

Políticas públicas, empleo y migración en perspectiva territorial

MARÍA AMPARO DEL CARMEN VENEGAS HERRERA
DAGOBERTO AMPARO TELLO
CRUCITA AURORA KEN RODRÍGUEZ
(Coordinadores del volumen)

*V*olumen III de la Colección “Recuperación transformadora de los territorios con equidad y sostenibilidad”, coordinada por José Gasca Zamora y Hazel E. Hoffmann Esteves

COLECCIÓN

RECUPERACIÓN TRANSFORMADORA DE LOS TERRITORIOS CON EQUIDAD Y SOSTENIBILIDAD

VOLUMEN III

POLÍTICAS PÚBLICAS, EMPLEO Y MIGRACIÓN EN PERSPECTIVA TERRITORIAL

Coordinación Institucional

Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A. C.

Universidad Autónoma de Chihuahua

Universidad Nacional Autónoma de México

Soporte Institucional

Coordinación de Humanidades, UNAM

Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

Regional Science Association International

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Enrique Luis Graue Wiechers
Rector

Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Guadalupe Valencia García
Coordinadora de Humanidades

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIHUAHUA

Luis Alberto Fierro Ramírez
Rector

Raúl Sánchez Trillo
Secretario General

Damián Aarón Porras Flores
Director de FACIATEC

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Armando Sánchez Vargas
Director

Isalia Nava Bolaños
Secretaria Académica

Patricia Llanas Oliva
Secretaria Técnica

Graciela Reynoso Rivas
Jefa del Departamento de Ediciones

ASOCIACIÓN MEXICANA DE CIENCIAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL A. C.

José Luis Ceceña Gámez In Memoriam
Presidente Honorario

José Gasca Zamora
Presidente

Serena Eréndira Serrano Oswald
Expresidenta

Rosa María Sánchez Nájera
Juana Isabel Vera López
Vicepresidentas

Francisco Alejandro Ramírez Gómez
Secretario

Alejandro Tlacaélel Ramírez De León
Tesorero

Crucita Aurora Ken Rodríguez
Vocal

Socorro Moyado Flores
Vocal

Artemio Ramírez López
Vocal

COLECCIÓN

RECUPERACIÓN TRANSFORMADORA DE LOS TERRITORIOS CON EQUIDAD Y SOSTENIBILIDAD

JOSÉ GASCA ZAMORA
HAZEL E. HOFFMANN ESTEVES
(Coordinadores de la colección)

VOLUMEN III

POLÍTICAS PÚBLICAS, EMPLEO Y MIGRACIÓN EN PERSPECTIVA TERRITORIAL

MARÍA AMPARO DEL CARMEN VENEGAS HERRERA
DAGOBERTO AMPARO TELLO
CRUCITA AURORA KEN RODRÍGUEZ
(Coordinadores del volumen)

Políticas públicas, empleo y migración en perspectiva territorial

Volumen III de la Colección: Recuperación transformadora de los territorios con equidad y sostenibilidad

Los trabajos seleccionados para este libro fueron arbitrados por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución editora.

Primera edición, 8 de noviembre de 2021

© Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, 04510,
Coyoacán, México, Ciudad de México
Instituto de Investigaciones Económicas,
UNAM Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, 04510,
Coyoacán México, Ciudad de México

ISBN UNAM Colección: 978-607-30-5331-0
ISBN UNAM Volumen: 978-607-30-5334-1

© Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A. C.

ISBN AMECIDER Colección: 978-607-86-3217-6
ISBN AMECIDER Volumen: 978-607-86-3220-6
Diseño de portada © Armultimedios

Compilación, corrección y formación editorial: Karina Santiago Castillo e Iván Sánchez Cervantes

Tamaño de la colección: 345 MB
Tamaño del Volumen III: 64 MB

Derechos reservados conforme a la ley.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Hecho en México / Made in México

ÍNDICE

Introducción 9

Primera parte. Democracia, políticas públicas y ordenamiento del territorio 11

1. Políticas públicas urbanas, metrópolis y conurbación

Problemáticas urbanas y su relación con compromisos políticos ante grupos de apoyo en las precampañas electorales, CDMX, México, 2018. Oscar Daniel Rivera González 13

Habitabilidad urbana: Procesos participativos en el espacio público de la colonia San Manuel, Puebla, México. Mariana Robles Rosado, Julia Mundo Hernández y Gloria Carola Santiago Azpiazu 33

Los factores político-institucionales en el desarrollo territorial de las Zonas Metropolitanas: El caso de la Zona Metropolitana de León, Guanajuato, México. Susana Suárez Paniagua y Verónica del Rocío Zúñiga Arrieta 51

Políticas públicas y conurbación en México: estudio en Jalisco y Michoacán de Ocampo. César Alejandro Barajas Valadez y Adriana Hernández García 71

2. Políticas públicas en la región Bajío y Centro Occidente de México

Nivel de tecnología en la Industria manufacturera Región Centro Occidente. Francisco Alejandro Ramírez Gómez 87

La Alianza Centro Bajío Occidente: un recuento de logros, retos y oportunidades. Ana Elsa Pérez Cruz 103

3. Democracia, políticas públicas y participación política y ciudadana

Participación electoral y desarrollo territorial. El caso de Oaxaca de Juárez, Salina Cruz y San Juan Bautista Tuxtepec. Christian Martínez Olivera y Crucita Aurora Ken Rodríguez 121

La participación infantil como un mecanismo de gestión y planificación del territorio. María Antonieta Carmona Torres y Porfirio Eduardo Lugo Laguna 139

Sendas seguras para la infancia: estrategias de recuperación del espacio público, seguridad y autonomía infantil. Caso de estudio colonia Francisco I. Madero Puebla, Pue. José Roberto Suriano Chacón y Porfirio Eduardo Lugo Laguna 155

Decisiones políticas y participación ciudadana. Karla Guadalupe Prieto Arzabala, Mariana Loya Cardona y Arwell Nathán Leyva Chávez 175

La complejidad regional de la participación política en México. Francisco Rubén Sandoval Vázquez, Adrián Ladislao Reyes Barragán y Donají De la Rosa Sánchez 189

4. Políticas públicas y participación ciudadana en las regiones

El concepto de Ciudad Inteligente y condiciones para su implementación: gobierno abierto, políticas públicas y gobernanza. Raúl Hernández Mar y Patricia Salas Becerril 207

Reflexión Teórica para el Desarrollo de Estrategias Participativas ante el COVID-19 en Parques Públicos. Caso de Estudio: Parque Juárez, Puebla. Yoelvi Jin Rojas Xochimitl y Norma Leticia Ramírez Rosete 237

La Participación de las Mujeres en el marco de las Políticas Públicas en el municipio de Santa Ana, Oaxaca. Erica Yesenia Reyes Silva y Armando Bautista Luis 255

La Participación Ciudadana en la Construcción de un Estado de Bienestar. Diagnóstico del Plan Municipal de Desarrollo de Berriozábal, Chiapas, 2019-2021. Hannia Marín Vázquez, Rocío Cruz Cuatecontzi y Dunia Margarita Gattorno Lorenzo 275

5. Políticas públicas en alimentación y salud pública

Entorno alimentario obesogénico en la región Altos de Chiapas, México. Grace Tamara Vergara Quijada 291

Urbanismo y salud pública como ámbito de acción territorial. Valeria Josefina Salazar Díaz y Abiel Treviño Aldape 309

Política sanitaria basada en evidencia. Capítulo Guanajuato Sur. José Enrique Luna Correa, Lucerito Ludmila Flores Salgado y María Inés Ramírez Chávez 325

Propuesta de una política para adultos mayores con enfoque participativo. Caso Soacha, Colombia. Víctor Julio Ayala Martínez, Eva Perón Delgado y Mercedes Pérez Rangel 345

6. Gobernanza territorial, mercadotecnia política y financiamiento público

Gobernanza Territorial y el Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México. Melesio Rivero Hernández, María de los Ángeles Velázquez Martínez y Enrique Moreno Sánchez 367

Buen gobierno del agua y de otros recursos naturales en el territorio del Distrito de Riego 004 Don Martín, de Coahuila y NL: Poder, Regantes y Caciques. Luis Aguirre Villaseñor 385

Aprendizajes para la mercadotecnia política desde la econometría espacial: El discurso anticorrupción en 2018. Jorge Pablo Rivas Díaz y Raúl Alberto Méndez Nájera 403

El Financiamiento Público a los Partidos Políticos en Tabasco (1997-2019). Jenner Torrez Vázquez, Beatriz Pérez Sánchez y Rodolfo Campos Montejo 419

7. Agenda pública y derechos humanos en la planeación gubernamental

La agenda como elemento para sustentar el diseño del plan municipal de desarrollo. Julio Guillén Velázquez, Irene Barboza Carrasco y Sonia Ifigenia Villalobos López 433

Análisis de la Metodología de los Planes de Desarrollo Municipal de Acapulco y sus repercusiones administrativas, financieras en el período 1999-2021. David Antonio Reyes Peña, Diego Guzmán Balderas y Marisol Guerrero Millán 449

Derechos humanos en la planeación gubernamental: Quintana Roo 2005-2022. Claudette González Arellano, Miguel Ángel Barrera Rojas y Óscar Iván Reyes Maya 469

Los proyectos de infraestructura del Estado Mexicano, con bienestar social. El caso del Tren Maya. Carlos Bustamante Lemus 497

8. Planeación territorial, desarrollo regional y políticas alimentarias

Planeación territorial en la región Sureste de México en el marco del Tren Maya. Alternativas de desarrollo y sustentabilidad. Javier Pérez Corona 511

El desarrollo regional en el marco de los megaproyectos en el sureste de México. Lázaro Ávila Cabrera y Manuel Cedeño Del Olmo 525

La política de producción de leche en los Estados Unidos y su comercio de lácteos con México. Ramón Robledo Padilla 537

El sistema moderno de abasto alimentario: actores, escalas y gobernanza territorial. Rafael Antonio Olmos Bolaños 557

Segunda parte. Población, migración y mercados de trabajo 581

Las pérdidas de empleo formal en Jalisco durante el periodo de mitigación económica AntiCOVID-19. José María Parra Ruiz y Emilia Gámez Frias 583

Determinantes de la inserción laboral de los jóvenes. México 2019. Karina Jazmín García Bermúdez, Reyna Elizabeth Rodríguez Pérez y Erika Susana Sánchez Mena 601

Migración masiva de escolares: análisis de los contextos geopolíticos y sociales de procedencia. Elsa del Rosario Pech Ceballos 617

Análisis de prácticas de Economía Social y Solidaria en comunidades indígenas migrantes en el mercado de San Roque Quito – Ecuador. Marco Antonio Medina Ortega y Jenny Myreya Morillo Palacio 639

Prácticas de interconexión y vínculos económicos de comerciantes centroamericanos en la frontera sur de México. Ricardo Monroy Sánchez y Norma Baca Tavira 659

Contexto reciente de la movilidad humana en México: un análisis general de las estadísticas de la Unidad de Política Migratoria, 2020 y 2021. César Guillermo García González, Griselda Vázquez Quintero y Hazel E. Hoffmann Esteves 683

Introducción

La emergencia sanitaria registrada durante 2020 y 2021, provocada por la propagación global del virus denominado SARS-COv-2, es un evento sin precedentes con repercusiones en distintas las esferas de la vida social. Un recuento inicial de los principales indicadores ofrece una mirada de la magnitud que ha alcanzado la pandemia de la COVID-19. Hasta principios de octubre de 2021 se registraron 219 millones contagios y cuatro millones y medio de decesos en todo el mundo. América Latina y el Caribe concentran una quinta parte de los contagios y casi una tercera parte de los fallecimientos. A principios del otoño de 2021, México se ubicó en el lugar 15 por casos de contagio y en el cuarto lugar por el número de decesos. Como ocurre en la mayoría de los países, las expresiones espaciales de la pandemia suelen tener un comportamiento diferenciado. En el caso de México, aunque todas las entidades y la mayoría de los municipios han sido afectados en distintas magnitudes, la mayor intensidad y persistencia de la enfermedad se ha registrado en las grandes concentraciones de población asentadas en zonas metropolitanas.

Durante el inicio expansivo de la pandemia en México, ocurrida en el primer semestre de 2020, se tomaron decisiones institucionales que llevaron al confinamiento, el distanciamiento físico y el paro de sectores considerados no esenciales. El control de actividades sociales y productivas alteraron la vida cotidiana de millones de personas. La emergencia sanitaria ha generado situaciones contrapuestas. Por una parte, se han adoptado modelos de teletrabajo y de enseñanza-aprendizaje a distancia, así como prácticas de consumo basadas en transacciones digitales y distribución de productos a domicilio. Por otro lado, buena parte de la población ha lidiado con problemas de trastornos psicológicos y estrés laboral; en otros casos se ha presentado un aumento de la violencia intrafamiliar y en numerosos hogares niños y jóvenes han decidido por el abandono escolar, debido a dificultadas para adaptarse a las nuevas modalidades de impartición de clases y/o limitaciones para acceder a internet y dispositivos digitales.

Uno de los efectos inducidos por la pandemia ha sido la crisis económica. Durante los primeros meses de la emergencia sanitaria numerosas empresas interrumpieron operaciones de manera definitiva o temporal. Bajo el contexto de una pandemia que se ha extendido hasta el 2021, algunos sectores y actividades se han reactivado de manera parcial y otros siguen a la espera de regularizar operaciones. En México se reconoce una caída del 8.3% del Producto Interno Bruto para el 2020 y una pérdida de al menos un millón de empleos, solo entre abril y agosto de ese año. La crisis económica ha mostrado un comportamiento diferencial que ha afectado principalmente a segmentos sociales vulnerables, así como empresas y regiones más sensibles a las restricciones institucionales.

El anhelado regreso hacia lo que se denominó “nueva normalidad”, ha sido un asunto de control sanitario, inoculación de la población y monitoreo bajo el sistema vigilancia de semáforos estatales epidemiológicos, si bien ello ha favorecido reaperturas progresivas de las actividades sociales y económicas, refleja limitaciones en cuanto a capacidad de respuesta frente a un fenómeno de características sistémicas. La dimensión y los efectos de la pandemia pusieron de relieve diferentes formas de riesgo y vulnerabilidad que resultan de los complejos entramados sociales, biológicas y ambientales, lo que plantea la necesidad de

movilizar distintos saberes y quehaceres desde los espacios que habitamos y más allá de los esfuerzos institucionales.

Partiendo de lo anterior y en aras conjugar reflexiones que contribuyan a superar el crítico escenario que desencadenó la pandemia de la COVID-19, se promovió un espacio para la reflexión académica, teniendo como horizonte de sentido la **"Recuperación transformadora de los territorios con equidad y sostenibilidad"**. La idea de "recuperación transformadora" invitó a reflexionar sobre nuevas miradas que contribuyeran a la superación de la fase crítica desde la reconstitución de territorialidades. La perspectiva de **equidad** implica, tanto acciones relacionadas a la reducción y erradicación de múltiples formas de desigualdad, violencia e injusticia, como aquellas orientadas a mejorar las condiciones de inclusión social y cohesión territorial. La **sostenibilidad** es un principio que implica la noción de preservación, reproducción y continuidad de la vida en su sentido más amplio.

Bajo estos ejes articuladores, se integraron reflexiones de especialistas desde distintas miradas disciplinarias y temáticas. Las aportaciones a la obra editorial se compendiaron en una colección de cinco volúmenes. Este tercer volumen integra aportaciones relacionadas a dos temas que se agrupan en su sección correspondiente: a) Democracia, políticas públicas y ordenamiento del territorio; y b) Población, migración y mercados de trabajo.

En la primera parte se remite a cuestiones fundamentales que requieren de reflexiones y estudio de situaciones que tienen que ver directamente con la democracia, un aspecto central para la definición de políticas públicas territorialmente sustentables y con equidad. Así, se entiende que es necesario abordar analíticamente las posibilidades de desarrollo regional sostenible, congruente con los valores democráticos, en donde la participación activa de la sociedad es impostergable, con el fin de propiciar una recuperación ambientalmente sustentable y con equidad, basada en la combinación virtuosa de políticas públicas. Distintas facetas de políticas públicas son abordadas en los capítulos y van desde lo urbano-metropolitano, las intervenciones relacionadas a la alimentación y salud pública, los grandes proyectos de infraestructura vial, así como aspectos relacionadas a la gobernanza territorial y los derechos humanos.

La segunda sección viene marcando una pauta un portante dentro de los estudios de los mercados laborales y los procesos migratorio. En este apartado se agruparon trabajos que discuten aspectos relacionados a la pérdida de puestos laborales durante la pandemia de la COVID-19, se ponen sobre relieve el impuso que están tiendo las prácticas de economía social y solidaria, y también se analizan los procesos migratorios de escolares y de movilidad humana en contextos territoriales específicos.

PRIMERA PARTE

DEMOCRACIA, POLÍTICAS PÚBLICAS Y ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO

Problemáticas urbanas y su relación con compromisos políticos ante grupos de apoyo en las precampañas electorales, CDMX, México, 2018

Oscar Daniel Rivera González[1]

Resumen

El presente artículo de investigación pretende evidenciar la carencias teóricas y prácticas de los representantes o tomadores de decisiones y cómo influyen en afectaciones dentro de la temática urbana en las Alcaldías de la Ciudad de México (CDMX) en la República Mexicana, debido a la ausencia de preparación profesional por parte de las autoridades en las diferentes Direcciones, Subdirecciones y Jefaturas de Departamento, dentro de las cuales se deberían resolver problemáticas urbanas que se dan a diario en la CDMX, sin embargo debido a los compromisos políticos que hacen los posibles ganadores en este caso los electos Alcaldes, se ven obligados estos últimos a otorgar puestos bajo una contratación de estructura o por honorarios dentro de las Alcaldías en áreas de índole urbana a personas que apoyaron de manera física o a distancia en las precampañas o también llamadas campañas antes de la contienda electoral, precisando que este momento de contienda en cada una de las Alcaldías acontece cada tres o seis años, lo cual es totalmente perjudicial no solo en el ámbito urbano, también en cualquier otra temática que deba resolver la Alcaldía a futuro, ya que dichos puestos directivos, de subdirección o jefaturas de unidad departamental son ocupados por personas que solo obtuvieron dicho trabajo en la Alcaldía por el apoyo momentáneo y no por la capacidad o experiencia profesional urbana.

Conceptos clave: Urbanismo, compromiso y afectaciones.

Introducción

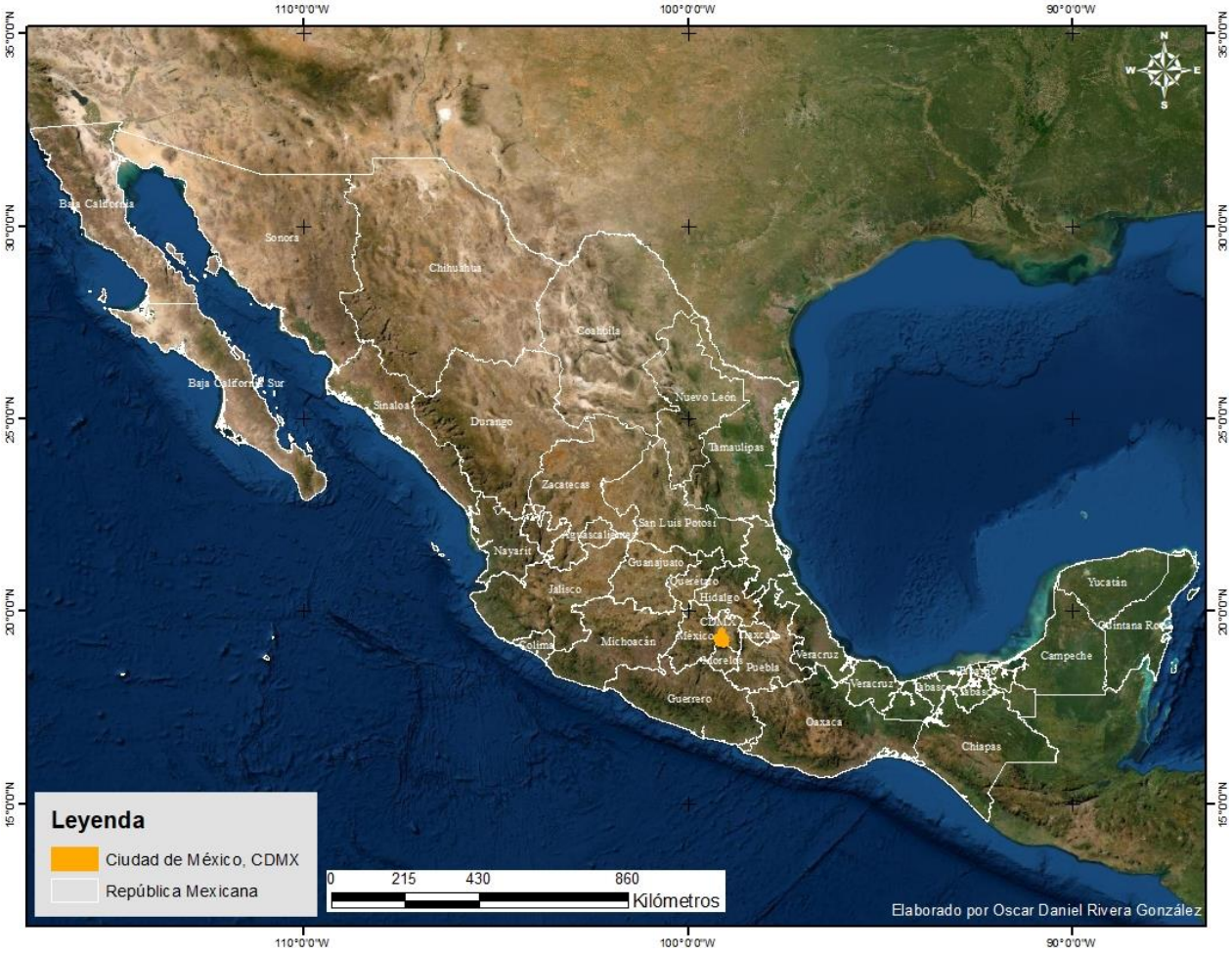
En México cualquier tipo de contienda electoral sea a nivel Federal, Estatal, Delegacional ahora llamadas Alcaldías en la CDMX (mapa 1) define las decisiones en los siguientes tres o seis años de los futuros representantes en la política mexicana, los cuales están obligados a cumplir compromisos políticos con la población que ayuda o apoya en cuanto a popularizar el voto, en su mayoría con mentiras, compra de votos, entre otras estrategias, convenciendo a la población en general dentro de la Alcaldía por parte del partido político que desea gobernar, mismo que será el ganador debido a su popularidad y hasta en cierto punto por las promesas manifestadas en la precampaña.

La CDMX es representada actualmente por los partidos políticos Morena, Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Movimiento Ciudadano y Partido Encuentro Social (PES), inclusive existiendo alianzas entre los antes mencionados, lo cual hasta cierto punto es una falacia, ya que son partidos políticos que en años anteriores se culpaban y peleaban entre ellos manifestando temas de corrupción y compra de votos. [2]

[1] Grado Académico: Maestro en Urbanismo y Candidato a Doctor en Urbanismo, Posgrado en Urbanismo Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), oscardanieldanyboy@hotmail.com

[2] Noticia. https://www.milenio.com/elecciones-mexico-2018/tercer-round-la-pelea-entre-los-presidenciables-en-el-debate

Mapa 1. División Estatal de los Estados Unidos Mexicanos.



Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). División política 2018.

Con base en lo anterior, y reafirmando dicha información constatamos que "los candidatos contribuyen al conocimiento político en sus posts y se involucran con sus seguidores estableciendo una interacción de calidad" (Muñiz et al., 2016, p. 145).

Los futuros alcaldes de la CDMX utilizan a la población para un solo fin, la obtención del voto a cualquier costo y de la manera que sea, ya que, al ser ganadores con base en lo acontecido en elecciones pasadas, muestran poco o nulo interés en resolver las problemáticas existentes en la alcaldía a gobernar, puntualizando que el equipo de campaña que laborará con el futuro alcalde difícilmente tendrá la preparación para atender eficazmente problemas urbanos y demás cuestiones que la población requiera.

El trabajo otorgado por los grupos de apoyo durante la campaña al futuro alcalde se ve remunerado con el otorgamiento de plazas eventuales y trabajo dentro de la Alcaldía durante la gestión del partido vencedor, enfocándonos solo en el ámbito urbano, incrementa las problemáticas ya existentes, puntualizando que en su gran mayoría las personas que apoyan en las campañas electorales son población sin un trabajo estable y con poco

conocimiento de temáticas urbanas, inclusive realizando actividades ajenas a las profesionales las cuales desempeñarán al momento del cargo.

Marco teórico

La explicación de la problemática que estriba en el presente artículo deber ser comprendida desde el estado del arte y las explicaciones de diferentes autores, es por ello la importancia de las citas textuales que se muestran a continuación, mismas que son integradas y analizadas para solucionar las problemáticas urbanas y su relación con compromisos políticos ante grupos de apoyo en las precampañas electorales en la CDMX.

"El impacto que la ciencia y la tecnología tienen hoy sobre los seres humanos y sobre el futuro de nuestras sociedades no deja lugar a dudas acerca de su carácter intrínsecamente político" (Bilmes, et al., 2017: p.1).

Los profesionistas y personas preparadas en cuestiones urbanas y de estructura urbana geográfica deberán tener experiencia en aspectos de ciencia y tecnología en cuanto a la informática, herramientas que actualmente son utilizadas para otorgar posibles soluciones a problemáticas que acontecen a diario en cualquier alcaldía en la CDMX, teóricamente deberían ser personas capacitadas las que ocupen puestos de trabajo dentro de la alcaldía y no personas que solo apoyan por momentos de campañas y que ocupan puestos de bastante importancia y relevancia en el cuestiones urbanas, el resultado actual es solo ocupación del cargo sin ejercer un oficio ético y real a favor de la población, comprendiendo escasamente la temática urbana.

"Una característica de las campañas electorales modernas es la utilización de la llamada guerra sucia o campañas negativas que consisten, básicamente, en atacar abiertamente al contrincante, haciendo notar sus puntos débiles: desde la falta de capacidad y liderazgo, hasta los actos de ineficiencia, de abuso o de corrupción" (Salazar, 2007: p.42).

Lo mencionado anteriormente es un punto clave para la obtención del triunfo dentro de la competencia y gobernar alguna alcaldía, se menciona como el trabajo inadecuadamente planteado o también conocido coloquialmente como "sucio" o "impuro", el cual realiza el equipo de campaña del futuro alcalde, siendo el objetivo culpar o desprestigiar al partido político a vencer, este trabajo de descalificación lo hace directamente en campo el equipo de campaña con el pegado de mantas, repartición de folletos perjudicando y exponiendo puntos débiles del partido político contrincante, aunado a la insistencia y convencimiento a la población en general de dicha alcaldía para establecer reuniones otorgando apoyos económicos o en especie, reuniendo en estos eventos a cientos de personas conocidos comúnmente por la población como "mítines" mismos que servirán para impactar de diversas maneras al partido político a vencer (imagen 1).

"…la mayoría de las investigaciones confirman la premisa básica de que la participación política y electoral se asocia con el grado de integración en la sociedad: cuánto más fuerte es, más probabilidades de participar en asuntos públicos, políticos, y asistencia a votar" (Romero, 2014, p. 105).

Imagen 1. Reuniones en tiempos de campañas conocidos como “mítines”.



Fuente: En línea https://www.forbes.com.mx/376643-2/ [fecha de acceso 12 de enero del 2020].

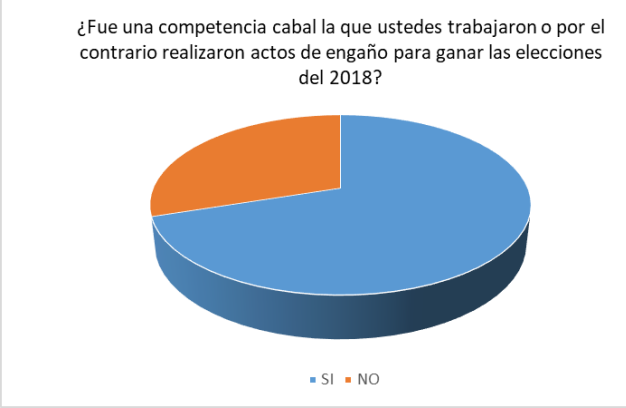
Por lo anterior el futuro Alcalde deberá conformar su equipo de trabajo robusto con personas que habitan dentro de la alcaldía para que la facilidad de acercamiento con los vecinos y con las personas oriundas sea más sencillo, pese a que su nivel de estudio y preparación profesional no sea suficiente o ideal para ocupar puestos con responsabilidad y conocimiento en el ámbito urbano, inclusive según entrevistas con personas que actualmente trabajan en alguna de las direcciones en las diferentes Alcaldías referidas al tema urbano (graficas 1-3), mencionaron que durante las campañas pasadas acontecidas el 1 de marzo del 2018 existieron personas que alteraron e intimidaron a ellos provenientes del equipo de trabajo del partido político contrincante, puntualizando que en su mayoría eran personas provocadoras, bulliciosas, ruidosas y agresivas, mismas que realizaban trabajo político inadecuado como lo era el desprestigio a los diversos adversarios. Dichas alcaldías son Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Magdalena Contreras, Coyoacán e Iztapalapa.

Gráfica 1: Entrevistas a trabajadores en las Alcaldías de la CDMX.



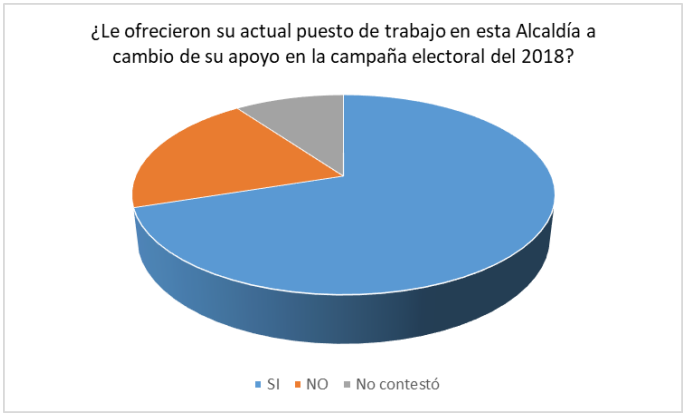
Fuente: cálculos propios con base en entrevistas.

Gráfica 2: Entrevistas a trabajadores en las Alcaldías de la CDMX.



Fuente: cálculos propios con base en entrevistas.

Gráfica 3: Entrevistas a trabajadores en las Alcaldías de la CDMX.



Fuente: cálculos propios con base en entrevistas.

"El acto de votar sintetiza y refleja las lealtades político-electorales, los sueños y esperanzas de la gente, así como los temores y, de cierta manera también, los rencores sociales, sus filias y sus fobias. En el acto de votar, el elector no sólo se enfrenta y se reencuentra con la urna, sino también con sus problemas, sus necesidades, sus emociones, sus deseos, sus pasiones, sus expectativas y sus sentimientos" (Valdez, 2011, p. 6).

Complementando la cita anterior es donde los ciudadanos que apoyan al partido político al que le trabajan, realizan trabajo deshonesto al engañar a la población con diversas estrategias para obtener el voto a costa de la necesidad de las personas habitantes en la alcaldía, otorgándoles dinero o despensas, inclusive con promesas de posible trabajo a futuro una vez acontecida y ganada la competencia por la alcaldía.

"Hoy día, las campañas electorales son verdaderas disputas entre grupos, candidatos, partidos y proyectos políticos alternativos por ocupar los espacios de representación pública. De ritos protocolarios, se han transformado en mecanismos legítimos para ocupar posiciones de poder" (Valdez, 2010, p.158).

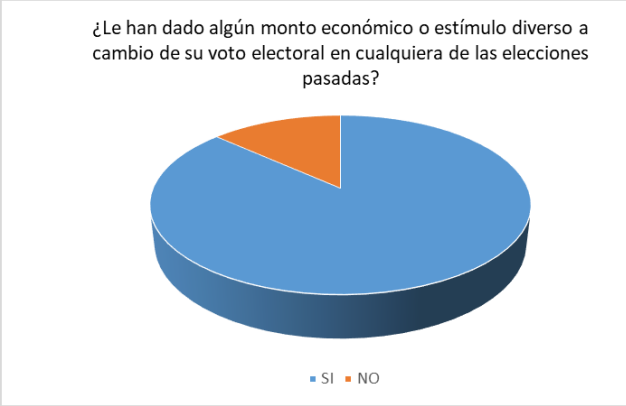
La posesión en el poder es tan ambiciosa en la CDMX y en general en la República Mexicana que la mayoría de las ocasiones se convierte en un problema latente una vez obtenido el cargo con base en la disputa de las elecciones, sin importar las necesidades urbanas que tenga la población durante la gestión del partido político ganador, es importante precisar que los contendientes y futuros alcaldes no conforman su equipo de trabajo adecuado en cuanto al ámbito urbano, ya que se enfocan mayormente por ser los representantes con base en su popularidad y posiblemente ser contendientes a otro puesto político a futuro en vez de trabajar para a población, es por ello que el trabajo orientado a problemáticas urbanas es poco visible y eficaz, algo que sin duda debe ser atendido de manera urgente.

"Las campañas electorales son fenómenos complejos y multidimensionales que comprenden un conjunto de "esfuerzos organizados de operaciones de comunicación para

conseguir un objetivo político, a través de las cuales se busca influir, persuadir y movilizar al electorado" (Chaffee, 1981, p. 182).

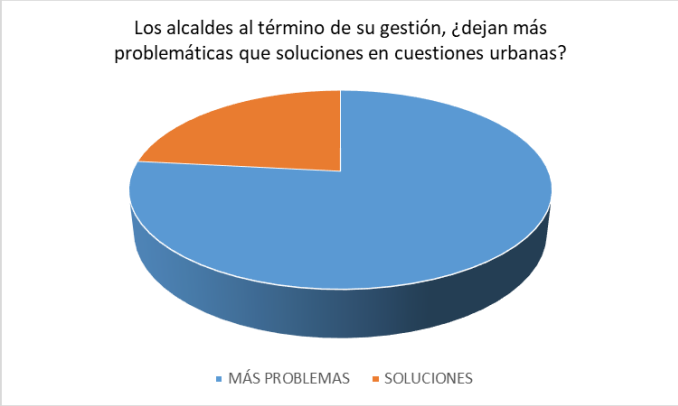
La política y el urbanismo relacionados de manera inadecuada con compromisos políticos dan como resultado el nulo entendimiento de temas urbanos, el objetivo electoral por parte del equipo de campaña es persuadir al electorado no visualizando las problemáticas que se tendrán que solucionar a futuro, la gran mayoría de los representantes de las alcaldías en la CDMX según entrevistas con los habitantes votantes en las elecciones del 2018 dejan más problemáticas que soluciones al término de su gestión (grafica 4 y 5), inclusive muchos votantes al observar los resultados antes mencionados utilizan su voto para venderlo al mejor postor, por lo cual son muy vulnerables a ser corrompidos en cuanto a la corrupción y compra de votos masiva, es hasta cierto punto entendible que la población ve conceda su voto ya que las problemáticas urbanas no serán resueltas y será lo mismo votar por cualquier contendiente independientemente del partido político.

Gráfica 4: Entrevistas a ciudadanos votantes en elecciones del 2018.



Fuente: cálculos propios con base en entrevistas.

Gráfica 5: Entrevistas a ciudadanos votantes en elecciones del 2018.



Fuente: cálculos propios con base en entrevistas.

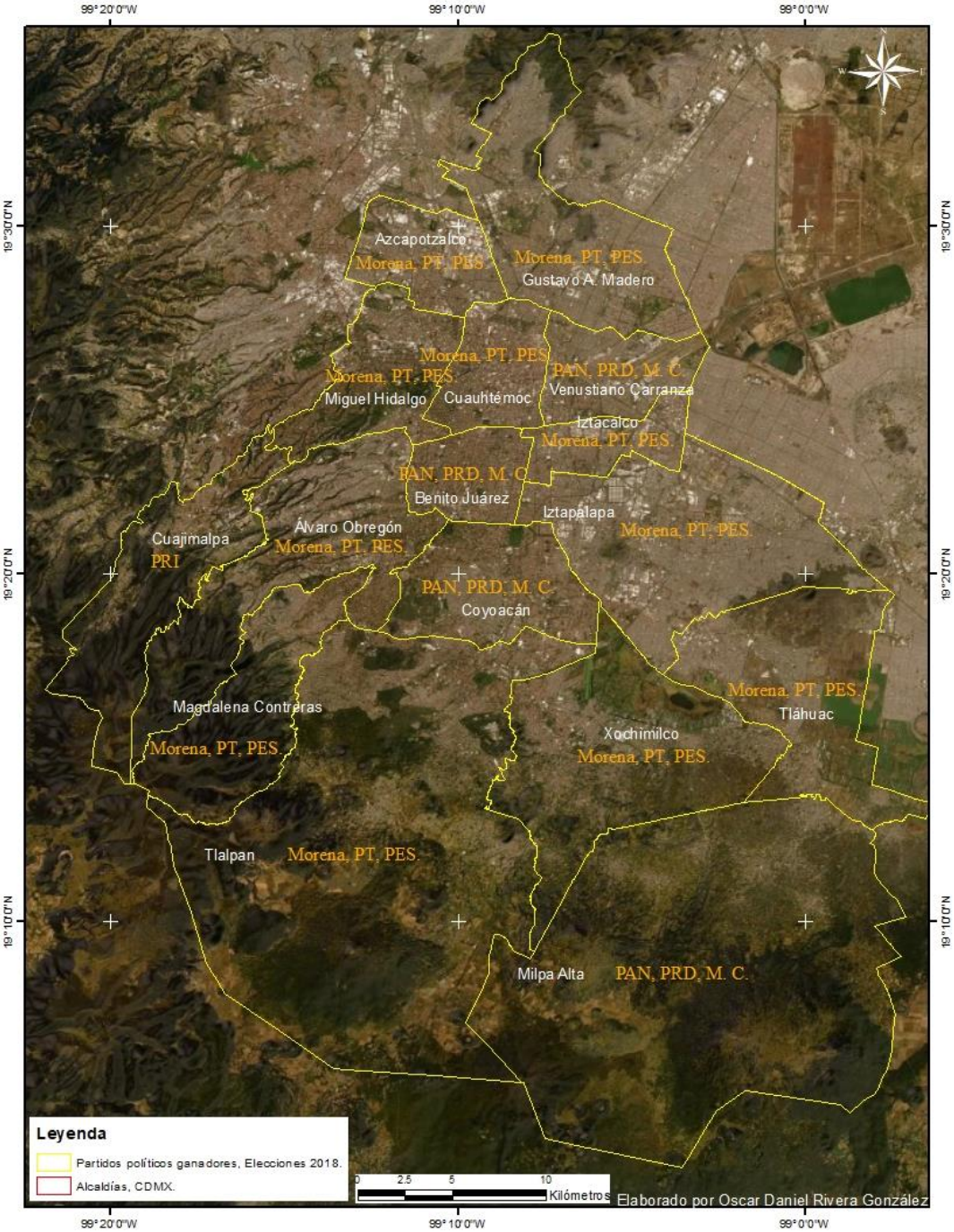
Es adecuado que existan compromisos políticos con las personas que apoyan de cualquier manera en las campañas electorales, sin embargo, deberían también incluir a todos los habitantes de la demarcación a la que se representará, no solo con los ciudadanos a los que les otorgará un trabajo eventual de honorarios de tres o seis años el cual debe ser acorde con sus aptitudes profesionales o según la experiencia que tengan.

La CDMX y el peligro de la disputa de las elecciones

Las elecciones analizadas de manera reciente en la CDMX fueron las acontecidas el 1 de julio del año 2018, los resultados fueron ciertamente favorecedores en gran proporción a un solo partido político (mapa 2 e imagen 2), cada una de las alcaldías fueron disputadas entre los contendientes con su respectivo partido político o grupos de partidos políticos donde existió coalición, la realización del presente artículo de investigación es efectuado a lo largo del año 2020 e inicios del 2021, donde el resultado hasta el momento según entrevistas con ciudadanos mismos que no concedieron otorgar ninguno sus datos personales (gráfica 6 y 7) manifestaron de manera general el poco avance en el sentido urbano y de las problemáticas

con las cuales ellos tienen que vivir a diario las cuales hasta el momento no son resueltas, reafirmando que existe solo el interés por tres años de gubernatura por parte del partido político y los alcaldes, mostrando y ejecutando la mínima utilidad dirigida a los problemas de la ciudadanía en cuanto a seguridad, salud, educación y el tema central del artículo el cual estriba en cuanto a las problemáticas urbanas.

Mapa 2. Resultados de partidos políticos ganadores en las elecciones del 1 de julio 2018 en la CDMX.



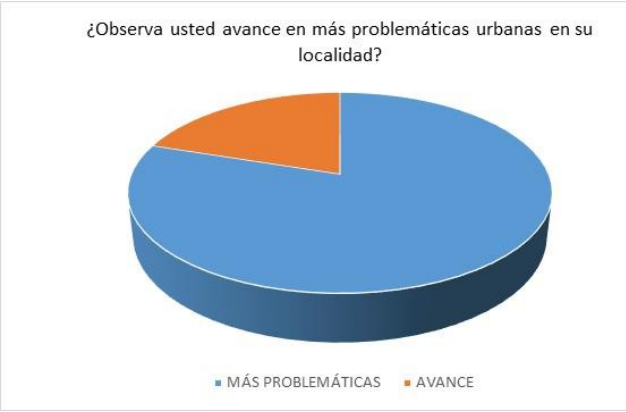
Fuente: Elaboración propia con base en datos de búsqueda hemerográfica.

Imagen 2. Resultados de alcaldes ganadores en la CDMX.



