

*Cognita*. Número 10, Enero-Junio 2023, es una publicación semestral editada por la Universidad Autónoma de Tlaxcala a través de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Criminología y el Programa Académico de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. Avenida Carretera Tlaxcala-Puebla s/n, Col. La Loma Xicohténcatl. C.P. 90070, Tlaxcala, México. Tel 246-46-21304; email: [revistacognita@gmail.com](mailto:revistacognita@gmail.com). Editora Responsable: María José Morales Vargas. Diseño: Andrés Vázquez Camarillo Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2018-100213262900 -102 e ISSN 2583-1503, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Licitud de Título y Licitud de Contenido, otorgados por la Co-misión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación en trámite. Impresa por Talleres de Lito Ediciones, Calle María Tomasa Estévez, Mz. 40, Lote 9, Col. Del Carmen Serdán, C.P. 04910, Alcaldía de Coyoacán, Ciudad de

México. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación, sin previa autorización de la Universidad Autónoma de Tlaxcala a través de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Criminología y el Programa Académico de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública.

*Créditos:*

*Imagen de portada*

Recuperado de: <https://terceravia.mx/2017/05/politicas-publicas-del-escritorio-a-la-comunidad-la-comunidad-al-escritorio/>

*Imagen de Dossier:* Franco Corso (2013). *Diseño de políticas públicas*.

Recuperado de: <https://www.iexe.edu.mx/politicas-publicas/cual-es-el-ciclo-de-vida-de-las-politicas-publicas/>





**Universidad  
Autónoma de  
Tlaxcala**

## **Directorio**

**Dr. Serafín Ortiz Ortiz  
Rector**

**Dra. Margarita Martínez Gómez  
Secretaria Académica**

**Lic. Elvia Hernández Escalona  
Secretaria Administrativa**

**Dr. Alfredo Adán Pimentel  
Secretario de Investigación Científica y Posgrado**

**Mtra. Diana Selene Ávila Casco  
Secretaria de Extensión Universitaria y Difusión Cultural**

**Mtro. Roberto Carlos Cruz Becerril  
Secretario Técnico**

**Dra. Gloria Ramírez Elías  
Coordinadora de la División de Ciencias Sociales y Administrativas**

**Lic. Dante Morales Cruz  
Director de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Criminología**

**Lic. Rodolfo Leonardo Ortiz Gallardo  
Secretario Académico de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y  
Criminología**

**Mtro. Héctor Stevenson Carrasco  
Coordinador del Programa Académico en Ciencias Políticas y  
Administración Pública**



ISSN: 2683-149X

# Cognita

**Universidad Autónoma de Tlaxcala**  
Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Criminología  
Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública

**Políticas Públicas Aplicadas a  
Ámbitos Locales**



Cognita - Número 10, Enero - Junio 2023 Revista Política, Gobierno y Sociedad  
Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública - Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Criminología

Revista Política Gobierno y Sociedad



Número 10, Enero - Junio 2023

*Cognita*

**Revista Política, Gobierno y Sociedad**

Número 10. Enero-Junio, 2023

**Directora:** María José Morales Vargas (UATx).

**Comité Editorial:** Dante Morales Cruz (UATx), Héctor Stevenson Carrasco (UATx), Emma Beatriz Barrientos Mercado (UATx), Saúl Molina Mata (UATx), Moisés Mecalco López (UATx), Jaqueline Parra Peña (UATx), Mario Alfredo Hernández Sánchez (UATx), Jonathan Sebastián Sánchez (UATx), Tirso Briones Altamirano (UATx) y Octavio Martínez Michel (UATx).

**Redacción:** María José Morales Vargas (UATx).

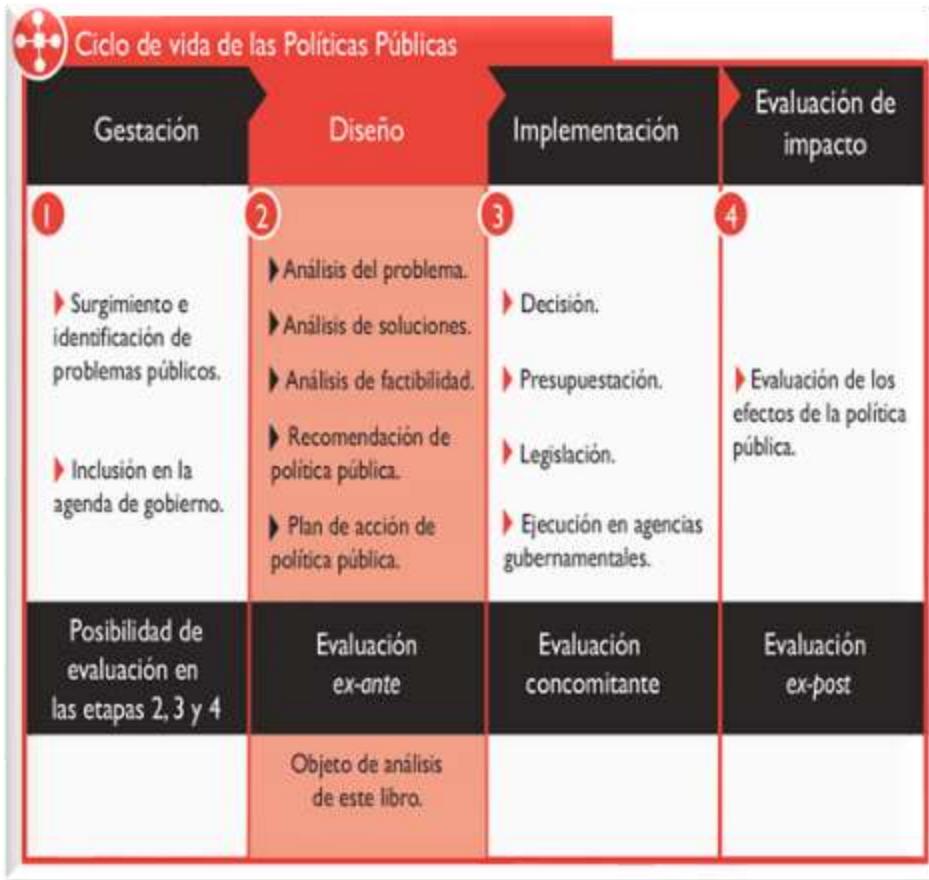
**Traducción:** Daniel López Yáñez (UAM-I).

**Coordinador del Dossier:** José Javier Niño Martínez (UAEM).

**Cuidado de la edición:** Édgar G. Hernández H. (UATx).

**Consejo Académico:** Serafín Ortiz Ortiz (UATx), Luis Armando González Placencia (UATx), Osvaldo Ramírez Ortiz (UATx), Mario Demetrio Palacios Moreno (UATx), Claudio Pastén Palma (Universidad Católica del Norte de Chile), Geoffrey Pleyers (Université Catholique de Louvain, Belgium), Marcelo Starcenbaum (Universidad Nacional de La Plata), Nicolás Arata (Universidad de Buenos Aires, Argentina), José Ramón López Rubí Calderón (CIDE), Miguel Ángel Márquez Zárate (UNAM), Jaqueline Garza Placencia (Colegio de Jalisco), Arturo Durán Padilla (Colegio de Jalisco), Ana Guadalupe Cruz Martínez (UPN), Luz María Galindo Vilchis (UNAM), Donovan Adrián Hernández Castellanos (IBERO), Gabriela González Ortuño (UNAM), Álvaro Aragón Rivera (UACM), Siobhan Fenella Guerrero Mc Manus (UNAM), Marisa Ruíz Trejo (UACH), José Luis Cisneros (UAM-Xochimilco), José Javier Niño Martínez (UAEM), Elva Rivera Gómez (BUAP), Luis Fernando Gutiérrez Domínguez (BUAP), José Luis Estrada Rodríguez (BUAP), Demetrio Arturo Feria Arroyo (UAG) y José Juan Sánchez González (UAEM).

*Dossier*  
**Políticas públicas aplicadas a ámbitos locales**



*Diseño de Políticas Públicas*

Esquema: Julio Franco Corzo, EXE Editorial, México, Julio de 2013.

## Introducción

### Una aproximación teórica-analítica de las políticas públicas como objeto de estudio

María José Morales Vargas

Desde los años cincuenta del siglo pasado, en el campo científico de la Política y la Administración Pública comenzó un nuevo interés por identificar los mecanismos para incrementar la eficiencia del proceso en la toma de decisiones. En este punto, se colocó en el centro del debate a las Políticas Públicas como objeto de estudio. Las acciones anteriores se configuraron dentro de la agenda internacional dado el debilitamiento de las economías desarrolladas como en vías de desarrollo, aunado al creciente descontento social derivada de problemas que iban desde la inseguridad hasta la pobreza extrema pues, si bien desde los años sesenta comenzó a implementarse el denominado “Estado de Bienestar”, este no logró traducirse necesariamente en un progreso sostenido, por el contrario, según dice Wildavsky:

Todos los que vivieron las promesas exaltadas y las esperanzas frustradas de los programas sociales de los años sesenta han quedado marcados hasta hoy en día por esa experiencia. El trabajo intelectual de los años setenta, el mío incluido, ha sido un esfuerzo por entender en dónde estuvo el error del gobierno, por aprender qué habría que hacer para que el gobierno pudiera funcionar mejor o por saber si no sería mejor que simplemente no emprendiera acción alguna. En efecto, las dificultades crecen en proporción a la magnitud de sus intentos. Más grandiosos son los intentos gubernamentales, más el gobierno está obligado a intervenir en las conductas de las personas y más debe extraer de los ingresos personales (Wildavsky, 1987, p. 4).

Esta tendencia, más adelante, se vería profundizada por los procesos de liberalización política y económica en donde nuevos agentes enmarcados en la iniciativa privada y las Organizaciones de la Sociedad Civil adquirieron un nuevo rol. Este hecho se instaló como un proceso re-configurativo que se vislumbró en el surgimiento

de nuevos actores políticos, una readaptación de las instituciones gubernamentales encargadas de configurar al “Estado de Bienestar”, así como del “adelgazamiento del Estado”, cuyas funciones no sólo se reacomodaron bajo esquemas federales, sino que también hubo un reconocimiento explícito de las deficiencias financieras de las cuentas gubernamentales y, por tanto, del imperativo de un accionar estratégico frente a la multiplicidad de retos y problemáticas de la época (Aguilar, 1992; Méndez, 1996).

En este contexto, *el objeto de estudio Estado* no estaba centrado en el análisis de su funcionamiento interno, sino externo pues:

Si antes el Estado era percibido como la encarnación de la razón en la historia, como el brazo armado de la burguesía [o como] el detentor del monopolio de la violencia legítima, en el período contemporáneo es percibido a través de su actividad (Hernández, 1999, p. 1).

Bajo esta coyuntura, surgen las *Políticas Públicas* como el producto, tanto teórico como empírico, del accionar del Estado, es decir, como el resultado de un consenso socio-político, delimitado por un proceso implementado bajo un marco normativo-institucional específico caracterizado por un constante desplazamiento de la distribución del poder político, así como de un reacomodo de las cadenas “medios-fines, insumos-productos” que “se sobreponen impidiendo la claridad de los cálculos sobre las consecuencias probables de la acción colectiva” (Aguilar, 1992, p. 22), tanto de la ciudadanía como de las esferas gubernamentales.

En este contexto, en los años cincuenta surge, a propuesta de Laswell (1992), la piedra angular para captar estos procesos: *la Ciencia de las Políticas*. La cual fue definida “como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un período determinado” (1992, p. 102), es decir, bajo un marco holístico y transdisciplinario, se buscaba realizar una conexión de los entonces fundamentos filosóficos de la función del Estado y los instrumentos, medidas o acciones concretas emprendidas por el mismo, buscando generar propuestas para el mejoramiento de los problemas sociales. Según Harold Lasswell:

La orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión: por una parte, se enfoca al proceso de la política y por la otra hacia las necesidades de inteligencia del proceso. La primera tarea busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La segunda tarea

busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponible de los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología (Citado en: Aguilar, 1992, p. 46).

Sin embargo, dicha propuesta fue ampliamente criticada por ser considerada como un “sistema del todo” que no podía racionalizarse según los estándares estipulados. No obstante, esta visión holística no fue descartada, sino más bien dio origen a dos tendencias analíticas. La primera, como parte del impulso conductista de la época, basó su concepción en la abstracción de los procesos políticos cuyo objetivo rector -asociado a lo que posteriormente se denominaría como *Policy Analysis*- se centra en “ofrecer métodos analíticos, información pertinente y conocimiento para incrementar la racionalidad” (Navarro, 2016, p. 236).

Para ello, se hace uso “del análisis de sistema como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión” (Garson, 1992, p. 159).

Desde esta perspectiva, el estudio de las políticas se ha entendido a partir de la identificación, diseño y modelación de una serie de procesos enmarcados en un conjunto de fases, cuyo principal marco se ha basado en el denominado *Ciclo de Políticas Públicas*, propuesto por (Laswell, 1992). La idea general es abstraer la linealidad y lógica constitutiva de los procesos de desarrollo de las políticas, por lo cual, su principal propósito es identificar qué elementos inciden en las fallas de ejecución de las acciones del Estado.

Sin embargo, su alcance explicativo ha arrojado resultados parciales al no lograr articular la teoría con la realidad, pues, por un lado, diversos académicos han centrado sus estudios en fases individualizadas, lo cual, contradice la racionalidad y linealidad propuesta (Navarro, 2016) y, por el otro, la prevalencia de métodos cuantitativos ha descontextualizado los problemas abordados, haciendo de ellos reportes económicos y financieros (Córdova, 2018).

La segunda tendencia analítica realiza una contrapropuesta a los supuestos de objetividad de la corriente anterior, para explicar no sólo el “contenido”, sino también el proceso externo que da origen o estipula el accionar del estado -*Policy Studies*-, por lo tanto, la meta, siguiendo a Navarro (2016), es rastrear los elementos que constituyen los sucesos que se generan en el proceso de políticas públicas y “en poder así identificar la lógica que lo dirige en un ámbito de acción o en una política



concreta, el estilo de tomar decisiones, su patrón de planteamiento y de solución” (p. 235). Existe, consecuentemente, un intento de rastrear las relaciones de de los acontecimientos socio-políticos vertidos en el contexto general de los estados, tal y como se ha establecido en el pluralismo planteado en la negociación racional, el incrementalismo y la racionalidad limitada. El desplazamiento de estas lógicas, sin embargo, han dejado de lado

[...] procesos constitutivos de las acciones de los estados en sí mismas pues, si bien, bajo la corriente sinóptica, la Administración y la Economía centraron su atención en los aspectos de contenido de los programas gubernamentales para identificar los determinantes de la eficiencia y la eficacia, es decir, en los elementos empíricos, y la Ciencia Política, bajo el esquema antisinóptico, produjo una serie de postulados referidos a la formación de poder, su legitimidad y, hasta cierto punto, su estructura; ninguno de estos enfoques ha esclarecido “los distintos tipos de decisión existentes en relación a diferentes políticas” (Subirats, 1990, p. 40).

Lo anterior, dio origen a la creación de una “subdisciplina que fuera capaz de investigar la vida de las decisiones públicas en toda su extensión, única estrategia válida para poder comprender los vínculos complejos entre las demandas públicas y la implementación de las alternativas elegidas” (Navarro, 2016, p. 233). De esta manera, se establece al “*Análisis de las Políticas Públicas*”, como un área dentro de la Ciencia Política específicamente, que busca centrar a las políticas como el resultado de una serie de procesos decisionales e institucionales.

Es decir, por un lado, “trata de reconstruir procesos de actuación de los poderes públicos” a partir de sus “relaciones, alianzas y conflictos entre actores” (Subirats, 1990, p. 48), y por el otro, delimitar las condicionalidades que impone “la maquinaria del Estado (entendido a este como el conjunto de instituciones políticas) en su interacción con el resto de los autores” (Navarro, 2016, p. 232). Lo cual, al menos de forma indirecta, nos muestra a las Políticas Públicas como una “categoría analítica” (Hecko, 1972, p. 85), que engloba aspectos externos referidos a los procesos formativos de la toma de decisiones e internos ligados a las acciones concretas que emprenden los Estados.

De esta forma, podemos resumir que la evolución de estudios sobre las políticas, como se observa anteriormente, ha recalado no sólo una multiplicidad de aspectos sino también de procesos a tal grado que hablar de políticas públicas significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, los ciudadanos, los ac-

tores políticos, etcétera. Implementar políticas públicas es una forma de hacer política, pues desde una perspectiva general, nos lleva a entenderla como el conjunto de acuerdos resultado de una serie de interacciones entre actores que buscan solucionar una situación considerada como problemática a partir del despliegue de una serie de instrumentos administrativos, técnicos y económicos.

Dicha concepción nos permite englobar tres elementos importantes:

- I. Las interacciones, entendidas como el conjunto de negociaciones entre diversos actores que pertenecen no sólo al área gubernamental.
- II. Las acciones, referidas como la implementación de una serie de decisiones derivadas de procesos de consenso; instrumentos, enmarcadas en un conjunto de recursos, herramientas y estrategias concernientes a aspectos tanto económicos como organizacionales y;
- III. Los cambios, es decir, el despliegue de las herramientas con las que se busca afrontar una situación considerada como “problemática”.

Siguiendo esta lógica, se observa que, uno de los aspectos transversales dentro de las múltiples definiciones se centra en “procesos políticos”. Esta referencia nos remite necesariamente, en distinguir tres concepciones interrelacionadas: lo político (Polity), la Política (Politics) y, las Políticas (Policies). La primera es asociada al conjunto de instituciones que conforman al Estado, o en palabras de Fontaine (2015), a todo aquello que atañe a la vida pública de una comunidad.

Por su parte, la *Política* es asociada a los procesos de toma de decisiones, es decir, la confrontación de ideas, intereses y opiniones sobre las visiones de la realidad imperante en una comunidad específica (Fontaine, 2015), mientras que, *Políticas* son la materialización de una serie de acuerdos que se derivan de la interrelación entre la estructura y los procesos políticos.

Sin embargo, el problema del establecimiento de estas categorías es que se diseñaron para realizar una serie de “descripciones generales”, sin identificar la racionalidad o lógica explicativa tanto de sus valores determinantes como su influencia en un resultado específico. Incluso, las bases comprobatorias que sustentan dichas tipologías no pueden ser replicadas en otros contextos, además de que no suelen establecer la interconexión entre los mismos, dificultando su aproximación como una unidad simple.

Así, el problema de las políticas, de acuerdo con Méndez (2000, p. 113), es que “no se ha visto su objeto de estudio como una variable”, que permita desarrollar marcos teóricos-analíticos pertinentes, por lo que, lo que se debe hacer “es medir el grado de precisión y la utilidad para el proceso político de la definición que da una ley [o] un órgano de Estado” (Fontaine, 2015, p. 23).

La discusión anterior resulta un preámbulo que permite contextualizar los ocho trabajos que se articulan al número 10 de la revista *Cognita* bajo el dossier intitulado *Políticas Públicas aplicadas a ámbitos locales* que describe dos discusiones concretas. La primera discusión condensa los primeros tres artículos que nos invitan a problematizar cómo las políticas públicas resultan instrumentos que permiten fomentar y fortalecer la gobernabilidad democrática en escenarios donde hay una participación ciudadana efectiva. En la segunda discusión se concentran cinco artículos que analizan los procesos de implementación de políticas públicas locales en escenarios diferenciados.

## Referencias

- Aguilar, L. (1992). *Estudio Introductorio*. En *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Córdova, M. (2018). *Gobernanza y políticas públicas. La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito*. In *Gobernanza y políticas públicas. La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito*. Universidad del Rosario/Flacso. <https://doi.org/10.12804/th9789587841336>
- Fontaine, G. (2015). *El Análisis de las Políticas Públicas*. Anthropos <https://www.researchgate.net/publication/286601876>
- Garson, D. (1992). *De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso*. In *Estudio de las Políticas Públicas*. México: Porrúa .
- González, M. (2005). El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina. *Quid Juris*, 2, 99-118. <http://www.fca.uach.mx/posgrado/planeadmonpub.jpg>
- Hecló, H. H. (1972). Artículo de revisión: Análisis de políticas. *En British Journal of Political Science*, 3, (1), 83-108. <https://doi.org/10.1017/S0007123400008449>
- Hernández, G. (1999). El análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, 4, 1-13. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81511266007>
- Laswell, H. (1992). *La orientación hacia las Políticas Públicas*. In *Estudio Introductorio al Análisis de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa .
- Méndez, J. (2000). La Política Pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las Políticas Públicas. *En Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México: El Colegio de México.

- Méndez, J. (1996). Reforma del Estado, democracia participativa y modelos de decisión. *Política y Cultura*, (7), 7-35.
- Navarro, C. (2016). El estudio de las Políticas Públicas. *Revista Jurídica Universidad Autónoma De Madrid*, 17, 231-255.
- Nohlen, D. (2008). Conceptos y contexto. En torno al desarrollo de la comparación en Ciencia Política. <http://www.icps.ca>
- Subirats, J. (1990). La Administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta. *Documentación Administrativa*, 224-225, 15-59.
- Wildavsky, A. (1987). *Decirle la verdad al poder. El arte y la técnica del análisis de políticas*. Routledge.

## ÍNDICE

<b>Dossier</b>	
<b>Políticas públicas aplicadas a ámbitos locales .....</b>	<b>5</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>6</b>
<b>Una aproximación teórica-analítica de las políticas públicas como objeto de estudio .....</b>	<b>6</b>
María José Morales Vargas	

### GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

<b>Ciudadanía y gobernanza como base para el desarrollo de la democracia.....</b>	<b>15</b>
Omar Valencia Domínguez	
María Gabriela Martínez Tiburcio	
<b>El desarrollo de las competencias ciudadanas. Un reto para el Estado y la sociedad civil en Colombia y México .....</b>	<b>41</b>
Yeimy Katherine Palomino Parada	
José Javier Niño Martínez	
<b>Democracia directa y revocación de mandato. La difícil marcha para el reconocimiento de derechos a escala local .....</b>	<b>65</b>
Ramiro Medrano González	

## IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ÁMBITOS LOCALES

<b>Análisis desde la agenda de políticas públicas de la institucionalización de las políticas de género en México.....</b>	<b>93</b>
Porfirio Mauricio Gutiérrez Cortés Martha Elisa Nateras González	
<b>La primera universidad intercultural de México. Una política pública local pertinente con la cultura de los pueblos originarios .....</b>	<b>121</b>
Felipe González Ortiz	
<b>Condiciones sociales y familiares relacionadas con el abandono escolar que limitan la cobertura de la educación básica y media superior en el estado de Guanajuato .....</b>	<b>145</b>
Saúl Salvador Tinajero Chávez Demetrio Arturo Feria Arroyo	
<b>El acceso abierto en la publicación de la investigación científica como política pública federal y local: de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la legislación federal y local del Estado de México .....</b>	<b>171</b>
Alejandro Macedo García Arianna Becerril García Eduardo Aguado-López	
<b>“Abrazos, no balazos”: política criminológica transversal del espíritu pacifista de la 4T .....</b>	<b>203</b>
Eduardo Lozano Tovar	
<b>Síntesis curricular de los colaboradores .....</b>	<b>221</b>

## CIUDADANÍA Y GOBERNANZA COMO BASE PARA EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA

### CITIZENSHIP AND GOVERNANCE AS A BASIS FOR THE DEVELOPMENT OF DEMOCRACY

Omar Valencia Domínguez  
María Gabriela Martínez Tiburcio

#### **Resumen:**

La interacción entre la ciudadanía y la gobernanza puede ampliar el ejercicio democrático de los espacios públicos dotando de mayores herramientas a los ciudadanos para ejercer poder en el proceso de toma de decisiones públicas y la creación de valor público, pero también puede abrir espacios para simulación y cooptación. En ese sentido, es importante aclarar los límites entre lo normativo como modelo ideal y lo positivo como parte del ser en los fenómenos sociales relacionados con la democracia y su ejercicio como mecanismo de organización social. Estas interacciones pueden funcionar como herramienta a los individuos para procesar sus diferencias y debatir sobre sus prioridades de forma más pacífica, orientando sus resultados a partir de sus capacidades ligadas a la ciudadanía.

*Palabras clave:* Ciudadanía, gobernanza, democracia.

#### **Abstract:**

The interaction between citizens and governance can broaden the democratic exercise of public spaces, providing citizens with greater tools to exercise power in the public decision-making process and the creation of public value, but it can also open spaces for simulation and cooptation. In this sense, it is

important to clarify the limits between the normative as an ideal model and the positive as the part of being in the social phenomena related to democracy and its exercise as a mechanism of social organization. These interactions can function as a tool for individuals to process their differences and discuss their priorities in a more peaceful way, guiding their results based on their capacities linked to citizenship.

*Keywords:* Citizenship, Governance, democracy.

## **Introducción**

El presente trabajo realiza un análisis teórico cualitativo sobre las relaciones existentes entre dos conceptos que, si bien, nacen separados y con funciones y significados específicos, hoy día están íntimamente ligados, al grado de que es probable que exista una correlación significativa entre ellos. Estos conceptos son ciudadanía y gobernanza; el primero, nace en la antigua Grecia haciendo referencia a una categoría sociopolítica del individuo por su sentido de pertenencia, sus capacidades y estatus en una nación determinada; el segundo, mientras que algunos autores lo ligan al mercado (como base organizacional), en la arena pública, es un concepto mucho más joven, ubicado a mediados del siglo pasado, aproximadamente entre la década de los 60's y 70's, éste, además de ser polisémico, es visto mayoritariamente como un nuevo enfoque de la administración pública que trata de paliar las crisis de legitimidad, eficiencia y eficacia (Cabrero, 1999).

En ambos existe la posibilidad de encontrar muchas definiciones y usos, pueden ser considerados categorías de análisis, estructuras formales que dan vida a interfaces entre individuos y el estado, teorías o, en ciertas ocasiones, como conceptos complementarios de otras teorías. Cualquiera que sea su uso, ambos tratan de hacer referencia a espacios de interacción entre individuos, entre éstos y el Estado, y de ellos con el mercado, que, entre otras prácticas analíticas, tratan de dar cuenta de los ejercicios de poder entre dichos actores. En este sentido, ambos conceptos se encuentran ligados a un tercero, la democracia misma que, como los anteriores, centra su atención en la organización del ejercicio del poder entre dichos agentes bajo los principios de igualdad, equidad y justicia. Dichos



principios se entienden como transversales entre los tres, por lo que son de vital importancia para observar sus relaciones y posibles efectos.

Para ello, se analizan dos planteamientos: Las relaciones entre los conceptos desde el punto de vista normativo, así como su contraste desde su punto de vista positivo. El texto consta de cinco apartados: el primero corresponde a la presente introducción; el segundo aborda las dimensiones de la Ciudadanía; el tercero, trata sobre la Gobernanza; el cuarto apartado se desarrolla la relación entre Ciudadanía y Gobernanza, y la relación de éstas con la democracia y, por último, se presentan las conclusiones. La pregunta que guía el presente escrito es: ¿Qué relaciones tiene el ejercicio de la ciudadanía en la posibilidad de generar mayor gobernanza (en sentido normativo) y que, a su vez, proporcione las condiciones para el desarrollo de la democracia no solo representativa sino también la deliberativa?

## **Ciudadanía**

Los cambios y ampliaciones que ha sufrido el significado de la ciudadanía en la historia permite analizar y comprender los cambios sociopolíticos que hemos vivido, no es el fin de este escrito realizar un estudio minucioso del transitar histórico de la ciudadanía, por el contrario, se busca dar cuenta de los resultados de dichas transformaciones, de forma que nos permita tener una mejor comprensión en la actualidad y las relaciones con el accionar del gobierno, los mecanismos de comunicación y participación con éste y el mercado que finalmente se puede ver reflejado en el ejercicio de la calidad democrática. En ese sentido, un recorrido muy general sobre el significado nos permitirá concentrarnos en sus dimensiones y ejes para operativizar el concepto, así como observar las relaciones o ausencias ante la posibilidad de generar buena gobernanza o gobernanza democrática.

Existen ciertas diferenciaciones entre el concepto de ciudadanía y ciudadano desde por lo menos tres concepciones. La primera, la sociedad civil; la segunda, la transición democrática; y la tercera, la nueva cultura política. Para ello se retoma lo expuesto por Ramírez (1995) que, para mejor comprensión y diferenciación, es preciso definir ciudadanía y ciudadano. Para el primero se le atribuye a un sentido de pertenencia, surgido del nacimiento del individuo quien será merecedor de ciertos derechos y obligaciones reconocidos por dicho país de origen. De ahí que la ciudadanía tenga un componente jurídico territorial,

pero es más que eso, implica la adjetivación del individuo o sujeto, ante la posición de pertenencia, es decir, el sujeto toma consciencia de su adscripción a una comunidad de derecho como miembro activo de esta comunidad políticamente independiente (Ramírez, 1995).

En ese sentido, el autor visualiza a la ciudadanía desde la óptica de la participación social, esto es, ser ciudadano tiene como consecuencia la responsabilidad del buen funcionamiento de las instituciones. Así, el ciudadano ideal será aquel que interviene en la vida pública con la disposición de anteponer el bien común a sus preferencias personales. En este sentido, no se habla solo de derechos, sino que se pone énfasis en las obligaciones.

La ciudadanía observada desde los derechos representa, según Ramírez (1995), la dicotomía de que derechos implica el derecho a obtenerlos, por ello, el acceso a éstos solo es posible desde el sistema jurídico, y el acceso al mismo solo se logra a través de la ciudadanía.

Esto permite analizar la posición ante dos de sus componentes: la libertad y la igualdad. Para Ramírez (2012), la igualdad vista desde la ciudadanía civil se opone a la idea de la diferenciación a partir del lugar de nacimiento, además, se contrapone al otorgamiento preestablecido de roles a partir del origen, credo, ideología o cualquier otra distinción.

Derivado de ello, se opone a la creación u otorgamiento de privilegios por las causas antes mencionadas, se entiende como igualdad formal o actualmente se le denomina igualdad sustantiva. Por lo que se refiere a la libertad, la muestra desde dos perspectivas, "*la igualdad de*" (o negativa) entendida como la ausencia de limitaciones en el actuar individual; y "*la libertad para*" (o positiva) que implica el disfrute de una esfera no controlada por los órganos estatales, dentro de un convenio político que, a su vez, impone un límite al actuar individual para la búsqueda de bienes colectivos (Ramírez, 2012).

La relación puede ser vista en la diferenciación del sujeto ante el ente central del poder dentro de un Estado, es decir, si existen monopolios de verdad y decisión, o si existe un estado de derecho, por ejemplo, en Estados totalitarios, no democráticos, monárquicos, el individuo es visto como siervo, sin acceso a derechos, a menos que le sean dados por un tercero. Por su parte, la ciudadanía en estados democráticos, el estado de derecho pone al individuo como sujeto de derechos.

Entendido así, resulta lógico que el ciudadano sea quien tiene conciencia ciudadana, sabe sus derechos y los ejerce (Cohen y Arato, 1993).

Como se había mencionado anteriormente, no es el objeto del presente escrito realizar un análisis exhaustivo del concepto, sino de sus formas de operativizarlos. Entonces, es importante resaltar que la ciudadanía es mucho más que solo el acceso a derechos y obligaciones ligado a un sentido de pertenencia y la conciencia de esta, de forma que se es posible conocer y demandar derechos, y tener la disponibilidad de compartir las responsabilidades sociales pertenecientes a una comunidad política común, generalmente ligada a una institución teniendo como común al Estado.

La ciudadanía resulta un concepto polisémico, tan antiguo como el surgimiento de las comunidades políticas. Por ello, no puede ser neutro (cosa que comparte con los otros conceptos a ser analizados como la gobernanza y democracia), ya que, al estar ligado a las comunidades políticas, también está ligado a cargas valorativas. Esto explica parcialmente, su polisemia, al estar ligado a la construcción de cosmovisiones sociales representadas en el tiempo y el espacio, también le dota de capacidad de adaptación, vigencia y presencia en los debates sociales para la construcción política y social (Crescimbeni, 2015).

Derivado del devenir histórico de la ciudadanía, dicho desarrollo ha permitido hablar de ella desde varias dimensiones, no solo afecta la esfera jurídica de los sujetos, o la política, también se habla desde la cultura, desde lo social y desde lo económico.

De la combinación de estos factores a los que han denominado ejes, varios autores han realizado el análisis para el caso de América Latina. Esta fragmentación de los componentes permite una mejor operativización de sus contenidos y de las relaciones de éstos con otros conceptos, dimensiones o ejes.

Para tal fin, se retoma a Camila Crescimbeni (2015), quien obtiene 4 dimensiones propias de la ciudadanía: a) La normativa que contiene los principios legales y jurídicos de la ciudadanía; b) La simbólica que hace referencia al sentido de pertenencia formando con ello una identidad política y una especie de voluntad colectiva (Mouffe, 1999); c) La capacitadora- habilitante que alude a instituciones garantes para el desarrollo de habilidades para el ejercicio de ciudadanía como lo son los derechos sociales, por ejemplo, la educación y la salud; y d) El ejercicio, la participación real de los ciudadanos en el ejercicio de los

derechos civiles y políticos, la aplicación de derechos y el cumplimiento de obligaciones. En este sentido, Arendt (2003) menciona que la ciudadanía implica la acción dentro de lo público, por el simple hecho de tener derechos y no por un simple sentido de adscripción o pertenencia.

Otfried Höffe (2007), por su parte, habla de tres dimensiones:

a) el ciudadano económico que hace referencia a la necesidad y responsabilidad humana de ganarse la vida corresponde entonces, no solo ganarse la vida, sino a desarrollar y prepararse según sus habilidades que le permita aportar a su autorrealización. La autorrealización como la estima del entorno social y el propio se desarrollan de forma natural y más duradera, lo que supone una mayor integración social.

b) el ciudadano del Estado, el autor lo denomina como virtud cívica estatal, en tanto, a la capacidad del ciudadano de intervenir en los asuntos públicos; también la denomina sensibilidad pública con amplio sentido de la justicia, estando en alta sintonía con el derecho y las leyes, así como con un alto sentido de equidad como contraparte del poder; y

c) el ciudadano del mundo, en esta dimensión propone al ciudadano que es capaz de relativizar, sin rechazar de tajo las múltiples fronteras de separación entre los individuos, tales como la raza, la religión, el color, la ideología, las fronteras estatales y aquellas que pretenden diferenciar a los individuos, de forma que, esta diferencia sea el parteaguas de acceso a derechos y obligaciones, aceptando los controles supranacionales como mecanismos de orden entre los individuos como entre las naciones.

Finalmente, se exponen las dimensiones propuestas por Ramírez (2012) quién establece analizar 5 dimensiones constitutivas de la ciudadanía, ya que una no puede ser reconocida sin la otra, estas son:

a) Dimensión Civil de la Ciudadanía: su base es la igualdad ante la ley y las libertades de los individuos (pensamiento, culto, reunión, otras) y los derechos y obligaciones (a la vida, la propiedad, la realización de los contratos, a juicios justos). La entiende como legado de las revoluciones burguesas (inglesa, francesa y norteamericana), entiende al individuo como autónomo, aporta a la transformación de relaciones sociales y políticas con carácter emergente en una sociedad abierta y ciudadanos independientes, no limitados al poder del Estado, sus ejes son la igualdad y la libertad (Ramírez, 2012).

b) Dimensión Política de la Ciudadanía como el conjunto de derechos y responsabilidades surgidos de la asociación y participación en el ejercicio del poder político, puede ser como miembro de las instituciones estatales (poder político) o como elector de estas. Su entorno son las relaciones de poder y el papel del individuo en ellas, por lo que se entiende, de ahí nace la transformación de la dominación política, la superposición del individuo sobre el Estado, o la auto-determinación del individuo (Ramírez, 2012).

c) Dimensión Social de la Ciudadanía: se centra en derechos y obligaciones, pero ahora en la consecución de los mínimos esenciales para el desarrollo humano digno, por lo tanto, ligado a la política social (vivienda, salud y educación). Por otra parte, la satisfacción de las necesidades básicas, de forma que el individuo esté en la facultad de ejercer otros derechos y cumplir con sus obligaciones (se liga a las condiciones de igualdad, entendido como igualdad mínima, o piso parejo), el pacto político tendrá efectos si se logra que el Estado confirme su calidad de garante de dichos derechos y posibilite la libertad de la participación política (Ramírez, 2012). Ante esto, O'Donnell (1993) menciona que las condiciones por debajo de esos pisos mínimos de seguridad social, el concepto mismo de ciudadanía pierde vigencia.

Ramírez (2012) agrega que los deberes sociales se alcanzan a través de la responsabilidad compartida (como parte de la ciudadanía extendida o transversal), es decir, la solidaridad. Este valor debe anteponerse a otros (surgidos de la visión de libertad de o negativa) como la autonomía y la autosuficiencia personal. La posibilidad de contribuir a la disminución de desigualdades se torna complicada.

d) Dimensión Económica de la Ciudadanía. Plantea a los ciudadanos como agentes económicos y participantes de las decisiones económicas al formar parte de actividad, ya sea como trabajadores, emprendedores o inversionistas. En ese sentido, el proceso económico no solo se entiende como la búsqueda constante por la acumulación y generación de riqueza, sino, como el proceso para la creación de bienes y servicios necesarios para la subsistencia de la comunidad política (Ramírez, 2012). En términos normativos, los supuestos sobre esta dimensión están regidos bajo la idea de una sociedad altamente solidaria y subsidiaria por encima de las ambiciones individuales; por lo tanto, en sus imaginarios, está la idea del pleno empleo (permanente y bien remunerado), diseños impositivos progresivos, mercados regulados, entre otros, dan supuestos

ideales sobre el funcionamiento de las economías. En términos positivos, estos imaginarios son distintos, en muchas economías predomina el trabajo informal sobre el formal, el desempleo es una constante, los derechos laborales son precarios y las políticas resarcitorias ante estas anomias son escasas en muchas sociedades, entendiendo con ello que los modelos planteados continúan en debate dentro de los espacios de la dimensión política.

e) Dimensión cultural de la ciudadanía. En esta clasificación, Ramírez (2012) habla de dos vertientes: primero, el derecho a los bienes culturales tangibles e intangibles; segundo, el derecho a la diferencia y el respeto a la misma. La necesidad de reconocer una ciudadanía multicultural, acelerada por la globalización donde la migración y las movilizaciones locales, como respuesta a la misma, generan demandas de acceso a cultura diferenciadas, al respeto, al desarrollo, a las diferencias dentro de las manifestaciones culturales y a las libertades en la expresión individual y colectiva. Estas razones, detonan la centralidad de la ciudadanía cultural en el reconocimiento y respeto a la diversidad propia de las sociedades pluriculturales y poliétnicas (Kymlicka, 1996; Ramírez, 2012).

La siguiente tabla resume las dimensiones observadas, trata de conjugar las coincidencias entre los autores discutidos con la finalidad de mostrar los componentes mínimos que espera el ejercicio de la ciudadanía como elemento central para el desarrollo de las individualidades humanas y articular las mismas en las relaciones sociopolíticas, así como en la vida comunitaria, y al final, como regulador de las relaciones de poder entre los individuos y sus instituciones creadas para dar orden y sentido a la vida común, al espacio público y resguardar el espacio privado.

**Tabla 1. Dimensiones de la Ciudadanía**

Dimensiones	Autores		
	Crescimbeni	Ofriedd	Ramírez
Normativa/Civil-Estatal/política	*	*	*
Simbólica	*	*	*
Capacitante o Habilitante/Social	*		*
Ejercicio	*	*	*
Económica		*	*
Universal		*	*
Cultural			*

Fuente: Elaboración propia con base en Crescimbeni (2015), Ofried (2007) y Ramírez (2012).

Las coincidencias son amplias, sin embargo, las dimensiones propuestas por Ramírez (2012) cuentan ligeramente con mayor especificidad, por lo que representan un acercamiento mayor a la desagregación del conjunto de valores y acciones propias a la ciudadanía. Como el autor menciona, éstas constituyen un todo indivisible, el desarrollo de una no puede ser entendido con la ausencia de otra, o la existencia de algunas y ausencia de otras. A continuación, trataremos brevemente de analizarlas desde lo normativo y positivo; es decir, desde el deber ser y el ser de la ciudadanía.

En términos normativos, lo anteriormente expuesto compone el modelo ideal (en términos Weberianos) de la ciudadanía. Carbonell (2005) lo entiende como el vínculo entre el individuo y la comunidad política, y la construcción de ligas de comunicación para la realización de la participación y la creación del sentido de pertenencia básico. Esta idea implica un conjunto de supuestos en términos ideales de igualdad, equidad y justicia, además de otros valores como la solidaridad, la subsidiariedad, mismos que deben estar presentes en los individuos de forma permanente y por encima de otros valores que exaltan la individualidad y el egoísmo. Obviamente, en las sociedades actuales y pasadas, los valores característicos de cada una de ellas son diversos e inconstantes, cambiantes y contradictorios.

La idealidad de la ciudadanía en ocasiones es contradictoria entre sus componentes, ejemplo de ello es que el punto de equilibrio entre su dimensión cultural y el derecho a las diferencias (sanas por mencionar en términos ideales) y el valor de la igualdad. Esto también choca con la idea de la universalidad de la democracia que a su vez demanda espacios de respeto a las diferencias, pero mínimos elementales de igualdad. Dentro de lo simbólico, de la creación de sentido y pertenencia, el derecho a disentir o a diferenciarse es elemental, dado que la interpretación de las buenas formas de vivir y de entender al mundo, en términos democráticos, están en constante formación, en debate, por lo que no existen monopolios de verdad sobre ellos. En ese sentido, la riqueza cultural de las sociedades, (entendidas como naciones o estados, globales y locales), dan sentido a una diversidad de cosmogonías que redundan en el desarrollo amplio y diverso de patrimonio cultural. Atentar contra ello, es atentar contra este tipo de patrimonio. Por lo tanto, en términos de igualdad, lo que se busca es una función sustantiva de mínimos elementales como derechos globales, sin importar

las diferencias humanas en términos de pertenencia local, si no, como de pertenencia global; sin embargo, no ha sido posible definir cuál es el umbral correcto de esa igualdad<sup>1</sup>.

En sentido similar, existen contraposiciones entre lo anterior y las dimensiones sociales y políticas. Un debate similar se encuentra al tratar de definir los techos mínimos y su aseguramiento en términos sociales que den paso a la posibilidad de los individuos de lograr ejercer en libertad sus derechos y obligaciones tanto políticas como económicas, sin la existencia de condicionamientos en su ejercicio, de forma que no tengan la libertad de elección en términos políticos y económicos con tal de ganar terreno o palear las desigualdades sociales. Así, en términos de ejercicio de ciudadanía, encontramos que las condiciones son más o menos favorables dependiendo de la diferenciación social propia entre naciones y sus condiciones mínimas en el acceso a las otras dimensiones, aunque teóricamente está el supuesto de ser indivisibles, lo cierto es que entre las sociedades existen condiciones diferenciadas para acceder a las dimensiones de ciudadanía, donde, dependiendo de la ubicación espacio territorial, pueden haber más o menos condiciones de igualdad, justicia y equidad; por lo tanto, un ejercicio más pleno de la ciudadanía. Dicho esto, es posible, que exista un ejercicio de ciudadanía con mayor capacidad en ciertas dimensiones y, probablemente, hasta de la ausencia o supresión de otras.

En general, se puede observar a la ciudadanía como un mecanismo que permite el desarrollo de los individuos en términos de ejercicio de poder, tanto en términos individuales como colectivos, entendiendo esto como una obviada. A mayor desarrollo de la ciudadanía integral, (todas las dimensiones más o menos constantes), mayor capacidad de ejercer poder, entendiendo el poder desde la visión foucaultiana como una constante donde la capacidad de imponer una idea como verdad permitirá mayor posibilidad de incidir en las voluntades colectivas e individuales, pero la latencia de ejercer poder continua como constante en el individuo, en el momento de lograr contraponerse a la idea de verdad (Fou-

---

<sup>1</sup> Sobre el umbral correcto de desigualdad, se entiende la falta de una convención más o menos general que determine cuantitativa y cualitativamente, que tanta desigualdad puede ser sana entre los ciudadanos, de tal forma que permita que dichas diferencias no afecten el desarrollo digno de la ciudadanía



cault, 1993). Así, mientras mayor sea la capacidad de acceder a recursos para imponer una verdad, mayor será la capacidad de ejercer condicionamientos al ejercicio de ciudadanía plena.

La ciudadanía vista desde estas ópticas resulta de la contingencia producida por las relaciones humanas en todas las dimensiones antes mencionadas; por lo tanto, dichas contingencias dan parte a ejercicios diferenciados de ciudadanía que, a su vez, dan como resultado diferencias en las capacidades humanas en términos de toma de decisiones individuales y colectivas que afectan los resultados de los ejercicios de poder. Con ello, se puede relacionar estos efectos en los resultados esperados en los mecanismos de gobernanza y democracia. Si esto es así, ¿Qué relación existe entre la ciudadanía y la gobernanza, principalmente en términos de ejercicio del poder colectivo e individual, así como en la toma de decisiones públicas? Para dar respuesta a esta interrogante, se desarrolla de manera breve los principios básicos de la gobernanza y la relación que ésta tiene con la ciudadanía, de forma que permita analizar finalmente la relación entre estas dos y su vínculo con la democracia.

### **Gobernanza (y su relación con la ciudadanía)**

La Gobernanza, al igual que la ciudadanía, es un concepto polisémico que dificulta su operacionalización. Sobre todo, en el uso normativo del concepto, ya que es muy frecuente ver cómo se adecuan valores positivos al uso de esta noción para diversas actividades relacionadas con el espacio público y la posible solución de sus problemas (Arellano, Sánchez y Retana, 2014). Derivado de la amplia gama de significados, a la agregación y exclusión arbitraria de significados, en el sentido del “deber ser” del concepto entendemos que la gobernanza no es solo un concepto normativo, también es analizada y observada como un fenómeno sociopolítico, se incrementa la complicación de unificar una voz que de sentido al concepto (Valencia, 2021).

En el mismo orden de ideas, la gobernanza vista como un fenómeno sociopolítico puede ser, según el sentido del ejercicio del poder, autoritaria, centralizada, horizontal, multinivel, democrática; es decir, lo que resulta de la interacción de los actores que en ella intervienen, como lo que es, sin adjetivos. Al ser vista como un constructo normativo (un modelo ideal) que pretende crear modificaciones en los comportamientos sociales, la gobernanza es definida de formas amplias, tomando sentido a partir del fenómeno observado y de los autores

que hacen uso de ella para analizar la realidad sociopolítica (Valencia, 2021). El término es relativamente joven si lo observamos en sus usos para dar cuenta de las relaciones entre la sociedad, el mercado y el Estado, y sus procesos de toma de decisiones y las relaciones de poder. Davies (2011), lo ubica entre las décadas de los 60's y 70's del siglo pasado, para este autor, la gobernanza es la respuesta por parte del Estado a las crisis de la época (estado keynesiano y estalinista), caracterizadas por la falta de resultados y de legitimidad por parte del Estado ante la ausencia de solución de problemas públicos.

La libertad como valor se pone en juicio en el terreno ideológico y es donde la derecha da respuesta a crisis a partir de la Nueva Gerencia Pública (NGP), y la Gobernanza (Davies, 2011). Algunos autores como Arellano, Sánchez y Retana (2014), la mencionan como respuesta a las limitaciones en términos democráticos a la NGP, pero, de igual forma, como respuesta de la escuela heterodoxa a la NGP (identificada con la escuela ortodoxa de la administración pública), cualquiera que sea el caso, la gobernanza funciona como un elemento de distribución del poder público y, por tanto, de mayor control soportado en procesos participativos, transparentes y de rendición de cuentas, caracterizados por la corresponsabilidad y la cogestión entre los actores públicos, privados y gubernamentales (Valencia, 2020; Arellano, Sánchez y Retana, 2014; Aguilar, 2010; y Peters, 2011).

En las condiciones antes descritas, Davies (2011) ubica el nacimiento de la gobernanza anglosajona, ligado a la ideología de derecha, por lo tanto neoliberal; esto trajo consigo, a finales del siglo pasado e inicios del presente, la reapertura sobre los debates en relación a la ciudadanía; esto ha permeado, tanto en ideologías de derecha como de izquierda, llevar los debates en torno a la libertad individual y las formas de relación entre individuos y los actores colectivos públicos, estatales y gubernamentales. Estos debates han influido en el ejercicio de la gobernanza y sus diseños institucionales (reglas del juego). Se centran en las capacidades de los ciudadanos para participar, las preguntas que surgen son: ¿Quién y cómo participa? ¿Si la gobernanza produce el surgimiento de nuevas élites? Por lo tanto, ¿Si es un elemento igualador (en tanto al ciudadano y el ejercicio de ciudadanía) o crea nuevas diferencias, nuevas élites? De ser así ¿Qué sectores son más privilegiados? Entre otras interrogantes que muestran los espacios inequitativos y desiguales propios de las estructuras sociales que cuentan con capacidades y recursos diferenciados.

Lo anterior da cuenta de la relación entre las capacidades de los ciudadanos en los procesos participativos; es decir, el desarrollo de su ciudadanía en términos amplios (el desarrollo conjunto de las dimensiones de la ciudadanía, más o menos equilibrado, de forma que amplía sus capacidades al tener resueltas las necesidades básicas y obtener los recursos y conocimientos mínimos necesarios en la participación en los acuerdos políticos), y la gobernanza vista en este caso como un enfoque de la Administración Pública. Pero también como un elemento teórico práctico en el ejercicio de esta que da como resultado la segunda: la gobernanza como consecuencia de la primera (ciudadanía) o, siendo más específicos, normativamente. A mayor equilibrio en el desarrollo en las dimensiones de la ciudadanía, mayor la posibilidad de generar procesos de buena gobernanza o gobernanza democrática (Bardhan, 2005; Peters, 2005; Colomer y Negretto, 2002; Valencia, 2021).

Esto permite analizar los canales a través de los cuales existe el intercambio de información de los diversos actores que participan en la arena pública, por lo tanto, la gobernanza también pone énfasis en los procesos de transparencia y rendición de cuentas, ya que dentro de sus supuestos se encuentran los ejercicios cogestivos y corresponsables en los temas públicos. Por ello, se requiere de mecanismos de transparencia claros y accesibles, y procesos de rendición de cuentas que doten a los ciudadanos y distribuyan las responsabilidades entre los actores. Esto implica, teóricamente, que los individuos cuentan con las herramientas para ejercer dichos derechos y capacidades de evaluar la toma de decisiones públicas, en este caso, las diferencias entre los actores individuales crean una diferenciación más notoria para el acceso a los espacios de toma de decisiones y control del ejercicio de la administración pública. Entendiendo lo anterior, la demanda de conocimientos y herramientas técnicas propias de la diversidad de problemas públicos caracterizados por ser multicausales y, por tanto, multidisciplinarios en su atención reduce la oportunidad de participar de ciertos actores que carecen de estas habilidades y conocimientos. Sin embargo, depende de los diseños institucionales que la gobernanza proporcione; en ese sentido, la gobernanza crea redes de política pública, (ligada a la escuela sajona), que analiza las redes de actores en los procesos de toma de decisiones, dando cuenta de las alianzas que permiten la conformación de la agenda, la selección de alternativas de atención y los procesos de evaluación y seguimiento (Zurbriggen, 2011).

Dichas redes pueden funcionar al menos en dos sentidos, tratando de dar respuesta a las encrucijadas de quiénes y cómo participan, concentración o distribución de poder<sup>2</sup> y otras interrogantes planteadas. En primer lugar, que las redes que surgen sean ampliamente selectivas y discriminantes, lo que daría como resultados posibles, la creación de nuevas élites y la segregación de los actores menos favorecidos (en tanto su capacidad de ejercerla ciudadanía en términos amplios). La otra posibilidad puede ser que dichas redes se construyan bajo principios de equilibrios más o menos equitativos entre los sectores que intervienen en el problema público o que son afectados directa o indirectamente con las decisiones sobre él. En ese sentido, si las redes buscan crear equilibrios, se puede sacrificar eficiencia y eficacia, a cambio de mayor legitimidad, pero, de igual forma, con estos modelos de redes y participación ampliada se puede dar espacio al intercambio de conocimientos incrementando las capacidades de los ciudadanos y de las instituciones que participan en dicho proceso (Valencia, 2020).

Por otra parte, se encuentra la escuela de la gobernanza que analiza las redes sociales, pero, en este caso, deja fuera toda participación no organizada; es decir, se centra en la denominada sociedad civil caracterizada por la pérdida de monopolios, en tanto, la intervención en lo público por parte del estado y una intervención cada vez más fuerte y organizada por parte de la sociedad civil apoyada por el mercado (Zurbriggen, 2011). Dentro de lo observado, podemos encontrar elementos comunes. Antes de presentar una lista enunciativa sobre ellos, se desarrolla el punto central para entender a la gobernanza. A partir de lo expuesto, la gobernanza puede ser entendida como un constructo teórico que permite el estudio de las relaciones de poder entre actores diversos caracterizados por el conflicto, lo que permite el acercamiento a la complejidad social, por lo menos, de dos formas:

---

<sup>2</sup> Bassols (2011), lo denomina como la microfísica del poder, partiendo de la idea foucaultiana, donde se muestran las relaciones entre agentes involucrados en procesos de toma de decisiones que normalmente no son observadas en estos procesos, es decir, no en términos de instituciones y organizaciones, sino, también, de actores individuales con intereses particulares, encontrados y conflictivos, lo que puede determinar o incidir de forma drástica en las acciones y decisiones tomadas desde la institucionalidad.

## Ciudadanía y gobernanza como base para el desarrollo de la democracia

1. Como fenómeno social: entendido como las formas en que se ejerce el poder en espacios sociales, con actores e intereses diversos, encontrados y más o menos conflictivos, y
2. Como constructo normativo: Principios normativos bajo los cuales se enfrenta a los problemas sociales que marcan “*el deber ser*” del actuar social en espacios conflictivos.

Como podemos observar, el elemento común continúa siendo el ejercicio del poder entre los actores que intervienen en la arena pública, otros elementos que comparten son: 1. Formación de redes, 2. Autonomía, 3. Participación, 4. Fragmentación del poder, 5. Control (transparencia y rendición de cuentas), 6. Toma de decisiones debatible (negociada), 7. Negociación, interacción, 8. Cambios institucionales, 9. Democratización (si la fragmentación de poder es efectiva), 10 la descentralización de la toma de decisiones (Valencia, 2020). Al igual que las dimensiones, estos elementos pueden estar presentes más o menos constantes en los espacios de gobernanza, visto desde la perspectiva normativa, estos deberían de ser constantes y sin la ausencia de alguno de ellos como resultado se obtendría gobernanza democrática o buena gobernanza, la idea descansa sobre el supuesto de que el poder se fragmenta entre la mayor cantidad de actores posibles, sean estos individuales o colectivos, privados o sociales, gubernamentales o de mercado. Por lo tanto, la descentralización y ausencia de monopolios en la toma de decisiones públicas es una constante dentro del supuesto teórico-normativo. Así, la participación no puede ser cualquier tipo de participación, en términos normativos puede haber participación ciudadana sin gobernanza (denominada como cooptación o simulación Heviae Isunza, 2010; Font et al., 2010), pero no gobernanza sin participación; es decir, la gobernanza tendrá que ser acompañada por participación que no sea cooptable ni simulada (Valencia, 2020).

En esta forma de observar la realidad, tanto gobernanza como ciudadanía deben de cumplir con ciertos mecanismos, procesos, recursos y herramientas que den como resultado un objetivo específico y no variable, un modelo ideal de la interacción sociopolítica. Así la ciudadanía se supone equilibrada (individuos con capacidades similares, entendidas a partir de las dimensiones descritas con anterioridad) y la gobernanza, soportada en esa capacidad de los indi-

viduos, encuentra un ideal de participación ya que contará con estructuras sociales similares y con capacidades similares, facilitando así los procesos de interacción. La dificultad en este proceso supondría solo la diferenciación de preferencias, pero si las necesidades básicas están cubiertas, se espera que la variación en la selección de preferencias sea mínima y se cuente con intereses similares. Eso en el modelo ideal, pero en términos positivos encontramos el conflicto como *constantey*, si agregamos que esto sucede bajo contextos democráticos, la dificultad se incrementa, ya que las preferencias estarán en debate y construcción, no son estáticas sino dinámicas en el espacio y tiempo.

