones en las que, como se mencionó anteriormente, las mujeres viven en condiciones precarias dentro de una instalación que no ha sido diseñada para ellas.

La cárcel representa una antítesis a todo lo que la sociedad relaciona con el género femenino, de modo que las mujeres presas mantienen el rol que la sociedad les ha impuesto y desde el cual ellas mismas se subjetivan. Enfrentarse a la prisión también las hace encarar una pérdida de identidad en la que la maternidad resulta ser su conexión con la preconcepción de ser una “buena mujer”. Al convertirse en madres vuelven a ejercer un rol que la sociedad aprueba y, en cierto sentido, les da valor como personas, incluso dentro del sistema carcelario.

Las mujeres que ejercen su maternidad dentro de la prisión carecen de las herramientas y las condiciones para hacer una reflexión crítica de las consecuencias. Dentro de la prisión, el sentido de futuro se convierte en algo lejano, casi imposible de pensar. Las personas presas viven un presente eterno, lleno de limitaciones. La perspectiva de vivir de forma diferente, aunque sea por unos años, las empuja con gran fuerza a convertirse en madres.

Las disposiciones legales antes revisadas afirman que no se les puede negar el derecho a la maternidad, empero, en un primer momento este no es el derecho que practican; las mujeres ejercen su derecho a vivir su sexualidad a pesar de las condiciones que establece el centro penitenciario. Los datos han evidenciado que la mayor parte de los embarazos que ocurren dentro de la prisión son planeados. Habría que analizar que quizá dicha planificación y decisión no solo es responsabilidad de la MuPL, ya que hay un masculino que también podría concienciar que, en caso de que haya embarazo, el infante nacerá y vivirá dentro del centro penitenciario. ¿Cuál es la corresponsabilidad de él como padre y como pareja o cónyuge? Por ahora, parece que es marginal. Existen huecos normativos e institucionales en lo que respecta a este tema, pues la

LNEP no contempla nada sobre los padres de estos niños y niñas. El marco internacional, específicamente en las Reglas de Bangkok, reconoce la importancia de la función de ambos padres en la vida de un menor.

La maternidad en prisión y, concretamente, el permiso de que haya niños y niñas viviendo en el lugar junto a sus madres carcelarias ha hecho que existan más reflexiones sobre las condiciones en las que viven estos menores y ha abierto las puertas para que organizaciones de la sociedad civil intervengan con mayor prontitud y mayor alcance dentro de estas instituciones penitenciarias en favor de los NNAPES. A través de los diagnósticos realizados, se han logrado tomar medidas para mejorar las condiciones en que viven estos niños y niñas. Algunos centros de reclusión han comenzado a brindar otras condiciones que, si bien no son óptimas, son mejores que las ofrecidas a la población general. Existen áreas de maternidad y celdas especiales para la estancia de estos menores y sus madres; en algunos penales cuentan con ludotecas y centros de educación inicial para la niñez. Estos servicios pueden atemperar los efectos nocivos que impactan a niñas y niños que tienen esta condición de micropenalidad. Esto permite que haya mayores posibilidades de que la sociedad intervenga, ya que la responsabilidad sobre este tema implica la intervención del Estado, los adultos referentes de estos menores y la sociedad en su conjunto.

El balance que hasta el momento tenemos nos conduce a señalar que en realidad es la MaPL quien capta o recibe los mayores beneficios, en comparación con aquello que puede recibir un menor nacido y criado en el penal. Es la MaPL quien dispone de mejores condiciones, tanto físicas como emocionales, ya que su hijo(a) se convierte en un

⁸ En Estados Unidos, inclusive, hay restricciones en las visitas conyugales, por lo que sus registros solo reportan a las mujeres embarazadas al momento del ingreso al centro penitenciario; en algunos casos, y donde es legal, se les ofrece la opción del aborto, el cual es pagado por el propio sistema penitenciario. Esto implica que no hay mujeres que se embaracen durante su internamiento. Los niños que nacen en prisión fueron concebidos en el exterior.

motivante dentro de la prisión. Además, la reglamentación institucional limita aquellas actividades en las que ellas podrían pasar más tiempo cuidando a sus respectivos hijos e hijas.