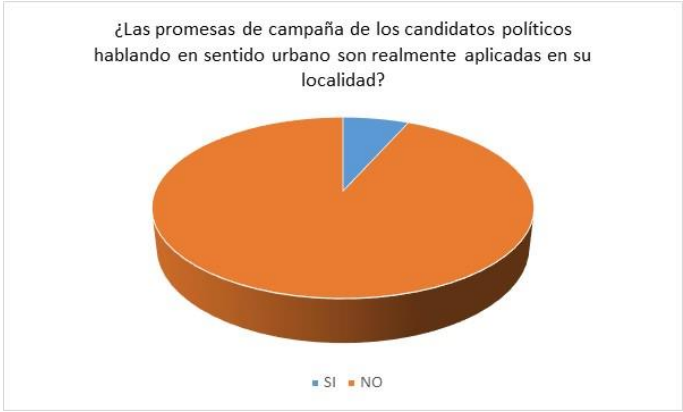
Fuente: En línea https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-metropolitano/alcald%C3%AD-en-cdmx-una-nueva-era-para-la-capital/single/ [fecha de acceso 20 de enero del 2021].

Gráfica 6: Entrevistas a ciudadanos habitantes de diversas Alcaldías de la CDMX.



Fuente: cálculos propios con base en entrevistas.

Gráfica 7: Entrevistas a ciudadanos habitantes de diversas Alcaldías de la CDMX.



Fuente: cálculos propios con base en entrevistas.

Algunos ejemplos reales de la problemática urbana que se vive en la CDMX son el tránsito peatonal urbano colapsado, vía publica tomada por diversas personas que cobran por el estacionamiento de automóviles, calles y banquetas no aptas para el tránsito peatonal,

ausencia de infraestructura urbana y equipamiento en zonas de cruce a peatones, mercados ambulantes y apropiación del espacio público de manera irregular, entre otras, problemáticas alimentadas por ciertos sistemas políticos y administrativos de poder, observándose la complejidad urbana en una ciudad tan inmensa en cuanto al número de habitantes, es por lo anterior que se deberá reflexionar que debido a la poca o nula preparación por parte de los encargados que deberían resolver dichas problemáticas, los cuales carecen de la comprensión del significado del urbanismo en México y de las problemática que estriban del mismo.

"La urbanización también provoca ciertos sistemas políticos y administrativos, disposiciones sociales, formas jurídicas, jerárquicas de poder, etc". (Harvey, 2003, p. 371).

Lo anterior es perjudicial al ocupar puestos políticos profesionales en el tema de estructura urbana de las distintas Direcciones Federales, Estatales o Municipales, ya que las personas que apoyan a los candidatos en su gran mayoría carece de estudios profesionales dirigidos al área en la cual son contratados, con base en el tiempo de campañas en el que dichas personas apoyaron por no tener un trabajo estable, por consiguiente carecían en aquel momento de teoría y práctica del trabajo que realizarán, lo cual, se verá reflejado en los próximos tres años debido a dicha incapacidad, precisando que muchas de las personas contratadas son líderes de comités vecinales afiliados a algún partido político, vecinos adheridos a la campaña por algún conocido dentro del partido político, población en general sin empleo estable, entre otros.

El trabajo que en su mayoría realizan durante las campañas los futuros representantes en las Alcaldías y por consiguiente en las diversas Direcciones, Subdirecciones, Jefaturas de Unidad Departamental entre otras, son el colgado de mantas en apoyo al partido político a competir, repartición de despensas, organización de eventos masivos en apoyo al candidato propuesto por el partido político, repartición y difusión de propaganda, observándose que el trabajo anterior tiene poco o nada de relación con las decisiones urbanas y trabajo al que se dedicarán a futuro.

El tema de la planeación urbana "…urbanizar el espacio urbano significa ordenarlo de una manera considerada pertinente, someterlo a una determinada jerarquía, diseñarlo para que cumpliera ciertas funciones, normativizarlo y legalmente, garantizar su transparencia tanto funcional como perceptiva" …, (Jacobs, 2011 p. 20).

Lo anterior es completamente nulo en la CDMX, varias de las decisiones que imperan en México son políticas, de compadrazgo, nepotismo y no profesionales, en el caso del urbanismo existe la ausencia de urbanistas, geógrafos y planeadores territoriales, en cargos de Direcciones Generales, Subdirecciones y Jefaturas de Unidad Departamental, profesionistas que entienden diversas problemáticas urbanas y sus posibles soluciones, algo que deberá ser resuelto de manera inmediata, de lo contrario la CDMX sufrirá un colapso urbano, el cual se incrementa día con día debido al interés personal por parte de los diversos agentes que constituyen a los partidos políticos.

Un punto medular en el tema de la presente investigación en cuanto a la planeación urbana para construir un espacio en el cual pueda habitar cierto tipo de población, es enfocar suficiente atención en la estructuración y reconfiguración territorial desde la planeación,

urbanización, geografía y plasmarlo con legalización transparente para que funcione de manera adecuada según conocimientos y trabajo de personal capacitado en temas urbanos.

La temporalidad en México de la contienda de las elecciones electorales que alberga a los posibles candidatos a ocupar puestos políticos a nivel Federal en cuanto al poder ejecutivo para la elección del presidente acontece cada seis años, de la misma manera la elección de los representantes para cargos en el poder legislativo son los que ocupan puestos de diputados y cenadores con la misma temporalidad.

Existen de igual manera elecciones en las Alcaldías anteriormente llamadas Delegaciones, mismos que tienen una durabilidad en el cargo de 3 años, la cual debe ser renovada con elecciones, precisando que el presente artículo se centra en dichas competencias.

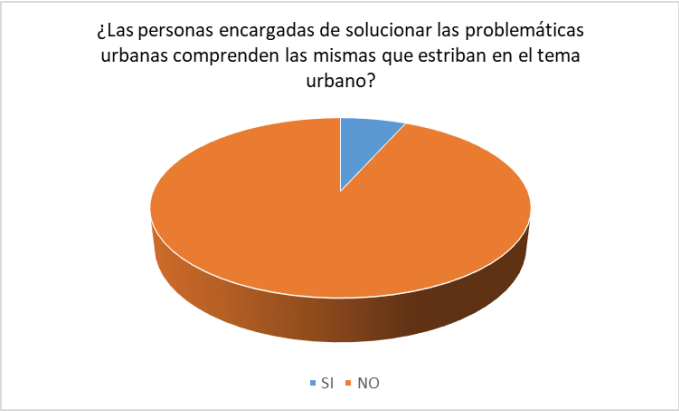
Hasta el momento lo anteriormente mencionado es muy vulnerable y volátil ya que el ganador de cualquier contienda o elección tendrá ventaja a comparación de los adversarios según su equipo de trabajo y por consiguiente de campaña en cuanto al convencimiento para la obtención del voto, equipo de trabajo que tendrá que apoyar al alcalde vencedor a lo largo de su gestión, precisando que el presente artículo elige y analiza como ejemplo algunas alcaldías de la CDMX para una mejor explicación y entendimiento.

Cuando se presenta el ganador de la candidatura a nivel Alcaldía después del conteo elaborado por el Instituto Nacional Electoral (INE) antes conocido como Instituto Federal Electoral (IFE) así como su ratificación, el alcalde electo comenzará a trabajar en beneficio de la sociedad a la que representará misma que lo eligió, sin embargo es aquí cuando la problemática urbana surge y crece con el paso del tiempo ya que los puestos que se ocuparán en las distintas direcciones como Secretarios particulares, Direcciones Generales, Subdirecciones, Jefes de Unidad Departamental, Lideres Coordinadores de Proyectos, Concejales, serán ocupados por las personas que conformaron el equipo de campaña, los cuales al ser vencedores gestionarán y trabajarán durante tres años consecutivos, observando que este tipo de servidores públicos en general muestran solo beneficio personal, inclusive muchas de estas personas a las cuáles se les otorgará un empleo apoyan a un partido político distinto cada tres años, mostrando ética nula y compromiso incierto, lo cual dará como resultado bajo desempeño y escasa comprensión a futuro ante las problemáticas urbanas.

Algo preocupante en el caso de las elecciones de Alcaldes y sus equipos de trabajo a lo largo de cualquier alcaldía de la CDMX, es el poco o nulo conocimiento del tema en el área que desempeñarán las personas que se encuentra dentro de estos compromisos políticos con base en la campaña en la cual trabajaron y apoyaron, información que puede constatarse en la página electrónica de cada una de las Alcaldías, mismas que al examinarse se podrá constatar el bajo e inadecuado perfil académico, por consiguiente esto derivará en diversas problemáticas urbanas las cuales no son comprendidas por dichas personas.

Según entrevistas con habitantes de las Alcaldías (gráfica 8), no están de acuerdo que en algunas Direcciones Generales o Jefaturas de Unidad Departamental desempeñen puestos de trabajo personas que solo tienen estudios concluidos de secundaria o preparatoria, puntualizando que deberían existir profesionistas capacitados y actualizados para la toma de decisiones en cuanto a gestión pública urbana.

Gráfica 8: Entrevistas a ciudadanos habitantes de diversas Alcaldías de la CDMX.



Fuente: cálculos propios con base en entrevistas.

Centrándonos en el tema urbano se realizó la revisión, análisis teórico y empírico de las 16 Alcaldías en la CDMX, sin embargo se tomaron como ejemplo solo a seis de las mismas para fines prácticos, revisando el tema de gestión urbana y lo que estriba a profundidad, se analizó el perfil de las personas encargadas de dichos cargos para saber el nivel de comprensión que poseen ante problemáticas de índole urbana con base en su preparación profesional, ocultado dicha información la mayoría de las Alcaldías a la población que habita la CDMX, tal vez es un tema de protección de datos sin embargo no se debería ocultar ningún tipo de información profesional o de aptitudes en caso de ser el candidato ideal para el cargo al que fue designado.

"Aptitud para la urbanización, a pesar de que ya es un tópico afirmar que el suelo está destinado a urbanizar debería planificarse, no todo el suelo necesariamente presenta buenas condiciones para la urbanización. Además de excluir aquellos suelos que tienen otras vocaciones, la aptitud de un suelo para ser urbanizado", (Fariña, 2013, p. 40).

Con base en la cita anterior, difícilmente se podrá obtener una urbanización adecuada en caso de que los representantes de realizar la misma carezcan de habilidades y teoría para tratar de resolver dichas cuestiones que estriben en el urbanismo, el tema de la problemática urbana en México se debe en gran porcentaje la falta de capacidad de los encargados de la gestión pública urbana en cada una de las alcaldías aunado a la poca importancia a la que el Alcalde y su equipo de trabajo dirigen al urbanismo, observándose de nuevo intereses personales y otorgamiento de trabajo a las personas solo por cumplir compromisos de campaña, mismos que seguramente pasados los tres años de gestión dicha población quedará de nuevo sin empleo con base en decisiones erróneas observadas por la población de la Alcaldía y por consiguiente los habitantes cambiarán de opinión votando por otro partido político con la ilusión de que las cosas cambiarán a futuro en el ámbito urbano.

Afinidad de escolaridad y experiencia a ocupar cargos sobre temas urbanos en la CDMX

La investigación sobre las aptitudes para ocupar cargos de índole urbana fue realizada analizando las páginas electrónicas de las alcaldías Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Gustavo A.

Madero, Magdalena Contreras, Coyoacán e Iztapalapa, precisando que dicha información se encuentra actualizada hasta el día 18 de enero del 2021 lo cual podría ser probablemente distinto al momento de la consulta del lector, se invita al mismo a visitar dichas páginas electrónicas estudiadas en el presente artículo e inclusive en otras Alcaldías para su comprensión y visualización

Es importante mencionar que muchos de los cargos de Direcciones Generales, Subdirecciones, Jefaturas de Unidad Departamental, tienen nivel de estudios de licenciatura concluida o licenciatura trunca, sin embargo, tienen escasamente conocimientos sobre temáticas urbanas, planeación urbana, estructura urbana o geografía urbana, por lo que solo incrementan el tema de problemáticas debido al desconocimiento del tema, precisando que en todo momento se respetó el anonimato de datos personales de dichos servidores públicos por lo cual no se muestra el nombre, imagen, datos específicos de cada uno de los mismos, enfocándose solo en la preparación y aptitud a ocupar los cargos que estriban en temáticas urbanas.

La presente problemática cambia cada tres años de partido político y por consiguiente de personal de las principales direcciones encargadas, ya que las diversas alcaldías al realizar la inadecuada gestión en cualquiera de sus Direcciones Generales en el caso del tema urbano, por lo cual el nuevo personal a ocupar puestos dentro de la alcaldía no genera una secuencia al trabajo de temáticas urbanas de la administración saliente por diversos motivos personales y de diferencias ideológicas, lo cual demuestra que la administración saliente que ha concluido sus tres años de gobierno no compendió y/o atendió mínimamente cuestiones urbanas al carecer de profesionales del urbanismo y planeación, problemática que será replicada muy probablemente por la nueva administración.

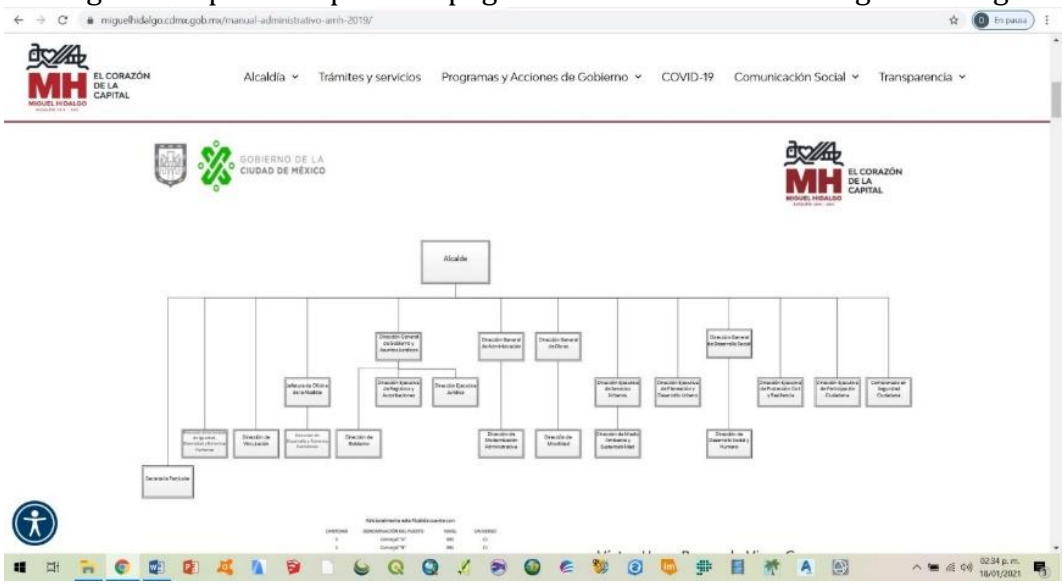
A continuación, se muestran los portales electrónicos de las alcaldías Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Magdalena Contreras, Coyoacán e Iztapalapa, exponiendo información del conocimiento urbano de los representantes en las distintas direcciones.

Alcaldía Miguel Hidalgo (imagen 2) muestra el curriculum vitae semicompleto de las autoridades observándose lo siguiente.

Dirección ejecutiva de planeación y desarrollo urbano; nivel de estudios licenciatura terminada en Economía, con base en lo anterior es importante precisar que la Economía es una ciencia que al tratar los temas de la administración de los recursos disponibles para satisfacer las necesidades humanas lo cual tiene poca relación con las problemáticas urbanas, observándose el desconocimiento del urbanismo y planeación urbana en dicha alcaldía.

Jefatura de Unidad Departamental (JUD) de Programa de Ordenamiento Territorial; nivel de estudios licenciatura terminada en Ciencias Políticas, dicha ciencia al enfocarse al análisis de las relaciones de poder, implícitas o explícitas, entre la autoridades e individuos, carece del entendimiento de lo territorial hablando del urbanismo y la planificación inadecuadamente estructurada acontecida hace varios años atrás.

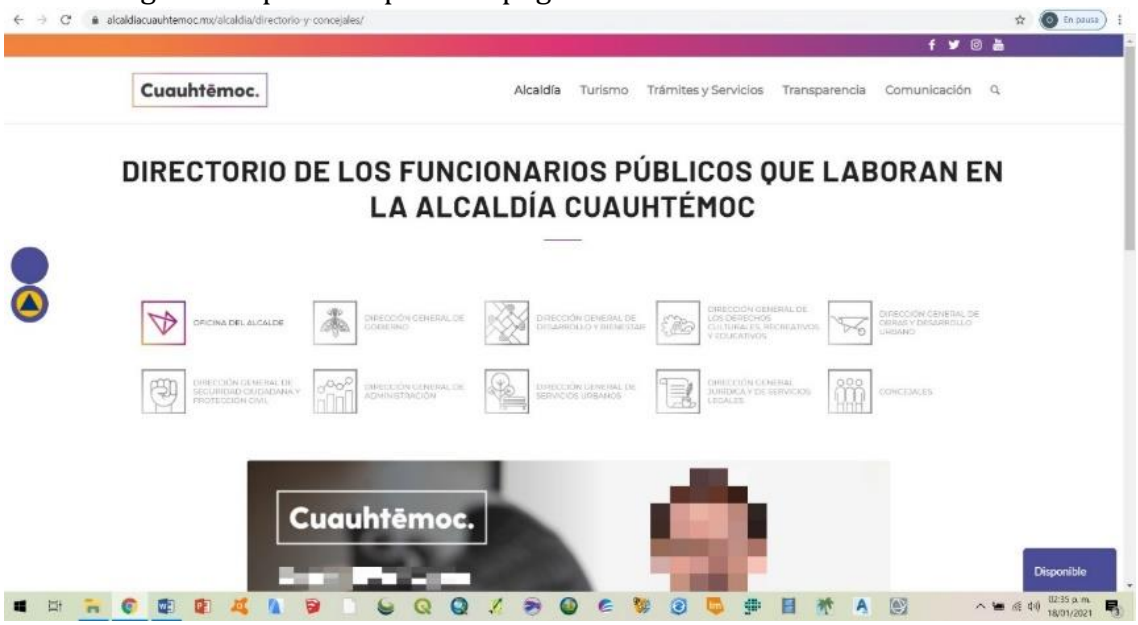
Imagen 2. Captura de pantalla página electrónica Alcaldía Miguel Hidalgo.



Fuente: En línea http://sistemas.miguelhidalgo.gob.mx/files/Registro_Estructura_Organica_OPA_MIH_1_010119.pdf [fecha de acceso 18 de enero del 2021].

Alcaldía Cuauhtémoc (imagen 3) muestra el curriculum vitae completo de las autoridades observándose lo siguiente.

Imagen 3. Captura de pantalla página electrónica Alcaldía Cuauhtémoc.



Fuente: En línea https://alcaldiacuauhtemoc.mx/alcaldia/directorio-y-concejales/ [fecha de acceso 18 de enero del 2021].

Dirección general de obras y desarrollo urbano; licenciatura completa en Ingeniería en Arquitectura, el tema arquitectónico y urbano están directamente relacionados sin

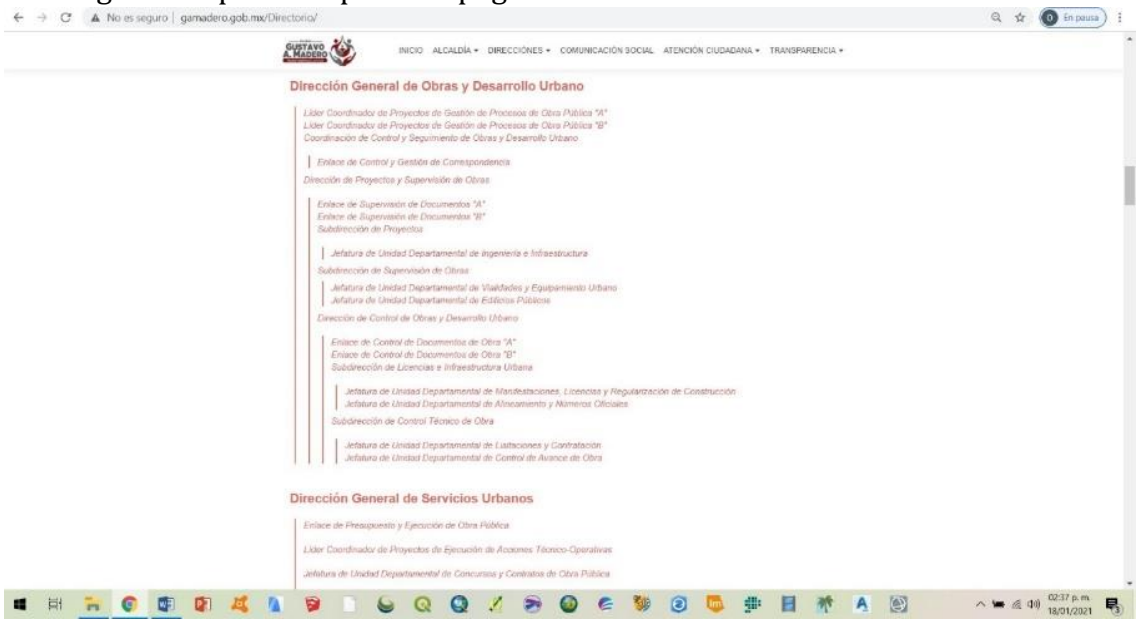
embargo la planeación debe realizarse con base en conocimientos de geografía, movilidad, sociología, mismos que se obtienen en la licenciatura en urbanismo, la ingeniería en arquitectura deberá ser complementada con alguna las ciencias mencionadas anteriormente con base en una especialidad o una maestría en urbanismo y así poder generar adecuada reconfiguración urbana.

Dirección general de servicios urbanos; licenciatura completa en Derecho, la preparación profesional sobre el entendimiento de lineamientos legales urbanos es de vital importancia, sin embargo, se necesita comprender el urbanismo de principio a fin con base en la preparación del urbanista, planificador territorial o geógrafo urbano, no se puede prescindir de lo mencionado anteriormente tratando de comprenderlo solo desde la ciencia jurídica.

Subdirección de Manifestaciones; Licencias de Construcción y Desarrollo Urbano, licenciatura en Arquitectura, el entendimiento de la arquitectura en cuanto a la construcción es de relevante importancia, sin embargo, la planeación urbana a mayor escala es primordial, la relación entre arquitectura y urbanismo es entendible lo cual debe ser complementado con estudios sobre urbanismo ya sea a nivel licenciatura, especialidad o maestría, lo cual dará como resultado el entendimiento sobre el crecimiento urbano con base en las edificaciones existentes.

Alcaldía Gustavo A. Madero (imagen 4) no muestra el curriculum vitae completo solo contando con datos generales de las personas encargadas del urbanismo en dicha alcaldía, observándose lo siguiente.

Imagen 4. Captura de pantalla página electrónica Alcaldía Gustavo A. Madero.



Fuente: En línea http://www.gamadero.gob.mx/Directorio/ [fecha de acceso 18 de enero del 2021].

Dirección general de obras y desarrollo urbano; no muestra información sobre escolaridad y experiencia sobre temas urbanos, dejando a la población en la incertidumbre y

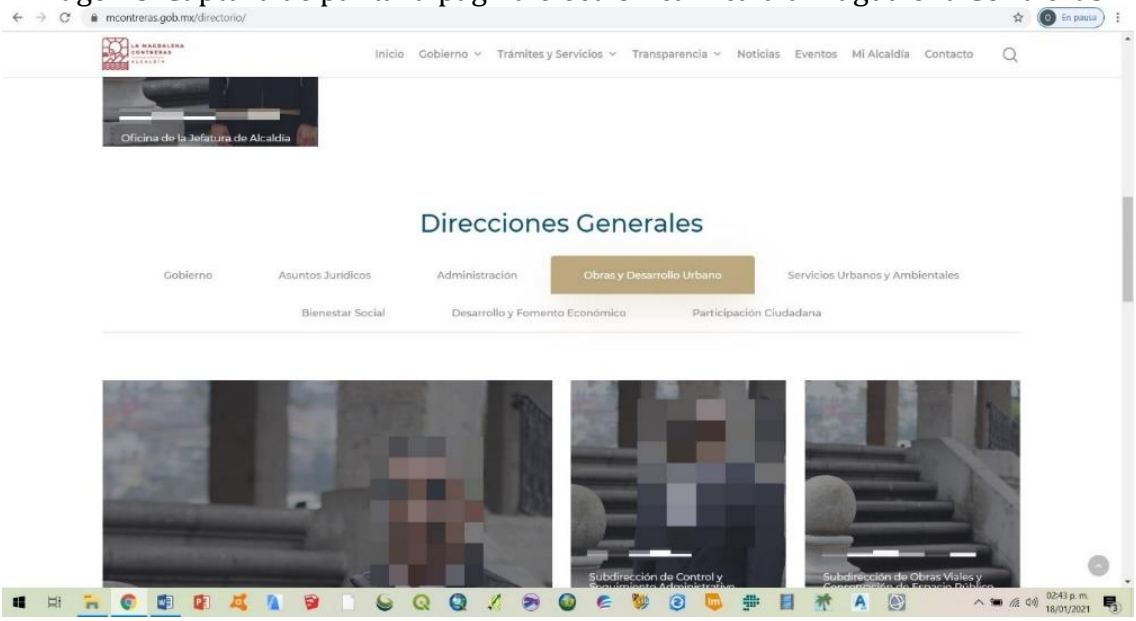
duda sobre las capacidades del servidor público sobre las decisiones urbanas en dicha alcaldía.

Director de Control de Obras y Desarrollo Urbano; no muestra información sobre escolaridad y experiencia sobre urbanismo.

Coordinador de control y seguimiento de obras y desarrollo urbano; no muestra información sobre escolaridad y experiencia sobre urbanismo.

Alcaldía Magdalena Contreras (imagen 5) muestra curriculum vitae mostrando datos personales y experiencia laboral, observándose lo siguiente.

Imagen 5. Captura de pantalla página electrónica Alcaldía Magdalena Contreras.



Fuente: En línea https://mcontreras.gob.mx/directorio/ [fecha de acceso 18 de enero del 2021].

Dirección general de obras y desarrollo urbano; licenciatura completa en ingeniería civil, mencionando y ocurriendo lo explicado anteriormente acontecido en la alcaldía Cuauhtémoc, la importancia de las ingenierías dirigidas al ordenamiento del territorio es básico, sin embargo se enfocan en las construcciones arquitectónicas y lo que estriba en ellas, lo cual da como resultado escaza observación y entendimiento de los elementos urbanísticos que confluyen en donde se construyen dichas edificaciones, es importante puntualizar que este tipo de profesionistas podrían complementar sus estudios profesionales con alguna especialidad o maestría en urbanismo o planificación territorial, lo cual generaría resultados certeros y confiables.

Jefatura de Unidad Departamental (JUD) de Supervisión de Obras de Infraestructura Urbana; licenciatura completa en arquitectura, la importancia de la arquitectura dirigida al ordenamiento del territorio es básico en cuanto a la construcción de las edificaciones, sin embargo se enfoca en la construcción y visualización atractiva en cuanto la forma de dichas construcciones, es importante puntualizar que este tipo de profesionistas y especialistas de

la arquitectura deberán complementar sus estudios profesionales con alguna especialidad, maestría en urbanismo o planificación territorial.

Alcaldía Coyoacán (imagen 6) no muestra el curriculum vitae completo solo contando con datos generales de las personas encargadas del urbanismo en dicha alcaldía, observándose lo siguiente.

Imagen 6. Captura de pantalla página electrónica Alcaldía Coyoacán.



Fuente: En línea https://www.coyoacan.cdmx.gob.mx/directorio [fecha de acceso 18 de enero del 2021].

Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano; solo muestra datos generales sin embargo carece de información profesional y curricular en dicho portal electrónico.

Director General de Servicios Urbanos; muestra datos generales generando incertidumbre.

Alcaldía Iztapalapa (imagen 7) no muestra el curriculum vitae completo, tampoco datos generales de las personas encargadas del urbanismo en dicha alcaldía.

Existen diferentes opciones en el portal electrónico de la alcaldía Iztapalapa en cuanto a las direcciones encargadas de temáticas urbanas, sin embargo, no muestra ningún tipo de información al elegir alguna de las opciones mencionadas, lo cual deberá ser mostrado debido a la importancia de la información curricular del funcionario público y con ello la población conozca las capacidades del personal que concierne a las problemáticas urbanas.

Imagen 7. Captura de pantalla página electrónica Alcaldía Coyoacán.



Fuente: En línea http://www.iztapalapa.cdmx.gob.mx/directorio/#.same [fecha de acceso 18 de enero del 2021].

Conclusiones

Es importante dejar en claro que de ninguna manera se desea perjudicar a ningún trabajador que ocupe un cargo en el del gobierno de la CDMX dentro de temáticas urbanas, se pretende solo contar con la información necesaria y con base en la misma saber los conocimientos con los cuales cuentan las autoridades encargadas de la gestión pública urbana según la preparación necesaria para enfrentar temáticas de índole urbana, se observó que muchos servidores públicos ocupan puestos no son acordes a su perfil profesional, siendo esto un error grave el de desempeñar una gestión tan importante en el ámbito urbano la cual no comprenden en la teoría y tampoco en la práctica.

Los puestos que se desempeñarán los habitantes que apoyaron en las elecciones electorales en dichas Alcaldías conforme a cargos de índole urbana y de planeación, deberán ser personas profesionales que comprendan las problemáticas urbanas en beneficio de la población, conocimiento que deberá estar certificado con documentos que acrediten la profesionalidad para ejercer el cargo en cuestión, así mismo, es importante destacar la existencia de personas que apoyaron durante la campaña y que son de alto perfil académico en un sentido urbano, por lo cual son acordes al puesto otorgado por el Alcalde ganador, sin embargo este porcentaje es mínimo.

De ninguna manera se deja de lado que la población con un inadecuado perfil académico tenga un vasto perfil en la práctica urbana, sin embargo, será mayor el nivel de error de personas que desempeñarán cuestiones de índole urbana sin conocer la teoría del urbanismo.

Es importante precisar que existe personal que ocupa cargos de direcciones generales en cuanto a temas urbanos y demás, con estudios inclusive de Maestría por lo que en teoría

llevan un trabajo y empleo cabal y con resultados adecuados, sin embargo, son pocos los existentes con base en el análisis realizado del presente artículo.

También se encontró que algunos puestos en cuanto al análisis de servicios urbanos, tienen la fotografía, nombre del servidor público, correo electrónico, sin embargo, no se tiene el perfil académico, por lo que se optó por recurrir al banco de cedulas profesionales adscritas a la Secretaría de Educación Pública (SEP) , única entidad encargada de avalar estudios profesionales en México, identificando inconsistencias académicas en las personas que se dedican solucionar las problemáticas urbanas en la CDMX, agravando y generando más controversias y problemáticas en vez de soluciones.

No se encontró en ninguna de las seis alcaldías mencionadas y analizadas a ningún urbanista o profesional del urbanismo que desempeñe sus servicios profesionales, observándose que dichas alcaldías carecen de personal certificado y que verdaderamente atienda las problemáticas urbanas, comprendiendo con base en la explicación anterior la inoperancia abismal actual en cuanto a las problemáticas del urbanismo en la CDMX, es importante precisar que el urbanista es experto en temas de reestructuración urbana, desarrollo urbano, planeación urbana, movilidad, entre otras cuestiones, algo que difícilmente comprenderá alguna carrera ajena al urbanismo, lo más cercano a este entendimiento son las carreras de arquitectura e ingeniería civil y que según el análisis de dichos portales electrónicos de las alcaldías analizadas son los que ocupan estos puestos donde estriba el urbanismo, sin embargo el arquitecto e ingeniero no es urbanista y difícilmente comprenderá temas de planificación y reestructuración urbana, así como el urbanista complicadamente vislumbrará la realización de edificaciones y contenido de seguridad en las mismas.

Es importante aclarar que la multidisciplinariedad y transdisciplinariedad son importantes y cada vez más indispensables en la comprensión de índole urbana, sin embargo, debe de respetar cada una de las ciencias o disciplinas sus límites de decisiones y no instaurar medidas erróneas las cuales en ocasiones solo son comprendidas por otras ciencias, aunque parezca que son similares sus campos de conocimiento se encuentran definidos.

Por último, el urbanista o planificador territorial deberá ser tomado más en cuenta para las decisiones de índole urbana y de afectaciones de planificación o posible reconfiguración urbana, mismas que son cuantiosas en la CDMX, por la razón anterior en México se imparte la licenciatura en Urbanismo y diversos posgrados que estriban en soluciones urbanas, lo anterior al no ser tomado en cuenta para su profesionalización en cuanto a la divulgación en la sociedad y por ende en el sector gubernamental el resultado es el urbanismo que conocemos en la actualidad, carente y deficiente en cuanto a medidas adecuadamente estructuradas y al mismo tiempo decadente e inoperante en cuanto problemáticas urbanas de movilidad, riesgos, estructuración y reestructuración, justamente problemáticas urgentes que no tienen soluciones reales y que a futuro se vislumbra un urbanismo caótico y desordenado.

Referencias

Bilmes G., Carrera J., Andrini L y Liaudat S., (2019), "Ética, ciencia y compromiso político. Opciones y alternativas desarrolladas por cientificos/as sensibles a los problemas sociales",

sitio web Catedra Libre de la Universidad de La Plata, Argentina, disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/63872/Documento_completo__.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y [fecha de acceso 22 de enero del 2021].

Chaffee, S., (1981) "Mass media in political campaigns: An expanding role", Sitio web Public Communication Campaigns. Beverly Hills: Sage Publications, pp. 181-198, Estados Unidos de América.

Fariña J., Fernández V., Gálvez Miguel., Hernández A. y Urrutia N. (2013), "Manual de Diseño Bioclimático Urbano", Sitio web Instituto Politécnico de Bragança, Lisboa, Portugal, disponible en: http://oa.upm.es/15813/1/2013-BIOURB-Manual_de_diseno_bioclimatico_b.pdf [fecha de acceso 6 de enero del 2021].

Harvey D., (2003), "Espacios del Capital", Sitio web Editorial Akal, Madrid España, disponible en: https://www.akal.com/libro/espacios-del-capital_33737/ [fecha de acceso 26 de diciembre del 2020].

Jane J. (2011), "Muerte y Vida de las grandes ciudades", Sitio web Editorial Capitán Swing, España, disponible en: https://capitanswing.com/libros/muerte-y-vida-de-las-grandes-ciudades/ [fecha de acceso 14 de diciembre del 2020].

Muñiz C., Dader J., Téllez N. y Salazar A., (2016), "¿Están los políticos políticamente comprometidos? Análisis del compromiso político 2.0 desarrollado por los candidatos a través de Facebook", sitio web Cuadernos.info, (39), 135 150, Santiago de Chile, disponible en: https://scielo.conicyt.cl/pdf/cinfo/n39/art09.pdf [fecha de acceso 02 de febrero del 2021].

Romero S., (2014), "Participación política y electoral en las democracias de América Central a inicios del siglo XXI", Sitio web Trace (Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre), (66), 104-129, México, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-62862014000200007&lng=es&tlng=es [fecha de acceso 19 de noviembre del 2020].

Salazar G., (2007), "Sistema electoral y democracia de calidad: Análisis de las campañas electorales en Nuevo León", Sitio web Confines de relaciones internacionales y ciencia política del Tecnológico de Monterrey, 3(6), 37-52, México, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35692007000200004&lng=es&tlng=es [fecha de acceso 17 de enero del 2021].

Valdez A., (2010), "Las campañas electorales en la nueva sociedad de la información y el conocimiento", Sitio web Estudios políticos, (20), 155-165, México, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162010000200009&lng=es&tlng=es [fecha de acceso 4 de diciembre del 2020].

Valdez A. y Huerta D., (2011), "¿Qué mueve a los votantes? Un análisis de las razones y sinrazones del comportamiento político del elector", Sitio web Primera Revista Electrónica en América Latina Especializada en Comunicación: Razón y Palabra del Tecnológico de Monterrey, México, disponible en: http://www.razonypalabra.org.mx/N/N75/varia_75/varia2parte/16_Valdez_V75.pdf [fecha de acceso 9 de noviembre del 2020].

Habitabilidad urbana: Procesos participativos en el espacio público de la colonia San Manuel, Puebla, México

Mariana Robles Rosado[1]

Julia Judith Mundo Hernández[2]

Gloria Carola Santiago Azpiazu[3]

Resumen

El trabajo tiene como objetivo presentar un prediagnóstico participativo en el que se identifiquen los problemas en torno a los parques y jardines; conocer si los espacios están cumpliendo con su objetivo y si es que cumplen con los indicadores de habitabilidad, tomando en cuenta los procesos de participación social de los habitantes en el espacio público de la colonia San Manuel, Puebla.

La investigación está centrada en un estudio mixto, cuantitativo y cualitativo. Está diseñada como una investigación explicativa – descriptiva lo que implica un proceso de análisis de percepción y recolección de datos, se lleva un control y análisis estadístico (Hernández y Baptista, 2010). La metodología requiere un diagnóstico participativo en la colonia Jardines de San Manuel, Puebla a través de un instrumento de cuestionario y entrevistas que permitan la obtención de datos en relación con la percepción de la habitabilidad urbana en el espacio público.

Así mismo, un análisis físico espacial del sitio a través de trabajo de campo y apoyo documental para su análisis es necesario para conocer las condiciones actuales de los parques. Una vez obtenido el diagnóstico de la percepción de los parques entendidos como un espacio público fundamental, es posible visibilizar las necesidades reales de los habitantes con respecto a su uso, percepción, los procesos de organización y participación social que se llevan a cabo en la zona.

Por último, después de relacionar los datos entre el diagnóstico y espacial, se podrán llegar a las mejores conclusiones y proponer una serie de estrategias que involucre la participación de los habitantes para la recuperación de sus parques o en otro caso que se mejoren las condiciones actuales.

Conceptos clave: habitabilidad urbana, participación social, espacio público.

Introducción: Espacio público como construcción de participación ciudadana

La habitabilidad urbana es una condición de bienestar e ideal dentro de un conglomerado de población, implica desde una buena estructura, distribución y diseño de las casas, hasta

[1] Estudiante de Maestría en Ordenamiento del Territorio, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, mariana.robles@alumno.buap.mx

[2] Doctora en arquitectura, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, julia.mundo@correo.buap.mx

[3] Doctora en arquitectura, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, carola.azpiazu@correo.buap.mx

satisfacer las necesidades ambientales, culturales y de territorio; así también se desarrolla una convivencia entre personas y es aquí donde la cultura se desenvuelve. En este sentido, el espacio público es una característica de la habitabilidad urbana.

El espacio público es el lugar donde las personas tienen el derecho a circular libremente y manifestar actividades de su entorno, crean vínculos sociales y por lo tanto es parte de la libertad y un derecho individual. Los espacios públicos son fundamentales en toda zona urbana, ya que ahí se desarrollan procesos sociales, de organización y esparcimiento, por lo que es un indicador de la calidad de vida dentro de una zona habitable. A pesar de su importancia para evaluar la calidad de vida urbana, el espacio público generalmente no se encuentra incluido como indicador directo, ni está asociado como indicador marginal (Páramo *et al*., 2018).

Si bien, puede ser considerado solo como un lugar extra en una zona urbana, forma parte de la construcción ciudadana en la que, no solo debe ser participativa, sino también inclusiva; así mismo, implica tener una distribución correcta, un acceso equitativo y tomando en cuenta las necesidades de la población; sin embargo, no siempre funciona así. Dentro de la planeación urbana, no siempre se toma en cuenta al espacio público como algo necesario en la habitabilidad, no se priorizan los lugares públicos, su distribución, ni toman en cuenta las necesidades de sus habitantes o su opinión. Es por esta razón que los espacios públicos quedan abandonados o inutilizados, o ya no se construyen.

El espacio público es más público y colectivo si motiva la participación y menos si inhibe la misma (Alguacil, 2008), si no se toma en cuenta la creación de nuevos espacios, o la recuperación de los que ya existen, entonces, la participación será menor y esto no solo implica menor convivencia, si no traerá consecuencias en la falta de organización y comunicación entre los habitantes, se quedan fuera de las decisiones entre habitante autoridad y las necesidades básicas quizá nunca estén cubiertas.

Es un hecho que lo espacios públicos son un componente esencial del bienestar de las personas en las ciudades y, por tanto, es importante que se evalúe la efectividad de su función, el uso que se le da y la participación que la población tiene en ellos, no sólo en actividades, sino como personas involucradas en decisiones. Por esta razón, el objetivo de este trabajo es presentar un prediagnóstico participativo en el que se identifican los procesos de participación social de los habitantes en el espacio público de la colonia San Manuel, Puebla.

Participación social en el espacio público

El concepto de participación ciudadana está compuesto etimológicamente por dos términos que aluden, por un lado, a una acción, el participar y, por el otro lado, a un sujeto que la realiza, el ciudadano, y como acción necesita un escenario, que es el que viene definido por la ciudad, no sólo como lugar, sino como ámbito de convivencia y de interacción de la sociedad (Padilla-Llano, 2015).

La participación es un derecho porque es una necesidad humana. Nos situamos desde el enfoque de la teoría de las necesidades humanas (Doyal, Gough, 1994) y del desarrollo a escala humana (Max-Neef, Elizalde, Hopenhayn, 1986). Vienen a plantear que las necesidades

humanas son pocas, finitas, identificables, clasificables, sinérgicas (conforman un sistema) y universales, es decir son iguales para cualquier ser humano independientemente de la época histórica que le haya correspondido vivir o de la cultura donde se haya socializado. Lo que varía de una época a otra y de una cultura a otra, son los procedimientos e instrumentos a través de los cuales se satisfacen esas necesidades, es decir, lo que estos autores denominan satisfactores (Alguacil, 2008).