En ese sentido, las innovaciones participativas junto a otros ejercicios y diseños orientados a minimizar o controlar los procesos deliberativos como la *auto-gobernanza*<sup>3</sup>, entre otras formas de innovación democráticas que son exportadas e implementadas sin adecuaciones, estarán más o menos destinadas a no conseguir sus objetivos, ya que éstas suponen un funcionamiento normalizado de la sociedad. Este supuesto normativo generalmente ausente en las actividades colectivas surge de la *tropicalización* de experiencias de política pública, al no considerar las particularidades de las sociedades ubicadas en tiempos y espacios diferenciados que dan sentido y significado diferenciado a la acción social. Es decir, una acción que se ejecuta en un lugar X, y que da como resultado a Y, no forzosamente dará el mismo resultado si se aplica en un lugar C o Z. En ese sentido, se puede decir que un espacio de gobernanza que surge de un espacio determinado en un tiempo determinado con reglas, recursos, metas y objetivos determinados, y que ofreció resultados positivos, esta acción implementada de la misma forma en un lugar y tiempo distinto, no forzosamente dará el mismo resultado, independientemente de si este es positivo o negativo (Valencia, 2020).

Esto depende del tipo de sociedad y los recursos con los que cuenta la misma, es decir, que nivel de ciudadanía puede ejercer a partir del desarrollo que existe en esa población, y los recursos agregados del espacio y tiempo que se desarrolla, sumado a las características de los actores gubernamentales y los recursos organizacionales de los mismos, más la intervención de actores de mercado. En el

---

<sup>3</sup> Se entiende como gobernanza sin gobierno, donde la sociedad administra bienes públicos, puede ser con la observación gubernamental y en casos más radicales con la ausencia total de cualquier representación estatal (Bevir, 2013; Rhodes, 2007).

enunciado anterior se puede inferir el nivel de complejidad que tiene la implementación tropicalizada de experiencias de política pública que no consideran las adecuaciones necesarias a las características locales. Por ello, los resultados de gobernanza son diferenciados y están íntimamente ligados a las características de la ciudadanía donde se actúa, dicho sea de paso, también los ejercicios de ciudadanía son diferenciados en tiempo y espacio, no solo por las características socioeconómicas de la sociedad, también por los recursos culturales y cívicos como se ha mencionado, entendiendo éstos como imaginarios que dan sentido a la acción (colectiva e individual), la cual varía drásticamente entre culturas y entre individuos. Por ello, las capacidades y necesidades de participar en lo público dependen de estos imaginarios.

Los resultados, en términos de gobernanza, también tenderán a ser diferenciados. Esto presenta a la gobernanza como un fenómeno en constante construcción, no lineal y muy probablemente tampoco ligado a ciclos. Por el contrario, es ampliamente dinámico, los arreglos y acuerdos políticos se renuevan constantemente dependiendo de las preferencias, necesidades, costumbres, valores y significados. Así también el desarrollo de la ciudadanía responde a estos estímulos de forma diferenciada partiendo de los diferentes recursos tangibles e intangibles de los individuos. Esto podrá dar como resultado múltiples formas de gobernanza, autoritaria, vertical, horizontal, centralizada, multinivel, democrática, por mencionar algunas, pero, de ninguna forma se tendrá el control total del resultado preciso. Incrementando la complejidad, lo expuesto hasta ahora requiere de ser integrado a las aportaciones de estos conceptos al desarrollo de la democracia. Para ello, primero trataremos de relacionar los primeros dos conceptos: gobernanza y ciudadanía.

La ciudadanía es un término bastante más antiguo que la gobernanza. Desde sus inicios ha estado ligada a la interacción entre el poder público y los individuos ligados a él bajo la denominación de ciudadano. El ciudadano se entiende como un individuo portador de derechos y obligaciones que constituyen el vínculo con una comunidad política, base de la participación e intercambio en términos políticos. Los sentidos de pertenencia y construcción de imaginarios (como la identidad nacional, los significados de comunidad, y las cargas de valores propios de una sociedad determinada) dan sentido a la articulación de objetivos comunes, hoy considerados como puerta de creación de valor público. De ello nacen los incentivos para la participación, la búsqueda constante por mejorar los estadios de vida individual y colectiva.

La necesidad por el ejercicio de libertades bajo principios de igualdad y equidad mínima, comúnmente conocido en México como piso parejo, busca administrar las anomias sociales derivadas de los desarrollos diferenciados entre comunidades, naciones e individuos. Si el piso parejo es posible, entendiendo éste como el desarrollo de las dimensiones de la ciudadanía más o menos equilibrados, es posible observar ejercicios decidadanía de la misma naturaleza, de igual a igual entre los integrantes de una misma comunidad política. Esto, como ya se ha mencionado, no es posible, las sociedades a lo largo de la historia y el espacio físico se han caracterizado por tener desarrollos desiguales.

Desde los inicios de la concepción del ciudadano como una categoría estaba destinado solo a una parte de la sociedad que lograba cumplir con los estándares impuestos para obtener dicha categoría (hoy en día, esta característica diferenciadora es debatida y limitada en lo posible), lo que ha derivado en sociedades no igualitarias, equitativas y justas. Por ello la intervención de los acuerdos políticos entre iguales, por lo menos al pertenecer a la misma comunidad política, aunque no se cuente con los mismos desarrollos en las dimensiones de la ciudadanía, uno de estos acuerdos es la implementación de acciones bajo esquemas de gobernanza que tendrán la función de ofertar espacios que fragmenten el poder en la mayor cantidad de actores posibles, individuales y colectivos. Recordemos que la gobernanza nace de la necesidad de legitimar la acción pública, pues dentro de sus objetivos está velar por disminuir, en lo posible, las brechas existentes en la sociedad a través del ejercicio de recursos públicos, es decir, ampliar el desarrollo de las dimensiones de la ciudadanía en los individuos miembros de una comunidad política.

Anteriormente se mencionaba que, en términos normativos, se espera que entre más democrático sea el ejercicio del poder público basado en la no concentración del poder, mayor será, por lo menos en ese momento, el acercamiento a la ciudadanía plena, y su desarrollo dependerá de que las condiciones sociales, económicas, políticas, cívicas y culturales se mantengan o se desarrollen favorablemente en la mayor población posible, mejores niveles de gobernanza en términos positivos se logrará desarrollar. En términos positivos, esto no es la regla, por el contrario, resulta la excepción, por lo tanto, los niveles de ciudadanía y de gobernanza serán tan variados como las sociedades políticas.



## **Democracia, ciudadanía y gobernanza**

Nuevamente, la intención no es hacer un tratado sobre democracia, sino explicar la relación entre ésta y ciudadanía, así como con gobernanza; para ello, dejaremos de lado la discusión de la teoría medieval ligada al pueblo romano, o la moderna que nace con el surgimiento del Estado moderno. Nos centramos en una discusión breve. En ese sentido, la organización y consolidación de los estados nacionales fueron fuente de la evolución del concepto de democracia durante el siglo XIX, ésta se caracteriza por el enfrentamiento ideológico de dos corrientes de pensamiento o doctrinas políticas, el liberalismo y el socialismo. Dichos debates se generan entre la democracia soportada en la idea de igualdad política que se desarrolla en conjunto con los diseños representativos de y en las instituciones del Estado que se mostraban principalmente en dos vertientes: 1) La ampliación del derecho a elegir a través del voto, así como establecer ¿Qué órganos serían los portadores de representación y en qué términos?, y 2) La idea de democracia como mecanismo y motor para transformaciones radicales tanto en la sociedad como en el Estado. Esta idea trataba sobre los ejercicios de democracia directa, el poder ejercido desde abajo tomando las extensiones del Estado y espacios de decisión política-económica que diera como resultado el salto de un autogobierno hasta la autogestión (Touraine, 1996).

Por su parte, Bobbio (1986) menciona a la Democracia como el conjunto de normas jurídicas que dan certidumbre a los procesos de toma de decisiones colectivas, dentro de ésta se prevé la mayor participación posible de los interesados en dicho proceso. En este caso, hablamos de los ciudadanos, miembros de una comunidad política específica, quienes bajo el principio del acuerdo político derivado de la voluntad individual busca dar rumbo a la selección de preferencias soportado en los principios de mayoría. Esto, como recordamos, se soporta en la idea del ciudadano, dicho ciudadano dotado de igualdad, equidad y justicia (así como el resto de las dimensiones de la ciudadanía). Este supuesto, en términos normativos, da por sentado el desarrollo de esta elección de representantes bajo los principios de igualdad entre los electores, si bien, en términos políticos esto puede ser cierto, en la contabilización de votos, un ciudadano un voto. Pero en términos positivos, esta igualdad no está presente en el grosor de las sociedades, por lo tanto, la principal crítica puede girar en torno a una supuesto de igualdad democrática que se cimienta en sociedades con brechas de desigualdad muy marcadas y que laceran la capacidad de los individuos en el ejercicio de su ciudadanía.

Lo anterior puede dar explicación a la falta de legitimidad que se menciona brevemente párrafos anteriores, y abre las puertas a una cantidad importante de críticas de la democracia como mecanismo de organización social. De estas crisis, tanto de procedimientos, como de resultados, se ha propuesto el cambio o modificación de los enfoques; es decir, las demandas superan los mecanismos representativos, y buscan la incidencia dentro de los procesos de toma de decisiones creando una diferenciación en tanto los alcances y diseños de la propia democracia, por esto, se exige una democracia deliberativa dada la crisis de representación caracterizada por un distanciamiento ideológico y pragmático entre ciudadanos y electores. Un sentido de no representación justo porque las decisiones tomadas en las instituciones políticas destinadas se encuentran alejadas de un amplio grosor de las preferencias de los electores (Mouffe, 1999).

De estas circunstancias, surge la necesidad de procesar este distanciamiento con mayor involucramiento ciudadano. Para ello, se pasa de una propuesta delegativa o representativa a otra participativa o deliberativa. De acuerdo con Rivero (2006), la democracia participativa se entiende como la acción de los ciudadanos en los procesos de gobierno, llevando la intervención más allá de los procesos electorales, un proceso de involucramiento de los gobernados formando parte en la toma de decisiones. Por lo que se refiere a la deliberación es muy similar al anterior, pero se diferencia en el proceso de toma de decisiones donde el peso radica en meditar y argumentar en la relación en dicho proceso.

Nuevamente, el horizonte es la búsqueda de procesos de democracia directa, con debates previos en la definición de la agenda y en el proceso de toma de decisiones. Derivado de estas demandas, ahora es cada vez más común la oferta de políticas y programas públicos que abren espacios participativos que incluyen diversas formas de participación con alcances diversos. Algunos deliberativos con alcances cogestivos y capacidad real en la toma de decisiones. Otros solo consultivos con poca capacidad de incidencia y control de la toma de decisiones o evaluación de resultados. Algunos diseños institucionales robustos con mecanismos de representación innovadores con alcances prometedores, u otros que facilitan el control y cooptación de los procesos. De los ejemplos más comunes son los presupuestos participativos, las contralorías sociales, los consejos participativos, observatorios ciudadanos, usuarios simulados, entre otros.

Los resultados son diversos, derivados de ejercicios de ciudadanía diferenciados que, según el desarrollo de las dimensiones de ciudadanía de los participantes (ciudadanos), generan formas de gobernanza que responden al desarrollo de las capacidades contenidas en las dimensiones, habilidades y herramientas que, en cada caso, son diferentes. Aquí toma sentido la democracia como la ausencia de monopolios de la verdad, donde las necesidades y preferencias están en juego dentro de la arena pública, desarrollando o deteniendo los avances democráticos dependiendo de la calidad de ejercicio de ciudadanía y los diseños institucionales de la gobernanza que pueden fomentar o bloquear dichos ejercicios.

### **Consideraciones finales**

Las dimensiones de la ciudadanía resultan primordiales para que la gobernanza y la democracia puedan desarrollarse de forma positiva, aunque no de formas similares en el espacio- tiempo, depende de las particularidades de los espacios, tanto en lo local como en lo nacional o lo internacional. En este sentido, el primer ejemplo a resaltar es la dimensión cultural, en ella se encuentran las interpretaciones propias de poder, participación, acción colectiva, individualismo, colectivos, roles, democracia, ciudadanía, cooptación, control, nación, amor, odio, guerra, igualdad, diferencia, justicia, equidad, entre otros, que dan sentido a la participación de lo público. Estas interpretaciones pueden condicionar las formas participativas y el desarrollo de otras dimensiones, particularmente el respeto a las diferencias. Partiendo de esta idea, la dimensión política determina la interpretación de colectivos y la definición de preferencias. La parte formal da paso a la formalización de acuerdos e instituciones, asegura, hasta cierto punto, el acceso a derechos y obligaciones, un proceso de creación de certezas en términos jurídicos.

Sin embargo, un proceso que puede debilitar los procesos es la vulnerabilidad de los individuos en dos sentidos. El primero, las brechas sociales, en tanto acceso a bienes culturales, pero también sociales (dimensiones social y cultural); es decir, la satisfacción mínima y digna de las necesidades básicas (salud, educación, vivienda digna, acceso a un trabajo bien remunerar y permanente, entre otras) que, de estar ausentes, debilitan las capacidades de los ciudadanos. En segundo lugar, la dimensión económica, ligada a la anterior, para poder formar parte efectiva en los procesos de toma de decisiones económicas requiere de los

mínimos elementales de certeza en su participación. Si bien, son muy similares y ligados a la dimensión social, una está en detrimento de la otra. Sin ser las únicas que ponen en riesgo la certidumbre de los ciudadanos son de las más notorias en lo cotidiano dentro de las relaciones sociopolíticas y económicas.

Entre la dimensión social y la cultural se encuentra el desarrollo de habilidades para el ejercicio de la ciudadanía; si bien, estas también se manifiestan en las dimensiones políticas, las habilidades sociales (educación) culturales y simbólicas dan pauta para el uso de las dimensiones políticas. Finalmente, de la relación de todas estas dimensiones con lo simbólico y cultural, se puede pensar en la posibilidad de una ciudadanía supranacional. Desafortunadamente, el derecho a las diferencias se puede traducir en intolerancia, lo que limita la posibilidad de lograr acuerdos políticos para el desarrollo de las dimensiones universales. De los equilibrios dentro de las dimensiones de ciudadanía, se pueden encontrar ejercicios de gobernanza más apegados al ideal normativo, sin que esto sea del todo asequible; sin embargo, permite la búsqueda constante y promueve el desarrollo de las dimensiones de la ciudadanía.

La gobernanza se entiende como motor para el desarrollo de la democracia en términos normativos y teóricos. En lo positivo, no se puede asegurar que un diseño institucional favorable proporcione como resultado mayores niveles de democracia o lo que se conoce como gobernanza democrática, pero puede facilitar a los ciudadanos acercarse a ella, dependiendo del desarrollo de las dimensiones y la capacidad del ciudadano para ejercerlas. Es importante destacar que esta parte puede ser considerada como un espacio de oportunidad para el desarrollo de habilidades, tanto para los agentes gubernamentales como los sociales y de mercado. Al propiciar espacios de intercambio entre actores diversos con capacidades diferenciadas que intercambian experiencias, los procesos de enseñanza aprendizaje pueden ser una constante en estos espacios hasta de forma involuntaria.

En tanto al ejercicio del poder, las herramientas para su ejercicio, tanto en lo individual como en lo colectivo, dependen de las dimensiones de la ciudadanía y su desarrollo, que como se mencionó anteriormente, son diferenciadas y dependen de los contextos. Respecto a los diseños favorables que produce la gobernanza, en términos normativos, se cimienta en el supuesto de ofertar espacios de deliberación, otorgando capacidad de veto sobre las decisiones públicas, otorga elementos a los ciudadanos al incluir la rendición de cuentas como uno

de sus elementos centrales. Si su desarrollo es más o menos efectivo dentro del ejercicio, la posibilidad de incrementar el desarrollo de la democracia, tanto deliberativa como representativa, se incrementan, esto no forzosamente asegura este comportamiento a futuro, pues requiere de la institucionalización y apropiación de los espacios que pueden ser pasajeros dados los constantes cambios de diseño y ofertas derivados de los cambios de gobierno sobre todo a nivel local.

La democracia se debate con sus valores centrales, es decir, la igualdad, equidad y justicia, al observarse a través de ellos. Estos valores se convierten en sus más rudos juzgadores que han sido atribuidas a las características propias de los humanos y nuestra tendencia hacia el individualismo como elemento antagónico a los valores como la solidaridad y la subsidiariedad que son la base para el desarrollo de las dimensiones de ciudadanía de forma colectiva. Al final, el dilema sigue ahí, en nuestros comportamientos colectivos. En tanto a la libertad ligado a esta idea se ejerce más desde su lado negativo, la que no muestra límites, ya que la parte positiva implica límites que nacen de los pactos en las sociedades políticas, pero dichos límites son una barrera para el desarrollo de ambiciones y objetivos individuales.

Por ello, el tema de igualdad se torna complejo, si bien, se habla de igualdad mínima, o igualdad ante la norma, o igualdad sustantiva, hasta ahora no es fácil definir cuáles son esos umbrales para hacerla funcional. Mucho menos si pensamos que esta igualdad pretende desarrollarse bajo esquemas institucionales que igualan a los individuos bajo la categoría de ciudadano, pero este esquema no es capaz de administrar de forma eficiente las brechas de desigualdad en las sociedades políticas, de ahí las crisis ligadas a esquemas representativos y deliberativos de democracia. Entre equidad y justicia los argumentos son similares, no se logra administrar la desigualdad porque los esquemas de equidad fallan. No hemos encontrado la parte justa de que le toca a cada uno, cuál es el método o procedimiento infalible para calcular y otorgar dicha equidad. La falta de estas tecnologías sociales permite el nacimiento de esquemas de injusticia en los aspectos: jurídico, social, económico, político y cultural.

Sin embargo, el ideal de democracia ha logrado encumbrar dichos valores como ampliamente deseables, como una aspiración de las metas humanas que combaten contra las aspiraciones individuales. Este esquema permite a las sociedades políticas administrar sus desigualdades, matizarlas y trabajarlas. De

cierta forma ha mantenido la esperanza de lograr romper y alcanzar mejores estadios de vida con una asignación de recursos más justa que permita la funcionalidad del sistema de organización humana más equitativo e igualitario, por lo menos, teóricamente. Es decir, resalta los valores de la libertad, y es precisamente este valor el que ha logrado mantener a la democracia como un sistema de organización de las sociedades políticas, más o menos efectivo, ya que permite y exalta el centro del individuo y el valor de la libertad como eje de las normas que le rigen, aunque en la propia idea de la libertad se encuentra el límite de permisividad.

Finalmente, en tanto a la democracia, es importante recordar que no es un proceso acabado. Más bien, es un proceso constante de altibajos en el espacio y en el tiempo. Este pasaje demuestra el proceso en devenir respecto a la maduración de la democracia. Al demostrar que no existen monopolios de la verdad, que las preferencias son cambiantes, la mejor forma de dirimir las es a través de los acuerdos políticos, del uso de la ciudadanía como herramienta y de la gobernanza como instrumentos pueden constituir la clave para ese fin.

### Referencias

- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad Proyecto México: México.
- Arellano, D., Sánchez, J. y Retana, B. (2014). ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. En *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1 (2), 117-137.
- Arendt, H. (2003). *La condición humana*. Buenos Aires: Paidós.
- Bardhan, P. (2005). Democracia local y gobernanza. En *Instituciones y Desarrollo*, 1 (16). <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/doc/escenarios/25-9.pdf>
- Bassols, M. (2011). Gobernanza: Una mirada desde el poder. En Bassols, M. y Mendoza C. [Coordinadores]. *Gobernanza Teoría y prácticas colectivas*. México: Anthropos UAM.
- Bevir, M. (2013). *A Theory of Governance*. Berkeley: University of California. <https://escholarship.org/uc/item/2qs2w3rb>
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Colomer, J. y Negretto, G. (2002). La Gobernanza de la Democracia Presidencial. [www.bibliojuridica.org/libros/1/346/8.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/1/346/8.pdf)
- Cohen, J. y Arato, A. (1993). Pluralismo y participación: reconstrucción del concepto de sociedad civil. En *La Cultura suplemento de El Nacional*.

- Cabrero, E. (1999). *Gerencia Pública Municipal. Conceptos Básicos y estudios de caso*. México: Porrúa, CIDE.
- Crescimbeni, C. (2015) Educación y ciudadanía en el siglo XXI. En *SAAP*, 9, (2), 267-291.
- Davies, J. (2011). Repensando las redes: gobernanza como hegemonía. En Bassols, M. y Mendoza [Coordinadores]. *Gobernanza Teoría y prácticas colectivas*. México: Anthropos UAM.
- Foucault, M. (1993). *Microfísica del poder*. Madrid: Ediciones La Piqueta.
- Font, J. (2010). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales una visión panorámica. En Manuel Canto [Coordinador]. *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Siglo XXI.
- Hevia, F. y Isunza, E. (2010). La perspectiva de la interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México. En Alberto J. Olvera [Coordinador]. *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantistas de derechos y de participación ciudadana en México*. México: La Casa Chata/CIESAS/Universidad Veracruzana.
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural*. Barcelona, Paidós.
- Mouffe, C. (1999). *El retorno de lo político*. Buenos Aires, Paidós.
- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. En *revista Nueva Sociedad*, (128), Caracas.
- Otfried H. (2007). *Tres dimensiones de ciudadanía*. Entrevistado por Elisabeth Schwabe.
- Peters, B. (2005). Gobernanza y Burocracia Pública: ¿Nuevas Formas de Democracia o Nuevas Formas de Control? En *Foro Internacional*, 45, (4).
- \_\_\_\_\_ (2011). Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles, en: Pardo, M. [Compiladora]. *De la administración pública a la Gobernanza*. México: El Colegio de México.
- Ramírez, M. (1995). Las dimensiones de la ciudadanía Implicaciones teóricas y puesta en práctica *Espiral*, 1, (2), 89-111.
- \_\_\_\_\_ (2012). Dimensiones constitutivas y ejes estructurales de la ciudadanía. *Estudios Políticos*, 9(26), 11-36 <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426439547001>
- Rhodes, R. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. En *Organization Studies*, 28 (8), 1243-1264.
- Rivero, Á. (2006). ¿Del gobierno local a la gobernación municipal? La participación y la deliberación democráticas en perspectiva histórica. En D. Selee, A. Santín [Coordinadores]. *Democracia y Ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*. Estados Unidos: Ágora.
- Touraine, A. (1996). *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*. México/Buenos Aires: FCE.

- Valencia, O. (2020). *Gobernanza, transparencia y rendición de cuentas: un análisis de programas*. México: INAP.
- \_\_\_\_\_(2021). El debate de la gobernanza: entre el contenido normativo y la evidencia empírica. En Chávez, C. [Coordinador]. *Gobernanza Rural*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *En Perfiles Latinoamericanos*, 19 (38), 39-64.



## EL DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS CIUDADANAS. UN RETO PARA EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL EN COLOMBIA Y MÉXICO

### DEVELOPMENT OF CITIZEN COMPETENCES. A CHALLENGE FOR THE STATE AND CIVIL SOCIETY IN COLOMBIA AND MEXICO

Yeimy Katherine Palomino Parada  
José Javier Niño Martínez

#### **Resumen:**

El texto expone los alcances de las competencias ciudadanas como elemento clave para la transformación de conflictos por medios no violentos, fortaleciendo a las instituciones democráticas por medio de la ampliación de los derechos ciudadanos. Se realiza una revisión teórica de la ciudadanía y de la cultura de paz para analizar los entornos actuales en Colombia y México a través de las condiciones de post-conflicto y de transición política en que se encuentran ambos países.

*Palabras clave:* Competencias ciudadanas, ciudadanía, violencia.

#### **Abstract:**

The text exposes the scope of citizen competencies as a key element for the transformation of conflicts through non-violent means, strengthening democratic institutions through the expansion of citizen rights. A theoretical review of citizenship and the culture of peace is carried out to analyze the current environments in Colombia and Mexico through the post-conflict and political transition conditions in which both countries find themselves.

*Keywords:* Citizen competences, citizenship, violence.

## **Introducción**

La construcción de una ciudadanía democrática es uno de los principales retos para las sociedades latinoamericanas, sobre todo si tomamos en consideración que algunas de ellas provienen de pasados en los que el autoritarismo hizo encallar a la población en episodios de profunda violencia, caracterizados por el autoritarismo estatal o por el ascenso de organizaciones paralelas capaces de controlar instituciones políticas y por lo tanto de ejercer autoridad con legitimidad dudosa, entre las que podemos identificar al crimen organizado o grupos de poder fácticos ajenos a la función del Estado democrático. Esto ha derivado en las experiencias de los regímenes burocráticos autoritarios (O'Donnell, Schmitter, 1988) y las incipientes democracias con diferentes condiciones de violencia e incluso guerras civiles (México, Colombia, Guatemala, Nicaragua, etc.).

Por otro lado, en la actualidad la violencia social es un signo de alarma para el ejercicio de los derechos en la ciudadanía democrática, incluso se puede afirmar que el incremento de la inseguridad como resultado de la violencia pone en riesgo el futuro de las instituciones políticas en los casos abordados en el presente documento. En este texto se presenta un análisis de las competencias ciudadanas a través de su relación con la resolución de conflictos, por lo que se exponen tres ámbitos relevantes (Convivencia y paz, Participación democrática y Pluralidad e identidad) que tienen que ver con los desafíos que implica el ejercicio ciudadano desde dichas competencias. Para este fin, se incorpora la descripción de la situación política y social en Colombia y México, estableciendo sus problemáticas a través del contraste del ejercicio ciudadano de cada país; lo anterior con el objetivo de evidenciar las principales características de los entornos donde están interviniendo las organizaciones.

## **Los elementos de la ciudadanía para la paz**

El objeto definir a la ciudadanía para la paz nos remite a los trabajos de Reinhard Bendix (1974) y T. H. Marshall (2005) como antecedentes fundamentales, ya que ambos comparten el objeto de analizar la construcción de la idea de ciudadanía moderna a través de un proceso de cambio social en el marco de la industrialización. Ambos autores pretenden explicar la forma en que se ha desarrollado históricamente un proceso de cambio constante de las relaciones de autoridad y en consecuencia una reconfiguración del orden político, pasando

El desarrollo de las competencias ciudadanas. Un reto para el Estado y la sociedad

del control político basado en la creencia espiritual y la herencia, para transitar por el control sobre la tierra hasta el ejercicio de la autoridad política.

De esta manera el proceso de transformación de la sociedad europea se basó en un proceso de secularización de las creencias y una confrontación con las ideas patrimonialistas de la época. Según Bendix (1974) en el siglo XVIII el predominio de las relaciones individualistas de autoridad es resultado de una ideología paternalista basada en la responsabilidad de los ricos, misma que ofrecía tres explicaciones sobre al problema de la pobreza: en primer lugar asumía que la pobreza se fundaba en los perniciosos pobres, mismos que por su escasa responsabilidad y pocos deseos de abandonar su situación precaria eran responsables de su situación; en segundo lugar se planteaba que el hambre era el principal motivo que obligaba a las personas pobres a trabajar y finalmente en tercer lugar se exponía que existía una relación entre pobreza y población asumiendo el supuesto de Malthus respecto a la escasez de alimentos en función del crecimiento poblacional, hay que recordar que estas tendencias repercutirían en el crecimiento desmesurado de la población en las urbes y tendría como efecto la carencia de alimentos suficientes para satisfacer las necesidades de la población, generando hambruna para la sociedad en su conjunto.

Para Bendix (1974) los derechos pueden ser ganados por dos vías: una generada por procesos revolucionarios y otra por la integración de la clase trabajadora a los beneficios de los derechos, hecho que puede ser asumido como la autorización desde las elites hacia los menos favorecidos para gozar de un nivel de bienestar del que habían estado excluidos. Es aquí donde se puede recuperar la posición de Marshall respecto al proceso histórico de construcción de la ciudadanía en el Estado Nacional moderno, el cual se deriva de las siguientes interrogantes:

- ¿Es cierto que la igualdad básica, cuando está enriquecida en sustancia y corporizada en los derechos formales de la ciudadanía, es consistente con las desigualdades de la clase social?
- ¿Es cierto que la igualdad básica puede crearse y preservarse sin invadir la libertad del mercado competitivo?
- ¿Cuál es el efecto del desplazamiento de los deberes a los derechos?  
¿Es esta una característica inevitable e irreversible de la ciudadanía moderna?

## Políticas públicas aplicadas a ámbitos locales

- ¿Hay límites que el moderno impulso a la igualdad social no puede superar?

A fin de responder a estos cuestionamientos Marshall (2005) establece históricamente el desarrollo de la ciudadanía en tres momentos:

- Civil: a través de derechos sobre la libertad individual, la palabra, el pensamiento, la fe, la propiedad, los contratos válidos y la justicia; la institución que los representa son los tribunales (siglo XVIII)
- Político: la participación en el ejercicio del poder político (sus instituciones son el parlamento, los gobiernos locales y se presenta durante el siglo XIX)
- Social: bienestar económico y seguridad, sus instituciones son el sistema educacional y los servicios sociales (siglo XX).

Previamente, estos tres elementos estaban entrelazados, sin demarcación que los diferenciara unos de otros y sin derechos ni deberes definidos hasta el siglo XII, con el establecimiento de la justicia real con poder efectivo, que defendía los derechos civiles del individuo sobre la base no de la costumbre local, sino sobre el derecho consuetudinario de la tierra. De este modo, el concepto de ciudadanía, evidenció un proceso ambivalente de fusión (geográfica-nación) y separación (funcional) con la consecuencia del alejamiento de las instituciones sociales, políticas y legales.

Durante el siglo XVI la sustitución del trabajo servil por el trabajo libre representó el triunfo del derecho consuetudinario sobre el derecho estatutario y en consecuencia al pasar la libertad a ser una construcción universal, la ciudadanía transitó de institución local a nacional. Por lo tanto, considerando que la fuente original de la ciudadanía era la membresía de las comunidades locales y las asociaciones funcionales, Marshall ejemplifica que ésta se vio sustituida por la ley de pobres en Inglaterra, misma que se orientaba hacia el mantenimiento del orden y que manifestaba una separación entre derechos sociales y la ciudadanía, ya que ofrecía alivio solo a los que cesaban de ser ciudadanos por incapacidad económica o productiva.

El desarrollo de las competencias ciudadanas. Un reto para el Estado y la sociedad

En el desarrollo del proceso histórico de la formación de la idea de ciudadanía la educación se convirtió en un derecho a través del que se podía modelar al adulto futuro ya que solo por este medio se garantiza la libertad civil como prerrequisito de la ciudadanía. Esto coincide con el señalamiento de Bendix (1974) que considera a la educación básica como el derecho social fundamental debido a dos factores centrales, en primer lugar porque es brindado por el Estado y tiene una naturaleza de obligatoriedad producto del proceso de secularización en occidente. La educación entonces se constituye en un elemento central junto al derecho a la organización y la asociación (derechos civiles) y el sufragio y voto secreto (derechos políticos). Por lo tanto para Bendix la constitución del Estado nacional moderno se fundamenta en la adquisición de los derechos de ciudadanía, los cuales a su vez son un signo de igualdad nacional.

Por otro lado, considerando que el instrumento de ejercicio de autoridad del Estado lo constituye su estructura burocrática, Bendix (1974) resalta el hecho de que la modernización del Estado Nacional se consolida por medio de la ruptura del vínculo entre autoridad gubernamental y los privilegios hereditarios, lo cual significa la separación radical de la estructura social y el ejercicio de funciones jurídico-administrativas a las que se refiere el gobierno.

En este sentido, la autoridad del Estado moderno se caracteriza por ser transitoria, definida por regulaciones legales y administrativas, en donde se constituye un principio de racionalidad formal entendido como un principio de equidad en la distribución del poder, donde el privilegio no define la acción del Estado, sino que predomina la meritocracia en el funcionamiento de la burocracia estatal. Hace aproximadamente cien años al sociólogo alemán Max Weber hizo referencia a la expresión modernizadora de la racionalidad expuesta en el orden burocrático, con especial énfasis en los méritos de la profesionalización y el saber especializado como los medios adecuados de la escala administrativa, por lo que la racionalización burocrática se constituye en la más importante expresión de la modernidad (Weber, 2002).

Como se puede observar, tanto en Bendix como en Marshall el papel del Estado resulta fundamental para articular de forma racional el ejercicio de la ciudadanía como expresión de los derechos. Sin embargo también es cierto que reducir el ámbito de la ciudadanía al ámbito del Estado se convierte en una barrera que limita las posibilidades analíticas del fenómeno ya que existen esferas

de interlocución de los ciudadanos como los sindicatos de trabajadores, los partidos políticos o las asociaciones civiles, en donde los derechos se ejercen y se entretienen para generar o incluso impedir cambios sociales.

Aunado a lo anterior, para Elizabeth Jelin (1996) la ciudadanía significa formar parte de una comunidad, al menos en tres vertientes: la política, la cultural y la económica. En el primer caso coincide con Marshall al referirse al entorno político como espacio de interlocución de los integrantes. En el segundo se hace referencia a la formación de una identidad específica, que va desde la adscripción de una comunidad hasta el mantenimiento de tradiciones a lo largo del tiempo. En tercer lugar los ciudadanos adquieren obligaciones fiscales o de cooperación con los fines de la comunidad.

Es importante reconocer que Jelin incorpora al análisis de la ciudadanía el factor de las desigualdades desde una perspectiva estructural, que suele encontrarse centrada en el estudio de las clases sociales, asumiendo que los derechos están condicionados a la situación específica en que los grupos sociales se desarrollan. El proceso de construcción histórica de las condiciones de desigualdad implica la formación de estructuras que suelen prevalecer a través del tiempo, un ejemplo son los efectos de largo plazo que ha generado el colonialismo europeo en América Latina, África y Asia, lo cual no solo se observa en la situación económica de estas regiones, sino también en la desigualdad etno-clasista que subyace como elemento condicionante de las oportunidades de desarrollo.

### **La ciudadanía para la Paz**

La formación ciudadana en términos de paz no se orienta a la negación del conflicto social, por lo tanto no solo busca promover términos como la paz, solidaridad, concordia o empatía, sino que se acompaña de otros valores de naturaleza política como la participación, civismo, diferencia, igualdad de derechos políticos, etc. A nivel internacional la Cultura de Paz se ha impulsado desde organismos internacionales como la UNESCO, con el objeto de promover la resolución de conflictos a través de mecanismos no violentos como son el diálogo, la responsabilidad y la negociación, tal como se puede ver en la "Recomendación sobre la Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz Internacionales y la Educación relativa a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales" (UNESCO, 1974).

El desarrollo de las competencias ciudadanas. Un reto para el Estado y la sociedad

El objeto de esta recomendación es promover un instrumental que se acople a los intereses de los individuos o grupos, reconociendo la legitimidad de los interlocutores y adversarios, para lo cual se recurre a la difusión y apropiación de un sistema de valores y de intereses comunes tutelados por medio de derechos (esencialmente los derechos humanos) que permitan las prácticas interpersonales adecuadas para la negociación en beneficios compartidos.

En pocas palabras el enfoque de cultura de paz plantea la idea de establecer relaciones sanas de diálogo, respeto y valores entre los seres humanos, por lo que la formación ciudadana con un enfoque de cultura de paz implica que el ciudadano sea capaz de identificar sus derechos pero al mismo tiempo reconozca como legítimos los derechos de los demás (comunidad civil y política), además se promueven valores y actitudes basados en la democracia y la igualdad.

El componente democrático se relaciona con un sistema de participación en el espacio público, ya que este medio es el entorno adecuado para el desarrollo y expansión de los derechos ciudadanos. Por otro lado, las relaciones no solo se orientan a la vinculación entre los ciudadanos y el Estado, implica también la formación de una comunidad. De esta forma se reconoce la paz como un factor que incide en el desarrollo de los procesos democráticos, respecto a los fines de los procesos políticos y retomando Bobbio se puede afirmar que “lo que esencialmente distingue a un gobierno democrático de uno no democrático es que solamente en el primero los ciudadanos se pueden deshacer de sus gobernantes sin derramamiento de sangre” (Bobbio, 1986: 31), lo cual resalta la necesidad de recurrir a técnicas de socialización de los procesos democráticos impregnados de componentes pacíficos en para la resolución de conflictos, en pocas palabras, la paz permite la normalización de las técnicas y procedimientos del método democrático.

Por otro lado, Galtung (2003) establece una perspectiva realista de la paz, reconociendo que es la condición espacial para el desarrollo no violento, superando el estigma de la idealización respecto a la idea de paz. Si asumimos que la paz implica la transformación del conflicto de manera no violenta, se brinda al concepto la expresión dinámica de la paz, por lo tanto “Paz es lo que obtenemos cuando la transformación creativa del conflicto se produce sin violencia” (Galtung, 2003: 344). Bobbio y Galtung coinciden en atribuirle a la paz una importancia relativa a los cambios tanto de los sistemas políticos como de

la condición de desarrollo de las sociedades, pero sin un enfoque determinista ya que “la paz se ve como una característica del sistema, un contexto en el cual ciertas cosas pueden ocurrir de una determinada manera” (Galtung 2003). La cultura de paz supone entonces la transformación de conflictos sin violencia, pero hay que hacer mención a las diferentes dimensiones en que se expresan las acciones violentas según Galtung:

En primer lugar la violencia directa, la cual se refiere al aspecto más evidente de la agresión orientada al daño corporal, como por ejemplo expresiones físicas (golpes, mutilaciones, privaciones de la libertad o de la vida, etc.), verbales (insultos, gritos, desacreditaciones, cancelaciones, etc.) o psicológicas (acoso, abuso, discriminación, etc.). Por otro lado, la violencia estructural (indirecta) es menos notoria a primera vista, se distingue a través del funcionamiento de la estructura social, política y económica. Esta dimensión de la violencia se arraiga en las desigualdades sociales y es una expresión de las múltiples diferencias que generan desventajas para determinados sectores sociales por medio de criterios étnicos, de género o de clase entre otros.

Finalmente, la violencia cultural refiere a los símbolos que le dan sentido a la existencia en sociedad, en donde prevalece y se comparten signos identitarios de naturaleza religiosa, lingüística e incluso estética. Estos símbolos que constituyen la identidad de una nación, una comunidad o algún otro grupo social pueden llegar a legitimar el uso de la violencia tanto de forma directa como estructural (Galtung, 2003; Calderón Concha, 2009).

### **Las competencias ciudadanas**

La idea de competencias como atributo a características adquirida en un proceso formativo se desarrolla principalmente en un contexto de conexión entre el ámbito educativo y el laboral, por esta razón incluye a determinados conocimientos, habilidades, aptitudes y valores que se expresan en comportamientos socioafectivos para el desarrollo de actividades específicas. En el presente documento se retoma esta perspectiva desde el enfoque de los Estudios para la Paz, centrando la idea de competencias en el contexto formativo de la ciudadanía con la intención de transformar los conflictos en entornos de desarrollo, sin recurrir a medios violentos. Lo anterior cobra sentido en la medida que en las sociedades actuales se ha hecho necesario diseñar alternativas pacíficas a las



formas de exclusión, conflictos y vulneración de derechos, de modo que para Chaux, E. y Ruiz, A. (2005) “las competencias ciudadanas despliegan un sentido moral y político de la acción humana” (p.51), en búsqueda de ideales como la libertad, la igualdad y la justicia social de manera pacífica, asignando especial relevancia a la acción y autodeterminación un papel predominante.

Por tanto, se hace necesario el aprendizaje de mecanismos de defensa de derechos, resolución pacífica de conflictos y en general de una cultura de paz, por tal razón, Chaux, E. y Ruiz, A. (2005) sugieren que “el desarrollo de competencias ciudadanas pretende influir en la voluntad de los individuos para que actúen bajo la idea de participar en la construcción de una sociedad verdaderamente democrática en la que todos sean considerados en razón de su dignidad humana y tengan derecho a participar en la esfera pública en condiciones de igualdad” (p.57). En ese sentido, el ejercicio ciudadano está relacionado con la búsqueda de alternativas pacíficas para intervenir en el espacio público, además de promover sociedades más justas y equitativas.

Siguiendo esta idea, el ejercicio de la ciudadanía implica una serie de retos, como el de la convivencia pacífica, así como el de la construcción colectiva de acuerdos y consensos orientados hacia el bien común y en tercer lugar la construcción de sociedad a partir de las diferencias y no a pesar de ellas (Chaux, E. y Ruiz, A. 2005 p. 57). Así mismo, los mismos autores refieren la importancia del reconocimiento del otro basándose en los postulados de Taylor (1993) con la idea del respeto recíproco y relacionándolo con las competencias ciudadanas, las cuales se basan en enfrentar los conflictos que se presentan en la vida social. Eventualmente este enfoque intelectual nos obliga a una referencia fundamental del reconocimiento de la dignidad humana, la cual se inserta en uno de los dilemas de la democracia moderna: garantizar la igualdad política de las personas, pero al mismo tiempo reconocer la legitimidad de la identidad de las minorías y el derecho a la diferencia de cada grupo en contextos multiculturales. Con el afán de atender a este dilema, la formación de competencias ciudadanas puede constituirse en una alternativa, atendiendo a la propuesta de Chaux, E. y Ruiz, A. (2005) que presentan tres ámbitos en los que se definen los estándares básicos de las competencias ciudadanas:

### **Convivencia y paz**

Para Chau, E. y Ruiz, A. (2005):

un ciudadano competente debe ser capaz de convivir con los demás de manera pacífica y constructiva. Esta convivencia no implica la armonía perfecta o la ausencia de conflictos. Esa perfección no es realista y tal vez ni siquiera deseable. En todo grupo social inevitablemente se presentan conflictos debido a que los múltiples intereses que tiene una persona o grupo, en un momento determinado, riñen frecuentemente con los intereses de los demás (p. 58).

Siguiendo este razonamiento, la convivencia pacífica, en cambio, sí implica que los conflictos que se presenten sean manejados sin violencia, favoreciendo los intereses de las personas involucradas. Cabe mencionar que, el concepto de competencias ciudadanas expuesto por Chau, E. y Ruiz, A. (2005) está explícitamente relacionado con la búsqueda de alternativas para contrarrestar la desigualdad y los conflictos en la esfera pública, por tanto, tener opciones para responder de manera pacífica ante las diferencias y restaurar la relación Estado – Sociedad, la cual también beneficia la adscripción civil, política y social; dicho esto, para los autores tener dichas herramientas pueden ayudar a reducir la distancia que hay entre los conflictos y la paz en nuestras sociedades, por lo que:

Un ciudadano orientado hacia la convivencia pacífica no reacciona violentamente ante ofensas, pero tampoco pone la otra mejilla. Utiliza mecanismos pacíficos para hacer valer sus propios derechos y los de los demás, se apoya en los acuerdos sociales y en las normas vigentes para respaldar sus cursos de acción y acude a instancias de regulación y mediación institucional cuando así lo amerite la situación (Chau, E. y Ruiz, A. 2005 p. 59).

### **Participación y responsabilidad democrática**

La responsabilidad democrática es necesaria para construir sociedades más justas y equitativas a partir de la participación en elecciones y el ejercicio del derecho al voto, sin embargo, también es necesario que la ciudadanía asuma la importancia de la toma de decisiones en la arena pública, es decir que la participación y el ejercicio ciudadano sea responsable y cuente con herramientas para tener

un ejercicio pleno, donde se involucre a las instituciones y exista un dialogo directo entre todos los involucrados; en ese sentido, Chaux, E. y Ruiz, A. (2005) definen que “Una sociedad que quiere ser realmente democrática requiere de la participación activa y crítica de todos sus miembros. Esto implica que todos los ciudadanos deben poder estar involucrados en la construcción de acuerdos y en la toma de decisiones en todos los niveles” (p. 60). Lo cual hace indispensable la búsqueda de acuerdos deliberados. En ese punto de vista, los autores definen que para que “la democracia sea vivida de manera plena, estos procesos deben ocurrir en todos los espacios locales de la vida en sociedad, como el barrio o la vereda, las empresas, las instituciones escolares e inclusive las familias” (Chaux, E. & Ruiz, A., 2005, p. 60). Es importante mencionar que en los estándares básicos de las competencias ciudadanas los autores afirman como las problemáticas sociales (violencia, corrupción, autoritarismo) influyen en la ciudadanía en la manera como se toman las decisiones, además, concuerdan al reafirmar que los procesos de formación en competencias ciudadanas es una alternativa para la democrática participativa, la resolución de conflictos y en general, una herramienta para la transformación de sociedades para que sean más justas y equitativas.

### **Pluralidad, identidad y valoración de las diferencias**

Respecto a la definición de competencias ciudadanas los autores Chaux, E. y Ruiz, A. (2005) refieren que la importancia de la pluralidad y la multiculturalidad son preceptos útiles en distintas sociedades, pues como ya se ha expuesto, es importante involucrar valores al servicio de la pluralidad, la identidad y el reconocimiento de las diferencias como elementos principales en la transformación de la ciudadanía por medios pacíficos. En definitiva, para Chaux, E. y Ruiz, A. (2005):

Establecer relaciones constructivas entre personas o grupos con diferencias de cualquier tipo, pero sobre todo con intereses distintos requiere de habilidades sociales particulares tales como la capacidad para comprender puntos de vista ajenos a los propios, o la capacidad para comunicarse eficazmente a pesar de manejar lenguajes muy distintos... El desarrollo de competencias ciudadanas en pluralidad, identidad y valoración de las diferencias busca promover en la escuela y en

la sociedad en general el respeto y reconocimiento de las diferencias y evitar cualquier tipo de discriminación (p. 63).

Finalmente, a través de las competencias ciudadanas se busca entender que parte de las alternativas para solucionar conflictos están relacionadas con la promoción de herramientas para que los ciudadanos desarrollen valores como el respeto, el reconocimiento del otro como sujeto de derechos y la capacidad de convivir en comunidad de manera pacífica, por tanto:

Para lograr acercarnos a la idea de una inclusión real requerimos de habilidades para romper, de maneras pacíficas pero efectivas, los prejuicios, estereotipos y discriminaciones que aplicamos a los otros y de los cuales nosotros mismos muchas veces somos víctimas ... desarrollar competencias ciudadanas es brindar herramientas para frenar maltratos, discriminaciones y violaciones de los derechos humanos, inclusive si esos maltratos hacen parte de las prácticas aceptadas como normales por un grupo social o cultural específico (Chaux, E. y Ruiz, A. 2005, pp. 63 - 64).

### **Canales de acción de la Sociedad Civil en la transición hacia el Postconflicto**

En Colombia el conflicto armado interno, el narcotráfico y la violencia política han causado tensiones que dificultan la construcción de condiciones sociales justas para todos a través de la vía política (Chaux, E. y Ruiz, A. 2005). La larga historia de conflictos sociales, políticos y económicos desde hace más de sesenta años se ha manifestado por medio de la lucha armada, el narcotráfico y la violencia política, mismos que han generado que gran parte de la población se vea afectada por la violencia, dejando entre los años de 1958 y el 2020 más de 265,

El desarrollo de las competencias ciudadanas. Un reto para el Estado y la sociedad

505 víctimas de hechos violentos a causa de la guerra<sup>1</sup> y otras 4.513 víctimas desde la firma del Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC - EP<sup>2</sup>.

El informe del grupo de Memoria Histórica (GMH) ha reafirmado que la población civil se ha visto afectada por los enfrentamientos armados en la medida que “de manera progresiva, especialmente desde mediados de la década de los noventa, la población inerte fue predominantemente vinculada a los proyectos armados no por la vía del consentimiento o la adhesión social, sino por la de la coerción o la victimización” (GMH, 2013, p.15). Esta situación pone en tela de juicio las políticas del gobierno nacional, ya que favorecen las acciones de las fuerzas armadas y la vinculación de la población civil en actos violentos, como es el caso de la política de defensa y seguridad democrática<sup>3</sup> durante el gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez 2002-2010; al respecto Cárdenas. E., y Villa. E. (2013) <sup>4</sup> refieren que “dicha política permitió que militares adquirieran incentivos monetarios, permisos, ascensos y/o capacitaciones en el extranjero con la idea de “prevaler el orden jurídico” a partir del uso de la fuerza militar y

---

<sup>1</sup> La modalidad que más víctimas deja hasta ahora es el asesinato selectivo, con 179.551 personas muertas. Esto corresponde al 42,94% de los actos de violencia cometidos en el conflicto colombiano. En segundo lugar, está la desaparición forzada con 67.850 hechos de violencia, el 19,2% del total. Esta modalidad deja 80.599 víctimas, de las cuales, 8.248 aparecieron muertas y 1.793 vivas. Los datos indican que de 58.951 víctimas no se tiene información adicional a su desaparición y que 11.607 siguen desaparecidas, pero con indicios de su paradero. Después están las acciones bélicas (10,23 % de los casos) y los secuestros (8,72%), el daño a bienes civiles (5,9%), el reclutamiento de menores (4,7%), la violencia sexual (4,3%), las minas antipersonales (2,6%), las masacres (1,2%) y el ataque a poblaciones y los atentados terroristas (0,1% cada uno) (Carraza Jiménez, D. C., 2020, párrafos. 3 - 6).

<sup>2</sup> Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC -EP)

<sup>3</sup> La política de Defensa y seguridad democracia tenía como objetivo general reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés común (Ministerio de Defensa, 2003, p.12).

<sup>4</sup> En Colombia se conocieron los casos de civiles (en su mayoría jóvenes de escasos recursos) que fueron presentados como guerrilleros y muertos en combates que nunca ocurrieron a manos del ejército Nacional, y se les atribuyó el termino de “Falsos positivos o ejecuciones extrajudiciales”.

desestabilizar a los grupos guerrilleros en combates, como no había control institucional por parte de Estado, la situación permitió que integrantes de las fuerzas militares accedieran a asesinar civiles inocentes en ofensivas que nunca ocurrieron<sup>12</sup> para lograr obtener dichos incentivos, dejando como resultado al menos 6.402 civiles abatidos (pp. 65-66).

De acuerdo al informe del Centro Nacional de Memoria Histórica - CNMH (2015) la lucha armada y la violencia política además de dejar miles de víctimas fatales, ha causado que casi seis millones y medio de colombianos se hayan visto forzados a desplazarse de sus lugares de origen; estas víctimas “han encontrado una política pública insuficiente, y en muchas ocasiones inexistente” (p. 25), en la medida que “desde una perspectiva nacional, el desplazamiento forzado ha resultado funcional a intereses rentistas que se han beneficiado de modelos de desarrollo que han ignorado los efectos de la guerra, y que al hacerlo, han tenido un efecto excluyente, inequitativo, concentrador y discriminatorio” (p. 28). De igual manera, la “predominante vinculación” de la sociedad civil en el conflicto ha profundizado las desigualdades sociales y la sistemática vulneración de derechos humanos y políticos, lo que ha traído como consecuencia, que la respuesta a la población civil víctima de estas violencias se establezca en su mayoría a la atención humanitaria que si bien reacciona ante las necesidades básicas, no logra aportar a una transformación de una ciudadanía dispuesta a exigir sus derechos y cuestionar la hegemonía política; el Comité Internacional de la Cruz Roja - CICR (2010) coincide en afirmar que “en términos de acceso a servicios básicos tales como: la atención médica, la educación, el agua y saneamiento, sobre todo en áreas remotas. El acceso a estos servicios es aún más complicado por las consecuencias de la crisis económica y la baja inversión estatal” (párrafo. 4), lo que hace cuestionarnos en la capacidad del Estado para responder ante las demandas de la población civil en estos casos.

Conjuntamente Saad-Diniz, E., y Boudoux Salgado, A, B. (2018) refieren que producto de esta “vinculación”, especialmente los jóvenes han hecho uso de la violencia como recurso para “combatir” los tratos excluyentes, inequitativos y discriminatorios, en la medida que:

la diseminación de la violencia es la combinación entre empobrecimiento (asociado principalmente al sentimiento de revuelta frente a

condición de vulnerabilidad) y desigualdad, potencializado por la segregación social de las parcelas desfavorecidas. Se observa el fortalecimiento de una estrategia, especialmente entre los jóvenes, de utilización de la violencia como recurso para combatir su invisibilidad (p.57).

Así mismo, Villa Holguín, E., e Insuasty Rodríguez, A. (2014) refieren que “al colocarse en la situación de los sujetos concretos que padecen la guerra y sus voces de subalternidad, se adquiere conciencia que, en las condiciones bélicas, las comunidades tímidamente pueden organizarse, pronunciar su voz y participar de la vida política, retomando el propio proyecto de vida y de comunidad” (p. 431). En ese contexto, las luchas armadas y la violencia política no solo han generado desigualdad y vulneración de derechos humanos y políticos, sino también han provocado que las maneras de pensar y de actuar estén condicionadas por la utilización de la violencia, la ausencia de participación política y el desconocimiento de las personas para pronunciarse ante las injusticias.

Si bien vivir en un país como Colombia significa estar condicionado por la desigualdad social y la sistemática vulneración de derechos humanos a causa del conflicto armado interno, la violencia política y el narcotráfico, también se reconoce el papel que ha jugado la sociedad colombiana y diferentes organizaciones para promover la exigencia de derechos sociales, humanos y políticos; sin embargo, es cuestionable la capacidad que ha tenido el Estado Colombiano para participar en las decisiones y conductas de los ciudadanos y es que resulta discutible si los procesos de educación para la paz que se han implementado están contribuyendo en la construcción de ciudadanos políticamente activos y críticos ante el establecimiento de acuerdos para vivir en una sociedad incluyente sin discriminación de clase social, sexo/género y etnicidad, además si en los casos que se han visto afectados por la violencia, los individuos han adquirido las habilidades necesarias para resolver pacíficamente los conflictos y las capacidades para comprender los asuntos públicos.

En esa medida, diferentes organizaciones civiles se han organizado con las comunidades más afectadas del país para promover acciones que incentiven una cultura de paz, las cuales se manifiestan en el interés de la sociedad civil para buscar una ciudadanía integral y que a partir de sus diferentes acciones han logrado reflejar la importancia de que se realicen procesos formativos que contribuyan a construir en sociedad desde la convivencia y la no violencia.

Es menester resaltar que en el caso colombiano, han existido procesos políticos que han minado el desarrollo democrático, con resultados negativos como el abstencionismo electoral, la apatía política, el surgimiento de nacionalismos, la corrupción, el clientelismo, el aumento de la miseria y la desigualdad etc., sumado a esto, las carencias económicas, políticas, culturales y sociales han limitado durante años una ciudadanía activa e integral, por lo que la formación en competencias ciudadanas en Colombia, surge como una propuesta en la cual a los jóvenes no se les exige únicamente ser competentes en lo académico, laboral y profesional, sino que también se les forma para que entiendan que las decisiones políticas, afectan a su propio contexto y que además tengan las herramientas necesarias para resolver los conflictos que se originan debido a la cultura violenta en la que se encuentra inmerso el país.

### **Canales de acción de la sociedad civil en el proceso de formación de la transición política en México**

Es bien sabido que la violencia y cualquiera de sus tipologías es un flagelo que afecta a la mayoría de los países en el mundo, en América Latina la causa puede atribuirse a factores económicos, políticos, sociales, religiosos e incluso culturales. En el caso de México, si bien, parece que el crecimiento de organizaciones criminales asociadas al narcotráfico es la principal causa de la violencia en las últimas décadas, es relevante realizar una lectura más profunda de la problemática de las violencias e identificar cuales prevalecen y cuál es su relación con la ciudadanía, según lo mencionado anteriormente, para esto retomaremos lo mencionado por Azaola, E., (2012) quien menciona que el gran número de muertes en el contexto de la guerra contra el narcotráfico iniciada como estrategia durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) se ha convertido en un obstáculo para visibilizar otras expresiones de violencia que reclaman atención, como por ejemplo la violencia cotidiana hacia el interior de las familias o en los entornos laborales o educativos.