La maternidad es vista no solo como una extensión de la propia identidad femenina, sino que se transforma en una herramienta que dentro de un sistema precario les brinda beneficios tangibles e intangibles. Los testimonios de MuPL que han vivido un embarazo y, posteriormente, un parto en condiciones carcelarias relatan las diversas complicaciones con las que se enfrentaron, como falta de una dieta adecuada durante su embarazo o la violencia obstétrica que vivieron en el trabajo de parto. A pesar de ello, algunas deciden ejercer su maternidad por segunda o tercera ocasión dentro de la prisión.

Sin embargo, también debe considerarse que estas situaciones no son específicas de la cárcel. Aun estando en condiciones de libertad y de no haber infringido ninguna ley, las condiciones de pobreza en la que viven millones de mujeres en México, así como la precariedad que continúa mostrando el sistema de salud pública, dificultan que los procesos de maternidad sean los más adecuados (embarazo, parto, puerperio e, inclusive, crianza). Por ejemplo, la violencia obstétrica es una situación que experimenta más de 30% de ellas, según datos de INEGI (2021). De acuerdo con el planteamiento de Bentham (1979), las condiciones dentro de la prisión no pueden ser mejores que las de afuera; no obstante, deben atenderse ambas problemáticas para que las condiciones de maternidad sean dignas en ambos espacios.

Las MaPL están conscientes de las condiciones negativas que implica llevar un embarazo, un parto y ejercer la crianza dentro de la prisión. Pese a ello, optan por hacer uso de su derecho a la sexualidad. La ley permite que ocurra este suceso.

Al mismo tiempo, el sistema carcelario afirma que, mediante ello, se da cumplimiento a la misma ley, al poner al salvo el *interés superior del niño*. Tras esta revisión, se observa que tal principio no está presente, ya que los menores son vulnerados por este sistema carcelario, pues conviven en un contexto inevitablemente violento y poco óptimo para su desarrollo. La maternidad en prisión, por tanto, se puede mirar desde una óptica de tipo de racionalidad instrumental, en el que los hijos son medios para la consecución de fines. Téngase en cuenta que el sistema heteronormativo patriarcal tiende a culpabilizar a las madres por las decisiones que toman, sin analizar el papel del masculino que interviene en el embarazo, especialmente en los casos (que es la mayoría) cuando el embarazo, al parecer, es *planeado*.

Para tener otra perspectiva de este fenómeno deben contrastarse experiencias internacionales y formas alternativas de la maternidad en prisión⁸. En los modelos normativos de Estados Unidos y Canadá, por citar un par de ejemplos, no se permite que menores de edad vivan en las prisiones junto a sus madres. Después del parto (o pocas semanas después) son llevados con sus familias o, bien, canalizados con alguna institución para alojarlos en familias temporales o permanentes. Debido a esta restricción, han desarrollado programas maternos que, si bien no se extienden de manera generalizada, se aplican en algunas de sus provincias o estados. Estos programas cuentan con instalaciones especiales para la convivencia materno-infantil, con atención especializada para la mujer durante el embarazo, el parto y el posparto. Asimismo, se da seguimiento a la nutrición y salud de los niños y niñas.

En este sentido, es necesario puntualizar que, en ambos países, el acceso a estos programas depende de los criterios de elegibilidad, es decir, excluye a las

que tienen antecedentes de delitos violentos —particularmente violencia contra los niños—, aquellas con un diagnóstico de enfermedad mental y para las mujeres con sentencias superiores a dos años (Hatters Friedman *et al.*, 2020; Dowling y Fulton, 2017). El funcionamiento de estos sistemas penden del seguimiento legal que se hace de cada mujer, a fin de valorar la viabilidad de ser transferida al programa y de la calidad de la atención en las unidades maternas. Por supuesto, también deben ser revisados sus resultados, sobre todo considerando los derechos de la niñez, ya que por ahora tenemos una posible alternativa. La pregunta que también sale al paso es si en el contexto latinoamericano y mexicano es factible realizar revisiones puntuales que permitan definir la estancia o no del menor en prisión al considerar el *interés superior de la niñez*, tal y como este principio lo establece.