Como el resto de las necesidades, la participación, se satisface en primer lugar en el ámbito de la vida cotidiana, en el ámbito urbano, donde las estructuras gubernativas y societarias deben interpretarse como satisfactores sinérgicos con capacidad para procurar, por su proximidad e interactividad, nuevas oportunidades políticas para una participación genuina, integral e inclusiva, siendo susceptible de crear una estructura común de acción política (Held, 1997).

La participación es lo que permite la apropiación del espacio público de manera compartida, el sentimiento de ser mío, nuestro, sin excluir de ese sentimiento a los otros ciudadanos, del sentimiento que el espacio urbano también es tuyo o suyo, es lo que hace del espacio público un espacio colectivo (Alguacil, 2008).

Finalmente, sobre participación, una definición operativa de Sherry Arnstein (1969) (citado en Martín, 2018) en su ampliamente difundido artículo «A ladder of citizen participation». La define como la redistribución de poder (poder ciudadano) que habilita a los ciudadanos desposeídos, actualmente excluidos de los procesos económicos y políticos, para ser incluidos en el futuro. Advierte también la existencia de una diferencia crítica entre un ritual vacío de participación y tener el poder real necesario para afectar el resultado de un proceso (Arnstein, 1969; citado en Martín, 2018).

Por otro lado, el contenido atribuido al concepto de espacio público ser muy general, al extremo de que pierde especificidad, o muy restrictivo dado su marcado carácter espacialista, tributario de las concepciones del urbanismo moderno, ya que sus componentes hacen referencia exclusiva a un lugar físico (espacio) que tiene una modalidad de gestión o de propiedad (pública) (Carrión, 2007).

En primer lugar, lo público se puede definir como lo que es de interés o de utilidad común, es decir, que tiene que ver con lo colectivo, le concierne a la comunidad; debe ser accesible y abierto, por lo que no puede ser objeto de apropiación, ni caer en lo individual. En este sentido, existe una clara distinción entre lo que se refiere a un espacio público y uno privado (Rabotnikof, 1997). Como escenario para el encuentro o para el tránsito de las personas, se espera, el espacio público responda a las necesidades de quienes lo ocupan y ofrecer condiciones que busquen como finalidad el bienestar de las personas, así como aportar al conjunto de los aspectos que propician la calidad de vida del ser humano en los distintos ámbitos que hacen parte de su experiencia en la ciudad (Arroyo, 2014).

De acuerdo con Benedicto (1995) la ciudad y la gestión de su desarrollo, articulado por la participación ciudadana, guarda una estrecha relación con las características que sustentan el espacio público, ya que "la propia naturaleza de la democracia moderna implica que las interacciones comunicativas entre los diferentes actores de la vida política tengan lugar preferentemente en un espacio público, formalmente accesible a todos, en el que toman forma y se desarrollan las opiniones sobre las diversas cuestiones relacionadas con el interés

general. A través de la incorporación activa a este espacio público de interacción comunicativa los individuos adquieren su condición de ciudadanos (miembros plenos de una comunidad que ejercitan una serie de derechos políticos y sociales), a la par que ven reconocida su posición de actores políticos". Es por esto, que un buen espacio público, permite la correcta interacción y fluidez de comunicación entre los habitantes y las autoridades dentro de un espacio habitable.

La vida social es el espacio público al que los hombres acceden como particulares y donde, para el propio desempeño de sus actividades, habrán de confrontar a la autoridad política. La importancia del espacio público para la democracia se sustenta en el argumento de que, cuando deja de proyectarse como elemento o equipamiento, se pierden escenarios para la expresión democrática en la ciudad. Desde este punto es posible observar, a partir de una mirada histórica de la ciudad, que el espacio público ha sido el medio de comunicación por excelencia para expresar pensamientos e ideas de la sociedad de diversas maneras (Kohn, 2004).

Los espacios públicos pasan a ser componentes de la estructura urbana valorados por su potencial para generar procesos de socialización que contrarresten las fuertes tendencias disgregadoras que existen en la sociedad. Es por ello, que los procesos de creación o recuperación de diferentes tipos de espacios públicos de la ciudad (plazas, jardines, calles, zonas culturales y deportivos), realizados con participación comunitaria, constituyen el centro de la reflexión de este trabajo porque los mismos pueden activar el sentido de identidad y de pertenencia y contribuir a revalorar la vida comunitaria en las periferias urbanas de nuestras ciudades (Ziccardi, 2012).

Por ello la ciudad es generadora de las capacidades que requieren los individuos para su funcionamiento económico y social (educación, salud), para expresarlo en términos de (Sen, 2001 citado en Ziccardi, 2012). En este sentido, debe considerarse que la ciudad es un bien que posee un alto valor social y colectivo; pero es también un espacio en el que el acceso y la calidad de los bienes y servicios básicos está atravesado por profundas desigualdades. Asimismo, la ciudad es una aglomeración de población y actividades que teóricamente ofrece un conjunto de bienes y servicios colectivos al conjunto de la ciudadanía, con cierta independencia de la capacidad de apropiación que tengan los individuos en el mercado.

El espacio público no es lo residual, tampoco una forma de apropiación y menos un lugar donde se enajena de libertad. Se trata de superar estas concepciones, para empezar a entenderlo a partir de una doble consideración interrelacionada: por un lado, de su condición urbana y, por lo tanto, de su relación con la ciudad; y, por otro, de su cualidad histórica, porque cambia con el tiempo y en cada momento tiene una lógica distinta, así como lo hace su articulación funcional con la ciudad. Originalmente el espacio público puede cumplir, por ejemplo, una función mercantil (los grandes mercados indios llamados tianguis), posteriormente asumir un rol político (ágora) y luego predominantemente estética (monumento). Esta condición cambiante le permite tener múltiples y simultáneas funciones que, en su conjunto, suman presente al pasado y van más allá de aquí y el ahora (Carrión, 2007).

Destaca sin duda el papel que los diferentes espacios de lo público están llamados a jugar en las nuevas articulaciones entre sociedad, cultura, política e instituciones, y el papel de las organizaciones e instituciones en la construcción de los mecanismos de inclusión

social, mediación y acción política. Esto quiere decir, que los procesos de participación social en el espacio público tienen dos vertientes; por un lado, se necesita participación para construir, diseñar, y distribuir un espacio que será de un lugar y dirigido a cierta población; por otro lado, se necesita participación para que esos espacios sigan siendo públicos y cumplan su función.

Esto no quiere decir que el espacio público no esté regulado. Esta regulación se hace por el Estado, por la administración local (por ordenanzas municipales, por ejemplo), pero más particularmente. La propiedad pública es colectiva, pero se gestiona y se controla, en el espacio urbano, a través del gobierno local en el que se reconocen los ciudadanos más cuanto más proximidad y participación se produce en este nivel. Si los políticos y las políticas locales son capaces de establecer estrategias de democracia participativa encaminadas a habilitar a los ciudadanos para que participen en la decisión de las políticas públicas urbanas (y en la gestión del espacio urbano) estaremos frente un primer nivel de participación ciudadana (Carrión, 2007).

En la ciudad de Puebla, una de las instancias encargadas de la planeación de los programas municipales es el Instituto Municipal de Planeación IMPLAN. Éste es un organismo público descentralizado de la administración pública municipal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de fortalecer y dar continuidad al sistema Municipal de Planeación Democrática Integral (Ayuntamiento,2020). Este organismo actualmente está desarrollando un Programa de Espacio Público en Puebla 2020 "PEP2020" que incluye a la colonia Jardines de San Manuel, debido a que los mecanismos de organización y participación social actual son ambiguos para la gestión del espacio público, existe una carencia de criterios para la dotación de espacio público de calidad y la información actual está desactualizada y es muy poco confiable en torno al espacio público para la toma de decisiones, de acuerdo con IMPLAN,2020 dicho programa está basado en el artículo 4° de la Constitución, en la Ley de General de Asentamientos Humanos, en el Ordenamiento Territorial y Urbano artículos 11, 74 y 101 así como en los planes de desarrollo municipal y estatal, por último en la agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

El programa contará con un periodo de desarrollo de 20 años en 6 diferentes procesos: conceptualización, generación y análisis de información, diagnóstico institucional, diagnóstico social, formulación y socialización y publicación.

Tomar en cuenta este programa es muy importante, ya que su objetivo principal es gestionar de manera integral el espacio público en el municipio de Puebla para garantizar el derecho al acceso, uso, disfrute y apropiación por parte de la población. Así mismo fomenta e incluye la participación social.

Habitabilidad en el espacio público en San Manuel Puebla

La arquitectura, así como la planificación, son temas que afectan directamente a las zonas urbanas a nivel internacional y puede ser estudiada desde muchas perspectivas, una de ellas es la habitabilidad urbana en el espacio público. Autores como Osorio (2007) o (Páramo *et al*., 2018) plantean que la relación entre la habitabilidad urbana y el espacio público es relativamente nueva y sigue siendo estudiada; sin embargo, es relevante dentro de la

investigación en el área de arquitectura, ya que desde tiempos de Lynch (1958) la habitabilidad se usa para referirse a las condiciones que debe tener una ciudad.

Al referirnos a la habitabilidad en América Latina, se puede hablar de dos componentes, el "hábitat", sitio donde vive la población con una dimensión de satisfacción en lo ambiental, lo sostenible, lo cultural y lo territorial y el "habitar", que implica las prácticas y costumbres sociales que se verifican en el espacio de hábitat (Bedoya, 2005).

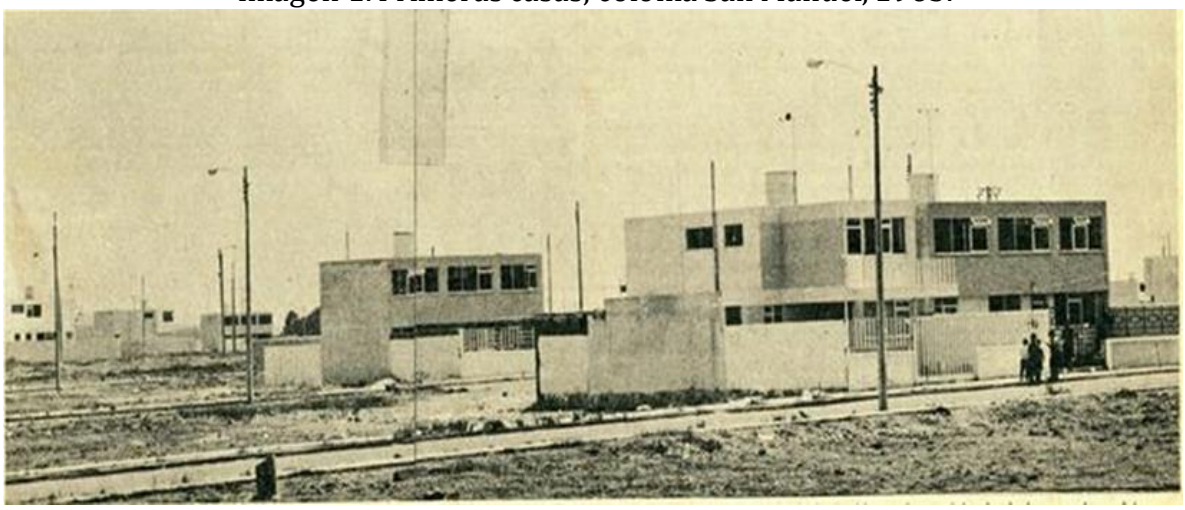
Por otro lado, la habitabilidad urbana implica hablar de condiciones que consideramos ideales o deseables. Es una condición que se relaciona directamente con la calidad de vida ya que puede ser cuantificable y, más aún controlable por el diseño, cuya obligación es proporcionar las mejores condiciones espaciales a partir de estándares determinados por especialistas, para que las cosas funcionen como "deben ser" (Olmos y Haydeé, 2008).

De acuerdo con Olmos y Haydeé (2008), la habitabilidad debe cumplir con ciertos estándares con relación a las condiciones de infraestructura, salud, seguridad y sociales. Es decir, para que exista calidad de vida en los espacios, estos deberán tener principalmente áreas urbanas habitables para el ser humano. De ahí se dice que sin habitabilidad no hay calidad de vida, ya que la habitabilidad constituye una condicionante para el desarrollo de calidad de vida dentro del espacio urbano.

De acuerdo con García-Doménech (2014), la habitabilidad coincide en el espacio público y son los que permiten la interacción social. Como parte del hábitat urbano este espacio tiene efectos directos sobre la ciudad, el ambiente y sus habitantes, entender su función dentro de la sociedad, mantener un diagnóstico actualizado y unos estándares claros, es básico para cualquier ciudad. Es por eso, que la habitabilidad urbana en el espacio público es una perspectiva relevante que debe ser estudiada en la evaluación de la calidad de vida de los habitantes de una zona o región.

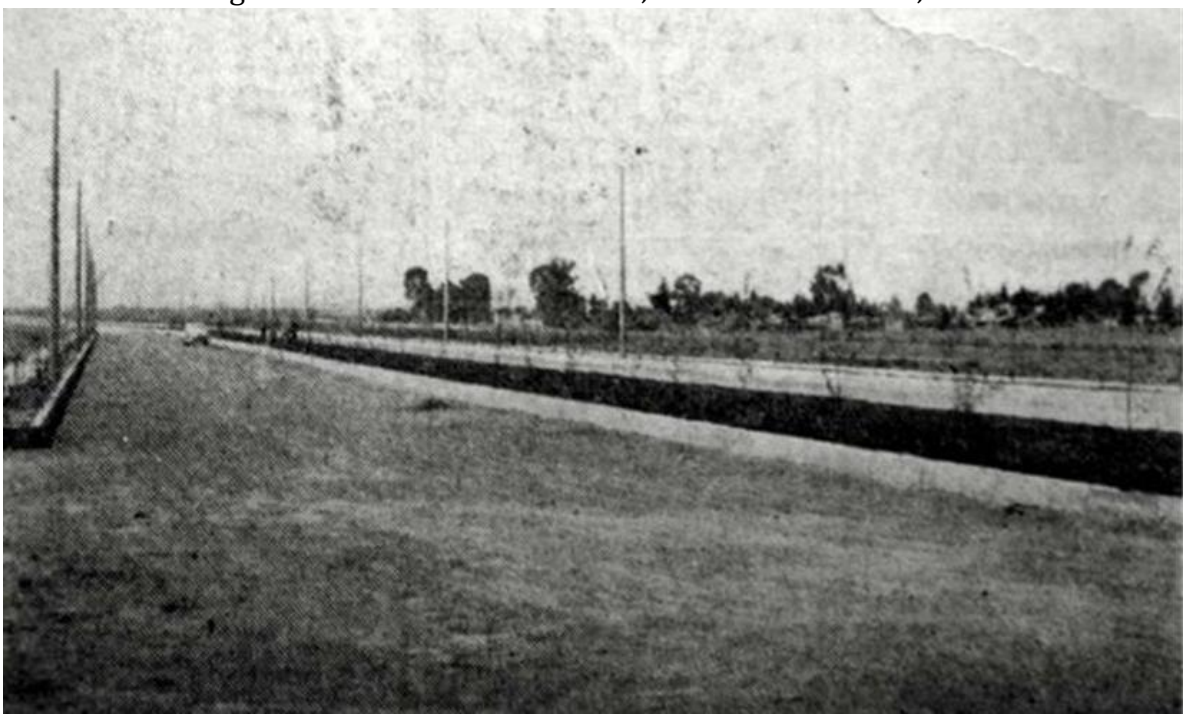
En el caso de estudio, La colonia San Manuel, Puebla, actualmente es habitada por muchos estudiantes y personas de la tercera edad; cuenta con cincuenta espacios públicos con diferentes tipos de infraestructura, algunos ocupados como jardines, otros como áreas de ejercicio, para canchas o solo de tránsito; dichos espacios se crearon cuando se fundó la colonia en los años cincuenta. Sin embargo, muchas décadas han transcurrido desde entonces y las necesidades en los espacios han cambiado, así como su población.

Imagen 1. Primeras casas, colonia San Manuel, 1963.



Fuente: (Puebla Antigua 2004)

Imagen 2. Primera vialidad 14 sur, colonia San Manuel, 1963.



Fuente: (Puebla Antigua 2015)

Algunos de estos espacios, se han convertido en parques y jardines abandonados, lugares donde tirar basura; otros no cuentan con la infraestructura necesaria para realizar actividades, mobiliario o incluso suficiente iluminación que lo permita, generando así entre los habitantes sensación de inseguridad, haciendo que tomen acciones de privatización del espacio, donde cercan los jardines o limitan la accesibilidad a ellos, poniendo obstáculos para que personas de otros lugares no se estacionen o entren en ellos.

Imagen 3. Colonia San Manuel 2021



Fuente: Elaboración propia. Septiembre 2020

Imagen 4.
Falta de accesibilidad



Imagen 5.
Falta de servicios

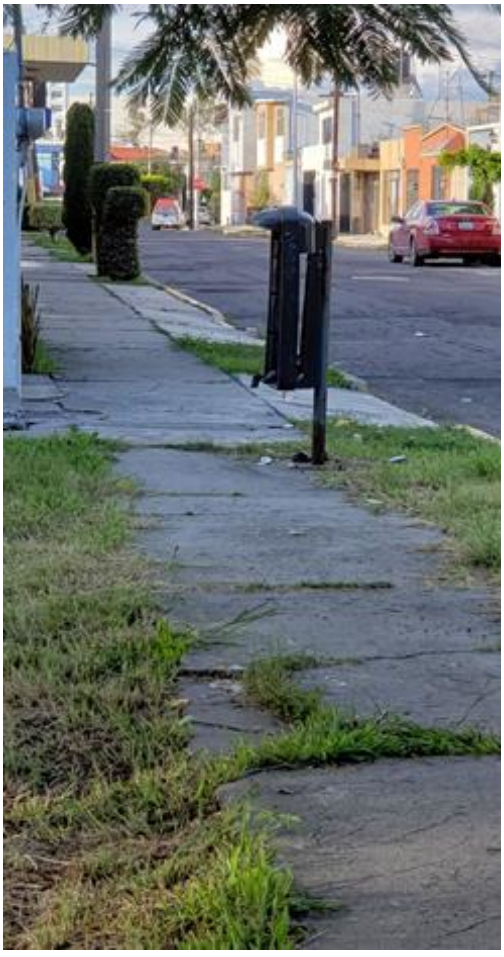


Imagen 6.
Mobiliario inadecuado



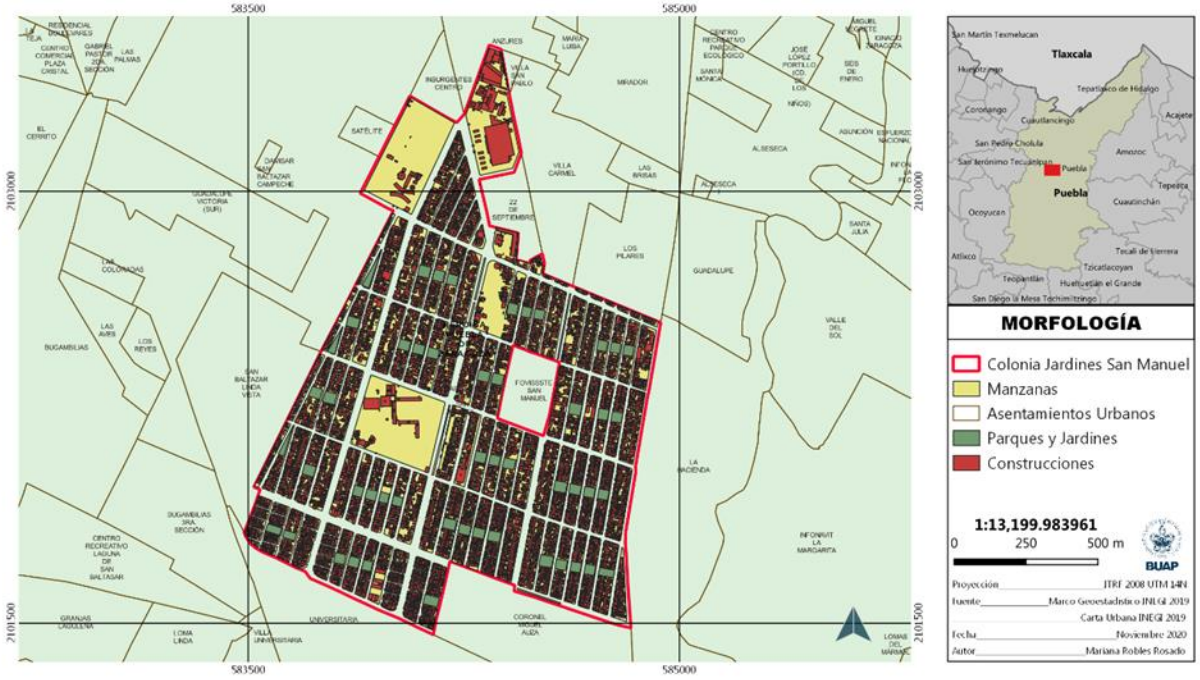
Imagen 7.
Apropiación del espacio público



Fuente: Elaboración propia. Septiembre 2020

Por lo tanto, es importante realizar un estudio de la habitabilidad urbana en el espacio público en la zona de San Manuel, Puebla, en el presente; conocer si los espacios están cumpliendo con su objetivo, si es que cumplen con los indicadores de habitabilidad, si la opinión de los habitantes es tomada en cuenta y cómo es su interacción social dentro de estos espacios. Actualmente, son visibles algunos problemas en torno a estos espacios, como su falta de uso, el abandono de los parques, y la falta de información entre los habitantes de la colonia; dicho estudio debe contar con la participación vecinal para que este proceso sea real, que permita la democracia en la colonia y así generar propuestas viables de recuperación del espacio con la participación social.

Mapa 1. Morfología de la Colonia Jardines de San Manuel



Fuente: Elaboración propia con Información de INEGI. Noviembre 2020

La colonia, tiene entre su distribución de calles una zona de parques o jardines que fueron diseñados para el esparcimiento y convivencia de los habitantes. De tal manera que los parques están en una misma distancia entre calle y calle para que los usuarios puedan cruzar fácilmente entre ellos y así se pueda cruzar o caminar entre todos los parques. Desde la fundación de San Manuel, los parques han sido un espacio público representativo en la colonia.

Materiales y métodos

La investigación está centrada en un estudio mixto, cuantitativo y cualitativo. Está diseñada como una investigación explicativa – descriptiva lo que implica un proceso de análisis de percepción y recolección de datos, se lleva un control y análisis estadístico (Hernández y Baptista, 2010). Con un diagnóstico participativo en la colonia Jardines de San Manuel, Puebla, a través de un instrumento de cuestionario/entrevista y talleres se obtendrán datos en relación con la percepción de la habitabilidad urbana en el espacio público.

La colonia cuenta con 10,314 habitantes de acuerdo con el censo de población y vivienda INEGI 2020, para el estudio de habitabilidad fue necesario, delimitar como primer acercamiento la densidad de población clasificada en rangos de Alto, Medio y Bajo, para realizar un análisis por manzanas del número de habitantes y posteriormente se pueda realizar por edades de población a definir mediante datos cuantitativos cuáles son las personas que usan los espacios públicos a estudiar.

Así mismo, actualmente la colonia está formada por 18 sectores para fines de la organización vecinal con la mesa directiva, de los cuales nos centraremos en un solo sector, conformado por 5 manzanas y un total de 483 habitantes.

A partir de un muestreo estratificado, se dividieron las cinco calles del sector y se calculó la muestra, con un resultado total de 63 personas a las que se les aplicará el instrumento de investigación. El instrumento de investigación busca identificar las necesidades de los habitantes de la colonia con respecto a los espacios públicos actuales, el uso y las actividades que realizan ahí.

Cuadro 1. Tamaño de la muestra

Estrato	Población	Tamaño de la muestra
1	89	12
2	86	11
3	80	10
4	128	17
5	100	13
Total	483	63

Fuente: Elaboración propia con datos de Población y vivienda de INEGI 2020.

Las variables para analizar en el trabajo de investigación giran en torno a la importancia de los usuarios a los elementos de los parques, es decir, qué tan importante son los elementos del parque tales como mobiliario, vegetación, seguridad, organización con vecinos, eventos o actividades de convivencia, etc. Al nivel de satisfacción que los usuarios de los parques tienen con dichos elementos y al uso que se le da a cada uno.

Etapas de la metodología

Para realizar la metodología con participación social, se dividió en diferentes etapas para seguir un proceso. El primero es una delimitación del sitio, que conlleva un estudio del área donde se identificará qué parte de la zona es la que tiene los espacios públicos y así poder definir cómo los habitantes interactúan en él. Es necesario también un análisis urbano arquitectónico y un análisis del contexto sociodemográfico; de esta manera será posible establecer cuáles son los principales problemas y necesidades de la población.

Una segunda etapa es un diagnóstico participativo que implica la identificación de los principales actores sociales y cuál es su percepción sobre los espacios públicos que lo rodean. Con el apoyo de un instrumento de cuestionario, es posible que la población pueda definir en qué estado físico se encuentran los parques, con cuánto mobiliario disponen, su mantenimiento, cómo se sienten respecto a la seguridad y el libre tránsito en la zona y qué relación tienen con otros habitantes cuando se tratan temas de espacio público. Además, es

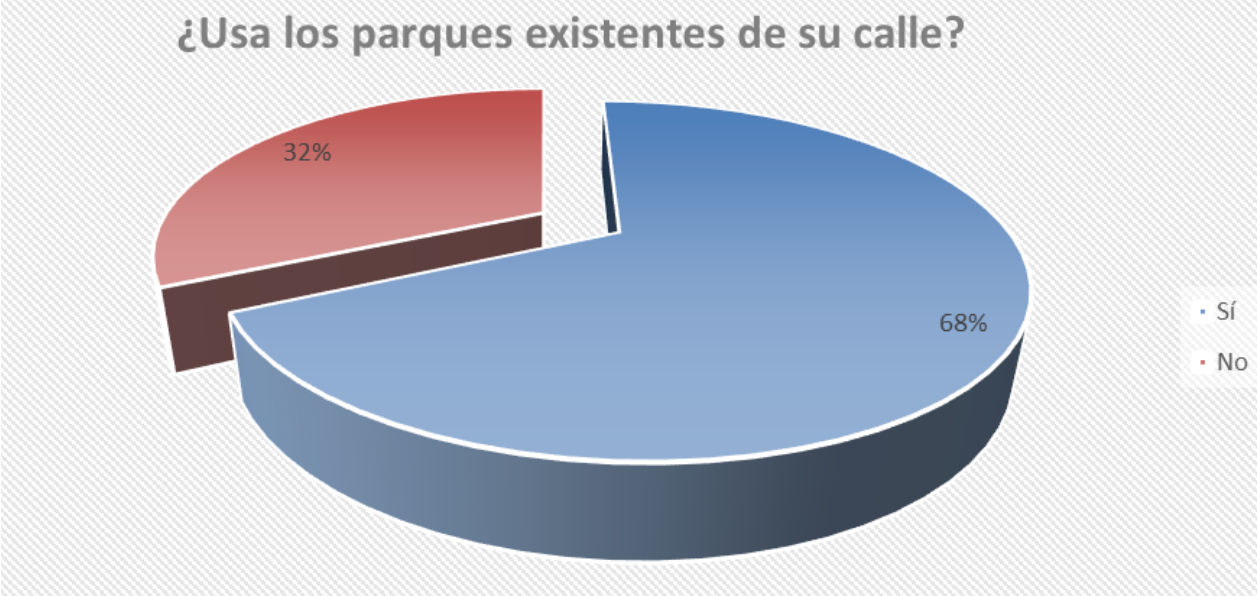
posible identificar si entre los habitantes se organizan para realizar mejoras a los parques o algún elemento de este.

De acuerdo con las variables y a la participación de los habitantes de la colonia San Manuel, se puede analizar la situación actual y real de los parques, entendidos estos como el espacio público de la zona.

Diagnóstico previo

Una vez definidas las variables se realizó en una primera fase, un piloto de cuestionario como prediagnóstico con 50 habitantes de la colonia, el cual también es un indicador de la importancia de realizar este trabajo, ya que fue indispensable conocer si los habitantes de San Manuel visitan y usan los parques actualmente.

Gráfica 1. Porcentaje de habitantes que usan los parques de San Manuel

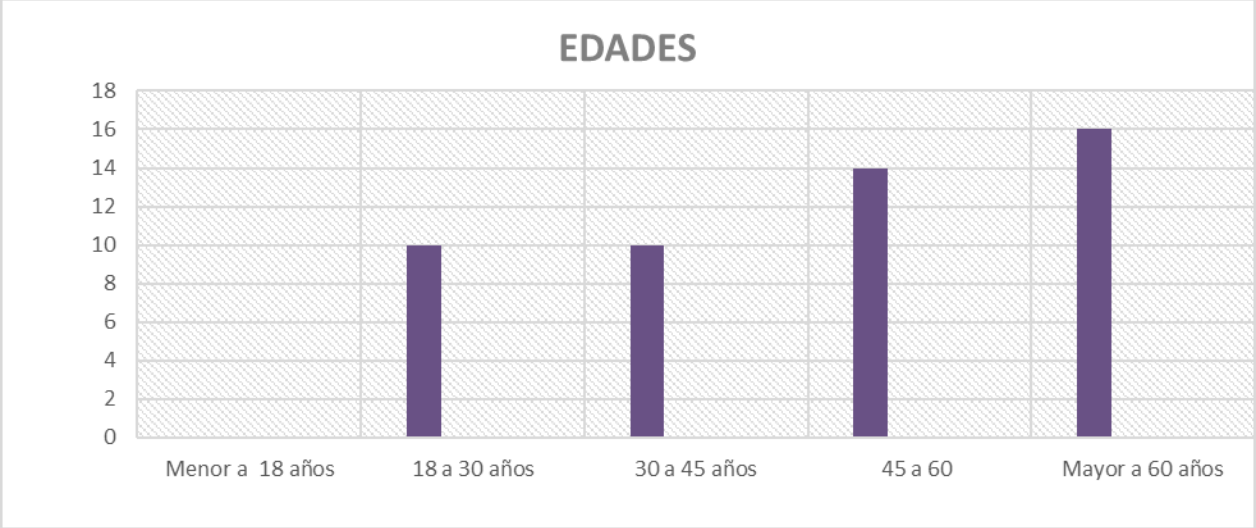


Fuente: Elaboración propia

De la muestra total, la mayoría de los habitantes frecuenta y utiliza los parques destinados a su zona, lo cual indica que cada usuario tiene una opinión y perspectiva del estado en el que se encuentran los espacios públicos.

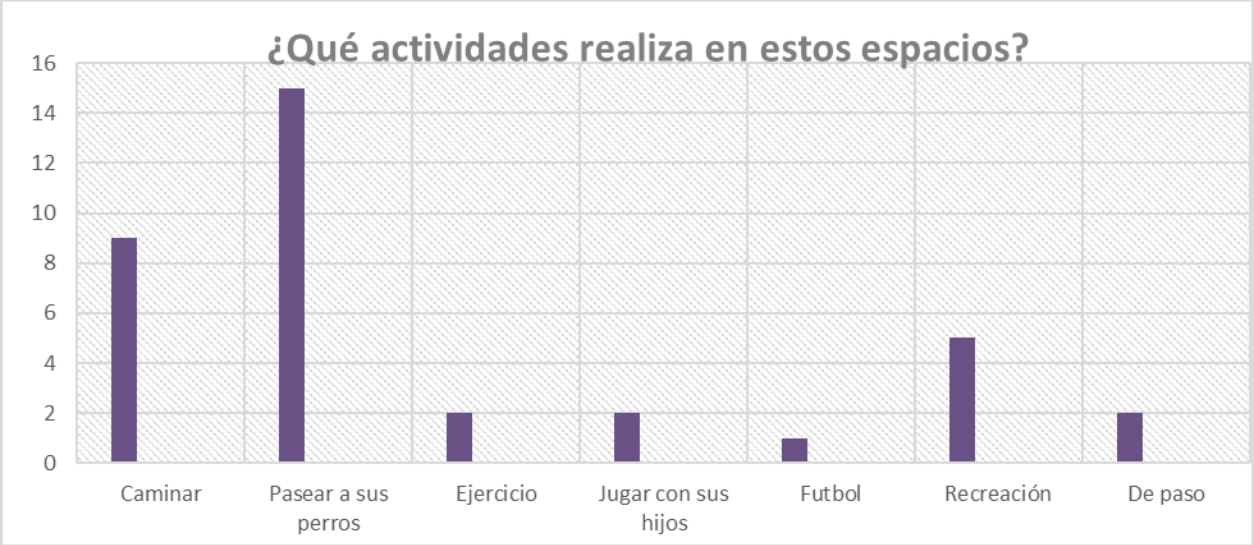
Así mismo es importante para el estudio reconocer las principales edades de los habitantes, en este sector la mayor parte de los usuarios que utiliza los parques es mayor a 60 años.

Gráfica 2. Edades de habitantes que usan los parques de San Manuel



Fuente: Elaboración propia, 2020

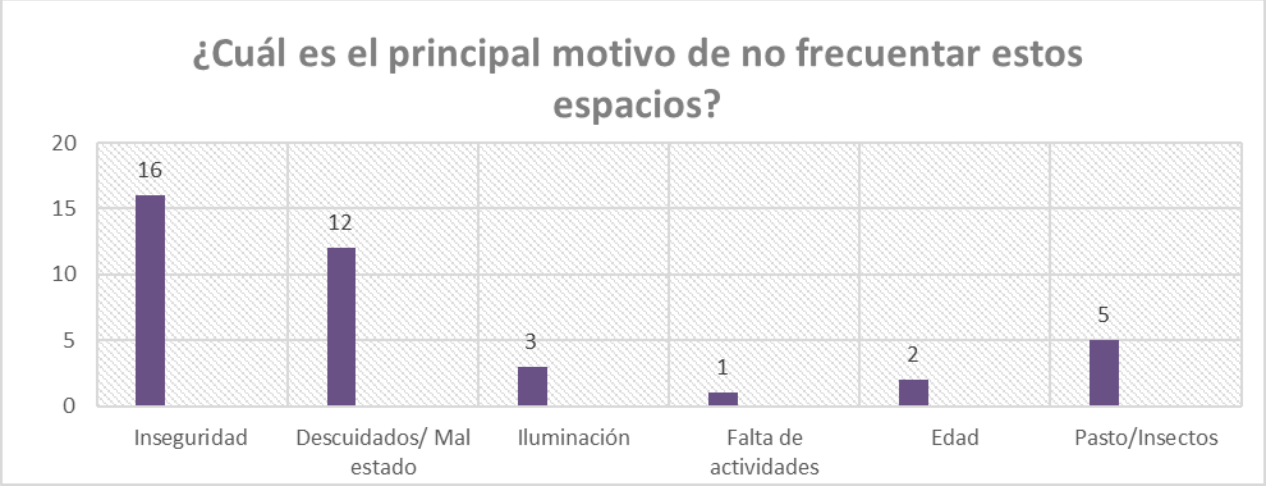
Gráfica 3. Principales actividades en los parques de San Manuel



Fuente: Elaboración propia

Entre las prioridades de los usuarios para frecuentar los parques de su colonia, son actividades con sus mascotas, el esparcimiento y convivencia con sus hijos, o hacer ejercicio. Sin embargo, estas actividades se ven limitadas debido al mantenimiento inadecuado de los parques o a la falta de mobiliario que permita realizar todas las acciones. Los parques tampoco estaban pensados para el uso constante de mascotas, por lo que las necesidades de mantenimiento y mobiliario también cambian, por ejemplo, se necesitan botes de basura distintos para las mascotas que para los usuarios; así como debe existir una normativa de las mascotas dentro de las áreas verdes.

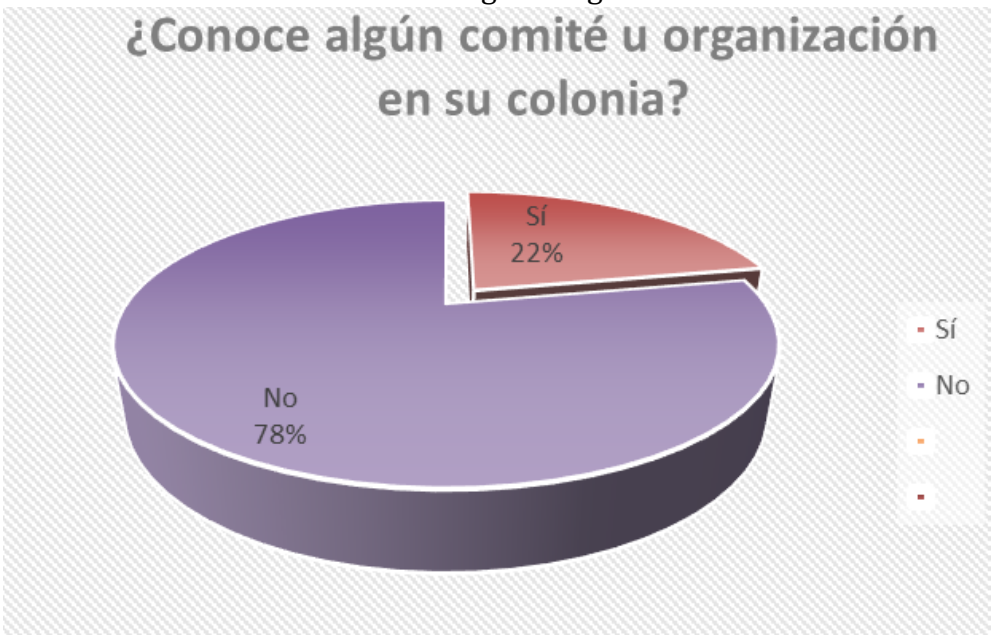
Gráfica 4. Principales motivos para no visitar los parques de la colonia



Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, la situación actual en el ámbito participativo dentro de la colonia también fue evaluado. La mayor parte de los habitantes de la zona San Manuel, no conocen ninguna forma de organización dentro de la colonia, ni formal, ni vecinal. Por lo tanto, tampoco han participado en decisiones que estén relacionadas a los parques.

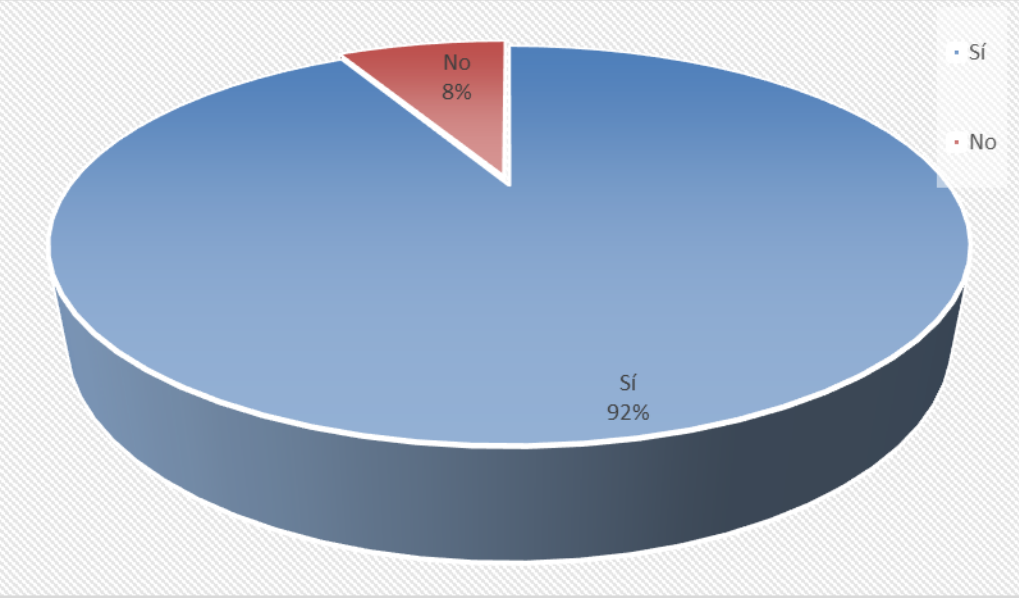
Gráfica 5. Conocimiento de alguna organización en la colonia



Fuente: Elaboración propia

Si bien, la mayor parte de los encuestados no conocen organizaciones, ni han participado directamente en las decisiones de los espacios públicos; existe disposición de la mayoría en querer mejorar sus parques si existiera una forma o mecanismo de participación, por lo que existe una zona de oportunidad para propuestas.

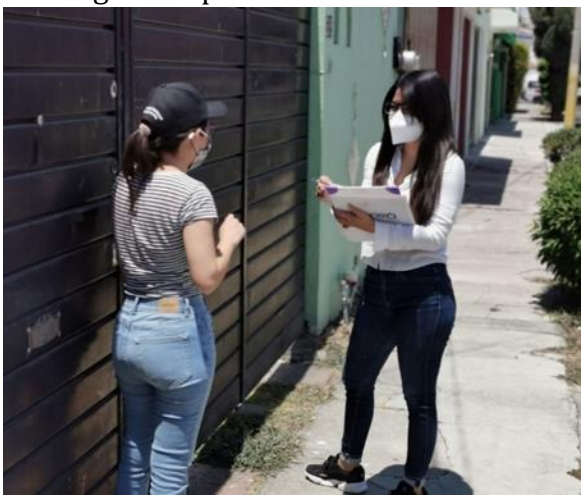
Gráfica 6. Estaría dispuesto a participar en alguna propuesta para el mejoramiento del espacio público de su calle



Fuente: Elaboración propia

EVIDENCIAS

Imagen 8. Aplicación de cuestionario



Fuente: Elaboración propia

Imagen 9. Aplicación de cuestionario



Fuente: Elaboración propia

Conclusión

Con el diagnóstico previo, es posible identificar los problemas más evidentes en torno a los espacios públicos; se puede observar que son importantes para los habitantes y que es relevante para su análisis las razones por las que han sido abandonados y descuidados con el tiempo. Así también se puede observar que, a pesar de las condiciones actuales, los parques aún son de uso común, son lugares a los que las personas acuden regularmente y en donde conviven y generan interacción con otros habitantes de la colonia.