Lo anterior nos permite hacer un primer acercamiento a la dinámica de la violencia en el país y con ello nos invita a pensarnos en como desde el núcleo familiar surge el uso de la fuerza como pauta de crianza de muchos hogares mexicanos, en donde el diálogo y la solución pacífica de conflictos no representa al grueso de la población, por otra parte, en lo que respecta a la violencia



estructural ejercida desde las instituciones gubernamentales, debemos destacar lo sucedido con el Partido Revolucionario Institucional, fundado en 1929 como Partido Nacional Revolucionario, y a quien se considera gran responsable de la ola de violencia ejercida hacia las disidencias políticas y organizaciones subversivas y rurales creadas en distintas regiones de México principalmente durante el siglo XX, frente a esto la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México (2021) menciona que:

La razón de fondo de la represión política en México fue el empeño por sostener la hegemonía del partido de Estado, el PRI, y evitar toda competencia o riesgo de democracia. En este sentido, llama la atención que la FEMOSPP identificó algunos datos dispersos sobre las escuelas de contrainsurgencia estadounidenses que entrenaron a cuadros de las fuerzas armadas y policías de México, pero ignoró la asociación generada con instituciones norteamericanas como la CIA o el FBI (p.14).

Este escenario en el que el PRI sostuvo su hegemonía política por más de 70 años, implicó grandes episodios de represión contra ideas consideradas antisistémicas y la violación sistemática de derechos, así como, la segregación social frente a ideologías contrarias a la predominante durante la mayor parte del siglo pasado, lo cual tuvo un efecto directo en la participación ciudadana más allá de lo electoral y en donde a partir de la violencia se generó indirectamente la desmotivación en el ejercicio de la ciudadanía sobre todo en los jóvenes, desestimando sus opiniones y generando procesos de apatía política principalmente en los más vulnerables.

De igual manera, se debe entender que ciertos tipos de violencia manifestadas en el país, contienen elementos que van más allá de lo fácilmente observable, existen características de índole social, cultural y familiar que permiten que estas se propaguen y escalen en diferentes niveles de la sociedad, así como también se manifiestan de diversas formas, por consiguiente esto ha generado una ruptura en los jóvenes y su motivación para que participen de las decisiones políticas, sociales o culturales y expresen sus sentires a partir del ejercicio de la ciudadanía, frente a esto Azaola, E., (2012) señala que:

La inclusión de los jóvenes es un tema fundamental. La premisa básica, una de las más sólidas teorías del control social, es que aquellos que

cometen actos delictivos lo hacen como resultado de los débiles vínculos que mantienen con la sociedad. Esta teoría sostiene que la mayoría de las personas obedece las leyes, no por el temor a las sanciones que podrían eventualmente recibir, sino como resultado de los lazos de afecto que los unen con aquellos que resultarían lastimados por sus actos, esto es, por el daño que el delito ocasionaría a sus expectativas para el futuro. De ahí que quienes tienen un débil lazo de apego hacia los otros o perspectivas limitadas de alcanzar logros en el futuro son más propensos a vivir el momento y a cometer delitos (p. 26-27).

En este orden de ideas, cabe recalcar que la violencia política es una realidad dentro del país, muestra de ello son las cifras otorgadas en el quinto informe de violencia política en México publicado por la Unidad de Riesgos de Etelekt Consultores (2021), los cuales mencionan como principal blanco de la violencia política a los opositores de los gobiernos en donde estos desarrollaban su labor, “siendo en porcentaje un 75% de 737 casos presentados en el año 2018” (pp. 4-7), lo anterior nos permite inferir que si bien este tipo de actos puede obedecer a múltiples razones, no deja de extrañar que la oposición ideológica a los gobiernos vigentes sea un elemento en común de los candidatos y candidatas víctimas de estas agresiones, dejando entrever la situación para los distintos actores como lo pueden ser los jóvenes que manifiestan desde la exigencia de derechos y la participación ciudadana una oposición a lo establecido, dejando un panorama desalentador para el ejercicio de la ciudadanía.

Como ya hemos visto, las sociedades democráticas siempre buscan la manera de preparar a la sociedad para la participación política y la democracia, y el caso mexicano no es la excepción, diferentes autores refieren que, en la actualidad, “la visión que tienen los ciudadanos de lo que implica la democracia, la educación cívica y – precisamente – la ciudadanía es sólo la de hacer uso de su derecho al sufragio<sup>5</sup>”, refiriendo que la educación en estos temas lleva a una ciudadanía incompleta, pues no saben a cabalidad sus derechos y deberes en la

---

<sup>5</sup> De acuerdo con el Democracy Index que publica The Economist, en México la cultura política tiene una calificación de 4.38, mientras que la participación política una de 7.22 en una escala del 1 al 10. Democracy Index. Democracy in an age of anxiety”, The Economist, (2016 Como se citó en Reyes, G. & Pagola, J, R. 2016).

esfera pública. En ese sentido, en México “La mayor parte de los profusos y serios estudios de ciudadanía originado en épocas recientes han estado centrados en la participación política del ciudadano, en sus preferencias electorales, en el sufragio, y han dejado de lado su involucramiento en los asuntos públicos cotidianos” (Reyes, G., y Pagola J, 2018, p. 62).

Sin embargo, no se puede desmeritar el papel que ha tenido la sociedad civil en el reclamo de reivindicaciones de lo que es injusto, por lo que han significado las dinámicas de violencia, la imposición de modelos autoritarios y las alianzas políticas en el país; siguiendo a Reyes, G., y Pagola J, (2018) se concuerda con el valor que tiene el involucramiento de la sociedad civil en las decisiones políticas, pues afirman que “la importancia de la participación ciudadana para la formación de un tejido social destinado a construir ciudadanía, y no sólo a insertarse en el mercado como lo ve el neoliberalismo” (p. 63), promueve asertivamente en como percibimos el mundo social en el que estamos inmersos y se refuerce la identidad y el conocimiento de los derechos y deberes en la esfera pública, por lo tanto, desde el caso mexicano “es fundamental reconsiderar la formación ciudadana para generar los espacios cada vez más amplios de participación en esta incierta era de globalización” (p.62).

En el 2014 un equipo de investigación multidisciplinario, en colaboración con el INE, presentó el Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México, realizando un diagnóstico sobre lo que representa la ciudadanía en el país, encontrando que para los mexicanos la obediencia a las leyes y al ejercicio del voto son dos acciones que definen el perfil de ciudadano, porque se concluye que “estos datos son significativos puesto que reflejan una concepción de ciudadanía que va a contrasentido de la hipótesis de la democracia deliberativa<sup>6</sup>. Es decir, los datos ponen en duda que, en México, los individuos identifiquen la condición de ciudadanía con la participación y la organización colectiva” (Somuano y Nieto, 2014, pp. 11-12).

En ese sentido, en el contexto mexicano “la idea de ciudadanía no tiene que ver con el ejercicio de un derecho a participar o exigir resultados, sino con cumplir la ley, votar y pagar impuestos” (Somuano y Nieto, 2014, p. 71), por lo que

---

<sup>6</sup> “Habermas propuso que la “democracia deliberativa” constituía un modelo superior al de democracia electoral tradicional. Para él y otros autores, las democracias cobran vida no sólo como consecuencia del voto, sino como producto de la participación en la discusión pública de los problemas” (Somuano & Nieto, 2014, p.10).

podríamos decir que la ciudadanía para los mexicanos, en su mayoría no se refleja en la participación en la esfera pública y en oposición a lo político, pues recordemos lo que han significado para el país los modelos autoritarios del PRI o las alianzas políticas que han generado la percepción de que el involucramiento en lo político se relaciona con la corrupción, favoreciendo la desconfianza de la población.

Ante esto, en el informe País Somuano y Nieto, afirman que factores como la desconfianza hacia las autoridades y la desvinculación de los ciudadanos entre sí y hacia los partidos políticos son las causas principales de la poca participación política de la población mexicana, ya que:

Por un lado, los mexicanos no se sienten representados ni tienen confianza en los actores clave de la democracia. Por el otro, la desvinculación de los mexicanos se refleja en la bajísima pertenencia a asociaciones y porque dos tercios de ellos no disponen de ninguna relación que constituya un contacto de intermediación para acceder a la justicia, al gobierno o a recursos políticos o comunitarios (Somuano y Nieto, 2014, p. 72).

Finalmente, se considera como factor clave en el desinterés por involucrarse en temas políticos el aumento sustancial de casos de corrupción en las últimas décadas, prueba de ello es que en las elecciones de 2022 el abstencionismo supero el 50% en los 6 Estados mexicanos que se encontraban en contienda electoral<sup>7</sup>. Es relevante retomar el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) el cual coloca a México con 31 puntos en una escala de 0 a 100 en donde 0 indica corrupción elevada y 100 manifiesta la no existencia del mismo, lo anterior muestra la percepción que tienen la población mexicana frente a este flagelo y su descontento en general.

Con lo anterior podemos hacer un análisis de la manera en que esto puede llegar a afectar en alguna medida a la ciudadanía en México, ya que como es

---

<sup>7</sup> Vallejo, G. (6 de junio de 2022). Abstencionismo supera el 50% en la mayoría de los estados en elecciones 2022. *Expansión política*. <https://politica.expansion.mx/elecciones/2022/06/06/abstencionismo-supera-el-50-en-la-mayoria-de-los-estados-en-elecciones-2022>.

bien sabido el neoliberalismo es una apuesta de la globalización y se logran evidenciar las características y valores que se fomentan desde estos postulados, entendiendo que el individualismo prima sobre lo colectivo, lo cual se traduce en que la exigencia de derechos y libertades colectivas queda relegada a un segundo plano, en función de intereses meramente personales, en donde el sentido de comunidad deja de ocupar un papel importante y por ende el ámbito político pasa a un segundo plano y deja de tener valor, por lo que la ciudadanía se ve afectada negativamente, entendiendo que esta implica un rol activo en la participación de las decisiones políticas, generando en consecuencia falta de motivación por involucrarse en procesos electorales o incluso por exigir derechos.

### **Consideraciones finales**

A lo largo del presente documento se han presentado argumentos desde el enfoque de los Estudios para la Paz para resaltar la importancia de las competencias ciudadanas para la transformación de conflictos sin recurrir a medios violentos, de igual manera se ha establecido que estas competencias están ancladas a un sistema de derechos específicos que constituyen el entramado sobre el que se busca una ampliación de posibilidades de intervención y acción de los grupos sociales, por lo que la naturaleza de las competencias ciudadanas es esencialmente transformadora. De igual manera, se ha establecido que las competencias ciudadanas posibilitan que las acciones pacíficas se traduzcan en un fortalecimiento de las prácticas e instituciones democráticas ya que favorece las transiciones a través de la civilidad de los actores políticos.

También se hizo referencia al hecho de que la violencia se ha anclado en países latinoamericanos como Colombia y México, generando un círculo vicioso que incluye a diferentes formas de violencia social que van desde el núcleo familiar y entornos escolares hasta grupos criminales y guerrillas, por lo tanto, resulta indispensable construir alternativas de transformación de entornos desde una perspectiva de paz. Queda pendiente la revisión de las acciones de intervención que ha realizado el Estado tanto en Colombia como en México, poniendo especial atención al diseño de políticas de fomento a las competencias ciudadanas y sus respectivos resultados, así como las acciones desde la socie-

dad civil como actores determinantes para la construcción y mejora de condiciones de participación ciudadana en el ámbito del tema estudiado en el presente documento.

## Referencias

- Azaola, E., (2012). *La violencia de hoy, las violencias de siempre*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Bendix, R. (1974). *Estado Nacional y Ciudadanía*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Calderón, P. (2009) Teoría de conflictos de Johan Galtung. *En Revista de Paz y Conflictos*, (2), 60-81.
- Cárdenas. E., y Villa. E. (2013). La política de seguridad democrática y las ejecuciones extrajudiciales. *En Ensayos sobre política económica*, 31 (71), 64-72.
- Chaux, E. y Ruiz, A. (2005). *La formación de competencias ciudadanas*. Bogotá: Asociación Colombiana de Facultades de Educación - ASCOFADE / Ministerio de Educación Nacional.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos en México (2021). <https://www.cndh.org.mx/>.
- Comité Internacional de la Cruz Roja - CICR. (2010). Colombia: consecuencias humanitarias del conflicto armado en Colombia.
- Galtung, J. (2003). *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Bilbao: Bakeaz/Gernika Gogoratuz. <https://www.gernikagogoratuz.org/wp-content/uploads/2020/05/RG07completo-A4.pdf>
- García, P. y Miranda, L. (2016). Alcances y límites del multiculturalismo liberal desde un enfoque de género interseccional. *Convergencia Revista De Ciencias Sociales*, (72). <https://doi:10.29101/crcs.v0i72.4088>.
- Grupo de memoria histórica (GMH). (2013). ¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-yacolombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf>
- Jelin, E. y Hershberg, E. (1996). *Construir la democracia: Derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*. Caracas:Nueva Sociedad.
- Marshall, T. (2005) *.Ciudadanía y Clase social*. Buenos Aires: Losada-
- O'Donell, G. y Phillipe , S. (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.

- Reyes, O. y Pagola, J. (2018). Construcción de ciudadanía: la educación desde la infancia encaminada a la inclusión social. *Revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla*, 12, (44), 52-71.
- Saad, D. E. y Boudoux S. (2018). Violencia y victimización como costos sociales de la pobreza y de la desigualdad en Latinoamérica. *Revista de victimología*, 7, 47-76.
- Séptimo Informe de Violencia Política en México 2021. (s. f.). <https://www.ete-llpekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-j21-etellekt.html>
- Somuano, M. y Nieto, F. (2014). Ciudadanía en México ¿Ciudadanía activa? <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Ciudadania-Activa.pdf>.
- Taylor, C. (1993). *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.
- UNESCO (1974). Recomendación sobre la Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz Internacionales y la Educación relativa a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales  
[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000386924\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000386924_spa)
- Villa, E. y Insuasty, A. (2014). Conflictos sociales y coyuntura de paz en Colombia. Decadencia occidental y potencialidad del latino americanismo. *El Ágora*, 14(2), 419-435. <https://doi.org/10.21500/16578031.22>
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.





**DEMOCRACIA DIRECTA Y REVOCACIÓN DE MANDATO.  
LA DIFÍCIL MARCHA PARA EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS A  
ESCALA LOCAL**

**DIRECT DEMOCRACY AND REVOCATION OF MANDATES.  
THE DIFFICULT MARCH FOR THE RECOGNITION OF RIGHTS AT THE  
LOCAL LEVEL**

Ramiro Medrano González

**Resumen:**

La revocación de mandato es el mecanismo ciudadano para acordar si el gobernante debe concluir de manera anticipada su mandato. En 2022 México experimentó por primera vez el ejercicio de este derecho de democracia directa para el caso del presidente de la República. El resultado no fue válido dado que no superó el umbral mínimo del 40 por ciento de participación ciudadana según lo establece la Constitución. No obstante, hay un conjunto de experiencias locales en su implementación que ameritan ser analizadas por sus implicaciones y se advierte que no son exclusivas en los mecanismos participativos sino también de los procesos electorales convencionales, por ejemplo, las múltiples denuncias que fueron llevadas al órgano jurisdiccional.

Al hacer observaciones en nuestro caso de estudio (Estado de México) sostenemos como argumento central que técnica y organizacionalmente la revocación de mandato no tuvo problemas de preparación de la jornada de revocación, en cambio las dificultades estuvieron en el débil compromiso de los actores políticos con las reglas de juego, tal es el caso del partido en el gobierno (MORENA) quien lo trabajó como plebiscito confirmatorio.

*Palabras clave:* Participación ciudadana, democracia directa, revocación de mandato, innovaciones participativas, reconocimiento de derechos.

**Abstract:**

The revocation of mandate is the citizen's mechanism to agree whether the ruler should conclude his mandate early. In 2022 Mexico experienced for the first time the exercise of this right of direct democracy in the case of the President of the Republic. The result was not valid since it did not exceed the minimum threshold of citizen participation as established by the Constitution. However, there is a set of local experiences in its implementation that deserve to be analyzed for their implications and it is noted that they are not exclusive to participatory mechanisms but also to conventional electoral processes, for example, the multiple complaints that were taken to the jurisdictional body.

When making observations in our case study (State of Mexico), we maintain as a central argument that technically and organizationally the recall of the mandate did not have problems in preparing the recall day, instead the difficulties were in the weak commitment of the political actors with the rules of the game, such is the case of the party in government (MORENA) who worked on it as a confirmatory plebiscite.

*Keywords:* Citizen participation, direct democracy, revocation of mandate, participatory innovations, recognition of rights.

**Introducción<sup>1</sup>**

En la literatura politológica sobre democracia directa, donde se ubica la Revocación de Mandato (RM), podemos identificar dos grandes tradiciones: quienes valoran que dichos mecanismos son complementarios para las democracias representativas y, por lo tanto, pueden ser instrumentos deseables al ser correctores de decisiones de las autoridades (Altman, 2022; Welp y Whitehead, 2011),

---

<sup>1</sup> Este artículo es producto del proyecto de investigación “Mecanismos de democracia participativa. Viejos problemas, nuevas instituciones para el Desarrollo Sostenible en el Estado de México, 2019-2022”, clave 6514/2022CIB de la Secretaría de Investigación y Estudios Avanzados de la UAEMex postulado en la Convocatoria de Proyectos de Investigación Científica para la Consolidación de Grupos de Investigación y los Estudios Avanzados con Enfoque de Inclusión e Integridad en el Marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

en cambio, otros sostienen que hay dudas fundadas para considerar que los instrumentos de democracia directa favorecen el funcionamiento sistémico de las democracias representativas (Sartori, 1998; Lijphard, 1998; Nohlen, 2015; Manin, 1998).

Esas tradiciones se sostienen empíricamente ya que incluso antes de la primera mitad del siglo XX<sup>2</sup>, la experiencia en la región Latinoamérica fue diversa (Zovatto, 2009), hubo casos exitosos y otros cuestionables en la implementación de la RM (Kornblith, 2008; Welp y Serdült, 2014), por ejemplo, en algunos países en ciertos periodos, fue aplicada la revocación de mandato por gobiernos no democráticos (Uruguay y Venezuela), y también, los mecanismos de democracia directa han sido utilizados en algún momento por gobiernos democráticos, predominando la implementación en lo local (Uruguay, Perú y Colombia).

La RM ha operado en México como resultado de un proceso de discusión y construcción social donde los actores centrales de toma de decisiones han sido sus principales promotores; ellos construyen procesos de toma de decisiones, con frecuencia tensos, desde las instituciones formales del sistema político como los poderes del estado, sobre todo el Ejecutivo y Legislativo. Allí los partidos políticos han funcionado como correas de transmisión en la construcción a favor o en contra de las decisiones vinculantes o de las reglas del juego.

En el caso de los países latinoamericanos que lo incluyeron en la década del 90 del siglo pasado lo hicieron como parte del proceso de la llamada tercera ola de la transición a la democracia (Zovatto, 2009; Welp y Soto, 2019; Altman, 2022). Pero en México esa discusión se ha instalado casi tres décadas después ya como parte de las preocupaciones de la democracia de calidad y en específico de la promoción de la democracia directa y participativa.

En el ámbito federal, el triunfo del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) en las elecciones de la presidencia de la República en 2018 representó un esfuerzo significativo para incorporar la figura bajo la idea de que “el

---

<sup>2</sup> En 1916 a nivel nacional Uruguay introdujo dichos mecanismos de democracia directa. En México en 2012 con la reforma político electoral en materia de consulta popular y más tarde en 2019 con la reforma constitucional de revocación de mandato. Pero si la referencia es a nivel local la historia es diferente. En Yucatán (México) se introdujo en 1938 y previamente en la provincia de Córdoba (Argentina) en 1923 se introdujo la RM.

pueblo pone y el pueblo quita". Se arguye que en general la RM es un mecanismo de control ciudadano respecto de los políticos profesionales en particular de aquellos con cargos de elección popular. De allí la justificación de que más participación ciudadana con los mecanismos de democracia directa no implica atentar contra la representación política.

Un poco diferente de esa lógica de rendición de cuentas, sostiene que la revocación de mandato es una forma de canalizar legalmente las insatisfacciones ciudadanas respecto del titular del mandato.

La expectativa sería que, sí un conjunto de ciudadanos considera que el gobernante lo ha hecho muy mal, entonces tendría sentido que con diferentes mecanismos se hicieran presentes en el espacio público para activar la revocatoria y así forzar la salida del mal gobernante.

Pero aún en ese caso, también participarían y se reconocería la voz de quienes evalúan con altos grados de satisfacción el desempeño del titular del mandato popular. Socialmente, la RM operaría para cualquiera de las dos posibilidades.

Con mayorías legislativas mínimas para aprobar reformas constitucionales y crear leyes secundarias, el presidente Andrés Manuel López Obrador y la coalición legislativa encabezada por MORENA lograron la aprobación de la nueva Ley reglamentaria en 2021, definiendo la revocación de mandato como el "instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de la persona titular de la Presidencia de la República, a partir de la pérdida de la confianza" (Ley Federal de Revocación de Mandato, 2021, Artículo 5).

Con esa expectativa normativa se abren un conjunto de interrogantes que amerita analizarla ya que, como parte del proceso político, la RM también es un problema de investigación en las ciencias sociales.

La pregunta general que orienta este trabajo es la siguiente: ¿Qué saberes se pueden extraer de la revocación de mandato observando la experiencia local, en particular en una entidad federativa como el Estado de México? Para ello, exponemos nuestro argumento central: técnica y organizacionalmente la revocación de mandato no tuvo problemas para preparar la jornada de revocación,

en cambio las dificultades estuvieron en el débil compromiso de los actores políticos con las reglas de juego, tal es el caso del partido en el gobierno (MORENA) quien lo trabajó como un plebiscito confirmatorio.

Este argumento refiere que la revocación de mandato es un derecho de participación y decisión de la ciudadanía (según la definición en las reglas formales mexicanas) pero ha iniciado con una difícil marcha para el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, ya que se centró más en la actitud protagónica de los partidos políticos que de la ciudadanía.

Dado que ese mecanismo de democracia directa implica necesariamente la participación ciudadana para decidir si concluye o no anticipadamente un mandato o cargo popular, nos permite enfatizar que se trata primariamente de un derecho político ciudadano, más que una prerrogativa de los partidos políticos o de algún gobernante, de allí que sea cuestionable los usos partidistas de la RM.

Así, el objetivo general de este trabajo es analizar la revocación de mandato observando el Estado de México mediante la revisión de su dimensión organizacional y de participación ciudadana con el propósito de dar cuenta de las experiencias en el ámbito local. Este objetivo tiene, en cierto sentido, una referencia normativa.

La Constitución Política en México dice que la RM es convocado por el Instituto Nacional Electoral a petición de ciudadanía, el Instituto tiene a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación, lo cual le permitirá emitir los resultados.

Podemos advertir que esa base organizativa de la RM en México se encuentra en las experiencias acumuladas de los procesos electorales convencionales a cargo la autoridad administrativa en materia electoral (INE). Y eso a nuestro juicio genera grados de certezas sociales porque la responsabilidad no sólo recae en la rama del Servicio Profesional Electoral sino también en la ciudadanía en su condición de funcionarios de las mesas directivas de casillas, quienes reciben, cuentan e informan mediante actas de escrutinio y cómputo de los votos a favor, en contra o en abstención sobre la RM.

En la primera parte de este trabajo se presenta el marco conceptual sobre el cual nos permitirá observar la revocación de mandato como un componente de la democracia directa, facilitará diferenciarla respecto de otros mecanismos de

dicha democracia directa. En el segundo apartado se expone la estrategia metodológica para acercarnos empíricamente al caso de estudio, tal como se ha dicho el Estado de México. En el tercer apartado se exponen la RM en México respecto de sus expectativas normativas y primeras dificultades para implementarla, mientras que el apartado cuatro se exponen los resultados organizativos en dicha entidad lo que nos permitirá identificar los saberes significativos que dan sentido al argumento del presente trabajo. A continuación, se exponen las conclusiones que incluyen algunas referencias respecto de lo restrictivo de algunas reglas del juego para superar los retos de la implementación con mejores proyecciones democráticas.

### **Revocación de mandato como mecanismos de democracia directa**

Con frecuencia se afirma que la gobernanza democrática es un asunto de todos los actores significativos que participan en el sistema de la política, lo que supone que ésta es tan relevante para el funcionamiento de las sociedades que no es deseable dejarla sólo en manos de los políticos profesionales. Idealmente, las democracias requieren para su adecuado funcionamiento de mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos (Lissidini, 2011; Merkel, 2015), no solamente para la legitimación de los cargos de elección popular, sino también para lograr un mejor control y funcionamiento en los gobiernos (Merkel, 2015; Welp y Soto, 2019).

La literatura reconoce que existen diferentes modelos y tipos de democracias (Altman, 2022; Merkel, 2015). La dominante en los últimos siglos es la democracia representativa donde los ciudadanos ejercen el poder político a través de representantes electos en elecciones populares. En la práctica, las llamadas transiciones a la democracia son expectativas de construcción de democracias representativas y sólo paulatinamente se ha incorporado en los debates la viabilidad de las democracias directa y participativa.

Efectivamente desde la tradicional dicotomía entre más autoridad o más autonomía (libertad individual y colectiva) en el sistema político, la democracia directa reivindica las capacidades de la ciudadanía para orientar las decisiones en la política. Reclama más autonomía. Por ello, con la perspectiva de más y mejor participación en la política, se ha ampliado el debate para explorar la via-

bilidad de los mecanismos de democracia directa, lo que supone que las instituciones o reglas del juego en la política podrían crear incentivos para que los ciudadanos ejerzan sus derechos políticos (Kornblith, 2008; Welp y Serdült, 2014), para que los actores políticos formen identidades en la toma de decisiones y generen condiciones creíbles en la renovación de políticas participativas.

Está ampliamente documentado que los políticos y los partidos políticos, ya sea como gobierno u oposición, experimentan baja confianza en la ciudadanía, los mecanismos de participación ciudadana se perciben como una opción válida para mejorar la representación (Zovatto, 2009; Lissidini, 2011; Welp y Serdült, 2014), incrementar la participación (Welp y Soto, 2019) y mantener la estabilidad de los sistemas políticos (Merkel, 2015), destacando entre ellos: el plebiscito, el referéndum, la revocación de mandato, y la consulta popular. Aunque no hay convenciones universales, a continuación, se exponen breves referencias para argumentar por qué la revocación de mandato además de ser mecanismo de la democracia directa es también un medio para canalizar las inconformidades (también apoyos) de los ciudadanos al mandato popular.

Respecto del plebiscito se puede afirmar que es uno de los instrumentos de la democracia directa, éste es el usado con mayor frecuencia en América Latina. Un plebiscito tiene lugar cuando el poder ejecutivo somete una propuesta a la ciudadanía y el resultado tiene fuerza para traducirse en ley. El plebiscito es, ante todo, una institución (regla de juego político) (Lissidini, 2011) que permite a los ciudadanos decidir en torno a las políticas públicas o bien contenidos de reforma para cambios constitucionales o legales, ya sea apoyando o negando las iniciativas del poder Ejecutivo.

Desde esta perspectiva, los plebiscitos son reacciones o respuestas de la ciudadanía, es decir, no se activan por ellos sino reaccionan a la propuesta que viene fuera de ellos. En cambio, el referéndum es el mecanismo por el cual la ciudadanía puede decidir de manera directa mediante un voto sobre temas o leyes que han sido previamente aprobados por el poder legislativo, pudiendo ratificar o negar en las urnas, tanto a nivel nacional o local. Se podría sostener que el referéndum es un tipo de consulta o procedimiento iniciado por el poder Legislativo que se caracteriza por someter a consideración de los ciudadanos una reforma constitucional o ley (Lissidini, 2011), es decir, como parte del ciclo del proceso legislativo, teniendo como modalidades ser voluntario, o bien, funcionar como un requisito de legalidad.

La consulta popular es más difusa, sus fronteras son casi imperceptibles respecto del plebiscito y el referéndum, los cuales podrían ser considerados tipos diferenciados de consultas. Para algunos autores (Lissidini, 2011; Altman, 2005, Welp y Soto, 2019) la figura de la consulta popular resulta ser muy general, ya que dicho mecanismo engloba todas las formas de consulta al pueblo y puede hacer referencia tanto a los referendos como a los plebiscitos, además de tener como característica importante el hecho de que puede ser promovida tanto por los gobernantes como por los ciudadanos. Una definición formal es aquella que considera a la consulta popular como un tipo de Instancia legal en la que una propuesta ya sea de reforma constitucional, de ley, de rechazo de una ley vigente o de revocatoria de un mandato, promovida tanto por los ciudadanos como por el presidente o el parlamento es sometida a voto popular (Lissidini, 2011:12).

Un poco distinto en la definición, se puede considerar a la consulta popular como un mecanismo de democracia directa que hace que se convoque a la ciudadanía para que vote por aceptar o rechazar una propuesta, ya sea originada por el gobierno en turno, el Poder Legislativo o surgida desde la misma ciudadanía (Welp y Soto, 2019; Hernández, 2022).

Con mayor distinción conceptual, la revocación de mandato es un procedimiento de democracia directa que permite a las autoridades políticas correspondientes o a un número específico de ciudadanos, solicitar el voto popular para decidir si una autoridad electa debe ser removido antes del final de su mandato. No deja de ser un tipo de consulta iniciada por un sector de ciudadanos, un procedimiento legal para interrumpir el mandato del oficial en cuestión y es por iniciativa y voto popular (International IDEA, 2008; Welp y Serdült, 2014).

En el mismo sentido, de acuerdo con Zovatto (2009), la revocación de mandato consiste en la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, resultado de un proceso de consulta del mismo tipo. De los anteriores conceptos se puede identificar que la revocación de mandato es considerada un tipo de consulta mediante el cual los ciudadanos dejan sin efectos el nombramiento de un gobernante elegido a través de voto popular, antes de que culmine el periodo para el cual fue electo, y sus motivos pueden atender a que dichos funcionarios son cuestionados por algún motivo.



Considerando la tipología internacional hay dos tipos de RM, el directo y el indirecto. Es directo cuando una parte de la ciudadanía reúne firmas para activar el mecanismo, se convoca a la consulta de revocación para que la ciudadanía decida si efectivamente aplica la conclusión del mandato. En México hemos adoptado este modelo de revocación de mandato en la modalidad directa. En cambio, es indirecta cuando el Poder legislativo remueve al titular del mandato, pero a continuación se consulta a la ciudadanía para que defina si se refrenda dicha revocación (Welp y Serdült, 2014). En caso afirmativo, el resultado es válido. Notoriamente es diferente de la figura del juicio político de los sistemas presidenciales donde se remueve al gobernante del cargo por violaciones graves a la Constitución o bien de la moción de censura que aplica en los regímenes parlamentarios.

Como se podrá advertir, para dudar de los atributos democráticos de la RM, se suele recordar experiencias como en Venezuela donde el mecanismo sirvió para ampliar la legitimidad de un gobierno que se alejaba de estándares democráticos, tal como lo refiere Kornblith (2008).

Aquí introducimos lo que llamamos una distorsión de la revocación de mandato, es decir, el “plebiscito confirmatorio” el cual para nosotros se refiere a una estrategia política promovida por alguna agencia de la rama ejecutiva para manipular el proceso organizativo de la revocatoria y reducir el margen de libertad de los ciudadanos a fin de orientarles a confirmar el mandato. En otras palabras, se trata de una forma de nombrar a un proceso consultivo que se aleja de la expectativa normativa de la revocación de mandato donde la libertad individual y colectiva se ven afectadas por los intereses de los partidos políticos o bien de algún gobierno. Esta forma de nombrar nos será útil para nuestro caso de estudio.

*Revocación de mandato y reconocimiento de derechos.* Se suele afirmar que el reconocimiento de derechos es necesario, pero no suficiente pues en la lógica de su tutela son imprescindibles las instituciones que garanticen las condiciones organizacionales para su implementación ((Welp y Serdült, 2014; Zovatto, 2009). ¿Qué tipo de derecho arropa la revocación de mandato? Sin duda, el derecho a la participación ya sea individual o colectiva. Y en esa lógica coincide con la democracia directa la cual también reivindica el derecho de participación ciudadana en la intervención de los asuntos en la cosa pública.

El siglo XXI ha representado para la región de América Latina la expansión de derechos (Lissidini, 2011; Merkel, 2015), algunos de ellos, por ejemplo, las candidaturas independientes, derivan de los tratados que los países tienen firmados y que por lo tanto están obligados a tutelar en sus jurisdicciones. En el caso mexicano, la incorporación de la revocación de mandato como un derecho de la ciudadanía no ha experimentado una influencia significativa del entorno o tratados de convencionalidad. Pero tampoco quiere decir que va en detrimento o sentido contrario de los acuerdos o tratados internacionales los cuales también son vinculantes para los países involucrados.

La democracia como forma de gobierno ha cambiado de semántica a través de la historia. Muchos conceptos experimentan lo mismo. Largos periodos la democracia no incluía en sus definiciones genéricas algunos componentes participativos que reivindica la democracia directa, ahora se puede conjeturar que es posible que en el mediano plazo esa historia cambie, es decir, se incorporen en la definición de democracia los derechos de participación directa en las formas de operar decisiones vinculantes en el sistema político.

Con ello, se estaría experimentando un fuerte alineamiento entre democracia y reconocimiento de derechos ya que, se visibiliza la importancia de la dimensión operativa, esto es, transitar del reconocimiento al ejercicio pleno de los derechos. Así, la tutela del derecho es necesaria para que la participación sea efectiva, considerada como la capacidad para intervenir en la decisión de que un gobernante interrumpa su mandato o bien continúe en el cargo.

Pero ¿quién tutela el derecho de participación ciudadana en la revocación de mandato? Hasta ahora, la definición de revocación de mandato en México alude a que es un mecanismo ciudadano para interrumpir o refrendar el mandato popular y al mismo tiempo le asigna a la autoridad administrativa electoral (INE) la obligación para que tutele ese derecho a través de la preparación y organización de la jornada de revocación e indirectamente en la calificación de los resultados, la cual es atribución de la autoridad jurisdiccional en materia electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Así, dos órganos del estado mexicano, el INE y el TEPJF, son los responsables de tutelar el derecho de participación de los ciudadanos en los procesos de consulta sobre la revocación del mandato. La Constitución Política del país reco-

noce el derecho humano de participación en la RM y la Ley Federal de Revocación de Mandato operacionaliza el ejercicio de dicho derecho. Sin embargo, como en muchos casos, las expectativas normativas de la ciudadanía en la democracia directa se enfrentan a vaivenes derivadas de las estrategias dominantes de partidos políticos, líderes políticos o gobiernos al violentar el diseño normativo con sus decisiones de utilizarla para fines partidistas. Sin embargo, no todo está alineado entre concepto y práctica al estilo platónico del timón del barco que debe ser conducido por los expertos en navegación, pues hay cierta desconfianza a la participación en asuntos relevantes de la ciudadanía, lo que nos obliga a revisar la llamada demofobia, es decir, el odio a que la ciudadanía participe en la construcción de decisiones vinculantes en el sistema político.

*La demofobia como recurso.* La desconfianza (odio en caso extremo) hacia la ciudadanía respecto de su involucramiento en decisiones relevantes y de interés común se explica, en parte, por la falta de información y compromiso al sugerir que no está capacitada para participar en decisiones públicas relevantes, incluso se afirma que la ciudadanía está expuesta a la manipulación de políticos profesionales o de líderes centrados en sus fines egoístas. Pero vendría bien cuestionar esa idea. Las razones de la demofobia para cada país no siempre son las mismas, algunos porque la revocación de mandato fue aplicada por gobiernos autoritarios sobre todo antes de la década del 90 de siglo pasado, Efectivamente, la RM ha sido utilizada por gobiernos democráticos, pero también por los no democráticos. Las experiencias en sus aplicaciones presentan múltiples resultados y enseñanzas.

Y una de ellas es superar la desconfianza para que los ciudadanos participen, se trate de un recurso para hacer frente a los abusos de los representantes populares. La demofobia podría estar relacionada indirectamente con los diseños institucionales de la RM ya que podrían bloquear su activación. Estos mecanismos participativos pueden introducirse en las Constituciones, aprobarse las leyes reglamentarias, pero podrían ser imposibles de implementarlas pues algunas normativas jurídicas pueden obstaculizar su realización.

Aunque haya dudas de la calidad de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos es necesario fomentarla porque es una oportunidad para que los gobiernos se sometan a prueba frente a los gobernados. Y no sólo cada seis años cuando concluye el cargo. Así, la RM también es un mecanismo de rendi-

ción de cuentas vertical, es decir, del gobernante a los ciudadanos. Uno esperaría que, si el titular del mandato está en riesgo de suspender su trabajo, su encargo, entonces buscaría consérvalo mediante mejores formas de gobierno. La revocatoria podría tener ese efecto.

### **Estrategia metodológica**

Por estrategia metodológica entendemos lo relacionado con las técnicas e instrumentos para la recolección de información y cumplir los objetivos de la investigación (Garza, 2009). Este trabajo de investigación es exploratoria y descriptiva por los siguientes motivos, es exploratoria porque con la indagación sobre la revocación de mandato nos proponemos indagar acerca de problemáticas específicas del cual no hay suficientes estudios en lo local, por lo menos para el caso mexicano. Se trata de familiarizarnos con la selección y adecuación de los instrumentos disponibles conceptuales y empíricos para investigaciones posteriores, tal es el caso de la participación ciudadana en tres momentos: para activar el mecanismo participativo, el día de la jornada de revocación y los resultados según distritos electorales.

La investigación también es descriptiva porque expone las características centrales de la revocación de mandato, según nuestros criterios, sobre la forma en cómo operó en lo local con los rasgos de las decisiones implementadas por el órgano electoral nacional y, en cierto sentido, podremos dar cuenta cómo ciertos hechos están asociados, tal es el caso de la participación ciudadana y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Naciones Unidas.

Al utilizar la técnica documental se recupera el empleo predominante de registros de información que deriva de las estadísticas del Instituto Nacional Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) a propósito de las informaciones respecto de la organización local de la RM, en particular se trata de recopilar información documental sobre la experiencia de la RM.

¿Por qué la selección del Estado de México como caso de estudio? Fundamentalmente por tres motivos, la primera porque es una entidad con alta diversidad sociales y de desarrollo, lo que hace que sus distritos electorales federales (formados por municipios) tengan diferentes resultados en los IDH. Recordemos que Naciones Unidas construyó cuatro tipos para nombrar el IDH en una

escala de 0 a 1. Es Muy Alto cuando el resultado es superior a 0.80, es Alto cuando se encuentra entre 0.70 y 0.80, es Medio cuando se ubica entre 0.55 y 0.70, mientras que es Bajo cuando es menos de 0.55. En el Estado de México, los municipios y por lo tanto los distritos electorales están distribuidos en los cuatro tipos de IDH.

Segundo, cuantitativamente se seleccionó también porque fue la segunda más activa de las 32 entidades federativas en el proceso de reunión de firmas válidas; los mexiquenses recabaron 442,440 mientras que en la ciudad de México 508,475 y en tercera posición se ubicó Chiapas con 239,391 firmas (INE, 2022). Finalmente, otro de los motivos de la selección fue porque en el cómputo final, el Estado de México registró la mayor participación ciudadana el día de la jornada de revocación con 1,967,340 de votos, en segundo lugar, fue la Ciudad de México con 1,502,531 votos (TEPJF, 2022), razón para explorar el caso, dado cuenta de lo significativo del proceso identificando sus implicaciones o retos institucionales a partir de este primer ejercicio revocatorio en México.

### **Revocación de mandato en construcción, México 2022**

El artículo 35 de la CPEUM (Fracción IX) dice que la RM es convocado por el Instituto Nacional Electoral a petición de la ciudadanía, el INE tiene a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación. Y emitirá los resultados a que den lugar. La primera experiencia de la RM cuya convocatoria estableció el 10 de abril el desarrollo de la jornada de revocación por lo que a partir de ese día inició el cómputo de los resultados para emitir los resultados por el TEPJF.

No es un asunto menor evaluar cómo se activa este mecanismo revocatorio: cuántas firmas, quién lo puede hacer, en cuánto tiempo y cuál tipo de representación territorial. Fue así porque los requisitos para la RM fueron justificables ante el tamaño e implicaciones del resultado que se puso a consideración de la ciudadanía, pues el mecanismo participativo permitió ejercer el derecho político a decidir.

La experiencia revocatoria tiene varias perspectivas para observarla y analizarla. Una de ellas es el tema de la financiación y el debate que suscitó entre los actores políticos que revelaron la actitud frente a esta innovación participativa. En agosto de 2021, el INE envió a la Cámara de Diputados su proyecto de pre-

supuesto general para el año fiscal 2022. En noviembre, la Cámara de Diputados, en la que MORENA tenía mayoría simple, aprobó el presupuesto para el 2022, pero redujo significativamente el presupuesto.

A partir del documento *Cómputo final y declaratoria de conclusión del proceso de revocación de mandato del presidente de los Estados Unidos Mexicanos electo para el periodo constitucional 2018-2024*, (TEPJF, 2002) se puede identificar que la Cámara de Diputados combinó presupuestos para la RM, pero redujo el presupuesto general solicitado desde el INE solo se aprobó para la RM casi 850 millones, originalmente se solicitó 2 mil millones. Con ello, el debate en torno a la RM se concentró inicialmente en el tema presupuestal donde la confrontación entre actores políticos se construyó de manera binaria: quienes apoyaron contra quienes rechazaron el financiamiento siguiendo los criterios del órgano electoral.

La perspectiva que aquí interesa analizar se refiere a los activadores del mecanismo revocatorio, lo que incluyó el periodo de recopilación de firmas ciudadanas. En este caso, para realizarla los ciudadanos interesados necesitaron, por lo menos el 3 por ciento de los inscritos en la Lista Nominal, y se presentó ante el Instituto Nacional Electoral. Para garantizar la representación geográfica, la ley reglamentaria permite que los partidos políticos sean promotores de la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato. Sin embargo, también establece que ellos deben abstenerse de emplear recursos derivados del financiamiento público y privado destinados a realizar sus actividades para influir en las preferencias de los ciudadanos (Ley Federal de Revocación de Mandato, Artículo 32).

Allí estuvo una parte del diferendo político que motivó descalificaciones a la viabilidad de la RM pues las preocupaciones públicas se centraron en el espíritu ciudadano, el cual fue violado por los esfuerzos de asociaciones partidarias/organizaciones no gubernamentales con clara orientación partidista (Que siga la democracia, OSC) al reunir las firmas, muchas de ellas centradas en la militancia de MORENA. El uso de recursos públicos para la recolección de firmas estuvo prohibido, tal como lo hemos referido. En ese sentido, la experiencia mexicana guardó similitudes respecto de la revocatoria de Bolivia en 2008 cuando el presidente Evo Morales fue el principal promotor de la consulta revocatoria de su mandato.

Ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF, 2002) se presentaron numerosas quejas por el uso de recursos públicos y propaganda gubernamental para recabar las firmas de apoyo. De acuerdo con la legislación, el INE y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLes) eran las únicas instituciones encargadas de promover la participación ciudadana.

Con una lista nominal de 91.9 millones de electores registrados en el país y conforme al requisito del 3 por ciento, la petición requería de un mínimo de 2.8 millones de firmas. De las solicitudes enviadas al INE cuantificaron, capturaron y compulsaron poco más de 4.4 millones de solicitudes en formatos físicos y mediante la aplicación móvil diseñada para tales fines.

Así, la autoridad electoral verificó las firmas de apoyo concluyendo que 3.4 millones de firmas eran válidas representando el 3.75 por ciento. El umbral mínimo se superó en 25 de los estados mexicanos, con la excepción de Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Puebla y Querétaro, que otrora eran considerados bastiones de la oposición a los partidos de izquierda. Ese porcentaje de firmas excluyó aquellas que el INE detectó como inconsistencias en casi 297 mil (8.6% de las solicitudes) entre ellas credenciales no vigentes, con firmas inválidas en la credencial o bien sin firma, y muchas otras de fotografías inválidas.

Otro tema debatible en el proceso organizativo de la RM fue la pregunta en la boleta, la cual debía ser clara para que acompañara la promoción del voto libre, directo y secreto de los ciudadanos. La pregunta planteada fue la siguiente:

¿Estás de acuerdo en que a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?

Esta pregunta fue acordada por las fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados como en el Senado, y fue finalmente incluida en la Ley Federal de Revocación de Mandato (Artículo 19). Para que la RM fuera vinculante, debió participar al menos el 40% de las personas registradas en la Lista Nominal, lo que equivalía en ese año a 36 millones de personas. Al final no ocurrió, participó el 17.7 por ciento de la lista nominal con fotografía.

**Tabla 1. Resultados de la revocación de mandato en México 2022**

Votos emitidos	Respuesta ciudadana: "Que se revoque el mandato por pérdida de confianza"	Respuesta ciudadana: "Que continúe como presi- dente de la República"	Nulos
En México	1 063 209	15 159 323	280 104
En el extranjero	1 915	6 324	48
%	(6.4)	(91.8)	(1.6)
Total	16,502,636 (17.7%)		

Fuente: Elaboración propia con datos del *Cómputo final y declaratoria de conclusión del proceso de revocación de mandato del presidente de los Estados Unidos Mexicanos electo para el periodo constitucional 2018-2024* en [www.tepjf.mx](http://www.tepjf.mx)

Si bien el resultado de la RM no fue vinculatorio porque la participación no se ubicó por lo menos en el 40 por ciento de los votos, lo cierto es que no se cancela la justificación para analizar las condiciones en las que operó y las consecuencias de sus resultados en el marco del llamado cambio de régimen del autodenominado gobierno de la Cuarta Transformación que encabeza el presidente de la República Andrés Manuel López Obrador.

Uno de los elementos del argumento central de este trabajo se refiere al débil compromiso de los actores políticos con las reglas del juego de la revocación de mandato. La evidencia para sostener tal afirmación deriva del hecho de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación informó que, en materia de quejas y denuncias, las cuales se presentan ante el órgano electoral administrativo (INE) se contabilizaron 326, de las cuales 190 se referían a denuncias de conductas cometidas por personas servidoras públicas y 120 a partidos políticos, el resto de refirieron a líderes sociales. Pero no fue todo, respecto de los medios de impugnación, los cuales se interponen ante las instancias del TEPJF, se contabilizaron un total de 6660, también la mayoría en contra de partidos políticos y servidoras públicas de los tres ámbitos de gobierno, federal, estatal y municipal. Aunque se resolvieron tales medios impugnativos no deja de ser representativo sobre el comportamiento respecto de la RM de los actores político. Así una de las características de la RM en México fue su alto grado de litigio respecto de las conductas indebidas de los actores políticos.



## Resultados de la revocación de mandato en el Estado de México

La organización de la revocación de mandato no fueron actos simbólicos, fueron reales con implicaciones en las formas de operar los procesos consultivos promovidos constitucionalmente fundamentalmente desde el gobierno federal y el partido en el gobierno MORENA (Cuarta Transformación). La base organizativa de la RM en México se encuentra en las experiencias acumuladas de procesos electorales para los cargos de elección popular a cargo del INE. Las elecciones en México no sólo la hacen la rama del Servicio Profesional Electoral y los funcionarios electorales eventuales sino también las y los ciudadanos en su condición de funcionarios de las mesas receptoras del voto, quienes reciben, cuentan e informan mediante actas de escrutinio y cómputo.

Al concentrarnos en el proceso preparativo de la RM (activación) identificamos que hay dos momentos, primero, la petición ciudadana de convocar a la revocatoria y, segundo, la verificación del apoyo ciudadano para saber si cumplió el porcentaje mínimo de la ciudadanía inscrita en la Lista Nacional de Electores. En este segundo momento, se revisa que las firmas sean válidas verificando que se haya logrado el porcentaje requerido en por lo menos 17 entidades federativas. Al cumplirse ese requisito -hemos dicho- se activó la RM, y las inconsistencias no pusieron en riesgo la procedencia de la petición.

A partir del *Informe final detallado y desagregado respecto del proceso de verificación del porcentaje de firmas de apoyo de la ciudadanía requeridas para la revocación de mandato y su identificación en la lista nominal de electores*, (INE, 2022) a continuación, se expone la experiencia significativa, según nuestros criterios, respecto de la organización en el Estado de México:

- La lista nominal la integraron 12.2 millones de mexiquenses
- Se instalaron 7747 casillas en los 41 distritos electorales.
- Participaron 38 735 ciudadanos en la instalación de las MDC. Para ello se visitaron 822 769 para hacerles la invitación a participar. Esa labor la realizaron personal eventual del INE, esto es, los Capacitadores Asistentes Electorales (CAEs) y Supervisores Electorales (SE), que en conjunto sumaron 1635 ciudadanos en calidad de personal eventual del INE.
- Se aprobaron casi 1500 solicitudes de observadores electorales. Al igual que los procesos electorales convencionales se trata de ciudadanos que

verifican y valoran la organización de todo el proceso organizativo de la revocatoria.

- Los 41 distritos electorales federales en el Estado de México aprobaron los llamados mecanismos de recolección de los paquetes del día de la jornada de revocación. Se refieren al traslado físico de las actas de resultados a nivel de mesas receptoras de la participación. En total fueron 1444 mecanismos de recolección para todo el Estado de México.
- Previo a la jornada de revocación, toda la estructura del INE realizó simulacros del llamado Sistema de Desarrollo de Información de la Revocatoria de Mandato (SIRM) que consistió en probar los procedimientos de recopilación, transmisión, recepción y captura de información, con el fin de detectar problemas y desviaciones en su operación y realizar los ajustes necesarios. Este mecanismo también opera en los procesos electorales convencionales, tanto locales como federales.

Las formas organizativas de la RM fueron importantes porque descansó en la participación entre autoridad electoral y ciudadanía durante tres momentos importantes: la organización, el desarrollo de la jornada revocatoria y los cómputos de la votación. La ciudadanía participó con varias funciones que no sólo le permitieron conocer sino intervenir en la implementación en el proceso revocatorio. Así el derecho a la participación se amplió no sólo para emitir el voto a favor o en contra de la revocatoria.

Estas informaciones son las evidencias de que la organización de esta innovación participativa gozó de garantías para su realización, la ciudadanía pudo participar, reconocerle sus derechos y, por lo tanto, decidir su participación en ese importante ejercicio revocatorio recién incorporado en las reglas del juego en el sistema político. Al preguntarnos ¿cuántos ciudadanos podrían haber votado en la RM? El Estado de México tiene 17 millones de habitantes y una lista nominal de 12.2 millones de ciudadanos (corte enero de 2022), esta última cifra fue el universo de ciudadanos que podría haber participado.

En el proceso de recopilación de firmas fue una entidad federativa muy activa, en todos los distritos electorales recabaron por lo menos el 3 por ciento de su padrón electoral. Si consideramos que el corte de la Lista Nominal en el Estado de México en octubre de 2021 fue de 12.1 millones de ciudadanos, entonces

se debía recolectar por el lo menos 363 mil firmas de apoyo que correspondían al 3 por ciento. Al final los resultados fueron mucho mejores para sus promotores, se recabaron poco más de 442 mil firmas, lo que sin duda los colocaba en buenas condiciones para seguir promoviendo los fines revocatorios.

Una vez llegado el 10 de abril, fecha de la jornada de la RM, los resultados en el Estado de México fueron los siguientes:

**Tabla 2. Resultados de la revocación de mandato en el Estado de México**

	Respuesta ciudadana: "Que se revoque el mandato por pérdida de confianza"	Respuesta ciudadana: "Que continúe como presi- dente de la República"	Nulos
Estado de México	186 346	1 750 622	30 372
%	9.5	88.9	1.5
Total	1 967 340 (16.1 por ciento respecto de la votación nacional)		

Fuente: Elaboración propia con datos del *Cómputo final y declaratoria de conclusión del proceso de revocación de mandato del presidente de los Estados Unidos Mexicanos electo para el periodo constitucional 2018-2024* en [www.tepjf.mx](http://www.tepjf.mx).

Como se puede advertir, el Estado de México no registró una desviación significativa respecto del promedio nacional de participación en la RM, a nivel nacional fue de 17.7 y en el Edomex fue de 16.1 por ciento, lo que quiere decir que, sin pretender ser una muestra representativa, la entidad federativa guardó grados de semejanza con el comportamiento nacional, por lo menos respecto de este dato.

En cambio, observando el apoyo al presidente de la República, esto es, "que continúe como presidente" el Estado de México registró tres puntos menos que a nivel nacional (88.9 contra 91.8 por ciento) y esa diferencia es la que se registró a favor de que "se le revoque el mandato" (9.5 contra 6.4 por ciento). En términos generales, nuestro caso de estudio revela que hay tendencias parecidas en lo experimentado a nivel nacional con lo local y, las diferencias en el apoyo/rechazo a la revocación no fueron sobresalientes, lo que sin duda revela la importancia del estudio en lo local.

Políticas públicas aplicadas a ámbitos locales

¿Cuál fue la participación ciudadana según los distritos electorales de la RM del Estado de México? El siguiente cuadro muestra la participación en los distritos electorales, agrupados en cuatro tipos atendiendo la totalidad de votos que se recibieron en cada uno de ellos:

**Tabla 3. Participación ciudadana por distrito en la revocación de mandato, Estado de México, 2022**

Participación ciudadana (votos)	Cabecera y número distrital	Número de Distritos
Más de 60 mil votos	Tultepec (02) Nezahualcóyotl (29) Valle de Chalco (32) Ojo de Agua (41)	4
Entre 50 mil y menos de 60 mil votos	Atlacomulco (03) Teotihuacán (05) Cuautitlán Izcalli (07) Tlalnepantla (19) Nezahualcóyotl (20) (31) Zumpango (28) Cuautitlán (37)	8
Entre 40 mil y menos de 50 mil votos	Jilotepec (01) Nicolás Romero (04) Coacalco (6) Tultitlán (08) Ecatepec (10) (11) (13) (16) (17) Ixtapaluca (12) Cd. Adolfo López M. (14) (15) Amecameca (21) Naucalpan (22) (24) Lerma (23) Chimalhuacán (25) (30) Toluca (26) (34) Meteppec (27) Chalco (33) Tejupilco (36) Texcoco (38) Los Reyes (39) Zinacantepec (40)	26

30 mil o menos votos	San Felipe del Progreso (09) Huixquilucan (18) Tenancingo (35)	3
----------------------	--	---

Fuente: Elaboración propia con datos del *Cómputo final y declaratoria de conclusión del proceso de revocación de mandato del presidente de los Estados Unidos Mexicanos electo para el periodo constitucional 2018-2024* en [www.tepjf.mx](http://www.tepjf.mx)

Hemos referido que la participación ciudadana de la RM fue de 1967340 en el Estado de México y de acuerdo con los votos en el ámbito distrital se observa una concentración del 63 por ciento de los distritos (total 26) en el rango de votos recibidos entre 40 mil y menos de 50 mil. Los casos extremos (mayor y menor votación) son el Distrito 41 (Ojo de Agua) y el 09 (San Felipe del Progreso) donde votaron 75908 y 29313 ciudadanos respectivamente. Esta dispersión también revela que la organización electoral estuvo garantizada por el órgano responsable de la implementación de la revocación de mandato, sin duda, buena noticia para la lógica no solo del reconocimiento de derechos políticos sino de garantizar procedimentalmente su realización por el órgano electoral.

En la siguiente tabla se han seleccionado los diez distritos electorales más participativos de los 41 en la entidad federativa, registrando los siguientes resultados:

**Tabla 4. Diez distritos electorales con mayor participación ciudadana en la RM, Edomex**

Orden descendente	Cabecera distrital	Participación ciudadana	Gobierno municipal según sede distrital
1	Ojo de Agua (Distrito 41)	75908	Morena
2	Tultepec (Distrito 02)	63998	Morena
3	Nezahualcóyotl (Distrito 29)	61726	Morena
4	Valle de Chalco (Distrito 32)	61464	Morena
5	Nezahualcóyotl (Distrito 31)	59861	Morena
6	Nezahualcóyotl (Distrito 20)	56038	Morena

## Políticas públicas aplicadas a ámbitos locales

7	Atacomulco (Distrito 03)	52946	Alianza por el Estado de México
8	Zumpango (Distrito 28)	52255	Morena
9	Cuautitlán (Distrito 37)	51319	Morena
10	Cuautitlán Izcalli (Distrito 07)	50943	Alianza por el Estado de México

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales en [www.ieem.org.mx](http://www.ieem.org.mx) y [www.tepjf.mx](http://www.tepjf.mx)

Esos diez distritos electorales con mayores niveles de participación ciudadana concentraron 586458 votos, es decir, el 30 por ciento de la votación total en la jornada de RM. Las cabeceras de los distritos están ubicadas en municipios gobernados por Morena y sus partidos aliados (ocho distritos), en cambio sólo dos gobernadas por la Alianza por el Estado de México (PAN-PRI-PRD). Hay que considerar que el caso del municipio de Nezahualcóyotl, sus tres distritos electorales, registraron participación ciudadana sobresaliente.