Conclusiones

El marco normativo con perspectiva de derechos humanos tiene grandes retos. Las mujeres son visibles en los tratados y las leyes, pero sus hijos aparecen como apéndices de sus cuerpos. Desde principios del siglo XIX, hay registros de la existencia de niños acompañando a sus madres en prisión. Es hasta la segunda mitad del siglo XX y, prácticamente, durante la última década cuando las leyes han tratado de reglamentar la estancia de MaPL y de sus vástagos; a pesar de ello, no hay un marco normativo suficientemente específico y que haya sido evaluado integralmente para esta población. Esto se debe a que las leyes presuponen que los menores siempre deben estar con sus madres; miran la maternidad como un sinónimo de familia y benefician el derecho que tienen las personas a pertenecer y desarrollarse dentro de esta.

La importancia del lazo-materno ha sido la razón principal por la que normativamente se ha permitido

que estos menores vivan con sus madres en un entorno carcelario, pero, a pesar de que la ley exige que toda decisión se tome según los principios del *interés superior de la niñez*, se ha vislumbrado que esto no es así. Podemos inferir que una de las causas es la propia subjetividad del término, ya que es interpretado por un tercero que toma la decisión de permitir que el niño o niña viva dentro de los reclusorios.

En cuanto a la decisión de embarazarse y de criar a sus vástagos dentro de la cárcel, los estudios parecen indicar que la micropenalidad de la prisión cruza la racionalidad de la mujer quien, ante la necesidad de supervivencia, tiene pocas oportunidades para reflexionar éticamente, en tanto que tener un hijo en reclusión impacta en una vida que, después de los 36 meses, seguirá su camino en circunstancias adversas, no solamente por haber pasado sus primeros años de vida en la prisión, sino también porque sus condiciones exteriores parecen no ser mejores. Recordemos que casi todas las PPL proceden de condiciones de pobreza y marginación.

Las celdas y su entorno constituyen un espacio hostil en el que solo existe el presente. En efecto, bajo la óptica de la relación de poder, una mujer puede decidir su embarazo como un medio para obtener un fin: sobrevivir en la cárcel, subsistir en este espacio de vigilancia, control y castigo, cuyas condiciones “desde siempre” han estado pensadas para que el cuerpo sufra. No es fácil, y una ínfima prerrogativa en cantidad, calidad y tiempo puede hacer la diferencia. Esto nos conduce a pensar que las MuPL hayan internalizado su poder genérico, que les confiere su especialización reproductiva para sobrevivir al encierro. La decisión de ser madre esta permeada por el poder.

Aunque parezca que esta decisión puede ser consciente y que la responsabilidad recae en la mujer-sujeto, también debemos atenuar su alcance, toda vez que ha penetrado en ellas la fuerza del

sistema sociocultural heteronormativo que permea tanto en la subjetividad femenina como en su maternidad. La necesidad-obligación-deber de ser madre es parte de este proceso que culmina con la normalización de su rol reproductivo y de cuidadora familiar. La prisión, por tanto, recrea al interior de sus paredes la feminización sociogénica del exterior. La madre lo decide, pero es el Estado quien lo avala.

Se ha podido observar que el *interés superior del niño* es un concepto flexible y adaptable; sin embargo, es importante que quienes aprueben que el niño o niña permanezca junto a su madre en prisión revisen individualmente los casos para determinar qué es lo mejor dependiendo de las necesidades del menor (que no necesariamente son las de la niñez en general).