De acuerdo con el diagnóstico previo, también se observa una oportunidad en los habitantes de San Manuel, ya que cuentan con iniciativa de participación. Es relevante en un primer acercamiento, determinar el alcance que puede tener la investigación y si existe un indicador previo en el que se identifiquen cuáles son los principales problemas por los que en la colonia no ha habido procesos participativos.

Los espacios públicos también deben ser una responsabilidad de las autoridades competentes para generar condiciones básicas que permitan desarrollar actividades sociales, deportivas, culturales y recreativas; sin dejar de lado la opinión de las personas que harán uso de esos espacios, como una forma de hacer efectivo el derecho a la ciudad y contribuir a desarrollar una mejor convivencia comunitaria en el ámbito local.

Una metodología con un diagnóstico participativo es viable para poder analizar la percepción que la población tiene de sus parques y cómo interactúan directa o indirectamente con ellos. Así también, es posible que con un proceso democrático en el que se involucre a todos los principales actores que intervienen en los espacios públicos, se genere una propuesta que mejore las condiciones actuales y que sean reales de acuerdo con las necesidades de habitabilidad que tiene la colonia.

Referencias

Alguacil, J. (2008). Espacio público y espacio político: La ciudad como el lugar para las estrategias de participación. Polis (Santiago), 7(20). Santiago de Chile, Chile.

Arroyo, A. M. B. (2014) 'La investigación sobre el espacio público en Colombia: su importancia para la gestión urbana', Territorios, 0(31), pp. 185–205.

Bedoya, G. (2005) 'El hábitat: mutaciones en la ciudad y el territorio', Tabula Rasa, 3, pp. 137–149.

Benedicto, J. (1995). Sociedad y política. Temas de sociología política (pp.227-268) Edition:1995. Chapter: La construcción de los universos políticos de los ciudadanos. Publisher: Alianza.

Carrión, F. (2007). "Espacio público: punto de partida para la alteridad". En Olga Segovia(Ed.), Espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía (pp.79-97). Santiago de Chile: Ediciones SUR.

García-Doménech, S. (2014) 'Percepción social y estética del espacio público urbano en la sociedad contemporánea', Arte, Individuo y Sociedad, 26(2), pp. 301–316. doi: 10.5209/rev_ARIS.2014.v26.n2.41696.

H. Ayuntamiento de Puebla (2020) Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) [en línea]. Disponible en <https://implan.pueblacapital.gob.mx/implan> [consulta: 20 de septiembre 2020

Held, D. (1997), La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita, Paidós, Barcelona.

Instituto Municipal de Planeación de Puebla (2020). Programa de Espacio Público. Departamento de Proyectos Estratégicos.

Kohn, M. (2004) Brave new neighborhoods: The privatization of public space, Brave New Neighborhoods: The Privatization of Public Space. doi: 10.4324/9780203495117.

Martin, F. (2018). Procesos participativos en el espacio público. Análisis y evaluación de dos casos en Santiago de Chile. Territorios en formación pp. 56.

Olmos, M. y Haydeé, S. (2008) 'La habitabilidad urbana como condición de calidad de vida', Palapa, 3(2), pp. 47–54. Available at: http://www.redalyc.org/.

Padilla-Llano, S. (2015) 'Producción de Espacio Público [X] Participación Ciudadana. El proyecto de espacio público resultado de procesos de participación ciudadana', Unpublished. doi: 10.13140/RG.2.2.18553.06242.

Páramo, P. *et al*. (2018) 'La habitabilidad del espacio público en las ciudades de América Latina', Avances en Psicología Latinoamericana, 36(2), p. 345. doi: 10.12804/revistas.urosario.edu.co/apl/a.4874.

Rabotnikof, Nora (1997). "EL ESPACIO PÚBLICO Y LA DEMOCRACIA MODERNA". Ensayos Instituto Federal Electoral (México). Vol. 1, pp. 1-7.

Ziccardi, A. (2012). Espacio público y participación ciudadana: El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento. Barrial de la Ciudad de México. Gestión y Política Pública VOLUMEN TEMÁTICO PP. 187-226.

Los factores político-institucionales en el desarrollo territorial de las Zonas Metropolitanas: El caso de la Zona Metropolitana de León

Susana Suárez Paniagua[1]

Verónica del Rocío Zúñiga Arrieta[2]

Resumen

Hoy en día, los espacios urbanos están exhibiendo una fragmentación social y una dispersión territorial. Las ciudades están transformándose, generando una nueva organización socio espacial, el modelo de ciudad concentrada que existía se ha ido modificando y actualmente tenemos un modelo de ciudad difusa, dispersa y fragmentada sobre los territorios; las áreas de influencia se han extendido, incluso a veces hasta llegar a constituirse en metrópolis o megalópolis. Las metrópolis surgen cuando una ciudad rebasa su límite territorial político administrativo, para conformar un área urbana ubicada en dos o más municipios en los cuales no se ubica la ciudad central, pero ello implica que el modelo político-institucional que respondía al anterior límite político-administrativo ya no responde a la nueva organización socio-espacial, especialmente sí se desea lograr el desarrollo territorial de esta nueva área urbana.

Con el fin de explicar lo anterior, partimos de la siguiente hipótesis: La discrepancia de la organización socio-espacial de las zonas metropolitanas de México con el modelo político-institucional vigente que responde a los límites políticos-administrativos establecidos con anterioridad, dificulta el despliegue de estrategias de desarrollo territorial. De ahí que este trabajo tiene como propósito examinar los problemas del desarrollo territorial que enfrentan las principales zonas metropolitanas en México, particularmente los que conciernen a los factores político-institucionales para llegar a establecer una coordinación metropolitana que permita la conjunción de esfuerzos para diseñar e implementar políticas de desarrollo territorial. Se revisan los trabajos que se han realizado en materia de gobernanza que supone la coordinación entre diferentes niveles de gobierno, la participación de la sociedad civil organizada y las adecuaciones al marco normativo, así como los quehaceres en materia de desarrollo territorial.

Particularmente analizamos los factores político-institucionales en el desarrollo territorial de la Zona Metropolitana de León, Guanajuato, México, una de las zonas más importantes del país, sus experiencias de gestión y coordinación, sus avances y limitaciones para la construcción de una gobernanza regional que logre la puesta en marcha de un proyecto de desarrollo territorial.

[1] Dra. en Ciencias Políticas y Sociales, Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad León, UNAM, ssuarez@enes.unam.mx

[2] Mtra. en Ingeniería de Software, Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad León, UNAM, vzuniga@enes.unam.mx

En las conclusiones preliminares podemos plantear que las zonas metropolitanas en México y particularmente la de León, Guanajuato si bien cuentan con instituciones y organismos que pudieran incidir en la elaboración, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos de desarrollo territorial de carácter metropolitano, no tienen el soporte legal indispensable que posibilite una verdadera sinergia gubernamental que impulse estas iniciativas, ni con los fondos suficientes para poder ejecutarlas de manera eficaz, por lo que es necesario realizar ajustes normativos, así como la permanencia y robustecimiento de fondos metropolitanos.

Conceptos clave: Factores institucionales, Desarrollo Territorial, Áreas Metropolitanas

Introducción

En las últimas décadas han venido ocurriendo profundos cambios la organización socio-espacial en todo el mundo, debido a que la globalización está propiciando la coexistencia de la dispersión y concentración espacial de la vida económica, es decir, la fragmentación socioespacial en todos los territorios: localidades, ciudades, regiones, países, bloques regionales y por ende en el mundo, como lo reconocen varios científicos sociales, entre ellos Saskia Sassen (2006) y David Harvey (2001).

Por lo que respecta a las ciudades, en el caso de América Latina nos encontramos que las áreas urbanas están experimentando cambios no sólo en su configuración territorial (cambios en su morfología, estructura e infraestructura), sino también en su organización para la producción, en el desarrollo de actividades económicas y financieras, en la distribución y el consumo, en su organización social, en sus patrones culturales, en las relaciones del centro con las periferias, en la formación de nuevos subcentros, en procesos de descentralización- concentración, en el surgimiento de nuevos actores económicos y sociales, en suma están adquiriendo una nueva configuración no sólo espacial, sino social, económica e incluso política (Ciccolella, 2009: 10).

De hecho, en América Latina se han desarrollado zonas metropolitanas y México no ha sido la excepción. Se trata de una nueva configuración socio-espacial que requiere un nuevo modelo político-institucional que responda mejor a las necesidades y problemas que han surgido con ella, especialmente si se piensa en el impulso de políticas de desarrollo territorial, que tienen el propósito de conseguir crecimiento económico, pero con mejora en la calidad de vida de los residentes, así como el lograr cuidar y proteger al medio ambiente, un desarrollo equilibrado y sostenible, e igualmente el fortalecimiento de la democracia.

En este trabajo se lleva a cabo un análisis de los factores político-institucionales que dificultan o limitan el establecimiento de una coordinación metropolitana que permita la conjunción de esfuerzos para diseñar e implementar políticas de desarrollo territorial en las zonas metropolitanas de México, particularmente el caso de la Zona Metropolitana de León, Guanajuato. Para ello primero, abordamos las características, y problemas que comparten estas áreas urbanas en el marco de la globalización y los desafíos que representan para conseguir un desarrollo territorial, para luego revisar el modelo político institucional vigente en nuestro país y los retos que enfrenta para promover un desarrollo territorial en estas zonas y después examinamos los factores político-institucionales que afectan el desarrollo territorial de la Zona Metropolitana de León, Guanajuato.

La Globalización y las Zonas Metropolitanas en México.

Desde hace algunos años, venimos presenciando una serie de transformaciones económicas, sociales, culturales, ambientales, políticas y territoriales significativas y muy dinámicas en todos los países, tanto como en sus regiones, áreas metropolitanas y áreas rurales, cambios provocados por la interacción que ocurre entre el proceso de globalización y las condiciones y respuesta de los actores locales.

Se reconoce que la globalización ha propiciado la apertura y ampliación de los mercados, la redistribución del trabajo, la relocalización del capital en territorios con mayor capacidad para atraer o generar iniciativas empresariales. Igualmente se advierte que la relocalización del capital ha dado lugar al surgimiento de nuevas áreas de producción o a la concentración de actividades económicas en ciertos territorios, lo que a su vez ha favorecido una fragmentación social y espacial, puesto que por un lado tenemos la formación o consolidación de nodos de desarrollo y por otro, el deterioro o abandono de otros espacios.

En el caso de los espacios urbanos, si bien han experimentado cambios, ello no supone que todos alcancen los mismos niveles de crecimiento económico, ni brinden iguales condiciones de vida a sus residentes, sino que, por el contrario, se advierte que se han profundizado las desigualdades económicas, sociales y la fragmentación territorial. Ciertamente encontramos que algunas ciudades registran mayores tasas de crecimiento económico, concentración de población, mientras que otras van quedando rezagadas, presentando un elevado desempleo, trabajos precarios, aumento de la economía informal e inseguridad.

A pesar de ello, las ciudades siguen considerándose como los espacios que ofrecen más y mejores oportunidades para elevar las condiciones de vida de la población y como los que pueden constituir un gran potencial económico, pero, existe la incongruencia de que en realidad las ciudades presentan grandes dificultades tales como: un patrón territorial expansivo, un fuerte crecimiento de áreas marginadas, una mayor fragmentación social y territorial, inadecuados o insuficientes servicios básicos, crecimiento del sector informal, aumento de delincuencia, conflictos por el uso de la tierra, vulnerabilidad a desastres naturales.

Ahora bien, en América Latina ha sido notable la formación de zonas metropolitanas, durante el siglo XX, zonas que han sido definidas que como un conjunto de municipios en el que se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite político-administrativo del municipio que originalmente las contenía, incorporando como parte de sí mismas, o de su área de influencia directa, a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantienen un alto grado de integración socioeconómica. (Ciccolella, 2009 citando a CONAPO, INEGI, SEDESOL, 2004)

Hay que destacar, que aun cuando las metrópolis latinoamericanas comparten algunas semejanzas, entre ellas: expansión de la mancha urbana, tendencias a la ciudad-región y al crecimiento reticular, el desarrollo de los servicios, el incremento de la polarización social, la segregación residencial, no todas son iguales, ya que cada una de ellas conserva algunas condiciones o características propias resultado de sus procesos históricos, de su cultura, identidad, que como señala Carlos de Mattos no han sido borrados del todo por la globalización (Ciccolella, 2009: 11).

En el caso de México y en el contexto de la globalización, Jaime Sobrino señala que las zonas metropolitanas y urbes, presentan los siguientes cambios: a) un descenso importante en el crecimiento poblacional de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, (la cual había tenido un enorme crecimiento en los años anteriores), b)un crecimiento poblacional significativo en las urbes de mayor tamaño dentro del rango de ciudades intermedias, ubicadas en la región Centro del país, como en la Frontera Norte, c) alteraciones en el patrón de migración interna, con predominio de flujos urbano-urbano, así como d) la consolidación de la dimensión metropolitana, f) una emergente conformación de regiones urbanas y g) institucionalización de la planeación territorial del país (Ibidem).

Cambios en el patrón urbano que en los últimos años han estado relacionados con la adopción de un nuevo modelo económico que se orientó hacia la apertura comercial y la reducción de la intervención del Estado en la economía. De hecho, el aparato productivo se orientó hacia el comercio mundial, y la relocalización de la industria hacia espacios rurales y medios de comunicación, lo que ha favorecido una nueva configuración de las zonas metropolitanas (Sobrino, 2011:1). Se observa que en las grandes ciudades se desarrollan actividades del sector financiero y servicios especializados, aunque también actividades industriales, reconfigurando su base económica y su forma territorial.

Ciertamente en México, en las últimas décadas, las ciudades han experimentado un rápido proceso de cambio, se ha observado que las ciudades de mayor tamaño han disminuido su crecimiento demográfico y urbano, mientras que las ciudades intermedias han cobrado importancia, e igualmente que se han formado aceleradamente zonas metropolitanas. Como explica De Mattos, en el caso de los países latinoamericanos, la localización metropolitana de actividades poco especializadas ha contribuido a la expansión de la metrópolis, ya que estas actividades van desbordando los límites anteriores, ocupando áreas rurales, originando procesos de suburbanización y una estructura poli céntrica con fronteras difusas (De Mattos, 2001:2).

Por ello, encontramos que en el año 2015 en México existían 74 Zonas Metropolitanas, que concentran el 63% de la población, y una megalópolis con el 17% de la población, entendiendo por ella una gran región urbana que tiene como centro de su desarrollo a una ciudad grande, normalmente mayor a los 5 millones de habitantes, en torno a la cual se agrupan diversos conglomerados urbanos y rurales, que en conjunto representan un peso económico y funcional significativo en la economía nacional e internacional.

Mapa 1. Zonas Metropolitanas de México 2015



Fuente: SECTUR, INEGI, CONAPO, 2015

Ahora bien, la formación de las zonas metropolitanas ha implicado no sólo la concentración de población en algunos lugares del país, sino una variedad de problemas o necesidades que satisfacer en estos grandes conglomerados urbanos, tales como: un crecimiento periférico desordenado, en asentamientos irregulares, una fuerte presión para brindar servicios públicos básicos, como agua, drenaje y energía eléctrica,, generación de empleos, transporte público insuficiente e ineficiente, falta de infraestructura urbana y equipamientos deteriorados, vivienda, educación, servicios de salud, seguridad, fragmentación urbana, pérdida del espacio público, desintegración social, creciente deterioro del ambiente, pérdida de calidad del aire y el agua, pérdida de recursos naturales, bajo nivel de calificación de los recursos humanos, y demandas de avances democráticos.

Demandas sociales fundamentalmente dirigidas a lograr una mejora en la calidad de vida de los habitantes de estas zonas, pero difíciles de satisfacer porque los gobiernos locales cuentan con presupuestos reducidos. Especialmente considerando que las metrópolis exhiben grandes problemas como el incremento en los niveles de pobreza e incluso de exclusión social, de delincuencia e igualmente de contaminación ambiental.

Si bien las zonas metropolitanas comparten muchas semejanzas en cuanto a los problemas y retos que enfrentan, no son iguales, varía su crecimiento económico, productividad, su capacidad de posicionarse en los mercados, sus niveles de pobreza, de infraestructura, etc. Más aún, presentan grandes diferencias entre los municipios que las integran, algunos cuentan con mayores bienes y servicios, costos de producción, recursos naturales, disposición de mano de obra, entre otros factores, lo cual representa para algunos de ellos ventajas y para otros, desventajas, de tal suerte que entre ellos compiten, para obtener recursos y lograr integrarse de mejor manera en el mercado mundial, de la misma manera que ocurre entre las propias zonas metropolitanas.

De hecho, la reestructuración económica, ha propiciado zonas metropolitanas diversas, puesto que la industria se ha distribuido espacialmente de manera diferente, y ha dado lugar a distintas articulaciones de estas zonas en sus relaciones económicas, tanto al

interior de ellas como con las otras regiones, lo cual ha propiciado alteraciones en los sistemas de ciudades y en la jerarquía urbana.

Lo anterior, aunado a los presupuestos reducidos con los que cuentan los gobiernos locales ha vuelto indispensable la tarea de establecer colaboraciones entre ellos para lograr contar con mejores condiciones para conseguir una mayor competitividad, con otras palabras, se requiere urgentemente nuevos arreglos institucionales, esto es, la formación de gobiernos metropolitanos. Dicha tarea es urgente, especialmente porque las transformaciones que vienen ocurriendo tanto en el ámbito urbano como en el ámbito rural se han producido en el marco de un proceso de Reforma del Estado que ha significado la aplicación de políticas de ajuste financiero, la privatización de servicios públicos y la descentralización política, económica y administrativa.

De modo que asistimos hoy a una realidad inexorable, que indica que el actual modelo de urbanización es insostenible en muchos aspectos, por lo que es indispensable transformarlo, para lo cual se requieren de nuevos paradigmas y nuevos modelos de desarrollo y gestión para las zonas metropolitanas, para que éstas se transformen en espacios caracterizados por la inclusión social, la seguridad, amigables con el medio ambiente, la resiliencia, y la productividad económica, la sostenibilidad.

Con relación a los nuevos paradigmas, hay que destacar, que se ha venido construyendo el paradigma del Desarrollo Territorial Equitativo y Sostenible, que emana fundamentalmente de las Ciencias para el Desarrollo Regional, con aportaciones de diversos autores entre ellos: Paul Krugman, Roberta Capello, Roberto Cagmani, Sergio Boisier, Rafael Echeverrí, Sergio Sepúlveda, Alain Lipietz, George Benko. Paradigma que reconoce la dimensión territorial de los procesos económicos, sociales, ambientales, culturales y políticos, es decir, contempla al territorio como producto de las interacciones sociales, de las relaciones de poder, motivo por el cual considera necesario transformar las formas de uso y aprovechamiento de éste, modificar las relaciones que se producen en él y que lo construyen para lograr su desarrollo. De ahí que proponga incorporar en los planteamientos de desarrollo esta dimensión territorial, que implica plantear y ejecutar políticas y estrategias de desarrollo que contemplen la territorialidad de los procesos sociales, económicos y políticos.

En esta perspectiva, el desarrollo es un proceso que consiste en promover y alcanzar una prosperidad equilibrada y sostenible, mediante la cohesión económica y social de los territorios, no sólo cuidando que el desarrollo económico sea respetuoso con el medio ambiente y que conserve para las generaciones futuras los recursos actuales, sino que también "…implica especialmente armonizar las exigencias sociales y económicas del desarrollo con las funciones ecológicas y culturales del territorio, y contribuir de esta forma a un desarrollo territorial sostenible y equilibrado a gran escala"(Comisión Europea, 1999:11).

Pero, es preciso subrayar, que el paradigma del desarrollo territorial equitativo y sostenible, no sólo es un modelo interpretativo, sino que fundamentalmente es un *modelo orientado al diseño y aplicación de políticas públicas* dirigidas a promover y conseguir el desarrollo de los territorios, ello significa que *tiene un carácter no sólo teórico-conceptual, sino también instrumental*. Se trata de un modelo que se centra en políticas públicas que "… reconocen por principio una racionalidad espacial en las intervenciones del desarrollo; esto

es porque el territorio es un soporte fundamental de la actividad humana y como tal representa un medio para desplegar acciones tendientes a promover una mayor certeza respecto al uso adecuado del espacio habitado, generar una mejor distribución de las capacidades productivas y garantizar una mayor y mejor cobertura de las necesidades sociales…" (Gasca, 2020:129-130). Tomando en consideración este paradigma, a continuación presentamos los factores político-institucionales que limitan o dificultan el diseño y aplicación de políticas de desarrollo de corte territorial.

Modelo Político Institucional frente a los Retos de las Zonas Metropolitanas.

Para poder examinar los factores político-institucionales que dificultan el diseño y ejecución de políticas públicas de corte territorial para las zonas metropolitanas en México, primero es necesario comprender las razones por las cuales el actual modelo político institucional no responde adecuadamente a la problemática y los desafíos que enfrentan las zonas metropolitanas en México y a la realización de políticas de desarrollo territorial, para ello hay que describir la actual estructura del Estado Mexicano y sus leyes. Es conveniente recordar que el Estado mexicano es una Federación que está constituida por Estados Libres y Soberanos y recientemente por la Ciudad de México (antes Distrito Federal). Estados que tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

El Poder Público de los Estados para su ejercicio se divide en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los Estados tienen Constituciones Políticas y Leyes Estatales que regulan la estructura de los Gobiernos Estatal y Municipal, su administración y las facultades de sus órganos. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define responsabilidades político-administrativas para cada uno de los tres órdenes de gobierno, responsabilidades ya sea compartidas o diferenciadas entre los tres. De tal manera que las metrópolis están fragmentadas por las jurisdicciones político-administrativas (entidades federativas o municipios) que las integran, lo que hace necesario que se genere una coordinación entre los gobiernos de los distintos niveles para atender los problemas metropolitanos

Los principales artículos de la Constitución que definen las facultades que competen particularmente a los Municipios, o que deben ejercer de manera concurrente con los Estados y la Federación son: 3°, 4°, 5°, 21, 26, 27, 31, 36, 73, 105, 108, 115, 116, 117, 123, 128, y 130. Especialmente el artículo 115, señala que le compete a los municipios, formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos de construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas (INAFED, 2004:9).

Aunque, en el mismo artículo en su fracción VI decreta que "cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas forman o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia" (Ibidem).

También, el artículo 11 en la fracción VI de la Constitución se establece que los respectivos gobiernos locales y municipales entre sí y entre estos y la Federación para la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes. Lo que constituye el fundamento legal para la posible colaboración y coordinación metropolitana. Con base en este derecho, el Congreso de la Unión, en su LIX Legislatura aprobó el 2 de octubre de 2003, la creación e integración de la Comisión de Desarrollo Metropolitano como comisión legislativa ordinaria, dando el primer paso para proveer del marco legal que requiere la acción pública y la concertación de acciones con los sectores privado y social, orientadas a promover un desarrollo sustentable en las zonas metropolitanas del país. Esta Comisión tiene como propósito promover, facilitar y proveer al proceso legislativo orientado a la adecuación y actualización del marco jurídico federal, que norme, regule y sustente el desarrollo con equidad social y sobre bases sustentables de las metrópolis mexicanas.

De hecho, al reconocerse la dinámica del fenómeno metropolitano, a fines de la década de los noventa e inicios del siglo XXI, empiezan a constituirse las Coordinaciones Metropolitanas, como es el caso de los dos ejemplos que aquí presentamos, a saber: la Coordinación Metropolitana del Distrito Federal y el Estado de México quienes suscriben un Acuerdo de Coordinación y Ejecución Conjunta de Acciones, para trabajar de manera coordinada en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas, especialmente en materia de protección civil, seguridad pública, conservación del medio ambiente, ordenación y control del comercio, desarrollo rural y transformación de la imagen urbana en beneficio de la comunidad (Estado de Hidalgo, 2008).

Coordinaciones Metropolitanas que de acuerdo con Moreno (2006:9) corresponden más a un modelo de gobierno intermunicipal, que se caracteriza por: su legitimidad indirecta, ya que ésta reside en las autoridades municipales, no autonomía financiera (su financiamiento proviene de los municipios o bien de la federación), las competencias son definidas por los propios gobiernos locales, aunque en estos casos sí cuentan con competencias establecidas por la ley, que es una característica del modelo supramunicipal que difiere del anterior, ya que éste se caracteriza por: elección directa de sus autoridades metropolitanas, financiamiento propio y competencias establecidas por ley.

Es preciso señalar, que, si bien se han creado estas Coordinaciones Metropolitanas, ello no ha significado una verdadera y eficaz colaboración interinstitucional para realizar acciones tendientes al logro del desarrollo territorial en su conjunto en las metrópolis, es decir, que impulsen la competitividad social, ambiental, económica, e incluso la mejor gestión y gobernanza. Ello debido a varias razones, entre ellas: que no existe una visión e identidad metropolitana ni en las autoridades políticas, ni en la población, que no se piensa en dimensión metropolitana de varios problemas graves que afectan a todos sus habitantes, ni en la corresponsabilidad y debida colaboración y gestión gubernamental de carácter metropolitano; y otras causas más que iremos abordando.

Una de las principales razones, es que las Coordinaciones Metropolitanas continúan apoyándose en el modelo político institucional que no coincide con los problemas metropolitanos, como lo señala Pedro Pírez, no prescinden por completo de los límites territoriales jurisdiccionales, para que realmente puedan atender de manera efectiva las

problemáticas metropolitanas, por lo que tienen que contar con el aparato político-institucional que trascienda las demarcaciones locales (2006:35).

Especialmente sí consideramos que los problemas metropolitanos no reconocen límites territoriales jurisdiccionales, tales como la prevención y control de la contaminación ambiental, la explotación de fuentes escasas de agua potable, bajo el manejo de múltiples organismos, la evacuación de aguas negras, drenaje, recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos peligros, el manejo y uso del agua, deficiencias de transporte, mejora y construcción de vialidades, combate a la delincuencia, mercado inmobiliario, brindar servicios públicos suficientes para la población, como lo plantea Moreno (2006: 5-6) .

Otra causa importante es la carencia de planes de desarrollo territorial metropolitano, los cuales tendrían que partir de un diagnóstico del territorio, en el cual habría que considerar la diversidad de recursos, características geográfico-ambientales, condiciones, cultura, medio ambiente, estructura productiva, población, mercado laboral, educación, desarrollo de ciencia y tecnología, instituciones, etc., con otras palabras, con el capital territorial, con el que cuenta cada uno de los municipios que integran las zonas metropolitanas, aunado a ello, tendría que analizarse las formas y grado en que cada uno de los municipios participa en la dinámica económica local, nacional e incluso global, para conocer cuáles son los municipios ganadores y cuáles los perdedores, explicar estas diferentes posiciones y estar en posibilidad de identificar los factores que posibilitan o limitan su nivel de competitividad, para construir políticas y estrategias que propicien un mayor desarrollo territorial para toda la zona metropolitana en su conjunto.

Ello conduciría a la aplicación de políticas, proyectos y programas diferenciados dirigidos a los municipios, pero con una visión integral de la zona, que tendrían que elaborarse y aplicarse con un enfoque integral, pero particular al mismo tiempo, y la mayor de las veces aplicando principios de subsidiaridad.

De hecho, tendría que reconocerse que las metrópolis son diferentes, que cada una tiene sus propias características y configuración, que los procesos de metropolización son variados y que por ello tendría que aplicarse planes, políticas, proyectos y programas diferenciados dirigidos a cada zona metropolitana. Tendría que conocerse cuál es la función que ejercen las metrópolis en su espacio regional, la diversidad o especialización económica-funcional, no solamente de ella sino también de los municipios que integran, así como las interrelaciones que se producen entre sus municipios y sus relaciones con el exterior. Ello requiere no sólo el conocimiento de la configuración y transformación que están ocurriendo en las metrópolis, sino la identificación y construcción de las nuevas formas de gestión territorial y la construcción de nuevos acuerdos institucionales.

Un factor político institucional relevante en materia de desarrollo de las zonas metropolitanas fue la creación de un Fondo Metropolitano en 2006, fondo que fue instituido para atender a las necesidades de las metrópolis, debido al incremento de estas zonas, y a la exigencia de desplegar acciones y políticas particulares por parte del Estado mexicano, así como al imperativo de la concurrencia y coordinación de los tres ámbitos de gobierno (Iracheta, 2014:45).

En las Reglas de Operación para otorgar recursos del Fondo a las Zonas Metropolitanas se estipula la creación de un Consejo para el Desarrollo Metropolitano,

apoyado por un Comité Técnico del Fideicomiso, el cual administra los recursos otorgados y un Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos. (2014:63) Cabe hacer mención que los costos del Fondo fueron incorporados al Presupuesto de Egresos de la Federación, desde 2006, con una asignación de unos mil millones de pesos, y alcanzó 3,300 millones de pesos en el Presupuesto 2020, en beneficio de las Zonas Metropolitanas del país (LXVI Legislatura, Senado de la República, 2020).

Este Fondo constituyó un avance en materia de política pública para el desarrollo de las Zonas Metropolitanas, porque se les asignaba recursos a las metrópolis. El Fondo tenía como objetivo financiar y equipar la ejecución de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura en cualquiera de sus componentes para las zonas metropolitanas, y establecía que dichas acciones tienen que "…cumplir varias características: a) ser viables y sustentables; b) promover el desarrollo regional y urbano, y una adecuada planeación del ordenamiento del territorio; c) impulsar la competitividad económica, la sostenibilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas; d) coadyuvar a su viabilidad y mitigar la vulnerabilidad frente a fenómenos naturales, ambientales y propiciados por la dinámica demográfica y económica; y e) incentivar la consolidación urbana y el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas" (Ibidem). Aunque en la realidad, gran parte de los recursos fueron destinados particularmente a la construcción de vialidades (pero fundamentalmente para transporte particular y no público), dejando otros problemas graves sin atender, como desempleo, abasto de agua de calidad, segregación social, etc., como lo veremos más adelante.

Si bien este Fondo Metropolitano fue creado para llevar a cabo proyectos de desarrollo para las metrópolis, los cuales deberían ser dirigidos necesariamente a atender la problemática metropolitana, bajo nuevos esquemas de colaboración intergubernamental y con participación ciudadana, en una evaluación realizada sobre estos Fondos, en 2010, por el Colegio Mexiquense, A.C, bajo la coordinación de Alfonso Iracheta (2014), se encontró que, en realidad, "…a) que no existe una conceptualización adecuada del fenómeno metropolitano y su problemática, b) que las decisiones del Fondo no responden a políticas integradas, y c) que las Reglas de Operación del Fondo no son lo más adecuadas para enfrentar la problemática del fenómeno metropolitano (2014: 15).

Además, se observó que en la operación del Fondo fundamentalmente participaban los representantes federales: Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SEDESOL) y Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), funcionarios de los gobiernos estatales, con muy poca participación de los gobiernos municipales y con extremadamente poca o nula participación ciudadana (Iracheta, 2014: 68-69).

De tal suerte, que no se crearon organizaciones institucionales exprofeso para la operación del Fondo, sino, que se convirtió en una actividad más a desarrollar por las distintas instancias de los gobiernos estatales. Asimismo, que el funcionamiento de los Consejos, Comités de Desarrollo Metropolitano y Subcomités del Fideicomiso se suscribió a realizar evaluaciones de carácter financiero sin profundizar en los resultados de los proyectos y acciones en materia, social, económica, ambiental, territorial, y un aspecto fundamental, es que generalmente los gobernadores, han sido los que deciden los proyectos a llevarse a cabo (Iracheta, 2014: 69-70).

Sin duda, entre las principales dificultades que se encontraron para que el Fondo verdaderamente contribuyera a resolver las problemáticas metropolitanas y al desarrollo del territorio, fue la falta de articulación entre los diferentes organismos gubernamentales, la falta de concordancia entre las distintas visiones, a nivel local, estatal y federal, así como la falta de mayores espacios y mecanismos para la participación ciudadana, con otras palabras, la falta de una visión integral del desarrollo territorial de las metrópolis, la falta de un gobierno metropolitano, así como de nuevos esquemas de gestión, de gobernanza.

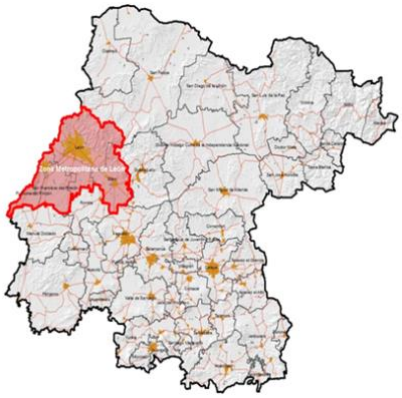
Es importante mencionar que el Fondo, que posteriormente adquirió la figura de Fideicomiso Fondo Metropolitano, en la estructura programática para el Ramo 23 definida por el Ejecutivo Federal en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, hubo reducciones, siendo los casos más significativo: El Fondo Regional, El Fondo Metropolitano y el Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las personas con discapacidad, para los cuales no se contempla asignación de recursos para el siguiente año.

Zona Metropolitana de León, Guanajuato: Factores político-institucionales en su desarrollo territorial.

En el año 2008 se decretó la Zona Metropolitana de León (ZML), Guanajuato, integrada por cuatro municipios: León, Silao, Purísima del Rincón y San Francisco del Rincón, delimitación realizada por el Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato (IPLANEG, 2011), aunque por su parte el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2005) delimitó dos zonas metropolitanas en este territorio, una integrada por los municipios de León y Silao, y la otra por los municipios de San Francisco del Rincón y Purísima del Rincón.

En este trabajo, se optó por la delimitación de la ZML del IPLANEG, toda vez que se ha formado un área urbana con características de urbanización difusa, en este territorio, que comprende una ciudad central (en este caso León), y unidades político-administrativas contiguas a ésta. (San Francisco del Rincón, Purísima Del Rincón y Silao), que mantienen una gran interrelación socioeconómica entre ellas y en particular con la ciudad central. Además, porque esta Zona, se delimita en función de criterios y objetivos específicos de política económica, con el fin de alcanzar el máximo de eficiencia en la implementación de programas y estrategias, es decir, porque corresponde a la denominada "región-plan".

Mapa 2. Zona Metropolitana de León, Guanajuato



Fuente: IPLANEG,2020

La ZML ocupa el lugar número siete entre las 74 zonas metropolitanas del país, por el volumen de su población, con 2 139 484 habitantes en 2020. Ciertamente la ZML constituye el mayor conglomerado urbano y demográfico de la entidad; presenta una especialización económica-funcional, así como la expansión física de algunos municipios sobre otros, rebasando sus límites jurídico-administrativos. Es importante señalar que los cuatro municipios tienen diferentes características y son heterogéneos en cuanto a superficie y población.

En esta zona, se advierte una gran concentración de población y actividades económicas, pero simultáneamente dispersión y fragmentación, lo que da lugar al surgimiento de una urbanización difusa y a nuevos centros o al desplazamiento de los más importantes por otros de segunda jerarquía. En cuanto a la población, hay una enorme concentración especialmente en el Municipio de León, y en las localidades urbanas. En segundo lugar, nos encontramos que si bien la economía del estado de Guanajuato creció en 4.0%, en 2020, particularmente en el sector de manufactura, es muy amplia la demanda laboral insatisfecha (INEGI, 2020). Además, se observa que la especialización económica es diversa en los municipios de la ZML, la actividad económica de León, San Francisco del Rincón y Purísima del Rincón es predominantemente terciaria, mientras que la actividad económica de Silao es diversificada.

Con respecto a la organización política institucional que existe en el estado de Guanajuato y que tiene relación con la planeación, y ejecución de programas y acciones para promover el desarrollo de la ZML, nos encontramos que esta entidad tuvo un gran acierto al haber creado el Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato (IPLANEG) en 2007, con la intención de contar con un organismo innovador para la realización de un sistema de planeación estratégica orientado a generar políticas de desarrollo integral y ordenamiento territorial sustentable para la entidad.

La Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato y el Código Territorial para esta entidad y sus municipios le confiere al IPLANEG las siguientes atribuciones: a) Elaborar, actualizar, dar seguimiento y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo, b) Participar en los procesos de planeación del desarrollo inter estatal, c) Asegurar la participación de representantes de la sociedad organizada, a través del consejo estatal; d) Promover la celebración de convenios para el logro de los objetivos del desarrollo integral de la entidad,

e) Fungir como órgano de consulta en materia de planeación del desarrollo del Estado ante los gobiernos federal, estatal y municipales, f) Asesorar a los ayuntamientos en la elaboración de los instrumentos de planeación municipales y en la capacitación técnica de su personal.

De manera que, con la creación de este Instituto, el gobierno del estado fue pionero en institucionalizar la planeación y promover la participación social en México, y para ello inició actividades de recopilación y sistematización de información, elaboración de indicadores y proyectos, y plasmó compromisos de gobierno. Desde su inicio en 2007, el IPLANEG ha contado con un Consejo Ciudadano, como órgano de consulta y opinión, respecto a sus funciones y atribuciones establecidas en los diferentes instrumentos jurídicos, dando pasos en la instrumentación de un modelo de gobernanza del estado de Guanajuato, aunque todavía es bastante limitada la participación ciudadana, ya que no toman parte en las decisiones del Instituto.

Ahora bien, este Instituto se ha encargado de impulsar el Sistema Estatal de Planeación, el Sistema Estatal de Información, Estadística y Geografía, de generar la Política Metropolitana y de Gestionar el Fondo Metropolitano para las Zonas Metropolitanas de Guanajuato, así como crear una alianza estratégica con la Zona Metropolitana de Burdeos.

En los últimos años, entre sus principales trabajos se encuentran: la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo Guanajuato 2040, EL Plan de Desarrollo del Estado, Plan 2035, los Programas Regionales Visión 2018 y 2020, así como la actualización del Programa de Gobierno 2016-2018, y del 2018-2024, los cuales incorporan dos enfoques del desarrollo, a saber: el desarrollo humano y el territorial, razón por la cual establece un modelo de desarrollo que abarca cuatro dimensiones estratégicas para trabajar y desplegar acciones en ellas: 1) humana y social, 2) administración pública y estado de derecho, 3) económica y 4) medio ambiente y territorio. Para cada dimensión plantea la realización de proyectos con estrategias transversales. Todo ello con participación ciudadana.

No obstante que varios de sus planteamientos se sustentan en el enfoque territorial del desarrollo y en la construcción de gobernanza, y que varios de sus proyectos y acciones se dirigen a conseguir elevar el nivel de vida de la población de Guanajuato, todo ello ha tenido varias limitantes y falta concretar mucho de lo que se concibe y propone. Además, encontramos que muchas de las acciones son de carácter asistencial y no necesariamente de creación de condiciones y capacidades para lograr una mejor posición social y económica.

Esto encuentra su explicación en que para que pueda ejecutarse tanto el Plan de Desarrollo del Estado, como el Programa de Gobierno, los Programas Municipales y muchos otros proyectos, se requiere una visión de desarrollo compartida por todas las instancias políticas, lo que, hasta ahora, no se ha conseguido. Igualmente se necesita que los recursos estatales sean destinados a acciones que realmente mejoren la estructura productiva, los suficientes para llevar a cabo tantos programas y proyectos, o bien al menos que se establezcan proyectos prioritarios.

Cabe hacer notar que el gobierno estatal, de acuerdo con lo establecido en los Planes Estatales de Desarrollo 2030 y 2040 con respecto al fortalecimiento y promoción de las políticas de ordenación del territorio, y reconociendo la existencia de un sistema de ciudades caracterizado por la centralidad y jerarquía regional de las zonas conurbadas y metropolitanas, establece como objetivo impulsar el desarrollo regional con visión de largo

plazo, con un enfoque metropolitano, promoviendo la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial en la entidad, en particular el despliegue de estrategias, programas y acciones dirigidas en a atender los fenómenos de conurbanización y metropolización, aunque es preciso señalar que todo ello debido en gran parte a la creación del Fondo Metropolitano y a la asignación de recursos a las zonas metropolitanas del estado de Guanajuato.

Hay que destacar que las Reglas de Operación con las que se maneja el Fondo Metropolitano establecen la necesidad de constituir un Consejo para el Desarrollo Metropolitano, conforme a las disposiciones federales y locales aplicables, que tendría por objeto definir los objetivos, prioridades, políticas y estrategias para el desarrollo de la zona metropolitana.

Con respecto a la ZML se crea el Consejo de Desarrollo Metropolitano, el 23 de mayo de 2008, mediante el Acuerdo Gubernativo número 76, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, número 83, tercera parte, así como el Comité Técnico para el Fideicomiso del Fondo para la propia zona, órganos que tienen que registrarse ante una secretaría de la Federación, y concretamente ante la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial.

Pero, tiempo después, en 2011 se abroga el Acuerdo Gubernativo número 76, mediante el cual se constituyó el Consejo para el Desarrollo de la Zona Metropolitana de León, para dar paso a la constitución de un Consejo para el Desarrollo de las Zonas Metropolitanas en el Estado de Guanajuato, (COMETRO, Gto.) (Acuerdo Gubernativo 274, Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, número 48, con fecha del 25 de marzo de 2011) que se contempla como un mecanismo institucional para la coordinación y gestión de las estrategias, programas, obras y acciones para el desarrollo de cada una de las Zonas Metropolitanas con las que cuenta el estado, cuya intención es lograr la participación y sinergia intergubernamental y de la sociedad para la planeación, el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad y corresponsabilidad.