Esos diez distritos electorales superaron la participación de los 50 mil votos individualmente. Lo sobresaliente es el hecho de que allí gobierna MORENA, el mismo partido que en el ámbito federal ha sido actor en la promoción no sólo de la figura legal sino del impulso para la recolección de firmas para activar el mecanismo participativo y también impulsor de la mayor votación el día de la jornada. Así, hay indicios del uso partidista de la revocación de mandato.

Para continuar el análisis de los resultados de la RM nos apoyamos del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de las Naciones Unidas y su asociación con la participación ciudadana considerando la idea de indagar si los distritos con mayor rezago social serían quienes participaron con más intensidad, tal como ocurre con los procesos electorales convencionales. Esa prueba estadística, se realizó la correlación entre dos variables, la participación ciudadana (votos) distritales y el Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>3</sup>. Los resultados arrojaron lo siguiente:

---

<sup>3</sup> El Índice de Desarrollo Humano incorpora variables de salud, educación e ingresos. Para efectos de esta investigación, cuando un distrito electoral se ubica en una parte

**Tabla 5. Correlación Participación ciudadana e Índice de Desarrollo Humano en el Edomex**

		Participación ciudadana	IDH
Participación ciudadana	Correlación Pearson	1	.321*
	Sig. Bilateral		.040
	N	41	41
*. La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).			

Fuente: Elaboración propia con datos recabados del [www.ine.mx](http://www.ine.mx) y [www.tepif.mx](http://www.tepif.mx)

Sabemos que la prueba estadística de la correlación no expresa relación causal entre las variables, aun así, se puede afirmar que a mayor participación ciudadana (votos), mayor es el IDH de los distritos electorales. Quiere decir que la correlación entre esas dos variables es significativa y nos permite sostener que mientras crece la base social de apoyo del presidente de la República también es mayor el IDH en los distritos electorales, lo que abona a explicar que casi el 90 por ciento votaron por la ratificación del mandato. El IDH se mide de 0 a 1, entre más se acerque al 1, entonces más desarrollo humano experimenta el distrito electoral.

Dicha correlación también nos permite sostener que no fueron sólo los distritos electores menos desarrollados donde la popularidad del presidente es significativa, también los es en aquellos distritos electorales con mayor desarrollo humano. En la siguiente tabla abona a la evidencia de esta afirmación con la revisión de los diez distritos con más votación en la revocación de mandato.

---

territorial del municipio decidimos que adoptara el IDH de todo el municipio; en cambio cuando un distrito electoral lo integran varios municipios, se obtuvo el promedio del IDH de esos municipios y ese fue el valor de IDH signado al distrito electoral.

**Tabla 6. Diez municipios con mayor participación en la RM e IDH**

<b>Orden</b>	<b>Cabecera distrital (sede)</b>	<b>IDH</b>
1	Cuautitlán Izcalli (Distrito 07)	.827
2, 3, 4	Nezahualcóyotl (Distritos 20, 29, 31)	.801
5	Ojo de Agua (Tecámac) (Distrito 41)	.789
6	Tultepec (Distrito 02)	.769
7	Cuautitlán (Distrito 37)	.767
8	Zumpango (Distrito 28)	.739
9	Valle de Chalco (Distrito 32)	.730
10	Atlacomulco (Distrito 03)	.704

Fuente: Elaboración propia.

Hay que tener presente que Naciones Unidas construyó cuatro rangos para nombrar el tipo de IDH: es Muy Alto cuando el resultado es superior a 0.80, es Alto cuando se encuentra entre 0.70 y 0.80, es Medio cuando se ubica entre 0.55 y 0.70, mientras que es Bajo cuando es menos de 0.55. Con ello, tenemos que los cuatro distritos con mayor participación en la RM se ubican en IDH Muy Alto, el resto (seis distritos electorales) están en el grupo de IDH Alto, lo que nos sugiere que el apoyo social del presidente para evitar la revocatoria lo fue en todos los distritos, pero sobre todo en aquellos con mejor IDH. No se debe olvidar que el 80 por ciento de esos distritos electorales, sus cabeceras municipales (sedes) eran gobernadas por MORENA o algún partido de su alianza.

Con estas informaciones, nos permite afirmar que el partido en el gobierno, MORENA, logró su propósito en una entidad federativa donde no gobernaba, primero movilizó a su base social para activar el mecanismo revocatorio frente a la autoridad electoral, segundo, motivó la participación ciudadana en la jornada de la revocación de mandato y tercero, casi el 90 por ciento de los votos fueron para que no interrumpiera el mandato el presidente de la República<sup>4</sup>. En

---

<sup>4</sup> Con esas informaciones de movilización social, MORENA llegaba con fuerte apoyo para la elección constitucional de la gubernatura del Estado de México en junio de 2023, donde efectivamente su candidata Delfina Gómez Álvarez, obtuvo poco más del 52 por ciento de los votos. Después de nueve décadas de gobierno, el PRI dejaba la gubernatura. Un nuevo capítulo se abrirá en la historia política de la entidad federativa.



el argumento central de este trabajo hemos dicho que una desviación del sentido original de la revocación de mandato es concebirlo y participar en él como un plebiscito confirmatorio, en el entendido de que se trata de un tipo de consulta promovida por la rama ejecutiva donde no se pregunta con libertad a la ciudadanía sobre su valoración para la revocación, se manipulan amplios sectores de la ciudadanía a fin de que el resultado sea la confirmación del mandato. Las informaciones presentadas dan cuenta de la validez de ese argumento.

### **Consideraciones finales**

Uno de los corolarios de la experiencia de la revocación de mandato en México, apoyados por las evidencias en el Estado de México, se refiere a la fuerte discusión sobre su diseño institucional, es decir, la ley reglamentaria norma todo el proceso organizativo identificando la perspectiva de reconocimientos de derechos políticos de la ciudadanía, pero también es cierto que dicho diseño tiene elementos de modelo rígido para su implementación, lo que requiere cambios para mejorar la participación democrática de los actores que se involucran en la promoción de la revocatoria.

Incluso hay ciertas tensiones normativas, por ejemplo, la ley no permite a los representantes de elección popular y partidos políticos que promuevan activamente sobre las ventajas de revocar o no revocar, lo que motiva a la simulación de muchos de ellos, pues se involucran de manera soterrada y con frecuencia violando la ley. De cualquier manera, toda participación de los actores políticos debe instalarse en la lógica de mejorar la participación informada de los electores en todo el proceso de consulta y no sólo el día de la jornada de votación.

Sostenemos que hay evidencia de que el argumento central de este trabajo es creíble por las informaciones presentadas, en el sentido de que técnica y organizacionalmente la revocación de mandato no tuvo problemas para preparar la jornada de revocación, en cambio las dificultades estuvieron en el débil compromiso de los actores políticos con las reglas de juego, tal es el caso del partido en el gobierno (MORENA) quien lo trabajó como plebiscito confirmatorio.

A pesar de la reducción de presupuesto al INE, las tres etapas de la organización de la RM se lograron, en general la ciudadanía pudo emitir el sentido de su voto no obstante que, con menos mesas receptoras, implicó destinar más tiempo y recursos para trasladarse a la mesa receptora y expresarse en cualquier sentido. Está claro que mejorar el proceso organizativo de la RM no está atada

sólo a mayor financiamiento, pero también lo es que es necesario ampliar el número de mesas receptoras del voto para llegar, por lo menos, al 40 por ciento de la votación para que sean válidos los resultados.

Pero superada la prueba organizacional por parte del órgano electoral administrativo (INE), esta investigación también da cuenta de algunos problemas que se deben procesar de manera diferente, como la judicialización excesiva de la RM. La mayoría de las quejas presentadas ante el TEPJF se refieren a actos que parecen haber violado la ley mayoritariamente de los actores políticos. Esto sugiere que el diseño institucional requiere precisiones sobre el rubro de quién y en cuáles condiciones se haría posible mayor difusión y promoción de la RM.

Como lo hemos dicho la calidad de la revocación de mandato también pasa por la información en la ciudadanía para tomar decisiones. Una parte de esa información se refiere al desempeño del gobernante que es objeto de consulta su revocatoria; es necesario fundamentar el sentido y alcance de su participación, cualquiera que sea. Y allí hay varios retos que se desprenden a partir de la observación del caso de estudio como una entidad federativa diversa socialmente:

- Qué medidas institucionales tomar para que haya acceso a información pública completa y de calidad que mejore la participación ciudadana.
- Frente a la proliferación de los medios digitales que oscilan entre la libertad de expresión, la censura y a veces el engaño entonces hay un reto de lucha contra la desinformación. Argumentos a favor y en contra entre los actores políticos es central, por ello hay que ampliar las instancias de debate y reflexión. Decidir a partir de argumentos y no sobre descalificaciones es importante para una revocación de mandato de calidad.
- Repensar la regulación de las campañas de la revocación, cuyo modelo, en general, es el mismo que opera para la elección de cargos populares convencionales. El cambio de reglas a medio camino no es deseable porque abona a la incertidumbre y nos aleja del sentido social de la consulta de revocación de mandato.

- Existen discursos muy peligrosos que desencantan al ciudadano de los asuntos comunes como la interrupción o no del mandato del Poder ejecutivo. Incluso el extremo es que esos discursos peligrosos nos acerquen y hagan apología de las violencias en sus diferentes modalidades.

Esos desafíos o retos no tienen respuestas fáciles, pero más vale pensar colectivamente en sus alternativas. Es viable sostener que no son los políticos profesionales quienes necesitan más poder, son los ciudadanos quienes tienen derecho a participar en el espacio público. La revocatoria de mandato no es una fórmula mágica que resolverá nuestros problemas de calidad de la representación, pero es muy importante a condición de una regulación adecuada y del compromiso democrático de los diferentes actores políticos, económicos, sociales involucrados.

### Referencias

- Altman, D. (2022). *Ciudadanía en expansión. Orígenes y funcionamiento de la democracia directa contemporánea*. México: Siglo XXI editores.
- Cameron, M., Hershberg, E., Sharpe K. (2012). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México: FLACSO México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 135, párrafo I, 20 de diciembre de 2014 (México).
- Garza, Mercado A. (2009). *Manual de técnicas de investigación para estudiantes de ciencias sociales y humanidades*. México: El Colegio de México.
- Ignazi, P. (2021). *Partido y democracia. El desigual camino a la legitimación de los partidos*. España: Alianza Editorial.
- Kornblith, M. (2008). Democracia directa y revocatoria de mandato en Venezuela en A. Lissidini, Y. Welp y D. Zovatto *Democracia Directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Ley Federal de Revocación de Mandato, 2019. 19 de diciembre de 2021. México.
- Lissidini, A. (2011). *Democracia Directa en Latinoamérica entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales- CLACSO.
- Lissidini, A. Welp Y. y Zovatto D. (2008). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Luna, J. P. (2012) ¿Participación versus representación? Partidos políticos y democracia en la región andina” en *Democracia en la Región Andina*. Colombia: Ediciones Unianandes.

- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. España: Alianza editorial.
- Merkel, W. (2015). "Democracia directa. Los referendos desde la perspectiva de la teoría de la democracia y la socialdemocracia" en A. Minnaert y G. Endara, *Democracia participativa e izquierdas. Logros, contradicciones y desafíos*, Ecuador: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Nohlen, D. (2015). *Ciencia Política y justicia electoral. Quince ensayos y una entrevista*. México: UNAM.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2022). Cómputo final y declaratoria de conclusión del proceso de revocación de mandato del presidente de los Estados Unidos Mexicanos electo para el periodo constitucional 2018-2024. <https://www.te.gob.mx/revocacion/media/pdf/cf89eb38e5b0daa.pdf>
- Przeworski, A. (2010). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Argentina: Siglo XXI editores.
- Welp, Y. y Soto F. (2019). Más allá de modas y cortinas de humo: la deliberación ciudadana en cambios constitucionales, *Revista Española de Ciencia Política*, 50, 13-41.
- Welp, Y. y Whitehead, L. (2011). *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. México: FLACSO México.
- Welp Y. y Serdült U. (2014). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito, Ecuador: Instituto para la Democracia.
- Zovatto, D. (2009). Las instituciones de la democracia directa a escala nacional en América Latina. Balance comparado, 1978-2009, *Elecciones*, 8 (9), 189-235.
- Instituto Nacional Electoral (2022). Informe final detallado y desagregado respecto del proceso de verificación del porcentaje de firmas de apoyo de la ciudadanía requeridas para la revocación de mandato y su identificación en la lista nominal de electores. México [Archivo PDF]. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/126774/CGex202201-31-ip-2.pdf>

# ANÁLISIS DESDE LA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE GÉNERO EN MÉXICO

## PUBLIC POLICY AGENDA SETTING ANALYSIS ON THE INSTITUTIONALIZATION OF GENDER POLITICS IN MEXICO

Porfirio Mauricio Gutiérrez Cortés  
Martha Elisa Nateras González

### Resumen:

Este documento recupera los aportes del proyecto de investigación *Políticas públicas y atención a la violencia de género en el Estado de México. Narrativas sobre la vulnerabilidad de las mujeres y el accionar del Estado*, desarrollado durante 2021 y 2022 en la UAEMex y en el que participaron el autor y la autora. Como parte del proyecto, tuvimos el propósito de conformar un enfoque analítico interdisciplinario que permitiera identificar los alcances y límites de la acción del Estado en el diseño de políticas para enfrentar la violencia de género en el camino de lo que se ha denominado su “institucionalización”. Aquí recuperamos algunos de estos elementos, señalando la utilidad de la agenda setting desde el enfoque de política pública a través de la cual analizamos los aportes previos en la literatura y la evidencia del proceso de creación de la Secretaría de la Mujer en el Estado de México.

*Palabras clave:* Agenda de políticas, políticas de género, institucionalización.

### Abstract:

This document recovers the contributions of the research project *Public policies and attention to gender violence in the State of Mexico. Narratives about the vulnerability of women and the action of the State*, developed during 2021 and

2022 at the UAEMex in which both authors participated. As part of the project, we had the purpose of forming an interdisciplinary analytical approach that would allow us to identifying the scope and limits of the State's action in the design of policies to face the manifestations of gender violence in the path of what has been called its "institutionalization". We do so by pointing out the usefulness of the agenda setting from the public policy approach through which we analyze previous contributions in the literature and the evidence of the process of creation of the Secretariat for Women in the State of Mexico.

*Keywords:* Public policy agenda setting, gender politics, institutionalization.

## **Introducción**

En el panorama vigente en México de políticas encaminadas a transformar estructuralmente la condición de vulnerabilidad de las mujeres, sobresalen las acciones que buscan generar una respuesta programática dirigida a disminuir brechas de desigualdad, pero que no dejan de lado los principios de un programa de política social de carácter distributivo. Suele observarse una brecha entre la forma en que se comprenden los problemas públicos cuando forman parte de las discusiones de grupos sociales y el resultado de las acciones gubernamentales que resultan de la movilización de recursos públicos para atenderlos.

Este fenómeno lo observamos durante la realización de los trabajos del proyecto de investigación Políticas públicas y atención a la violencia de género en el Estado de México. Narrativas sobre la vulnerabilidad de las mujeres y el accionar del Estado", desarrollado durante 2021 y 2022 en la UAEMex y en el que participaron el autor y la autora, junto con destacados sociólogos y sociólogas de la misma institución y en colaboración con miembros de organizaciones sociales, grupos feministas y autoridades encargadas de la operación de programas gubernamentales. La pregunta ¿cómo explicar estas diferencias?, nos condujo a dimensionar por un lado la lógica racional administrativa que priva en todo gobierno y su papel central en la "traducción" de un problema público en su dimensión programática; y, desde ahí a replantear nuestra comprensión del proceso previo que se encuentra entre su discusión social y la creación de los mecanismos que soportan la acción gubernamental.

En ese espacio, denominado por la literatura del enfoque de políticas públicas como el proceso de construcción del problema, coincide lo que suele entenderse como una decisión pero que en realidad es otro proceso de gran interacción como lo es el de construcción de agendas públicas y gubernamentales. En la literatura encontramos ricas interpretaciones y análisis tanto de las demandas como de las políticas que hoy conforman la respuesta social y gubernamental a la violencia de género. Pero observamos que es común partir de un supuesto parcial que señala la suficiencia de la adopción de una situación problemática por la agenda gubernamental, para que se diseñe una respuesta efectiva.

Retomamos una parte de la discusión sobre construcción de agendas desde el mismo enfoque de políticas públicas para señalar, por ejemplo, desde Lowi y Kingdon las condiciones que no favorecen que sea así. El paso de un tema de agenda pública a uno de agenda gubernamental no es un camino de una sola dirección, sino que los temas pueden entrar y estancarse, olvidarse o ser capturados por actores de las propias agencias administrativas. DE esta forma, la institucionalización de políticas de género tampoco es un camino que trascienda de estas condiciones y problemáticas.

A continuación, mostramos una síntesis de la construcción de argumentos que acompañaron la generación de un entorno explicativo a la pregunta que señalamos arriba. Lo que tratamos de mostrar es que la institucionalización es un proceso dinámico y de múltiples entradas. Las cuales poco a poco van siendo reveladas por una parte de la literatura, y a cuya comprensión buscamos contribuir. El documento se organiza en cuatro secciones, en la primera se presentan algunos elementos que fundamentan la observación teórica, en la segunda se hace una primera lectura del fenómeno macro desde estos fundamentos; en la tercera se profundiza a partir de la evidencia de estudios sobre lo que traduciremos como temas de agenda de políticas institucionalizadas para finalmente retomar uno de esos elementos para señalar un primer esbozo de lo que es un trabajo de otra dimensión que explica las condiciones problemáticas que enfrenta la nueva Secretaría de las Mujeres del Estado de México como un ejemplo de agencia de políticas de mujeres

### **Sobre la construcción de agenda para la orientación de acciones de políticas**

Al analizar el rumbo que van marcando las propuestas que buscan transformar el estado actual de las cosas de un país, una sociedad, un Estado, hablamos de

manera general de manifestaciones de la acción política que usualmente entendemos como superpuestos unos con otros. Es decir, a las manifestaciones que le dan contenido a lo que teóricamente se denomina *polity*, *politics* y *policy* y que en su traducción al español en todos los casos nos referimos a ellas como políticas.

La diferencia, nos dice la literatura especializada, es sustantiva. Se puede sintetizar brevemente en la forma en que identificamos a la primera acepción con lo que conocemos como régimen político o sistema político desde autores como Easton (1969), Almond (1976), Duverger (1962), entre muchos otros. El segundo, a la actividad política en su sentido más tradicional relacionado con el quehacer de las instituciones y sus representantes, los partidos políticos, los debates y conflictos en torno al ejercicio, reproducción y búsqueda por el poder político (Bobbio, 1989). Y, la tercera acepción, tiene que ver con una serie de acciones mediante las cuales se define una respuesta estandarizada a un problema en una lógica de generación de resultados.

Desde estas consideraciones se construyen teóricamente las definiciones diversas y ricas de lo que representan las políticas públicas. De entre las que podemos recuperar, lo hacemos con la que hace Guillermo Cejudo como un conjunto de acciones y decisiones emanadas de una autoridad pública, orientadas resolver problemas públicos. Una parte sustancial de esta definición, así como del enfoque de políticas es la propia de lo que representa un problema público. Pudiendo entender estos como una situación que afecta negativamente a una comunidad, que va en contra de los valores públicos compartidos y que es susceptible de ser modificada mediante la intervención de una autoridad pública.

La existencia de un problema público es un elemento decisivo del estudio de las políticas públicas. Esto representa el elemento clave de distinción entre este enfoque y la respuesta tradicional de las burocracias públicas. Siendo que, el problema sustituye el criterio de orientación de las decisiones y acciones del gobierno, y no solamente su capacidad de organización programática. De esta forma, al preguntarnos acerca de ¿qué es lo que define el tipo de respuesta mediante políticas a un problema? La respuesta desde el enfoque de políticas públicas no se agota en la creación de un programa o la orientación de recursos, ni en la creación de una ley, o la decisión de un gobernante, sino se refiere a la capacidad de entender la interacción entre *polity*, *policy* y *politics*. Más allá del



sentido instrumental que indudablemente acompaña al enfoque, esta orientación de acciones y decisiones, se estima debe concretarse de manera integral, coherente, y buscando hacer evidente la conexión lógica y articulación causal entre la definición del problema, los instrumentos de política y la solución esperada que debe ser el resultado de la instrumentación de las intervenciones.

Acercar de qué es lo que define el sentido y orientación de las políticas, hay diversas y ricas acercamientos desde la literatura del enfoque. Una, que lo vincula con el proceso de construcción de agenda y que por ello recuperaremos aquí es la que presenta Lowi (1995). Esta, nos acercará a la pregunta al señalar que la fuente de estas acciones y decisiones tampoco es, como esperaríamos, una decisión que proviene netamente desde la política, es decir desde la posición ideológica o los intereses del tomador de decisiones, ni de manera exclusiva desde su traducción instrumental desde la administración (Wilson) la que define su la orientación. En cambio, el tipo de conflicto político que detona la definición de políticas lo que termina siendo un criterio esencial. La definición de una política está aparejada a la identificación de los costos que representará en cuanto a las acciones que se desprenderán de ella. Es decir, del tipo de conflictos que detonará y, de manera prioritaria de los conflictos que le sea posible enfrentar a quien la emprende.<sup>1</sup> Es pues, una forma de medir la capacidad de respuesta del sistema en su conjunto frente a un problema en particular.

Observar el entorno de conflicto de una política nos conduce a la definición de la entrada a la agenda pública y gubernamental (Cobb y Elder, 1993) de un tema o situación problemática (Aguilar, 1993), sobre todo si consideramos la complejidad de los problemas públicos asociados con la agenda de políticas de género. Es decir, nos permite considerar por igual el tipo de conflicto y las capacidades de enfrentarlo. Esto es posible, por ejemplo, a partir de lo que Kingdon (1995) llama una ventana de oportunidad, de acuerdo a su modelo de vertientes múltiples. De acuerdo con el autor, la entrada a la agenda gubernamental de un tema o problema público se entiende a través de una coincidencia en-

---

<sup>1</sup> Esto nos da cuatro tipos posibles de combinaciones y de formas de acción de políticas, por consiguiente, resultado de la relación de costos y beneficios: Redistributivas. Costos concentrados-Beneficios concentrados)/Distributivas. Costos difusos-Beneficios concentrados/Regulativas. Costos concentrados-Beneficios difusos/Institucionales/Constitucionales. Costos difusos-Beneficios difusos.

tre tres elementos: un proceso político, un problema, y alternativas. Su convergencia es lo que explica el posicionamiento que se traduce en que las autoridades lo incluyan en su agenda, generen un tipo de alternativas y adopten un tipo de decisión o decisiones a lo largo del tiempo, sobre la formulación de políticas.

A decir de Subirats (2008), ningún gobierno es capaz ni cuenta con los recursos para responder a todas y cada una de las demandas planteadas por la ciudadanía, en todas las manifestaciones y orientaciones en que se manifiestan. Por lo que toda decisión de políticas es una decisión que genera ganadores y perdedores. Los recursos, el tiempo, la capacidad de atención de los poderes públicos son limitados por lo que hay una cierta competición entre los problemas para destacar y hallar respuesta en forma de política pública. Por ello, emplear como referencia de análisis la formación de agenda, no como una decisión, sino como un proceso nos permite observar que existen uno o varios momentos en los que temas, cuestiones, situaciones, interpretaciones llaman la atención del gobierno como asuntos posibles de ser abordados mediante su acción.

En este proceso, como fue señalado por los textos pioneros en el estudio del tema en particular, No todas son tomadas en cuenta, e inclusive observadas por los actores políticos y los poderes públicos y estas se manifiestan cotidianamente en la interacción de numerosas y complejas demandas por múltiples y diferentes grupos. Así, las demandas, temas, situaciones que se priorizan son las que son capaces de agregar voluntades y articuladas por grupos de interés o de presión. Pero, visto como proceso, y no como una decisión, los problemas que logran entrar a la agenda gubernamental no siempre serán atendidos de acuerdo a la forma en que se plantea en su discusión en la agenda pública ni acorde a las manifestaciones de parte de los grupos que las condujeron ahí.

El proceso depende en gran medida de su traducción por parte de las burocracias públicas en relación con los mecanismos y capacidades de gestión (planeación, programación, presupuestación, etc.) Y, por otro lado, de los criterios de valoración política sobre la orientación de recursos y la pertinencia de decisión sobre las acciones a diseñar y ejecutar. De esta forma, pueden suceder dos cauces de acción una vez que un problema entra en agenda gubernamental. En algunas ocasiones pueden desaparecer, es decir se disipa su atención o interés en ellos y son relegados.

Esta pérdida de interés puede provenir de distintas condiciones, por ejemplo, se agotan los recursos, entra en escena problemas de coyuntura que distraen la atención preexistente y la sustituye por urgencia u oportunidad, crisis o emergencia. Esto no quiere decir que se eliminen, pues sobre todo cuando han logrado un espacio programático - presupuestal, resulta difícil que salgan de la lógica burocrática, pero son subsumidos por esta y pierden centralidad. Así, por ejemplo, la arena de conflicto pudo haber sido difícil de negociar y es menos costoso dejarlo agotar.

Puede suceder también que no reciban atención hasta dentro de mucho tiempo y permanezcan incubados hasta que se presenten las coincidencias de las que habla Kingdon. Así, el sentido de orientación de las políticas en relación con el tipo de arena de conflicto nos permite reconocer elementos de coincidencia como los que planea Kingdon cuando observamos el conjunto de acciones y decisiones múltiples que convergen con la institucionalización de políticas de género en nuestro país. Estos, van a interactuar con la lógica administrativa y las condiciones de organización burocrática (Mouzelis, 1973). Lo que influye es una traducción, de su discusión a la acción y de esta a resultados mediante un intenso y permanente proceso en el que convergen los y las actoras que impulsan la emergencia, traducción o permanencia de un problema público con crisis, impacto en el público, capacidad de definición de la magnitud del problema, presión de grupos de interés y medios de comunicación, interacciones del problema con la tradición o la cultura y con múltiples coyunturas.

### **Sobre la identificación del contexto general del análisis de la agenda de institucionalización de las políticas de género**

Al vincular este modelo interpretativo con la institucionalización de las políticas de género en México (Carmona, 2015), podríamos distinguir sus elementos como sigue, a fin de diferenciar las arenas de política y administración en que han derivado. El gran macro proceso político en el que podemos situar este vínculo es la transición y fortalecimiento democráticos que vive nuestro país desde la Reforma Política de 1977. Este será el principal centro de debate, conflicto y de re estructuración institucional del Estado por más de cuatro décadas. Si bien, el pilar de esta reforma y de su agenda fue la redefinición de las reglas de la competencia electoral, así como la demanda de construir un nuevo sistema de contrapesos al ejercicio del poder público, esto permitió paulatinamente dar

cabida a la imperante necesidad de reformar sus instituciones políticas para adaptarlas a los cambios democráticos que demandaba, tanto la sociedad, como la redefinición del estado mismo en la globalidad.

Tres temas centrales de ello fueron, como siguen siendo, la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos; la importancia de transparentar la acción pública de todas las autoridades públicas, principalmente las del poder ejecutivo; y la creación de nuevas modalidades de facultar al Estado, para responder a los valores, demandas y problemas propios de la construcción de una sociedad que sigue tratando de afirmarse en valores democráticos. Así, en cuanto a la relación desigual entre mujeres y hombres, resultaba indispensable modificar las reglas del juego. Visto desde el modelo de Lowi nos explicaría una política institucional y constitucional orientado a responder, cambiando la base de respuesta estructural tanto de atención a problemas como de la responsabilidad del propio estado frente a la desigualdad.

Se desarrollarían tres momentos de importantes reformas constitucionales que forman parte de la transformación de las bases institucionales de respuesta del estado mexicano ante la inclusión de una perspectiva de género. El primero, referido a las reformas constitucionales entre 1917 y 1975; el segundo las reformas sucedidas en el marco de la llamada ola de democratización en América Latina en la década de los noventas (Galeana Patricia, 2005), y la tercera en torno a la reforma de en materia de derechos humanos en el año 2011, con sus consecuencias particulares en cuanto a la afectación en materia legislativa, y de políticas públicas (Salazar Ugarte, 2014).

Por otro lado, resulta obvio distinguir el problema público centrado en la desigualdad estructural entre mujeres y hombres respecto, por ejemplo, de su participación en la vida política. De manera que las alternativas corresponderán a dos momentos y tipos de acción. El primero, al desarrollo de acciones y decisiones de gobierno, legislativas y de impartición de justicia para traducir los derechos reconocidos constitucionalmente, y a través de acuerdos y convenciones internacionales (Consejo de la Judicatura, s/f) en un marco legal que defi-

niera responsabilidades, facultades y atribuciones para conducir la acción y decisiones de autoridades públicas<sup>2</sup>. La segunda, se orientará a conformar un entramado normativo que le permitiera incidir directamente en la transformación de la realidad, en el contexto descrito, la suma de derechos materializados en acciones específicas de gobierno.

Estas acciones en conjunto van a detonar la creación de mecanismos reglamentarios, pero también la transformación de criterios de carácter administrativo relacionados con el diseño de políticas públicas. De acuerdo con Salazar Ugarte (2014), esto trasciende en la creación de una racionalidad ampliada en las políticas públicas, que se manifiesta en la creación de principios transversales a las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, entre los cuales encontramos la aparición de la transversalidad del principio de perspectiva de género (García Prince, 2008). Lo cual encontrará un espacio para detonar su institucionalización en tanto capacidad de conducción de políticas hasta el año 2001 con la creación del Instituto Nacional de las Mujeres<sup>3</sup> y su incorporación desde 2006 en el diagnóstico y estructura del Plan Nacional de Desarrollo.

---

<sup>2</sup> Un importante periodo de creación de leyes será posible, gracias a la participación de la sociedad civil organizada, de expertas, investigadoras, y activistas para potenciar los cambios políticos y de agenda nacionales para motivar la creación de los siguientes instrumentos: la Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación, publicada el 11 de junio de 2003; la Ley General para la igualdad entre hombres y mujeres publicada el 2 de agosto de 2006; la Ley General de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, publicada el 1 de febrero de 2007, y su reglamento publicado en 2008; la Ley para prevenir y sancionar la trata de personas, publicada el 27 de noviembre de 2007, y que sería derogada para publicar la Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos, publicada el 14 de febrero de 2012; en una dimensión similar, podemos enunciar la publicación de la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI2015 "Igualdad Laboral y No Discriminación" como un mecanismo para fomentar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y el 4 de diciembre de 2017 la publicación del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de las Mujeres.

<sup>3</sup> Esto, si bien podríamos considerar como antecedentes la creación en 1995 del Programa Nacional para la Mujer (PRONAM), como unidad llamada alianza para la igualdad, adscrita a la Secretaría de Gobernación, durante el gobierno del presidente Zedillo, la creación de la Comisión Nacional de la Mujer, para coordinar actividades y proyectos sectoriales con el tema de perspectiva de género, bajo la orientación de los programas

De este proceso para incidir en las políticas públicas, podemos destacar tres instrumentos centralizados: Proequidad, creado en 2002, como Programa Fondo Proequidad, la creación del Fondo para la Transversalidad de la Perspectiva de Género en 2008, que en 2009 sería llevado a Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género (PFTPG), en 2012 la creación del Sistema Nacional para la Igualdad entre hombres y mujeres, y de Proigualdad, en 2013.

Este entramado ha ido generando instituciones de atención a la política de igualdad de género en cada entidad federativa, y en un gran número de los municipios del país, generando en sus primeros 20 años una compleja red de programas, políticas, acciones, incentivos, subsidios, becas, transferencias, y una diversidad de acciones políticas y administrativas mediante las cuales, desde los tres ámbitos de gobierno se dirigen a los rubros y temáticas que se articulan bajo el concepto de igualdad sustantiva. Pero, de los cuales desconocemos, en gran medida, aun su alcance y correlación. Amén de dimensiones de análisis político - administrativo, propio de cualquier dimensión de acción gubernamental, a continuación, recuperaremos algunas investigaciones destacadas y aportaremos elementos de análisis que buscan situar en perspectiva la importancia de reconocer las dimensiones e interacciones de los temas relacionados con la institucionalización de políticas de género.

Así, en primera instancia es necesario señalar que la agenda de temas y problemas que se encuentran articulados bajo la dimensión de género es de gran diversidad y complejidad. Esto lo podemos ejemplificar por ejemplo, en los objetivos prioritarios del Programa Institucional 2020-2024 del Instituto Nacional de las Mujeres (INM): Coordinar y promover la implementación de la Política Nacional en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres para contribuir al bienestar, la justicia y a una vida libre de violencia para mujeres y niñas; Orientar y fortalecer el quehacer público y privado para lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres; e Impulsar cambios culturales que favorezcan el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres y su liderazgo como protagonistas del desarrollo y actoras clave de la transformación del país.

---

sociales que tuviera la administración del presidente Salinas, y la creación del Programa de Integración de la Mujer al Desarrollo (PRONAM) desde la atención a la contingencia económica vivida bajo la administración del presidente De La Madrid.

Por su parte, desde una lectura administrativa y de políticas, tomando como ejemplo el desarrollo programático de Proigualdad en sus tres administraciones de vida, destacan dos problemas centrales. El primero, relacionado con la generalidad de sus objetivos, lo cual los vuelve ambiguos en cuanto a la identificación de acciones específicas para evidenciar su cumplimiento, dando lugar a una alta discrecionalidad política en cuanto a su importancia. Y, el segundo, que dicha generalidad se traslada a una falta de continuidad entre un sexenio y otro, pero también de ausencia de un proyecto articulado. Es decir, los objetivos de 2012, bien pueden sustituir a los de 2020, sin mayor afectación programática<sup>4</sup>. Esto se manifiesta en las 23 evaluaciones hechas por el CONEVAL al Inmujeres entre 2008 y 2018, principalmente al Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género. En gran medida, las observaciones vertidas como áreas susceptibles de mejora tienen que ver con problemas en el diseño de poblaciones objetivo, la redacción de objetivos, el diseño de indicadores, y medición de cobertura en cuanto a su avance (Coneval, 2008-2018).

La condición que se señala en referencia al INM se desdobra hacia el resto de los espacios de decisión de políticas del país. Lejos de ser una incidencia menor y aislada, esto sucede, en mayor o menor medida, en una gran parte del entramado de políticas y programas de la agenda de género en México, desde las políticas afirmativas, como las compensatorias y las que buscan contener y erradicar la violencia de género. La mejora de programas y su articulación desde una lectura de políticas públicas resulta urgente. Tanto como en su momento la afirmación de la responsabilidad estructural del Estado sobre la desigualdad de género.

### **Sobre la identificación de temas centrales de agenda en la institucionalización de políticas de género**

Esto tiene una doble dimensión de análisis. Por un lado, es importante señalar que, como apuntas investigaciones como Beer (2021), que para el caso mexicano es indispensable señalar la influencia de las reglas del federalismo mexicano en

---

<sup>4</sup> Tomemos como ejemplo uno de los objetivos del programa 2008-2012 es “Garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia”, y uno de 2020-2024 es “Impulsar cambios culturales que favorezcan el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres y su liderazgo como protagonistas del desarrollo y actoras clave de la transformación del país”.

las políticas de género. Es decir, si bien la planeación para el desarrollo busca articular y consolidar una política nacional, que puede encabezar el INM, las acciones que se conducen en las entidades federativas no se reducen a su réplica y orientación, sino que van reflejando dinámicas locales particulares e incluso contrarias a la federal. Al respecto ahondaremos más adelante. Por otro lado, la debilidad de los sistemas de evaluación subnacionales pone de relieve la observación que hace el CONEVAL al respecto de la conducción sectorial que hace el INM y pone en perspectiva un elemento clave de la institucionalización de las políticas de género en México (Carmona) y es el papel central de las agencias locales.

De esta forma, estos elementos nos conducen a poner bajo perspectiva de relación dos elementos clave para esta discusión de la mano de los referentes del enfoque de políticas públicas, la construcción de agendas y su relevancia para el diseño de políticas públicas. Por un lado, resulta importante lo que recuperan investigaciones como Beer (2021), Gray (2010), Sawyer (1990) y Vickers (2013) sobre las consecuencias del federalismo para la igualdad de género. Al respecto señala Beer:

el federalismo influye en la formulación de políticas de tres maneras centrales. En primer lugar, la descentralización del poder en un sistema federal crea múltiples puntos de veto y puntos de acceso. En segundo lugar, el federalismo permite más innovación, experimentación y réplica de políticas. En tercer lugar, la autonomía de los gobiernos subnacionales en la formulación de políticas puede dar lugar a diversidad de políticas.

Esto se va ver reflejado, como señala la teoría, en la convergencia entre *politi*, *politics* y *policy* que nos vuelven la vista sobre el macro proceso al que hicimos referencia arriba a propósito de los elementos de convergencia que plantea Kingdon (1995). Así, situamos la dimensión de la interacción de estos elementos en el cambio originado en el 2000, que al respecto sumará al proceso de democratización, el planteamiento de una tendencia hacia el fortalecimiento de los



Análisis desde la agenda de políticas públicas de la institucionalización de las políticas gubernamentales, iniciada en los 90's bajo el concepto de federalismo colaborativo<sup>5</sup>.

¿Qué implicaciones tiene ello para la institucionalización de las políticas de género en México? La más evidente es que esta no ha sido generada desde una lógica centralizada ni unitaria, por lo que su fortalecimiento o debilitamiento no se resquebraja o impulsa del todo desde el ámbito federal, pero potencia o desarticula esfuerzos de colaboración en áreas prioritarias. El segundo es que nos conduce a reconocer que la evidencia señala que no hay una agenda unitaria centralizada de problemáticas ni de condiciones de atención.

Dicho de otro modo, nos lleva la mirada al resultado de las oscilaciones de fuerzas que impulsan acciones estatales concretas en favor de una agenda de género. Al poner atención en ello, aparece la pregunta acerca de cómo identificar su orientación y la forma en que se ha traducido por las agencias y actores gubernamentales. La primera intuición nos llevaría a reconocer las políticas y programas instrumentados, pero ello representa un problema de capacidad de sistematización de información proveniente de las 32 entidades federativas y sus municipios, que si bien han comenzado autores como Hausman, Sewer y Vickers (2010), queda mucho por hacer dada la densidad de información y las limitantes de transparencia de las propias agencias.

Una solución que se basa en la lógica administrativa la ensaya Green. La lógica de la administración señala que toda autoridad pública puede hacer sólo aquello que la ley le confiera expresa y literalmente. Un principio que explica Weber como la base de la dominación legal que soporta la institucionalidad del Estado moderno. Por supuesto que las capacidades estatales para conducir a las sociedades no se restringen a las acciones administrativas y de gobierno, como lo explica Evans (1996) al respecto de la capacidad infraestructural del Estado.

---

<sup>5</sup> Este, planteó un esquema de fortalecimiento a la autonomía constitucional de las entidades federativas y estableció una convergencia colaborativa, más que de jerarquía centralizada que dio cuenta de un intenso proceso de reforma del Estado. Este proceso, iniciado con las reformas de descentralización iniciadas en 1983 va a relacionarse con las reformas electorales de 1990 y las mencionadas sobre la agenda de derechos humanos y reformas administrativas. Bajo estas reglas, se reconoce que el proceso de gobierno en México es uno y en este se articulan los órdenes de gobierno bajo un estricto control constitucional de sus ámbitos de competencias.

Pero si partimos del supuesto de que la agenda gubernamental es la que controla la capacidad de movilización de los recursos para generar acciones, esta debe contar con un sustento legal claro. Esto convierte a la observación del conjunto de leyes en la materia que asientan responsabilidades específicas en torno al género, un espacio de estudio.

Desde esta dimensión, lo que la autora revela en su estudio es lo que Vickers llama régimen legal fragmentado o pluralismo legal, que, si bien es propio de regímenes federales versus las condiciones de los unitarios, da cuenta también de las condiciones propiciadas por el propio proceso de democratización a nivel macro, pero también de la diversidad de actores y actrices que pulsán distintos temas y bajo distintas condiciones de incidencia local, regional y de vinculación internacional.

Al respecto de nuestra discusión, la investigación a la que hacemos referencia nos permite reconocer cuatro temas centrales en la agenda de género que permiten hacer una observación comparada entre las entidades federativas y su convergencia con la federación. Estas se basan en el reconocimiento de acciones de legislación de las 32 entidades federativas, dando como resultado lo siguiente.

Según las reformas legales y federales son estos los principales temas que han logrado un mayor grado de institucionalización en México. De esta forma, observamos algunos elementos sobre nuestra discusión. Así, si bien hay una mayor diversidad de temas en la discusión pública o bien acerca de la efectividad o no de las políticas o leyes, hay un punto central de convergencia muy fuerte en el que tenemos una mayor convergencia de actores, actrices, recursos, medios locales, nacionales e internacionales que le dan una gran fortaleza al combate a la violencia de género. Este, tuvo una rápida réplica a nivel federal con una respuesta que, por otro lado, ha generado puntos a favor y en contra de su fortalecimiento.

Así, si bien su federalización ha concentrado la atención y servido de elemento de conducción, este ha sido principalmente dirigido a la armonización legal. Esto, dado el sistema federal de tipificación de los delitos asociados a la violencia de género. Son los congresos locales los encargados de la tipificación y la persecución de la mayor parte de estos delitos corresponde a las autoridades estatales. Esta convergencia no siempre ha sido sencilla y las resistencias

principales registradas por los grupos sociales también locales, se concentran en la efectividad de las autoridades encargadas de la impartición de justicia. Por su parte, el sistema de justicia en México se encuentra profundamente anquilosado (Patiño Gutiérrez, 2020) y cuya presión dio lugar a la más ambiciosa de sus reformas en 2021 de la que es difícil reconocer una mejora inmediata evidente.

La segunda gran coincidencia, no es de extrañarse que responde a la lógica de la acción político administrativa de cualquier sistema democrático y no democrático. La creación de instancias gubernamentales es la respuesta más evidente de todo sistema burocrático para enfrentar un problema público. Esto, a razón de contar con una agencia responsable del cumplimiento de aquello que mandata una ley. Como señalamos líneas arriba, la respuesta del Estado parte de la coincidencia entre la ley y la generación de estructuras administrativas, pues de estas depende la capacidad de movilización de recursos mediante el diseño de acciones programáticas y de planeación.

Encontramos tres momentos, y uno más del que daremos cuenta en la última parte de este texto, que sintetizan este punto. Las presiones por el reconocimiento de la agenda de género en México son producto, como en otros contextos, de profundos movimientos sociales y de la creación y movilización de grupos de presión sin cuya participación es inconcebible al movimiento y sus resultados. De nuevo, esta acción es explicada por la teoría al señalar que, así como el nuevo papel de los movimientos sociales es el de evidenciar por el reconocimiento de temas en la agenda pública y gubernamental, el de la administración pública ha sufrido las consecuencias de un desplazamiento (Delgado Wise, 2017) de la centralidad de las legislaturas a causa de una crisis de representación y de la política en sí misma<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Según este último planteamiento, los actores sociales no se conducen mediante la lógica que se volviera clásica de la representación política. Es decir, acudiendo a sus representantes políticos para hacer llevar sus demandas al debate legislativo como un medio de incidir en las decisiones ejecutivas y de gobierno. Según esta lectura, estos grupos buscan otras formas de hacer valer sus demandas. El poder legislativo, que otrora fuera central como una fortaleza del estado moderno, se ve desplazado por la urgencia de respuesta a problemas nuevos y complejos, por la captura de los espacios de representación política por grupos dominantes y por la incidencia de factores relacionados con la economía global que han restado capacidades al Estado, no sólo en la

Este desplazamiento ha dado lugar a la intempestiva centralidad de la administración pública y de las acciones ejecutivas como motor de la acción gubernamental. Esto explica en parte la existencia de 15 agencias de políticas para las mujeres antes del evento que federaliza el impulso de la acción. De la misma forma, explica por qué tenemos una resistencia de 22 años en relación a la primera innovación en el tema, de 8 respecto de la creación de la agencia federal y de tres con respecto de la federalización mediante una Ley de alcance nacional. De la misma forma, se explica la importancia de presionar, local y nacionalmente, y la ausencia de factores internacionales en relación con este tema. Pues, al ser parte de la lógica de la respuesta administrativa, la agenda de discusión internacional en la materia no particulariza sobre ello, salvo en relación a la dotación de las nuevas herramientas que las y los actores participantes de estas políticas requieren para su labor.

El caso que se sitúa “intermedio” es las cuotas de género. Este, recibe una oposición moderada por parte de actores más bien sin articulación organizada unitaria y sobre la cual no existe presión internacional particular. Así, a mayores elementos de apoyo más consenso se genera sobre el tema en particular y a menores actores y mayor oposición es menor el grado de institucionalización. De esta forma, si bien observamos un primer evento legislativo en Chihuahua en 1994, de la mano de una decisión del Partido de la Revolución Democrática para adoptar cuotas internas y reformas al COFIPE en 1993 y 1996, llevará 20 años generar una acción federal para su institucionalización. Esta, a diferencia de los dos temas de agenda anteriores, no será mediante una ley, sino de una reforma a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos como resultado de reformas graduales a lo largo del país, siendo los eventos de 2002 y 2003 y un fallo del la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2002.

La discusión sobre las implicaciones de estas decisiones es controversial, no por su sustancia, sino por el uso y abuso que las dirigencias de los partidos políticos han hecho a raíz de su aplicación.

El estudio señala dos temas que han tenido menor institucionalización, pero han ganado espacios en su atención por parte de los gobiernos locales y federal.

---

arena económica, sino con un gran impacto en su capacidad de respuesta ante problemas sociales.

El primero es el matrimonio igualitario, que tiene su primea innovación en la Ciudad de México en 2009 con una reforma al Código civil para que la ley de matrimonio fuera neutral en cuanto a género, luego de diferentes iniciativas y manifestaciones de distintos grupos desde el 1999. Estas acciones fueron replicadas en Yucatán (2012), Coahuila (2014), Nayarit (2015) y Morelos, Michoacán, Campeche y Colima (2016). A diferencia de los dos primeros temas cuya federalización se establece mediante una ley del Congreso Federal, del tercer tema que resulta en una reforma a la Constitución federal, el de este tema proviene de una decisión judicial.

Cabe destacar la reivindicación del alcance del Poder Judicial en su participación en el sistema de equilibrio de poderes que ha cobrado fuerza también como parte del proceso de fortalecimiento democrático y que es manifiesto en una agenda paralela como la de derechos humanos imposible de concebir en su dimensión y alcance sin su renovación como actor central de la vida política nacional.

La centralidad del Poder Judicial, se manifiesta, aunque de forma distinta en el último tema de la agenda de género que es el aborto. Así, “hasta 2021, no estaba dispuesta a declarar que el acceso al aborto es un derecho constitucional. En los ocho casos sobre le aborto desde 2002, la SCJN ha concedido a los gobiernos estatales la decisión sobre la ley de aborto” en un entorno de debate que encuentra su punto máximo de discusión en la consideración acerca de su reconocimiento como derecho que comienza a impactar el debate público a partir del año 2000.

Cada uno de estos temas representa un conjunto de luchas sociales asociadas a su reconocimiento, traducción a la agenda gubernamental y legislativa, así como a su permanencia. En todos los casos de cada tema se desprenden acciones correspondientes al gobierno federal y de los gobiernos subnacionales. Retomaremos un par de casos que parecen significativos a los propósitos de este documento que se enmarcan en el segundo tema de agenda.

Resulta significativo pues ha dado como resultado una de las principales fuentes de estabilización y permanencia del resto en la agenda gubernamental en un sistema político como el mexicano. Este es el establecimiento de agencias de políticas orientados sectorialmente.

### **Sobre la creación de WPA's como mecanismos de fortalecimiento a la institucionalización de las políticas de género**

En un sistema como el mexicano, la orientación de recursos, ya bien políticos, legislativos y económicos depende en gran medida del reconocimiento de un problema público, no sólo por el gobierno sino en la estructura organizacional de la administración pública. Esto, dado que su funcionamiento es esencialmente programático y presupuestal, de manera que lo establecido como mandato y reconocimiento de derechos en la ley, para convertirse en bienes y servicios, pasa por su traducción programática y presupuestal, y antes de ello por los mecanismos de organización y comprensión bajo los estándares de la racionalidad burocrática. Esto sucede, por ejemplo, con el diseño de políticas y programas como las "Alerta de género" que forma parte sustantiva de la política de violencia de género.

De esta forma, si bien es un tema que ha logrado una gran convergencia y aceptación en la agenda gubernamental, no por ello está exento de complejidades. Sobre este tema, destaca el gran trabajo de Alejandra Ríos Cáceres (2017) quien hace un análisis de las agencias estatales de mujeres (WPAs - women's policy agencies). El estudio ofrece dos datos que nos ayudan a recuperar el hilo de nuestro contexto de discusión. Por un lado, la creación de 15 de estas WPA's datan de antes de la creación del INM. Por otro lado, nos recuerda que, de estas, no todas tienen el mismo carácter, fuerza y capacidades de incidencia en la toma de decisiones centrales de la entidad, y por tanto de incidir en acciones que fortalezcan la institucionalización del resto de los temas de agenda.

Las agencias gubernamentales no son más que organismos encargados de la conducción de un conjunto de políticas a nivel sectorial. Su creación responde, si bien al reconocimiento del problema público, lo es también como un mecanismo para contar con un espacio que permita disuadir el conflicto que representa al institucionalizar la respuesta a este. A manera de lo que señala Lowi, traduce el problema y la discusión pública de este en una arena de conflicto que lo traducirá a través de su racionalidad y sus capacidades. Y, no todas las agencias tienen la misma capacidad, y, salvo casos ejemplares como las agencias o ministerios de relaciones exteriores y de hacienda, el resto comparten problemas estructurales similares en cuanto a dotarles de herramientas que permitan optimizar sus capacidades para hacer esta traducción.

En el caso de las WPA's, es necesario señalar que no todas corresponden a la misma dimensión de orden jerárquico y administrativo. Según la información que recupera la autora, podemos hablar de 6 tipos distintos que van de Secretarías de Estado a oficinas dependientes de la autoridad ejecutiva. Así, tenemos: Secretarías de Estado, Agencias descentralizadas de la administración pública o de la oficina del gobernador, Agencias descentralizadas de una secretaría de gobierno, Agencias descentralizadas de secretarías de planeación gubernamental, Agencias descentralizadas de secretarías de desarrollo social y oficinas dependientes.

Destacamos aquellas entidades que, en una lectura administrativa, han logrado generar una agencia con las mayores condiciones de incidir en el fortalecimiento de los temas de agenda de género y de traducirlos en acciones de política pública desde el más alto nivel. Para 2009 todas las entidades federativas contaron ya bien con Institutos o Consejos Estatales de las Mujeres, en distintos niveles de organización. Quitando el caso ejemplar de Guerrero que cuenta con una Secretaría de las Mujeres desde 1987 gracias a la visión del gobernador José Francisco Ruiz Massieu, al corte del estudio en 2014 contabilizaba 4 agencias que se habían transformado en Secretarías de Estado. Estos casos son, Michoacán en el 2008, Chiapas en 2010 y en el 2012 Coahuila y Zacatecas. Luego de ello, otras entidades federativas seguirán ese mismo proceso.

Tenemos ahora Sinaloa desde finales de 2014, Yucatán y Ciudad de México en 2018, el Estado de México en 2020 y Nuevo León en 2021. Este último caso es sintomático de los problemas en la creación de agencias gubernamentales en México, pues la creación de la Secretaría de las Mujeres de Nuevo León se da sin extinguir el Instituto Estatal de las Mujeres, por lo que operan de forma simultánea y han representado un foco de alertas acerca de una clara duplicidad de funciones.

Nuevas condiciones que aún hay que estudiar tanto al respecto de la discusión del problema público como de sus dimensiones político administrativas han generado un nuevo cambio en estas WPA's. Destacan, nuevamente, relacionados con un cambio de agenda el caso de Michoacán, en donde luego de 7 años de elevar a rango de Secretaría su agencia de políticas de mujeres, decide, en coincidencia con lo señalado por la CEDAW, cambiar la problematización que soporta las acciones de la entidad federativa en materia de género. Con ello,

la Secretaría de las Mujeres es extinta para crear la Secretaría de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de las Mujeres Michoacanas 2015. Un proceso similar sucedió en Chiapas en 2018, donde a 10 años de la creación de la Secretaría de las Mujeres, esta se extingue para crear la Secretaría de Igualdad de Género.

En un sentido similar, pero a la vez con consideraciones distintas es el caso de Jalisco. Esta entidad crea su WPa en el año 2001, en coincidencia con la federalización de la agenda de género vinculada con la creación del Instituto Nacional de las Mujeres, y se mantiene como agencia descentralizada de una secretaría de gobierno hasta el 2018 cuando se crea en su lugar la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres del Gobierno de Jalisco. Mediante este cambio, como en los anteriores, lo que se busca, según el discurso gubernamental, es hacer eco de un mensaje claro de la SEDAW en relación a que el logro de la igualdad sustantiva no puede lograrse solo mediante mecanismos formales de ejercicio programático puramente formal, sino que requiere de una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer.

Otro caso interesante que refleja cambios en la agenda y sus repercusiones en la dinámica de institucionalización de las políticas de género es el Estado de México. El caso, según (Ríos, 2017) se puede considerar como el único en el país de retroceso en el fortalecimiento de su WPA.

### **Sobre la creación de la Secretaría de las Mujeres del Estado de México. Agenda y traducción en acciones de institucionalización**

El primer momento lo define la transformación del Instituto de las Mujeres del Estado de México, creado, como hemos señalado antes, bajo las condiciones que acompañaron la creación de otras WPAs a partir del año 2000. Los primeros años de manifestación de cambios en la dinámica de definición de problemas de agenda gubernamental tienen un punto de manifestación de gran trascendencia en enero de 2006. De la mano de la necesidad por generar un cambio en la necesidad de brindar apoyo y mejores oportunidades de vida a las personas adultas mayores, se logró la modificación del decreto creador del “Instituto Mexiquense de la Mujer” que dio paso al “Consejo estatal de la mujer y Bienestar Social” (CEMyBS) el cual tenía como objeto “promover el bienestar social inte-



gral de las mujeres y personas adultas mayores, así como procurar su incorporación plena y activa en los ámbitos económico, cultural, político y recreativo, para el mejoramiento de su condición y el reconocimiento de la equidad de género en el Estado de México". La incorporación de la atención a las personas adultas mayores fue considerada por el gobierno como de gran relevancia, puesto que no se encontraba dentro de las funciones del Instituto ahora ya se consideraba su alta vulnerabilidad como grupo. La incorporación más relevante que se hace para y desde el CEMyBS se consideró era la equidad de género; con el cambio de agencia se argumentaba que no solo se veía por el bienestar de las mujeres desde un sentido proteccionista, más bien les brindaba un trato más humanizante en el que se busca su empoderamiento en aras de su libertad, individualidad y crecimiento personal y profesional.

Pero los diversos movimientos sociales, así como los estudios realizados por especialistas han dejado en claro que las necesidades de la sociedad actual van en un rumbo diferente al que se había trabajado. Además, dan muestra de la ineficiencia de la burocratización de los procesos para atender dichas problemáticas. En otras palabras, ha quedado claro que las mujeres y las personas adultas mayores son dos poblaciones con diferentes problemáticas y que, por ende, deben ser tratadas de forma distinta para su atención oportuna; a raíz de ello es que se plantea la iniciativa de crear una instancia capaz de atender dichas necesidades de forma eficaz y eficiente.