El embarazo, el parto y el posparto parecen compartir condiciones de vulnerabilidad, aunque en el marco normativo se sugiera que, *en la medida de lo posible*, las autoridades penitenciarias deben proporcionar los servicios médicos ginecológicos y pediátricos. Las posibilidades son muy precarias y están generando riesgos para el desarrollo y nacimiento del neonato. Esto se replica en la lactancia, la cual está supeditada a la buena alimentación de la madre. Los menores durante su crecimiento necesitan de nutrientes específicos para poder desarrollarse sanamente.

Si el propio entorno carcelario y los recursos de la madre no alcanzan para garantizar esto, la salud del menor se verá comprometida. Lo mismo pasa con la atención médica. Desde el nacimiento hasta el externamiento, los niños y niñas se presentan como víctimas de la prisión, aunque no estén catalogados como reclusos. El encierro en estos espacios hostiles los envuelve en la dinámica carcelaria y los convierte en prisioneros indirectos que deben aprender a respetar las normas escritas y no escritas del sistema penitenciario. Esto sin lugar a duda tendrá consecuencias en su salud física, mental y emocional.

Hasta donde se ha podido revisar, las investigaciones e informes develan que, en nombre del lazo-materno, la familia y la identidad, en la realidad diaria de la cárcel, estos infantes no gozan del desarrollo integral pleno que preconiza el marco normativo. En primer lugar, las condiciones dentro de la prisión distan mucho de ser suficientes para el sano desarrollo de los niños y niñas, y la cárcel como un espacio de vigilancia y castigo no está pensada para responder ni siquiera en su totalidad las necesidades de las ellas, mucho menos de los niños y niñas.

Su relación materna, tal vez, les pueda brindar posibilidades de establecer relaciones sociales estables de adulto como lo sostiene la teoría del apego, pero es indispensable preguntarnos qué sucede con la violencia que han presenciado estos niños y niñas, con las restricciones de salud a las que han sido expuestos, con los efectos de esta impronta física y psicológica de la realidad carcelaria que han experimentado durante sus primeros años de vida.

Se hace cada vez más necesario emprender una investigación de alcance regional en Latinoamérica y nacional en México, ya que las investigaciones realizadas sobre este tema regularmente son acotadas en distintos momentos y en pocos centros penitenciarios, que, si bien nos brindan un panorama general, no proporcionan los datos suficientes para comprender la realidad que viven los niños y niñas dentro de estos espacios. Hace falta continuar en la reflexión acerca de los alcances que tienen las prisiones para convertir en una realidad el *interés supremo de la infancia*. El camino parece largo, sinuoso y escarpado.

La investigación en campo —aquella que añada evidencias acerca de las condiciones en que se está dando el embarazo, el parto, el posparto y la crianza dentro de los reclusorios— aportar luz y abrirá nuevos cauces, ojalá, para mejorar en bien de la infancia.