El Consejo para el Desarrollo de las Zonas Metropolitanas en el Estado de Guanajuato se integra por representantes de los distintos niveles de gobierno, fundamentalmente de las secretarías estatales y el Director General del Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato, quien fungirá como Secretario Técnico; un representante de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; y Los Presidentes de los municipios que formen parte de una zona metropolitana en el Estado legalmente constituida. En su declaratoria de constitución, se establece que los integrantes del COMETRO Guanajuato tendrán derecho a voz y voto, a excepción de los presidentes municipales que solo tendrán derecho a voz (Periódico Oficial del Estado de Guanajuato No. 48, 25 de marzo de 2011). Lo que significa que realmente las decisiones en materia de desarrollo de las zonas metropolitanas recaen en el poder ejecutivo estatal, dejando fuera prácticamente a los presidentes municipales, por lo que consideramos que no existen mecanismos efectivos de participación y sinergia intergubernamental.

Si bien, en su acuerdo de constitución, se señala que los municipios que forman parte una Zona Metropolitana en el Estado podrán postular estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, presentando

iniciativas y propuestas en el marco del objeto y fines del Fondo Metropolitano, sólo pueden hacerlo cuando se traten asuntos de su jurisdicción, competencia e interés, lo que implica que no pueden presentar propuestas que rebasen sus límites político-administrativos, con lo cual limitan las propuestas de carácter verdaderamente metropolitano (Periódico Oficial del Estado de Guanajuato No. 48, 25 de marzo de 2011).

Entre las principales atribuciones del COMETRO, se encuentran: a) Proponer a las Zonas Metropolitanas existentes en el estado las políticas, programas, estrategias y acciones integrales para ésta; b) Apoyar la planeación, promoción y gestión del desarrollo metropolitano y regional; c) Representar al estado ante la Federación y ante otras entidades federativas, cuando se trate de zonas metropolitanas; d) Formar parte de los Consejos para el Desarrollo de Zonas Metropolitanas que sean interestatales; e) Contribuir a una adecuada coordinación intergubernamental para la ejecución de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura y su equipamiento, dirigida a resolver de manera oportuna, eficaz, eficiente y estratégica, los aspectos prioritarios para el desarrollo de las Zonas Metropolitanas en el estado; f) Establecer los criterios para asignar prioridad y prelación a los planes, estudios, evaluaciones, acciones, programas, proyectos y obras de infraestructura y su equipamiento que se presentarán a la consideración de los subcomités técnicos de evaluación de proyectos y de los comités técnicos de los fideicomisos que cada zona metropolitana haya constituido (Periódico Oficial del Estado de Guanajuato No. 48, 25 de marzo de 2011).

Hay que señalar que el papel que desempeña el IPLANEG en la realización de proyectos y programas de desarrollo para las zonas metropolitanas es medular, puesto que su titular, al mismo tiempo funge como Secretario Técnico del COMETRO GTO, y entre sus facultades se encuentran: a) Auxiliar al Presidente (Gobernador del Estado) en el cumplimiento de sus funciones; b) Representar al Consejo en los comités técnicos y subcomités técnicos de evaluación de proyectos de los fideicomisos que se instituyan a favor de las zonas metropolitanas en el Estado; c)Fungir como instancia para la recepción y revisar que los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento que se presenten a consideración del COMETRO GTO de cualesquiera de las zonas metropolitanas existentes en el Estado, cumplan con los requisitos establecidos en las reglas de operación para recibir recursos del Fondo Metropolitano; d) Corroborar que los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento que se postulen, se encuentren alineados a los objetivos, prioridades, políticas y estrategias de los planes y programas de desarrollo metropolitano regional y urbano, de conformidad con los criterios que para tal efecto emita el COMETRO GTO; e) Revisar que los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento sean congruentes con los criterios de impacto metropolitano que establezca el COMETRO GTO; f) Integrar por cada zona metropolitana en el estado, una cartera de los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento presentados al COMETRO GTO que tengan impacto metropolitano, económico y social, así como sustentabilidad ambiental. Cabe hacer mención que hasta el año 2020 se cuenta con informes de actividades de COMETRO.

En suma, el director del IPLANEG, es un actor clave para la integración de las carteras de planes, programas y proyectos a realizarse en las zonas metropolitanas. Sin duda,

IPLANEG ha desempeñado un papel relevante con respecto a lo que se ha venido haciendo o dejando de hacer en términos del Desarrollo Territorial de la ZML, ya que como hemos mencionado, es la institución estatal encargada de gestionar y aplicar los recursos destinados a las zonas metropolitanas que provienen de los fondos metropolitanos.

Desde el año 2006 el gobierno estatal ha recibido recursos para sus cuatro zonas metropolitanas (León, Laja –Bajío, Moroleón-Uriangato-Yuriria y la interestatal La Piedad – Pénjamo) provenientes del Fondo Metropolitano, en el año 2014, la entidad recibió más de 400 millones de pesos a aplicarse en sus cuatro zonas, para el año 2015 recibió la cantidad de 477 millones 161 mil 213 pesos en total para todas sus zonas metropolitanas. De esta cantidad a la ZML le fueron asignados 418 millones 562 mil 469 pesos, es decir, que la mayor parte del presupuesto se destinó a este territorio (Iplaneg, 2016).

En los siguientes años se observa una disminución de recursos provenientes de este Fondo para la ZML, en 2018 recibió 188 millones 453 mil 913 pesos, en 2019 se transfirió 181 millones 556 mil 642 pesos y para el 2020, 80 millones 909 mil 511pesos (Secretaría de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial, Gto, 2020) .

Aunque el presupuesto asignado a la ZML es importante, nos encontramos que ciertos porcentajes deben destinarse a ciertos rubros, de acuerdo con el IPLANEG, el 65% debe aplicarse a la obra pública, 25% a reserva territorial y 10% a estudios y proyectos, lo que implica severas restricciones para su uso en materia de desarrollo económico, social y medio ambiental.

Para ejercer estos recursos, el IPLANEG ha venido elaborando una cartera de proyectos para cada zona metropolitana, cartera que debe ser entregada a la Comisión de Desarrollo Metropolitano del Congreso de la Unión. Cabe señalar que existe un Fideicomiso a través del cual los recursos del Fondo Metropolitano son administrados por el estado, para el desarrollo de proyectos que tengan impacto en las zonas metropolitanas. También se cuenta con un Comité Técnico del Fideicomiso para el Desarrollo de la Zona Metropolitana de León, Fimetro León, que envía la propuesta para la aplicación de los recursos del Fondo Metropolitano, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su verificación y aprobación, lo que realmente significa una dependencia financiera.

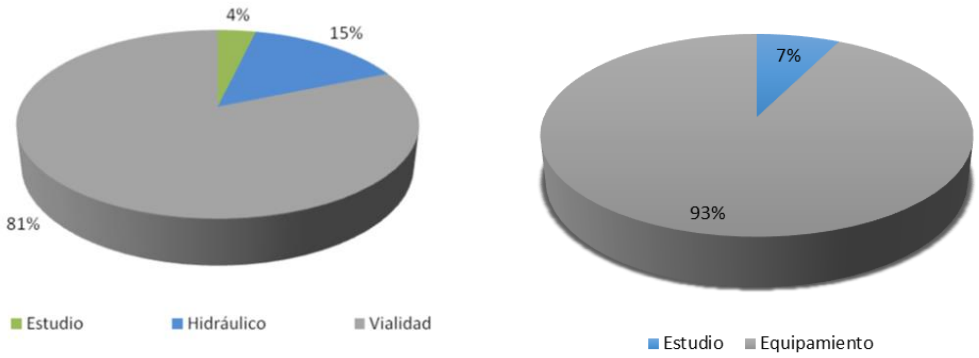
En cuanto a la aplicación de los recursos del Fondo Metropolitano, destaca el hecho de que se distribuyen de manera desigual entre los municipios que integran la ZML, el municipio de León, donde se ubica la ciudad central recibe el mayor porcentaje, y los otros en mucho menor medida, por ejemplo en el año 2014, se distribuyó de la siguiente manera: 201 millones 192 mil 394 pesos para obras y proyectos metropolitanos en León, equivalentes al 49.7%; 77 millones 880 mil 681 pesos para Purísima del Rincón equivalente al 19.2%; 53 millones de pesos para San Francisco del Rincón equivalente al 13.1% y 72 millones 726 mil 218 pesos equivalente al 18.0% para Silao de la Victoria (Periódico El Cotidiano, 27 de junio de 2014).

Para el año 2020, la distribución de estos recursos fue la siguiente: en conjunto para León y Silao 3 millones 355 mil 300 pesos y sólo para Silao 75 millones 743 mil 851 pesos. Para los municipios de Purísima del Rincón y San Francisco del Rincón en conjunto se les asignó la cantidad de 1 millón 010mil 360 pesos y sólo para San Francisco del Rincón, 800 mil pesos.

Ahora bien, la mayor parte de estos recursos se destinan a la construcción o reparación de vialidades, un ejemplo, es que para el año 2014, de los recursos asignados a la ciudad de León, se aplicaron 178 millones 947 mil 997 pesos a los siguientes rubros: una ciclovía, el pago de derechos de vía en los Bulevares Timoteo Lozano y Siglo XXI, el Eje Metropolitano Silao-León (tramo Silao-Comanjilla) y la carretera San Francisco-León (Rodríguez, 2014). Lo que significa que gran parte de los recursos se emplean en vialidades, y aunque ello implica la mejora de conectividad, no se utilizan para otros proyectos que podrían ser más integrales, y con mayor beneficio social. Con lo que respecta a 2015, los recursos fueron destinados a proyectos relacionados con la movilidad en el corredor metropolitano (transporte, ciclovías y rutas peatonales), con estudios técnicos y financieros para construir un centro regional de residuos sólidos urbanos, la recuperación de cuencas hidrológicas, saneamiento de aguas residuales. Igualmente se contempló mejorar la conectividad del corredor entre Purísima del Rincón y Silao, infraestructura y transporte (Periódico El Heraldo, 1° de noviembre de 2014).

Para el año 2020, los recursos se aplicaron a la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales, a la elaboración de estudios de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico territorial y para el estudio de evaluación del costo-beneficio para el centro de acopio y valoración de residuos sólidos en la zona. Como puede apreciarse en la siguiente gráfica nos encontramos que gran parte de los recursos del Fondo se destinan a la construcción o reparación de vialidades.

Grafica 1. Fondo Metropolitano de León. Recursos asignados por ámbito de atención



Fuente: Iracheta, 2010. Evaluación del Fondo Metropolitano y SMAOT 2020

En 2015, la cartera de proyectos presentada por el IPLANEG para uso de los recursos provenientes del Fondo Metropolitano para la ZML, estaba integrada por los siguientes proyectos: Centro Metropolitano de Manejo Integral de Residuos Sólidos Urbanos, Parque Intermodal para el Clúster Automotriz, Sistema de Movilidad Integral, Programa Regional de Ciclo Vías.

De hecho, con base en el Fondo Metropolitano, con el cual se le aprobaron y asignaron 2.4 millones de pesos para financiar obras y proyectos para la ZML, se contemplaron la realización de varias propuestas, entre ellas: la construcción de un Eje Metropolitano con una inversión de 800 millones de pesos, con el objetivo de crear un acceso alternativo al norte de León, conectar el arco norte de Silao, el Puerto Interior, Comanjilla, hasta llegar al bulevard

Las Torres y Plaza Mayor; la construcción de la carretera Salamanca León para que opere en 2016. También otro proyecto fue el Ecobulevar que además de los 41 millones del Fondo Metropolitano recibe una inversión de 190 millones de pesos. Otro más es el Distribuidor Vial del Rincón (puente vehicular sobre la vía del ferrocarril), la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Metropolitana de San Jerónimo, los Tramos: Juan Alonso de Torres Eje Bulevar Delta Metropolitano-Avenida Olímpica y bulevar Aeropuerto-Timoteo Lozano; Tramo Entronque Carretera Silao-San Felipe-Carretera Comanjilla y Ramal a Guanajuato Puerto Interior.

Para el año 2020, los recursos del Fondo Metropolitano para la ZML se aplicaron a la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales, a la elaboración de estudios de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico territorial y para el estudio de evaluación del costo-beneficio para el centro de acopio y valoración de residuos sólidos en la zona.

Conclusiones

Como hemos visto, la ZML cuenta con instituciones y organismos político institucionales que pueden realizar acciones que atiendan la problemática metropolitana, pero a pesar que de que existen planes y programas de desarrollo estatal y municipales, todavía no logra construir una visión metropolitana, ni atender los problemas con base a un enfoque integral y verdaderamente metropolitano, puesto que sus principales acciones están encaminadas a atender algunas demandas de movilidad, pero que favorecen la circulación de automóviles y ciclistas, no el transporte público, o bien a ciertos problemas, como lo es la escasez de agua en la zona, pero no realiza acciones que reflejen mejoras en la competitividad económica, social y medio ambiental de la metrópoli en su conjunto.

Esto se debe, a que aun cuando cuenta con Instituciones y organismos que podrían incidir en la elaboración, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos de carácter metropolitano, no tiene el soporte legal necesario que posibilite una real sinergia intergubernamental, puesto que la toma de decisiones recae principalmente en el poder ejecutivo estatal y sus secretarios, no así, en los presidentes municipales, ni en los ciudadanos, que aunque cuentan con mecanismos de participación, sólo se les consulta, pero no tienen voto.

Podemos señalar que las zonas metropolitanas si bien cuentan con instituciones y organismos que pudieran incidir en la elaboración, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos de desarrollo territorial de carácter metropolitano, no tienen el soporte legal indispensable que posibilite una verdadera sinergia gubernamental que impulse estas iniciativas.

De hecho, la ZML no cuenta con una planeación metropolitana, si bien se ha elaborado un Plan de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato, no existe un Plan de Desarrollo de la ZML, como tal, lo que propicia que el gobierno estatal o los municipios realicen obras y proyectos como cada uno considere, sin establecer un diálogo y acuerdos entre las distintas instancias gubernamentales para atender problemáticas en común y que afectan a toda la metrópoli.

De ahí la necesidad de construir nuevos acuerdos institucionales, la identificación y construcción de nuevas formas de gestión territorial, con la necesaria modificación legal. En realidad, se trata de construir un gobierno metropolitano, que supere la fragmentación de las instancias estatales y municipales de planeación y gestión de problemas que no están acotados a los límites políticos-administrativos actuales. Por otra parte, también se requiere que los Fondos Metropolitanos persistan y se incrementen.

Referencias

Ciccolella, P (2009) Revisitando la Metrópolis Latinoamericana más Allá de la Globalización, *Revista Iberoamericana de Urbanismo,* nº. 8.

CONAPO (2015). Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2015. https://www.gob.mx/conapo/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015.

De Mattos, C. (2001) Movimientos del capital y expansión metropolitana en las economías emergentes Latinoamericanas. *Revista de Estudios Regionales* No. 60, pp.15-43.

Estado de Hidalgo (2008). Acuerdo de Coordinación. Decreto de Coordinación Desarrollo Metropolitano de Hidalgo. Disponible en: http://intranet.e-hidalgo.gob.mx/NormatecaE/Archivos/DECRETO_COORDINACION_DESARROLLO_METROPOLITANO_08.pdf

Harvey, David (2001), *Spaces of Capital. Towards a Critical Geography*, Nueva York, Routledge.

INEGI (2020) Censo de Población y Vivienda 2020. https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Tabulados

INEGI (2021) Producto Interno Bruto. https://www.inegi.org.mx/temas/pib/?fbclid=IwAR0RlLlwVFFMqH3HzatckTK40y#Tabulados

INAFED (2004) El Marco Jurídico y la Facultad Reglamentaria de los Municipios en Serie: Guía para el Buen Gobierno Municipal Introducción al Gobierno y Administración Municipal. Primera Edición, diciembre 2004, México, D.F. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/381097/Tomo_2_Guia_para_el_Buen_Gobierno_Municipal.pdf.

Instituto Planeación del Estado De Guanajuato (2017) PED 2040. http://plangto2040.iplaneg.net/.

Iracheta (2014). *Evaluación de los Fondos Metropolitano y Regional del Gobierno Federal Mexicano*. CIDE - Centro CLEAR para América Latina - SHCP - BID – Colegio Mexiquense - Centro Eure 1a. Edición, 2014.

Moreno Espinosa R. (coord.) (2015). *El desarrollo municipal, factor estratégico en el posicionamiento de México en los escenarios político y sociales del siglo XXI*. México, Distrito Federal: Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro.

Olivares, A. González, D. (2004) Nuevos Territorios Urbanos: Consideraciones de la Espacialidad Contemporánea. Gestión Urbana Internacional. *Urbano*, vol. 7, núm. 9, mayo, 2004, pp. 48-56 Universidad del Bío Bío, Concepción, Chile.

Pírez, P. (2006). La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires, *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. VI, núm. 21, mayo-agosto, 2006, pp. 31-54 El Colegio Mexiquense, A.C. Toluca, México.

Rojas Eduardo, Cuadrado-Roura, Juan Ramón, Fernández-Güell, José Miguel (Editores) 2005 "Gobernar las metrópolis" Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.

Sassen, S. (2000) *Cities in a World Economy*, rev. edn. (originally published in 1994). Thousand Oaks, CA: Pine Forge/Sage Press.

SMAOT (2020). Fondos Metropolitanos https://smaot.guanajuato.gob.mx/sitio/zonas-metropolitanas.

Sobrino J. (2011) *La urbanización en el México contemporáneo*. Comisión Económica para América Latina. Reunión de expertos sobre Población, Territorio y Desarrollo Sostenible.

Sobrino, Luis Jaime. (2002) Competitividad y ventajas competitivas: revisión teórica y ejercicio de aplicación a 30 ciudades de México. En revista *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 50, mayo-agosto, pp. 311-361, El Colegio de México.

Sassen, Saskia (2006), *Cities in a World Economy*, Thousand Oaks, California, Sage Publications.

Políticas públicas y conurbación en México: estudio en Jalisco y Michoacán de Ocampo[1]

César Alejandro Barajas Valadez[2]

Adriana Hernández García[3]

Resumen

El crecimiento urbano en México de las últimas décadas ha provocado transformaciones en la manera de planear y ordenar el territorio debido al fenómeno del crecimiento urbano, así como el aumento de la población. Este fenómeno ha permitido que el Estado implemente políticas públicas para contenerlo y reorientarlo, dichas políticas han consistido en la implementación de distintas leyes para regular y ordenar la planeación regional y el ordenamiento territorial en modelos como regionalización, conurbación y de zonas metropolitanas. En ese sentido las políticas públicas de planeación regional y ordenamiento territorial implementadas en México han sido la conurbación y zonas metropolitanas, fenómenos que repercuten en la toma de decisiones de los tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal. En la actualidad existen 132 zonas conformadas, pero solo algunas se han constituido mediante decreto o convenio como área de conurbación, mientras que existen 74 zonas metropolitanas conformadas y son pocas las que se han decretado en el país. Sin embargo, en términos de territorio, estructura, organismos, entre otros, las zonas metropolitanas se consideran como eje de ordenamiento con mayor impulso, a diferencia de la conurbación, que actualmente se reconoce como proceso intermedio a la metropolización del territorio.

El presente trabajo aborda el proceso de conurbación natural que se ha dado desde las últimas décadas del siglo pasado hasta la actualidad entre los municipios de La Barca, Jalisco y Briseñas, Michoacán de Ocampo. Mientras que en el periodo 2009 al 2020, han realizado en diversas ocasiones la solicitud de conurbación ante autoridades federal, estatal, por parte de las autoridades municipales realizando gestiones para constituirla legalmente. Sin embargo, las respuestas recibidas han sido de rechazo para el convenio o decreto, argumentando diversas limitantes técnicas. De tal forma, que existe una imposición de desarrollo y ordenamiento urbano nacional que impide la consolidación de zonas con procesos diversos y con desarrollos locales propios.

Conceptos clave: políticas públicas, zonas metropolitanas, conurbación.

[1] El presente trabajo de investigación forma parte de una investigación doctoral en Ciencia Política, el cual cobra relevancia al analizar todos aquellos factores y las gestiones que han venido realizando los gobiernos municipales de La Barca, Jalisco y Briseñas, Michoacán de Ocampo, para constituir la conurbación. Doctorado en Ciencia Política; Universidad de Guadalajara.

[2] Estudiante Doctorado Ciencia Política, Mtro. en Planeamiento Urbano Regional, Universidad de Guadalajara, alejandro.baraj@gmail.com

[3] Profesora – investigadora en el Centro Universitario de la Ciénega de la Universidad de Guadalajara desde el 2001. Línea de Generación y aplicación del conocimiento es: Desarrollo regional y medio ambiente. Correo electrónico: adrianahg@hotmail.com

Introducción

El concepto de zonas metropolitanas se presenta en los años sesenta comenzando a tener cada vez más presencia en distintas partes de México, en ese sentido uno de los teóricos representativos en este tema Unikel *et al.,* (1978) mostraron gran interés en tratar de entender tales sucesos que se estaban dando de manera representativa en las ciudades debido al aumento de su población y el crecimiento económico provocando la expansión de la mancha urbana (Carmona *et al.,* 2017), de ahí que la "aceptación cada vez mayor de que las sociedades urbanas no deben considerarse aisladas de las sociedades nacionales, sino que deben mirarse como importantes puntos de atracción demográfica y de mano de obra, polos de crecimiento económico, de innovación tecnológica, científica y cultural, asi como escenarios de fermento político" (Unikel *et al.,* 1978, p. 115) tales repercusiones se vieron manifestadas en ciudades más robustas e irregulares como México, Guadalajara, entre otras.

Unikel *et al.,* (1978) en lugar de llamar a estos fenómenos metrópolis o conurbación a esas ciudades grandes, robustas e irregulares debido al impacto que generaban con ciudades contiguas las llamaron Zonas Metropolitanas (ZM) por la complejidad inmersa en ellas, identificando a 12 ZM tales como la ZM de la ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Torreón, Tampico, entre otras. En esa nueva forma de entender y ordenar el territorio la concibieron como "la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no-agrícolas, y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central, y viceversa", (Unikel *et al.,* 1978, p. 118); asimismo, determinaron que la zona metropolitana está conformada por municipios completos, es decir, no abarca solo las áreas urbanas[4] o centros de población sino todo el territorio que corresponde a un municipio.

Por otra parte, Mc Kenzie (citado por Unikel *et al.,* 1978) argumenta que las "zonas metropolitanas son producto de mejores y más amplios sistemas de comunicación y transporte —pues estos han sido sólo el medio y no la causa" argumento basado en la visión americana muy diferente a la visión de Latino América ya que para esta ultima las zonas metropolitanas según Garza (2007, p. 91) presentan "déficit infraestructurales, de equipamiento y vivienda; altos niveles de delincuencia e inseguridad; congestionamiento vial e inadecuados servicios de transporte; contaminación de los ecosistemas urbanos; insuficiente planeación y gestión administrativa; niveles indeseables de corrupción".

Las políticas públicas de zonas metropolitanas desde principios de este siglo han sido un referente en la planeación regional y el ordenamiento territorial de ahí que distintas autoridades tanto federales, estatales y municipales se han dado a la tarea de identificarlas y reforzarlas con toda una estructura tanto de planeación como legal.

Por otra parte, en temas de políticas públicas de conurbaciones, uno de los elementos que promueve la creación de la conurbación es la expansión de la ciudad principalmente por

[4] Unikel *et al.,* (1978, p. 116) área urbana la definición como: "es la ciudad misma, más el área contigua edificada, habitada o urbanizada con usos del suelo de naturaleza no-agrícola y que, partiendo de un núcleo, presenta continuidad física en todas direcciones hasta que sea interrumpida en forma notoria por terrenos de uso no-urbano"

la construcción de edificaciones, que como bien lo dice Segre (1983, p. 60) se requieren "para absorber el crecimiento de la población" lo que hace crecer la ciudad consumidora de suelo. Segre (1983) brinda un panorama de la situación del cómo se generan las conurbaciones, incluyendo temas como "economía, progreso tecnológico, explosión demográfica, explosión urbana, entre otros factores" Segre (1983) que abonan al crecimiento de las manchas urbanas.

Hablar de economía, para el autor, es expandir la industria, industrias que demandan de territorio; hablar de progreso tecnológicos es hablar de implementar nuevas tecnologías que favorezcan la producción en masa de objetos o productos, tal es el caso del automóvil, que para el autor, el automóvil es una tecnología primeramente costosa, pero en segundo lugar y lo más importantes es que requiere de vialidades más modernas que les permitan llegar en menor tiempo al lugar de destino, lo interesante no son la vialidad modernas, sino que a los costados de dichas vialidades se genera el crecimiento urbano, es decir, se expanden las ciudades siguiendo la silueta de una línea moderna en la que transitan vehículos que con el paso del tiempo de unen con otros centros de población; todo lo anterior con carácter de "conurbaciones de centenares de kilómetros" (Segre, 1983, p. 79).

Otro factor que cobra relevancia es la manera de cómo se concibe la conurbación, para Segre (1983) hablar de conurbación es involucrar millones de habitantes en un área urbana; argumenta que "más de cien millones de habitantes se concentrarán en las siete mayores conurbaciones […] en el año 2000"; en esa concepción se puede deducir lo siguiente, se llama conurbación a los centros de población que tengan millones de habitantes residiendo en ella.

Por otra parte, Hernández (2007, p. 14) clasifica la conurbación en tres tipos; al primero lo denomina "conurbaciones de primera industrialización: corresponden a un proceso de carácter regional, asociado a un modelo de desarrollo industrial, en el que las iniciativas se difunden por un ámbito donde varias ciudades son capaces de dirigir el proceso de transformación"; al segundo lo denomina "conurbaciones en vías de desarrollo" esta se presenta a partir del impacto que sufre "la sociedad rural tradicional y se generan en torno a una capital abiertamente macrocefálica"; en esta clasificación su proceso se sustenta en el crecimiento de la mancha urbana siendo el principal motivo en promoverla, generando en ello la construcción de vivienda en la periferia y la implementación de construcción de infraestructura, lo que el autor llama obra pública; y en su tercera clasificación es el que se forma por más de dos ciudades vecinas".

El Sistema Urbano Nacional (2012) (SUN-2012) define a la conurbación como: "conformación urbana resultado de la continuidad física entre dos o más localidades geoestadísticas o centros urbanos, constituyendo una sola unidad urbana de por lo menos 15 mil habitantes. Pueden ser intermunicipales e interestatales cuando su población oscila entre 15 mil y 49 mil 999 habitantes e intramunicipales aun superando este rango poblacional"

De acuerdo a la definición que promueve el SUN (2012) la conurbación que se da entre centros de población es un fenómeno que está presente en México desde hace décadas; el proceso de la conurbación en México se ha dado de manera natural; SUN en el año 2012 cuantificó 78 conurbaciones, mientras que para el año 2018 había 132 conurbaciones, es decir, en tan solo 6 años se incrementó 54 conurbaciones pasando de 78 a 132. Esto significa que la población ha aumentado de manera representativa en las áreas urbanas, lo que

provoca cambios muy sustanciales en los distintos procesos que se desarrollan día a día en ellas, como el proceso económico, social, histórico, territorial, entre otros.

Respecto al proceso legal "Entre fines de 1975 y principios de 1976 por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados aprobaron adiciones a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales", puntualmente publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de febrero de 1976[5] los cuales permitieron la creación e implementación de políticas públicas, tal es el caso de las distintas leyes como la LGAH-1976, LGAH-1993; y la LGAHOTDU-2016

El trabajo está compuesto por cuatro apartados: 1) Las políticas públicas hacia las zonas metropolitanas como modelos de planeación regional y ordenamiento territorial; 2) La política pública de conurbación como herramienta para la planeación regional y del ordenamiento territorial, caso los municipios de La Barca, Jalisco y Briseñas, Michoacán de Ocampo; 3) Impacto entre modelos de planeación regional y ordenamiento territorial en México: Zona metropolitana o conurbación; y 4) Reflexiones preliminares. Para conocer cómo se conforma una conurbación y cómo se constituye; partiendo del supuesto de las políticas públicas que implementan las autoridades de los tres niveles de gobierno en cuanto al ordenamiento territorial y la planeación regional.

1. Las políticas públicas hacia las zonas metropolitanas como modelos de planeación regional y ordenamiento territorial

Las políticas públicas en cuanto a planeación regional y ordenamiento territorial hoy en día han sido las zonas metropolitanas, las cuales han repercutido de manera directa en los tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal, de ahí que sería importante traer a colación la definición de zona metropolitana, para ello Unikel *et al.,* (1978, p. 118) define como zona metropolitana "la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no-agrícolas, y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central, y viceversa"; como se puede apreciar es una definición generada en la década de los años setenta del siglo pasado y que hoy día tiene y cobra relevancia en instituciones dedicadas a la planeación regional y ordenamiento territorial. Además, dichas zonas metropolitanas están conformadas por municipios completos, es decir, no abarca solo las áreas urbanas o centros de población sino todo el territorio que corresponde al municipio.

Partiendo de la definición, desde principios de la primer década de este siglo (XXI) la extinta Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Consejo Nacional de Población (CONAPO), y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) realizaron trabajos en conjunto para identificar y delimitar las zonas metropolitanas como la nueva forma de planeación regional y ordenamiento territorial en todo el país debido a la existencia de "ciudades de municipios vecinos que mantienen una intensa relación socioeconómica entre

[5] Este documento puede ser consultado en el siguiente enlace: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_084_06feb76_ima.pdf; en el cual se puede verificar la veracidad de la información publicada y sustentando lo que dice Azuela *et al.,* (2017). Consultado el día 21-03-2021 a las 19:45 horas.

ellas sin que necesariamente medie una continuidad urbanística. En todas estas situaciones, el común denominador es un conglomerado urbano, una zona metropolitana, cuya extensión y funcionamiento involucra a dos o más circunscripciones político-administrativas" (INEGI *et al.,* 2000, p. 7). Así fue como surge y nace la nueva política pública desde un enfoque federal, el llamado modelo de zonas metropolitanas como modelo de planeación regional y de ordenamiento territorial.

La aplicación de la política pública de zonas metropolitanas como modelo de planeación regional y ordenamiento territorial ha generado nuevas dinámicas de organización en los tres niveles de gobierno y la sociedad, dichas dinámicas han permitido la creación de toda una estructura en relación a las zonas metropolitanas como comisiones del nivel federal y estatal, instituciones, normativa, observatorios, fondos, programas, entre otros; tales casos son la Comisión de Desarrollo Metropolitano creada en 2003 de orden federal en la Cámara de Diputados; el Fondo Metropolitano de orden federal en 2006; la Comisión de Gestión Metropolitana; así como la creación de la Comisión de Gestión Metropolitana del Estado de Jalisco y su Ley de Coordinación Metropolitana del Estado De Jalisco (2011); los Institutos Metropolitanos de Planeación (IMEPLAN) de orden estatal; los observatorios; Consejo Ciudadano Metropolitano; Consejo Consultivo de Desarrollo metropolitano; entre otros; este tipo tanto de comisiones, institutos, fondos, programas, observatorios, etc., han permitido generar de algún modo tratar de reorientar las acciones encaminadas a la planeación regional y ordenamiento territorial en los tres niveles de gobierno.

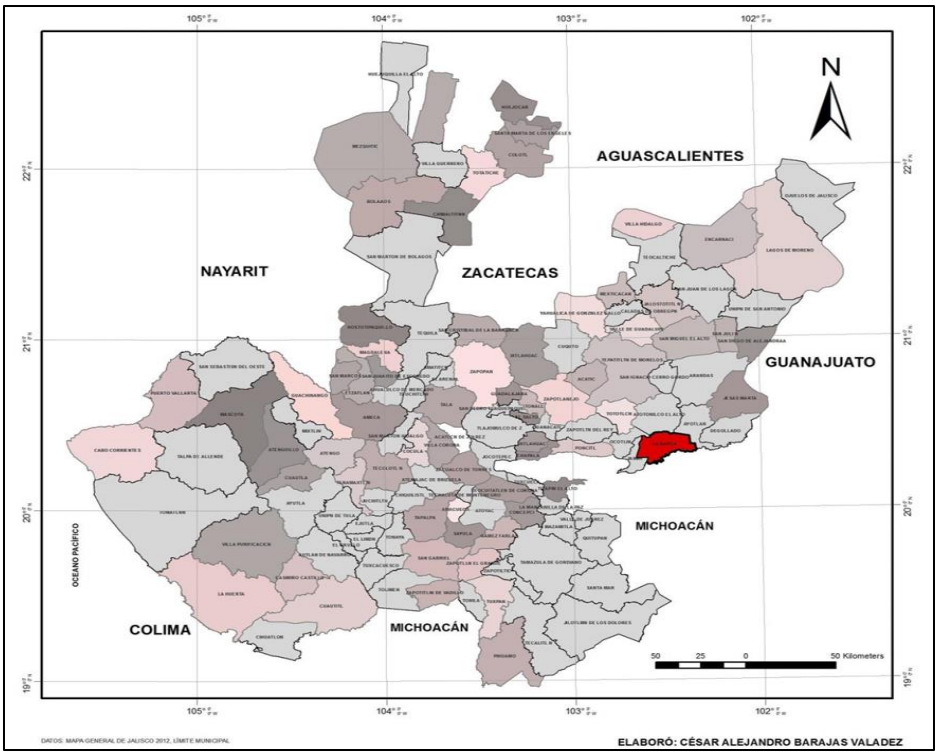
2. La conurbación como política pública de ordenamiento territorial: El caso de La Barca, Jalisco y Briseñas, Michoacán de Ocampo

La conurbación como proceso urbano que se genera a partir de la unión de dos o más centros de población además de considerar a un número de habitantes sumado entre ambos municipios; este fenómeno se presenta en los municipios de La Barca, Jalisco con Briseñas, Michoacán de Ocampo de manera natural tal como lo manifiesta el SUN en 2012; municipios que han compartido a lo largo del tiempo distintos procesos como culturales, sociales, territoriales, económicos, de educación, entre otros.

2.1 Municipio de La Barca, Jalisco, México

En ese sentido valdría la pena conocer cada uno de ellos para contextualizarlos y conocer la manera de cómo se han involucrado a lo largo de su historia, historia que han compartido a lo largo del tiempo mediante diversos sucesos y manifestaciones. Se da comienzo con el Municipio de La Barca, Jalisco, México, ver mapa 1.

Mapa 1. Ubicación geográfica del municipio de La Barca en el estado de Jalisco.

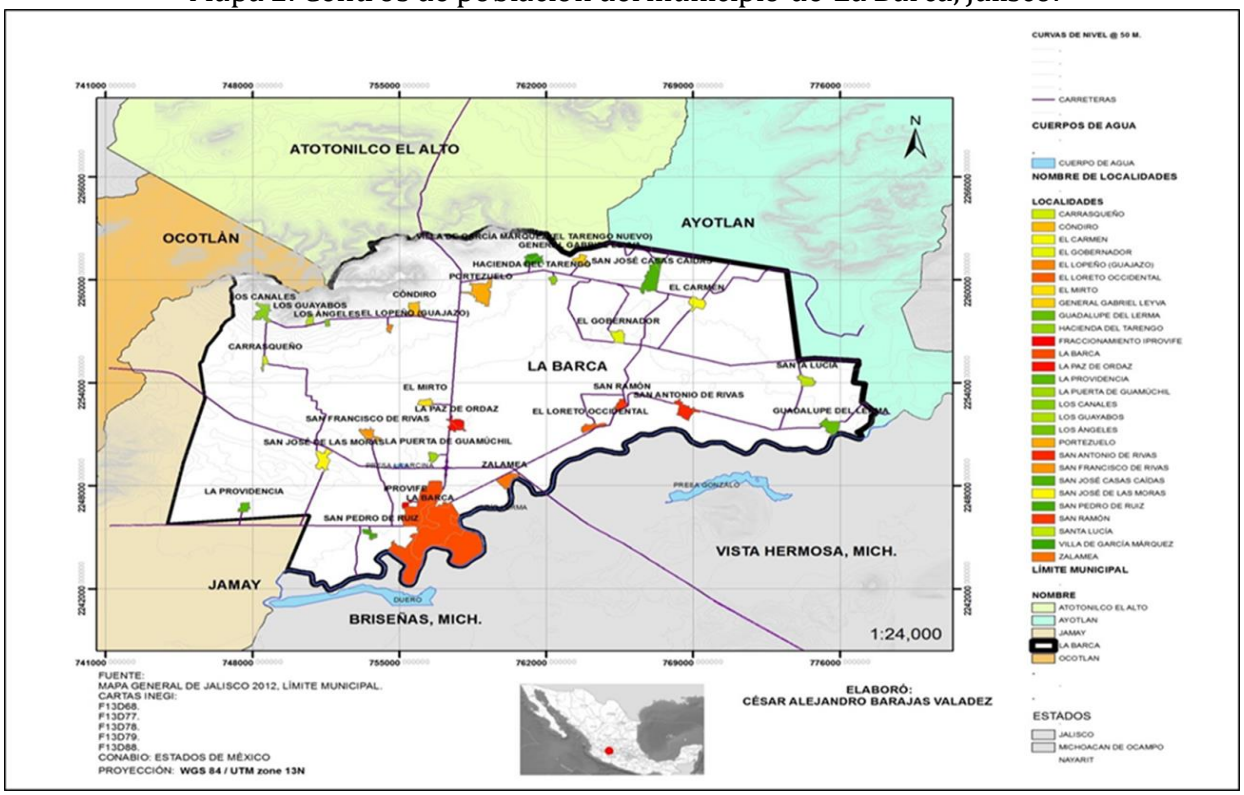


Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Mapa General de Jalisco (2012).

En el mapa 1 se puede observar al municipio de La Barca en color rojo a diferencia de los demás municipios; el municipio "está situado al oriente del Estado. Sus coordenadas extremas son de los 20º15'30'' a los 20º26'45'' de latitud norte y de los 102º20'40'' a los 102º21'20'' de longitud oeste (ver mapa 1), a una altura de 1,530 metros sobre el nivel del mar. Limita al norte con Ocotlán, Atotonilco el Alto y Ayotlán; al sur con el estado de Michoacán; al este con Ayotlán y al oeste con Jamay y Ocotlán. La superficie del municipio de La Barca es de 418.21 Km2. El municipio de La Barca es el número 18 en el estado de Jalisco y se encuentra ubicado en la Región IV denominada Ciénega" (IIEG, 2018).

El municipio de La Barca está conformado por 29 localidades de las cuales 27 son Agencias Municipales y dos son Delegaciones más la cabecera municipal como asentamientos humanos, tal como se ve en el mapa 3. En dicha imagen se puede observar el centro de población del lado sur del municipio que se une con el municipio de Briseñas y su localidad de El Paso de Hidalgo del lado de Michoacán en el polígono mayor en color naranja.

Mapa 2. Centros de población del municipio de La Barca, Jalisco.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Mapa General de Jalisco (2012); Cartas INEGI; CONABIO, Estado de México.

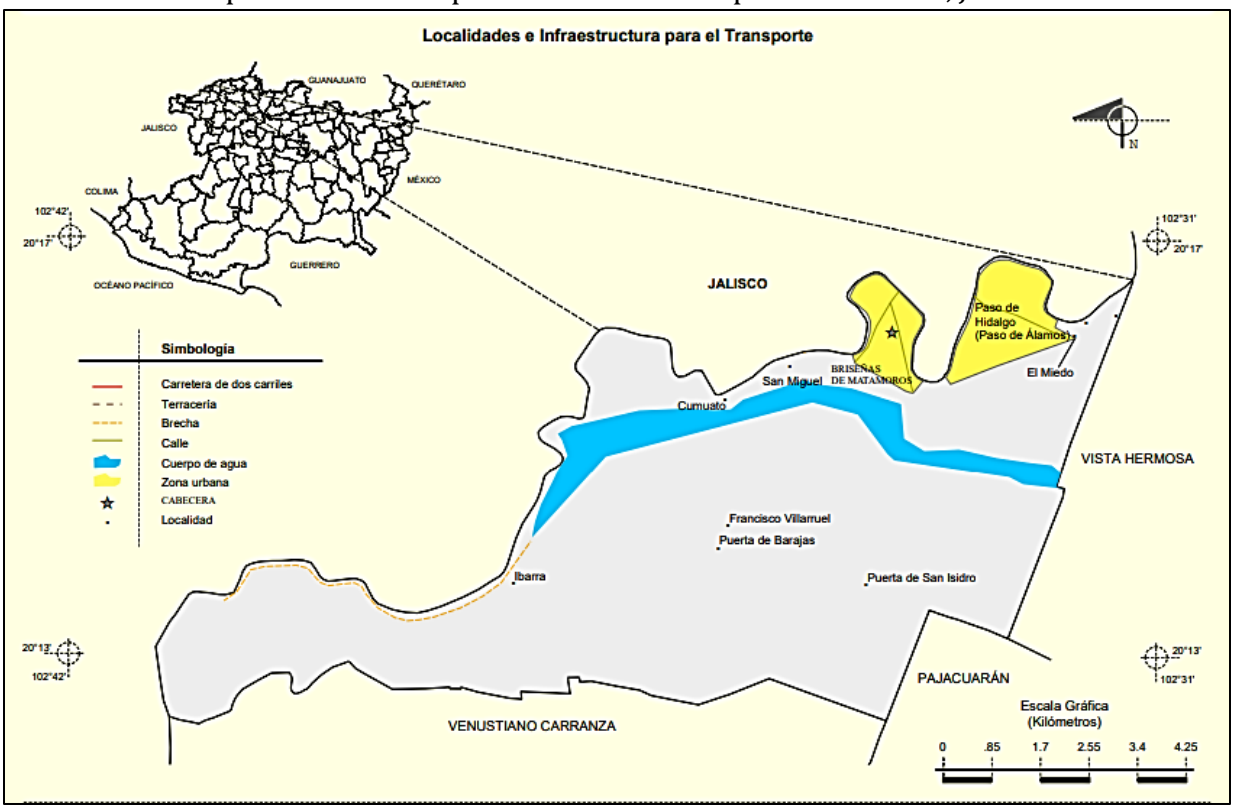
Por otra parte, en cuanto a su "cobertura del suelo está ocupada principalmente por la Agricultura con un 89.3%, la cual predomina. Le siguen los asentamientos humanos con un 4.2%; el Bosque cubre una superficie del 0.2%; los cuerpos de agua tienen un área del 0.3%; y el Pastizal cubre una superficie del 1.0%; para concluir con el área de la Selva cubriendo un área del 5.0% de la superficie del municipio de La Barca", (IIEG, 2018); aquí destaca la agricultura ocupando una superficie considerada del territorio municipal y mostrando ser una de las principales actividades económicas del rubro primario.