Un segundo momento, relacionado con problemas relacionados con la impartición de justicia va a provocar un cambio en la dimensión de complejidad de la agenda pública y gubernamental. Acciones legislativas federales que se extenderán a nivel subnacional lograrán que en 2008 se publique la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México y que en febrero de 2009 se publique la Ley de Protección a Víctimas del Delito para el Estado de México, que a su vez crea el Instituto de Atención a Víctimas del Delito. Un año después, en 2010 se fortalecerá este camino legislativo con la promulgación de la Ley de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres del Estado de México. En este mismo sentido, en 2011 se publicará la Ley que crea la Defensoría Especializada para Víctimas y Ofendidos del Delito del Estado de México, que en 2014 sufrirá una re sectorización para hacerla dependiente de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Estatal. Finalmente, En cumplimiento a la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México y la Ley de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres

y Hombres del Estado de México, en 2011 se integra el “Sistema Estatal para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres”.

En una segunda etapa de este proceso de reordenamiento institucional, el 17 de agosto de 2015 en cumplimiento con el mandato de la Ley de Víctimas del Estado de México, se crea la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas y que abroga las Leyes de la Defensoría y la de Protección a Víctimas del Delito. Así, el 16 de agosto de 2016 se publica en la gaceta oficial del GEM el decreto 118, en el que se reforman diversas disposiciones a la Ley de Víctimas del Estado de México. Entre ellas, se crea la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México. Como su objetivo se establece: Permitir la representación y participación directa de las víctimas y ofendidas/os del delito propiciando su intervención en la gestión y la construcción de políticas gubernamentales, así como el ejercicio de labores de vigilancia, supervisión y evaluación de las instituciones integrantes del Sistema Estatal de Atención a Víctimas; con la finalidad de garantizar un ejercicio transparente de sus atribuciones, así como la prestación del servicio de asesoría jurídica.

Durante los siguientes años, estos cambios en el diseño institucional definieron las principales estrategias para responder a los problemas públicos de la agenda de género y sus complejas manifestaciones. Los resultados no fueron favorables. Tan es así, que en los siguientes años la entidad recibirá en dos ocasiones la activación del mecanismo denominado “Alerta de género”, contemplado por la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia a fin de obligar a las entidades federativas a generar acciones emergentes para enfrentar y erradicar la violencia feminicida<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> La primera alerta de género para el Estado de México fue declarada en julio de 2015 sobre los municipios de Chimalhuacán, Chalco, Cuautitlán, Ecatepec, Ixtapaluca, Nauhcalpan, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla, Toluca, Tultitlán y Valle de Chalco. El 1° de octubre de 2019 la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) notificará al Gobierno del Estado de México (GEM) la Resolución emitida por la Secretaría de Gobernación respecto a la solicitud AVGM/01/2018, en la que se declara la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres por desaparición de niñas, adolescentes y mujeres en los municipios de Toluca, Ecatepec, Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ixtapaluca y Valle de Chalco.

El gobierno electo en 2017, tomará decisiones sobre la estructura administrativa y gubernamental para mejorar sus condiciones de respuesta ante estos problemas, de las que destacamos dos. La primera ocurrida el 13 de septiembre de 2018, cuando se publicó en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno el decreto número 244 por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, específicamente en su artículo 19 donde se establece la modificación de la denominación a Secretaría de Justicia y Derechos Humanos. En relación con la agenda de género, esta acción será de gran importancia pues la CEVAEM quedaría incorporada a esta nueva Secretaría, así como la atención a lo relacionado con Derechos Humanos e Igualdad de Género. A esta nueva Secretaría será designada la responsabilidad de diseñar y coordinar la política pública y de acceso a la justicia del Poder Ejecutivo mediante la planeación, programación, presupuestación, dirección, resolución, control y evaluación de las funciones del CEVAEM, IFREM, CEMER, INVEA, Asuntos agrarios, demarcación de límites, legalizaciones y apostillamiento, protección al colono, justicia cotidiana, derechos humanos e igualdad de género, notariado, defensoría pública, gaceta de gobierno, registro civil y el cobupem.

El que identificaremos como un tercer momento, que parte de la creación de nuevos actores institucionales, estará marcado por un segundo ajuste en la estructura administrativa de respuesta gubernamental. Ante la declaración de la segunda alerta de género, y en el entorno complejo de la atención a las consecuencias de la pandemia por COVID -19, el 29 de septiembre de 2020 se concreta la iniciativa, largamente buscada por activistas y actoras políticas locales como la Maestra Isabel Olguín y se crea, a partir de las funciones y orientación del Consejo Estatal para las Mujeres y el Bienestar Social, la Secretaria de las Mujeres del Estado de México. Su objetivo se definirá como: “promover, coordinar, impulsar, formular, ejecutar y evaluar las políticas públicas, programas y acciones relativas a la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, la transversalización de la perspectiva de género, la erradicación de la violencia contra las mujeres por razón de género y condición social, la implementación de acciones afirmativas que acorten las brechas sociales, la protección integral de mujeres, y la eliminación de cualquier tipo de discriminación que obstaculice el acceso igualitario a las oportunidades, el empoderamiento, y el ejercicio de sus derechos” (Gaceta de Gobierno, 2020, p.21). Hasta ahora se puede apreciar el giro que se ha dado en torno a tratar los asuntos relacionados con género, violencia,

políticas públicas desde una óptica que ya no invisibiliza a las mujeres y les brinda un trato diferenciado, que es necesario para la atención de las problemáticas.

Por otro lado, para profundizar en el papel de la nueva Secretaría de las Mujeres, así como su vinculación con la atención a la alerta de género, necesitamos dimensionar que participa en tres grandes instrumentos de planeación:

1. Un programa denominado “Mexiquenses por una vida sin violencia” sectorizado en la Secretaría de Desarrollo Social y que se desprende directamente del Plan Estatal de Desarrollo. El programa Mexiquenses por una vida sin violencia Se desprende directamente del Plan Estatal de Desarrollo. De acuerdo con los lineamientos de operación del programa del 26 de septiembre de 2017 en la Gaceta del Gobierno, correspondía a la Secretaría de Desarrollo Social, y al Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social. Entonces, sus actividades, problemática y presupuesto están vinculadas a la estructura de dicha Secretaría y sólo parcialmente a la nueva Secretaría de la Mujer.
2. El Sistema Estatal cuya coordinación será parte de las facultades de la nueva Secretaría, así como sus instrumentos programáticos. El Sistema Estatal para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres es un órgano colegiado que trabaja de manera conjunta para generar acciones y servicios para garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y promover la igualdad, el empoderamiento de las mujeres y la eliminación de la discriminación. Este órgano colegiado es presidido por la Secretaría de las Mujeres, en el cual participan las dependencias y organismos del Ejecutivo Estatal, organismos autónomos, el Poder Judicial, el Poder Legislativo a través de su Comisión Legislativa para la Igualdad de Género, representantes de instituciones de investigación especializada en equidad de género y de organizaciones civiles especializadas en derechos humanos de las mujeres. El Sistema integra, además de las decisiones colegiadas, un Programa Integral de Trabajo.
3. Un Programa para dar respuesta a las Alertas de Género con dos derivaciones específicas de las que tendrá participación parcial. Para ello,

establecen las acciones a realizar a través del Mecanismo de Seguimiento de las Medidas de Seguridad, Prevención y Justicia para Atender y Erradicar la Violencia contra las Niñas, Adolescentes y Mujeres. Derivado de los cuales se integran comités técnicos para evaluar las acciones de dos programas y un Plan: Programa de trabajo para el cumplimiento de las medidas establecidas en la declaratoria de alerta de violencia de género contra las mujeres por desaparición para el Estado de México; Programa anual de trabajo para la atención de las medidas establecidas en la alerta de violencia de género en el Estado de México por feminicidio y Plan Integral en Materia de Desaparición de Personas del Estado de México. Sobre este elemento, la nueva Secretaría sólo tiene una participación parcial en dos objetivos de uno de sus siete Comités Técnicos de decisión.

Así, en los primeros años, su ámbito de facultades y atribuciones, al desprenderse directamente de los que correspondían al CEMyBS, ha implicado una necesaria diferenciación entre ámbitos de competencia de la Secretaría de Desarrollo Social, de quien dependía la CEMyBS, y , las específicas determinadas para la nueva Secretaría, así como entre los instrumentos de atención de problemas de la agenda de género entre esta nueva Secretaría y la anteriormente creada Secretaría de Justicia y Derechos Humanos, particularmente en lo respectivo a la atención a las Alertas de Género.

La evidencia y el análisis que resulta de lo presentado, nos permite una reflexión que amplía el horizonte de comprensión sobre la capacidad de diseño de políticas de género por parte de las WPAs de las entidades federativas del país. Como señalábamos el inicio del documento, si bien es cierto que es un gran logro su creación y es un gran instrumento de institucionalización, tanto el entramado legal como particularmente la lógica de la acción administrativa suponen espacios que no podemos dar por sentados en cuanto a su efectividad y neutralidad. Lo que sucede en el Estado de México, nos abre la puerta para analizar con mayor profundidad la dinámica de agenda y de definición y redefinición permanente de sus temas y de su problematización en cada espacio subnacional.

Los programas, no sólo deberían leerse como unidades de análisis aisladas, sino como parte de un entramado institucional que es el reflejo de politi, politics

y policy por parte de los actores y actoras gubernamentales. Para fortalecer el vínculo entre gobierno y sociedad civil para ampliar las posibilidades de cooperación que fortalezcan el desempeño de políticas públicas ya existentes requiere de seguir generando evidencia y de propiciar encuentros entre grupos sociales y autoridades que sean de ayuda a la orientación efectiva de las acciones gubernamentales sin perder de vista la información, diagnósticos y aportes de los movimientos sociales. El enfoque de políticas públicas nos ofrece herramientas y aportes interpretativos que, bajo la experiencia del proyecto de investigación “Políticas públicas y atención a la violencia de género en el Estado de México. Narrativas sobre la vulnerabilidad de mujeres y la acción del Estado” es de gran utilidad para dicha labor.

## Referencias

- Beer, C. (2021). Política de género y federalismo en México. *Revista SAAP*, 15(2), 335-361. <https://dx.doi.org/10.46468/rsaap.15.2.a4>
- Bobbio, N. (1989). *Estado, Gobierno y Sociedad*. México: FCE
- Carmona, S. (2015). La institucionalización del género en México. *Revista de El Colegio de San Luis*, 5(9), 220-239. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-899X2015000100220&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-899X2015000100220&lng=es&tlng=es).
- Cejudo, G., y Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *En Gestión y Política Pública*, XXV (1), 3-31. <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v25n1/v25n1a1.pdf>
- Consejo de la Judicatura Federal (s/f). *Leyes e instrumentos internacionales sobre igualdad y perspectiva de género para el desarrollo democrático de la igualdad de derechos de las mujeres en el Estado mexicano*. México: Coordinación de Derechos Humanos, Igualdad de Género y Asuntos Internacionales, México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2008-2018). *Evaluación de la política social*. México: Coneval. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx#k=instituto%20nacional%20de%20las%20mujeres>.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2008-2018). *Matriz de indicadores de resultados*. México: Coneval. <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/mir/mir.aspx>.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2008-2018). *Pobreza y género en México. Hacia un sistema de indicadores*. México: Coneval.

- <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-y-genero-en-M%C3%A9xico.aspx>.
- Duverger, M. (1962). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ariel
- Easton, D. (1969). *Esquema para el análisis político*. Argentina: Amorrortu
- Elder, C. y Cobb, R. (1993). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Ciudad de México: Porrúa.
- Galeana P. (2005). Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Equidad de Género. Mimeo. *Seminario en el marco del Proyecto "Gobernabilidad Democrática e Igualdad de Género"*. Chile: CEPAL. [https://www.cepal.org/mujer/reuniones/Bolivia/Patricia\\_Garduno.pdf](https://www.cepal.org/mujer/reuniones/Bolivia/Patricia_Garduno.pdf).
- García, E. (2008). *Políticas de igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*. España: Agencia Catalana de Cooperació al Desenvolupament/Fondo España-PNUD/PNUD. [http://www.americalatinage-nera.org/es/documentos/doc\\_732\\_Politicadeigualdad23junio08.pdf](http://www.americalatinage-nera.org/es/documentos/doc_732_Politicadeigualdad23junio08.pdf)
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives and public policies*. New York: HarperCollins College.
- Lowi, T.(1995). American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. En Daniel C. McCool, *Public Policy Theories, Models, and Concepts: an Anthology*. New Jersey: Prentice Hall.
- Ríos, A. (2017). (Weak) Institutions for the Advancement of Women: The Case of Womens Policy Agencies in Mexican States. *Revista de Ciencia Política*, 37 (3), 685-709.
- Salazar, P. (2014). La Reforma constitucional sobre Derechos Humanos. Una guía conceptual. México: Senado de la República. Instituto Belisario Domínguez. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33063.pdf>.





## **LA PRIMERA UNIVERSIDAD INTERCULTURAL DE MÉXICO. UNA POLÍTICA PÚBLICA LOCAL PERTINENTE CON LA CULTURA DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS**

### **THE FIRST INTERCULTURAL UNIVERSITY IN MEXICO. A LOCAL PUBLIC POLICY RELEVANT TO THE CULTURE OF INDIGENOUS PEOPLE**

Felipe González Ortiz

#### **Resumen:**

Se describe la implementación de la primera Universidad Intercultural como política pública local con pertinencia con la cultura de los pueblos originarios. Se utiliza la distinción anglosajona de la política (lucha entre grupos), lo político (sentido u orientación del Estado) y la política pública (implementación de acciones para el logro de una meta planteada y decidida), para dar cuenta de los sucesos y los argumentos iniciales que configuraron su realización. La perspectiva desde la que se escribe es desde la de los actores fundadores en campo. Si bien la política comienza por una decisión de actores de alto nivel político, la decisión se hace idea en forma de mandato de ley y posteriormente, ya con los actores fundadores, se realiza y se implementa en campo, por lo que las luchas políticas permiten que los actores se muevan en incertidumbre y azar. Este artículo es una descripción de las trayectorias y problemáticas iniciales vistas a la luz de la política pública llamada Universidad Intercultural del Estado de México.

*Palabras clave:* Educación superior, interculturalidad, pueblos originarios, juventud indígena, pertinencia educativa.

**Abstract:**

It describes the implementation of firsts Intercultural University like public policy with relevance to the indigenous people culture's. The anglo-saxon distinction is used between Policy, Politisc and Polity for account for events and initial arguments that shaped its realization. The perspective from wich it is written is that of the founders in the field. Although politics begins with a decisión of high-level actors, the decisión becomes an idea in mandate of law ans later, already with the founding actors, is carried out and implemented in the field, so the political struggles, allow actors to move in uncertainty and chance. This journal is a description of the trajectories and inicial problems views in lighth of public policy named Intercultural University of State of Mexico.

*Keywords:* Higher education, Interculturality, original people, indigenous youth, educational relevance.

**Introducción**

La implementación de la política pública en el ámbito local refiere a los cambios producidos en la sociedad como el producto de decisiones público/políticas cuya meta es solucionar problemas o demandas sociales que propicien programas y proyectos específicos de beneficio social (para la sociedad en general o para un grupo en particular), utilizando eficientemente las potencialidades locales para el desarrollo.

Partiendo de esta definición general, me propongo, en este artículo, relatar algunos sucesos en la implementación de la primera Universidad Intercultural del país, la del Estado de México<sup>1</sup>, creada por Decreto gubernamental el 10 de diciembre de 2003 (Gaceta, 2003). El relato que se presenta inicia posterior a la

---

<sup>1</sup> Hay que reconocer que antes de la creación de la Universidad Intercultural del Estado de México, hubo muchas otras experiencias de educación intercultural que se realizaron e hicieron desde iniciativas sociales independientes, como subraya la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB, 2005); otra experiencia es la universidad intercultural mixe, proyecto sustentado desde la Universidad Iberoamericana (Maldonado, 2005) y obvio, la Universidad Autónoma Indígena de México creada en 2001 pero de carácter estatal, cuya adscripción a la CGElyB de la Secretaría de Educación Pública (SEP), se dio posterior a la del Estado de México.

enunciación de esta ley (todo Decreto es ley), en que actores específicos y fundadores llevamos a cabo la implementación del proyecto educativo “a nivel cancha”, es decir, localmente. Al menos dos pasos anteceden la materia que compone este artículo: la decisión política tomada por actores de alto nivel (presidente de la República y gobernador del Estado de México) y el Decreto de Creación (que transforma en idea creativa la decisión política y se constituye como dispositivo orientador para el contenido, la intención y la implementación como política pública local). Se puede decir que esta experiencia es una especie de *aventura burocrática* que implica la puesta en marcha de intensa creatividad y esfuerzo colectivo, por parte de los actores fundadores o implementadores de la política pública.

Dicho documento, el Decreto, refiere a la creación de un nuevo tipo de institución de educación superior que enfoca, preponderantemente, en la población joven indígena; posterior a dicha enunciación, se construye e implementa la institución escolar como tal, es decir, la escuela, el lugar en el que se desarrollarán los programas educativos para la población objeto. Es esta historia de creación en la que se centrará este trabajo. Abordaré el asunto desde la vivencia experimentada en los comienzos de esta Universidad, lo que permite calibrar la balanza entre lo político (los intereses de actores políticos en escena) y lo público (el interés social consagrado como producto de la acción política derivada de la decisión enunciada que cristaliza como idea orientadora en el Decreto). En este campo, el de su implementación, comenzó la planificación al mismo tiempo que se ejecutaba la acción, pues sólo se contaba con ese documento que sirvió como guía de orientación para construir, en campo, “a nivel cancha”, la institución escolar de la política pública llamada Universidad Intercultural del Estado de México.

En este sentido, hablaré sobre la política pública local (en el sentido anglosajón de *Policy*), expresada en la implementación de la institución escolar llamada Universidad Intercultural del Estado de México en un contexto local de luchas entre partidos políticos y alternancia en el poder, en los tres niveles de gobierno, que se la disputaban (lo que podemos anclar, conceptualmente y en el sentido anglosajón, como *Politics*). Estas dos dimensiones de lo político se entienden dentro de un marco nacional y global que comprende las relaciones humanas como si estuvieran sustentadas por el reconocimiento universal de la diversidad cultural, traducido como capital singular inmanente a cada pueblo, entre ellos los pueblos indígenas; capital cultural con potencial a usarse para el desarrollo,

idea entendida como sustantiva en la composición del Estado mexicano de los primeros años del siglo XXI (entendido este marco como *Polity*, en el sentido anglosajón). Los matices de estas tres palabras anglosajonas son importantes cuando preguntamos sobre los contextos, los marcos y las acciones específicas de la política, especialmente cuando se trata de la población indígena, siempre sujeta a la política del Estado. En estos matices reside la diferencia entre teoría y práctica política; entre decisión y resultado de la política; entre visión general del Estado e ideologías locales; pero más específicamente entre el sentido de la época y la acción política concreta.

Sin ser esquemático, describiré el sentido político del Estado en los tiempos de la globalización (*Polity*), pues este tiempo planetario, en el que emergió el llamado neoliberalismo, cuya gobernabilidad obligó a sustituir el sentido de las luchas sociales de clase (De Sousa, 1999) por las luchas identitarias, sustentadas por las de carácter étnico, los feminismos y las que derivan de las diversidades sexuales, lo que dio entrada a la generación de derechos colectivos o culturales, en relativo detrimento de los sociales; describiré, también, las luchas políticas locales, estatales y nacionales (*Politics*) que terminaron por definir la gobernanza, en esta suerte de articulación compleja del interés público con la lucha política concreta. Todo esto en el marco de la implementación y el plan de acción de la institución escolar local llamada Universidad Intercultural del Estado de México, es decir, la gestión local y específica para la concreción de la política pública local (*Policy*), que será el objeto central del artículo.

### **La política pública de educación superior para jóvenes indígenas**

No estoy seguro si, en otras latitudes, la planificación técnica de la política pública sea un ejercicio que se hace sólo con ideas y ausencia de implementos (terreno, edificio, inmobiliario, programas de estudios, para el caso de una Universidad) o si, como fue el caso que describo ahora, se parte de una guía general de orientación, como fue el Decreto de Creación de 2003. Resulta difícil creer en un procedimiento planificado de manera estricta cuando pensamos que el factor político, expresado en intereses y luchas partidistas y en sus diferenciadas alianzas con otros sectores (los trabajadores o las empresas, por ejemplo), siempre formará *la parte impertinente* de la fórmula inicial de la política pública (*Policy*) en el diseño, su aprobación y su implementación.

De esta manera, idealmente, podríamos decir que la eficacia de las políticas públicas, muestran su impecabilidad cuando se ajustan a la exigencia ciudadana, es decir, cuando el resultado es un producto consensado entre los actores políticos y los sujetos de la política a implementar (Aguilar, 2012, p.17), es decir, los sujetos que serán beneficiados o impactados por dicha política. Cuando estos factores, los políticos y los técnicos, no se articulan de manera adecuada, surgen muchas disputas en el momento de su implementación pública. No obstante, me parece que aún y cuando dichos factores estén alineados, las luchas políticas locales (*Politics*) siempre estarán presentes como emergencias que le dan a la implementación incertidumbre. Así, certidumbre e incertidumbre generan las condiciones para que incluso el azar intervenga en la experiencia de implementación local de la política pública. Y es que la política pública (*Policy*) se lleva a cabo precisamente en arenas de luchas políticas entre grupos de los más diversos (*Politics*), por lo que aquella se hace mientras se implementa, creando escenarios de certidumbre/incertidumbre y emergencias azarosas que cambian las correlaciones de fuerzas, ya sea a favor o en contra de la implementación de la política.

En lo que respecta a la institución escolar llamada Universidad Intercultural del Estado de México, lo único previo a su diseño e implementación fue su Decreto de Creación del 10 de diciembre de 2003, documento que llenaba de contenido crítico y teórico la decisión tomada, previamente, entre actores de alto nivel (el presidente de la República y el gobernador del Estado de México). Con base en esto, se partió de una enunciación que delineaba el sentido general de la institución por hacerse, pero su implementación práctica, concretamente a nivel campo, sería un constructo que se haría en el mismo camino de su ejecución, en el proceso mismo de su dinámica implementación. Es decir, en el caso concreto de esta política pública, puedo afirmar, que después del Decreto, la universidad se hizo al mismo tiempo que se “auto inventaba”, pues la ausencia de edificio y de programas de estudio auguraban, si no un fracaso (eso nunca lo pensamos los actores fundantes), sí un intenso trabajo. ¿Qué sucedió antes? Exactamente no lo sé. Quizás la respuesta se encuentra en la política negociada entre los gobiernos federal y el estatal; entre las cámaras locales y nacionales,

caracterizadas por la llamada alternancia política<sup>2</sup>. Fuera de eso, es dable preguntar ¿por qué hasta principios del siglo XXI se hizo esta universidad, si siempre fue una demanda enarbolada por el movimiento indígena, desde la década de los setenta, en el Estado de México?

Cómo ya indiqué, abordaré en este trabajo las formas particulares de resolver las vicisitudes en campo, en lo local, de una decisión de política pública tomada entre los gobiernos federal y estatal que adquirió su primera forma en el Decreto de Creación del año 2003. Así, el objeto de estudio o de reflexión de este artículo es la implementación en campo de la política pública local (*Policy*) llamada Universidad Intercultural del Estado de México que, posteriormente, sentó las bases para crear un nuevo subsistema de educación superior en la SEP<sup>3</sup>. La posibilidad de creación de esta política pública, en México, se enmarca en el sentido de un régimen que dejaba atrás el corporativismo político por otro de alternancia, de partidos políticos y una democracia reducida a lo electoral (*Politics*), pero cuyos cimientos se basaron en movimientos sociales que exigían la democratización del país<sup>4</sup>. El marco general de este contexto político lo conforma el *ethos* global del neoliberalismo que operó bajo una lógica general de apoyo al capital en detrimento del trabajo (bajos salarios y débiles figuras de organización sindical del trabajo) (De Sousa, 1999), lo que se traduce en la emergencia de nuevas demandas sociales cuyo origen se centra en las diferencias culturales, de género

---

<sup>2</sup> En el año 2003 que se enuncia el Decreto de Creación la Universidad Intercultural del Estado de México, el gobierno federal estaba en manos del Partido Acción Nacional (PAN); el estatal y el municipal en manos del Partido Revolucionario Institucional (PRI); la cámara local estaba en manos del PAN y la federal del PRI.

<sup>3</sup> El nuevo subsistema se crea en el año 2006, es decir, dos años después de la entrada en operación de la Universidad Intercultural del Estado de México.

<sup>4</sup> Dichos movimientos fueron los derivados de la elección de 1988 que estuvo envuelta en suspicacias de fraude electoral, lo que provocó la instauración de la llamada transición a la democracia (Burchardt, 2008) y, posteriormente, el levantamiento zapatista que exigía una democracia con mayores márgenes de participación y representatividad de la diferencia cultural integrando figuras democráticas como la autonomía y el pluralismo jurídico (Hernández, 1998). De esta forma, asistimos a dos visiones de democracia en permanente lucha; una enarbolada por las elites (la electoral) y la otra por sectores populares que desean mayor densificación de la democracia (la participativa).

o sexuales. El Estado entra en esta lógica para enfrentar y construir el ámbito de lo político y la gobernabilidad (*Polity*).

Así, una política pública se define por una secuencia de acciones intencionales entre gobierno y sectores sociales o ciudadanos, cuya decisión es de carácter público y legítimo (Aguilar, 2017, p.29). Llevando esta definición al campo local de interés, la política pública llamada implementación de la Universidad Intercultural en el Estado de México derivó en una secuencia de acciones dirigidas a la población joven con pertenencia indígena y en edad de acceder a la educación superior. El objeto de esta política fue la de formar profesionistas e intelectuales que pudieran aplicar los conocimientos de la universidad y los de su comunidad de origen para el desarrollo de sus comunidades (Gaceta, 2003), por lo que se proponía una educación con pertinencia cultural para la creación de nuevos nichos de mercado en los que la cultura indígena fuera un insumo en la implementación de los conocimientos para el bienestar. Sumado al criterio de pertinencia, se esclarecían los objetivos de ampliación de la cobertura y diversificación de las competencias profesionales (Casillas y Santini, 2006).

### **El siglo XXI y la primera Universidad Intercultural con enfoque hacia las comunidades indígenas**

La política pública empieza por una decisión tomada por actores de alto nivel en la estructura burocrática de un Estado (Weber, 1998). Para dar contenido a dicha decisión, otros actores construyen enunciados de ideas que se configuran como guías orientativas para su posterior puesta en marcha en campo. La guía, en este caso, estuvo integrada en el Decreto de Creación del 2003. En dicho documento se asientan enunciados que dan contenido a la decisión política primera, acto que implica crítica, cálculo, información, análisis y relativa planificación; a la vez, producen y son producto de disputas políticas que grupos de interés realizan de facto, lo que implica acciones políticas, discusión, persuasión, negociación y luchas. De ahí que la política pública sea un proceso, un continuo que comienza con una decisión que se cristaliza en una idea, para posteriormente implementarla en el campo, “en la cancha”, transmutarla en acción colectiva. Es allí donde se ajusta a las circunstancias locales. Este factor hace sentir, a los actores que la implementan (a los fundadores), que toda política pública se va haciendo en el camino, pues siempre hay que negociar con los distintos actores políticos locales y con el azar, siempre presentes.

Ahora bien, recuperando una pregunta anterior, ¿por qué los poderes de los gobiernos decidieron, hasta el siglo XXI, instaurar la primera universidad para la juventud indígena? Esta cuestión es relevante porque la demanda por una educación pertinente y bilingüe fue planteada desde el movimiento indígena de la entidad que se desarrolló en la década de los setenta y que derivó en dos documentos: El pacto del Valle del Matlatzincó y la Declaración de Temoaya (Garduño, 1983). Después de muchas movilizaciones, el gobierno estatal negoció con los indígenas, siendo uno de los resultados la apertura de la Facultad de Antropología de la Universidad Autónoma del Estado de México, cuya meta era la de formar a los jóvenes hijos de los campesinos indígenas, en las ciencias de la cultura y la comunidad (Korsbaek, Romero y Castaños, 2002). Con el paso del tiempo, este logro se opacó y casi se borra de la memoria política del movimiento indígena de la entidad (González, 2007). La política (*Polity*) del Estado frente a los pueblos indígenas en aquella época (los setenta del siglo XX), tenía como intención su integración plena a la llamada cultura nacional, de ahí que la promoción de cultura indígena fuera imposible de implementar como acción política. A esta política de integración a “lo nacional” se le llamó indigenismo. En ella, el Estado construye a los pueblos indígenas como objetos de la política, es decir, como personas incapaces de tomar en sus manos las riendas de su propio desarrollo y, más aún, de contribuir al desarrollo del país<sup>5</sup>. Esta política comenzó en los tiempos posteriores a la Revolución Mexicana e iba a continuar a lo largo del siglo XX, construyendo instituciones como Instituto Indigenista Interamericano (III) de 1940 o el Instituto Nacional Indigenista (INI), de 1948. El sentido general que orienta al Estado moderno (*Polity*) es la construcción de identidad nacional, de ahí que la política pública (*Policy*) hacia los pueblos, fue precisamente la del cambio cultural en favor de construir unidad nacional mediante la fórmula de “lo mexicano”<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> En las tres obras de Manuel Gamio, el indígena debe reorientar el sentido tradicional de la producción de bienes en favor del mercado, sólo de esa manera se podría contabilizar su participación en la riqueza nacional (1966: 1987: 1992). En educación, por su parte, el propio Vasconcelos se plantea la apertura del Departamento de Educación Indígena cuyo objeto es la castellanización del indio, una vez castellanizado, esta oficina perdía sentido político (1998).

<sup>6</sup> En esta lógica, podemos decir que las luchas políticas locales (*Politics*) surgen cuando chocan la implementación de las intenciones y decisiones del Estado que desean



Sucede algo distinto en los tiempos de la globalización. ¿Por qué fue relativamente pronto la apertura de una universidad para la juventud indígena en los comienzos del siglo XXI? En los tiempos de la globalización, la cultura de los pueblos no es construida, ideológicamente, como “un lastre” o una anomalía que había que resolver para el logro del desarrollo, sino como un capital cultural susceptible de usarse. De ahí que se le construye como un conjunto de saberes que pueden capitalizarse, del cual sus usuarios (los pueblos indígenas) no están enterados de su potencial. Los pueblos indígenas siguen siendo objeto de la política, pero la visión del Estado (*Polity*) hacia ellos ha cambiado, pues ahora se trata de “hacerles ver el potencial de sus lenguas y culturas”, más no su inutilidad, como clamaba el indigenismo de Estado anterior. No obstante, ya en el nivel local, este cambio de visión fue difícil mantenerlo, pues la apertura de la Universidad siempre dialogó con interpretaciones académicas que la construían como un neoindigenismo (Korsbaek y Sámano, 2007); o acercamientos a ella que clamaban discursos indigenistas frente a los academicistas<sup>7</sup>, con los que

---

moldear hacia “lo mexicano” nacionalista a la población indígena y las reacciones de resistencia (Bonfil, 1994) o transfiguración cultural (Bartolomé, 2006) que los propios grupos étnicos realizan como política de reacción para la defensa de su cultura y su singularidad. A este tipo de disputas por el ser, se les puede pensar en el sentido anglosajón de *Politics*.

<sup>7</sup> En la ceremonia de inauguración se invitó al académico León Portilla para que diera la conferencia inaugural, decisión que fue debatida con la ausencia intencional de actores indigenistas locales (como los representantes del Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México (CEDIPIEM) y nacionales (como las representaciones de la llamada Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas) (CDI) que sustituyó al INI en el año 2003. Esta disputa se generó con la idea de darle un sentido de universidad (académica con activos en profesores y estudiantes). No obstante, los actores políticos locales mantuvieron una postura de que la Universidad era indígena y para indígenas (*Politics*), lo que se tradujo, localmente, en un triunfo tardío del movimiento indígena que demandaba un tipo de educación pertinente desde los años setenta (González, 2007). El propio Salmerón, segundo responsable de la CGElyB, ha llamado la atención sobre este factor, pues a las Universidades Interculturales se les sigue reconociendo como indigenistas, sin lograr que se posicione la imagen de universidad para todos (2013), planteamiento que Schmelkes, primera responsable, mencionó, desde la fundación de la CGElyB, que la interculturalidad es para todos (2013).

los actores fundadores quisieron “impregnar” el sentido político de esta Universidad.

En el ámbito de las luchas políticas locales asistíamos a la emergencia de la alternancia política (*Politics*), sobre todo entre actores del PAN y del PRI, lo que era un reflejo local de las luchas políticas nacionales. Celote ilustra qué en los tiempos de campaña, al candidato del PAN, cuando pasó por San Felipe del Progreso, se le ofreció la apertura de la Universidad Mazahua, su respuesta afirmativa hizo que los actores locales de dicho partido político enarbolaran esa idea como un asunto de campaña, lo que más tarde se convertiría en la Universidad Intercultural del Estado de México (Celote, 2013). Este hecho indica que la política pública local debe siempre mantener negociaciones con los grupos locales de poder en articulación plena con actores de otros niveles. De ahí que el sentido de que la política pública local (*Policy*) se va haciendo en el camino, es en buena medida causado por las luchas y disputas de los actores políticos locales en un entramado de redes y relaciones con actores de los distintos niveles de gobierno (*Politics*).

Este hecho político de la alternancia local y del paso azaroso y contingente del candidato a la presidencia (Celote, 2013), explica que la primera Universidad Intercultural del país se haya construido en el corazón de la zona mazahua y no, como muchos lo argumentaban, en un municipio que combinara población indígena de varias etnias y lenguas<sup>8</sup>. Es decir, la idea primaria de esta posible apertura comenzó su juego en lo local a través de las disputas electorales en que participaron pragmáticamente distintas fuerzas políticas de varios niveles de gobierno.

### **Ampliación de la cobertura, pertinencia y la diversificación de la oferta educativa**

La política pública local es el resultado de la toma de decisiones y el encadenamiento de acciones entre actores de distintos niveles burocráticos (Weber, 1998).

---

<sup>8</sup> La Universidad Intercultural del Estado de México se instaló en el municipio de San Felipe del Progreso, el corazón de la zona mazahua; los debates querían trasladarla a Jiquipilco o a Ixtlahuaca, dos municipios que combinan presencia mazahua y otomí. Finalmente se quedó en la zona mazahua porque las luchas locales políticas (*Politics*), la hicieron nacer allí mediante una negociación con el candidato (Celote, 2013).

Esquemáticamente, se puede decir que todo comienza desde actores del más alto nivel (con la decisión) para dejar su implementación paulatina en actores de menor nivel. El primer producto, al menos para este caso, fue el Decreto de Creación. A partir de ese año, se comienza a trabajar para trascender la enunciación de ley y hacer realidad la política pública en el ámbito de lo local. Es interesante anotar que el Decreto de Creación es del año 2003 y el libro, considerado el plan rector de las Universidades Interculturales, es del año 2006 (Cassillas y Santini, 2006). Este hecho indica que la política pública se realiza sobre la marcha.

Dejando al Decreto y yendo al libro en cuestión, parte del reconocimiento constitucional de México como nación pluricultural sustentado en sus pueblos originarios que son definidos como los que habitaban estas tierras antes de la Colonia. Este reconocimiento, les asigna legitimidad a sus formas singulares de organización política y formas de implementar justicia bajo la idea de la autodeterminación, aspecto validado, además, por el derecho internacional (Stavenhagen, 2007). Con base en ello, se establece la pertinencia y las justificaciones para abrir un nuevo subsistema de educación superior cuyo perfil esté orientado a la atención de la juventud de los pueblos indígenas del país.

Antes del Decreto, surgió la pregunta sobre qué tipo de carreras universitarias se debían ofrecer desde una institución con este perfil. Una encuesta exploratoria local afirmaba que las carreras más deseadas eran las de administración de empresas, marketing, computación, derecho o comunicación, es decir, las carreras que cualquier otra universidad ofrecía. Estas respuestas hacían emerger la pregunta sobre la cualidad específica o ventaja comparativa de una universidad orientada a la juventud indígena, pues aquellas carreras se podían cursar en cualquier otro modelo de educación superior<sup>9</sup>. Un argumento crítico con el que se inició el debate para crear nuevas carreras profesionalizantes fue el de considerar las disposiciones culturales racistas, clasistas y colonialistas de la cultura mexicana en general, lo cual generaba la conjetura de que un egresado intercultural de aquellas licenciaturas tendría menos posibilidades de ser contratado frente a un egresado de otro subsistema de educación superior. Esta razón argumentada derivó en la decisión de diversificar la oferta educativa con

---

<sup>9</sup> Tanto en las Universidades Estatales Autónomas, como en los Institutos Tecnológicos, las Universidades Politécnicas o Universidades Tecnológicas que abundan en el territorio del Estado de México.

miras a dos cuestiones: impactar en el desarrollo de las comunidades de origen (como lo enunciaba el Decreto de Creación) y abrir nuevos nichos de mercado con nuevas competencias intelectuales y profesionales (como se enunciaba en el mismo Decreto y en el libro plan rector cuya meta fue la diversificación de la oferta educativa). Originalmente se abrieron, así, carreras como Lengua y Cultura, Desarrollo Sustentable y Comunicación Intercultural<sup>10</sup>.

Otra de las cuestiones que resaltó la apertura de la Universidad Intercultural fue la necesidad de hacer visible a la juventud con pertenencia étnica que resultaba ocluida en los currículums académicos de otros modelos de educación superior. En este sentido, la pertenencia étnica fue un asunto que desde la implementación del modelo intercultural debía proyectarse *con alto perfil*, es decir, hacer y construir a este modelo con una *sonoridad estratégica* para posicionar, en la arena pública, la importancia de atender a la juventud indígena brindándole educación superior. Si la población joven indígena del país era de 4 millones de estudiantes, debería haber en todas las universidades, de los otros subsistemas de educación superior, al menos 4 estudiantes indígenas por cada cien. Lo que sucedía era que el propio modelo de las otras instituciones de educación superior ocluía estas presencias, de ahí que la apertura de una institución con este perfil, y con esta diversificación de la oferta profesionalizante, se justificaba<sup>11</sup>.

Ahora bien, el perfil de ingreso de las Universidades Interculturales representa una población que transitó ya, previamente, por el sistema de educación básica indígena, además de que los jóvenes indígenas se han formado y socializado en contextos de intenso mercado, donde se han integrado al trabajo de

---

<sup>10</sup> En las Universidades Interculturales posteriores se abrieron carreras como Turismo Alternativo, Arte y Diseño Intercultural, Enfermería Intercultural, Salud Intercultural, Desarrollo y Gestión Interculturales, Derecho Intercultural, entre otras.

<sup>11</sup> En los otros modelos de educación superior asisten estudiantes indígenas, pero el modelo no resalta esta pertenencia como una cualidad o potencial para transformarse en insumo del conocimiento. Es obvio que las universidades autónomas, las politécnicas, los institutos tecnológicos, las universidades tecnológicas y algunas privadas, tienen estudiantes indígenas que, dado el modelo curricular institucional no resalta la pertenencia cultural ni le interesa, lo que hace que el estudiante mantenga en silencio su pertenencia cultural.

ciudades y metrópolis cercanas, sus patrones de consumo se encuentran en concordancia con el mercado capitalista de bienes y su articulación a las redes sociales electrónicas son un implacable hecho, lo que ha configurado ya un hablante de español y una personalidad más o menos ajustada a la axiología y simbólica moderna occidental (González, 2022), lo cual permitió alinear esta política pública (*Policy*) con el sentido del Estado que miraba a la diversidad globalizada no como un obstáculo sino como un capital con potencial para ser aprovechado en el mercado global (*Polity*). Es decir, la función educativa integracionista y el mercado capitalista del siglo XX había formado ya el perfil de ingreso de este modelo educativo que tomaría clases en español y adquiriría conocimientos universitarios “universales”<sup>12</sup>.

Ahora, he dicho que la política pública local se hace mientras se implementa. La Universidad Intercultural del Estado de México inició actividades educativas en 2004. La ley que sostenía su legalidad y mandato era el Decreto de Creación del 2003. Este hecho generó alguna suspicacia entre algunos padres de familia, suspicacia que se arregló cuando en el año 2006 se abrió el nuevo subsistema de educación superior de la SEP<sup>13</sup>.

### **Educación superior con pertinencia a la cultura de los pueblos originarios y la vinculación comunitaria**

En el modelo de educación superior intercultural, la pertinencia fue entendida como aquello correspondiente a las culturas y lenguas de los pueblos originarios, es decir, como un sistema de educación apropiado y congruente con la cultura de dichos pueblos, lo que se caracterizaba como una oportunidad (en la medida que la cultura era un cúmulo de saberes con potencial al desarrollo de sus comunidades, es decir, a lo local) conveniente tanto a la juventud de dichos

---

<sup>12</sup> Pongo entre comillas universales dando a entender que en buena medida lo universal se confunde con lo occidental, asunto clave en la lucha política que los grupos étnicos y las minorías nacionales ponen en la balanza de las negociaciones para los Derechos Humanos culturales o colectivos (Kimlicka, 1996).

<sup>13</sup> La presencia del rector de la primera Universidad Intercultural del país, en las juntas nacionales de las Universidades Politécnicas (otro subsistema), puede ser anecdótico, pero muestra, sobre todo, una especie de *entrenamiento emergente* ante una política pública en desarrollo, es decir, una que está haciéndose o realizándose al tiempo que se implementa.

pueblos como a los no pertenecientes. Así, sumado al criterio de pertinencia, se esclarecían los objetivos de ampliación de la cobertura y diversificación de las competencias profesionales (Casillas y Santini, 2006), como se vio en el apartado anterior. De esta forma, los actores fundantes y los funcionarios de la CGElyB emprendimos una serie de actividades creativas para su formulación<sup>14</sup>.

La pertinencia con la cultura local comunitaria y las lenguas nativas, como lo planteaba el Decreto de Creación, obligaba a pensar en un currículo académico en el que, además del razonamiento lógico matemático, se establecieran las bases para rescatar y proyectar las lenguas y los conocimientos ancestrales como cualidades de los pueblos que debían tomarse en cuenta para unirlas a los conocimientos y habilidades que la propia Universidad transmitiera. Esto obligaba a considerar un concepto de cultura que fuera útil para la implementación del modelo educativo.

Los debates comenzaron en la polisemia del concepto de interculturalidad. Argumentos en favor de la justicia social se confrontaban con los que dejaban la idea a la mera implementación educativa. Otros afirmaban que se trataba de un modelo de interacciones armónicas y dialógicas, horizontales, entre los diferentes y otros más incorporaban la idea crítica de que estas interacciones reducidas a lo dialógico suponían la ausencia de relaciones de poder; otros más decían que se trataba sólo de una idea de política pública que renovaba las relaciones indigenistas del Estado frente a los pueblos indígenas ahora llamados originarios; las discusiones de muchos estudiantes y profesores que decían que la interculturalidad sonaba fuertemente dentro de la institución escolar, pero era completamente silenciosa y ausente fuera de ella, era un asunto de importancia en la medida que resaltaba la disputa política sobre los pueblos originarios. Estos debates internos no fueron nunca irrelevantes pues en ellos se destacaban varias dimensiones (lo social, lo político [tanto en su sentido de *Policy*, *Politics* y de *Polity*], lo cultural, lo educativo, lo económico, pero también lo local como comunidad/localidad, lo municipal, lo regional, lo nacional y lo mundial etcétera).

Académicamente surgió la necesidad de conceptualizar no sólo lo intercultural sino la cultura misma. Si considerábamos que la cultura de los pueblos

---

<sup>14</sup> Entre ellas las de foros de expertos, visitas a distintas escuelas, entrevistas con expertos, etcétera.

originarios era formativa para la juventud indígena, entonces la dimensión cognitiva formaba parte de ella, la que, sumada a la dimensión simbólica nos generaba un concepto de cultura entendido como saberes culturales. Entendida la cultura en su dimensión cognitiva y simbólica se formuló el paradigma de la articulación entre los saberes tradicionales y los conocimientos “universales” de las Universidades, lo que daría un perfil de egreso que combinara sus saberes comunitarios con los aprendidos en el aula. ¿Cómo articular esta idea?, fue el camino que dio entrada a la actividad sustantiva de Vinculación Comunitaria en la que se discutía la horizontalidad de los saberes comunitarios y universitarios, es decir, se rescataba la idea del diálogo horizontal entre estos dos campos de saberes; lo que dio entrada a un sistema de articulación con la comunidad que trascendiera el extensionismo tradicional (González, 2011), como lo había planteado Freire (1993), de ahí el nombre de Vinculación Comunitaria en la que los estudiantes asistían a una comunidad con tres preguntas: ¿cómo era esta comunidad?, ¿cómo es ahora?, y ¿cómo me gustaría que fuera? Se trataba de hacer un análisis del pasado, del presente y del futuro en las coordenadas espacio/temporales llamada comunidad<sup>15</sup>, lo cual generaba las bases para el aprender investigando o, mejor dicho, de incorporar la investigación como insumo de la docencia en tanto componente del proceso de enseñanza y aprendizaje, lo que Freire describe como enseñar aprendiendo (2009).

Pienso que la actividad sustantiva de Vinculación Comunitaria es un aporte fundamental de la Universidad Intercultural (de la Cruz, 2020), pues ésta se alinea con el objeto del Decreto de Creación (primera idea que da cuerpo a la decisión de la política pública llamada Universidad Intercultural), lo que llevó a actores fundadores y a funcionarios de la CGElyB de la SEP, a intensos debates sobre la pertinencia de esta actividad.

Pero además y más importante, porque a través de esta actividad se realizan las otras dos actividades sustantivas: la docencia y la investigación. Es decir, la Vinculación Comunitaria funciona como productora de insumos para las otras dos actividades sustantivas de la Universidad en tanto se aprende investigando.

---

<sup>15</sup> Esto dio entrada a un nuevo debate sobre el concepto comunidad, lo cual llevó al análisis territorial o al análisis de las relaciones y los lazos primarios y secundarios.

### **La escuela se encuentra donde se enseña y se aprende**

Weber dijo que el funcionamiento de la burocracia siempre se encuentra articulado con el funcionamiento de las luchas políticas (1998). Para el caso de la política pública Universidad Intercultural del Estado de México, puedo decir que los actores fundadores representaban a la burocracia que entró en relación con los actores políticos locales (*Politics*), representados tanto por partidos políticos, los representantes de los tres niveles de gobierno, los núcleos ejidales de campesinos locales y actores de distintas instituciones educativas de la región.

Para el caso en cuestión, la decisión de esta política pública contaba con el Decreto de Creación, cuya ley representaba el mandato de abrir la primera generación de estudiantes para el ciclo que comenzaba en agosto del 2004. Sumado al trabajo intelectual para la formulación de los programas educativos, se encontraba el hecho de pensar en el lugar donde se iban a implementar las clases; pero también era imperativa la promoción de la Universidad en las regiones indígenas de la entidad. Este fue un tiempo de mucha imaginación, por parte de los actores fundadores, pues la asistencia a las escuelas preparatorias resultaba de sumo interés cuando los estudiantes preguntaban sobre las razones para aprehender una lengua originaria y no la lengua inglesa. Esta pregunta era sumamente pertinente en la medida que el prestigio del inglés era global, encontrando muchos lugares para su enseñanza y la existencia plena de materiales didácticos, cosa ausente en las lenguas indígenas.

La pregunta sobre por qué enseñar las lenguas indígenas resultó en un ejercicio reflexivo de sumo interés que combinó asuntos de identidad y asuntos políticos, pero quizás lo más importante fue el resaltar la reflexividad filosófica que se encuentra en los lenguajes cuando se examinan las partículas fonémicas de las lenguas en su intención sintáctica. Esto resultó de interés para los hablantes de las lenguas, pero hacía falta una reflexión para los jóvenes que pertenecían a alguna comunidad indígena pero que no hablaban la lengua.

Para realizar una estrategia más abarcadora, hablamos con los ancianos de algunas comunidades. Ellos dijeron que enseñar la lengua en las universidades promovía la escucha y el diálogo. Esta aseveración es pertinente y ahora sabemos que su enseñanza, en tanto forma parte de las trayectorias de vida de los hablantes y los no hablantes socializados con hablantes de dichas lenguas, contribuye a la formación de subjetividades que suman a la consolidación de las identidades, resaltando críticamente las imágenes de desprestigio y racismo



que encarnan en las construcciones simbólicas de las lenguas desde posturas hegemónicas y de poder (Reyes y Zanatta, 2022).

De esta forma, enseñar las lenguas originarias significaba construir un perfil de egreso reflexivo y crítico, además de contribuir a la escucha, es decir, a la creación de comunidad.

La implementación en campo de la política pública toma cauces creativos por parte de los actores que ponen en marcha la decisión que actores de alto nivel realizan. La estructura burocrática funciona de esa manera: unos deciden y luego los actores de menor nivel la implementan con los recursos escasos, muchos de ellos controlados por instancias gubernamentales y, todos ellos, en disputa permanente por actores políticos (locales y no locales) en acción.

Fue el caso de la Universidad Intercultural que nació con ausencia de edificio o de terreno, es decir, de instalaciones. La renta de distintos edificios, en la cabecera municipal, fue la primera estrategia para recibir a la primera generación de estudiantes<sup>16</sup>. Distribuidos los grupos en función del espacio disponible fue la primera “estrategia pedagógica” que realizamos<sup>17</sup>.

Ya en campo, con un poco más de 250 estudiantes en que cerca de 65% eran mujeres de la primera generación, la disputa por la idea de la apertura de esta Universidad siempre fue un asunto de lucha entre los partidos políticos. Mientras el presidente municipal, del PRI, aseguraba que se trataba de una continuación del indigenismo que su partido político enarbolaba, el diputado local, del PAN, afirmaba que la idea original fue de él. Estas disputas siempre estuvieron presentes en todos los eventos. La presencia del diputado en los actos académicos y la suspicacia del presidente municipal constituyeron escenarios y dramas de conflictualidad política local (*Politics*) con los que los actores fundantes tuvieron que actuar en la implementación de esta política pública.

Estas disputas locales siempre generan incertidumbre, pues los conflictos contribuyen a veces a pensar que hay actores que están dispuestos a frustrar la política local (*Policy*).

---

<sup>16</sup> Vale hacer un reconocimiento a esas primeras generaciones que formaron parte de los actores fundadores de esta Universidad.

<sup>17</sup> La ironía es evidente, pues la estrategia se hizo en función de los espacios disponibles, por lo que había salones de 40 y salones de 10 estudiantes.

Mientras se resolvían los problemas de atención a la demanda educativa y se conseguía el terreno para construir, ya se contaba con el dinero para el edificio (otorgado por el gobierno federal a través de la CDI). Fue hasta la administración 2006-2009 del gobierno municipal local (también del PRI) que se movieron los actores ejidales de la Concepción de la Cabecera de San Felipe del Progreso para ofrecer terreno sobre el cual construir las instalaciones universitarias<sup>18</sup>.

Ante esta situación, los ejidatarios de San Felipe del Progreso reaccionaron ofreciendo terreno que ya había sido dado a una secundaria agropecuaria local pero cuyas tierras estaban sin ocuparse. Fue así que, actores como los dos núcleos ejidales, el gobierno municipal del PRI (en esta nueva gestión) y las autoridades educativas de la secundaria agrícola entramos en negociaciones (ríspidas y llenas de suspicacias), para cambiar 11 hectáreas de terreno por un laboratorio de cómputo que se construyó en la secundaria.

La resolución de este problema recayó en los actores fundadores administrativos de la Universidad. Las acciones políticas dejaron de lado al actor del PAN (pues la nueva diputación local regresó al PRI) y lo que siguió fue la gestión administrativa con el Registro Agrario Nacional (RAN) para lograr el dominio pleno de la propiedad.

Se ve cómo la articulación de los actores políticos (*Politics*) con la implementación y construcción de la política pública (*Policy*), encuentra cauces que pueden llamarse oportunidades que emergen de manera súbita derivadas de los movimientos que se producen en las luchas políticas locales. Es importante mencionar que el azar cuenta a la hora de la implementación de la política pública local, pues la decisión de movilizar a los ejidatarios de La Concepción de la Cabecera derivó de la confluencia en la fiesta patronal, de dicho ejido, entre actores universitarios con el presidente municipal en turno quien, en ese momento, llamó a las autoridades ejidales y se decidió resolver el problema del terreno. En campo, en la implementación de la política pública, el azar participa conforme el tiempo transcurre.

---

<sup>18</sup> Hay que extender un reconocimiento a este núcleo ejidal de La Concepción de la Cabecera, pues, aunque no se construyó en sus terrenos, sin esta movilización hubiera sido imposible la reacción de los ejidatarios de San Felipe del Progreso.

## Instalaciones dignas para culturas dignas

El día de la inauguración del edificio de la Universidad Intercultural, el 13 de abril del 2008 (cuatro años después de abrir sus puertas a los estudiantes), el lema principal fue el de “instalaciones dignas para culturas dignas”. Acorde con la idea del posicionamiento de las culturas a las que los jóvenes pertenecían, las instalaciones se construyeron con un estilo modernista, pero con una simbología mesoamericana en la que se apreciaba la forma circular como reto pedagógico y remembranza antigua. En la base de la construcción se cimentó en forma de talud para recuperar el estilo de la pirámide mesoamericana; los salones se distribuyeron en forma circular en un edificio también circular que refería a la Serpiente Emplumada, pero también a la circularidad de las pirámides de Calixtlahuaca, antiguo asentamiento del posclásico mesoamericano en el valle de Toluca.

En la dimensión pedagógica, cada salón estaba hecho de forma circular, pues en su diseño se filtraba la metáfora de que salones cuadrados obligaban a conocimientos cuadrados y dogmáticos, por contraste con los circulares en que el conocimiento fluía sin tregua; los sanitarios fueron dignos y se mantuvieron siempre limpios, pues se trataba de ofrecer instalaciones dignas a culturas dignas. De la misma forma, el mobiliario nuevo y con tecnología de punta fue otra consideración de suma importancia, pues de esa manera se hacía ver a los estudiantes y sus familiares que, mostrando dicha pulcritud, en las instalaciones, se proyectaba la idea de una consideración política por la cosa pública y, más específicamente, por lo indígena, su educación superior, como asunto público.

Las consideraciones sobre el diseño arquitectónico y la compra de mobiliario para su funcionamiento fue obra, exclusiva, de los actores fundadores de esta política pública. Esquivando las luchas políticas locales<sup>19</sup> y ajustando la normatividad con el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (Capfce)<sup>20</sup>, fue que se construyó el primer edificio de la Universidad

---

<sup>19</sup> Algunos políticos luchaban por construir un edificio colonial y otros más por ajustarnos a un tipo galerón.

<sup>20</sup> La normatividad implica criterios de resistencia del edificio, un modelo estructural sobrepasado con fines preventivos y salidas de emergencia adecuadas y oportunas. Es importante mencionar que además del ajuste a la normatividad se filtraron siempre opiniones de arquitectos sobre el diseño, a veces negativas y desencantantes y otras veces positivas y animistas.

Intercultural, cuyo nombre fue el Quetzalcóatl, símbolo de la filosofía mesoamericana.

¿Por qué es importante hablar del edificio en la construcción de una Universidad Intercultural? Los pueblos indígenas siempre han estado al margen de las políticas públicas del país, siempre se les ha construido como objetos de la política. De ahí que la construcción de un edificio digno representaba la oportunidad para extender un reconocimiento simbólico a sus culturas desde lo público, es decir, desde el asunto que nos convoca a todos. El edificio constituía un discurso elocuente para el deleite de la mirada, pero en otro nivel de profundidad, representaba un discurso para persuadir, a los que lo miraban, de que estábamos trabajando por recuperar culturas dignas y, al mismo tiempo, para los estudiantes y profesores que serían sus usuarios, el discurso hablaba sobre la importancia de la cosa pública.