REFERENCIAS

- Alvarado, N. y Vélez-Grajales, V. (2019). *Dentro de las prisiones de América Latina y el Caribe: una primera mirada al otro lado de las rejas*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.18235/0001858>
- Álvarez Urbina, C. A., Cuevas Rodríguez, X. y Pulido Mosqueda, F. A. (2021). *Resignificando la maternidad: la doble condena de ser madre en prisión* [trabajo terminal de licenciatura, Universidad Autónoma Metropolitana]. Repositorio Institucional de UAM Unidad Xochimilco. <https://repositorio.xoc.uam.mx/jspui/bitstream/123456789/23297/1/50770.pdf>
- Ancira Ruiz, D. (2022, 12 de mayo). *Un parto en prisión*. El Universal. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/daniela-ancira-ruiz/un-parto-en-prision/>
- Antony, C. (marzo-abril de 2007). Mujeres invisibles: las cárceles femeninas en América Latina. *Nueva Sociedad*, (208), 73-85. Recuperado de: <http://bdigital.binal.ac.pa/bdp/artpma/mujeres%20delincuentes.pdf>
- Azaola Garrido, E. y José Yacamán, C. (1996). *Las mujeres olvidadas: un estudio sobre la situación actual de las cárceles de mujeres en la República mexicana*. México: El Colegio de México.
- Badinter, E. (1980). *¿Existe el amor maternal? Historia del amor maternal. Siglos XVII al XX*. Barcelona: Paidós.
- Ballesteros Pena, A. y Almeda Samaranch, E. (mayo de 2015). Políticas de igualdad en las cárceles del siglo XXI. Avances, retrocesos y retos en la práctica del encarcelamiento femenino. *Praxis Sociológica*, (19), 161-186. Recuperado de: <https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/66036/1/651624.pdf>
- Bentham, J. (1979). *El panóptico*. Madrid: Las Ediciones de La Piqueta.
- Calle Arias, M., Foronda González, L. A. y López Higueta, P. A. (mayo de 2022). Maternidad y crianza en el contexto carcelario. *Cuadernos Pedagógicos*, 24(33), 1-11. Recuperado de: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/cp/article/view/349206>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016, 16 de junio). *Ley Nacional de Ejecución Penal*. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP_090518.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2014, 4 de diciembre). *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA.pdf>
- CIM (Comisión Interamericana de Mujeres) (2016). *Enfoque de género en materia de mujeres privadas de su libertad*. Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/OC-29/12_CIM.pdf
- CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos) (2022). *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria*. Recuperado de: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-06/DNSP_2022.pdf
- CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos) (2015). *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Mujeres Internas en los Centros de Reclusión de la República Mexicana*. Recuperado de: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/2015_IE_MujeresInternas.pdf
- Comité Nacional para la Prevención de la Tortura (2021, 27 de agosto). *Mesas de trabajo internacionales: procesos de gestación y crianza en prisión. La situación en América Latina*. Recuperado de: <https://cnpt.gob.ar/2021/08/27/mesas-de-trabajo-internacionales-procesos-de-gestacion-y-crianza-en-prision-la-situacion-en-america-latina/>
- Craig, S. (marzo de 2009). A historical review of mother and child programs for incarcerated women. *The Prison Journal*, 89(1), 35-53. Recuperado de: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0032885508329768>
- Cruz, N., Morales, E. y Ramírez, L. (septiembre de 2010). Mujeres en prisión: una experiencia de sentido y de significado. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (69), 67-85. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/393/39348726004.pdf>

- De Beauvoir, S. (2021). *El segundo sexo*. Argentina: De Bolsillo.
- Dowling, A. y Fulton, C. (2017). Prison nurseries: a review of maternal and infant rooming in outcomes for incarcerated mothers. *Canadian Journal of Midwifery Research and Practice*, 16 (2), 35-45. Recuperado de: <https://www.cjmrp.com/files/prison-nurseries.pdf>
- Expansión (2013, 20 de mayo). *El reto (¿y beneficio?) de ser madre en una prisión de la Ciudad de México*. Recuperado de: <https://expansion.mx/nacional/2013/05/20/el-reto-y-beneficio-de-ser-madre-en-una-prision-de-la-ciudad-de-mexico>
- Foucault, M. (2017). *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gutiérrez Manrique, A. D. (2021). *Procesos de integración social de las niñas y los niños que acompañan a sus madres privadas de la libertad en centros femeniles de reinserción social en México* [tesis de licenciatura, Universidad Autónoma Metropolitana] Repositorio Institucional de UAM Unidad Xochimilco. Recuperado de <https://repositorio.xoc.uam.mx/jsui/handle/123456789/23236>
- Hatters Friedman, S., Kaempf, A., y Kauffman, S. (septiembre de 2020). The realities of pregnancy and mothering while incarcerated. *Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law Online*, (3), 1-11. Recuperado de: <https://jaapl.org/content/early/2020/05/13/JAAPL.003924-20>
- Howard, J. (2003). *El estado de las prisiones en Inglaterra y Gales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2023). *Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2022. Presentación de resultados generales*. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnspef/2022/doc/cnsipef_2022_resultados.pdf
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2021). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares*. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2021/doc/endireh2021_presentacion_ejecutiva.pdf
- Lagarde, M. (2005). *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Meritello, M. (agosto de 2013). La cárcel y sus orígenes. *Revista Pensamiento Penal*, 1-16. Recuperado de: <https://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/37067-carceles-y-sus-origenes>
- Montoya González, V. (2015). *Maternidad en prisión: patrones de interacción de madres reclusas e hijos(as) menores que viven con ellas en el Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla* [tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México]. Repositorio Institucional de la UNAM. Recuperado de: <https://repositorio.unam.mx/contenidos/94724>
- ONUDC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2015, 17 de diciembre). *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos. (Reglas Nelson Mandela)*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-S-ebook.pdf
- ONUDC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). (2011, 16 de marzo). *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ESP_24032015.pdf
- ONU Mujeres (2021). *Recomendaciones generales aprobadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*. Recuperado de: https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CEDAW/00_4_obs_grales_CEDAW.html
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (1994). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/BelemDoPara-ESPANOL.pdf>