La zona en sus orígenes tiene más de cinco siglos como asentamiento humano que ha cambiado en el tiempo: en sus comienzos era conocido como "Chicnahuatenco"; ya durante el periodo de la conquista en cuanto a planeación regional y ordenamiento territorial presenta las siguientes características en el "mes de abril del año 1553, la Real Audiencia neogallega encomendó su traza y puebla a Simón Jorge de Verapaz, ofreciéndole en propiedad el terreno de El Roble, al igual que licencia para que por la fuerza o voluntad, sacase familias de los pueblos indígenas comarcanos ya sujetos a la corona española. Fue así como Simón Jorge de Verapaz, auxiliado por treinta españoles, fundó este pueblo con familias indígenas de Jamay, Ocotlán, Cuitzeo, Poncitlán, Zapotlán del Rey, Tototlán, Tepatitlán, Atotonilco el Alto y Ayos (Grande y Chico). Esto aconteció el 4 de mayo de 1553, fecha en que el santoral romano dedica a Santa Mónica, de ahí que a la naciente población se le dio el nombre de Santa Mónica de la Barca" (Gobierno de Jalisco).

2.2 Municipio de Briseñas, Michoacán de Ocampo, México

El municipio de Briseñas, Michoacán de Ocampo, México, en cuanto a su ubicación geográfica, orígenes, y demás elementos, la ubicación del municipio de Briseñas es la siguiente: "Se localiza al noroeste del Estado, en las coordenadas 20º16' de latitud norte y 102º34' de longitud oeste, a una altura de 1,520 metros sobre el nivel del mar. Limita al norte con el Estado de Jalisco, al este con Vista Hermosa, al sur con Venustiano Carranza y Pajacuarán y al oeste con el Estado de Jalisco. Su distancia a la capital del Estado es de 213 kms", (Enciclopedia de los municipios y Delegaciones de México - (EMDM)), tal como se aprecia en el mapa 4, el municipio de Briseñas resaltando sus centros de población en color amarillo como la cabecera municipal de Briseñas de Matamoros y una de sus localidades más importantes El Paso de Hidalgo.

Mapa 3. Centros de población del municipio de La Barca, Jalisco.



Fuente: Recuperada de Prontuario de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos –PIGMEUM-2009 - (INEGI, 2009).

En cuanto a su historia Briseñas tiene poco de haber sido declarado como municipio dado que antes de ser declarado pertenecía a otros municipios; "El nombre de la cabecera municipal y la creación del municipio, se caracteriza por ser demasiado recientes. Briseñas, conocido en un principio como Villa de Cárdenas, fue una hacienda a la que la Ley Territorial del 11 de septiembre de 1932, le otorgó la categoría de tenencia dentro del municipio de Vista Hermosa. Durante el periodo de gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas, al aplicarse la reforma agraria y efectuarse los repartos de la tierra, a los campesinos de este lugar les fueron entregadas 2,726 hectáreas. Años más tarde, por la activa promoción realizada por el señor

José Magaña Pérez, el Congreso del Estado decretó en 1950, la formación del municipio, elevando al pueblo a la categoría de cabecera, con el nombre de Briseñas de Matamoros", (EMDM, s/f).

Hoy en día el municipio de Briseñas está conformado por tres localidades más su cabecera municipal. En cuanto al uso de suelo su conformación era "Agricultura (85.59%) y su Zona urbana", (6.31%) (PIGMEUM, 2009) de su territorio; la actividad que más destaca y ha prevalecido desde décadas como bien se acaba de mencionar es la actividad agrícola tanto como actividad como economía.

Ambos municipios son importantes por su actividad agrícola tanto a nivel nacional como regional, destacando entre ellos el municipio de La Barca, a tal grado que le ha valido la denominación del "corazón maicero de Jalisco", (Movimiento Orgánico Mexicano). Por su parte el municipio de Briseñas ha destacado por su pesca, al igual que su municipio conurbado, debido a la vecindad que tiene con los ríos Lerma y Duero, este último conocido locamente como zamorano por la procedencia del municipio de Zamora, Michoacán de Ocampo.

3. Impacto entre modelos de planeación regional y ordenamiento territorial en México: Zona metropolitana o conurbación

El presente trabajo de investigación analiza la conurbación natural que se ha dado entre los municipios de La Barca, Jalisco y Briseñas, Michoacán de Ocampo, México, desde hace décadas y a la que el Sistema Urbano Nacional ha identificado desde el año 2012 (ver mapa 4) como una conurbación natural. El trabajo consistirá en el análisis de los distintos procesos que se desarrollan en ella, como culturales, sociales, territoriales, de educación, entre otros; así como las gestiones de los gobiernos locales con el federal y estatales; las políticas públicas que han implementado desde hace años y el impacto que generan como región. Con el propósito de conocer por qué no se han constituido como conurbación aun cuando han cumplido los requisitos tanto de conformación como normativos.

Mapa 4. La Barca-Briseñas conurbación con tres localidades -Intermunicipal e Interestatal – municipios de La Barca, Jalisco y Briseñas de Michoacán de Ocampo.



Fuente: Recuperada de SUN, 2012. INEGI, Marco geoestadístico 2010, V. 5.0

Partiendo de lo anterior la conurbación que se ha conformado de manera natural entre los municipios de La Barca, Jalisco con Briseñas, Michoacán de Ocampo, debido a que sus centros de población como la cabecera municipal de La Barca por el lado de Jalisco, la cabecera municipal Briseñas de Matamoros y la localidad de el Paso de Hidalgo ambos del estado de Michoacán de Ocampo, se han creado a la orilla del rio Lerma, elemento natural que los divide, ha permitido un intercambio en sus distintos procesos que se llevan a cabo día a día por su sociedad, procesos tales como culturales, históricos, sociales, territoriales, económicos, de educación, de salud, entre otros (ver imagen 1).

Imagen1. Macro localización de la conurbación La Barca-Briseñas a nivel regional.



Fuente: Elaboración propia con datos del Google Earth Pro.

En la imagen 1 se puede observar la cercanía que tiene la conurbación de La Barca - Briseñas con centros de poblaciones vecinos, por el lado de Jalisco se tiene vecindad con los centros de población de Jamay, Ocotlán, Poncitlán, Atotonilco el Alto y Ayotlán, mientras que por el lado de Michoacán se tiene vecindad con los centros de población como Vista Hermosa, Tanhuato, Yurécuaro, Pajacuarán, Venustiano Carranza, Sahuayo, entre otros. En relación a la movilidad, se encuentra la autopista que conecta la zona metropolitana de Guadalajara con la Ciudad de México permitiendo llegar en un menor tiempo que la carretera que le llaman libre; además se cuenta con las carreteras, por la parte federal, la MEX-35 que tiene una conexión directa entre la ciudad conurbada de La Barca con la zona metropolitana (ZM) de Guadalajara, no obstante permite la conexión directa con distintos centros de po blación como la cabecera municipal de Jamay, la cabecera municipal de Ocotlán la llamada ZM de Ocotlán, entre otras, hasta llegar a la ZM Guadalajara (ver imagen 2). Dicha carretera tiene conexión directa para con el estado de Michoacán de Ocampo con la carretera estatal 110, la cual tiene acceso directo con ciudades importantes como La Piedad, Zamora, Sahuayo, Morelia, entre otras, todas del lado de mismo estado.

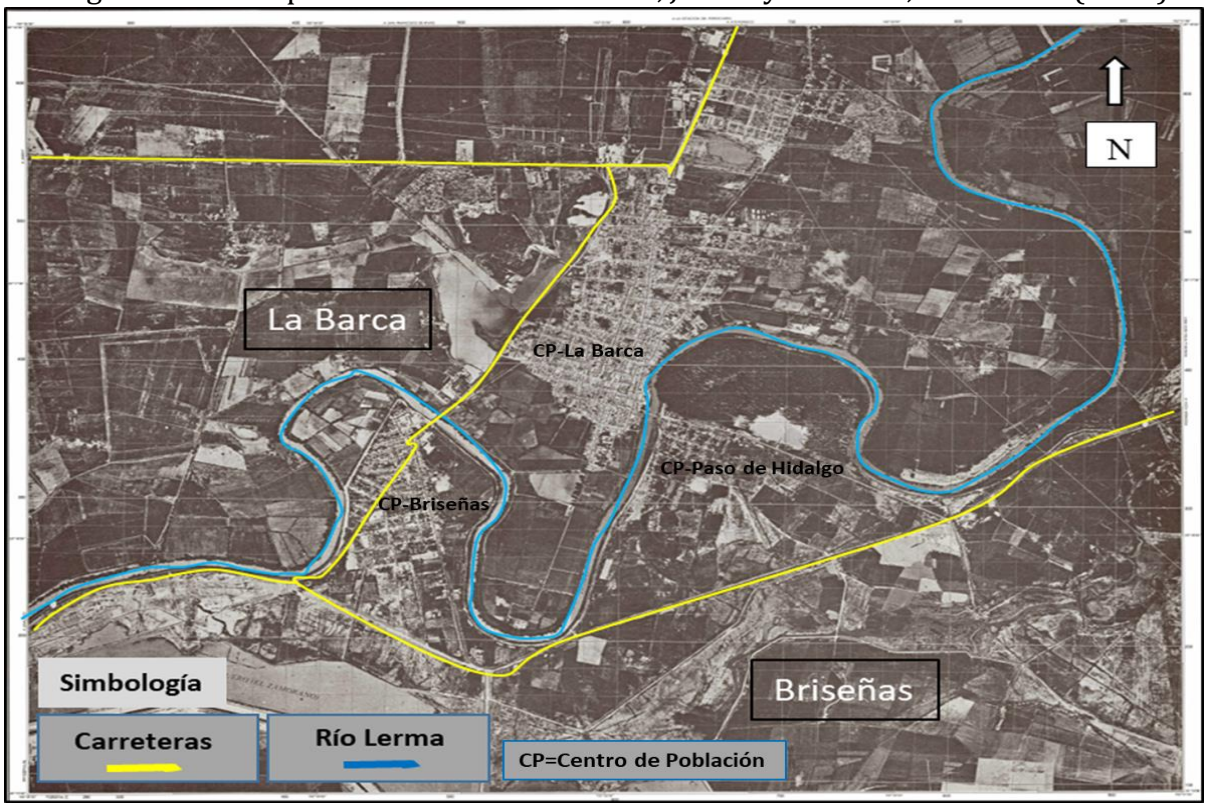
Imagen 2: Polígono que enmarca la interconexión por la carretera federal 35 Santa Rosa -La Barca que conecta a la ZM de Ocotlán, ZM de Guadalajara, con la conurbación La Barca-Briseñas del lado de Jalisco y se une con la carretera estatal 110 para conectarse con Briseñas, Michoacán.



Fuente: Elaboración propia mediante el uso de la plataforma INV-2016-INEGI (13/12/2020)

A manera local, es decir en cuanto a la conurbación natural de La Barca-Briseñas en términos de micro localización tal conurbación entre ambos municipios se ha dado desde hace décadas como se puede apreciar en la imagen 3; en dicha imagen se observan los centros de población de ambos municipios en la temporalidad de 1980 (INEGI), es decir la conurbación ya tiene 32 años conformada de manera natural comparada con el registro emitido por el SUN (2012) donde la considera como conurbación en el año 2012.

Imagen 3. Foto mapa de la ciudad de La Barca, Jalisco y Briseñas, Michoacán (1980).

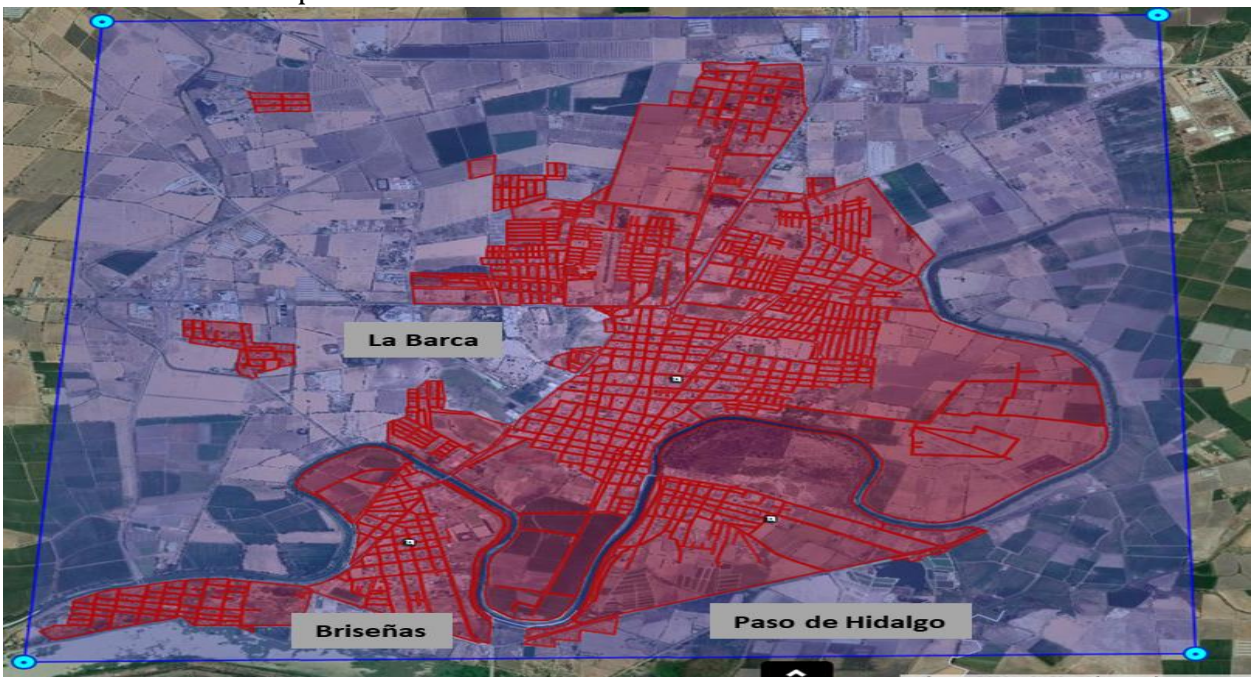


Fuente: Elaboración propia con apoyo de la Foto mapa del INEGI (1980).

En la imagen 3 se aprecia lo siguiente, el centro de población de La Barca, Jalisco con el centro de población de Briseñas y la localidad de El Paso de Hidalgo, ambos del estado de Michoacán de Ocampo, desde la década de los 80 del siglo pasado existe esa unión que dice el SUN (2012), tan solo divididos por el río Lerma, río que ha servido desde hace mucho tiempo como sustento tanto alimenticio como económico para muchas familias de ambos municipios, debido a la pesca que realizan, producto comercializado en los centros de población; valdría decir que los pescadores de ambos municipios han comercializado e interactuado tanto en uno como en otro municipio, es decir, pescadores que habitan en el municipio de La Barca venden su producto en el municipio de Briseñas y viceversa.

En esa correlación entre ambos municipios se da el intercambio de bienes, productos, servicios y oportunidades, tales son los casos, para el desarrollo económico se basa en el intercambio de bienes y servicios; para los servicios de salud el hospitalario y de consulta; para los servicios de educación la interrelación de alumnado (matrícula) de un municipio a otro y viceversa; para el intercambio cultural sus distintos eventos tanto sociales, fuentes de empleo, de recreación, de organización, los modos de vida cotidiana de sus habitantes (Jiménez, 2011), entre otros; gastronómicos por la relación de comensales de un lugar a otro y los productos, recetas propias del lugar; poblacionales por la interrelación que se da de manera natural al coexistir población de un municipio en el otro y viceversa, es decir, pobladores de un municipio edifican sus viviendas en el otro, por el modo de vida más barato, para vivir pero conserva identificaciones del municipio anterior; como muestra de ello es algunos habitantes sacan sus credenciales de elector en el otro municipio, por ejemplo un vecino que habita en el municipio de Briseñas tramita su credencial con domicilio de La Barca, con el apoyo de familiares de tal municipio, con la opción de que se les faciliten los beneficios y lo que se oferta en el municipio de La Barca, Jalisco.

Imagen 4. Ubicación, urbanización, contextualización, entre otros elementos de los centros de población de LA CONURBACION La Barca-Briseñas.



Fuente: Elaboración propia con apoyo del INV-2016 (INEGI).

Por otra parte en cuanto a la población actual entre ambos municipios, requisito indispensable por el SUN (2021) además de la continuidad física para poder ser conurbación[6], el Censo de Población y Vivienda del INEGI (2020) el municipio de La Barca, Jalisco, tiene una población de 65,055 habitantes, mientras que el municipio de Briseñas, Michoacán de Ocampo, la habitan 11,328 habitantes, ambos municipios cuentan con una población total de 76,383 habitantes.

En el año 2009 los presidentes municipales de La Barca y Briseñas llevaron a cabo reuniones o mesas de trabajo para tratar de planear las acciones para formalizar la conurbación entre dichos municipios, partiendo de estos trabajos ambos presidentes llevaron a sus Ayuntamientos los puntos de acuerdo correspondientes que les acordaran para emprender toda la planeación correspondiente ante las instancias del orden federal y estatal. Así fue como se da el primer paso consiguiendo el acuerdo de sus plenos para que de forma legal se dé comienzo con dicho proceso.

Habiendo consolidado la logística local entre ambos municipios el siguiente paso fue las gestiones con las autoridades estatales tanto de Jalisco como de Michoacán de Ocampo, en el año 2010 tuvieron acercamientos positivos que repercutieron en la toma de decisiones ante dichas autoridades, se da comienzo con el involucramiento de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (SUMA) del estado de Michoacán de Ocampo con la que lograron tener avances representativos dado que se involucró tanto al caso de realizar las gestiones correspondientes con las secretarias correspondientes del mismo estado; asimismo cada uno de los presidente realizaba de manera coordinada entre autoridades municipales las gestiones con sus autoridades correspondientes, para el caso de Briseñas realizaron los oficios de gestión correspondiente, por ejemplo, al diputado en turno de la comisión estatal correspondiente.

De 2009 hasta hoy en día 2021, las autoridades municipales de La Barca y Briseñas se han venido desgastando porque en distintas temporalidades han existido en el poder o en el gobierno en sus distintos niveles federal, estatal y municipal personajes con diferentes ideologías debido a los partidos políticos que representan generando resultados no favorables en la implementación de las políticas públicas de planeación regional y ordenamiento territorial como es la conurbación de los municipios de La Barca, Jalisco con Briseñas, Michoacán de Ocampo. A pesar que para conformar una conurbación parte de una definición que dan instancias federales como la SEDATU, INEGI y CONAPO requisito que ha cubierto la conurbación entre los municipios de La Barca, Jalisco con Briseñas, Michoacán de Ocampo, pero el constituir una conurbación parte de políticas públicas hechas leyes, tales han sido la LGAH-1976; LGAH-1993, y LGAHOTDU-2016, dichas políticas públicas como han sido las leyes en mención en cuanto a la comparación entre lo escrito con la práctica se presenta en la realidad una interacción desfasada e incongruente entre los tres niveles de gobierno motivo por el cual no ha permitido constituir al mismo número de conurbaciones como son 132 para el año 2018 conformadas por el SUN (2018).

[6] El Sistema Urbano Nacional (2012) define Conurbación como: "Conformación urbana resultado de la continuidad física entre dos […] centros urbanos, constituyendo una sola unidad urbana de por lo menos 15 mil habitantes. Puede ser intermunicipal e interestatal cuando su población oscila entre 15 mil y 49 mil 999 habitantes e intramunicipales aun superando este rango poblacional".

4. Reflexiones preliminares

En las últimas décadas, las políticas públicas de planeación y ordenamiento urbano en México se han enfocado al decreto y estructuración de zonas metropolitanas, ignorando estructuras propias de regiones y zonas que históricamente han construido modelos propios de desarrollo.

La conurbación como modelo jurídicamente existente, así como la regionalización, se han dejado en un segundo plano como estructuras de planeación regional y ordenamiento territorial como a las conurbaciones. En el caso de La Barca y Briseñas el proceso de conurbación solicitado por autoridades municipales, se ha detenido debido a las facciones e intereses políticos de las autoridades municipales de ambos estados y la federación y no hay una limitación jurídica y de desarrollo urbano.

La conurbación que de manera histórica y natural se dio entre los municipios de La Barca, Jalisco con Briseñas, Michoacán de Ocampo, y en la que está inmersa toda una serie de procesos como territorial, económico, social, entre otros no ha sido constituida debido al gran esfuerzo de parte de sus gobiernos municipales con el federal y estatal a sabiendas que cumplen con los requisitos tanto de definición como normativos.

Referencias

Azuela (2009), "El ordenamiento territorial en la legislación mexicana" disponible en: http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/699/ordenamiento.pdf

Cámara de Diputados (2021), Ley General de Asentamiento Humanos – 1976.

Cámara de Diputados (2021), Ley General de Asentamiento Humanos – 1993.

Cámara de Diputados (2021), Ley General de Asentamiento Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano – 2016.

Carmona *et al.,* (2017), "La actividad agrícola y el proceso de conurbación. Caso Santa María Texcalac, Tlaxcala" *Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanas* [en línea] vol. 7, núm. 13, 2018. Centro de Estudios e Investigaciones para el Desarrollo Docente A.C., disponible en: https://www.redalyc.org/jatsRepo/5039/503956204009/html/index.html

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2007). Desarrollo Metropolitano: Recursos del Fondo Metropolitano.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2008). Zonas metropolitanas y el fondo metropolitano en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación 2009.

Comisión de Desarrollo Metropolitano (2016), Programa Anual de Trabajo. Ámbito federal.

Congreso del Estado de Jalisco (2013), "Iniciativa de Acuerdo Legislativo".

Consejo de la Zona Metropolitana de Ocotlán (2011), "Acta de constitución y primera sesión ordinaria del Consejo para el Desarrollo Metropolitano de Ocotlán, Poncitlán y Jamay, Celebrado el día 29 de marzo del año 2011".

Garza (2007). "La urbanización metropolitana en México: normatividad y características socioeconómicas", *Revista Papeles de población,* vol. 13, núm. 52, abril-junio, 2007, pp. 77-108.

Gobierno del Estado de Jalisco (2009), "Decreto de Declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara, integrada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos". Periódico Oficial del Estado de Jalisco.

Hernández (2008), *"Marco jurídico mexicano de las zonas conurbadas".* México, Editorial Serie Verde

INEGI *et al.,* (2004), *"Delimitación de Zonas Metropolitanas".* México INEGI *et al.,* (2004), *Delimitación de Zonas Metropolitanas".* México

INEGI *et al.,* (2005), *"Delimitación de Zonas Metropolitanas".* México.

INEGI *et al.,* (2010), *"Delimitación de Zonas Metropolitanas".* México.

INEGI *et al.,* (2012), "Sistema Urbano Nacional). México.

INEGI *et al.,* (2015), *"Delimitación de Zonas Metropolitanas".* México.

Orozco *et al.,* (s/f). "Reporte de la gestión del Fondo Metropolitano". Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo

Rodríguez (2011), "Conurbación, cambio sociocultural e identidad comunitaria en la periferia de la ciudad de Mérida: el caso de Cholul", *Revista Península.* vol. VI, núm. 1 primavera de 2011.

Rodríguez *et al.,* (2017), "La Nueva Agenda Urbana: pensamiento mágico" *Revista Vivienda y Ciudad* - ISSN 2422-670X - Volumen 4 - diciembre 2017.

SEDATU *et al.,* (2018), "*Sistema Urbano Nacional 2018".* México

Unikel *et al.,* (1978), *"El desarrollo urbano de México: diagnostico e implicaciones futuras".* México.

Zentella (2004). "Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana en las zonas metropolitanas de México: el caso de la Zona Metropolitana de Xalapa", en *Revista Estudios demográficos y urbanos*, Vol. 20, núm. 2 (59), pp. 229-267.

Nivel de tecnología en la industria manufacturera Región Centro Occidente

Francisco Alejandro Ramírez Gómez[1]

Resumen

La industria manufacturera a nivel internacional y nacional es una actividad preponderante para las economías nacionales, el desarrollo acelerado de la tecnología y su aplicación en los procesos de producción ha generado un cambio y masificación de diversos productos.

En las economías desarrolladas es donde se genera y marca la pauta en investigación y desarrollo, derramando este avance a sus empresas nacionales y a sus filiales en el extranjero, permeando también a países menos desarrollados.

La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, en su informe de 2016, analiza a la industria manufacturera, clasificando las clases de actividad económica según el nivel de tecnología que utilizan, las divide en Baja, Mediana y Alta tecnología.

En este documento, se utiliza esta clasificación para analizar la segmentación a la industria manufacturera de la Región Centro Occidente de México, a fin de conocer cómo se encuentra la estructura de tecnología.

Conceptos clave: Nivel de tecnología, manufacturas, indicadores económicos.

Introducción

El desarrollo de la tecnología, en los últimos años en todos los campos ha sido impresionante, marcando hacia una tenencia cada vez más creciente.

Su presencia ha marcado la actualización y cambio de modos de consumo, ha diversificado y masificado el uso de diversos aparatos, como son los teléfonos celulares, el comercio electrónico y las diversas aplicaciones. La importancia ha sido de mayor evidencia en esta época de crisis sanitaria ya que en periodo record se elaboraron y masificaron las vacunas contra el SARS-CoV-2, COVID-19.

El uso de la tecnología en las actividades manufactureras, ha sido también relevante, su uso y aplicación intensifica y hace competitiva a una industria sea en su entono local, nacional e internacional. En el nivel internacional las economías desarrolladas son las que llevan la iniciativa ya que es donde normalmente se desarrolla la investigación, que después se permea a los demás países, así como a las filiales de las empresas extranjeras.

La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, en su informe de 2016, hace una presentación y segmentación de clases de actividad económica de la industria manufacturera, según el nivel de tecnología que utilizan, las divide en Baja, Mediana y Alta tecnología.

[1] Candidato a Doctor, AMECIDER, pacoaramirezg@yahoo.com.mx

En este documento, se aplica esta segmentación a la industria manufacturera de la Región Centro Occidente de México, a fin de conocer cómo se encuentra la estructura de tecnología, para esto se utilizan los resultados de los Censos Económicos, se analizan cuatro variables y cinco indicadores económicos.

Las variables son: unidades económicas, personal ocupado total, producción bruta total y activos fijos, los totales para estas variables son suma de cada valor de las clases de actividad según el nivel de tecnología.

Los indicadores económicos se refieren a: participación de las remuneraciones en los gastos por consumo de bienes y servicios, tasa de rentabilidad pro medio, valor agregado en promedio por persona ocupada, producción bruta total por personal ocupado total y remuneración media por persona ocupada remunerada, los totales para estos indicadores son el promedio del valor de las clases de actividad según el nivel de tecnología.

La Región Centro Occidente se forma por las entidades federativas de: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas.

Importancia de la tecnología, antecedentes del informe de ONUDI

En el Informe sobre el Desarrollo Industrial 2016, se menciona que el cambio tecnológico es uno de los mayores impulsores del crecimiento a largo plazo y que en las siguientes décadas las innovaciones como la Internet móvil, la de las Cosas y la Computación en la Nube, serán causas de una revolución en los procesos de producción y por lo tanto mejorarán los estándares de vida

Menciona también que durante los últimos 50 años pocos países lograron industrializarse rápidamente para alcanzar un crecimiento económico sostenido, siendo la tecnología factor decisivo, desarrollando una industria intensiva en tecnología.

En el Informe se presentan algunas premisas como:

- Aun cuando se considera que la tecnología está vinculada al crecimiento sostenible, no es claro que se pueda a la vez crear inclusión social y sustentabilidad ambiental al mismo tiempo.
- Dado un cambio estructural inducido en los bienes de capital, al sustituir mano de obra podría tener efecto en una reducción del empleo.
- Al haber un cambio tecnológico motivará que los trabajadores deban tener mayor capacidad para operar maquinaria y equipo cada vez con mayor tecnología.

Se considera históricamente que la industrialización provoca contaminación, corrompe y reduce los recursos naturales, al haber crecimiento económico se incrementa el uso de insumos y combustibles fósiles generando contaminación del medio ambiente, en consecuencia, degradación presentándose primordialmente en los países de bajos ingresos.

Desde lo económico, la globalización y la segmentación de la producción internacional facilitan la difusión de nuevas tecnologías intensificando el comercio en bienes manufacturados cada vez más especializados, aun cuando la difusión de la tecnología no

siempre crea condiciones de crecimiento por la falta de capacidad tecnológica y la propia incapacidad de los países para promover sistemas de innovación. En el informe se reconoce que la tecnología y su cambio es un importante impulsor del crecimiento a largo plazo , lo que causará cambios revolucionarios en los procesos de producción y se espera mejoren los estándares de vida en los países en vías de desarrollo. Reitera lo que desde la teoría económica se afirma respecto a que el cambio estructural en un país se logra a través de la transición del uso intensivo de la mano de obra al uso intensivo de la tecnología, paso vital para el desarrollo económico.

Se dice también en el informe que, durante los últimos 50 años pocos países lograron alcanzar un crecimiento económico sostenido, en el cual la tecnología fue factor decisivo, a la vez que desarrollaron una industria avanzada intensa en tecnología (ONUDI 2016; p. ix)

> "El cambio tecnológico también implica que la fuerza laboral debe estar preparada para operar máquinas y equipos cada vez más complejos, lo que crea una mayor desigualdad entre los trabajadores calificados y no calificados en términos de distribución de salario" (ONUDI 2016; p. ix)
>
> "Si el cambio tecnológico ahorra mano de obra, promoverá sectores económicos que son más intensivos en capital y afectará el volumen y la estructura del empleo. Si se orienta a las aptitudes, aumentará la demanda de mano de obra calificada y reducirá la no calificada" (ONUDI 2016; p. 3)

Respecto al nivel de la tecnología en el informe se presenta a la industria manufacturera en tres categorías como de: Baja, Media y Alta tecnología. Categorización que utiliza para comparar a diferentes países través del tiempo.

En este documento se utiliza esta categorización para presentar algunos resultados de los tres últimos censos y su evolución en este periodo para la Región Centro Occidente.

Industria manufacturera y nivel tecnológico

En el informe de la ONUDI 2016, presenta la siguiente tabla donde a partir de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme, rev. 3 (CIIU rev. 3) muestran los tres grupos tecnológicos. (ONUDI 2016; p. 47)

Anexo A2 Clasificación de industrias manufactureras por grupo tecnológico

Descripción completa de CIIU	Abreviatura utilizada en este informe	Código CIUU rev. 3	Grupo tecnológico
Alimentos y bebidas	Alimentos y bebidas	15	Baja tecnología
Productos derivados del tabaco	Tabaco	16	Baja tecnología
Textiles	Textiles	17	Baja tecnología
Vestimenta, productos de piel y cuero y calzado	Vestimenta	18 y 19	Baja tecnología
Productos de madera (sin incluir muebles)	Productos de madera	20	Baja tecnología
Productos de papel y cartón	Papel	21	Baja tecnología
Impresión y publicación	Impresión y publicación	22	Baja tecnología
Muebles; industria manufacturera n.c.**	Muebles n.c.	36	Baja tecnología
Coque, productos refinados de petróleo y combustible nuclear	Coque y petróleo refinado	23	Media tecnología
Productos de caucho y plástico	Caucho y plástico	25	Media tecnología
Productos minerales no metálicos	Minerales no metálicos	26	Media tecnología
Metales básicos	Metales básicos	27	Media tecnología
Productos metálicos manufacturados	Metales manufacturados	28	Media tecnología
Químicos y productos químicos	Químicos	24	Alta tecnología
Maquinaria y equipos n.c., y maquinaria de oficina, contabilidad y computación	Maquinaria y equipos	29 y 30	Alta tecnología
Maquinaria y aparatos eléctricos, y equipos de radio, televisión y comunicaciones	Maquinaria y aparatos eléctricos	31 y 32	Alta tecnología
Instrumentos médicos, de precisión y ópticos	Instrumentos de escritura	33	Alta tecnología
Vehículos automotrices, remolques, semirremolques y otros equipos de transporte	Vehículos automotores	34 y 35	Alta tecnología

Datos en el cuadro original

Nota: n.c. = no clasificado. Los tres grupos tecnológicos siguen la clasificación de tecnologías de la OCDE (2005) basada en la intensidad de I&D en relación a estadísticas de valor agregado y producción bruta.

Fuente: Elaboración de ONUDI en base a INDSTAT2 (ONUDI 2012).

Fuente: Informe sobre el Desarrollo Industrial 2016. ONU, 2015.

Como se observa se utilizan los códigos de la CIUU Rev. 3. Para presentar los resultados de los Censos Económicos, se llevó a cabo la equivalencia de códigos con la Clasificación Industrial de América del Norte 2018 (SCIAN 2018).

Participación de las manufacturas en el Producto Interno Bruto

Las industrias manufactureras en México han sido parte esencial del crecimiento económico del país, su participación se ha mantenido constante durante los últimos años, oscilando entre 16.0%, como el más alto para los periodos 2014 y 2015, hasta 15.6%, el más bajo en 2020.

Producto Interno Bruto Nacional, Manufacturas. Precios 2013. Millones de pesos

Periodo	Nacional	Industrias manufactureras	Porcentaje Manufacturas
2013	16,277,187	2,576,976	15.8
2014	16,741,050	2,680,409	16.0
2015	17,292,358	2,759,115	16.0
2016	17,747,239	2,801,946	15.8
2017	18,122,261	2,879,959	15.9
2018	18,520,044	2,933,056	15.8
2019	18,487,338	2,940,966	15.9
2020	16,951,218	2,651,184	15.6

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI, México.

Las manufacturas en México y los niveles de tecnología

De acuerdo a las categorías de Baja, Media y Alta tecnología, según las categorías de la CIUU Rev. 3 y su comparabilidad con SCIAN 2018, se tienen 290 clases de actividad manufacturera, las de Baja tecnología representan el 46.6%, Media 24.1%, y las de Alta tecnología 29.3%, en conjunto estas dos últimas agrupan el 53.4% del total.

Cuadro 1. Nivel de tecnología. Clases de actividad económica en las Industrias manufactureras

Nivel tecnología	Número de clases	
	Absoluto	Porcentaje
Total clases	**290**	**100.0**
Baja tecnología	135	46.6
Media tecnología	70	24.1
Alta tecnología	85	29.3

Fuente: Cálculos propios con datos de Censos Económicos 2019, INEGI.

En el cuadro 2, se presentan los totales nacionales y del sector manufacturero para los cuatro periodos censales tanto de las variables, como de indicadores económicos que se analizan, a fin de mostrar su representatividad.

La importancia de la industria manufacturera en la actividad económica del país, queda evidente por el porcentaje que concentra en la producción bruta, ya que en 2018, fue de casi el 50.0 por ciento,

En los activos fijos, respecto a 2003 descendió, pero aun así es la cuarta parte del total nacional; en contrastante con su participación en el número de empresas, ya que ha pasado

de 10.9% en 2003, a 12.1% para 2018; en personal ocupado es casi la cuarta parte del total nacional, en 2018 fue su aportación del 23.9 por ciento.

En los indicadores económicos también se observa la importancia de las manufacturas, ya que en la mayoría son superiores a los resultados nacionales, con excepción de la tasa de rentabilidad promedio.

Se consideran como indicadores de productividad, la tasa de rentabilidad promedio, el valor agregado por persona, y la producción bruta por persona, como se mencionó la tasa de rentabilidad resulta menor que el nivel nacional, la diferencia ha disminuido entre 2003 y 2008; en tanto para el valor agregado, así como en la producción bruta por persona, su diferencia superior respecto al nivel nacional se ha incrementado, de 2003 a 2018.

Cuadro 2. Total Nacional y manufacturas. Variables analizadas 2003 – 2018

Periodo	Total Nacional Total Manufacturas	Unidades económicas	Personal ocupado total	Producción bruta total	Acervo total de activos fijos
		Absolutos		Millones de pesos	
2003	Total nacional	3,005,157	16,239,536	6,410,435	3,615,275
	Manufacturas	328,718	4,198,579	2,733,535	1,258,435
	Porcentaje	10.9	25.9	42.6	34.8
2008	Total nacional	3,724,019	20,116,834	11,235,922	5,927,200
	Manufacturas	436,851	4,661,062	4,879,547	1,586,991
	Porcentaje	11.7	23.2	43.4	26.8
2013	Total nacional	4,230,745	21,576,358	13,984,313	8,072,726
	Manufacturas	489,530	5,073,432	6,745,772	2,154,258
	Porcentaje	11.6	23.5	48.2	26.7
2018	Total nacional	4,800,157	27,132,927	22,212,250	11,584,082
	Manufacturas	579,828	6,493,020	10,800,994	2,966,441
	Porcentaje	12.1	23.9	48.6	25.6

Fuente: Cálculos propios con datos de Censos Económicos 2004 – 2019, INEGI.

Cuadro 3. Total Nacional y manufacturas. Indicadores económicos analizados 2003 – 2018

Periodo	Total Nacional Total Manufacturas	Relación remuneraciones en los gastos	Tasa de rentabilidad promedio	Valor agregado por persona ocupada	Producción bruta total por personal ocupado total	Remuneración media por persona remunerada
		Porcentaje		Pesos		
2003	Total nacional	15.2	32.9	207,721	394,742	79,427
	Manufacturas	22.4	28.3	253,488	806,222	92,517
2008	Total nacional	10.6	26.6	264,629	558,533	98,952
	Manufacturas	19.1	30.3	354,497	1,773,990	121,335
2013	Total nacional	11.4	27.3	277,368	648,131	114,317
	Manufacturas	17.5	22.0	383,657	2,258,751	156,144
2018	Total nacional	10.2	30.9	367,959	818,646	128,258
	Manufacturas	17.7	29.5	535,630	2,718,314	182,450

Fuente: Cálculos propios con datos de Censos Económicos 2004 – 2019, INEGI.

En el cuadro 4, se muestran las variables para 2003 y 2018 por nivel de tecnología, se describe el año 2018, ya que la estructura es semejante en ambos periodos. Las clases de actividad de Baja tecnología, en unidades económicas, representan el 77.5% del total manufacturero, absorben casi el 45.0% de la planta laboral, en contraste con poco más de la cuarta parte de la producción bruta, 26.1 por ciento.

Las clases de Tecnología media, para las empresas representan el 19.7%, participación muy distante respecto al porcentaje de unidades económicas de Baja tecnología, en la planta laboral absorben porcentaje similar al de empresas, con 19.4%, resalta el nivel de producción bruta ya que con 19.7% de las empresas, producen lo mismo que las de Baja tecnología.

En las de Alta tecnología, se tiene una considerable diferencia con las otras dos categorías de tecnología, ya que en unidades económicas representan únicamente el 2.8%, para, en personal ocupado absorber el doble que las de Mediana tecnología, y con 39.1%, registrar casi el mismo porcentaje en planta laboral que las de Baja tecnología. En producción bruta representan casi el 50.0 por ciento.

Cuadro 4. Industrias manufactureras, Nacional. Variables analizadas. Nivel de Tecnología, 2003 – 2018

Periodo	Nivel Tecnología	Unidades económicas	Personal ocupado total	Producción bruta total	Acervo total de activos fijos
		Absolutos		Millones de pesos	
2003	Baja	237,326	2,104,070	904,242	386,275
	Mediana	80,578	794,607	656,190	446,584
	Alta	10,804	1,296,914	1,169,496	424,993
	Total	**328,708**	**4,195,591**	**2,729,927**	**1,257,852**
2018	Baja	449,490	2,687,813	2,820,577	784,170
	Mediana	113,996	1,256,441	2,815,377	1,024,049
	Alta	16,342	2,535,685	5,151,143	1,154,101
	Total	**579,828**	**6,479,939**	**10,787,096**	**2,962,320**
Porcentaje					
2003	Baja	72.2	50.1	33.1	30.7
	Mediana	24.5	18.9	24.0	35.5
	Alta	3.3	30.9	42.8	33.8
	Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
2018	Baja	77.5	41.5	26.1	26.5
	Mediana	19.7	19.4	26.1	34.6
	Alta	2.8	39.1	47.8	39.0
	Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Fuente: Cálculos propios con datos de Censos Económicos 2004 – 2019, INEGI.

En los indicadores, para 2018, la participación de las remuneraciones en los gastos, es mayor en las de Alta tecnología, con 24.2%, las de Mediana tecnología registran el menor porcentaje con 14.4 por ciento. En la tasa de rentabilidad, aún cundo los porcentajes son similares, las de Baja tecnología, tuvieron el mayor porcentaje con 33.4%. Es de considerar que las de Mediana tecnología en el valor agregado y en la producción bruta por persona se sitúan por arriba aun de las de Alta tecnología; y en las remuneraciones medias, son similares a éstas.