El discurso arquitectónico se pronunciaba como remembranza de un pasado cristalizado en modernidad; la circularidad de los salones obligaban a imaginar una pedagogía donde el enseñar significaba al mismo tiempo aprehender o, mejor dicho, esa suerte de la circularidad que implica el hecho de que enseñar se hace aprendiendo (Freire, 2009); y la elocuencia del discurso de la infraestructura expresada en la limpieza del suelo, la belleza de los salones, la elegancia del mobiliario, la higiene de los sanitarios y las flores que adornaban el espacio construido, demostraban una consideración relevante sobre la cosa pública, sobre las formas cómo desde la política (*Politics*), se atiende la política pública (*Policy*), la cosa pública.

En términos de la aplicación pedagógica de esta política pública, las tres actividades sustantivas representaban un reto que se complejizó con la construcción de salones circulares que resaltaban el papel del profesor y los estudiantes en el aula. Si bien el aula siempre constituye un reto cotidiano para el profesor, un aula circular lo obligaba a imaginar una pedagogía horizontal con los estudiantes, es decir, una en la que los conocimientos adquiridos por el estudiante durante su formación y trayectoria de vida se pudieran incorporar a la discusión de los conocimientos universitarios. El sentido dialógico de la interculturalidad estaba considerado en la forma arquitectónica del edificio. El resultado no fue sencillo, pero se establecieron las bases para imaginar que se puede construir un nuevo tipo de sociedad, más horizontal, en la que los saberes de las comunidades originarias no sean vistos como reminiscencias o supervivencias

del pasado, sino como saberes que se pueden usar para solucionar problemas comunitarios. De esta forma, el edificio se ajustó al sentido de la idea del Decreto de Creación del 2003.

### Consideraciones finales

El presente artículo comprendió la implementación de la Universidad Intercultural del Estado de México como una política pública local en la medida que se trató de una acción de gobierno para transformar una realidad de un sector social, en este caso, la juventud con pertenencia étnica del Estado de México. La visión desde la que se abordó el problema fue la de los actores fundantes de la institución, es decir, aquellos actores políticos sobre los que recayó la acción de construir la institución escolar en campo.

Se partió de reconocer que la implementación de la política pública local surge como una decisión tomada entre actores políticos de alto nivel; posteriormente, otros actores de menor nivel construyen la idea general, integrando el objeto, el objetivo y la filosofía de aquella decisión y, en tercer lugar, entran en acción los actores fundantes para construir aquella decisión e idea general en realidad implementada. El sentido de la política pública marca una intencionalidad como acción social y como acto, cuando se implementa por los actores burocráticos fundantes.

Para esta descripción fue de utilidad la distinción anglosajona del concepto general sobre lo político. Distinguimos lo político (*Polity*) como la forma del gobierno civil o constitucional, es decir, las formas singulares de los actores políticos burocráticos de entender a la sociedad y al desarrollo; otra dimensión de lo político fueron las actividades relacionadas con la gobernabilidad, es decir, los conflictos y las luchas políticas entre distintos actores (*Politics*) y, finalmente, el sentido de la política pública en la que actores burocráticos fundantes entran en la acción política (*Politics*) local al implementar la decisión y la idea general de la creación de la política pública (*Policy*).

La parte sustantiva de este trabajo se centra en la política pública (*Policy*) y su interacción continua con las luchas políticas locales (*Politics*). Los pormenores y vicisitudes emergentes en campo, son la materia de este artículo. Allí se podrá ver la interacción entre la política y lo público, entre la teoría y la práctica de la política, en la implementación o el plan de acción de la primera Universidad Intercultural, con reconocimiento oficial ante la SEP, de México.

## Referencias

- Aguilar, L. (2012). "Introducción". En Luis. F. Aguilar (compilador), *Política pública*, México: Siglo XXI, [https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w25351w/M1AP113\\_S4\\_AGUILAR.pdf](https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w25351w/M1AP113_S4_AGUILAR.pdf)
- Bartolomé, M. (2006). *Procesos interculturales*, México: Siglo XXI.
- Bonfil, G. (1994). *México profundo, la civilización negada*, México: Grijalbo.
- Burchardt, H. (2008). "Desigualdad y democracia", *Nueva Sociedad*, (15), <https://nuso.org/articulo/desigualdad-y-democracia/>
- Casillas, L., y Santini, L. (2006). *Universidad Intercultural: modelo educativo*. México: SEP-CGEIyB.
- Celote, A. (2013). *El nacimiento de la primera universidad intercultural de México. Cuando el sueño se hizo palabra*. México: SEP. [https://dgeiib.basica.sep.gob.mx/files/fondo-editorial/educacion-intercultural/cgeib\\_00036.pdf](https://dgeiib.basica.sep.gob.mx/files/fondo-editorial/educacion-intercultural/cgeib_00036.pdf)
- CGEIB. (2005). *Experiencias innovadoras en educación intercultural*. México: SEP-CGEIB.
- De la Cruz, I. (2020). *Estrategias de vinculación con la comunidad en la licenciatura de Comunicación Intercultural de la Universidad Intercultural del Estado de México*. Tesis de maestría. Buenos Aires: FLACSO, <http://hdl.handle.net/10469/16769>
- De Sousa, B. (1999). *Reinventar la democracia*. Madrid: Sequitur.
- Freire, P. (1993). *¿Extensión o comunicación?, la concientización en el medio rural*. México: Siglo XXI.
- Freire, P. (2009). *Pedagogía de la autonomía. Saberes necesarios para la práctica educativa*. México: Siglo XXI.
- Gaceta de Gobierno. (2003). 10 de diciembre de 2003, <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2003/dic104.pdf>
- Gamio, M. (1966), *Consideraciones sobre el problema indígena*. México: III.
- Gamio, M. (1987). *Hacia un México nuevo*. México: INI.
- Gamio, M. (1992). *Forjando patria*. México: Porrúa.
- Guarduño, J. (1983). *El final del silencio*. México: Red de Jonaz.
- González, F. (2007). "El poder de la comunidad y los lazos étnicos en el Estado de México: matlatzincas, otomíes, mazahuas y tlahuicas". En Milada Bazant y Carmen Salinas (coordinadoras), *Visiones del Estado de México. Tradición, modernidad y globalización*, tomo II, México: Milenio.
- González, F. (2011). La vinculación universitaria en el modelo de educación superior intercultural. *En Ra Ximhai*, 7 (3), 381-394, <https://www.re-dalyc.org/pdf/461/46121063007.pdf>

- González, F. (2022). El perfil del estudiante de la educación superior intercultural en México a cien años de la raza cósmica. *En Ensayos pedagógicos*, 7 ( 2), 39-64. <https://doi.org/10.15359/rep.17-2.2>
- Kimlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.
- Korsbaek, L., Tonatiuh, R. y Castaños, C. (2002). *La comunidad antropológica en la Universidad Autónoma del Estado de México*. Toluca: La tinta de Alcatraz.
- Korsbaek, L., y Sámano, M. (2007). El indigenismo en México: antecedentes y actualidad. *Ra Ximhai*, 3 (1), 195-224, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=46130109>
- Hernández, L. (1998). "Ciudadanos iguales ciudadanos diferentes", en *La nueva lucha india en los Acuerdos de San Andrés*. México: ERA.
- Maldonado, B. (2005). *Desde la pertenencia al mundo comunal. Propuestas de investigación y uso de experiencias y saberes comunitarios en el aula indígena intercultural de Oaxaca*. México: CEA-UIIA.
- Reyes, G. y Zanatta, M. (2022). Y, ¿para qué enseñar la lengua y cultura indígena? Subjetivaciones desde las experiencias de formación del docente indígena. *En Anuario mexicano de historia de la educación*, 3 (1), 75-83. <https://doi.org/10.29351/amhe.v3i1.421>
- Salmerón, F. (2103). Avances, retos y perspectivas de la educación intercultural a nivel superior. En en Hernández, S., et al (Coordinadores). *Educación intercultural a nivel superior. Reflexiones desde diversas realidades latinoamericanas*, 343-349. Puebla: UIEP/UCI-Red, [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_nlinks&pid=S1405-6666201600030068300005&lng=es](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_nlinks&pid=S1405-6666201600030068300005&lng=es)
- Schmelkes, S. (2013). Educación para un México intercultural. *Revista Electrónica Sinéctica*, (40), 1-12, <https://www.redalyc.org/pdf/998/99827467007.pdf>
- Stavenhagen, R. (2007). *Los pueblos indígenas y sus derechos*. México: UNESCO.
- Vasconcelos, J. (1998). *El desastre*. México: Trillas.
- Weber, M. (1998). *Economía y sociedad*. México: FCE.





# CONDICIONES SOCIALES Y FAMILIARES RELACIONADAS CON EL ABANDONO ESCOLAR QUE LIMITAN LA COBERTURA DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA SUPERIOR EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

## SOCIAL AND FAMILY CONDITIONS RELATED TO SCHOOL DROPOUTS THAT LIMIT COVERAGE OF BASIC AND UPPER SECONDARY EDUCATION IN THE STATE OF GUANAJUATO

Saúl Salvador Tinajero Chávez  
Demetrio Arturo Feria Arroyo

### Resumen:

El artículo analiza la importancia de las condiciones familiares y sociales en acceso a la educación y el abandono escolar en Guanajuato, México. Se parte de la premisa de que la familia, su posición social, el nivel educativo y el trabajo de los padres y su contexto socioeconómico inciden en la trayectoria académica y posible abandono escolar de sus hijas/os. Aunque existen avances en la política de cobertura educativa, persisten problemas de abandono notables en el nivel medio superior. En ese sentido, se explora la discusión del papel de los factores familiares y sociales -como el apoyo económico y las expectativas de los padres- en la decisión de los jóvenes de continuar o abandonar la escuela, específicamente, para el caso de Guanajuato. Para ello, se emplean datos estadísticos sobre cobertura educativa, absorción escolar, abandono escolar, grado de escolaridad y analfabetismo, y también se analizan experiencias de jóvenes en municipios de Guanajuato.

*Palabras clave:* Condiciones familiares, abandono escolar, educación básica y media superior, Guanajuato.

**Abstract:**

The article analyzes the importance of family and social conditions in access to education and school dropout in Guanajuato, Mexico. It is based on the premise that the family, its social position, the educational level and work of the parents and their socioeconomic context influence the academic trajectory and possible school dropout of their children. Although there has been progress in the educational coverage policy, notable dropout problems persist at the high school level. In this sense, the discussion of the role of family and social factors - such as economic support and parental expectations - in the decision of young people to continue or drop out of school is explored, specifically, for the case of Guanajuato. To do so, statistical data on educational coverage, school absorption, school dropout, level of schooling and illiteracy are used, and experiences of young people in municipalities of Guanajuato are also analyzed.

*Keywords:* Family conditions, school dropout, basic and high school education, Guanajuato.

**Introducción**

El acceso a la educación ha sido uno de los temas más importantes en la agenda internacional desde 1950 debido a que empieza la ampliación de la cobertura en educación básica y en 1980, en el debate por mejorar la calidad educativa, América Latina no ha sido la excepción. Emilio Fanfani (2015) señala que la ampliación de la cobertura educativa en los últimos cuarenta años ha sido un logro relevante que permitió acercar la educación a un mayor número de estudiantes. A pesar de estos avances, aún hay un gran número de niños y jóvenes que no tienen acceso a la educación. Según las últimas cifras de la UNESCO cerca de 263 millones de niños y jóvenes de 6 a 17 años, la mayoría niñas, no asisten a la escuela (OEI y OIE-UNESCO, 2018).

Es cierto que se lograron avances significativos en la ampliación del acceso a la educación, pero aún persisten desafíos significativos para lograr una educación inclusiva y equitativa, especialmente en determinados grupos vulnerables y regiones rurales. La falta de acceso a la educación limita el desarrollo de las personas y las comunidades, lo que a su vez afecta el crecimiento económico y el bienestar social. Según el informe del Instituto Nacional para la Evaluación

de la Educación (INEE, 2019), en el contexto de la diversidad geográfica y sociocultural de México, la desigualdad social y la inequitativa distribución de los servicios educativos se mantienen como los principales desafíos para garantizar el derecho a una educación de calidad para todos. Estas condiciones generan desigualdades y dificultades para que los estudiantes, especialmente aquellos que pertenecen a comunidades rurales o comunidades de alta marginalidad, puedan acceder a una educación de calidad y completar sus estudios de manera exitosa.

La persistencia de estas desigualdades educativas se traduce en brechas en el acceso a recursos educativos, calidad de enseñanza, infraestructura escolar y oportunidades de aprendizaje. Además, la desigualdad socioeconómica y las disparidades en el acceso a servicios educativos adecuados pueden afectar significativamente la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo, llevando en algunos casos a la deserción escolar y la interrupción de sus trayectorias educativas.

La educación es un derecho humano fundamental que desempeña un papel crucial en el desarrollo y la igualdad de oportunidades. Según la UNESCO (2017, p.16), se ha identificado como la principal herramienta para promover la cohesión social y la inclusión. Además, diversos autores como Barkin (1971), De Hoyos, Calle, Szekely (2009), Torche (2010) y Blanco (2019) coinciden en que el acceso a la educación es un elemento clave para la movilidad social. En el contexto específico de México, la educación básica ha demostrado ser una herramienta significativa para combatir la pobreza, tanto en situaciones de extrema como moderada (Ordaz, 2009, p.34), con un impacto especialmente importante en las áreas rurales. A pesar de su relevancia, el acceso a una educación de calidad es desigual, lo que dificulta la reducción del abandono escolar entre los estudiantes de estas comunidades.

En México, se evidencian diferencias significativas en las tasas de inasistencia escolar entre zonas rurales y urbanas, lo cual refleja una falta de equidad en el acceso a la educación. Según el (INEE, 2019), la inasistencia escolar es más alta en la población rural, alcanzando un 17.1%, mientras que en la población urbana es de 13.5 por ciento. Además, de acuerdo con datos proporcionados por la Secretaría de Educación Pública (SEP, 2023), el índice de abandono escolar a nivel nacional después de primaria incrementa, progresivamente, en secundaria, y en medio superior y/o bachillerato, tendencia que se mantiene en

Guanajuato. Por ejemplo, en el ciclo escolar 2021-2022, el índice de abandono escolar a nivel nacional fue de 0.4 en primaria, 2.5 en secundaria y 9.2 en medio superior, mientras en Guanajuato fue de 0.6, 2.5 y 13.4 respectivamente; datos que muestran un mayor incremento en Guanajuato en relación con el nacional, en el abandono de primaria y de nivel medio superior.

De ahí que el presente artículo se oriente por la pregunta siguiente: ¿Cómo las condiciones sociales y, especialmente, las familiares están vinculadas al abandono escolar en el nivel básico y medio superior, en el caso de Guanajuato? Para ello, se parte de la premisa de que, en el seno de la familia, la posición social, el nivel educativo y el trabajo de los padres y su contexto socioeconómico delimitan e inciden en la trayectoria académica y posible abandono escolar de sus hijas/os.

El trabajo se estructura en tres apartados. En el primero se desarrolla un balance general de los estudios sobre condiciones sociales y abandono escolar. En el segundo, se muestra con datos estadísticos, del INEGI y de la SEP, la situación educativa de Guanajuato a nivel de educación básica y media superior. Se pone especial interés en indicadores de abandono escolar, absorción escolar y eficiencia terminal. Finalmente, en el último apartado, se analizan experiencias de jóvenes, recabadas mediante la aplicación de entrevistas cualitativas que permiten comprender el vínculo entre las condiciones sociales y familiares en el abandono escolar o continuidad en su trayectoria académica de las y los jóvenes.

### **Balance general de los estudios sobre condiciones sociales y el abandono escolar**

El abandono escolar es una problemática compleja y multifactorial que afecta a la población estudiantil en diversos contextos educativos. La literatura especializada ha identificado una serie de factores que influyen en esta decisión, los cuales abarcan aspectos familiares, institucionales, económicos, sociales e individuales. La combinación de estas variables puede llevar a que los estudiantes opten por dejar sus estudios, ya sea de manera voluntaria o involuntaria. A través de distintos estudios, se ha evidenciado la importancia de comprender estas dinámicas para abordar adecuadamente el problema del abandono escolar y trabajar en la construcción de un sistema educativo más inclusivo y equitativo

(Tinto,1992; Espíndola y León, 2002; Abril et al., 2008; Román, 2013; Ruiz, García y Pérez, 2014)

Román (2013) presenta dos enfoques para explicar el abandono escolar: los factores extraescolares y los intraescolares. El enfoque intraescolar se enfoca en las dinámicas y condiciones dentro de la escuela que dificultan la retención de los estudiantes, como las prácticas pedagógicas y las relaciones entre estudiantes, maestros e institución. Según Román (2013), esta perspectiva sostiene que la escuela puede imponer códigos socializadores que estigmatizan a estudiantes con diferentes capitales culturales y los llevan a abandonar la escuela.

En la actualidad, existen diversas investigaciones que buscan analizar los factores asociados al abandono escolar en México desde este marco interpretativo. Vargas y Valadez (2016) exploran la relación entre la deserción escolar y la percepción de calidad escolar, y cómo esto interactúa con el estatus económico de los adolescentes en México. Descubrieron que el estatus económico es un factor más determinante que la calidad escolar. Los resultados también indicaron que las disparidades en el riesgo de deserción según la calidad escolar son ligeramente mayores entre los adolescentes de bajo estatus económico. Por otro lado, Tapia, Pantoja y Fierro (2010) examinan la deserción escolar en entornos rurales y urbanos de Guanajuato, México. Su objetivo fue determinar el impacto de la calidad de la escuela en la decisión de abandonar los estudios. Sus resultados resaltan la importancia de la implementación de recursos, apoyos y estrategias pedagógicas efectivas, así como una práctica docente adecuada, en la prevención del abandono escolar.

Valdés, Pavon y Sánchez (2009) sugieren que la colaboración entre familias y centros escolares previene el fracaso y el abandono escolar en adolescentes. Identifican factores de riesgo, como el absentismo, bajo rendimiento, repetición de curso, baja autoestima, desinterés y adaptación inadecuada. Concluyen que la participación de los padres es esencial para el éxito académico de los niños y recomiendan que las escuelas promuevan y alienten la participación de los padres. En cuanto a la perspectiva extraescolar del abandono escolar, Román (2013) señala la presencia de factores y condiciones externas a la institución que impactan en el rendimiento académico y pueden llevar a los estudiantes a abandonar la escuela. Entre estos factores se encuentran las estructuras sociales, las condiciones económicas y las problemáticas propias de la juventud.

La familia es un factor fundamental en el desarrollo académico de los estudiantes y afecta su motivación y compromiso para continuar estudiando. El apoyo emocional, moral y material que brinda la familia es importante (Amador, 2021), pero diversos estudios (Espinoza, Castillo, Gonzáles y Loyola, 2012; Goicovic, 2002; Abril et al., 2008) señalan que el tamaño de la familia, el bajo estatus económico, la estructura familiar, el embarazo adolescente y el nivel educativo de los padres también son factores relevantes en la decisión de abandonar los estudios. Estos factores interactúan de manera compleja y están asociados con un bajo rendimiento académico y una falta de participación parental, lo que aumenta la probabilidad de abandono escolar. Además, la actitud y expectativas de los padres hacia la educación y su capacidad para crear un entorno propicio para el aprendizaje también influyen en la forma en que el estudiante valora la educación.

Por otro lado, según Peña, Soto y Calderón (2016), han señalado que la situación económica familiar desempeña un papel importante en el abandono escolar. No obstante, destacan que el apoyo familiar tiene un impacto más significativo que la situación socioeconómica. Esto implica que el apoyo emocional, la participación activa de los padres en la educación de sus hijos y la existencia de una red de apoyo familiar sólida ejercen una influencia mayor en la decisión de continuar o abandonar los estudios.

Varios estudios han reconocido la importancia del apoyo familiar en la educación y la prevención del abandono escolar. En línea con lo anterior, Bazan y Felix (2017) llevó a cabo una investigación en una escuela secundaria rural en el estado de Guerrero, México, y encontraron que los alumnos que han abandonado la escuela perciben un bajo nivel de apoyo por parte de sus familiares. Esto sugiere que el apoyo emocional, económico y moral de la familia es fundamental para continuar o abandonar los estudios. Asimismo, el estudio realizado por Gibbs e Healtón (2014) examinó el abandono escolar en poblaciones rurales y reveló que estas comunidades enfrentan mayores riesgos de deserción. Los resultados resaltaron que el riesgo de abandono aumenta cuando los padres tienen niveles educativos bajos, están ausentes o dedican gran parte de su tiempo al trabajo agrícola, o se encuentran desempleados. Además, si los estudiantes se ven obligados a trabajar para contribuir a la economía familiar, también se incrementa el riesgo de abandono escolar.

Las condiciones familiares juegan un papel determinante en la decisión de abandonar la escuela, ya que interactúan con otros factores en la toma de decisiones. La falta de recursos educativos, el tiempo y la atención limitados por parte de los padres, así como la necesidad de contribuir económicamente, pueden generar barreras adicionales que dificultan que los estudiantes continúen su educación. Estos hallazgos también resaltan la importancia de promover un entorno educativo favorable y de calidad para reducir las tasas de abandono escolar en México, tanto en áreas rurales como urbanas. Los estudios respaldan la idea de que la familia influye significativamente en la decisión de abandonar los estudios, por lo que es necesario fomentar la participación y el apoyo de la familia en el proceso educativo para la continuación de sus estudios. Es necesario comprender y abordar los desafíos relacionados con la familia para promover un sistema educativo más inclusivo y equitativo en Guanajuato y en todo México, donde la colaboración y el apoyo de la familia juegan un papel determinante en el éxito y permanencia de los estudiantes en la escuela.

### **Contexto educativo en Guanajuato**

De acuerdo con los indicadores educativos –sobre educación escolarizada– de la Secretaría de Educación Pública, en el ciclo educativo 2021-2022, el grado promedio de escolaridad a nivel nacional de la población de 15 años y más fue de 9.9 años, eso equivale a inicios del bachillerato, medio superior o su equivalente. Existe un incremento de grados educativos en la población si consideramos que, a principios de siglo XXI, en el ciclo escolar 2000-2001, fue de 7.3 años.

Ahora bien, en el caso de Guanajuato se caracteriza por ser una entidad que presenta índices por debajo de dicho promedio nacional. Así, en los mismos ciclos escolares, 2021-2022 y 2000-2021, la población de 15 años y más entidad tuvo un promedio de 9.2 y 6.4 años, respectivamente, lo que representa que en dos décadas hubo un avance de 2.8 años de escolaridad. Los datos muestran un avance en la ampliación de cobertura educativa de la educación básica, lo que además se acompaña de una disminución del índice de analfabetismo nacional y estatal. Así, en los mismos ciclos escolares de 2000-2001 y, 2020-2021, el analfabetismo en la población de 15 años y más, a nivel nacional fueron de 9.5 y 4.5 por ciento, mientras que en Guanajuato de 11.7 y 5.0 por ciento, respectivamente.

En Guanajuato, existe una disminución significativa del analfabetismo, que también se evidencia en el segmento joven de 14 a 29 años. De acuerdo con el INEGI (2000, 2010, 2015), de 2000 a 2015 se incrementó en dicho segmento de edad, las personas que saben leer y escribir. En 2000, el 96.4 por ciento de la población de 14 a 29 años sabía leer y escribir, y aumenta en 2010, al 98.0 por ciento, y en 2015, al 98.6 por ciento; quienes no saben leer y escribir disminuyen en el mismo lapso de tiempo, del 3.5 por ciento (2000), pasaron a 1.6 (2010) y, a 1.0 por ciento (2015). Si bien, los datos evidencian que la mayoría de la población joven de 14 a 29 años sabe leer y escribir, ello se acompaña de un porcentaje mayoritario de población que no acude a la escuela y con ello una menor proporción que si lo hace. En el 2000, el 76.5 por ciento no iba a la escuela, y el 22.85 por ciento sí lo hacía. Después, en 2010 y 2015, se presenta un descenso de quienes no van a la escuela con 69.2 y 67.4 por ciento, y a la vez, se registró un aumento en la proporción de personas que sí asisten a la escuela, aunque siguen siendo menores, pasando de 30.2 y a 32.5 por ciento, respectivamente. Debido a ello, es esencial analizar los indicadores de absorción escolar<sup>1</sup>, cobertura educativa<sup>2</sup>, abandono escolar<sup>3</sup> y eficacia terminal<sup>4</sup> para comprender la situación del sistema educativo en México y, en particular, en el estado de Guanajuato. Estos indicadores permiten evaluar el desarrollo que ha tenido del sistema educativo en las últimas dos décadas. Al analizar estos indicadores, se identificará áreas de mejora, desigualdades y desafíos en el sistema educativo, lo que proporciona

---

<sup>1</sup> La absorción se entiende como el “número de alumnos de nuevo ingreso a primer grado de educación secundaria o media superior en un determinado ciclo escolar por cada cien egresados del nivel educativo precedente en el ciclo escolar anterior.” (INEE 2016, p.379)

<sup>2</sup> Número estimado de alumnos que egresan de cierto nivel (primaria o secundaria) o tipo educativo (media superior) en un determinado ciclo escolar por cada cien alumnos de nuevo ingreso, inscritos tantos ciclos escolares atrás como dure el nivel o tipo educativo en cuestión. (INEE 2019, p.370)

<sup>3</sup> El abandono escolar es el porcentaje de “alumnos que abandonan la escuela entre ciclos escolares consecutivos antes de concluir el nivel o tipo educativo de referencia por cada cien alumnos matriculados al inicio del ciclo escolar”. (INEE 2019, p.352).

<sup>4</sup> La eficiencia terminal “es el porcentaje de alumnos que concluyen oportunamente un nivel educativo de acuerdo al número de años programados” (INEE 2006, p.111)



información para la toma de decisiones y la implementación de políticas efectivas para tener una educación de calidad y equitativa<sup>5</sup>.

El indicador de absorción escolar en el estado de Guanajuato ha experimentado un notable incremento entre el ciclo escolar 2000-2001 y el 2020-2021. En el primer ciclo, el porcentaje de egresados de primaria matriculados al primer grado de secundaria fue del 85.1%, mientras que para el bachillerato fue del 73.3 por ciento. En contraste, en el ciclo escolar 2020-2021, la absorción escolar aumentó considerable, alcanzando el 93.7 por ciento en secundaria y un crecimiento del 90.7 por ciento en el bachillerato. Estos resultados indican un crecimiento sostenido del 13.6 y 17.4 por ciento, respectivamente, en la absorción de estos niveles educativos. Este avance da cuenta del incremento de la cobertura educativa durante estas dos décadas, aunque dicha tendencia se sigue de una adsorción menor en el medio superior o bachillerato, lo cual evidencia no solo un incremento en el acceso a la educación secundaria y la captación inmediata de egresados de este nivel hacia el bachillerato en el estado, sino también durante esa transición un segmento importante de jóvenes abandonó sus estudios en el nivel medio superior o su equivalente.

**Tabla 1. Absorción escolar nacional y del estado de Guanajuato de los ciclos escolares, 2002-20021, 2010-2011, 2020-2021 y 2022-2023**

Nivel educativo	2000-2001		2010-2011		2020-2021		2022-2023	
	Nacional	Estatal	Nacional	Estatal	Nacional	Estatal	Nacional	Estatal
Secundaria	91.8	85.1	96.5	93	94.5	93.7	95	92.4
Bachillerato	84.6	73.3	87	78.6	90.2	90.7	90.2	92.4

Fuente: elaboración propia con datos del SEP (2023) <https://www.planeacion.sep.gob.mx/>

<sup>5</sup> Desde 1976, en México se han generado de manera sistemática los indicadores educativos, los cuales desempeñan un papel fundamental para mejorar el logro educativo y optimizar las políticas públicas en este sector. Estos instrumentos son empleados para evaluar la calidad y eficacia de los programas educativos, brindando una visión clara y transparente sobre el cumplimiento de los compromisos estatales en la prestación de servicios y mostrando los avances a lo largo del tiempo y en diversas áreas. (SEP, 2018)

Lo dicho anteriormente, se puede complementar con el indicador de abandono escolar, el cual, durante las últimas dos décadas, en el estado de Guanajuato hubo una notable reducción. Aunque persisten brechas significativas en los porcentajes de abandono escolar entre los distintos niveles educativos. Entre el ciclo escolar 2000-2001 y el 2020-2021, se observa una tendencia positiva en la retención de estudiantes y la conclusión exitosa de sus estudios. En el ciclo 2000-2001, el porcentaje de abandono escolar en Primaria fue del 1.8 por ciento, en Secundaria fue del 9.1 por ciento, en Bachillerato se registró un 16.5 por ciento, de abandono y en el nivel de Media Superior fue del 20.4 por ciento. Datos que muestran un incremento en el abandono escolar, después de la primaria, en secundaria y el nivel medio superior.

En el ciclo escolar 2020-2021, dos décadas después, se muestra una tendencia a la disminución del abandono: en primaria con el 0.6 por ciento, en Secundaria el 3.6 por ciento, en Bachillerato se registró un 15.4 por ciento, y en el nivel de Media Superior fue del 15.5 por ciento; sin embargo, se mantienen también el patrón de un incremento en el abandono después de la primaria., a pesar de los avances en la reducción del abandono escolar y la amplia cobertura de los niveles obligatorios en México, y en el caso de Guanajuato, persisten desigualdades educativas en aspectos como oferta, calidad e infraestructura. Esto representa un desafío en el su compromiso con el derecho a la educación.

En el ámbito rural, aunque se ha mejorado el acceso a escuelas primarias y secundarias, los niños y jóvenes enfrentan dificultades para mantenerse y concluir su educación básica, contrastando con las áreas urbanas. Esta problemática ha resaltado la necesidad de políticas educativas inclusivas para abordar las desigualdades y garantizar oportunidades equitativas para todos los estudiantes, sin importar su ubicación o contexto socioeconómico.

**Tabla 2. Abandono terminal nacional y del estado de Guanajuato de los ciclos escolares, 2000-2001, 2010-2011, 2020-2021, 2022-2023**

Nivel educativo	2000-2001		2010-2011		2020-2021		2022-2023	
	Nacional	Estatad	Nacional	Estatad	Nacional	Estatad	Nacional	Estatad
Primaria	1.9	1.8	0.7	0.2	0.5	0.6	0.4	0.6
Secundaria	8.3	9.1	5.6	5.2	2.9	3.6	2.3	1.7

## Condiciones sociales y familiares relacionadas con el abandono escolar

Bachillerato	16.5	19.3	14.2	17.8	11.6	15.4	9.2	11.7
Media superior	17.5	20.4	14.9	17.5	11.6	15.5	9.2	11.8

Fuente: elaboración propia con datos del SEP (2023) <https://www.planeacion.sep.gob.mx/>

Los indicadores de eficacia terminal en Guanajuato refuerzan lo señalado, debido a que muestran variaciones en los niveles de primaria, secundaria y educación media superior. En el ciclo escolar 2000-2001, la eficacia terminal en primaria fue del 85.5 por ciento, una mayoría de los estudiantes concluyó oportunamente este nivel. En secundaria, la eficacia terminal disminuyó a 72.5 por ciento, tendencia que se acentúa tanto en el bachillerato al representar el 57.1 por ciento, como en la media superior al 54.4 por ciento. Por otro lado, para el ciclo escolar 2020-2021, el índice de eficacia terminal mejoró, respecto al ciclo señalado, al pasar en primaria al 97.4 por ciento, en secundaria al 89.8 por ciento, y en bachillerato y media superior se registró una eficacia terminal del 57.9 por ciento. Sin embargo, persisten el problema del abandono escolar y el efecto de la reprobación en secundaria, bachillerato y media superior.

**Tabla 3. Eficacia terminal nacional y del estado de Guanajuato de los ciclos escolares 2000- 2001, 2010-2011, 2020-2021 y 2022-2023**

Nivel educativo	2000-2001		2010-2011		2020-2021		2022-2023	
	Nacional	Estatad	Nacional	Estatad	Nacional	Estatad	Nacional	Estatad
Primaria	86.3	85.5	94.9	99.1	96.7	97.4	98.2	97.3
Secundaria	74.9	72.5	83.3	83.1	91.0	89.8	92.5	91.8
Bachillerato	59.3	57.1	64.2	58.1	65.3	57.9	73.2	66.9
Media superior	57.0	54.4	62.2	58.2	64.9	57.9	52.2	50.6

Fuente: elaboración propia con datos del SEP (2023) <https://www.planeacion.sep.gob.mx/>

## Políticas públicas aplicadas a ámbitos locales

Respecto, a la cobertura educativa, en el ciclo escolar 2000-2001, tuvo un porcentaje alto en Primaria, alcanzando el 102.4 por ciento, lo que indica que se ha logrado la universalización en la atención de la población en edad escolar para este nivel. Sin embargo, en Secundaria, la cobertura fue del 72.0 por ciento, en Bachillerato fue del 30.1 por ciento y en el nivel de Media Superior del 39.7 por ciento.

Mientras en el ciclo escolar 2020-2021, se presentaron adaptaciones necesarias debido a la pandemia causada por el virus SARS-CoV-2, lo que afectó la educación media superior y resultó en retrocesos en comparación con ciclos anteriores. A pesar de esto, la tendencia de aumento en la cobertura de educación primaria y secundaria se mantuvo. La cobertura en primaria fue del 102.3 por ciento, lo que significa que se continuó atendiendo a la totalidad de la población en edad escolar y se mantuvo una cobertura total en este nivel. Por otro lado, la cobertura en secundaria aumentó un 92.8 por ciento. Sin embargo, la cobertura en bachillerato fue del 68,9 por ciento y en el nivel de educación media superior del 69.3 por ciento. Es importante destacar que, debido a la pandemia las afectaciones económicas que conllevó, un número significativo de alumnos suspendieron temporal o definitivamente sus estudios. Esta situación tuvo un impacto en las cifras de cobertura en algunos niveles educativos.

**Tabla 4. Cobertura Nacional y del estado de Guanajuato de los ciclos escolares 2000- 2001, 2010-2011, 2020-2021 y 2022-2023**

Nivel educativo	2000-2001		2010-2011		2020-2021		2022-2023	
	Nacional	Estatad	Nacional	Estatad	Nacional	Estatad	Nacional	Estatad
Primaria	108.8	102.4	109.5	110.8	103.1	102.3	101.2	99.7
Secundaria	80.8	72.0	90.0	85.9	95.8	92.8	94.1	91.8
Bachillerato	41.4	30.1	57.0	45.1	73.9	68.9	72.4	67.7
Media superior	47.2	39.7	62.7	50.2	74.7	69.3	73.2	68.0

Fuente: elaboración propia con datos del SEP (2023) <https://www.planeacion.sep.gob.mx/>

Los indicadores analizados muestran avances significativos en el sistema educativo en general, con reducción del analfabetismo, abandono escolar y avances en la trayectoria educativa en los distintos niveles. Estos logros reflejan mejoras realizadas para garantizar el acceso y permanencia de los estudiantes en la educación. Sin embargo, en Guanajuato persisten desigualdades educativas, con una cifra significativa de jóvenes que no asisten a la escuela, y una brecha en la absorción y eficacia terminal entre los diferentes niveles educativos, especialmente en la educación media superior, donde la cifra de egresados es baja.

Las desigualdades educativas se hacen evidentes, y son particularmente más notables en las comunidades con un mayor nivel de marginación las cuales son las más vulnerables. El acceso a recursos educativos y la cobertura educativa también están limitados por las diferencias regionales y locales en Guanajuato. Esas diferencias y desigualdades se muestran a nivel las cuatro regiones administrativas definidas por el gobierno estatal, a saber: región *Noroeste*<sup>6</sup>, región *Norte*<sup>7</sup>, región *Centro*<sup>8</sup> y región *Sur*<sup>9</sup>. De acuerdo con datos del INEGI (2000,2010 y 2015), en el ámbito de dichas regiones muestran los siguientes aspectos:

A) En la región Centro, en 2015, el 67.5 por ciento de la población joven de 14 a 29 años se concentraba de la entidad. Esa tendencia de concentración se presentó también en la distribución de jóvenes en los diferentes niveles educativos. En 2015, destaca el 65.6 por ciento, de jóvenes con secundaria que habitaba en la región; el 72.1 por ciento con preparatoria o bachillerato general;

---

<sup>6</sup> Comprende los municipios de Atarjea, Xichú, Santa Catarina, Tierra Blanca, Victoria, San José Iturbide, Doctor Mora, San Luis de la Paz-; región *Norte* -municipios de Ocampo, San Felipe, San Diego de la Unión, Dolores Hidalgo, Guanajuato, San Miguel Allende

<sup>7</sup> Comprende los municipios de Ocampo, San Felipe, San Diego de la Unión, Dolores Hidalgo, Guanajuato, San Miguel Allende

<sup>8</sup> Comprende los municipios de municipios de León, Purísima del Rincón, San Francisco del Rincón, Romita, Silao, Irapuato, Salamanca, Santa Cruz de Juventino, Comonfort, Villagrán, Jaral del Progreso, Celaya, Cortazar. Tarimoro, Apaseo el Grande, Apaseo el Alto

<sup>9</sup> Comprende los municipios de Manuel Doblado, Pénjamo, Cuerámaro, Abasolo, Huanímaro, Pueblo Nuevo, Valle de Santiago, Yuríria, Moroleón, Uriangato, Santiago Maravatío, Salvatierra, Acambaro, Jerécuaro, Coroneo, Tarandacua.

el 76.8 por ciento, con licenciatura o profesional; el 76.6 por ciento con especialidad y, el 79 % con maestría o doctorado. Es decir, la concentración de jóvenes en la región Centro aumentaba conforme se tenía mayor nivel educativo. En 2015, el 13.1 por ciento de los jóvenes tenía primaria, el 43.3 por ciento secundaria y el 25.4 por ciento en la región tenían preparatoria o bachillerato, un porcentaje superior al resto de regiones y al del estado.

B) En la región Sur, en el 2015, contaba con 65 por ciento de jóvenes con algún grado de educación básica, una proporción superior a la de la entidad, y la mayor con respecto a la población en las otras regiones. Como en otras regiones, de 2000 a 2015, hay un claro descenso de su población con primaria y un aumento con grado de secundaria. En el 2000, 53.5 % de los jóvenes tenía primaria; en 2010, baja a 28.3 por ciento y en el 2015, a 17.9 por ciento; en cambio, en ese lapso los jóvenes de secundaria del 29.2 por ciento, pasan a 43.3 por ciento y, a 47 por ciento. En 2015, los jóvenes con preparatoria representaban el 20.4 por ciento y con licenciatura o profesional el 6.4 por ciento. El porcentaje de jóvenes tanto con preparatoria como con licenciatura es, junto con la región noroeste, los más bajos del estado.

C) En la región Noroeste, en el 2015, el 64.3 por ciento de los jóvenes contaba con algún grado de educación básica, predominantemente, secundaria. De hecho, la mitad de los jóvenes de la región, el 50.3 por ciento, tenía secundaria, mientras el 13.9 por ciento, primaria. En el Noroeste semejante que el Sur, presenta las proporciones más bajas de jóvenes con nivel preparatoria y licenciatura. En 2015, el 19.1% tenía preparatoria o bachillerato en general y el 6.5 % licenciatura o profesional.

D) En la región Norte, después de la Centro, se presenta segmentos de población joven con mayores niveles educativos en el estado. En el 2015, el 62.8 por ciento contaba con algún grado de educación básica, de los cuales, el 16.1 por ciento, tenía primaria y el 46.6 por ciento secundaria; el 21.2 por ciento tenía la preparatoria o bachillerato y el 9.1 por ciento licenciatura o profesional. Como se observa las diferencias regionales implican desigualdades en el acceso a la educación, cobertura, abandono escolar y grado educativo de su población joven.

## **La importancia de la familia y las condiciones sociales en el abandono escolar de jóvenes**

En este apartado se exponen las experiencias de jóvenes en relación con sus trayectorias académicas y cómo influyeron en ellas la familia. Las experiencias se recabaron con entrevistas a profundidad de jóvenes en cinco municipios del estado que comprenden el corredor industrial: León, Silao, Celaya, Irapuato y Salamanca. De igual manera se tuvo un acercamiento con madres de familia de la comunidad rural “El Tejocote” en el municipio de San Francisco del Rincón, Guanajuato en la cual se recopilaron sus experiencias y perspectivas sobre el abandono escolar y la educación.

Al respecto, se pudo identificar que, con base en los testimonios, las principales causas del abandono escolar están relacionadas con factores extraescolares, específicamente con las condiciones familiares. Dentro de este factor, se destaca la situación económica de las familias, así como la percepción que tienen sobre la educación y su relevancia para el futuro de sus hijos. Estos elementos influyen en la toma de decisiones de las y los jóvenes respecto a continuar sus estudios o incorporarse tempranamente al trabajo para contribuir económicamente al hogar.

En la mayoría de los casos, si bien las y los jóvenes cooperan con algunos gastos en el hogar, pagando algunos servicios o colaborando en la despensa, generalmente pagan la totalidad de los gastos de la escuela: matrícula, transportes, comidas, libros, útiles, etc. Para las y los jóvenes que estudian, el trabajo ejerce una fuerte tensión cotidiana que en muchos casos retrasa la conclusión de los ciclos escolares o genera el abandono definitivo de la escuela ya que el trabajo es prioritario. En varios de los testimonios existe una presión familiar, principalmente de las madres y padres para que las y los hijos busquen un trabajo o trabajen en el negocio familiar, no solamente para apoyar en el sustento familiar y sumar un ingreso económico más, también porque trabajar representa para muchos padres un camino para la maduración y la independencia y, por tanto, tiene una valoración más alta que la educación.

En el caso de Samael, de 19 años y que vive en León, Guanajuato con sus padres y una hermana de 12 años, la necesidad económica estaba presente; hay también un enorme sentido familiar, principalmente de la madre para iniciar la vida laboral: el trabajo genera independencia, autonomía y es el mundo social en donde uno puede madurar y comprender el valor de las cosas. La familia de

Samael corresponde a un estrato medio bajo, tienen casa propia, su padre trabaja en una fábrica de artículos para calzado. Los padres tienen escolaridad máxima de secundaria.

Sobre la relación entre escuela y trabajo nos señala lo siguiente:

*¿Y en qué momento te relegan la responsabilidad de tu propio espacio? en el momento que yo me empecé a pagar las colegiaturas y que me empecé a ser muy, por decirlo así, autónomo, mi mamá se dio cuenta de que tal vez si yo iba a aportar dinero a la casa y si va a estar, o sea, con mi escuela y en parte con el trabajo, me iba a quedar menos tiempo para realizar, dice mamá: "Pues ya está haciendo un poco más maduro y, pues, va a tener menos tiempo de hacer las cosas". Entonces, si está aportando dinero, entonces como quien diría le estoy pagando a mamá para que ella haga las cosas que yo no puedo hacer; llevo ese sustento y mi mamá, pues, dice: "Ah, pues él no tiene tiempo de lavar la ropa, pues yo la puedo lavar (...)*

Mi madre siempre me dijo: "Mira, si trabajas, vas a poder ahorrar tu propio dinero, te va a pasar esto, vas a poder comprarte tus cosas sin necesidad de que te estés esperando a nosotros para poder comprártelas, va a ser más rápido." Mi mamá creía que ya tenía que aprender hacer cosas en la vida, una vez me dijo que, si no vivía de algo, de un trabajo, tenía que vivir de otro. Entonces, fue su idea que yo empezara a ganar mi propio dinero, y ella me propuso la idea de que estaban solicitando cerillitos, y la verdad es que a mí me llamó la atención... (Samael, 19 años, León, P2)

Como se observa en el testimonio anterior la familia, madre y padre, desempeñan un rol importante para que el joven se incorpore tempranamente al mercado laboral para sustentar sus estudios y aportar a los gastos del hogar. Así, la situación económica de las familias juega un papel determinante, por un lado, ante la necesidad de que los jóvenes trabajen tempranamente para contribuir al hogar económicamente puede llevar a una interrupción prematura de sus estudios. La falta de recursos suficientes para cubrir las necesidades básicas lleva a los jóvenes a buscar empleo y ayudar en el sostenimiento de la familia, lo que afecta a su desempeño y tiempo para el estudio.



Además, esta experiencia laboral temprana puede estimular en los jóvenes un mayor interés por la obtención de un ingreso propio, lo que refuerza su motivación para abandonar la escuela en búsqueda de una recompensa económica inmediata. Esta perspectiva, sumada a las dificultades económicas en el hogar, puede desalentar a los jóvenes a continuar sus estudios y priorizar el trabajo para generar ingresos, incluso a costa de su desarrollo educativo a largo plazo.

La falta de recursos para cubrir los gastos escolares también es un obstáculo significativo. Los bajos ingresos en los hogares de estas familias dificultan la posibilidad de pagar los costos asociados con la educación, como materiales escolares y otros gastos para el mantenimiento de las escuelas.

La relación entre trabajo y escuela es compleja: trabajar implica una presión para mantener los estudios, poder hacer las tareas y tener tiempo para estudiar. En las trayectorias profesionales de las y los jóvenes entrevistados se genera tensión por encontrar un trabajo que les permita pagarse los estudios y cooperar con los gastos del hogar, por otra parte, en la mayoría de los casos se busca que el trabajo se ajuste a los horarios escolares, lo que genera que las y los entrevistados se ubiquen en trabajos precarios y con salarios bajos o en trabajos que los obligarán a renunciar a los estudios o a suspenderlos por un tiempo, con el riesgo de que no regresen.

El otro elemento que genera tensión es la relación del trabajo y la escuela desde el punto de vista de los padres: si bien la educación tiene un valor importante, lo es también el trabajo por lo que ya se ha comentado, como fuente de maduración y de esta idea de que uno debe aprender a ganarse las cosas y a ser independiente, obviamente aunado, en muchos casos con una necesidad económica real.

Frente a ellos también está la disyuntiva de qué deben estudiar las y los jóvenes: estudiar algo que les permita ubicarse rápidamente en el mundo del trabajo, estudiar algo que realmente les guste, o estudiar la licenciatura que recomiendan los padres o en todo caso ¿por qué tengo que seguir estudiando si no me interesa y prefiero trabajar?

Porque mis padres siempre han querido que estudie, pero si yo tomara una decisión de ya no hacerlo, ellos la respetarían. Porque hay muchas frases que han dicho mis padres y una de ellas es que dice que “El que quiere estudiar, hace hasta lo imposible por hacerlo.” En este

caso, podría decirse que, si yo ya no quisiera estudiar, no tendría sentido obligarme porque no lo estaría haciendo por mí mismo. (Samael, 19 años, León, P2)

Yo salgo de la prepa con todas las ilusiones del mundo, pero yo presenté en la UNAM dos veces seguidas y no quedo, presento examen de admisión para CU en comunicación allá en México y no quedé: la primera vez estuve como a 18 y la segunda como a 8 puntos.

Ya no quiero estudiar en Celaya, yo dije, si ya no quedé entonces entré como en una crisis existencial y dije Querétaro ya me había aceptado y en eso me marcaron mágicamente de la UVM y le dije a mi papá mira, me hablaron de esta universidad, y mi papá me dice “mira, si quieres estudiar aquí fuera de Celaya, te voy apoyar pero con la condición de que no estudies comunicación, estaba Relaciones Internacionales en la UVM y entonces mi crisis existencial de no tengo otra ocupación n nada que hacer, así que dije, Relaciones Internacionales, entonces me meto, termino mi prepa y en agosto ya entro a UVM en Relaciones Internacionales en Querétaro, duré un año, en primer semestre no trabajaba porque me dieron una beca cultural, desde secundaria estado metida en actividades extracurriculares de teatro y así en la prepa me metí a la pantomima que fue como desarrolle mi amor a las artes escénicas, llego a la UVM y me dicen ¡ah! Si tienes este currículum pues beca, me metí de lleno al teatro que me ocupaba muchísimo tiempo, eran de 4 a 10 de la noche, todos los días, pero pues no era la carrera que me gustaba, me quitan el 10% de beca, la UVM es muy cara para mi estilo de vida y aparte yo vivía allá sola y aparte tenía que vivir en Juriquilla que es una parte de la ciudad que es muy cara, la renta es muy alta, en diciembre mi mamá se embarazó y pues ya me regresé y ya me quedé sin estudiar un semestre, me dedique con mi mamá, yo caí en depresión, entonces para abril cuando ya estaba muy mal de la depresión, mi papá consiguió un trabajo para mí en Cinépolis (Cecilia, 23 años, Celaya, P3)

Peña, Soto y Calderón (2016) señalan que tanto la situación económica de la familia como las características familiares influyen en el abandono escolar en el

nivel universitario. Aunque la situación socioeconómica es un factor a considerar, el apoyo familiar, especialmente el económico, tiene un impacto más significativo en la decisión de los estudiantes de continuar sus estudios. En el medio rural, como se observó en el acercamiento con las madres de familia, esta perspectiva también puede aplicarse, ya que las condiciones sociales en este medio estructuran las posibilidades de acceso y conclusión hasta ciertos niveles educativos, y la selección de lo que consideran mejor para su futuro.

En relación a los factores intraescolares, se identificaron diversas dificultades académicas entre los estudiantes, incluyendo el bajo rendimiento, la falta de interés en el estudio, el acoso escolar y la desmotivación causada por experiencias negativas en la escuela. Estas problemáticas afectan directamente el desempeño y la permanencia de los alumnos en el sistema educativo.

Además, las madres de familia han señalado que la oferta educativa y los contenidos impartidos en las escuelas no resultan lo suficientemente atractivos ni estimulantes para los estudiantes, lo que desencadena una falta de motivación y desinterés hacia los estudios. Esto concuerda con lo señalado por (Bautista, 2018) que la falta de materiales y recursos puede crear la percepción de que la educación en las comunidades rurales es inferior a la educación en las ciudades o áreas económicamente desarrolladas.

Esta falta de conexión entre el contenido que se enseña en las clases y el contexto social en que se desarrollan puede contribuir a la baja retención de los estudiantes en el sistema educativo, ya que no encuentran la relevancia o el interés necesario para mantenerse comprometidos con su educación, lo que resulta en un bajo rendimiento académico.

En el análisis de la comunidad “El Tejocote” en el municipio de San Francisco del Rincón, Guanajuato, se destaca claramente que la falta de escuelas y las dificultades para acceder a ellas son un factor determinante en el abandono escolar. La ubicación geográfica de las instituciones educativas y la limitada infraestructura en la zona generan barreras significativas para que los estudiantes puedan asistir regularmente a clases.

Es relevante mencionar que este grupo de madres de familia, junto con sus familiares, tienen una escolaridad promedio de alrededor de 9 años, lo que implica que han concluido hasta la secundaria. En las respuestas recopiladas, se puede percibir que las madres de familia valoran la educación, pero solo hasta

cierto punto. En su mayoría, consideran que tener educación básica es suficiente, ya que perciben que las oportunidades para progresar académicamente son limitadas especialmente en un ámbito rural donde las ocupaciones laborales no requieren títulos o estudios superiores. Esta percepción de que no es indispensable seguir estudiando se refuerza con la falta de oportunidades laborales que exijan mayores niveles educativos. Desde su perspectiva, las condiciones materiales y laborales en las que se desenvuelven son determinantes en la forma en que perciben y valoran la educación.

El análisis de los niveles educativos de los padres en la comunidad evidencia la existencia de oportunidades educativas limitadas para esta generación. La gran mayoría de ambos padres ha culminado únicamente la educación primaria, con solo algunos casos señalados que han concluido la educación secundaria. Esta distribución educativa denota restricciones o dificultades para acceder a niveles educativos superiores debido a factores como la ubicación geográfica de la comunidad, la oferta educativa limitada y la escasez de recursos económicos destinados a la inversión en educación. Es relevante subrayar que tanto el padre como la madre presentan niveles educativos equivalentes, lo cual podría indicar un patrón histórico de acceso limitado a la educación en la comunidad.

### **Consideraciones finales**

La política educativa a nivel básica y media superior han mostrado avances significativos en las últimas décadas, esto se muestra en indicadores tales como grado de escolaridad, índice de analfabetismo, cobertura y absorción educativa. Sin embargo, está limitada por las condiciones sociales y la situación de la familia de las y los jóvenes.

De ahí que, la situación económica de las familias y el apoyo familiar sean factores cruciales que influyen en la decisión de los jóvenes de abandonar la escuela. Tanto en entornos urbanos como rurales, la falta de recursos económicos puede convertirse en un obstáculo significativo para que los jóvenes continúen con sus estudios. Esta situación se agrava cuando los jóvenes sienten la responsabilidad de contribuir al hogar económicamente desde una edad temprana, lo que puede llevarlos a combinar el trabajo con sus estudios.

Es común que algunos jóvenes se vean obligados a combinar el trabajo con los estudios para ayudar a su familia en la obtención de ingresos adicionales.

En muchos casos, esto puede llevar a una sobrecarga de responsabilidades, afectando negativamente el rendimiento académico. La falta de tiempo y energía puede generar frustración y desgaste, haciendo que algunos jóvenes opten por abandonar sus estudios en busca de una remuneración inmediata en el ámbito laboral.

El apoyo y las expectativas familiares son fundamental en la toma de decisiones de los jóvenes. Si los padres valoran más el trabajo como una fuente de maduración y autonomía, es probable que alienten a sus hijos a buscar empleo tempranamente, incluso antes de concluir sus estudios. Esta perspectiva puede crear una percepción de que la educación no es una prioridad o que sus esfuerzos académicos no son valorados lo suficiente, lo que podría contribuir al fenómeno del abandono escolar.

Por otro lado, aquellos jóvenes con apoyo familiar y respaldo emocional para continuar sus estudios tienen más probabilidades de persistir en su trayectoria educativa. Cuando las madres y padres reconocen la importancia de la educación y alientan a sus hijos a seguir adelante con sus estudios, los jóvenes se sienten motivados y respaldados en su camino educativo.

Es importante destacar que estas dinámicas familiares pueden variar significativamente según el contexto socioeconómico y cultural en el que se desarrollen los jóvenes. En áreas rurales, las dificultades económicas y las limitadas oportunidades laborales pueden influir en las expectativas de los padres, quienes pueden considerar el trabajo como una opción más viable y necesaria para el bienestar familiar.

Las expectativas y percepciones que los padres y madres tienen sobre la educación desempeñan un rol crucial en la trayectoria académica de sus hijos. Cuando los padres ven el trabajo como una oportunidad para la maduración y la independencia, pueden influir en la decisión de sus hijos de priorizar el empleo sobre la educación. Esta perspectiva puede estar arraigada en experiencias personales de los padres, donde ellos mismos hayan encontrado éxito o satisfacción a través del trabajo en lugar de una educación formal. En algunos casos, las familias pueden tener un enfoque más pragmático hacia la educación, considerándola como una herramienta para adquirir habilidades prácticas que les permitan acceder a trabajos remunerados. Esto puede llevar a que las expectativas de los padres se centren en que sus hijos completen al menos la educación secundaria o el nivel medio superior para obtener ciertas habilidades que les

brinden mejores oportunidades laborales, pero sin priorizar necesariamente la educación superior.

Además, la percepción de las oportunidades laborales en el contexto local también puede influir en las expectativas de los padres sobre la educación. Si en la comunidad o el entorno cercano existen pocas oportunidades de empleo que requieran niveles educativos más altos, es posible que los padres consideren que la educación superior no es esencial para el éxito profesional de sus hijos.

Sin embargo, es importante reconocer que la importancia que se le atribuye al trabajo sobre la educación puede variar según el contexto cultural y socioeconómico. En algunas comunidades, la educación puede valorarse como una vía para el progreso social y la movilidad económica. En estos casos, los padres pueden ser más alentadores en relación con la educación y apoyar a sus hijos en el esfuerzo de alcanzar niveles educativos más altos.

En ambas áreas, urbanas y rurales, la situación económica de las familias juega un papel fundamental en el abandono escolar. En contextos urbanos, aunque se encuentren mejores oportunidades y acceso a la educación superior, aún existen familias de bajos recursos que enfrentan dificultades para costear los gastos educativos. Los altos costos de matrículas, transporte, libros y otros materiales pueden sobrepasar la capacidad económica de algunas familias, llevando a los jóvenes a considerar el trabajo como una opción más viable y rápida para aportar al hogar y aliviar las cargas económicas familiares.