- Pinto G. y Freedman, D. (2009). Hijas e hijos de mujeres privadas de la libertad. Estándares internacionales de derechos humanos aplicables. En Defensoría General de la Nación y UNICEF Argentina (Eds.). *Mujeres privadas de libertad. Limitaciones al encarcelamiento de las mujeres embarazadas o con hijas/os menores de edad* (pp. 21-28). Recuperado de: <https://www.mpd.gov.ar/pdf/publicaciones/biblioteca/011%20Mujeres%20Privadas%20Libertad.pdf>
- NNAPES (Plataforma Regional por la Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes con Referentes Adultos Privados de su Libertad) (s. f.). *¿Quiénes somos?* Consultado el 28 de agosto de 2023. Recuperado de: <https://www.nnapes.org/quienes-somos/>
- Procuración Penitenciaria de la Nación (2019). *Pari como una condenada: experiencias de violencia obstétrica de mujeres privadas de la libertad*. Recuperado de: <https://ppn.gov.ar/pdf/publicaciones/ediciones-especiales/pari-como-una-condenada.pdf>
- Reinserta A. C. (2019). *Diagnóstico de maternidad y paternidad en prisión*. Recuperado de: <https://reinserta.org/wp-content/uploads/2021/09/DIAGNOSTICO-DE-MATERNIDAD-Y-PATERNIDAD-EN-PRISION-REINSERTA.pdf>
- Sigüenza Vidal, F. (marzo de 2018). La ex Acordada y Belén, una visión de la rehabilitación penitenciaria en la prisión femenina en México (1833-1882). *Relaciones Estudios de Historia y Sociedad*, 39(154), 193-223. Recuperado de: <https://www.scielo.org.mx/pdf/rz/v39n154/2448-7554-rz-39-154-00193.pdf>
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (s. f.). *Apoyo a la crianza*. Consultado el 28 de agosto de 2023. Recuperado de: <https://www.unicef.org/es/apoyo-la-crianza#:~:text=La%20crianza%20%E2%80%9393ya%20sea%20asumida,%2C%20estudien%2C%20trabajen%20y%20prosperen>
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2006). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Recuperado de: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- UNICEF Argentina. (2009). *Mujeres privadas de libertad. Limitaciones al encarcelamiento de las mujeres embarazadas o con hijas/os menores de edad*. Recuperado de: <https://www.mpd.gov.ar/pdf/publicaciones/biblioteca/011%20Mujeres%20Privadas%20Libertad.pdf>
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2020). *Manual sobre la clasificación de los reclusos*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/dohadecaration/Prisons/HandBookPrisonerClassification/Handbook_-_Classification_of_Prisoners_Spanish_Ebook_FINAL.pdf
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2017). *Abordando la crisis penitenciaria a nivel global. Estrategia 2015-2017*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Prison_Crisis_Strategy_Brochure_Spanish.pdf