Cuadro 5. Industrias manufactureras, Nacional. Indicadores económicos analizados. Nivel de Tecnología, 2003 – 2018

Periodo	Nivel Tecnología	Relación remuneraciones en los gastos	Tasa de rentabilidad promedio	Valor agregado por persona	Producción bruta total por personal ocupado total	Remuneración media por persona remunerada
		Porcentaje		Pesos		
2003	Baja	29.3	28.8	216,811	625,976	75,104
	Mediana	22.6	31.7	302,524	919,812	97,874
	Alta	31.7	29.7	311,588	902,926	114,052
2018	Baja	19.5	33.4	481,108	1,521,100	134,931
	Mediana	14.4	31.4	973,343	3,388,496	202,467
	Alta	24.2	30.4	652,404	2,247,642	202,879

Fuente: Cálculos propios con datos de Censos Económicos 2004 – 2019, INEGI.

Para el siguiente cuadro, es necesario mencionar que los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, deben por ley guardar la confidencialidad de la información, por lo que cuando se refiere la información para menos de tres unidades económicas, la información de las variables no la proporcionan, es decir aparece sin dato, sólo publican el número de unidades económicas, se tienen casos en que no aparecen datos para clases de actividad con más de tres unidades económicas, esto se debe a que los utilizan como encubridores. Para solventar esta falta de información publican los datos en indicadores económicos.

Por lo que los totales de personal ocupado total, producción bruta total y acervo total de activos fijos, conllevan esta ausencia de información, aun así se considera que reflejan la estructura de la región.

En la Región Centro Occidente, para el 2018, por nivel de tecnología, se tienen 105 569 empresas con Baja tecnología, donde laboran 725 249 personas, produciendo 810 365 millones de pesos, y un acervo de activos fijos de 205 215 millones de pesos.

En este nivel de tecnología, tanto por unidades económicas, tres son los principales estados: Michoacán de Ocampo que concentra 27.4%, Jalisco con 23.9% y Guanajuato con 22.6%, como en personal ocupado, Jalisco (31.8%), Guanajuato (30.9% y Michoacán de Ocampo (12.4 por ciento).

En producción bruta, son dos entidades federativas las principales, Jalisco con 41.8% y Guanajuato con 27.0%, en activos fijos, se puede decir se tienen dos principales grupos, el primero con Jalisco con 34.9% y Guanajuato con 26.9%, el segundo grupo formado por Querétaro (11.0%) y Michoacán de Ocampo (10.1 por ciento).

En Mediana tecnología, se tienen 36 203 unidades económicas, que absorben a 317 030 trabajadores, con una producción de 395 865 millones de pesos, y en activos 163 426 millones de pesos.

Por empresas son al igual que en la Baja tecnología, los mismos tres estados los mayores concentradores: Jalisco con 27.2%, Michoacán de Ocampo con 25.9% y Guanajuato con 20.2 por ciento.

En personal ocupado se tienen cuatro estados, se puede considerar en dos grupos, en el primero Jalisco con 33.3% y Guanajuato con 26.2%, en el segundo grupo Querétaro con 16.0% y San Luis Potosí con 10.0 por ciento. Esas mismas entidades federativas son en este nivel de tecnología las que aportan tanto mayor producción, Jalisco con 27.4%, Guanajuato con 24.7%, San Luis Potosí con 21.8% y Querétaro con 19.4%, como concentran activos, Guanajuato (31.3), San Luis Potosí (23.0%, Jalisco (22.1%), y Querétaro (16.2 por ciento).

En la Alta tecnología para 2018 en la Región Centro Occidente se tienen 4 713 unidades económicas, con 548 639 trabajadores, produciendo 1 109 653 millones de pesos y con activos de 315 176 millones de pesos.

En este nivel de tecnología en tres entidades federativas se concentra el mayor número de unidades económicas, Jalisco con 33.2%, Guanajuato con 25.4% y Querétaro con 12.7 por ciento.

Tanto para personal ocupado, producción bruta y activos fijos se concentra en cinco estados; en personal ocupado Jalisco (27.5%), Guanajuato (24.7%, Querétaro (19.8%), San Luis Potosí (12.3%) y Aguascalientes (11.1%; para producción bruta Guanajuato con 25.6%, Aguascalientes con 23.1%, Querétaro con 21.0%, Jalisco con 18.4%, y San Luis Potosí con 10.7%; en activos, Guanajuato (29.3%), Aguascalientes (25.9%), Querétaro (18.3%), San Luis Potosí (12.8%), y Jalisco (11.5 por ciento).

Cuadro 6. Región Centro Occidente. Entidades federativas. Variables analizadas. Nivel de Tecnología 2018

Entidad	Unidades económicas	Personal ocupado total	Producción bruta total 1/	Acervo total de activos fijos
Total Baja	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Jalisco	23.9	31.8	41.8	34.9
Guanajuato	22.6	30.9	27.0	26.9
Querétaro	4.9	6.4	9.3	11.0
Michoacán de Ocampo	27.4	12.4	7.4	10.1
San Luis Potosí	6.8	6.4	6.6	8.7
Aguascalientes	3.8	6.7	5.2	4.6
Colima	2.2	1.4	1.0	1.0
Nayarit	4.2	2.0	1.0	1.6
Zacatecas	4.1	2.0	0.6	1.3
Total	**101,569**	**725,249**	**810,365**	**205,215**
	Absolutos		**Millones de pesos**	

Total Mediana	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Jalisco	27.2	33.3	27.4	22.1
Guanajuato	20.2	26.2	24.7	31.3
San Luis Potosí	7.3	10.0	21.8	23.0
Querétaro	5.8	16.0	19.4	16.2
Michoacán de Ocampo	25.9	7.5	3.2	3.3
Aguascalientes	3.8	4.2	2.6	2.9
Zacatecas	4.9	1.4	0.4	0.6
Colima	1.7	0.6	0.2	0.4
Nayarit	3.2	0.9	0.2	0.2
Total	**36,203**	**317,030**	**395,865**	**163,426**
	Absolutos		**Millones de pesos**	

Total Alta	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Guanajuato	25.4	24.7	25.6	29.3
Aguascalientes	6.5	11.1	23.1	25.9
Querétaro	12.7	19.8	21.0	18.3
Jalisco	33.2	27.5	18.4	11.5
San Luis Potosí	8.6	12.3	10.7	12.8
Zacatecas	2.5	3.6	0.7	1.7
Michoacán de Ocampo	8.2	0.7	0.5	0.3
Nayarit	1.6	0.4	0.1	0.0
Colima	1.3	0.0	0.0	0.0
Total	**4,713**	**548,639**	**1,109,653**	**315,176**
	Absolutos		**Millones de pesos**	

1/ Ordenado de mayor a menor por Producción bruta total
Fuente: Cálculos propios con datos de Censos Económicos 2004 – 2019, INEGI.

Región Centro Occidente

Se revisan los resultados para 2018.

En Aguascalientes, las actividades de Mediana Tecnología, tanto en la participación de las remuneraciones en los gastos, y la tasa de rentabilidad promedio, se ubican como segunda fuerza. En tanto las de Alta tecnología, son las que generan el mayor valor agregado y producción bruta persona, así como las más altas remuneraciones promedio.

Para Colima, las actividades de Alta tecnología en la participación de las remuneraciones en los gastos son del 61.2%, con lo que se ubica en primer lugar, en tanto son las que menor tasa de rentabilidad (23.5%) generan. A la vez se ubican como las que generan menor valor agregado y producción bruta por persona, en las remuneraciones por persona (66 370 pesos) son el segundo lugar. En tanto las de Mediana tecnología, son las que tienen las más altas cifras en el valor agregado (725 263 pesos) y producción bruta por persona (1 803 913 pesos), así como las más altas remuneraciones promedio (112 356 pesos).

Para Guanajuato los datos muestran que la mayor proporción de las remuneraciones en los gastos se tiene en las de Baja tecnología (25.7%), la mayor tasa de rentabilidad (38.0%) se registra en las de Alta tecnología, así como el mayor valor agregado (671 389 pesos) y producción bruta por persona (2 076 762 pesos), y las más altas remuneraciones por persona (168 157 pesos).

En Jalisco, la participación de las remuneraciones en los gastos, tiene una proporción parecida en los tres niveles de tecnología, la Baja con 22.2%, Mediana con 23.0% y Alta con 20.1%, la mayor Tasa de rentabilidad la registran las de Alta tecnología con 33.1%, con una cifra cercana están las de Baja tecnología con 31.1 por ciento. Las actividades de Alta tecnología tienen los valores más altos en el valor agregado (512 788 pesos), y en la producción bruta por persona (1 515 325 pesos), así como las remuneraciones más altas con 150 074 pesos.

Es de resaltar que para Jalisco en la producción bruta por persona y en las remuneraciones promedio, los tres niveles de tecnología muestran resultados que se puede decir son cercanos, en la producción bruta la diferencia entre el mayor valor (Alta tecnología, 1 515 325 pesos) y la más baja de las de Mediana tecnología (1 205 609 pesos) es de 309 716 pesos. En las remuneraciones por persona la cifra más elevada es las de Alta tecnología (150 074 pesos), la menor es en Baja tecnología (115 620 pesos), la diferencia es de 34 454 pesos.

Los resultados para Michoacán de Ocampo muestran que en la participación de las remuneraciones en los gastos (38.7%) y en la tasa de rentabilidad (38.7%), tienen los resultados más elevados; en tanto las de Alta tecnología, registran los mayores valores en valor agregado (327 670 pesos) y producción bruta por persona (1 071 925 pesos), así como en remuneraciones promedio (145 263 pesos).

En Nayarit para la participación de las remuneraciones en los gastos, el mayor valor corresponde a las de Alta tecnología con 40.8%, la mayor tasa de rentabilidad es para las de Mediana tecnología, con 50.4 por ciento. En tanto el mayor valor agregado por persona con 146 067pesos, como la producción bruta por persona (514 510 pesos), corresponden a las de Baja tecnología. La más alta remuneración promedio las registran las de Alta tecnología (77 796 pesos).

Para Querétaro, la mayor participación de remuneraciones en los gastos lo registran las de Baja tecnología con 23.1por ciento. Las empresas con Alta tecnología registran los valores más altos en: tasa de rentabilidad (35.7%), valor agregado por persona con 803 702 pesos, producción bruta por persona con 2 576 525 pesos y remuneración promedio con 181 206 pesos.

San Luis Potosí registra la mayor participación de remuneraciones en gastos en las actividades de Baja tecnología, las de Alta tecnología se ubican en primer lugar en tasa de rentabilidad con 36.6%, valor agregado (1 132 318 pesos) y en producción bruta por persona (3 383 333 pesos); en remuneración promedio por persona las de Mediana tecnología registran las más altas con 168 314 pesos.

Cuadro 7. Región Centro Occidente, Entidades federativas. Indicadores económicos analizados. Nivel de Tecnología, 2003 – 2018

Periodo	Nivel Tecnología	Entidad	Relación remuneraciones en los gastos	Tasa de rentabilidad promedio	Valor agregado por persona	Producción bruta total por personal ocupado total	Remuneración media por persona ocupada remunerada
			Porcentaje		Pesos		
2003	Baja	Aguascalientes	37.6	26.3	139,899	399,714	50,437
	Mediana		35.6	32.0	138,469	332,215	49,707
	Alta		37.4	30.7	200,293	483,185	76,947
2018	Baja	Aguascalientes	33.1	34.7	194,569	611,079	82,696
	Mediana		25.0	25.5	256,430	843,768	95,525
	Alta		32.6	36.0	510,193	1,785,110	149,482
2003	Baja	Colima	30.2	33.9	79,781	202,753	41,406
	Mediana		48.9	62.0	670,790	931,661	67,352
	Alta		20.0	80.2	144,689	361,869	47,293
2018	Baja	Colima	24.7	45.1	157,120	448,195	55,942
	Mediana		25.8	43.3	725,263	1,803,913	112,356
	Alta		61.2	23.5	76,631	181,278	66,370
2003	Baja	Guanajuato	32.0	29.0	133,604	411,475	50,095
	Mediana		36.7	26.8	210,362	607,656	70,138
	Alta		32.3	32.4	240,199	667,076	86,042
2018	Baja	Guanajuato	25.7	33.0	338,030	1,191,521	102,460
	Mediana		16.4	32.7	488,194	1,540,243	138,323
	Alta		22.9	38.0	671,389	2,076,762	168,157
2003	Baja	Jalisco	30.4	25.7	157,083	483,062	64,244
	Mediana		31.8	28.5	207,562	544,013	77,363
	Alta		34.6	24.5	187,031	574,764	80,921
2018	Baja	Jalisco	22.2	31.1	375,173	1,223,090	115,620
	Mediana		23.0	28.0	365,430	1,205,609	136,818
	Alta		20.1	33.1	512,788	1,515,325	150,074

Fuente: Cálculos propios con datos de Censos Económicos 2004 – 2019, INEGI.

Cuadro 7. Región Centro Occidente. Entidades federativas. Indicadores económicos analizados. Nivel de Tecnología, 2003 – 2018

Periodo	Nivel Tecnología	Entidad	Relación remuneraciones en los gastos	Tasa de rentabilidad promedio	Valor agregado por persona	Producción bruta total por personal ocupado total	Remuneración media por persona ocupada remunerada
2003	Baja	Michoacán de Ocampo	26.1	43.4	150,046	378,452	34,991
	Mediana		35.9	34.8	74,292	209,692	40,329
	Alta		38.4	45.7	145,031	341,828	51,880
2018	Baja	Michoacán de Ocampo	28.1	36.1	183,036	633,057	75,150
	Mediana		44.8	38.7	189,611	624,328	88,586
	Alta		31.7	36.8	327,670	1,071,925	145,263
2003	Baja	Nayarit	26.7	39.0	50,390	208,978	42,200
	Mediana		28.3	36.0	70,946	181,210	40,755
	Alta		34.2	49.4	93,694	290,070	40,285
2018	Baja	Nayarit	26.8	45.6	146,067	514,510	64,072
	Mediana		20.9	50.4	102,592	308,101	62,271
	Alta		40.8	29.0	108,928	423,368	77,796
2003	Baja	Querétaro	57.7	28.4	129,330	410,338	49,084
	Mediana		46.8	34.6	214,572	588,337	92,966
	Alta		37.3	22.8	314,553	887,852	111,599
2018	Baja	Querétaro	23.1	32.2	339,774	1,171,488	104,594
	Mediana		17.7	28.0	473,020	1,680,708	154,433
	Alta		15.5	35.7	803,702	2,576,525	181,206
2003	Baja	San Luis Potosí	37.9	37.3	140,494	387,586	48,727
	Mediana		34.2	23.3	227,204	650,835	77,959
	Alta		39.8	30.5	341,678	793,872	77,870
2018	Baja	San Luis Potosí	26.2	33.0	286,587	873,271	100,203
	Mediana		16.4	28.3	555,470	2,037,954	168,314
	Alta		23.5	36.6	1,132,318	3,383,333	152,819
2003	Baja	Zacatecas	52.7	50.1	151,061	291,007	40,338
	Mediana		34.3	42.2	126,219	313,974	45,482

Fuente: Cálculos propios con datos de Censos Económicos 2004 – 2019, INEGI.

Comentarios

A nivel nacional, en la Industria Manufacturera las actividades de Baja tecnología, son las que se desarrollan en el mayor número de clases de actividad, de las 290 clases, 135 corresponden a este nivel de tecnología, las de Media y Alta tecnología en conjunto representan el 54.4 por ciento.

Lo que se refleja en el número de empresas, ya que en las de Baja tecnología es donde se concentra el mayor porcentaje con 77.5% en 2018, absorbiendo el 50.1% de trabajadores, la diferencia respecto a las de Mediana y Alta tecnología se refleja en la producción y en activos fijos, como muestran los resultados las de Alta tecnología en 2018 concentraron el 47.8% de la producción bruta.

Esta misma estructura se presenta para la Región Centro Occidente, muchas empresas se dedican a actividades clasificadas como de Baja tecnología, si bien absorben una gran parte de trabajadores, su producción bruta y la inversión en activos, es superada por mucho por las empresas que participan en las actividades de Alta tecnología.

Referencias

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censos Económicos 2003 – 2018, México.

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), 2015. Informe sobre el Desarrollo Industrial 2016. *El rol de la tecnología y la innovación en el desarrollo industrial inclusivo y sostenible. Resumen*. Viena.

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), 2017. *Informe sobre el Desarrollo Industrial 2018. Demanda de manufacturas: Impulsando el desarrollo industrial inclusivo y sostenible. Resumen.* Viena.

La Alianza Centro Bajío Occidente: un recuento de logros, retos y oportunidades

Ana Elsa Pérez Cruz[1]

Resumen

La Alianza Centro Bajío Occidente (ACBO) es un proyecto impulsado por los gobiernos estatales de Aguascalientes, Jalisco, Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí que actualmente ha echado a andar la plataforma "Mexico Alliance System" como incentivo a la industria y un modelo de consumo interregional; además de la iniciativa "Viaja en Corto" como parte de las intenciones por incentivar los atractivos turísticos de la región a partir del Pacto por el Turismo, donde se incluye al estado de Zacatecas. La alianza conforma una región que persigue ciertos objetivos específicos y busca unir fuerzas para llevar a cabo proyectos estratégicos que permitan aprovechar el potencial endógeno de la región como su conectividad y recursos, partiendo de su acceso a servicios mediante Sistemas Urbano Rurales y sus atractivos turísticos a través de sus denominados Pueblos Mágicos.

No obstante, desde su conformación en 2018, la información emitida al respecto ha sido en su mayoría por medios periodísticos y distribuida a través de diversos medios propios de los gobiernos estatales de la región; es por ello que el objetivo principal de este trabajo es "visibilizar mediante un recuento histórico la conformación, logros, retos y oportunidades de la Alianza Centro Bajío Occidente", para dar respuesta así a la pregunta de investigación: ¿son realmente adecuadas las iniciativas del ejecutivo estatal respecto a las capacidades de la región?; partiendo de la hipótesis de que el proceso de planeación implica la consideración de todos los actores, capacidades y limitaciones de una región.

Para lograr dicho fin, el trabajo se apoya de una revisión hemerográfica al respecto, conformando así una serie de apartados, donde se plantea que se trata de una zona compleja de regionalizar dada su diversidad territorial y demográfica encontrada en la literatura que avanza hasta la formación del proyecto. Más adelante, se presenta una narración histórica sobre las negociaciones que llevaron a la conformación jurídica de la alianza, dando paso a las propuestas que se plantean para la misma, y luego al recuento de realidades y problemáticas específicas de la zona, para terminar con una breve conclusión que da respuesta a la pregunta de investigación, así como un par de recomendaciones sobre el ejercicio de planeación realizado por los ejecutivos estatales y el seguimiento a los proyectos y objetivos de la Alianza.

Conceptos clave: Alianza Centro-Bajío-Occidente, Procesos de Planeación, Acción Pública

[1] Licenciada en Economía, estudiante de Maestría en Desarrollo Regional, El Colegio de la Frontera Norte, anaelsa.perezcruz@gmail.com

Introducción

La Alianza Centro-Bajío-Occidente (ACBO)[2], es un proyecto impulsado por los gobiernos estatales de Aguascalientes, Jalisco, Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí; autodefinida como

> "una unidad regional que tiene el objetivo de convertirse en la región con mayor índice de Desarrollo Humano de Latinoamérica y posicionarse como una de las de mayor competitividad y bienestar social a nivel global" (Mexico Alliance System, 2021).

Actualmente la ACBO ha echado a andar dos proyectos apoyándose de medios digitales que impulsan la región: el primero enfocado a potenciar la industria mediante la plataforma "México Alliance System", que integra la oferta productiva nacional, vincula negocios con compradores y promueve exportaciones; mientras el segundo se enfoca al sector turístico con la plataforma "Viaja en Corto", que incluye destinos turísticos de los 5 estados y Zacatecas[3] para ofertar "propuestas turísticas con destinos múltiples en el centro del país, invitando a conocer su historia, cultura, gastronomía, tradiciones y parajes naturales" (Viaja en Corto, 2020).

Para llegar al punto crucial en que se encuentra la región, se tuvo que pasar por el proceso de planeación que implica, de acuerdo con Villada Ríos, *et al*. (2010, p. 151) "la gestación de nuevos espacios de participación en los que sus actores han decidido sobre el rumbo de su desarrollo", esto desde su concepción hasta las distintas negociaciones y exposiciones de las que se alimentó el proyecto; que se complementa con el carácter administrativo de la planeación dado su "eje central en la aplicación de políticas territoriales para el control del crecimiento urbano, el déficit dentro de los sistemas de movilidad urbana, el cambio excesivo de uso de suelo, y el impacto ambiental" (Rosas Ferrusca, *et al*., 2016, p. 43) necesario para identificar las realidades del entorno que rodea la ACBO.

Bajo este contexto es que el presente trabajo busca dar respuesta a la pregunta de investigación: ¿son realmente adecuadas las iniciativas del ejecutivo estatal respecto a las capacidades de la región?; partiendo de la hipótesis de que el proceso de planeación implica la consideración de todos los actores, capacidades y limitaciones de una región, apoyándose de una secuencia temporal desglosada en los apartados temáticos que se desarrollan a continuación.

[2] La ACBO obtuvo integración jurídica oficialmente el jueves 20 de febrero del 2020 (Expansión, 2020), mediante la firma oficial de los cinco gobernadores de los respectivos estados que la conforman.

[3] El Pacto Centro Occidente incluye al estado de Zacatecas y tiene como objetivo el trabajo conjunto y estratégico para promocionar los destinos y reactivar el turismo frente a la pandemia por COVID (Gobierno de Guanajuato, 2021).

Antecedentes de la región

Uno de los antecedentes más remotos de lo que hoy es la ACBO se encuentra en Unger, *et al*. (2013), cuya delimitación territorial parte de dos criterios: el primero referente a la vinculación de puntos de territorios unidos por la red carretera y el segundo referido a la dinámica económica entre localidades relativamente cercanas; teniendo como resultado la selección inicial de siete estados para la región Bajío: Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas, destacados por sus flujos carreteros entre Zonas Metropolitanas (ZM) y Valor agregado en la producción manufacturera, de servicios y comercio[4].

Más tarde, ese mismo año, la zona Bajío tomó relevancia dado el repunte económico que tuvo gracias al desarrollo industrial con la llegada de las nuevas plantas armadoras de vehículos, la industria aeroespacial y de artículos electrónicos (Cruz, 2013), mismo que se explicaba entre otras cosas por su mano de obra y clima laboral, seguidos de una buena logística tanto de exportación como de distribución nacional por su conexión con los puertos del Golfo (Altamira y Veracruz) y el Pacífico (Manzanillo y Lázaro Cárdenas) así como su cercanía con el mercado de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey. Aunados a la calidad de servicios de la zona y su nivel de seguridad respecto a otras regiones del país.

Un año después, en el Programa Regional de Desarrollo del Centro (SEDATU, 2014), se delimitaron 14 entidades federativas como parte de la Región Centro (RC): Aguascalientes, Colima, Distrito Federal (ahora CDMX), Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas; donde se incluyó entre otras cosas el Análisis de la Región desde su relación con el medio ambiente, componentes demográficos y sociales, calidad de vida, aspectos económicos e infraestructura para la conectividad regional, su vocación regional, estructura urbana y desagregación territorial, así como su alineación con metas nacionales y sectoriales para, finalmente emitir un listado de propuestas en forma de objetivos y proyectos estratégicos con sus respectivos indicadores y líneas de acción.

Estos últimos se proyectaban para el 2018 y podían desagregarse a nivel municipal, estatal y regional, donde se retoma el concepto de "centro occidente"[5], contemplando las entidades de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas, destacando especialmente los proyectos que se muestran en la Tabla 1 de la página siguiente.

[4] En (Unger, *et al.*, 2013, p. 7), se cita que previamente Unger y Saldaña (1999) habían regionalizado por subzonas con el criterio de modernización industrial dos áreas que comprendían a Zacatecas, Aguascalientes, San Luis Potosí, Guanajuato y Querétaro en el centro del país mientras a Jalisco y Michoacán en el centro oeste.
[5] Los mapas 32 y 32a. catalogan esta región en (SEDATU, 2014, pp. 123-124).

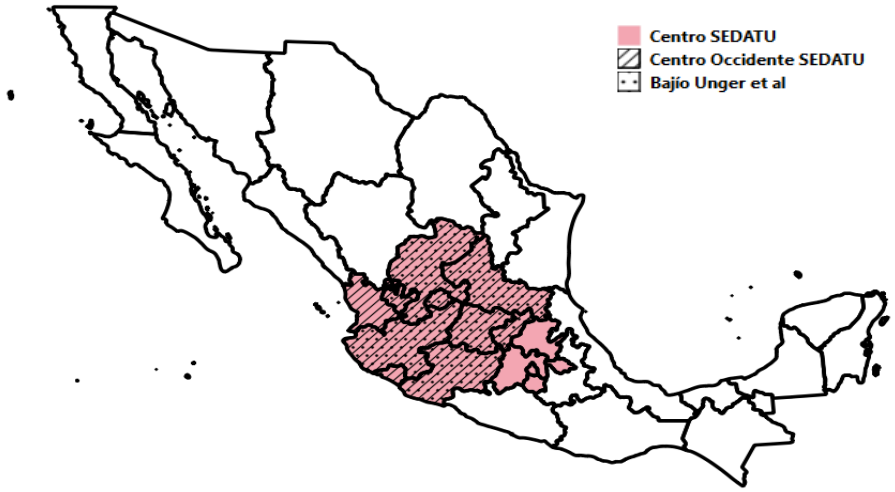
Tabla 1. Proyectos estratégicos de la región centro occidente

Proyecto	Tema	Entidad/Ámbito
Instituto Nacional del Emprendedor para el crédito, formación y capacitación de los emprendedores	Economía	Regional
Conectividad aérea, marítima y ferroviaria del país para acelerar el crecimiento del turismo	Transporte	
Construcción y modernización de Plataformas Logísticas		
Tramo corto del ferrocarril Aguascalientes – Guadalajara		Aguascalientes
Tren rápido Querétaro - Ciudad de México		Querétaro
Corredor Querétaro – Ciudad Juárez		
Modernización de la carretera Silao - San Felipe		Guanajuato
Ampliación de la carretera León - Lagos de Moreno	Infraestructura	Jalisco

Fuente: Información seleccionada de (SEDATU, 2014)

A grandes rasgos, la caracterización regional de México se podía encontrar delimitada a 2018 como se observa en el Mapa 1; en este es posible identificar que aquellas entidades que mayor concordancia tienen en la literatura son las ya pertenecientes a la ACBO, a las que se podría sumar Zacatecas y Michoacán; considerando que el estado de Zacatecas se encuentra inmerso en el pacto por el turismo, será incluido a la par que la Alianza en algunas secciones de este documento.

Mapa 1. Regionalización de México para las entidades federativas del centro, bajío y occidente



Fuente: Elaboración propia con datos de (INEGI, 2021) basado en (SEDATU, 2014; Unger, *et al.*, 2013)

Gestión y negociaciones

Pese a que la región comenzaba a consolidarse y los proyectos estratégicos estaban preestablecidos, no fue sino hasta el 2018 cuando la alianza comenzó a tomar forma, para 2019 comenzaba a figurar entre los medios de comunicación y para 2020 había cobrado vida jurídica, contando actualmente con el reconocimiento de INEGI ya que se emiten continuamente infografías de la región a través de las redes sociales de sus Coordinaciones Estatales.

Debe destacarse que –como todo proceso de planeación– previo a su conformación legal, el proyecto de la ACBO vivió una serie de negociaciones entre actores de distintas dependencias gubernamentales, donde se compartieron criterios y avances sobre temas en común (STPS, s.f.); dicho proceso es el área de interés principal de este trabajo, por lo que se pretende rescatar a continuación la información de lo vivido por etapas[6].

La ACBO inició en noviembre de 2018, cuando se reunieron cuatro gobernadores de la región (Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí) con el director general del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas del CIDE, Eduardo Sojo; firmando el "Pacto de San Miguel" conformando lo que originalmente se llamó "Región Centro-Bajío", al que posteriormente se integró el gobierno de Jalisco en mayo de 2019 para conformar la actual Alianza Centro Bajío Occidente que se detecta en el Mapa 2; en esta alianza los estados se comprometían a impulsar de forma colaborativa y coordinada el desarrollo social y económico para fortalecer a la región en temas de "desarrollo económico, seguridad, educación, inversión, producción, logística, exportación y sostenibilidad" (Comunicación-Social-Qro & Raúl, 2019; Códice-Informativo, 2019).

Mapa 2. Conformación territorial de la Alianza Centro Bajío Occidente



Fuente: Elaboración propia con datos de (INEGI, 2021)

[6] La presidenta de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) en Querétaro, Lorena Jiménez Salcedo, destacó que la iniciativa comenzó como propuesta municipal de Querétaro que arropó la Coparmex, proyectando una región industrial de 27 municipios. (Estrella, 2019)

Cabe destacar que, durante la planeación del proyecto, se tuvo apoyo del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (LNPP, 2019) con el que establecieron objetivos específicos que, si bien fueron eliminados de la página oficial, se encuentran actualmente en el portal (Mexico Alliance System, 2021); siendo estos:

- Lograr el liderazgo en materia de crecimiento con calidad
- Ser la región con el mayor desarrollo humano en América Latina
- Disminuir significativamente la pobreza en la región
- Alcanzar los mayores niveles de competitividad en el país
- Consolidar un modelo de desarrollo sustentable que sea ejemplo a nivel nacional
- Desarrollar un modelo de movilidad regional
- Ser una región segura
- Resolver los problemas públicos a través de la participación ciudadana

Además, con la fundación Konrad Adenauer, se buscó la elaboración de una marca que identificara a la región, el Plan Regional 2050, un banco de proyectos de infraestructura y la homologación de regulación y trámites en materia económica (El-Economista, 2019). Esto con la finalidad de posicionar a la región a nivel nacional, pues se argumentaba un historial de entre seis y ocho años reportando crecimiento económico por encima de la media nacional (COPARMEX, 2019; Estrella, 2019; STPS, s.f.); así como la búsqueda de sinergia con el Ejecutivo Federal, pues en 2019 los gobernadores de los estados de la alianza se reunieron con el jefe de la Oficina de la Presidencia de la república, el presidente del Consejo Coordinador Empresarial y el presidente nacional de la Confederación Patronal de la República Mexicana para presentar el proyecto.

En esta reunión se postulaba en voz del mandatario queretano Francisco Domínguez que se podía potenciar el crecimiento del sur del país sin descuidar el desarrollo de la región. Pues *"si esta región crece al 4.4 por ciento y hay la propuesta del señor presidente de irse a que el país crezca al cuatro por ciento […] si nos vamos al cinco, aportamos al crecimiento del sur"* (Comunicación-Social-Qro & Raúl, 2019; Códice-Informativo, 2019), así como su posible replica en otras regiones del país (El-Economista, 2019). Adicionalmente, el gobernador de Aguascalientes Martín Orozco Sandoval señaló que el "Gobierno de México reconoció como viable la creación de la Alianza, pues permitiría el avance económico regional y se comentó que pudiera ser replicable en otras partes del país" (Comunicación-Social-Qro & Raúl, 2019). Por último, en la reunión se aprovechó el espacio para exponer temas de infraestructura logística a fin de presentarlo al presidente de la República y buscar su respaldo con apoyo del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Fue así como meses después, durante el marco de la Reunión Anual de Industriales, en León, Guanajuato, se presentó la declaratoria del trabajo de esta alianza estratégica y sus ventajas competitivas en materia de infraestructura, programas de desarrollo económico y social (El-Economista, 2019; Ambiente-Plástico, 2019). Y en febrero de 2020, cobró vida jurídica nombrando a Diego Sinhue Rodríguez como su presidente. En la reunión se contó con la participación del secretario técnico de la alianza Centro-Bajío-Occidente, Ernesto Cordero; y el director general del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas del CIDE, Eduardo Sojo Garza Aldape; así como los representantes de las Secretarías de Desarrollo Económico y de los institutos de planeación (Expansión, 2020; Automotive, 2020).

Metas y Proyectos

Una vez detectadas las áreas de oportunidad de cada entidad y sus fortalezas como la concentración del 16.7% del PIB Nacional, 4.4% del crecimiento anual del PIB, 9 Sectores económicos, 122 Parques Industriales, 3,632 Proveedores Industriales y 10,896 Procesos productivos (Mexico Alliance System, 2021); se propusieron entre otras cosas liderar "proyectos estratégicos en materia de conectividad, educación, turismo e inversiones" (Expansión, 2020) a fin de dar seguimiento a las propuestas del 2018 y 2019, buscando implementar una agenda estratégica, una marca que identificara a la región, el Plan Regional 2050, un banco de proyectos de infraestructura y homologar la regulación y los trámites en materia económica; sin embargo, si bien el proyecto figuraba para el primer trimestre del 2020, las cosas se complicaron debido al factor pandemia a causa del COVID-19.

Es entonces que la pandemia como detractor de la integración regional dada la cuarentena afectó algunos de los proyectos regionales previstos desde el Programa Regional de Desarrollo del Centro, como la ampliación de las carreteras San Felipe-Silao y Guanajuato-Querétaro, echar a andar el Tren Rápido México-Querétaro-León y consolidar la Presa el Zapotillo (SEDATU, 2014; Expansión, 2020); además de la creación de un corredor en el que se impulsaran estrategias regionales, el Team Lab, el Coworking del centro empresarial y el desarrollo de una agenda de defensa del medio ambiente (Estrella, 2019)[7].

En este contexto de pandemia, los esfuerzos de la ACBO se enfocaron en amortiguar tal efecto cuando acordaron apoyarse con insumos y equipamiento para hospitales y evitar que la pandemia de COVID-19 se desbordara (Huerta, 2020); a la par que se buscó un espacio con el Ejecutivo Federal a fin de compaginar ideas de reactivación económica (Aristegui, 2020) entre las que destacaban 4 ejes:

1. Apoyos a micro, pequeñas y medianas empresas a través de créditos "blandos".
2. Alentar la atracción de inversión extranjera generando certeza jurídica en sus estados.
3. Crear planes de desarrollo de infraestructura, para generar reactivación económica y fomentar la competitividad.[8]
4. Explorar esquemas de inversión público-privada, así como de contratación de deuda pública.

A partir de dicho contexto, surgió entre mayo y junio del año en cuestión una iniciativa basada en un modelo de consumo interregional (Ayala Espinosa, 2020; Gobierno del Estado, 2020), partiendo de una agenda de contactos que abarcara empresas de todas las actividades económicas ubicadas en los cinco estados de la alianza, a fin de abastecerse y comercializar

[7] Con el Coworking se buscaba potenciar capacidades del centro empresarial, estableciendo oficinas nodo para apoyar a emprendedores, Pymes, y al resto de los empresarios que requieran un entorno colaborativo de trabajo. Mientras que el Team Lab era un plan de capacitación con temas actualizados e innovadores, para la Industria (Estrella, 2019).

[8] Durante la reunión, el gobernador de Jalisco, Enrique Alfaro dio a conocer que "se habló de proyectos como el tren Aguascalientes- Guadalajara, agua para Los Altos, León y Guadalajara, la carretera interestatal Querétaro-San Luis-Guanajuato-Aguascalientes, programas de financiamiento y mejores prácticas y la plataforma virtual de proveeduría" (Ríos, 2020).

entre sí; planteado por los titulares de las Secretarías de Desarrollo Económico de los estados que conforman la Alianza para afinar la ruta de trabajo en materia de reactivación económica y fortalecer las cadenas de valor a nivel regional.

Tales propuestas vieron la luz por primera vez en la Reunión Anual de Industriales en octubre de dicho año, donde los gobernadores de la ACBO hablaron sobre el trabajo conjunto en áreas de Turismo, Infraestructura, Movilidad, Inversión, Producción, Seguridad, Logística, Exportaciones, Desarrollo Social y Empleo (Industria & Raúl, 2020); destacando que, ante la desaparición de la plataforma "ProMéxico[9]" se trabajaría un sustituto digital para promocionar a la región en el extranjero con especial énfasis en las Pymes (Amezuca, 2020).

Dicha plataforma de inteligencia de negocios fue presentada en febrero del año en curso en la ciudad de San Luis Potosí (Romo, 2021; Heraldo, 2021), su nombre es México Alliance System (MAS México) y su finalidad es ser un sistema tecnológico para hacer negocios en México que integre la oferta productiva nacional, vincule negocios con grandes compradores y promueva las exportaciones "Hecho en México" (Mexico Alliance System, 2021) y pretende enfocarse en potenciar la industria armadora automotriz y aeroespacial.

Para marzo del mismo año, durante la Reunión Anual de Industriales (Industriamx, 2021) se mencionó que para hacer frente a la pandemia se realizó un plan de dos partes:

1. Un paquete para contener el impacto inmediato en el que se invirtieron alrededor de 2 mil millones de pesos para hacer el programa de apoyo de ingreso a las personas.
2. La reactivación del sector de la construcción con 6 mil 200 millones de pesos invertidos en obras de infraestructura.

Mientras para el 17 del mismo mes, se echó a andar la gira itinerante «El Latido de los Pueblos Mágicos» como parte de la estrategia para reactivar al sector turístico de los pueblos con dicha denominación de cada estado de la ACBO y Zacatecas, quienes formaban parte del Pacto por el Turismo, pues "entre sus atractivos aloja 34 Pueblos Mágicos, casi la tercera parte de todos los que existen en el territorio nacional" (Ruiz, 2021).

Finalmente, el segundo trimestre del año, el enfoque de la Alianza se dirigió hacia la reactivación económica (Flores Nieves, 2021), el impulso al desarrollo regional mediante el comercio y producción y la presentación de avances (Bernal, 2021; Camarillo García, 2021; Gobierno del Estado, 2021), destacando las oportunidades que dio la pandemia como la digitalización de economías locales y el impulso al sector salud, así como la hélice de retos que implica la articulación de academia, industria y gobierno.

[9] ProMéxico fue una plataforma derivada del Fideicomiso Público considerado entidad paraestatal que coadyuvaba en la conducción, coordinación y ejecución de las acciones que, en materia de promoción al comercio exterior y atracción de la inversión extranjera directa, realizaban las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; fue disuelto por decreto presidencial en mayo del 2019 (DOF, 2019).

Realidades de la zona

Si bien es cierto que, desde su conformación jurídica, poco se ha avanzado en materia de proyectos físicos para aprovechar el potencial endógeno de la región, se ha tenido apoyo de forma remota mediante las plataformas digitales señaladas a lo largo del documento; no obstante, los retos siguen siendo considerables al igual que las áreas de aprovechamiento para la zona.

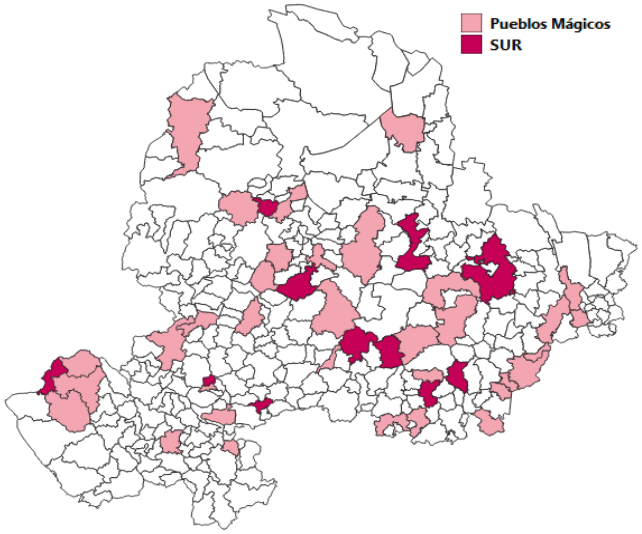
Uno de los principales aspectos a considerar, es el área de oportunidad que se tiene tanto en el acceso a servicios de las zonas que se encuentran clasificadas de acuerdo con la Metodología de la Regionalización Funcional de México (SEDATU, 2015) en Sistemas Urbano Rurales (SUR) y Subsistemas Urbano Rurales (Subsur)[10]; así como los municipios que han obtenido la denominación de Pueblos Mágicos (SECTUR, 2020), mostrados de forma numérica en la Tabla 2 y geográficamente en el Mapa 3.

Tabla 2. Regionalización Funcional

	Aguascalientes (AGS)	Guanajuato (GTO)	Jalisco (JAL)	Querétaro (QRO)	San Luis Potosí (SLP)	Zacatecas (ZAC)
SUR	1	2	3	1	2	1
Subsur	0	4	4	0	4	5
Pueblos Mágicos	3	6	9	6	4	6

Fuente: Elaboración propia con información de SECTUR (2020) y SEDATU (2015)

Mapa 3. Delimitaciones por municipio del Pacto por el Turismo



Fuente: Elaboración propia con información de SECTUR (2020) y SEDATU (2015)

[10] Los SUR y Subsur buscan satisfacer las demandas de servicios escolares, de salud y financieros para el grueso poblacional que se encuentra a su alrededor, mientras en el caso de los Pueblos Mágicos los servicios turísticos y de transporte son el eje principal de su fuerza económica.

Dicha conectividad ha sido detectada desde 2014 con el Programa Regional de Desarrollo del Centro (SEDATU, 2014) y aprovechada para fortalecer el clúster aeroespacial y automotriz de la región, permitiendo el aprovechamiento de economías de aglomeración (Cooke & Morgan, 2000); sin embargo algunos de los proyectos prospectados desde ese entonces, siguen en pausa, dificultando el aprovechamiento óptimo de la región respecto a sus potencialidades.

La problemática principal se da en torno a los recursos limitados tanto de capital humano, físico y económico; pues, aunque cada estado cuenta con al menos 4 delimitaciones importantes en total, los proyectos de conectividad no han logrado establecerse incluso con las ventajas territoriales como el tiempo de traslado entre capitales vía terrestre que va desde 1.5 hasta 4.5 horas como se observa en la Tabla 3.