Por otro lado, en las zonas rurales, las dificultades económicas pueden ser mayores debido a la escasez de oportunidades laborales y la falta de infraestructura educativa. La lejanía de las escuelas y la precariedad en el transporte pueden significar desafíos significativos para los jóvenes que buscan acceder a la educación. Además, la limitada oferta de empleos bien remunerados en el entorno rural puede que las familias consideren el trabajo como una opción más atractiva en términos económicos, pese a los beneficios a largo plazo de la educación.

En ambas realidades, la falta de recursos para cubrir los gastos escolares es un obstáculo significativo. En los hogares con bajos ingresos, puede resultar difícil costear los materiales escolares y otros gastos asociados con la educación. Esto puede llevar a una interrupción prematura de los estudios o al abandono

escolar, ya que los jóvenes pueden sentir que no tienen otra opción más que trabajar para contribuir económicamente al hogar.

La falta de oportunidades y recursos puede ser un obstáculo significativo para que los jóvenes puedan acceder y mantenerse en el sistema educativo, lo que a su vez perpetúa la desigualdad educativa en ciertas regiones. Es necesario implementar políticas y programas que aborden las dificultades económicas que enfrentan las familias de bajos recursos para cubrir los gastos asociados con la educación, como útiles escolares, transporte y alimentación. La falta de recursos económicos no debe ser una barrera que limite el acceso a una educación de calidad. Para lograrlo, es vital destinar más inversión en el sector educativo y garantizar el acceso a becas y ayudas económicas para aquellos estudiantes que lo necesiten.

El abandono escolar no puede explicarse por una sola causa, sino que se origina de una interacción compleja y multifactorial de diversos elementos. Los factores familiares, económicos y estructurales se entrelazan para crear un panorama que influye en las decisiones de los jóvenes respecto a su educación.

Para abordar de manera efectiva esta problemática, es fundamental que las políticas y programas educativos se enfoquen en crear igualdad de oportunidades para todos los estudiantes, sin importar su origen socioeconómico o su ubicación geográfica. Esto significa que se deben implementar medidas que aseguren el acceso a una educación de calidad para todos, independientemente de sus circunstancias personales o familiares.

## Referencias

- Abril, E.; Román, R.; Cubillas R. y Moreno, I. (2008). ¿Deserción o autoexclusión? Un análisis de las causas de abandono escolar en estudiantes de educación media superior en Sonora. *Revista electrónica de investigación educativa*, 10(1), 1-16.
- Amador, J.; González, C.; Arias, M. y Carvajal, M. (2021). El entorno familiar y la deserción escolar: El caso de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad de Colima. *Cuadernos de trabajo social*, 34(1), 139-154.
- Barkin, D. (1971). Acceso de la educación en México: Un enfoque regional. *Revista Mexicana de Sociología*, 33(1). <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.1971.1.58176>
- Bautista, E. (2018). Condiciones de la educación rural en México. Hallazgos a partir de una escuela multigrado. *Chakiñan: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 5, 40-53.
- Bazán, A., y Félix, M. (2017). Abandono escolar en una secundaria rural de Guerrero. *Antecedentes académicos y contexto*, 57-75.

- Blanco, E. (2019). La desigualdad de oportunidades educativas en México. Origen social, género y región: 1960-2010. <https://ceey.org.mx/la-desigualdad-de-oportunidades-educativas-en-mexico-origen-social-genero-y-region-1960-2010/>
- De Hoyos, R., Calle, J. y Székely, M. (2010). Educación y movilidad social en México. En *Movilidad social en México. Población, desarrollo y crecimiento*. <https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/Movilidad-Social-en-M%C3%A9xico.-Poblaci%C3%B3n-desarrollo-y-crecimiento.pdf>
- Espíndola, E., y León, A. (2002). La deserción escolar en América Latina: Un tema prioritario para la agenda regional. *Revista Iberoamericana de Educación*, 30, 39-62. <https://doi.org/10.35362/rie300941>
- Espinoza, O., Castillo, D., González, L., y Loyola, J. (2012). Factores familiares asociados a la deserción escolar en Chile. *Revista de Ciencias Sociales*, (18), 136-150. <https://doi.org/10.31876/rcs.v18i1.24967>
- Fanfani, E. (2011). *La escuela y la cuestión social: Ensayos de sociología de la educación*. México: Siglo Veintiuno.
- Gibbs, B., y Heaton, T. (2013). Drop out from primary to secondary school in Mexico: A life course perspective. *International Journal of Educational Development*, 36. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2013.11.005>
- Goicovic, I. (2002). *Educación, deserción escolar e integración laboral juvenil*. Última década, 10(16), 11-52. <https://doi.org/10.4067/S0718-22362002000100002>
- Huerta, J. (2012). El rol de la educación en la movilidad social de México y Chile: ¿La desigualdad por otras vías? *Revista mexicana de investigación educativa*, 17(52), 65-88.
- INEE (2019). *La Educación Obligatoria en México. Informe 2019*. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. [https://www.inee.edu.mx/medios/informe2019/stage\\_02/index.html](https://www.inee.edu.mx/medios/informe2019/stage_02/index.html)
- INEGI (2001), *XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Base de datos de la Muestra Censal*. México: INEGI.
- INEGI (2011), *XIII Censo General de Población y Vivienda 2010, Base de datos de la Muestra Censal. Descripción de archivos*. México: INEGI.
- INEGI (2015), *Encuesta Intercensal. Bases de datos*. México: INEGI
- OEI y UNESCO (2018). *Iberoamérica inclusiva. Guía para asegurar la inclusión y la equidad en la educación en Iberoamérica*. Oficina Internacional de Educación (OIE) de la UNESCO. <https://oei.int/oficinas/secretaria-general/publicaciones/iberoamerica-inclusiva-guia-para-asegurar-la-inclusion-y-la-equidad-en-la-educacion-en-iberoamerica>
- Ordaz, J.(2009). *México: Impacto de la educación en la pobreza rural*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4883>



- Peña, J., Soto, V., Calderón, U., Peña, J., Soto, V. y Calderón, U. (2016). La influencia de la familia en la deserción escolar: Estudio de caso en estudiantes de secundaria de dos instituciones de las comunas de Padre las Casas y Villarrica. *Revista mexicana de investigación educativa*, 21(70), 881-899.
- SEP (2023). *Estadísticas e Indicadores. Serie histórica y pronósticos de la estadística del Sistema Educativo Nacional*. <https://www.planeacion.sep.gob.mx/estadisticaeducativas.aspx>
- Román, M. (2013). Factores asociados al abandono y la deserción escolar en América Latina: Una mirada de conjunto. *REICE: Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 11(2), 33-59.
- Ruiz, R., García, J., y Olvera, M. (2014). Causas y consecuencias de la deserción escolar en el bachillerato: Caso Universidad Autónoma de Sinaloa. *Ra Ximhai*, 10, 51-74. <https://doi.org/10.35197/rx.10.03.e1.2014.04.rr>
- Tapia, G., Pantoja, J., y Fierro, C. (2010). ¿La escuela hace la diferencia? El abandono de la escuela secundaria en Guanajuato. *Revista mexicana de investigación educativa*, 15(44), 197-225.
- Tinto, V. (1992). *El abandono de los estudios superiores: Una nueva perspectiva de las causas del abandono y su tratamiento*. UNAM: ANUIES.
- Torche, F. (2010). Cambio y persistencia de la movilidad intergeneracional en México. En *Movilidad social en México. Población, desarrollo y crecimiento*. Centro de Estudios Espinosa Yglesias. <https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/Movilidad-Social-en-M%C3%A9xico.-Poblaci%C3%B3n-desarrollo-y-crecimiento.pdf>
- UNESCO. (2017). Educación para los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivos de aprendizaje. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000252423>
- Valdés, Á., Martín, M., y Sánchez, P. (2009). Participación de los padres de alumnos de educación primaria en las actividades académicas de sus hijos. *Revista electrónica de investigación educativa*, 11(1), 1-17.
- Vargas, E., y Valadez, A. (2016). Calidad de la escuela, estatus económico y deserción escolar de los adolescentes mexicanos. *Revista electrónica de investigación educativa*, 18(1), 82-97.



**EL ACCESO ABIERTO EN LA PUBLICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA COMO POLÍTICA PÚBLICA FEDERAL Y LOCAL: DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS A LA LEGISLACIÓN FEDERAL Y LOCAL DEL ESTADO DE MÉXICO**

**OPEN ACCESS IN THE PUBLICATION OF SCIENTIFIC RESEARCH AS FEDERAL AND LOCAL PUBLIC POLICY: FROM THE POLITICAL CONSTITUTION OF THE UNITED MEXICAN STATES TO THE FEDERAL AND LOCAL LEGISLATION OF THE STATE OF MEXICO**

Alejandro Macedo García  
Arianna Becerril García  
Eduardo Aguado-López

**Resumen:**

El presente trabajo hace un recorrido del marco jurídico federal y local del Estado de México sobre el Acceso abierto de la información científica, para generar una reflexión de las acciones o políticas públicas gubernamentales en pro del Acceso abierto. Desde el inicio del siglo XXI se presenta un debate a nivel internacional, América Latina y en México sobre la publicación y difusión de la investigación científica. Se analiza desde dos grandes ecosistemas que imperan en la actualidad: 1) El Ecosistema de Acceso abierto no comercial y 2) El Ecosistema Comercial. El primero no representa costo en la participación (publicación de la investigación científica) ni en el acceso (lectura o consulta de la investigación científica), ecosistema originario y el de mayor penetración en América Latina, que otorga beneficios universales. El

## Políticas públicas aplicadas a ámbitos locales

segundo ecosistema es el imperante en Europa y los Estados Unidos, en el cual las empresas editoriales comerciales cobran a los autores a través de APCs, lo cual genera exclusión estructural y es altamente lucrativo para empresas transnacionales.

*Palabras clave:* Políticas públicas federales y locales, acceso abierto, publicación de la investigación científica, marco jurídico federal y local.

### **Abstract:**

This paper reviews the federal and local legal framework of the State of Mexico on Open Access to scientific information, in order to generate a reflection on the actions or governmental public policies in favor of Open Access. Since the beginning of the 21st century, there has been a debate at the international level, Latin America and Mexico on the publication and dissemination of scientific research. It is analyzed from two large ecosystems that prevail today: 1) The Non-Commercial Open Access Ecosystem and 2) The Commercial Ecosystem. The first one does not represent a cost in participation (publication of scientific research) or in access (reading or consulting scientific research), an original ecosystem and the one with the greatest penetration in Latin America, which grants universal benefits. The second ecosystem is the one prevailing in Europe and the United States, in which commercial publishing companies charge authors through APCs, which generates structural exclusion and is highly lucrative for transnational companies.

*Keywords:* Federal and local public policies, open access, publication of scientific research, federal and local legal framework.

### **Introducción**

Desde hace más de 2 décadas, a finales del siglo XX se discute a nivel global, en América Latina y de forma particular en México, sobre en dónde se debe de publicar la información científica que se genera, al presentarse distintas alternativas. Particularmente, cuando se decide la ruta de Acceso Abierto al menos dos claras vías pueden distinguirse acorde al modelo de negocio: el de Acceso abierto no comercial y el comercial. Recientemente, en México se han realizado cambios legislativos de vanguardia a nivel mundial sobre la difusión de la in-

investigación científica, pero todavía no trascienden a la normatividad en los estados de la República Mexicana, o en acciones específicas de apoyo, desarrollo o impulso y en políticas públicas para el Acceso abierto de la información científica

Se debe de partir que la investigación científica que se desarrolla en América Latina y de forma específica en México, es llevada a cabo, principalmente, en universidades, instituciones de educación superior y centros de investigación, la cual es financiada, casi en su totalidad, con recursos públicos. Por ello es importante que la investigación cuando se convierte en información científica (publicación de resultados a través de diversos medios y soportes, principalmente libros, capítulos y artículos científicos) sea de acceso abierto, sin fines de lucro, lo cual beneficiará a la sociedad en su conjunto. En México y en “la región de América Latina se ha caracterizado por sostener la publicación científica anclada al sector académico y como una actividad fuera de los circuitos comerciales, en la cual el acceso abierto [AA] es una característica inherente tanto para lectores como para autores El ecosistema comercial ha incursionado en América Latina, “cuyo ejercicio reproduce esquemas de injusticia epistémica y exclusión estructural” (Becerril-García, 2022, p.117), además de afectar las iniciativas de Acceso abierto no comerciales originarias de América Latina y México.

El Acceso abierto en la publicación de la investigación científica requiere de políticas públicas del Gobierno Federal y gobiernos locales, como es el gobierno del Estado de México, que impulsen lo establecido en el Párrafo V, Artículo 3º Constitucional. Henrique Subdere subraya que “Los gobiernos tienen proyectos de país, anhelos de una sociedad que conjugue mejor los ideales democráticos de libertad e igualdad. Hay un componente normativo importante (un deber ser), que está presente en las políticas públicas... es muy importante no perder de vista que las políticas públicas deben encarnar los valores que corresponden al ordenamiento público y no las preferencias particulares de personas o grupos”.

Entonces, la visión de Acceso Abierto ahora enunciada en la constitución en México deberá transmitirse a los diferentes marcos locales y cursos de acción en instrumentos federales y locales.

Las políticas públicas siguen un proceso de implementación que se da a través de la creación de leyes, medidas regulatorias, cursos de acción del gobierno y prioridades de financiamiento (Salgado. 2023, p.1).

En la conformación o elaboración de una política pública el marco jurídico es fundamental. Raúl Velásquez asevera que “El ambiente de la política pública está conformado por diversos elementos; entre ellos, el sistema político dentro del cual se forma y que está integrado por el ordenamiento jurídico, por las organizaciones públicas y por las comunidades que se benefician o se ven afectadas por la política misma. De este sistema político, en particular de su ordenamiento jurídico, las autoridades públicas derivan su poder para participar en el proceso de formación de la política” (ibid,p. 167)

La UNESCO (2023) señala que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la “Norma fundamental establecida para regir jurídicamente al país, la cual fija los límites y define las relaciones entre los poderes de la federación: legislativo, ejecutivo y judicial, entre los tres órdenes diferenciados del gobierno: federal, estatal y municipal, y entre todos aquellos y los ciudadanos. Fija las bases para el gobierno e instituciones en que el poder se asienta y establece, en tanto pacto social supremo de la sociedad mexicana, los derechos y los deberes del pueblo mexicano”. Las políticas públicas deben, principalmente, de partir y cumplir lo suscrito en la Constitución Política como Ley principal de cualquier nación que protege y ve por sus habitantes.

En México, las políticas públicas se enfocan áreas de vital importancia para el desarrollo, beneficio y convivencia de sus habitantes como: la educación, la salud, la migración, los derechos humanos, la seguridad, de alimentación, de asistencia social, de inclusión, de desarrollo de infraestructura. Muchas de las políticas públicas en México encuentran su génesis en la Constitución Política, como derechos fundamentales y prioritarios para sus habitantes. En los primeros 29 Artículos de la Carta Magna mexicana, que conforman el Capítulo I “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, se encuentran establecidos los derechos fundamentales de los mexicanos. Es así que el Acceso Abierto en México tiene ahora un marco jurídico nacional sin precedentes para la creación de políticas e instrumentación a diferentes niveles.

### **Apartado metodológico**

La presente investigación tiene como principal objetivo identificar, en un primer lugar la existencia o inexistencia de políticas públicas federales y locales, de forma específica en el Estado de México, que garanticen la publicación de la

información científica en Acceso abierto. Para la investigación se llevó a cabo la revisión, clasificación y el análisis cualitativo del marco jurídico en materia de educación, de forma particular las legislación relacionada con la publicación de la información de la investigación científica en Acceso abierto. A través de un método deductivo, se identificó la existencia o no de políticas públicas para concretar lo establecido en el Artículo 3º, Párrafo V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Acceso abierto. Se realizó en dos etapas: 1) Legislación federal y 2) Legislación del Estado de México.

Acorde a Pino Montoya (2017) “las metodologías para realizar estudios sobre políticas públicas se dividen en tres: las cualitativas, cuantitativas e integrativas que son las que orientan el proceso de investigación de las políticas” (p.1). Para el presente estudio se privilegió el enfoque cualitativo, al realizarse el rastreo y análisis documental (marco jurídico federal y local) que aborda el tema del Acceso abierto en la publicación de la investigación científica.

A nivel federal se analizó cualitativamente, en Acceso Abierto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), hasta instrumentativos como el Anexo “Parámetros de evaluación del SNII” de la evaluación del Sistema Nacional de Investigadores. A nivel local, en el Estado de México, el análisis partió de la propia Constitución Federal y de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México hasta los “Formato\_E, Carta de Solicitud de apoyo” y “Formato\_F, Carta de postulación” como el marco legislativo y de políticas del Estado de México sobre Acceso Abierto.

### **El marco jurídico federal y políticas sobre Acceso Abierto en México**

México se convirtió en el año 2014 en el octavo país del mundo y en el cuarto de Latinoamérica en promover y aprobar una ley que impulsaba y apoyaba el Acceso abierto en materia de educación en beneficio de su población. La denominada Ley de Acceso Abierto, reformó y adicionó diversas disposiciones de la Ley de Ciencia y Tecnología, Ley General de Educación y de la Ley del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, con lo que se impulsaba el libre acceso a la investigación científica que era financiada parcial o totalmente con recursos públicos.

El impacto de estas reformas fue amplio para el Acceso abierto por los diversos marcos jurídicos que se tocaron; además que por primera vez se presentó el concepto de “Acceso abierto”. Enrique Peña Nieto Presidente de la República

en ese año al presentar las reformas y adiciones realizadas a las citadas leyes comentó que:

Esta novedosa legislación democratizará aún más el uso de la información al permitir a los mexicanos el libre acceso a la producción científica y académica que haya sido financiada, parcial o totalmente, con fondos públicos. Es decir, se pondrá una gran cantidad de conocimiento, de investigaciones y datos en línea, para que cualquier usuario pueda acceder de manera abierta, sin barreras legales, técnicas o financieras (LA Referencia 2014, p. 1).

Las modificaciones y adiciones realizadas en el año 2014 a la Ley General de Educación, puntualizaron que la divulgación del conocimiento científico y tecnológico debe de ser en acceso abierto cuando es financiado con recursos públicos o haya utilizado infraestructura pública en su realización. En el Artículo 115, Párrafo IX, que indica:

Promover la investigación y el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, fomentar su enseñanza, su expansión y divulgación en acceso abierto, cuando el conocimiento científico y tecnológico sea financiado con recursos públicos o se haya utilizado infraestructura pública en su realización, sin perjuicio de las disposiciones en materia de patentes, protección de la propiedad intelectual o industrial, seguridad nacional y derechos de autor, entre otras, así como de aquella información que, por razón de su naturaleza o decisión del autor, sea confidencial o reservada.

Dentro de las reformas de 2014, la Ley de Ciencia y Tecnología, hace mención que para la actualización y mejoramiento de la calidad de la educación y la expansión de las fronteras del conocimiento se apoyará en las tecnologías de la información “mediante el uso de plataformas de acceso abierto” para “convertir a la ciencia, la tecnología y la innovación en elementos fundamentales de la cultura general de la sociedad”.

En la misma ley de Ciencia y Tecnología se adicionó el “Capítulo X, Del Acceso Abierto, Acceso a la Información Científica, Tecnológica y de Innovación y



del Repositorio Nacional” (Diario Oficial de la Federación, 2014, p. 1). El Artículo 64 indica que será el CONACyT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología), quien diseñará e impulsará una estrategia nacional para democratizar la información científica, tecnológica y de innovación para que se encuentre disponible para cualquier persona. Además, en su Artículo 65 establece el concepto de Acceso Abierto, en donde se indica que:

El Acceso abierto se entenderá el acceso a través de una plataforma digital y sin requerimientos de suscripción, registro o pago, a las investigaciones, materiales educativos, académicos, científicos, tecnológicos y de innovación, financiados con recursos públicos o que hayan utilizado infraestructura pública en su realización, sin perjuicio de las disposiciones en materia de patentes, protección de la propiedad intelectual o industrial, seguridad nacional y derechos de autor, entre otras, así como de aquella información que, por razón de su naturaleza o decisión del autor, sea confidencial o reservada (p. 30).

En Artículo 67 del mismo capítulo, se establece que la finalidad del acceso abierto y de el acceso a la información Científica, Tecnológica y de Innovación es el de “fortalecer la capacidad científica, tecnológica y de innovación del país para que el conocimiento universal esté disponible, a texto completo y en formatos digitales a los educandos, educadores, académicos, investigadores, científicos, tecnólogos y población en general” (p. 30). Por lo que respecta al Artículo 68, se indica que el funcionamiento y desarrollo del Acceso a la Información Científica, Tecnológica y de Innovación de Calidad, el CONACyT deberá:

I. Actualizar permanentemente la adquisición de recursos de información científica y tecnológica publicada; II. Simplificar los procesos administrativos para la adquisición de bases de datos y colecciones de información científica y tecnológica en formato digital; III. Promover la operación y uso de bases de datos de publicaciones electrónicas en las instituciones de educación superior y centros de investigación; IV. Ampliar la cobertura temática de las publicaciones científicas y tecnológicas disponibles a los usuarios mediante el uso colectivo de las colecciones, y V. Promover la capacitación a los usuarios, con el apoyo y

seguimiento de las instituciones de educación superior y centros de investigación, con la finalidad de hacer mejor uso y aprovechamiento de los acervos (p. 31).

De forma particular el Artículo 69 de dicha norma señala:

Los investigadores, tecnólogos, académicos y estudiantes de maestría, doctorado y posdoctorado, cuya actividad de investigación sea financiada con recursos públicos o que hayan utilizado infraestructura pública en su realización, por decisión personal podrán, depositar o en su caso autorizar expresamente el depósito de una copia de la versión final aceptada para publicar en acceso abierto a través del Repositorio Nacional, comprobando que ha cumplido con el proceso de aprobación respectivo, lo anterior bajo los términos que al efecto establezca el CONACyT (p. 32).

Retomando el Artículo 68 de la Ley de Ciencia y Tecnología que puntualiza la palabra "Calidad", el Artículo 71, establece los lineamientos de los contenidos de información de calidad, que serán "aquellos que resulten del proceso de publicación científica y tecnológica formalizado con revisión por los pares del autor y evaluadas por el CONACyT" (p. 31). Cabe destacar que el CONACyT fue el organismo encargado de articular las modificaciones, a través de políticas públicas, de la denominada "Ley de Acceso Abierto" de 2014. En la actualidad el CONAHCyT continúa como el encargado de aplicar las políticas públicas en materia de investigación científica y Acceso abierto, de ahí la importancia del análisis.

La Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), también registró modificaciones y adiciones en el año 2014. En el Artículo 2 establece que "El CONACyT tendrá por objeto ser la entidad asesora del Ejecutivo Federal y especializada para articular las políticas públicas del Gobierno Federal y promover el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, la innovación, el desarrollo y la modernización tecnológica del país. En cumplimiento de dicho objeto le corresponderá al CONACyT, a través de los órganos que establece esta Ley y de sus representantes" (p. 1). En materia de Acceso abierto, en el Párrafo XII de la citada Ley, señala el "incentivar la publicación en acceso

abierto de las investigaciones, materiales educativos, académicos, científicos y de innovación, financiados con recursos públicos o que hayan utilizado infraestructura pública en su realización, sin perjuicio de las disposiciones en materia de patentes, protección de la propiedad intelectual o industrial, seguridad nacional y derechos de autor, entre otras, así como de aquella información que, por razón de su naturaleza o decisión del autor, sea confidencial o reservada” (p. 2), a través de la promoción y fortalecimiento del Repositorio Nacional y los Repositorios por disciplinas científicas y tecnológicas u otros que determine el CONACyT.

En el párrafo XIV se especifica: “Dictaminar, administrar y evaluar los aspectos técnicos y científicos vinculados con la aplicación de los estímulos fiscales y otros instrumentos de fomento de apoyo a las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico” (p. 3). De la misma ley. el Párrafo XVII apunta que se deberá “Emitir los lineamientos y criterios generales para el funcionamiento, coordinación y evaluación de la información. Definir las políticas, instrumentos y medidas de apoyo para el acceso abierto y el acceso a la información científica, tecnológica y de innovación, así como para el funcionamiento del Repositorio Nacional” (íbid). La Ley de Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en el Párrafo XX ordena el “Diseñar, organizar y operar programas de apoyo y un sistema nacional de estímulos e incentivos para la formación y consolidación de investigadores y grupos de investigadores en cualquiera de sus ramas y especialidades, así como promover el establecimiento y difusión de nuevos premios y estímulos” (íbid).

Acorde a las modificaciones y adiciones realizadas en el año 2014 sobre el Acceso abierto en México, la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) también registró cambios para estar de acorde a las leyes superiores antes mencionadas. En el Artículo 2, Fracción XII, se estableció:

Promover y fortalecer el Repositorio Nacional y los Repositorios, por disciplinas científicas y tecnológicas u otros que determine, a cuyo efecto emitirá los lineamientos a que se sujetarán los mismos. Establecer la conformación y funcionamiento del Repositorio Nacional a través de los lineamientos y reglas de operación que estime convenientes y de conformidad con las leyes aplicables a la materia, para incentivar la publicación en acceso abierto de las investigaciones, materiales educativos, académicos, científicos y de innovación, financiados con

## Políticas públicas aplicadas a ámbitos locales

recursos públicos o que hayan utilizado infraestructura pública en su realización, sin perjuicio de las disposiciones en materia de patentes, protección de la propiedad intelectual o industrial, seguridad nacional y derechos de autor, entre otras, así como de aquella información que, por razón de su naturaleza o decisión del autor, sea confidencial o reservada (p. 2)

La modificación jurídica de mayor envergadura en materia de Acceso Abierto en México, se realizó el 15 de mayo de 2019, siendo Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador. Se reformó la Fracción V del Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se estableció, por primera vez a nivel Constitucional, garantizar el Acceso abierto a la información de la investigación e innovación científica, humanística y tecnológica. La Fracción V del Artículo 3º establece que:

Toda persona tiene derecho a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica. El Estado apoyará la investigación e innovación científica, humanística y tecnológica, y garantizará el acceso abierto a la información que derive de ella, para lo cual deberá proveer recursos y estímulos suficientes, conforme a las bases de coordinación, vinculación y participación que establezcan las leyes en la materia; además alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura (p. 7)

Para el año 2023, la Ley de General de Educación en el Artículo 115, Capítulo V, del fomento de la investigación, la ciencia, las humanidades, la tecnología y la innovación, indica que

El Estado garantizará el derecho de toda persona a gozar de los beneficios del desarrollo científico, humanístico, tecnológico y de la innovación, considerados como elementos fundamentales de la educación y la cultura. Promoverá el desarrollo, la vinculación y divulgación de la investigación científica para el beneficio social. El desarrollo tecnológico y la innovación, asociados a la actualización, a la excelencia educativa y a la expansión de las fronteras del conocimiento se apoyará

en las nuevas tecnologías de la información, comunicación, conocimiento y aprendizaje digital, mediante el uso de plataformas de acceso abierto (p. 42).

En el Reglamento y en las Reglas de Operación del Sistema Nacional de Investigadores, documentos en los que se establecen los objetivos, se regula organización y operación del SNI, solamente en el primero, el Reglamento, se hace una mención del Acceso abierto, a través de la transcripción del Artículo 3º, Párrafo V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el documento de Reglas de Operación, que registra su última actualización el 26 de diciembre de 2017, apunta que “Para cumplir el propósito de generar más investigadores, se reconocen tres estrategias principales: 1) Formación de capital humano altamente calificado, 2) Absorción de investigadores en el mercado laboral y 3) Fortalecimiento de las labores de investigación”. (Pp.1) En el mismo documento hace explícito cuales son “Los productos considerados primordialmente para decidir sobre el ingreso o reingreso al SNI” son 3: 1) Investigación científica, 2) Investigación tecnológica y 3) Formación de recursos humanos. De forma específica son 3 los productos considerados para formar parte del SNI: 1) Artículos de que hayan sido sujetos a un arbitraje riguroso por comités editoriales de reconocido prestigio académico. 2) Libros dictaminados y publicados por editoriales de reconocido prestigio académico. 3) Capítulos de libros dictaminados y publicados por editoriales de reconocido prestigio académico” (p. 3).

Por lo que respecta al Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores, del 10 de agosto de 2022, fecha de la última versión, en el apartado de Consideraciones indica que se deberá de “promover las publicaciones científicas mexicanas y fomentar la difusión sistemática de los trabajos realizados tanto por los investigadores nacionales como por los extranjeros que residan en el país, mediante la utilización de los medios más adecuados para ello”(p. 1). En el mismo documento, en su Artículo 4. Objetivos particulares del SIN, dentro del Párrafo III, comenta que se debe de fomentar “la promoción de la ciencia abierta y el acceso universal al conocimiento y sus beneficios sociales; la difusión, divulgación y apropiación social del conocimiento y de los avances derivados de las actividades en la materia que fomente, realice o apoye el Estado mexicano”(p. 4). Los tres documentos de mayor especificidad de operación para el SNI, son:

1) La Convocatoria para el Reconocimiento en el Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores 2023, el cual anualmente se difunde y en el presente año se actualizó. 2) Criterios Específicos de Evaluación y 3) Parámetros de referencia para la evaluación del SNII.

La Convocatoria no hace mención directa del Acceso abierto, pero en numeral IV Principios que rigen el procedimiento de evaluación, de forma específica el punto 5. Acceso universal al conocimiento y en el 6. Protección a la propiedad intelectual, se señala aspectos que involucran parte de la esencia de la filosofía del Acceso abierto, aunque solo en lo que corresponde al acercamiento del conocimiento a la sociedad:

5. Acceso Universal al conocimiento. “El conocimiento generado por la investigación humanística, científica, tecnológica y la innovación, debe ser utilizado por la sociedad mexicana en su proceso permanente de transformación, desarrollo social y económico, a fin de que pueda convertirse en motor de desarrollo y en factor dinamizador del cambio para el bienestar social, sin perjuicio del carácter moral de los derechos de propiedad intelectual.

6. Protección a la propiedad intelectual. El CONAHCYT vigilará que los derechos de autor y de propiedad industrial que deriven de los proyectos apoyados con recursos públicos se ejerzan de tal manera que redunden en el desarrollo integral del país, la consolidación de la soberanía nacional, la independencia científica y tecnológica de México, el cuidado y restauración del medio ambiente, y el bienestar de la población, en apego a las disposiciones en materia de propiedad intelectual y seguridad nacional que resulten aplicables y sin perjuicio del reconocimiento de los derechos morales que correspondan” (p. 7).

En el documento de Criterios específicos de evaluación, que tiene por “objeto definir las disposiciones del Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores (Reglamento) en relación con los criterios de evaluación para el ingreso, permanencia o promoción en el Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII), con el propósito de que la aplicación del Reglamento sea pertinente al área que corresponda” (p. 1), describe en el punto 6 las “Características de los

elementos de evaluación”, en su inciso a) “Se consideran como elementos válidos de investigación los siguientes”:

1. Artículos de investigación en revistas especializadas, de ámbito nacional o internacional, preferentemente aquellas que hayan sido sujetas a un arbitraje de doble ciego o de rigor equivalente. Sólo se evaluarán artículos publicados.
2. Libros dictaminados y publicados por editoriales que garanticen un arbitraje de doble ciego o de rigor equivalente, con registro ISBN. Se tomará en cuenta el dictamen de la casa editorial. En caso de reediciones se considerarán solamente aquellas corregidas y aumentadas.
3. Las reimpressiones y segundas ediciones de libros colectivos o de autor no se considerarán como un nuevo elemento de investigación publicado, pero sí como un indicador del impacto de una obra. Para ello, se considerará el tiraje de las ediciones agotadas y sucesivas, así como el número de consultas, traducciones, comentarios, reseñas y su inclusión en programas de estudios.
4. Capítulos de libros publicados por editoriales que garanticen un arbitraje de doble ciego o de rigor equivalente, preferentemente académicas o universitarias, con registro ISBN.

Los textos que son producto de investigación y se incluyen como capítulos de un libro colectivo serán considerados con el mismo valor que un artículo en una revista, a condición de que sean publicados por editoriales que garanticen un arbitraje de doble ciego o de rigor equivalente.

5. Números temáticos, monográficos o dossiers como editor invitado en una revista que garantice un arbitraje de doble ciego o de rigor equivalente en su área de especialización.
6. La traducción especializada de obras importantes, acompañada de un estudio contextual de la obra, será considerada como elemento de investigación una vez publicada (p. 5).

En los Criterios de evaluación se indica que “La calidad de las aportaciones prevalecerá sobre la cantidad de productos presentados, ésta será determinada por las Comisiones de cada área, ponderando la cantidad de productos con base en

los parámetros establecidos en el Anexo “Parámetros de referencia para la evaluación del SNII”, así como la incidencia y relevancia de los trabajos de investigación presentados de acuerdo con el área del conocimiento. El anexo “Parámetros de evaluación del SNII”, es el documento de menor rango no hace alusión al Acceso abierto. En la introducción del anexo se establece que los productos considerados para la evaluación de los investigadores del SNII fueron: Artículos, Libros y Capítulos. En la introducción además se indica que para la selección de los tres productos a considerar “Se realizó la construcción de parámetros con base en la producción científica y tecnológica reportada por cada persona que aplicó y fue aprobada en alguna de las categorías o niveles del SIN en su momento para las convocatorias 2019, 2020, 2021 y 2022” (p. 3).

### **El marco de políticas a nivel local sobre Acceso Abierto en el Estado de México**

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su última versión del 28 de abril de 2023, en el Título Segundo de los Principios Constitucionales, los Derechos humanos y sus Garantías, en el Artículo 5, establece que “El Estado fomentará la Investigación en la Educación” (Pp.3). En la máxima norma de la legislación local no existe mención alguna al Acceso abierto, que permita generar políticas públicas locales. En el mismo Artículo se hace mención que “El Estado garantizará a todas las personas el acceso a la ciencia y a la tecnología; establecerá políticas de largo plazo e implementará mecanismos que fomenten el desarrollo científico y tecnológico de la entidad, que permitan elevar el nivel de vida de la población, combatir la pobreza y proporcionar igualdad de oportunidades” (p. 4). Toda persona tiene derecho al acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluidos los servicios de banda ancha e internet, conforme a lo dispuesto por el artículo 6, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (íbid).

Por lo que respecta a la Ley de Educación del Estado de México, en su última versión del 19 de abril de 2021, en el articulado no establece o hace referencia sobre el Acceso abierto en la investigación científica. En el Artículo 27, sobre las atribuciones que tiene la Autoridad Educativa Estatal, en su Fracción XIV, hace mención del acceso a las tecnologías: “Procurar el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, especialmente al servicio gratuito de internet



en espacios educativos para el uso de los educandos (p. 14). La Ley de Ciencia y Tecnología del Estado de México, cuya última reforma fue el 9 de diciembre de 2022, establece al Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología (COMECyT) como el organismo facultado para la aplicación de interpretación administrativa de la presente Ley. En el Artículo 8 detalla que “la formulación, ejecución y evaluación del Programa estará a cargo del COMECyT, quien determinará las políticas estatales para impulsar y fortalecer la generación, aplicación, difusión y divulgación de la ciencia y tecnología en el Estado de México” (p.5).

En el Artículo 2, Párrafo IX, de la Ley de Ciencia y Tecnología del Estado de México hace mención del Acceso abierto, en donde indica que para efectos de interpretación del presente ordenamiento, se entenderá por Acceso abierto: “El acceso mediante una plataforma digital y sin requerimientos de suscripción, registro o pago, a las investigaciones, materiales educativos, académicos, científicos, tecnológicos y de innovación, financiados con recursos públicos estatales o que hayan utilizado infraestructura pública en su realización, sin perjuicio de las disposiciones en materia de patentes, protección de la propiedad intelectual o industrial, seguridad nacional y derechos de autor, entre otras, así como de aquella información que, por razón de su naturaleza o decisión del autor, sea confidencial o reservada” (p. 2). En la misma ley en el Artículo 13 Bis de la Sección II del Sistema Integral de Información Científica y Tecnológica del Estado de México, hace referencia al Acceso abierto:

Las personas investigadoras, expertas en tecnología o que pertenecen a las comunidades académica, científica y/o tecnológica, cuya actividad de investigación sea financiada con recursos públicos estatales o que hayan utilizado infraestructura pública estatal en su realización, por decisión personal podrán autorizar expresamente el depósito de una copia de la versión final aceptada para publicar en Acceso Abierto, comprobando que han cumplido con el proceso de aprobación respectivo; lo anterior, bajo los términos que al efecto establezca el COMECyT, siempre y cuando no se contravengan derechos de terceros (p. 7).

El COMECyT como organismo que determina las políticas estatales en ciencia y tecnología, cuenta con el documento “Fondo para la Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del Estado de México” en sus “Reglas de operación”,

se indica que "Las Modalidades para la aplicación de los recursos del Fideicomiso", son las siguientes (se enumeran las que tienen que ver con el presente trabajo):

Apoyar programas de fomento y apoyo a la investigación científica, al desarrollo tecnológico e innovación, la formación de recursos humanos, y la difusión y la divulgación de la Ciencia y la Tecnología en el Estado de México; así como a otros fideicomisos que apoyen actividades científicas y tecnológicas" (p.1). "Apoyar el desarrollo. Fomentar la realización de actividades de difusión, divulgación y enseñanza de la ciencia y la tecnología. Apoyar la publicación de resultados de investigación y desarrollo tecnológico y acceso a base de datos e información tecnológica de actualidad (p. 4-5).

En el mismo documento "Fondo para la Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del Estado de México", en el punto 7 Rubros financiables, Apartado 7.1 Rubros financiables para gastos corrientes y de forma específica en el 7.1.6. Publicaciones e impresiones, se indica que es la "Partida destinada a la contratación de espacios para la publicación de artículos en revistas y periódicos de circulación certificada, la impresión de material para la divulgación y/o difusión de los resultados del proyecto" (p. 9). El COMECyT registra en su página web <https://comecyt.edomex.gob.mx/> el apartado de "Impulso a la investigación" que presenta lo que podrían ser 9 políticas de apoyo a la investigación: 1) Eventos científicos o tecnológicos, 2) Programa Investigadoras e investigadores COMECyT EDOMEX, 3) Fondo para la investigación científica y desarrollo tecnológico, 4) Premio estatal de ciencia y tecnología, 5) Publicación de artículos científicos, 6) Premio talento EDOMEX: Jóvenes científicos e investigadores, 7) Redes EDOMEX, 8) Mujeres científicas EDOMEX y 9) Beca Ciencia aplicada "Fortalecimiento de laboratorios científicos de instituciones públicas de nivel medios superior EDOMEX.

De las 9 políticas de apoyo a la investigación, la número 5. Publicaciones de artículos científicos, en sus Reglas de Operación, se hace mención al Acceso abierto.

7.1.3 Publicación de artículo científico en revista arbitrada o indexada con reconocimiento internacional. Apoyo monetario por la publicación de un artículo científico de acceso abierto en revista arbitrada, indexada, con reconocimiento internacional, y que haya sido publicado de acuerdo al periodo establecido en la convocatoria ( p. 48).

En el marco jurídico local, del Estado de México, sobre Acceso abierto, son dos los documentos de menor rango: “Formato\_E, Carta de Solicitud de apoyo” y “Formato\_F, Carta de postulación”. En ambos formatos se solicita de forma específica indicar el Factor de impacto de la revista en la que se participó con el artículo científico: “la publicación de un artículo científico en una revista arbitrada/indexada de acceso abierto, con factor de impacto de (2) ...” (p.1).

### **El ecosistema Acceso Abierto no comercial *versus* servicios de publicaciones comerciales en la publicación de la investigación científica**

La comunicación científica presenta diversos modelos que puede ser resumida en dos grandes corrientes en la actualidad: 1) Ecosistema de Acceso Abierto No Comercial y 2) Ecosistema Comercial o “Modelo de Negocios” como lo califican Villarroya, Claudio-González, Abadal y Melero (2012). El Acceso Abierto No Comercial es el ecosistema desarrollado, con gran fuerza, en América Latina, que encabeza y lleva, como señala Dominique Babini (2022, 12) “más de dos décadas de iniciativas de acceso abierto a la producción científica y académica de la región, desarrollos liderados por el ámbito académico y científico y financiados con fondos públicos”. Además, Latinoamérica es la “pionera en la construcción de infraestructuras de Acceso Abierto” Aguado (2022, p. 37).

Las principales características del Acceso Abierto No Comercial es ser un sistema sin fines de lucro, “promueve la participación, la bibliodiversidad y el multilingüismo” (Babini 2022, p. 12). Se encuentra “orientado a los fines comunes, el conocimiento como un bien común; es estructuralmente equitativo e inclusivo” (Becerril y Córdova: 2022, p. 13). “Es gestionado por el sector académico-universitario, promueve el uso de licencias abiertas para la reutilización de los contenidos. Presenta ausencia de cobros por acceso y de cobros por publicación o procesamiento. Se mantiene alejado de una lógica de mercado” (Aguado: 2022, p. 37). Además, el Acceso Abierto No Comercial es financiado

casi en su totalidad con recursos públicos. El ecosistema Comercial o erróneamente denominado Corriente Principal (*Mainstream*) obtienen grandes ganancias económicas por el cobro a alguna de las partes; presenta fines de lucro, regularmente se adueñan de los derechos de autor, es inequitativo, excluyente y no visualiza al conocimiento como un bien común.

Aguado (2022) señala que “realiza cobros por procesamiento o publicación, se encuentra generalmente sostenido por grupos editoriales privados, centrado en una comunicación científica monolingüe (idioma inglés) y hace uso de licencias que posibilitan el aprovechamiento comercial de los contenidos científicos” (p. 37). La ruta comercial o modelo de negocios afecta a las instituciones públicas debido a que “el pago por publicar significa un doble egreso” (Luchilo: 2019, 59), debido a que “financió la investigación que dio origen a la publicación del artículo y, por otro, financia nuevamente la publicación a través de la participación de su autor o autores en una revista que cobra por publicar” Córdova (2022, p. 182). Además, el ecosistema que es lucrativo orienta su evaluación “con base en el Factor de Impacto, específicamente mediante una jerarquización de instituciones y países que reemplazó el concepto de calidad con el de excelencia y este, a su vez, fue objetivado a partir de los rankings de revistas, los cuales se construyeron con base en WoS y Scopus (Aguado: 2022,p. 46). Su desarrollo, comercial, es llevado a cabo por empresas europeas y de Estados Unidos de Norteamérica. El ecosistema Comercial o de lucro, ha modificado su modelo de negocios, principalmente por la llegada de la red de redes y en la búsqueda de retirar al ecosistema de Acceso Abierto No Comercial, que perjudica las grandes ganancias de las empresas publicadoras. La editorial académica, Elsevier, en el año 2022, obtuvo ingresos por £2.909 millones de libras, unos US\$3.500 millones de dólares; el beneficio de explotación ajustado fue de £1.100 millones de libras, alrededor de US\$1.300 millones de dólares, lo que le representó un margen de 37,8%.

El ecosistema Comercial en sus inicios el cobro era por la revista impresa, la suscripción y el envío del documento impreso. Con la llegada del internet, las empresas publicadoras iniciaron el cobro por el acceso o impresión (consulta) a la revista o al artículo científico, el envío de la revista impresa había quedado en la obsolescencia. En la búsqueda de ampliar el mercado, principalmente a Latinoamérica, y hacer un mercado de supuesto acceso abierto, las empresas publicadoras llevaron a cabo lo que denominaron cobrar por publicar (APC por sus

siglas en inglés: *Article Processing Charge*), el cobro que era antes por consultar se diversificaba, ahora se puede escoger quien debe de pagar, el que publica (APC) o quien consulta.

Eduardo Aguado (2022) detalla el APC:

Fue particularmente importante el surgimiento del modelo de publicación con APC, ya que con ello inició el viraje de un modelo de pagar por leer a pagar por publicar. Ejemplo de ello fue la creación de la revista PLOS Biology en 2006 de Public Library of Science [PLOS], auto-definida como una organización sin fines de lucro. Este modelo también fue seguido por Nature Research (Springer Nature), que en 2011 lanzó Scientific Reports. Asimismo, O'Reilly y SAGE lanzaron en 2013 PeerJ. La misma estrategia fue seguida por organismos de investigación, ejemplo de ello es la revista eLife, fundada en 2012 y patrocinada por la Sociedad Max Planck, Wellcome Trust, el Instituto Médico Howard Hughes y la Fundación Knut y Alice Wallenberg; desde 2017 la revista realiza cobros de publicación y en la actualidad el monto es incluso superior al de revistas de editores privados o comerciales (2500 USD) (p. 40).

La ampliación del sistema de negocio del ecosistema comercial es clara, alguien debe de pagar, aunque la investigación provenga de recursos públicos o que la Constitución Política y las leyes que de ella emanan, como en México, garanticen el Acceso abierto en la información científica, humanística y y tecnológica, preceptos que son abanderados y defendidos por el ecosistema de Acceso Abierto No Comercial. Saray Córdova (2022: 175-176) es muy clara y precisa en el negocio de las empresas publicadoras las cuales “iniciaron una dura pelea para ganarle al acceso abierto y visualizaron el riesgo de perder el lucrativo negocio que habían mantenido durante décadas. Justificado en la idea de sostener la calidad de la publicación, para lo cual hay que buscar las fuentes de dinero necesarias, el negocio se disfrazó de acceso abierto, tomando su discurso, pero aplicándolo a su medida”. En América Latina y México existen iniciativas de Acceso Abierto No Comercial como Latindex, Redalyc, Amelica, LaReferencia, entre otros, con tecnología e infraestructura a la par de las empresas comerciales de lucro. Latindex, Redalyc y Amelica, impulsan una posición de rechazo al ecosistema de lucro, así como al Factor de Impacto, un instrumento de control

por parte del ecosistema Comercial, el cual determina, como subraya Aguado (2022) “la “calidad” de la ciencia, con base en cuartiles, mismos que se establecen no por las citas recibidas acumuladas sino solamente por las citas recibidas durante los dos años anteriores a la publicación en el Factor de Impacto (JCR-WoS-Clarivate Analytics) y de tres años anteriores en el SJR (Scopus-Elsevier), reconociendo exclusivamente a las citas en las revistas incluidas en dichas bases” (p. 46).

El resultado final de la investigación científica es la publicación del artículo científico, principalmente, en la revista científica, la cual es el medio de difusión que se consolida en el siglo XX. El artículo científico, asevera Aguado (2020, p. 1) es “la forma discursiva más aceptada de la comunicación de la ciencia, el *paper*, con una estructura determinada llamada sistema IMRYD: introducción, método, resultados y discusión”. En el marco jurídico del CONAHCyT establece al artículo científico, capítulo de libro científico y el libro científico, como los productos considerados para la evaluación de los investigadores. Por su parte el COMECyT en el apartado de Impulso a la Investigación presenta la convocatoria para “Apoyos a la publicación de Artículos científicos de profesores e investigadores”, por lo que es importante el análisis de las políticas públicas de Acceso abierto sobre dichos productos en la legislación mexicana.

### **Análisis del marco jurídico federal en materia de Acceso Abierto**

México es de los pocos países del mundo que en su Constitución Política garantiza el Acceso abierto a la información de la investigación científica. El precepto Constitucional señala que “Toda persona tiene derecho a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica. El Estado apoyará la investigación e innovación científica, humanística y tecnológica, y garantizará el acceso abierto a la información que derive de ella, para lo cual deberá proveer recursos y estímulos suficientes...” (p. 7).

A partir de lo plasmado en la CPEUM, que toda persona tiene derecho a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica y el garantizar el Acceso abierto, las legislaciones de menor rango retoman el precepto pero al momento de su aplicación no se ve reflejada. La Ley General de Educación es directa al señalar que la divulgación debe de ser en Acceso abierto

cuando el conocimiento científico y tecnológico sea financiado con recursos públicos o utilizada infraestructura pública, que se repite en la legislación de menor jerarquía.

La Ley de Ciencia y Tecnología menciona en diversas ocasiones el Acceso abierto, y proporciona una conceptualización del término, que es cuando se tienen acceso a través de una plataforma sin requerimientos de suscripción, registro o pago, a las investigaciones. Cuando hace mención del Acceso abierto la citada Ley, precisa que su “finalidad es la de fortalecer la capacidad científica, tecnológica y de innovación del país para que el conocimiento universal esté disponible, a texto completo y en formatos digitales a los educandos, educadores, académicos, investigadores, científicos, tecnólogos y población en genera” (p. 1).

La Ley del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, en el Artículo 2, Fracción XII, subraya que se debe de incentivar la publicación en acceso abierto de las investigaciones científicas financiadas con recursos públicos o que hayan utilizado infraestructura pública. En el mismo ordenamiento, pero en la Fracción XVII señala que el CONAHCyT es el encargado de definir las políticas, instrumentos y medidas de apoyo para el acceso abierto y el acceso a la información científica, tecnológica y de innovación. En el Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores, hace mención del Acceso abierto, a través de la transcripción del Artículo 3º, Párrafo V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este mismo documento, en el Artículo 4. Objetivos particulares del SNI dentro del Párrafo III, menciona que se debe de fomentar la promoción de la ciencia abierta y el acceso universal al conocimiento.

En el Gobierno Federal, el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología (CONAHCyT)<sup>1</sup>, es el organismo que tiene por objeto ser la entidad asesora del Ejecutivo Federal y articular las políticas públicas del Gobierno Federal para promover el desarrollo de la investigación científica y tecnológica; así como impulsar la innovación, el desarrollo y la modernización tecnológica del país. Por lo el CONAHCyT es quien desarrolla las políticas públicas para cumplir lo que se establece desde la Carta Magna mexicana y la legislación que de ella emana a través de los documento operativos.

---

<sup>1</sup> Antes Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT).

Los documentos de operación para el SNI del CONAHCyT, la Convocatoria para el Reconocimiento en el Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores 2023, el de los Criterios Específicos de Evaluación y el de Parámetros de referencia para la evaluación del SNII, no hacen mención sobre el Acceso abierto o cómo se va a promover la publicación de los resultados de la investigación científica en acceso abierto. Los documentos de operación no garantizan lo estipulado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de “Garantizar el Acceso Abierto”. Tampoco quedará establecido lo que se indica en las otras normas, el incentivar la publicación en Acceso abierto de la investigación científica financiada con recursos públicos o que hayan utilizado infraestructura pública como se mandata.

Cabe destacar que las convocatorias de Reconocimiento en el Sistema Nacional de Investigadores del año 2021 y anteriores, de forma puntual y explícita apoyaban e impulsaban el ecosistema Comercial, lo que afectaba el Acceso abierto No Comercial. En los apartados “Definiciones y Consideraciones del área” y en el de “Marco de Referencia Cuantitativo de la evaluación por tipo de solicitud, categoría y nivel” (CONACyT, 2020a, p. 1) de las Convocatorias 2021 y anteriores, se establecían cuantitativa y cualitativamente los productos válidos evaluados y aceptados por el CONACYT para ser miembro del SNI y acceder a los estímulos económicos.

En las “Definiciones y Consideraciones del área” se indicaba que el producto válido en artículo científico debía de contar con Factor de impacto, por lo cual los artículos científicos debían estar en el Journal Citation Reports (JCR). Los capítulos de libros debían de ser publicados “por editoriales de prestigio (Springer, Taylor and Francis, Wiley, CRC, Elsevier, etc.)”. (CONACyT 2020b, p. 3). En el “Marco de Referencia Cuantitativo de la evaluación por tipo de solicitud, categoría y nivel” (CONACyT, 2020a, p. 1), especificaba que los aspectos cualitativos para que un producto –Artículo científico– fuera aceptado y válido debían de contar con Factor de impacto y estar en la *Web of Science*, por lo que difícilmente se cumpliría el precepto Constitucional de Acceso abierto y la legislación en la materia.

Las convocatorias 2022 y 2023 para el Reconocimiento en el Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores registraron modificaciones, se retiró el apartado de los Criterios Específicos de Evaluación, como lo cual se eliminó que el artículo científico debía de contar con factor de impacto, estar en el JCR o Web



of Science; así como los capítulos de libros debían de ser publicados “por editoriales de prestigio (Springer, Taylor and Francis, Wiley, CRC, Elsevier, etc.)”, pero no se especifica de forma detallada, dónde publicar.

Sobre el factor de impacto, Guédon, (2019 Citado por Aguado López 2022, p. 46), explica que “A partir de la década de los ochenta, Estados Unidos y los países de Europa occidental comenzaron a orientar la evaluación con base en el Factor de Impacto, específicamente mediante una jerarquización de instituciones y países que reemplazó el concepto de calidad con el de excelencia y este, a su vez, fue objetivado a partir de los rankings de revistas, los cuales se construyeron con base en WoS y Scopus”. De la misma forma Aguado señala cómo afecta el denominado Factor de impacto a la investigación de los países del sur, entre los que se encuentran los de América Latina y por supuesto México.

La distribución de revistas, documentos y citas son contundentes sobre la concentración y el monopolio de la comunicación académica por parte del norte global, tomando como referencia a Scopus-SJR. El 81,6 % de las revistas pertenecen a países del Norte, mientras que las revistas del Sur representan el 18,4 %... Dicha inequidad en la distribución de revistas se acompaña de una distribución polarizada de los documentos, donde el 84,3 % se publica en el Norte global... En la distribución del prestigio (citas), se observa que el Norte concentra el 94,7 %, mientras que el Sur prácticamente desaparece del cartograma de no ser por Brasil y algunos países de Asia”. (Aguado: 2022, p.47).

En la Convocatoria 2023, como se explicó, aunque desaparecen los Criterios específicos de las áreas de conocimiento y con ello los aspectos cualitativos de apoyo al ecosistema comercial, la Convocatoria no garantiza al Acceso abierto, omisión que afecta al 3º Constitucional y las leyes que emanan.

### **Análisis del marco jurídico del Estado de México en materia de Acceso Abierto**

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México no secunda a la Carta Magna del país. No se hace mención al Acceso abierto en la publicación de la investigación científica en la Constitución local. Lo mismo sucede en la Ley de Educación estatal. En legislaciones más particulares como la Ley de

Ciencia y Tecnología, en el Artículo 2, Párrafo IX, presenta una conceptualización de “Acceso abierto”, que es copia de lo publicado en la Ley de Ciencia y Tecnología federal. Se entenderá como: “El acceso mediante una plataforma digital y sin requerimientos de suscripción, registro o pago, a las investigaciones, materiales educativos, académicos, científicos, tecnológicos y de innovación, financiados con recursos públicos estatales o que hayan utilizado infraestructura pública en su realización” (Pp.2). En esta misma Ley pero en el Párrafo 13 Bis, invita a los investigadores a depositar, por decisión personal, una copia de la versión final de su trabajo de investigación en Acceso abierto.

En el documento Fondo para la Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del Estado de México, en el de Reglas de Operación para Apoyos a la Publicación de Artículos Científicos de Profesores e Investigadores, no se menciona el concepto de Acceso abierto. Es en los dos documentos de menor rango: “Formato\_E, Carta de Solicitud de apoyo” y “Formato\_F, Carta de postulación”, donde se presenta el término de Acceso abierto. En ambos formatos se solicita de forma específica indicar el Factor de impacto de la revista en la que se participó con el artículo científico: “la publicación de un artículo científico en una revista arbitrada/indexada de acceso abierto, con factor de impacto de (2) ...” (p.1). En el Estado de México, es el Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología (COMECyT) quien se encarga de impulsar y fortalecer la investigación científica y el desarrollo tecnológico en la entidad, de establecer normas y bases para la aplicación de los recursos, determinar los instrumentos mediante los cuales el Gobierno del Estado cumplirá con la obligación de apoyar la investigación científica y el desarrollo tecnológico. Tiene la encomienda de establecer los mecanismos de coordinación de acciones entre las dependencias y organismos auxiliares del Gobierno del Estado, que intervienen en la definición de políticas y programas en la materia.

La legislación local de COMECyT, hasta la convocatoria del año 2023, apoya al Ecosistema Comercial de forma específica, al solicitar que los artículos científicos cuenten con factor de impacto. El ecosistema de Acceso abierto No Comercial, el cual impulsaría y garantizaría el cumplimiento del Artículo 3º Constitucional, Párrafo V, los apoyos o la política pública implementada por el COMECyT, se reduce a las bases de datos de empresas comerciales y lucrativas como Web of Science y Scopus. Saray Córdova (2022) cita a diversos autores y subraya los aspectos negativos del ecosistema comercial:

Algunos estudios (Björk y Solomon, 2012) han demostrado que el precio que se cobra es más bajo en los países de menor desarrollo, pero más alto en las revistas con alto factor de impacto o con una cobertura internacional. En otro estudio (Björk y Solomon, 2015) establecen que la relación entre calidad y precio de la revista no se puede encontrar. También Morrison et al. (2015) basados en DOAJ, demostraron que el 61 % de las revistas cuyos publicadores cobran APC en el mundo son comerciales y el precio que cobraban era de 940 USD en promedio. La mayoría de las revistas doradas aplican un APC que va desde unos pocos cientos a miles de dólares, con un promedio de 1500 USD a 2500 USD por artículo (Pilato y Tran, 2020, p. 3).

El Ecosistema de Acceso libre No Comercial, como se subrayó, no cobra por consultar ni por publicar, es completamente sin fines de lucro y garantizaría la publicación en Acceso abierto de la investigación científica en México y su acceso universal. Las iniciativas de Acceso abierto No Comercial Latinoamericanas como Redalyc, Amelica y Latindex, entre otras, cuentan con un amplio prestigio académico y tienen una revisión por pares de alto nivel. Como asevera Aguado (2020) “presentan exigencias de inclusión y permanencia igual o más estrictas que cualquier sistema de indización en el mundo, pierden visibilidad y la oportunidad de ser buscadas por los científicos mexicanos como el medio para hacer pública sus investigaciones.

A pesar de ser iniciativas con reconocimiento mundial, no son impulsadas por la legislación mexicana de Acceso abierto en la investigación científica y a su vez los investigadores mexicanos buscan publicar en el ecosistema Comercial. Como subraya Quintanilla (2010), los investigadores dejan de reconocer y fortalecer a nuestras revistas y envían las mejores contribuciones a las llamadas revistas “internacionales”, las cuales, además, se apropian de los derechos de autor.

### **Consideraciones finales**

John Bond en su libro *Introducción a las Políticas públicas*, subraya que es importante el estudio de las políticas públicas y se justifica para saber más de ellas, “tanto desde un punto de vista científico como aplicado, sobre los determinantes de la elaboración y efectos de las políticas públicas, que tienen consecuencias

colectivas importantes para nuestro bienestar y constituyen una parte importante de nuestro entorno social y político. Parece razonable, por tanto, promover nuestro conocimiento como ciudadanos acerca de las políticas públicas, incluyendo la forma en que se formulan, deciden, financian, implantan y evalúan” (p. 2)

La adición y modificación del año 2019 al Artículo 3º Constitucional, en su Párrafo V para garantizar la publicación de la investigación científica, tecnológica y humanística en Acceso abierto, así como la denominada Ley de Acceso abierto promulgada en 2014, no se refleja en acciones o políticas públicas, tanto a nivel federal como local, que la impulsen y de forma específica que la garanticen. En América Latina y de forma específica en México resalta que la investigación científica se realiza, principalmente, con fondos públicos, por lo cual la ciencia debe de ser pública, de Acceso abierto como se estipula en diferentes normas federales y del Estado de México, lo cual no se lleva a cabo a pesar que en la región se cuenta con un fuerte Ecosistema de Acceso libre No Comercial iniciado y desarrollado en Latinoamérica y de forma particular en México. Sobre este punto Quintanilla (2010) es tajante al señalar:

La Ciencia es Pública”, ya que, en la mayoría de los países latinoamericanos, dicha actividad se financia mediante la asignación de fondos provenientes del Estado, que se generan por el pago de impuestos de los ciudadanos. Asimismo, la inversión del sector privado es mínima en el financiamiento de la investigación y el desarrollo tecnológico. Peor aún es tener que mencionar que en muchos de nuestros países ahora los fondos provenientes del Estado privilegian el desarrollo de proyectos que resuelvan los problemas del propio sector privado (Quintanilla, 2010, p. 86).

Las condiciones exigidas directamente por el COMECyT, y hasta el año 2021 por el CONACyT, que los productos válidos son los artículos científicos con factor de impacto, y publicados en la *Web of Science*, da pocas posibilidades de publicar en Acceso abierto No Comercial y apoya al ecosistema Comercial o de lucro, de empresas extranjeras, en el cual el 90% de las ocasiones tiene un cobro para quien consulta o para quien publica -APC-. Además como se indicó el modelo Comercial se queda con los derechos de autor del artículo científico en la

mayoría de las ocasiones. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Educación, la Ley de Ciencia y Tecnología, la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores, la Convocatoria para el Reconocimiento en el Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores 2023, los Criterios Específicos de Evaluación y el de Parámetros de referencia para la evaluación del SNII, es la trayectoria jurídica para identificar las políticas públicas federales que garanticen la publicación de la investigación científica en Acceso abierto y en ellas no se establece de forma precisa cómo se lleva a cabo o se impulsa al Acceso abierto No Comercial.

Por lo que respecta a la legislación local, del Estado de México, la línea legal para las políticas públicas locales en Acceso abierto parten de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, posteriormente es en el marco local: la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley de Educación de la entidad, la Ley de Ciencia y Tecnología, el Fondo para la Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del Estado de México, las Reglas de Operación para Apoyos a la Publicación de Artículos Científicos de Profesores e Investigadores, y los documentos Formato\_E, Carta de Solicitud de apoyo y Formato\_F, Carta de postulación, en las cuales al final apoyan al ecosistema Comercial. En los dos formatos de carta, los documentos de menor rango, como se indicó, se menciona el Acceso abierto, pero se exige indicar el Factor de impacto de la revista en la que se participó con el artículo científico: “la publicación de un artículo científico en una revista arbitrada/indexada de acceso abierto, con factor de impacto de (2) ...” (p.1), acción que impulsa el ecosistema Comercial y afecta directamente al Acceso abierto No Comercial y a sus iniciativas nacidas en México y América Latina que son sin fines de lucro.

Las iniciativas de Acceso abierto No Comercial de Latinoamérica tienen, además, la ventaja que los derechos de autor continúan siendo de los propios investigadores, los artículos científicos abordan temas o la agenda local de América Latina así como la de México. “Los resultados de las investigaciones en Latinoamérica se evalúan con base en el envío de las mismas a revistas norteamericanas e inglesas que restringen la aceptación cuando los temas no son de su interés” (Quintanilla, 2010, p. 88). Ejemplo de la baja publicación de artículos científicos en el ecosistema Comercial son los datos de la Unesco (2018) donde el porcentaje mundial de publicaciones científicas del mundo en el año 2014, Estados Unidos de Norteamérica alcanzó el 25,3 %, la Unión Europea el 34,0 %.

Brasil, el país de América Latina con mayor presencia alcanzó el 2,9 % y México solamente el 0,9 %. En conjunto América Latina aporta el 5,1 % de la investigación mundial en el informe de la Unesco, lo cual no se resuelve comprando espacios en las revistas de investigación científica comercial, con precios que pueden alcanzar los 11 mil dólares por un solo artículo, cifra muy superior al costo total promedio de una investigación en México y América Latina.

La base del sistema Comercial. El JCR en su reporte de 2022 indica que cuenta con 21,522 revistas, agrupadas en 254 categorías de investigación y 112 países; 9,510 revistas de ciencia, 3,544 de ciencias sociales, 1,748 de artes y humanidades; 5,647 son de acceso abierto y 7,871 son de la colección *Emerging Sources Citation Index (ESCI)*, aunque estas últimas no cuentan con Factor de impacto. Las revistas mexicanas incluidas en JCR son solamente 95. Se debe de puntualizar que de las 5,647 revistas de acceso abierto, el 90% cobra por publicar, el APC, lo que tergiversa el concepto de Acceso abierto por parte del ecosistema comercial.

A pesar de la baja presencia de la investigación latinoamericana en el modelo de los países del norte, las políticas públicas no privilegian el modelo de Acceso abierto No Comercial, lo que afecta el ecosistema de la región. El modelo de acceso abierto en América Latina se ha desarrollado, principalmente, a través de las plataformas: Latindex, LaReferencia, Redalyc Amelica y en parte Scielo, quienes abren las puertas a la publicación en Acceso abierto No Comercial, sin ningún costo para alguna de las partes, lo que permite publicar y consultar de forma gratuita. Las Políticas públicas de impulso al Acceso abierto No Comercial, garantizarían el Artículo 3º Constitucional en su Párrafo V, que “El Estado apoyará la investigación científica, humanística y tecnológica, y garantizará el acceso abierto a la información que derive de ella, para lo cual deberá proveer recursos y estímulos suficientes, conforme a las bases de coordinación, vinculación y participación que establezcan las leyes en la materia”; además de beneficiar a la sociedad en su conjunto como se indica en la normativa que emana de la Carta Magna mexicana.

## Referencias

- Aguado, E. (2022), De la esperanza al fracaso. La privatización del acceso abierto a veinte años de las tres B. *En Conocimiento Abierto en América Latina. Trayectoria y Desafíos*. Becerril-García, Arianna y Córdoba González, Saray. Buenos Aires, Argentina: UAEMex-CLACSO.
- Becerril, A. (2022), La infraestructura que sostiene el Acceso abierto no comercial en América Latina, el Caribe, España y Portugal. *En Conocimiento Abierto en América Latina. Trayectoria y Desafíos*. Becerril-García, Arianna y Córdoba González, Saray. Buenos Aires, Argentina: UAEMex-CLACSO.
- Becerril, A. y Córdoba S. (2022), Introducción. *En Conocimiento Abierto en América Latina. Trayectoria y Desafíos*. Becerril-García, Arianna y Córdoba González, Saray. Buenos Aires, Argentina: UAEMex-CLACSO.
- Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión (2016). Ley de Acceso Abierto. México. [https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/156\\_DOF\\_20may14.pdf](https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/156_DOF_20may14.pdf)
- Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión (2019). Ley General de Educación. México.
- Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión (2022). Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México.
- Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión (2022). Ley de Ciencia y Tecnología. México.
- Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión (2023), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México.
- Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (2023). Apoyos a la publicación de artículos científicos de profesores e investigadores. México. <https://comecyt.edomex.gob.mx/publicacion-articulos-cientificos>
- Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (2023), Apoyos a la publicación de artículos científicos de profesores e investigadores. Reglas de operación. México. <https://comecyt.edomex.gob.mx/publicacion-articulos-cientificos>
- Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (2023), Fondo para la Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del Estado de México. México. <https://comecyt.edomex.gob.mx/fondo-investigacion-cientifica-desarrollo-tecnologico>
- Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (2023), Formato\_E, Carta de Solicitud de apoyo. México. <https://comecyt.edomex.gob.mx/publicacion-articulos-cientificos>

- Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (2023), Formato\_F, Carta de postulación. .  
<https://comecyt.edomex.gob.mx/publicacion-articulos-cientificos>
- Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (2023), Impulso a la investigación. México.  
<https://comecyt.edomex.gob.mx/>
- Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología. CONACyT (2017), Reglas de Operación del Sistema Nacional de Investigadores. México.
- Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología. CONACyT (2020) Criterios Específicos de Evaluación. México.
- Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología. CONACyT (2020) Definiciones y Consideraciones del área. México.
- Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología. CONACyT (2022), Reglamento de Operación del Sistema Nacional de Investigadores. México.
- Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología. CONAHCyT (2023), Convocatoria para el Reconocimiento en el Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores 2023. México.
- CONAHCyT (2023), Sistema de Información Bibliotecario de ECOSUR. México.  
<https://bibliotecasibe.ecosur.mx/blogsibe/2023/07/04/disponible-la-edicion-2023-de-journal-citation-reports-jcr-de-clarivate/>
- Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología. CONAHCyT (2023), Parámetros de evaluación del SNII. México. [https://conahcyt.mx/wp-content/uploads/sni/marco\\_legal/criterios/Parametros\\_de\\_referencia\\_para\\_la\\_evaluacion\\_del\\_SNII.pdf](https://conahcyt.mx/wp-content/uploads/sni/marco_legal/criterios/Parametros_de_referencia_para_la_evaluacion_del_SNII.pdf)
- Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología. CONAHCyT (2023), Parámetros de referencia para la evaluación del SNII. México. [https://conahcyt.mx/wp-content/uploads/sni/marco\\_legal/criterios/Parametros\\_de\\_referencia\\_para\\_la\\_evaluacion\\_del\\_SNII.pdf](https://conahcyt.mx/wp-content/uploads/sni/marco_legal/criterios/Parametros_de_referencia_para_la_evaluacion_del_SNII.pdf)
- Córdoba, S. (2022), Cobrar por publicar en revistas académicas. Una amenaza al ecosistema latinoamericano no comercial. *En Conocimiento Abierto en América Latina. Trayectoria y Desafíos*. Becerril-García, Arianna y Córdoba González, Saray. Buenos Aires, Argentina: UAEMex-CLACSO.
- Dominique, B. (2022), Prólogo. *En Conocimiento Abierto en América Latina. Trayectoria y Desafíos*. Becerril-García, Arianna y Córdoba González, Saray. Buenos Aires, Argentina: UAEMex-CLACSO.



- Gaceta de Gobierno (2021), Ley de Educación del Estado de México. México. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>
- Gaceta de Gobierno (2021), Ley de Ciencia y Tecnología del Estado de México. México. <https://legislacion.edomex.gob.mx/node/901#:~:text=Objeto%3A%20Impulsar%20y%20fortalecer%20la,las%20actividades%20cient%3ADficas%20y%20tecnol%3B3gicas>.
- Gaceta de Gobierno (2021), Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. México. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf> C
- Guedon, J. (2018). The history of the Open Access and its meaning. París: ISSN CONFERENCE,
- Henrique, O. (2009), *Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior.
- Jjörn Brembs (2023), ¡2022 ha sido un año excelente para Elsevier!. <https://groups.google.com/g/boletin-scielo-mexico/c/hgcDz0172cA?pli=1>.
- Bond, J. (2015) Introducción a Las Políticas Públicas. <https://es.scribd.com/document/420330851/Introduccion-a-Las-Politicas-Publicas>
- Journal Citation Reports. Reference Guide. [https://clarivate.com/wp-content/uploads/dlm\\_uploads/2023/06/JCR-Reference-Guide-2023-1.pdf](https://clarivate.com/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/06/JCR-Reference-Guide-2023-1.pdf)
- LAReferencia. (2014). México Anuncia legislación nacional sobre acceso abierto y repositorios. <https://www.lareferencia.info/pt/component/k2/item/148-mexico-anuncia-%20legislacion-nacional-sobre-acceso-abierto-y-repositorios>
- Luchilo, L. (2019). Revistas científicas: oligopolio y acceso abierto. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad-CTS*, 14(40). [https://www.revistacts.net/files/%20Volumen\\_14\\_Numero\\_40/02Luchilo.pdf](https://www.revistacts.net/files/%20Volumen_14_Numero_40/02Luchilo.pdf)
- Pino, J. (2017), Aspectos metodológicos para evaluar una política pública\* *Revista. Humanismo. Soc.* 5(1): 1-7, 2017.
- Quintanilla, A. (2008). La producción de conocimiento en América Latina. *Salud Colectiva*, 4(3), 253-260. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73140301> Consultado: 7 de febrero de 2022.
- Salgado, L. (2023). ¿Qué son y cómo se elaboran las políticas públicas. *Cemeri*. México. <https://cemeri.org/enciclopedia/e-que-son-politicas-publicas->



## “ABRAZOS, NO BALAZOS”: POLÍTICA CRIMINOLÓGICA TRANSVERSAL DEL ESPÍRITU PACIFISTA DE LA 4T

### “HUGS, NOT GUNS”: TRANSVERSAL CRIMINOLOGICAL POLICY OF THE PACIFIST SPIRIT OF THE 4T

Eduardo Lozano Tovar

#### **Resumen:**

La administración federal 2018-2024, ha tenido como referente la estrategia política de “*Abrazos, no balazos*”, política que ha sido incomprendida y malinterpretada por los círculos empresariales y políticos —junto con los mediáticos tradicionales—, que advierten en esa estrategia contra la inseguridad pública un débil argumento para contener las expresiones violentas de la criminalidad organizada. A esta serie de señalamientos contra su planteamiento pacifista, el gobierno del presidente López Obrador antepone razones de carácter humanista, racional y social, con horizontes de largo plazo que, en el mejor de los casos, parecería enraizar una política de largo aliento que atienda sobre todo las desigualdades sociales en la población mexicana.

*Palabras clave:* Política social, presidencialismo, Estado mexicano, seguridad pública.

#### **Abstract:**

The 2018-2024 federal administration has had as its reference the political strategy of “*Hugs, not bullets*,” a policy that has been misunderstood and misinterpreted by business and political circles —along with traditional media—, who see in this strategy against public insecurity a weak argument to contain the violent expressions of organized crime. To this series of accusa-

tions against its pacifist approach, the government of President López Obrador puts forward reasons of a humanistic, rational and social nature, with long-term horizons that, in the best of cases, would seem to root a long-term policy that addresses above all the social inequalities in the Mexican population.

*Keywords:* Social policy, presidentialism, mexican State, public security.

## **Introducción**

Más allá de los contenidos respecto de los planteamientos del régimen del presidente Andrés Manuel López Obrador como políticas para contrarrestar la corriente ideológico-económica que se instrumentó en la administración nacional a partir de los sexenios neoliberales de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), Vicente Fox Quesada (2000-2006), Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018), en este documento nos ocupa abordar los aspectos relacionados con la política criminal y criminológica del régimen lopezobradorista.

En ese tenor, y derivado de los alcances y dudas que ha llevado a cualquier cantidad de actores a cuestionar cómo se ha implementado la política de Estado respecto de la dinámica criminal que vivimos en la actualidad, interesa abordar esta política en clave exploratoria, considerando el factor significativo del re-entramamiento de las fuerzas armadas y de seguridad pública para no responder con violencia a las expresiones de esa criminalidad -en cumplimiento del aforismo popular “Abrazos, no balazos”, impulsado por el presidente Andrés Manuel López Obrador-, para justificar una política criminológica inédita de pacifismo ante la delincuencia organizada nacional.

Y a más de ser un tema controversial -y de algún modo poco estudiado-, su tratamiento se ha sostenido en el ámbito de los reportajes, entrevistas y notas informativas, donde se exponen las expresiones de descalificación de no pocos actores sociales y políticos, que ven en esta estrategia estadual una suerte de acuerdo por parte del actual régimen con las facciones criminales, para tratar

“Abrazos, no balazos”: política criminológica transversal del espíritu pacifista de la 4T

de llegar a una *pax mafiosa*, paz que, si fuese el caso, dadas las actuales estadísticas alrededor del fenómeno criminógeno, parece no haber rendido los frutos que podrían esperar los operadores de la seguridad pública de este régimen.

Esta política, entonces, tiene un contenido simbólico en el que las partes encontradas apelan a pulsiones más que a razones, para argumentar y defender los beneficios o perjuicios que se supone observan en una política inédita en el acostumbrado esquema de violencia estatal, donde el centro del debate lo conforma el jefe del Poder Ejecutivo Federal.

### **Apoyo popular a las políticas obradoristas**

Desde el imaginario colectivo -llámese opinión pública, conciencia social o sociedad de masas-subyace la idea costumbrista e inercial de la respuesta frontal y violenta del Estado contra la actividad de los grupos criminales que desde hace dos décadas, mantienen secuestrada la percepción de la estabilidad social de diversas regiones de este país, a partir de la actividad delincinencial que impacta la tranquilidad de las regiones donde operan aquellos grupos.

Y suponer que la criminalidad va a ceder en sus pretensiones hegemónicas frente a una política criminológica *de corte pacifista* impulsada desde el ámbito federal, es una idea que a un porcentaje sustantivo de la población le puede parecer poco menos que absurda, aunque no existan elementos ciertos que nos manifiesten con certeza ese desdén y rechazo a la política presidencial de “abrazos, no balazos”.

En la experiencia del Estado mexicano, tenemos un nulo desarrollo de modelos de justicia transicional que permitan recoger procesos de reconciliación nacional como los que han sido implementados en el plano de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) en Colombia, o bien la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), que han abierto un panorama de largo plazo rumbo a la construcción de la paz y combate a la impunidad, más allá de que esos acuerdos se dieron entre grupos de lucha de sectores poblacionales.

Reflexionamos sobre esto porque, al observar los números en cuanto al respaldo constante que ha mantenido el presidente de la república a lo largo de su gestión, nos obliga a mirar un poco más a detalle ese apoyo – que tiene su base en las políticas sociales y su impacto en la percepción del pueblo a un nivel significativo por cuanto hace a la apreciación de la figura presidencial –, pues

a pesar de los alarmantes números de la criminalidad -cifras que no son recientes, según lo demuestran las distintas encuestas realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)<sup>1</sup> desde 2010-, la confianza popular en la administración de López Obrador se ha sostenido en una línea constante, sin modificaciones sustanciales, y que se evidencian en rangos de entre 60-70 por ciento de apoyo.

¿Cómo entender este proceso, donde -según los juicios y la voz de los intelectuales, los periodistas, los analistas, los empresarios, los académicos, que eventualmente son quienes construyen la percepción de la realidad por su estatus mediático- todo parece ir mal, y sin embargo, la sociedad en general desvela en las cifras positivas valoradas tanto por los contrarios como por los militantes de la Cuarta Transformación (4T), un respaldo popular de alcances enviables para otros líderes políticos de distinto color?

¿Será que las políticas de bienestar en beneficio de las clases depauperadas producen efectos sustanciales en la percepción de esas clases que demandan satisfacción inmediata de sus necesidades básicas, sin prestar importancia a los constructos ideológicos de violencia que se pretende instalar en el imaginario colectivo desde las compañías mediáticas y los partidos políticos de oposición?

¿Por qué “abrazos, y no balazos”, a pesar de no encuadrar en la inercia político criminal que venía ejerciendo el Estado mexicano desde 2006 – en la lógica de *combatir la violencia con más violencia* –, se ha ido posicionando de modo acaso modesto pero firme en los espacios sociales donde la actividad delincencial se manifiesta de distintas formas?

¿Acaso la percepción social de la presunta ingobernabilidad construida y difundida por los medios de información tradicionales no ha sido la más pertinente – o en grado preocupante, ha sido más bien deshonesta y tendenciosa – con lo que en realidad se da en cada espacio poblacional respecto de la criminalidad, y su influencia en la gobernabilidad como condición *sine qua non* para el Estado mexicano?

---

<sup>1</sup> En ese tenor, están la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, la *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana*, el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, el Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal, entre otras.

“Abrazos, no balazos”: política criminológica transversal del espíritu pacifista de la 4T

¿Es viable una política criminal que apele a la lógica de la educación cívico-ética, en un proceso de largo aliento que apenas está sentando sus bases dentro de la sociedad mexicana, a la espera de seguir alimentándose de los programas de política social distributiva, que atempere las pulsiones de las clases marginadas de tomar el camino de las actividades ilegales como alternativa de sobrevivencia?

Estas cuestiones forman parte de la descripción y estudio de esa política, desde una visión inductivo-cualitativa, donde se trata de responder las inquietudes señaladas anteriormente.

### **Latinoamérica y los procesos de paz social**

No debe sorprendernos el hecho de que la política criminal del Estado mexicano dé un viraje a un espectro pacifista en este sexenio, ya que sobre esa línea de pensamiento, incluso estaríamos teniendo una evolución tardía, tal y como ocurrió en otros espacios de política criminal, como lo son la reforma constitucional en materia penal de 2008 y la de derechos humanos de 2011, puesto que mientras en México se discutían estos temas hasta hace poco más de diez años, en Argentina, Chile y El Salvador (De Zubiría, 2019: pp. 4-11), por citar algunos países, ya habían resuelto esas cuestiones desde finales del siglo XX.

Ahora, respecto a los grandes pactos para satisfacer las demandas de reconstrucción del tejido social luego de traumáticos procesos conflictivos en América Latina, se debe considerar la situación de países como Colombia, Guatemala y Honduras (De Zubiría, 2019: pp. 12-15), en donde ya se han montado procesos muy sólidos de justicia transicional, y de los que sobresalen Colombia y Guatemala, que permitieron procesos de pacificación que abren la puerta no solamente a la reconciliación nacional, sino también al bienestar social y económico de las masas (Reátegui, 2011).

En razón de lo anterior, no debe extrañarnos comenzar a caminar hacia un rumbo de pacificación del país, y tampoco podemos dejar de reconocer que en otros casos, como el de Colombia, en principio hubo una fuerte resistencia de ciertos sectores a los esquemas de pacificación y donde los procesos de negociación experimentaron vaivenes en los acuerdos, lo que motivó solicitar el apoyo de la comunidad internacional, ya que el Estado había quedado rebasado en su calidad de garante de condiciones que propiciaran un acuerdo (TeleSURTV, 2016), y lo que eso implicaría en el futuro a partir de actores foráneos en

este tipo de situaciones, como fue la participación de Hugo Chávez (TelesurTv, 2016a).

Los procesos de justicia transicional para el caso latinoamericano se han originado bajo dos supuestos: el primero de ellos ante regímenes dictatoriales, pues existe una transición de aquellos hacia una democracia —tal es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Panamá, Perú y Uruguay—, en tanto que, en el segundo caso, se presentan para finalizar conflictos armados —como lo sucedido en Colombia, El Salvador y Guatemala (Ibáñez, 2017).

Conforme a lo que ya hemos señalado, es crucial reflexionar sobre la ausencia de la aplicación en México del artículo 29 constitucional —que supone restringir los derechos y garantías en el lugar determinado para hacer frente rápida y fácilmente a la situación que genere la “perturbación grave de la paz pública” —, y que a diferencia de otros Estados, ya han implementado mecanismos que impliquen un combate frontal del fenómeno de inseguridad que tiene diversos orígenes según el país de que se trate, y que han tenido resultados distintos.

### **Poder federal de corte vertical**

Ubicamos nuestro objeto de estudio alrededor de esta política criminal de corte pacifista, con cada uno de sus aspectos formales —establecidos en la normativa del caso— e informales —manifestados en la narrativa gubernamental—, que en su conjunto, explican y estructuran una manera singular de enfrentar a la delincuencia organizada que corresponde a la jurisdicción federal, y de paso, marcar un ejemplo a las autoridades del fuero común —que no cuentan con los recursos económicos y humanos que posee la Federación, y que en algunos casos no son administraciones que simpaticen con las causas de la 4T, en tanto que pertenecen a otros signos partidistas, como es el caso de Guanajuato, Aguascalientes, Jalisco o Yucatán.

La estrategia de “Abrazos, no balazos” en tanto política pública, no consta en alguno de los documentos oficiales de planeación de las políticas administrativas para el sexenio que se describe en estas páginas, comenzando, por supuesto, con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, donde en todo caso, se



“Abrazos, no balazos”: política criminológica transversal del espíritu pacifista de la 4T

habla del fenómeno criminal, a partir del aforismo de que *no puede haber paz sin justicia*, encuadrada tal situación en los siguientes términos:

- i. La inseguridad, la delincuencia y la violencia tienen un costo inaceptable en vidas humanas y bienes materiales, cohesión social y gobernabilidad, inhiben el crecimiento económico y debilitan la confianza de la población en su país, su estado, su municipio y su barrio.
- ii. Las estrategias de seguridad pública aplicadas por las administraciones anteriores han sido catastróficas: lejos de resolver o atenuar la catástrofe la han agudizado. Estamos aplicando ya un nuevo paradigma en materia de paz y seguridad que se plantea como prioridades:
  - Restarle base social a la criminalidad mediante la incorporación masiva de jóvenes al estudio y al trabajo para apartarlos de conductas antisociales.
  - Recuperación del principio de reinserción social.
  - Fin de la “guerra contra las drogas” y adopción de una estrategia de prevención y tratamiento de adicciones.
  - Impulso a procesos regionales de pacificación con esclarecimiento, justicia, reparación, garantía de no repetición y reconciliación nacional.
  - Medidas contra el lavado de dinero e inteligencia policial.
  - Contar con la Guardia Nacional como policía de paz y proximidad, con presencia permanente en todo el territorio (DOF, 2019).

Para el gobierno federal, es necesario emprender la construcción de la paz con elementos consustanciales a la estrategia de seguridad, como la adopción de modelos de justicia transicional, la cultura de paz y la recuperación de la confianza en la autoridad. En el planteamiento de la administración de López Obrador, no existen condiciones para seguir aplicando esa política de atenuar violencia con más violencia, por más legítima que aquella fuera al emanar del Estado:

Ante la imposibilidad de derrotar las diversas expresiones delictivas por medios exclusiva o preponderantemente policiales y militares y

frente al absurdo de querer pacificar con métodos violentos, resulta imperativo considerar la adopción de modelos de justicia transicional que garanticen los derechos de las víctimas y que, al mismo tiempo, hagan posible el desarme y la entrega de los infractores, a quienes se les respetará sus derechos legales y se les propondrá un cambio de vida; se revisarán los expedientes de acusados y sentenciados a la luz de las lógicas de pacificación a fin de determinar si sus casos pueden ser objeto de amnistía o indulto, condicionados en todos los casos al cumplimiento de los cuatro ejes de la justicia transicional: verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición (DOF, 2019).

### **Presidencialismo redivivo**

A este concurso de políticas, debemos unir la concepción que se tiene de la figura presidencial, que pretendió implantarse desde épocas posrevolucionarias, atendiendo a las propias condiciones que determinó el régimen político a partir del modelo de partido único a lo largo del siglo XX.

Jorge Carpizo apunta que existen principalmente dos grandes sistemas de gobierno, como son el parlamentario y el presidencial:

Cada uno de ellos tienen sus características propias que son las que nos ayudan a definir el sistema de los diversos países, características que cambian y se modifican, se acentúan o se debilitan de acuerdo con el sistema político del país en cuestión. También existen países cuyos sistemas contienen notas tanto del sistema presidencial como del parlamentario. Esto depende de una serie de circunstancias políticas y obedece al anhelo de contar con un sistema de gobierno que sea instrumento adecuado dentro del panorama político-social que viven los estados (Carpizo, 2004: p. 12).

Esa mixtura de elementos entre el presidencialismo y el parlamentarismo se configuraría como parte sustancial de la lógica del ejercicio del poder en México.

¿Y por qué un presidencialismo fuerte?

“Abrazos, no balazos”: política criminológica transversal del espíritu pacifista de la 4T

Porque en países donde los poderíos regionales son de amplia influencia, se debe optar por la ponderación de un poder omnímodo, que a través de su función, procure atenuar los efectos de una anarquía latente en naciones de tantas realidades demográficas, políticas y sociales como lo es México.

Esa lectura del *árbiter inapelable* y los *diversos intereses* en controversia, son los fundamentos de un presidencialismo que habrá de convertirse, precisamente, en lo que Jesús Reyes Heróles-ideólogo del PRI, y en su momento más protagónico, titular de la Secretaría de Gobernación en el mandato de José López Portillo-, definió como *el fiel de la balanza*.

El presidente es aquel personaje que en esa calidad de *fiel de la balanza*, tiene la capacidad de decisión que debe generar estabilidad en el conjunto de poderes regionales que se manifiestan en cada una de las entidades federativas: es un representante del poder, aunque *no el poder en sí mismo*, porque esa representatividad, es solo eventual, pero que junto con el PRI como partido único en aquellos tiempos, tendría la misión de generar las condiciones de cohesión y organización de la república, a partir de:

- a) Mantener unido al grupo gobernante, empresa en la que fracasaron por igual los liberales de la Reforma y los revolucionarios madeiristas;
- b) Instituir el acceso al poder por métodos civilizados, o, por lo menos, con otros argumentos diferentes a las armas;
- c) Evitar la pulverización política que ocurrió en los años veinte, cuando proliferaron todo tipo de partidos regionales y locales que jalaban cada cual para su lado;
- d) Establecer un programa popular y nacionalista que desde 1938 incorpora las demandas obreras y campesinas; y
- e) Erigirse, ese mismo partido-sistema, en escuela política (Cosío, 1972, pp. 35 y 52).

Hoy eso mismo se observa en los cuadros políticos de la Cuarta Transformación y del partido MORENA, donde se reproduce el ejercicio *total* del poder político del presidente que deriva de dos vías: la constitucional y la metaconstitucional. En el caso de la vía constitucional, tenemos lo que dispone el artículo 89 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia;

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes [...];

[...]

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución. (DOF. 2022).

Y en la vía de corte metaconstitucional —que describe con puntualidad Fernando Serrano Migallón (en cita a Jorge Carpizo) —, se destaca este panorama:

A la par de esa historia constitucional, la Presidencia de la República acumuló un arsenal de facultades que no estando explícitas en el texto constitucional, por décadas formaron parte del contexto cultural y político de nuestro país.

Entre estas atribuciones, denominadas por la doctrina como “facultades metaconstitucionales”, destacan aquellas que otorgaban de facto al presidente de la República la jefatura principal del partido en el gobierno (el PNR-PRM-PRI); la atribución para designar a su sucesor en la presidencia; las facultades de designación y remoción de los gobernadores de los Estados; y el control político de los poderes públicos, a través, principalmente, de la “aprobación” de las personas que integraban las legislaturas y la judicatura federal.

Tales facultades metaconstitucionales le permitieron al presidente en turno controlar no sólo al gobierno y a la administración pública, sino también a los poderes legislativo y judicial y a los gobiernos estatales (Serrano, 2006: p. 5).

“Abrazos, no balazos”: política criminológica transversal del espíritu pacifista de la 4T

De este modo, el presidencialismo mexicano con el actual mandatario, ha reconfigurado algunos de estos aspectos metaconstitucionales criticados por la oposición política y los grupos de poder, a la par de que el Poder Judicial no corresponde a las necesidades del presidente, sino en todo caso, a los grupos de derecha, empresariales y pro estadounidenses.

### **Críticas a la 4T desde la disidencia empresarial, social y mediática**

La autonombra 4T representa, *stricto sensu*, la perspectiva histórica y política de López Obrador sobre su legado, y que de acuerdo a los analistas políticos, ha revivido algunos aspectos del presidencialismo vertical-autoritario, y a partir del cual se nutre su convicción en la política social y en la política criminal de “Abrazos, no balazos”, misma que debe implantarse en un pueblo que el mandatario presume como “bueno” en su origen cívico-ético.

Un aspecto primordial lo representa el impacto de ese presidencialismo vertical en los esquemas tradicionales en que se desenvolvían los funcionarios de oropel, los actores políticos, los referentes mediáticos y los grupos empresariales, y que se explica con los siguientes argumentos:

a) Desaparición y/o contracción de la burocracia federal en cuanto a salarios, privilegios y plazas laborales.

b) Impulso de iniciativas para optimización de recursos económicos y materiales en las instituciones autónomas, así como reducción de salarios — para que “nadie gane más que el presidente de la república” —, en organismos como el Instituto Nacional Electoral (INE), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Banco de México (BdeM), invitando el gobierno federal al propio Poder Judicial de la Federación (PJF) para llevar a cabo una reforma integral que contemple fin del nepotismo y reducción de privilegios salariales.

c) Política de austeridad para instituciones cuya actividad para el Estado mexicano significase un gasto poco aprovechable en función de las necesidades de las masas poblacionales depauperadas -instituciones culturales y deportivas, por ejemplo-.

d) Desaparición de partidas presupuestales para figuras mediáticas de las empresas periodísticas y de comunicación, así como severa reducción de gastos

## Políticas públicas aplicadas a ámbitos locales

destinados a empresas de comunicación televisiva y radiofónica (Televisa, Televisión Azteca, Grupo Radio Fórmula, Grupo Acir, Multimedios, entre otros), dando prioridad a figuras emergentes en las redes sociales afines a la Cuarta Transformación, a las empresas públicas y a la comunicación directa sectorizada por vía wide world web.

e) Llamado al cumplimiento de las obligaciones tributarias de empresas que tenían adeudos fiscales con el Servicio de Administración Tributaria (SAT) desde hace varios años, como América Móvil, Grupo FEMSA, Grupo Salinas, Walmart, Grupo BAL, BBVA México, Grupo Modelo, IBM, entre otras más.

f) Revisión de contratos leoninos de empresas que durante los sexenios anteriores se beneficiaron de privatizaciones indebidas en el sector energético, y reversión de sus efectos materiales.

Las medidas apuntadas se inscriben dentro de las siguientes políticas públicas enunciadas en el Plan Nacional de Desarrollo de este sexenio:

- No al gobierno rico con pueblo pobre
- Economía para el bienestar
- El mercado no sustituye al Estado
- No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera
- Separar el poder político del poder económico (DOF, 2019).

Más allá de los efectos positivos que pudiesen arrojar las medidas establecidas por el régimen de López Obrador, es un hecho que los grupos de presión empresariales y mediáticos son quienes desde su posición privilegiada, han cuestionado, criticado, e incluso han hecho mofa, del perfil político criminológico que el régimen de la 4T ha dispuesto para enfrentar el fenómeno delincriminal en México.

Existe una crítica desde las voces alrededor de la forma en cómo el pensamiento de la izquierda comprende el comportamiento criminal de las sociedades, como es el caso de México:

Al respecto, Román Revueltas Retes indica lo siguiente:

“Abrazos, no balazos”: política criminológica transversal del espíritu pacifista de la 4T

La trasnochada izquierda latinoamericana tiene una oscura fascinación con la criminalidad: la justifica, en última instancia (o no tan última), como una respuesta a las durezas de la pobreza, como una suerte de restablecimiento de la justicia primigenia debida a los desheredados de este mundo y, finalmente, como un subproducto anunciador de la lucha armada —o sea la Revolución— que terminará por poner las cosas en su lugar para instaurar el ansiado socialismo justiciero (Revueltas, 2022).

Esta concepción de mirar al crimen como un precepto de la injusticia social, es una de las interpretaciones que se ha construido desde la criminología crítica, con autores de la talla de Alessandro Baratta (2004), Roberto Bergalli (1983), Fernando Tenorio Tagle (2005), entre otros estudiosos de la dinámica delincuencia.

En efecto, el *lopezobradorismo* advierte que la criminalidad tiene algunas de sus raíces en la injusticia social, porque va condicionando a que las personas con mayor afectación en su dignidad humana se vean condicionadas a alistarse o ser alistadas en las prácticas de la inobservancia de la ley:

Estamos aplicando ya un nuevo paradigma en materia de paz y seguridad que se plantea como prioridades restarle base social a la criminalidad mediante la incorporación masiva de jóvenes al estudio y al trabajo para apartarlos de conductas antisociales; recuperación del principio de reinserción social; fin de la “guerra contra las drogas” y adopción de una estrategia de prevención y tratamiento de adicciones [...] (DOF, 2019)

Expertos como Daniel Vázquez, suponen que “[...] la política social por sí sola no es una política anti-impunidad, ni es una política contra la violencia. Si no la rediriges de forma mucho más específica, mucho más puntual, en realidad no va a tener el impacto que se necesita” (Vázquez, 2021).

Esa opinión es similar a la que sostiene el Congreso de Estados Unidos, que indica que a más de tres años de que López Obrador se comprometió a hacer de México una sociedad más justa y pacífica con su estrategia de “Abrazos, no balazos”, su administración “ha evitado operativos a gran escala contra los cárteles y la cooperación entre EU y México en la materia ha disminuido en niveles

no vistos desde hace 15 años, lo que apuntan a una amenaza continua de los grupos criminales para ambos países” (Pérez, 2022), de acuerdo a un informe de 2022 dado a conocer por ese poder norteamericano.

Para organismos empresariales como la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), el diagnóstico alrededor de esta política criminológica es devastador:

[...] es claro que los abrazos no están funcionando; los hechos registrados en Jalisco, Guanajuato y Ciudad Juárez y constatan, como lo hacen también las cifras dadas a conocer por el INEGI, donde el 67 por ciento de la población se siente insegura. Por ello, es momento de que el Estado asuma su responsabilidad sin vacilaciones y garantice la vida y la seguridad de todos los mexicanos (Hernández, 2022).

Ese mismo parecer expone gente como Claudio X. González, líder empresarial opositor que encabeza el movimiento *Sí por México*, para quien esa política de “abrazos y no balazos” es infecunda:

No es la única inquietud pero en el caso de Chihuahua es una inquietud importante, el tema de la seguridad. Es lo que nosotros escuchamos y percibimos. También al platicar con los integrantes de “Sí por México Chihuahua”, nos refrendan que es un tema que se tiene que atender.

Ha habido problemas muy serios de seguridad aquí en Chihuahua y han sabido, ciudadanos y gobierno, sumar fuerzas en el pasado para atenderlo.

Creo que en esto no está ayudando el gobierno federal porque esta política de “brazos y no balazos” francamente está resultando desastrosa. Evidentemente no está funcionando lo que el gobierno federal propone (Chanona, 2022).

A esos pronunciamientos también se suman los dichos de la Conferencia del Episcopado Mexicano -jerarquía mayor de la Iglesia católica en México-, para la que no existe certeza sobre la eficacia de esta política, pues México “salpica sangre”:



“Abrazos, no balazos”: política criminológica transversal del espíritu pacifista de la 4T

Ahora como nunca, el dolor de la cruz se vuelve más intenso por tanta sangre inocente derramada a lo largo y a lo ancho del país. Los índices de violencia y sus estructuras de muerte, se han desbordado e instalado en nuestras comunidades, desfigurando a la persona humana, y destruyendo la cultura de paz. [La estrategia] de “abrazos, no balazos es demagogia y hasta cierto punto complicidad” (Infobae, 2022).

Este proceso de narrativa homogénea, consensuada y preconcebida desde los medios de comunicación, con fines determinados por intereses económicos y/o políticos, no es un hecho nuevo, pues se ha practicado desde tiempos decimonónicos, cuando se comenzó a identificar el poder de manipulación de las incipientes empresas de comunicación anglo-americanas, como consta en esta interesante descripción de Eduardo Prado, de 1910, donde inserta en “La ilusión yanqui” el *Brindis por la Prensa Independiente de Mr. John Swinton*, redactor en el siglo XIX de *The Tribune* y *The Sun*, que desvela esas consideraciones de una prensa que desde entonces ya manipulaba los contenidos periodísticos:

No hay en los Estados Unidos algo que pueda llamarse una prensa independiente, si no es en las ciudades de escasa importancia. Vosotros lo sabéis y yo lo sé. Ninguno de vosotros se atreve a manifestar una opinión honrada. Si lo hacéis, de antemano estáis seguros de que ésa no se publicará (Bulnes, 1920: p. 26).

### **Consideraciones finales**

Vivimos un tiempo de relativismo en cuanto a los procesos de construcción de la realidad, a la que el entramado colectivo integrado por los diferentes sectores de la sociedad, observan con diferentes matices, dependiendo de los prejuicios que tengan en razón de su formación académica, condición social, militancia política, ascendencia con el activismo, o incluso por el carácter apolítico evidenciado.

En ese convulso escenario de la conformación de la meta-verdad es donde se explican las incomprendiones de “abrazos, no balazos”, que implica a su vez confrontar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, y los referentes de la justicia transicional, así como con las obligaciones internacionales del Estado mexicano, cuestión que, por ningún motivo debemos de desatender.

## Políticas públicas aplicadas a ámbitos locales

No se debe olvidar a su vez que un 80 por ciento de la actividad criminal corresponde al fuero común, es decir, que jurisdiccionalmente corresponde su prevención y combate a las autoridades de las entidades federativas, y el otro 20 por ciento, al gobierno federal, donde se enfatiza precisamente el paradigma de “Abrazos, no balazos”.

### Referencias

- Baratta, A. (2004). *Criminología crítica y crítica del derecho penal. Introducción a la sociología jurídico-penal*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bergalli, R., Bustos, J. y Miralles, T. (1983). *El pensamiento criminológico. Volumen I. Análisis crítico*. Bogotá: Editorial Temis.
- Bulnes, F. (1920). *El verdadero Díaz y la Revolución*. México: Eusebio Gómez de la Puente, Editor.
- Carpizo, J. (2004). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI Editores.
- Chanona, J. (2022). Seguridad en Chihuahua... «abrazos y no balazos» no funcionan: Claudio X. En *Tiempo. La noticia digital*, 23 de febrero de 2022. Chihuahua [http://www.tiempo.com.mx/noticia/carlos\\_x\\_seguridad\\_chihuahua\\_amlo\\_abrazos\\_estrategia\\_inquietud\\_si\\_por\\_mexico\\_2022/](http://www.tiempo.com.mx/noticia/carlos_x_seguridad_chihuahua_amlo_abrazos_estrategia_inquietud_si_por_mexico_2022/)
- Cosío, D. (1972). *El sistema político mexicano*. México: Editorial Joaquín Mortiz.
- De Zuburía, N. (2019). *Los modelos de justicia transicional en América Latina y el caso colombiano*. Bogotá: Corporación Excelencia en la Justicia. <https://cej.org.co/wp-content/uploads/2019/12/Justicia-transicional-en-Ame%CC%81rica-Latina.pdf>
- DOF (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de julio de 2019, Ciudad de México: Secretaría de Gobernación.
- DOF (2022). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de noviembre de 2022. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación.
- Hernández, E. (2022). Los abrazos no están funcionando para frenar la violencia en México: Coparmex. En *Forbes*, 12 de agosto de 2022. Ciudad de México: Forbes México [en línea], en <https://www.forbes.com.mx/los-abrazos-no-estan-funcionando-para-frenar-la-violencia-en-mexico-coparmex/>
- Ibáñez, J. (2017). *Justicia Transicional y Comisiones de la Verdad*. Madrid: Biblioteca de Derechos Humanos del Instituto Berg.

- Infobae* (2022). «Abrazos, no balazos, es demagogia y complicidad»: obispo de Cuernavaca criticó la estrategia de seguridad de AMLO. En *Infobae*, 3 de julio de 2022. Ciudad de México: TXH Medios S.A. <https://n9.cl/7r0qs>
- Pérez, M. (2022). Sin efectividad, estrategia contra cárteles de AMLO. En *El Economista*, 13 de junio de 2022. Ciudad de México: Nacer Global. <https://www.economista.com.mx/politica/Sin-efectividad-estrategia-contra-carteles-de-AMLO-20220613-0009.html>
- Reátegui, F. (2011). *Justicia transicional. Manual para América Latina*. Brasilia: Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia de Brasil-PNUD <https://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2012/12/Manual-Justicia-Transicional-espa%C3%B1ol-versi%C3%B3n-final-al-21-05-12-5-1.pdf>
- Revueltas, R. (2022). De seguir así, no tendremos país. En *Milenio Diario*, 18 de junio de 2022. Ciudad de México: Grupo Milenio. <https://www.pressreader.com/mexico/milenio-jalisco/20220618/281736978120446>
- Serrano, F. (2006). *Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*. México: IJ-UNAM.
- TelesurTv (2016). La influencia de Fidel Castro en la paz de Colombia. En *TelesurTv.Net*, 10 de agosto de 2016. Caracas. Nueva Televisión del Sur. <https://www.telesurtv.net/news/La-influencia-de-Fidel-Castro-en-la-paz-de-Colombia-20160721-0014.html>
- TelesurTv (2016a). Los aportes de Hugo Chávez a la paz de Colombia. En *TelesurTv.Net*, 23 de junio de 2016. Caracas: Nueva Televisión del Sur <https://www.telesurtv.net/news/Hugo-Chavez-fue-pieza-fundamental-para-la-paz-de-Colombia-20160623-0049.html>
- Tenorio, F. (2005). *El sistema de justicia penal y nuevas formas de observar la cuestión criminal*. México: INACIPE.
- Vázquez, A. (2021). La reducción de la violencia en México no es cuestión de «abrazos no balazos». En *Cuestione*, 20 de diciembre de 2021. Ciudad de México: PapatMedia. <https://cuestione.com/nacional/mexico-violencia-reduccion-no-es-cuestion-de-abrazos-no-balazos/>



## SÍNTESIS CURRICULAR DE LAS Y LOS COLABORADORES

### **José Javier Niño Martínez**

Doctor en Ciencia Social con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Profesor de tiempo completo de la Universidad Autónoma del Estado de México. Perfil SEP-Prodep. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Líder del CA Instituciones y espacios de participación en México y América Latina. *Correo Electrónico:* jjninom@uaemex.mx

### **María José Morales Vargas**

Se desempeña como profesora de Tiempo Completo adscrita a la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Criminología y al Posgrado Interinstitucional en Derechos Humanos del Centro de Investigaciones Jurídico-Políticas de la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Sus líneas de investigación son: Resistencias, subjetivación política y procesos de politización aplicados al estudio de la migración, derechos humanos, género y disidencia sexual. Dentro de sus publicaciones más recientes destacan:

El libro titulado “La invención de una política en los bordes de la frontera”: Resistencias, líneas de fuga y procesos de subjetivación política de migrantes centroamericanos en tránsito por México, editado por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y el Instituto de Ciencias y Humanidades “Alfonso Vélez Pliego” que está en proceso de obtención del ISBN. Así como el capítulo de libro denominado mujeres trans en tránsito: experiencias migratorias de subjetivación política editado por CLACSO, en 2024. Actualmente es perfil PRO-DEP y Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e investigadores.

### **Omar Valencia Domínguez**

Doctor en Ciencias Sociales y Políticas, Maestro en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal y Licenciado en Ciencias Políticas y Adminis-

tración Pública. Pertenece al SNII Nivel I y es miembro de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM). Actualmente es profesor de Templo Completo, Nivel C, adscrito al Departamento de Procesos Sociales de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM Unidad Lerma.

### **María Gabriela Martínez Tiburcio**

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, Maestra en Administración y Políticas Públicas y Licenciada en Contaduría. Pertenece al SNII Nivel I, cuenta con Perfil Deseable PRODEP (2021-2024) y es integrante de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM). Desde 2012 es profesora investigadora del Departamento de Procesos Sociales, de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma.

### **Yeimy Katherine Palomino Parada**

Maestra en Estudios para la Paz y el Desarrollo por la Universidad Autónoma del Estado de México. Maestrante en Criminalidad e Intervención Social con Menores en la Universidad de Granada, España. Licenciada en Trabajo Social por el Colegio Mayor de Cundinamarca, Colombia. Reconocida por su labor en la intervención e investigación con organizaciones civiles. Actualmente, se desempeña como Gruppenhilfen en la organización social alemana *Diakoneo*.  
*Correo Electrónico:* yeimy.palomino@gmail.com

### **Ramiro Medrano González**

Doctor en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Actualmente Profesor investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Experto en temas de teoría política, política electoral, instituciones políticas y método de análisis de políticas públicas.

Sus líneas de investigación abordan temas como el desarrollo sostenible, formas de participación política, elecciones, reconocimiento de derechos en materia electoral y evaluación de mecanismos participativos en el diseño de agendas inclusivas. Desde 2016 es líder del Cuerpo Académico consolidado "Partidos políticos, procesos electorales y participación ciudadana".

### **Porfirio Mauricio Gutiérrez Cortés**

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuenta con Diplomado en Evaluación de Políticas Públicas y Evaluación Cualitativa de Políticas Públicas por el CIDE y el CLEAR. Es Profesor de Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEMEX.

Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT desde 2015. Forma parte del Cuerpo Académico Instituciones, gobierno y espacios de participación en México y América Latina Actualmente es el Coordinador del Centro de Investigación y Estudios avanzados en Ciencia Política y Administración Pública de la UAEMéx.

### **Martha Elisa Nateras González**

Doctora en Ciencias Sociales en el área de Relaciones de Poder y Cultura Política, por la UAM-Xochimilco. Profesora de tiempo completo de Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMEX) desde el año 2000. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I, desde enero de 2014. Forma parte del Cuerpo Académico Instituciones, gobierno y espacios de participación en México y América Latina.

Es líder del Grupo de Trabajo Contenidos Culturales de la Participación Ciudadana adscrito a la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE). Entre sus últimas publicaciones destacan los libros: Políticas de seguridad y entornos violentos en Colombia y México y Participación y ciudadanías en contextos locales.

### **Felipe González Ortiz**

Doctor en Antropología, Maestro en Ciencias Sociales y Licenciado en Antropología. Se ha desempeñado como Coordinador de maestría y de investigación en el Colegio Mexiquense, Rector de la Universidad Intercultural del Estado de México y Coordinador de Investigación en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Profesor investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEMex desde 2009 a la fecha. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 2002. Sus líneas de investigación versan sobre procesos culturales en contextos metropolitanos y educación superior intercultural.

### **Saúl Salvador Tinajero Chávez**

Egresado de la licenciatura de sociología en la Universidad de Guanajuato, de la División de Ciencias Sociales y Humanidades del Campus León. Ha colaborado como coautor en la siguiente investigación: Cervantes Abundiz, D. A., Gonzalo Celedonio, K., Tinajera Chávez, S., Gonzáles Graciano, L. G., & Rea Campos, D. C. R. (2019). Cambio social y vejez: Análisis exploratorio de las condiciones sociales de los adultos mayores en León en la segunda década del siglo XXI. *Revista Jóvenes en la ciencia*, 5(1).

### **Demetrio Arturo Feria Arroyo**

Profesor de Tiempo Completo de la Universidad de Guanajuato–Campus León, División de Ciencias Sociales y Humanidades. Doctor en Ciencia Social con especialidad en Sociología, El Colegio de México. Maestro en Estudios Regionales por el Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora. Actualmente es coordinador de la Maestría en Estudios para el Desarrollo en la Universidad de Guanajuato. Sus líneas de investigación están relacionadas con la Sociología de la religión, organizaciones religiosas e Iglesia católica.

### **Alejandro Macedo García**

Profesor-investigador de Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Miembro del Consejo Directivo del Sistema de Información Científica REDALYC. Doctor en Ciencias de la Comunicación y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid.



### **Arianna Becerril García**

Profesora de tiempo completo de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx). Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNI). Premio Talento EDOMÉX 2022 para Jóvenes Científicos e Investigadores por el Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología. Premio “Científica de Carrera Temprana para Sudamérica y el Caribe” por el International Science Council 2021.

Doctora y Maestra en Ciencias de la Computación por el Tecnológico de Monterrey. Ingeniera en Computación, por la UAEMéx. Co-fundadora del Sistema de Información Científica Redalyc.org y actual Directora Ejecutiva. Fundadora y presidenta de AmeliCA Conocimiento Abierto S.C. Co-fundadora de la Red Mexicana de Repositorios Institucionales (REMERI).

### **Eduardo Aguado López**

Profesor-Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEM. Fundador y ex director general de Redalyc 2003-2023. Doctor en Educación Superior por el Centro de Investigación y Docencia en Humanidades del Estado de Morelos.

Miembro del SNI-CONACYT. Premio Nacional del Libro Venezuela, en la categoría de Libro Científico-Técnico. Distinción en 2011 “Doctor Caracciolo Parra y Olmedo, Rector Heroico”, Universidad de los Andes, Venezuela por la Diseminación de la Ciencia Latinoamericana.

### **Eduardo Lozano Tovar**

Licenciado en Derecho, Maestro en Derecho Penal y Doctor en Derecho Penal por la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Cuenta con el grado de Experto Universitario en Victimología por la Universidad de Sevilla, España, y con Estudios Avanzados en Derecho Procesal Penal por la misma casa de estudios ibérica.

En el contexto de su quehacer académico, es perfil PRODEP. Ha impartido cátedra en distintas universidades, entre las que destacan la Universidad Autónoma de Tlaxcala, el Instituto Nacional de Ciencias Penales, en el cual instauró en 2003, el curso denominado *Lenguaje Jurídico Penal*, en la Facultad Libre de Derecho, misma que le otorgó el título de *Doctor Honoris Causa* en 2011.

Ha formado parte del claustro docente de la Facultad de Derecho y Posgrado de la Barra Nacional de Abogados, de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, así como de la Universidad de las Américas Puebla, donde fue galardonado en 2007 con el reconocimiento de la *International Legal Fraternity Phi Delta Phi*, con sede en Washington, D.C.

Dentro de su papel como investigador con la línea de Política Criminal y Derechos Humanos, pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) Nivel I, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y ha sido elegido como Evaluador Nacional e Internacional de Proyectos en ese sistema desde hace más de seis años. Desde hace diez años, es Presidente de la Sociedad Mexicana de Criminología (SOMECRIM), Capítulo Tlaxcala.