Tabla 3. Distancias entre capitales por horas

AGS					
2:20	GTO				
2:30	3:20	JAL			
3:00	1:45	4:00	QRO		
2:00	2:30	3:45	2:00	SLP	
1:25	4:00	4:10	4:30	2:00	ZAC

Fuente: Adaptación de Viaja en Corto (2020)

En consecuencia, aunque una gran cantidad de agentes se interesaron por el proyecto, el llevar a cabo políticas públicas integrales se volvió un proceso complejo al considerar que los agentes privados como prestadores de servicios de transporte no siempre están dispuestos a cooperar con dichos fines. Haciendo que la conectividad se limite al considerar, por ejemplo, que la distancia de 2.5 horas entre Guanajuato y San Luis Potosí se dificulte por la carretera Silao-San Felipe que no ha logrado actualizar su infraestructura, siendo un tramo peligroso para manejar y limitado en opciones al contar con un sistema de transporte de autobuses y vuelos concentrado en pocos oferentes (SCT, 2020) estimado en la Tabla 4 que se muestra a continuación.

Tabla 4. Aproximación de conectividades directas entre capitales de la región vigentes durante el verano del 2021

Terrestre en números de rutas directas							Aérea en números de rutas directas
	AGS	0	1	2	0	0	
	1	GTO	2	2	0	0	
	5	2	JAL	3	1	1	
	3	2	4	QRO	0	0	
	1	1	5	5	SLP	0	
	4	1	4	3	2	ZAC	

Fuente: Elaboración propia con información de aerolíneas de perfil económico (TAR; Vivaaerobus; Volaris) y grupos de transporte predominantes en la región (Estrella Blanca; ETN; Omnibus de México; Primera Plus, s.f.; Senda, s.f.)

En efecto, aunque las distancias entre capitales rondan intervalos de 1 a 5 horas en función de la ruta, no todos los servicios de transporte están dispuestos a apostar por una conectividad total que permita el fácil traslado de la población originaria de la región y la de la potencial turística y empresarial.

Otro factor que se debe considerar respecto a la alianza es el entorno político a nivel estatal de cada una de las entidades, pues mientras la alianza se conformaba, 3 de 5 gobiernos se encontraban a cargo del Partido Acción Nacional con Martín Orozco Sandoval de Aguascalientes, Diego Sinhue Rodríguez Vallejo de Guanajuato y Francisco Domínguez Servién de Querétaro, mientras San Luis Potosí se encontraba bajo el mandato de Juan Manuel Carreras del Partido Revolucionario Institucional, y finalmente Jalisco se integró con Enrique Alfaro Ramírez de Movimiento Ciudadano, teniendo en la agenda temas similares que lograron compaginarse a lo largo de los últimos años.

No obstante, el panorama para la alianza se vuelve incierto (Dávalos, 2021) a partir de las recientes elecciones llevadas a cabo el pasado 6 de junio; pues, aunque el panorama en Querétaro se mantiene en el Partido Acción Nacional con Mauricio Kuri González, la reconfiguración política que atravesarán San Luis Potosí con José Ricardo Gallardo Cardona del Partido Verde Ecologista de México, y Zacatecas con David Monreal Ávila de Movimiento Regeneración Nacional, podría afectar no sólo la estabilidad del primero en la alianza, sino el interés del segundo por entrar, así como los avances del Pacto por el turismo del que las seis entidades son parte.

En función de lo anterior, deberá considerarse antes de tomar alguna decisión que, aunque cada entidad cuenta con recursos y planes estratégicos específicos para la zona,

> "una de las partes más importantes de la alianza Centro Bajío Occidente es el mantener todas las cadenas de suministro para la industria y hacer a las empresas locales más competitivas" (Ayala Espinosa, 2021).

Debido a que el desconectar alguna de las áreas implicaría alterar el funcionamiento que el clúster automotriz y aeroespacial ha desarrollado los últimos años. Deberá considerarse además la pertenencia a la Alianza como un área de oportunidad ante el replanteamiento de la Conferencia Nacional de Gobernadores[11] (Aguilar, 2021) y de la Alianza Federalista[12], pues se prevé que durante la segunda mitad del sexenio en turno, se formen nuevas alianzas y estrategias interestatales; teniendo entonces la ACBO una ventaja tanto en tiempo de conformación como en objetivos y líneas de acción puestas en marcha por expertos en la materia.

Finalmente, se muestra una proyección territorial comparativa del mapa 4 que muestra la ACBO actual en comparación con el mapa 3 donde se incluye a Zacatecas como

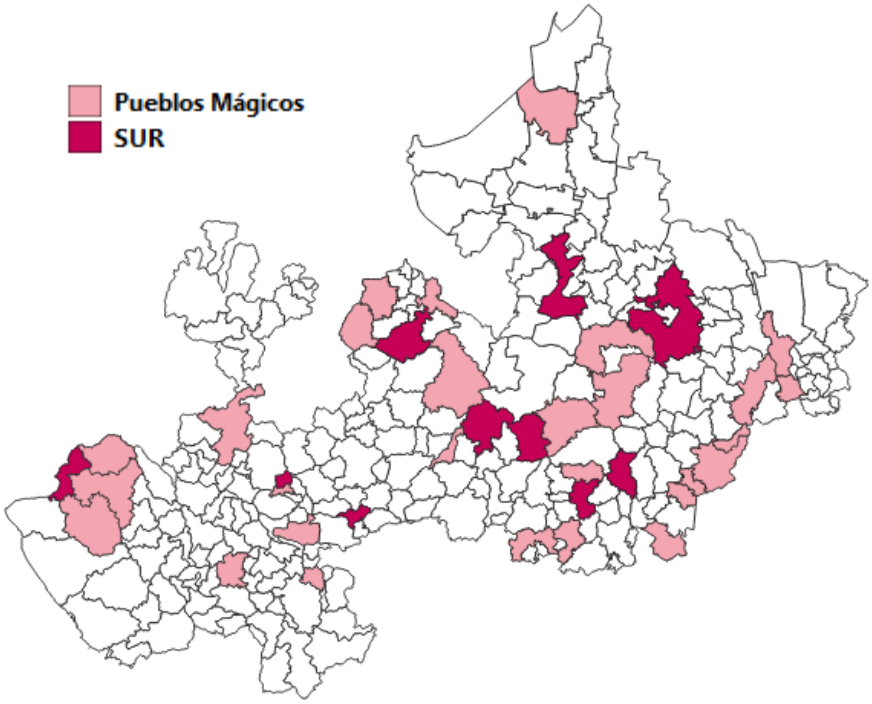
---

[11] Fundada formalmente el 13 de julio de 2002 en Cancún, Quintana Roo, como "un espacio libre e incluyente abierto al análisis de la problemática de las entidades federativas y la búsqueda de soluciones", se debilitó el año pasado con la salida de 10 gobernadores (Vega, 2020) y será reformada con el apoyo de 10 de los 11 gobernadores morenistas durante la segunda etapa del gobierno federal vigente (Pérez, 2021).

[12] Integrada por los estados de Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León y Tamaulipas; surgió a raíz de la contingencia sanitaria del 2020 (Alianza-Federalista, 2020).

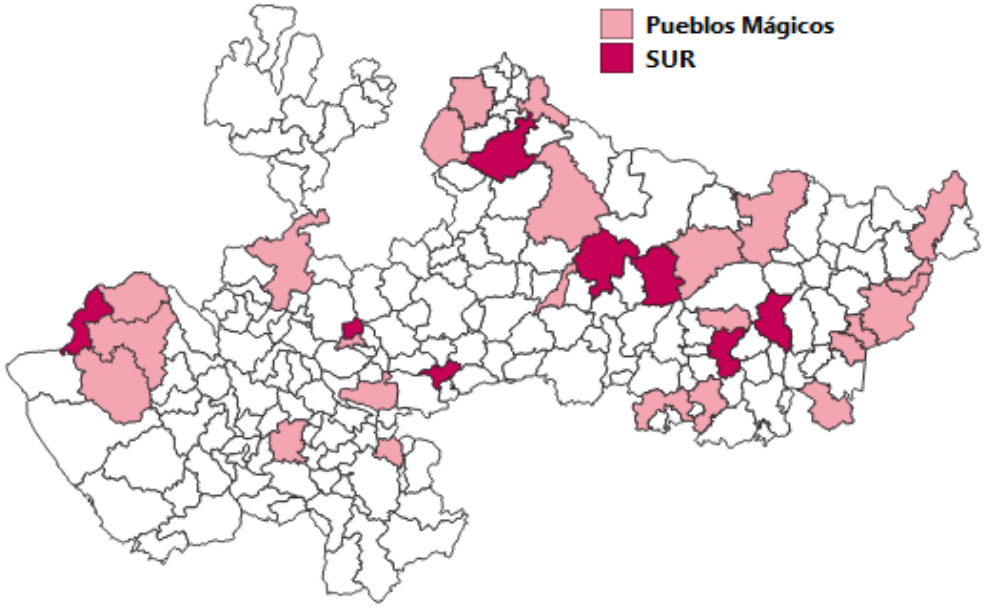
parte del Pacto por el Turismo, así como la opción alterna del mapa 5, donde San Luis Potosí se excluye, dejando únicamente a Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco y Querétaro dentro.

Mapa 4. Alianza Centro Bajío Occidente 2021



Fuente: Elaboración propia con información de SECTUR (2020) y SEDATU (2015)

Mapa 5. Alianza Centro Bajío Occidente sin colaboración con San Luis Potosí



Fuente: Elaboración propia con información de SECTUR (2020) y SEDATU (2015)

Consideraciones y propuestas

En suma, los esfuerzos de la ACBO parecen adecuados respecto a las iniciativas sobre las capacidades de la región, siendo las plataformas digitales un medio de promoción tanto para el sector turístico como el industrial que ha permitido el intercambio de información entre oferentes y demandantes sin necesidad de contacto físico de primer momento, ahorrando costos de traslado y el factor de riesgo que implica la pandemia causada por el virus SARS-CoV-2; sin embargo, los esfuerzos podrían complementarse con proyectos de infraestructura específicos como los que ya se encuentran en su lista de metas a largo plazo.

En este sentido, vale la pena recordar que, si bien las iniciativas del ejecutivo estatal respecto a las capacidades de la región buscaban implementar acciones focalizadas y atender necesidades específicas de actores, capacidades y limitaciones, la práctica indica que hace falta más que buenas intenciones; dicho esto, el ejecutivo estatal requiere considerar y optimizar sus medios legales, económicos y sociales para llevar la planeación a la práctica. Como sugerencia las herramientas de consulta como los talleres de planeación participativa (Martínez Flores, et al., 2015) permiten la incorporación de sectores académicos, sociales, privados y gubernamentales en temas de interés colectivo que permitirían llegar a acuerdos en conjunto.

Finalmente, valdrá la pena retomar que, de permanecer la Alianza, los objetivos que persigue parecieran adecuados y viables dentro del carácter publico que les rodea, sin embargo, no termina de quedar claro mediante qué indicadores o metodologías se dará rendición de cuentas y presentación de avances, pues si bien existen estudios de movilidad social, información sobre seguridad, índices de pobreza, crecimiento, competitividad y de desarrollo humano, no se ha mencionado abiertamente con base en qué se determinarán tales logros ni las metas específicas a largo plazo por lo que, si bien se pudiera contar con dicha información en caso de existir, hacerla pública permitiría visibilizar los logros de la alianza; mientras que en caso de no existir, elaborar indicadores permitirá esclarecer prioridades al momento de tomar decisiones.

Referencias

Aguilar, R., Zona Franca, 2021, "Si desaparecen CONAGO debe reforzarse Alianza Centro Bajío Occidente", [En línea] Disponible en: https://zonafranca.mx/politica-sociedad/si-desaparecen-conago-debe-reforzarse-alianza-centro-bajio-occidente/ [Último acceso: 27 junio 2021].

Alianza-Federalista, 2020. Alianza Federalista. [En línea] Disponible en: https://alianzafederalista.org/nosotros/index.html [Último acceso: 27 junio 2021].

Ambiente-Plástico, 2019. "Consolidan la Alianza Centro Bajío Occidente". [En línea] Disponible en: https://www.ambienteplastico.com/consolidan-la-alianza-centro-bajio-occidente/ [Último acceso: 5 junio 2021].

Amezuca, R., Vanguardia. 2020. "La región centro-bajío-occidente tendrá una plataforma digital para promocionarse", [En línea] Disponible en: https://www.vanguardia-industrial.net/la-region-centro-bajio-occidente-tendra-una-plataforma-digital-para-promocionarse/#respond [Último acceso: 8 junio 2021].

Aristegui Noticias, 2020. "Gobernadores de Alianza Centro Bajío Occidente buscan discutir con AMLO reactivación económica". [En línea] Disponible en: https://aristeguinoticias.com/1706/mexico/gobernadores-de-alianza-centro-bajio-occidente-buscan-discutir-con-amlo-reactivacion-economica/ [Último acceso: 11 junio 2021].

Automotive, 2020. "Firma del convenio de la ACBO, tendrá importantes beneficios a la población: SEDECO". [En línea] Disponible en: https://www.automotivesupplynews.com.mx/2020/02/21/firma-del-convenio-de-la-acbo-tendra-importantes-beneficios-a-la-poblacion-sedeco/ [Último acceso: 2 junio 2021].

Ayala Espinosa, C., El Economista, 2020. "Alianza Centro-Bajío-Occidente apuesta por un modelo de consumo interregional". [En línea] Disponible en: https://www.eleconomista.com.mx/estados/Alianza-Centro-Bajio-Occidente-apuesta-por-un-modelo-de-consumo-interregional-20200625-0163.html [Último acceso: 8 junio 2021].

Ayala Espinosa, C., El Economista, 2021. "Revisar el futuro de alianzas del Bajío y Occidente, necesario: Jael Pérez". [En línea] Disponible en: https://www.eleconomista.com.mx/estados/Revisar-el-futuro-de-alianzas-del-Bajio-y-Occidente-necesario-Jael-Perez-20210610-0106.html [Último acceso: 27 junio 2021].

Bernal, N., Códice Informativo, 2021. "Alianza Centro-Bajío impulsará comercio y producción local en Querétaro". [En línea] Disponible en: https://codiceinformativo.com/2021/06/alianza-centro-bajio-impulsara-comercio-y-produccion-local-en-queretaro/ [Último acceso: 24 junio 2021].

Camarillo García, J., Página Central, 2021. "SDES presenta a empresarios los avances y perspectivas de la ACBO". [En línea] Disponible en: https://paginacentral.com.mx/2021/06/16/sdes-presenta-a-empresarios-los-avances-y-perspectivas-de-la-acbo/ [Último acceso: 24 junio 2021].

Códice-Informativo, 2019. "Expone FDS ante Alfonso Romo el proyecto de la Alianza Centro-Occidente". [En línea] Disponible en: https://codiceinformativo.com/2019/06/expone-fds-ante-alfonso-romo-el-proyecto-de-la-alianza-centro-occidente/ [Último acceso: 5 junio 2021].

Comunicación-Social-Qro & Raúl, 2019. "Presentación de la Alianza Centro-Bajío-Occidente al Gobierno Federal y Empresariado". [En línea] Disponible en: https://visionindustrial.com.mx/industria/noticias/presentacion-de-la-alianza-centro-bajio-occidente-al-gobierno-federal-y-empresariado [Último acceso: 5 junio 2021].

Cooke, P. & Morgan, K., (2000) "Evolutionary Processes and Regional Practices". En *The Associational Economy: Firms, Regions and innovation*. New York: Oxford, pp. 193-238.

COPARMEX, 2019. Alianza Centro Bajío – Occidente. [En línea] Disponible en: https://coparmex.org.mx/alianza-centro-bajio-occidente/ [Último acceso: 5 junio 2021].

Cruz, O., t21, 2013. "Bajío, el nuevo milagro mexicano". [En línea] Disponible en: http://t21.com.mx/opinion/bitacora/2013/08/16/bajio-nuevo-milagro-mexicano [Último acceso: 1 junio 2021].

Dávalos, T., El Sol del Centro 2021. "Incierto futuro de la Alianza Federalista: Martín Orozco". [En línea] Disponible en: https://www.elsoldelcentro.com.mx/local/incierto-futuro-de-la-alianza-federalista-martin-orozco-6865182.html [Último acceso: 27 junio 2021].

DOF, 2019. DECRETO por el que se autoriza la desincorporación mediante extinción del Fideicomiso Público considerado Entidad Paraestatal denominado ProMéxico. [En línea] Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5559284&fecha=03/05/2019 [Último acceso: 8 junio 2021].

El Economista, 2019. "Presentan ventajas competitivas de la Alianza Centro-Bajío-Occidente". [En línea] Disponible en: https://www.eleconomista.com.mx/estados/Presentan-ventajas-competitivas-de-la-Alianza-Centro-Bajio-Occidente-20191011-0008.html [Último acceso: 10 junio 2021].

Estrella Blanca, s.f. Boletos. [En línea] Available at: https://estrellablanca.com.mx/ [Último acceso: mayo 2021].

Estrella, V., El Economista, 2019. Alianza Bajío-Occidente crea 3 de cada 10 empleos. [En línea] Disponible en: https://www.eleconomista.com.mx/economia/Alianza-Bajio-Occidente-crea-3-de-cada-10-empleos-20190529-0010.html [Último acceso: 6 junio 2021].

ETN, s.f. Boletos. [En línea] Available at: https://etn.com.mx/ [Último acceso: mayo 2021].

Expansión, 2020. "La Alianza del Bajío cobra vida jurídica y nombra a su presidente". [En línea] Disponible en: https://expansion.mx/economia/2020/02/21/alianza-centro-bajio-occidente-es-realidad [Último acceso: 8 junio 2021].

Flores Nieves, A. J., LJA, 2021. "Alianza Centro-Bajío-Occidente se reunirá para discutir reactivación económica". [En línea] Disponible en: https://www.lja.mx/2021/04/alianza-centro-bajio-occidente-se-reunira-para-discutir-reactivacion-economica/ [Último acceso: 15 junio 2021].

Gobierno de Guanajuato, 2020. SEDECOS de la Alianza Centro- Bajío- Occidente impulsan estrategias para la reactivación económica de la región. [En línea] Disponible en: https://boletines.guanajuato.gob.mx/2020/06/29/sedecos-de-la-alianza-centro-bajio-occidente-impulsan-estrategias-para-la-reactivacion-economica-de-la-region/

Gobierno de Guanajuato, 2021. Pacto Centro Occidente por el Turismo expone la riqueza de 34 Pueblos Mágicos a través del arte. [En línea] Disponible en: https://boletines.guanajuato.gob.mx/2021/03/11/pacto-centro-occidente-por-el-turismo-expone-la-riqueza-de-34-pueblos-magicos-a-traves-del-arte/#:~:text=El%20Pacto%20Centro%20Occidente%20por%20el%20Turismo%20es%20una%20alianza,la%20pandemia%20por%20Covid%2

Gobierno de Guanajuato, 2021. SDES presenta avances y perspectivas de la ACBO ante empresarios de COPARMEX. [En línea] Disponible en: https://boletines.guanajuato.gob.mx/2021/06/16/sdes-presenta-avances-y-perspectivas-de-la-acbo-ante-empresarios-de-coparmex/

Heraldo, 2021. "Alianza Centro Bajío Occidente presenta su plataforma de inteligencia de negocios". [En línea] Disponible en: https://heraldodemexico.com.mx/economia/2021/2/9/alianza-centro-bajio-occidente-presenta-su-plataforma-de-inteligencia-de-negocios-255441.html [Último acceso: 10 junio 2021].

Huerta, J. C., El Financiero, 2020. "Gobernadores de la Alianza Centro Bajío Occidente acuerdan filtros sanitarios por COVID-19". [En línea] Disponible en: https://www.elfinanciero.com.mx/estados/gobernadores-de-la-alianza-centro-bajio-occidente-acuerdan-filtros-sanitarios-por-covid-19/ [Último acceso: 7 junio 2021].

Industria & Raúl, Visión Industrial, 2020. "Presenta la ACBO propuestas de desarrollo ante industriales". [En línea] Disponible en: https://visionindustrial.com.mx/industria/noticias/presenta-la-alianza-centro-bajio-occidente-propuestas-de-desarrollo-ante-industriales [Último acceso: 8 junio 2021].

Industria mx, 2021. Décimo Panel Alianza Centro Bajío Occidente: Logros Y Retos. [En línea] Disponible en: https://revistaindustria.com.mx/articulo/decimo-panel-alianza-centro-bajio-occidente-logros-y-retos/ [Último acceso: 10 junio 2021].

INEGI, 2021. Marco Geoestadístico. [En línea] Disponible en: https://www.inegi.org.mx/temas/mg/#Descargas [Último acceso: 3 junio 2021].

LNPP, 2019. La Alianza Centro Bajío y Occidente, presente en la Feria Industrial 'Transformation México' Hannover Messe. [En línea] Disponible en: https://www.lnpp.mx/news/24

Martínez Flores, V., Romo Aguilar, M. d. L. y Córdova Bojórquez, G., 2015. "Participación ciudadana y planeación del ordenamiento territorial en la frontera norte de México". *Espiral*, 22(64), pp. 189-220.

Mexico Alliance System, 2021. Alianza Centro Bajío Occidente. [En línea] Disponible en: https://alianzabajio.biz/alianza [Último acceso: 12 mayo 2021].

Omnibus de México, s.f. Boletos. [En línea] Available at: https://www.odm.com.mx/ [Último acceso: mayo 2021].

Pérez, M., El Economista, 2021. "Morena alista nuevo modelo de operación para la Conago: Mario Delgado". [En línea] Disponible en: https://www.eleconomista.com.mx/politica/Morena-alista-nuevo-modelo-de-operacion-para-la-Conago-Mario-Delgado-20210616-0114.html [Último acceso: 27 junio 2021].

Primera Plus, s.f. Boletos. [En línea] Available at: https://wl.primeraplus.com.mx/ [Último acceso: mayo 2021].

Ríos, J., UDGTV, 2020. "Gobernadores proyectan tren de Aguascalientes a Guadalajara". [En línea] Disponible en: https://udgtv.com/noticias/gobernadores-proyectan-tren-aguascalientes-guadalajara/ [Último acceso: 8 junio 2021].

Romo, P., El Economista, 2021. "Estados de la Alianza Centro-Bajío-Occidente buscan fortalecer cadenas productivas regionales". [En línea] Disponible en: https://www.eleconomista.com.mx/estados/Estados-de-la-Alianza-Centro-Bajio-

Occidente-buscan-fortalecer-cadenas-productivas-regionales-20210209-0130.html [Último acceso: 10 junio 2021].

Rosas Ferrusca, F. J., Rogel Fajardo, I. & Colín Plata, K. C., 2016. "Planeación metropolitana, políticas públicas y gobernanza territorial: Orígenes y fundamentos conceptuales en México". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Número 16, pp. 41-56.

Ruiz, H., AM Querétaro, 2021. "Turismo, eje primordial de la Alianza Centro-Bajío-Occidente". [En línea] Disponible en: https://amqueretaro.com/guanajuato/2021/03/17/turismo-eje-primordial-de-la-alianza-centro-bajio-occidente/ [Último acceso: 10 junio 2021].

SCT, 2020. Estadística Básica del Autotransporte Federal. [En línea] Disponible en: https://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGAF/EST_BASICA/EST_BASICA_2019/Estad%C3%ADstica_B%C3%A1sica_del_Autotransporte_Federal_2020_1.pdf [Último acceso: 29 mayo 2020].

SECTUR, 2020. Pueblos Mágicos de México. [En línea] Disponible en: https://www.gob.mx/sectur/articulos/pueblos-magicos-206528 [Último acceso: 13 mayo 2021].

SEDATU, 2014. Programa Regional de Desarrollo del Centro. Ciudad de México: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

SEDATU, 2015. Metodología de la Regionalización Funcional de México, Ciudad de México: Gobierno de México.

Senda, s.f. Boletos. [En línea] Available at: https://ticket.gruposenda.com/es/ [Último acceso: mayo 2021].

STPS, S.L.P, s.f. Impulsan la Alianza Centro-Bajío Occidente. [En línea] Disponible en: https://slp.gob.mx/stps/Paginas/Impulsan-alianza-centro-bajio-occidente.aspx

TAR, 2021. [En línea] Available at: https://tarmexico.com/#/

Unger, K., Ibarra, J. E. & Garduño, R., 2013. "Zonas metropolitanas, corredores carreteros y municipios importantes en el Bajío". En *Especializaciones reveladas y ventajas competitivas en el Bajío mexicano*. México: CIDE, pp. 4-17.

Vega, C., Milenio, 2020. "Conago: de contrapeso de Vicente Fox… hoy se tambalea por salida de 10 gobernadores". [En línea] Disponible en: https://www.milenio.com/politica/conago-se-tambalea-que-significa [Último acceso: 27 junio 2021].

Viaja en Corto, 2020. Viaja en Corto. [En línea] Disponible en: https://viajacentromexico.com/ [Último acceso: 11 mayo 2021].

Villada Ríos, M. A., Serna Guzmán, C. & Sánchez Mazo, L. M., 2010. Innovando Estrategias metodológicas. En *Planeación para el desarrollo. Bitácora Urbano Territorial*, Volumen 1, pp. 145-160.

Vivaaerobus, 2021. Vuelos. [En línea] Available at: https://www.vivaaerobus.com/mx/flight/booking

Volaris, 2021. Vuelos. [En línea] Available at: https://www.volaris.com/

Participación electoral y desarrollo territorial. El caso de Oaxaca de Juárez, Salina Cruz y San Juan Bautista Tuxtepec

Christian Martínez Olivera[1]

Crucita Ken Rodríguez[2]

Resumen

A lo largo de la historia el ser humano ha llevado a cabo un esfuerzo para diseñar la mejor forma en la que una sociedad pueda ser representada; eligiendo como mejor opción el designar a un líder que guíe a la comunidad y dé respuesta a los problemas que existieran o se llegaran a presentar. En tal sentido, el actual sistema de elección ha consolidado la vida democrática que tiene una comunidad para decidir quién será su gobernante; permitiendo con ello el exigirle a este que atienda a sus llamados y necesidades, dando forma a la relación entre el gobernante y el ciudadano, creando un intercambio positivo. Evaluando el desempeño a través de una nueva elección en la cual se le permita al gobernante y su respectiva institución política continuar con su proyecto o se designe a un nuevo representante, todo en función de los resultados que se ven reflejados en el territorio y al mismo tiempo en las condiciones de vida de los ciudadanos.

No obstante, la participación electoral se ha visto mermada generando con ello un abstencionismo electoral que daña la credibilidad del sistema político. Consecuencia del bajo interés por parte de la ciudadanía derivado de factores sociodemográficos e ideológicos, rechazo hacia el sistema político, la falta de identificación con ninguno de los proyectos políticos y la pobre oferta de los candidatos a participar en los procesos electorales.

Al respecto, el artículo analiza a los siguientes municipios pertenecientes al estado de Oaxaca: Oaxaca de Juárez (capital del estado), Salina Cruz y San Juan Bautista Tuxtepec, durante el periodo 2000-2018, con el objetivo de conocer la relación entre desarrollo territorial y la participación electoral a nivel local. Utiliza una metodología cuantitativa a través del diseño de una base de datos con información documentada de instituciones gubernamentales. La hipótesis que se plantea es que, el desarrollo territorial tiene un impacto positivo y significativo en la participación electoral de la ciudadanía en los municipios de estudio. Para su comprobación se aplican métodos de estadística descriptiva y regresión, obteniendo una asociación positiva entre las variables analizadas. Información valiosa para las instituciones del Estado encargadas de consolidar la democracia y otorgar credibilidad al sistema político mexicano. Así como para actores y partidos políticos cuyo objetivo es ocupar puestos públicos de elección popular, para que, dentro de sus estrategias, se considere aumentar la participación ciudadana, siendo un elemento clave para afianzar sus proyectos futuros.

Conceptos clave: Democracia, Desarrollo territorial, Participación electoral

[1] Maestro en Ciencias en Desarrollo Regional. Estudiante de Doctorado en Ciencias en Desarrollo Regional y Tecnológico en el Instituto Tecnológico de Oaxaca. E-correo: christianolivera26@gmail.com

[2] Doctora en Ciencias en Desarrollo Regional. Profesora Investigadora de la Universidad de Quintana Roo. E-correo: cruken@uqroo.mx

Introducción

A lo largo de la historia el ser humano ha llevado a cabo un esfuerzo para diseñar la mejor forma en el que una sociedad pueda ser representada; eligiendo como mejor opción el designar a un líder que guíe a la comunidad y dé respuesta a los problemas que existieran o se llegaran a presentar. En tal sentido, el actual sistema de elección ha consolidado la vida democrática que tiene una comunidad para decidir quién será su gobernante; permitiendo con ello el exigirle a este que atienda a sus llamados y necesidades, dando forma a la relación entre el gobernante y el ciudadano, creando un intercambio positivo. Evaluando el desempeño a través de una nueva elección en la cual se le permita al gobernante y su respectiva institución política continuar con su proyecto o se designe a un nuevo representante, todo en función de los resultados que se ven reflejados en el territorio y al mismo tiempo en las condiciones de vida de los ciudadanos.

Como resultado, se lograría una sana relación entre el Estado -en todos sus niveles- y la ciudadanía, que, en consecuencia, terminaría por fomentar una participación ciudadana cada vez más activa, a través de ejercer su derecho al voto como medio de participación en las decisiones de la comunidad. Logrando establecer legitimidad al sistema político, consolidar una democracia más profunda, sólida e inclusiva, y, mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. No obstante, la participación electoral se ha visto mermada generando con ello un abstencionismo electoral que daña la credibilidad del sistema político. Consecuencia del bajo interés por parte de la ciudadanía derivado de factores sociodemográficos e ideológicos, rechazo hacia el sistema político, la falta de identificación con ninguno de los proyectos políticos y la pobre oferta de los candidatos a participar en los procesos electorales.

Por tanto, el presente trabajo analiza a nivel local la participación ciudadana en los procesos para la elección para presidente municipal y si existe relación alguna con el desarrollo territorial registrado en el municipio. Considerando que este último aspecto es un indicativo del adecuado funcionamiento de los gobiernos locales para el diseño adecuado de políticas públicas que tengan el objetivo de atender las necesidades básicas de los ciudadanos de su región. En consecuencia, también tiene como objetivo el de responder la siguiente interrogante: ¿Cómo ha incidido el desarrollo territorial en la participación electoral en los municipios de Oaxaca, México? La respuesta estará en función del análisis correspondiente de la relación existente entre ambas variables en el periodo 2000-2018. Finalmente, la hipótesis que se propone es que, durante el periodo considerado, el desarrollo territorial (variable independiente) tiene un impacto positivo y significativo en la participación electoral (variable dependiente) de la ciudadanía de los municipios de estudio.

Participación electoral como mecanismo para la democracia

A lo largo de la historia el ser humano ha llevado a cabo un esfuerzo para diseñar la mejor forma en la que una sociedad pueda ser representada; eligiendo como mejor esquema el designar a un líder que guíe y dé respuesta a los problemas que existieran o se llegaran a presentar (Silva, 2017). Desde una perspectiva intrínseca, a este modelo se le conoce como participación electoral, vista en sí misma como un valor fundamental en la organización socio-política de una sociedad. De acuerdo con Nohlen (2004) y Franco-Cuervo y Flórez (2009), se le puede definir como la facultad con la que cuentan los ciudadanos para participar

o no en un proceso electoral e influir con ello en las decisiones políticas de su sistema político que afectan directamente su calidad de vida. En otras palabras, un sistema electoral tiene el objetivo de consolidar la vida democrática que tiene una sociedad para decidir quién será su gobernante; permitiendo con ello el exigirle a este que atienda a sus llamados y necesidades, dando forma a la relación entre el gobernante y el ciudadano, creando un intercambio positivo.

Por tal motivo, la participación ciudadana en los procesos electorales y, por ende, en los asuntos políticos, es un tema que durante las últimas dos décadas se ha incluido en las agendas políticas de muchos países, con el objetivo de fomentar mayor eficiencia en el proceso del diseño de políticas públicas. De acuerdo con Canto (2017: 57), con esta inclusión se logra, además, la redistribución del poder público hacia las ciudadanías como mecanismo de democracia participativa. Consolidando de esta manera la característica más notable, y fundamental, de cualquier sistema político que sea considerado como democrático, otorgando el derecho a los ciudadanos de votar en condiciones de igualdad política a sus representantes.

En relación con lo anterior, la construcción del concepto de democracia tiene su origen en Grecia, con elementos etimológicos de dominio común: *demos* (pueblo) y *Krátos* (poder o gobierno); por tal motivo se puede definir a la democracia como el sistema de gobierno en el que la soberanía pertenece al pueblo (Méndez-Ramírez, 2015; Redner, 1987). En esta línea, y de acuerdo con de Cabo de la Vega (2012), se entiende por *democracia* como el derecho humano con el que cuentan los ciudadanos de participar en la integración y el funcionamiento de su gobierno a través de un proceso organizado de elección. Para algunos, la democracia está asociada con resultados socioeconómicos, por ejemplo, una persona de escasos recursos podría entenderla como la materialización de políticas redistributivas; por otro lado, una comunidad indígena podría asociarla con el respeto hacía su diversidad indígena (Barrueto y Navia, 2013: 268).

Cabe destacar que fortalecer la democracia significa consolidar y otorgar credibilidad, tanto al gobierno como al sistema político de cualquier país; así como a los actores y partidos políticos. En tal sentido, el tema de la participación de la ciudadanía en los procesos electorales es, además de un indicativo de la consolidación de la democracia, un tema de estabilidad nacional. En consecuencia, para cualquier sistema político democrático el principal objetivo para incentivar la democratización de un país y otorgar legitimidad a su proceso de elección y, por ende, al gobierno en turno, es procurando aumentar la participación de la ciudadanía. Este proceso debe estructurar la inclusión de los intereses y satisfacción de las exigencias sociales (Hernández y Chumaceiro, 2018: 57). Sobre todo, y de acuerdo con Valdés (2021), el de un bienestar individual, que se beneficie de los resultados políticos más cercanos a las preferencias de los votantes, otorgando el valor correspondiente al proceso, utilidad y metodología utilizada por parte de las instituciones organizadoras del proceso electoral.

No obstante, al hablar de participación electoral es importante conocer su antípoda, que es el abstencionismo; definido como la no participación en el acto de votar de quienes tienen derecho a ello (Thompson, 2007). De acuerdo con Franco-Cuervo y Flórez (2009: 90), frente al abstencionismo no deben hacerse juicios de valor apresurados; por ejemplo, si la abstención es alta dentro de un régimen democrático cualquiera, se considera como algo

negativo; mientras que, si se trata de un régimen autoritario, híbrido o totalitario, puede ser visto como un fenómeno positivo que expresa principalmente inconformidad. Por otra parte, el abstencionismo es un claro atentado en contra del orden democrático establecido, que puede originar la privatización de los procesos electorales y diseño de políticas públicas, disminuyendo la participación ciudadana en asuntos políticos-públicos, sin dejar de mencionar que claramente debilita la credibilidad de cualquier gobierno (Lutz, 2005; Córdoba y Ávila, 2017).

Concretizando, el tema de los procesos electorales y el abstencionismo es dificultoso e influye en la estabilidad social y política de cualquier país, todo en función de la falta de confianza hacia las instituciones electorales y el sistema político. Sumado a las constantes decepciones por los débiles resultados en materia de mejores niveles de desarrollo territorial, por ejemplo; y de los diversos cuestionamientos en la forma en la que se utilizan los recursos públicos y se llevan las riendas del país. Lo que inevitablemente erosiona la democracia, provocando que el mecanismo con el que cuenta la ciudadanía para designar a los representantes en el poder se pueda llegar a deslegitimar. Pero, lo más peligroso, es que puede permitir que una minoría se constituya en mayoría y decida de manera unilateral el camino que involucra a todos, siendo algo no saludable en la erradicación de prácticas autoritarias. Al respecto, Muñoz (2006: 263) argumenta que la mejor manera de combatir el abstencionismo electoral es a través de la participación que apunte a la realización del ideal democrático, ya que supone un ciudadano interesado y comprometido con sus principios democráticos. Finalmente, las instituciones jurisdiccionales, organismos electorales y actores y partidos políticos, que son los responsables de fomentar, a través de todos los medios posibles, la importancia que tiene el votar, han quedado a deber. Ya que, tanto las crisis económicas, el desempleo, la inseguridad, escenarios políticos polarizados y tiempos de incertidumbre, como el actual con el tema de la emergencia sanitaria, han sido catalizadores en contra de la participación de los ciudadanos.

Desarrollo territorial

Es desde la década de 1990 cuando el concepto de desarrollo territorial se ha ido discutiendo en escenarios políticos y académicos principalmente, con un enfoque en la superación de la pobreza, el auspicio de la participación ciudadana, el valor de las instituciones, la gestión del territorio, la descentralización de las funciones gubernamentales y la introducción de la innovación (Estrada y Olivares, 2017). De ahí que la formulación de su concepto sea amplia, con distintas matices, expectativas y objetivos, pero con la necesidad de analizar el tema por la vinculación directa con la creciente gravitación de los procesos socioeconómicos, ambientales, políticos y culturales que afectan a los territorios (Peroni, 2013). Autores como la CEPAL (2020) y Balza-Moreno (2017), definen al desarrollo territorial como una interacción dinámica entre todos los componentes que interactúan en un territorio, permitiendo procesos de transformación en pro de mejorar los niveles en la calidad de vida de los individuos. No obstante, los desafíos que enfrenta la planificación del territorio para un adecuado desarrollo son cada vez más complejos; la fragilidad de los sistemas económicos, el aumento de la polarización social, la ampliación de la brecha entre zonas rurales y urbanas, desempleo e inseguridad, son algunos ejemplos de las profundas problemáticas de gestión territorial.

Actualmente, vivimos un escenario histórico, lleno de incertidumbre que se derivó de una emergencia sanitaria que bien pudiera ser consecuencia del exceso que los seres humanos hemos tenido con el territorio, abusando del consumo de los recursos naturales sin procurar su preservación. Además, esta crisis ha expuesto la débil estructura territorial, sobre todo, en países de América Latina, con consecuencias directas que incrementarán aún más la complejidad de las problemáticas territoriales que han existido desde antes de la pandemia. Lo que inevitablemente dará paso a un retroceso en materia de desarrollo territorial. Por tal motivo, es necesario reflexionar acerca del futuro con relación a la planificación del desarrollo territorial, tomando en cuenta las tendencias de cambio que vienen transformando las formas de vida en el mundo. Esto en consecuencia de la irrupción de pandemia en el escenario territorial lo que ha generado cambios sociales y productivos.

En el ámbito urbano, por ejemplo, se requiere de reorientar el establecimiento de territorios inteligentes y sustentables. Lo anterior con la implementación de estrategias que generen información en tiempo real, utilizando herramientas como las Tecnologías de la Información Geográfica y Tecnologías de las Comunicaciones (Rojas, 2020). Adaptándose para atender las nuevas necesidades de la población y conocer los nuevos sistemas de producción y comercialización. Por otro lado, el medio rural estará obligado a llevar a cabo una transformación en su modelo de producción y economía. Dado que, ante la continuación de la nueva normalidad, estos territorios se verán obligados a implementar la agrotecnología, cultivos inteligentes, agricultura de precisión y turismo inteligente. Solo por citar algunos ejemplos. Desde un punto de vista positivo, con la implementación de estas estrategias, en función de las nuevas exigencias, los territorios estarán encaminados a incrementar su resiliencia frente a futuros eventos similares al actual, en un proceso de mejora continua.

Así pues, ante la volatilidad de las condiciones productivas actuales, como las restricciones personales y colectivas (medidas de aislamiento social), sumado al redireccionamiento, en gran medida, de los recursos públicos y privados hacia el combate del virus, la planificación del territorio debe adaptarse a la denominada nueva normalidad. Y no únicamente en materia de la implementación de protocolos de bioseguridad, sino también con proyecciones para el cuidado ambiental. Por otro lado, en un escenario post covid, se deben establecer metodologías para aprovechar el salto digital que actualmente se tiene y desarrollar una gestión inteligente que permita disminuir, en el menor tiempo posible, los efectos negativos de la crisis sanitaria. En consecuencia, es urgente la integración del Estado (en todos sus niveles), la sociedad civil, agentes locales y el sector privado para llevar a cabo métodos para una planificación adecuada del desarrollo territorial.

La relación entre el desarrollo territorial y la participación electoral

Para los sistemas democráticos, mejorar los niveles de participación electoral se ha convertido en un objetivo indiscutible en la consecución de credibilidad hacia el mecanismo de representación. No obstante, de acuerdo con la ONU (2019), en 2018 cerca del 75% de los ciudadanos latinoamericanos desconfiaba de sus gobiernos; 77% no creía en la honestidad de los procesos electorales; 85% pensaba que la corrupción forma parte de su gobierno; y, el 66% ponía en duda del sistema judicial de su país. En otras palabras, la relación entre ciudadanía y sus representantes es por demás pésima; las cuestionables decisiones de los gobiernos, que más parecieran un benefactor de los intereses privados y no del bien público,

ha desencadenado un malestar social, fomentando la abstención e indecisión de la participación electoral. Al respecto, desde una perspectiva teórica convergen argumentos que abonan al análisis e interpretación de la dinámica entre el nivel del desarrollo territorial alcanzado y la participación ciudadana en los procesos electorales.

Por una parte, la "Teoría de la Modernización" de Martín Lipset, establece que existe una relación entre el bienestar de la sociedad y la democracia; donde el primer aspecto es indispensable para que la ciudadanía participe en los procesos electorales (Soto y Cortez, 2014; Abitbol, 2013). De acuerdo con Figueroa (2018:10), las condiciones que hacen posible el sostenimiento de esta teoría son: la legitimidad con la que cuente el sistema político; la relación del poder ejecutivo con los sistemas electorales; y, una sociedad civil educada y bien informada. Dicho de otra manera, la configuración del sistema político y sus procesos electorales se encuentra en función del bienestar de la sociedad, que bien podría considerarse como el nivel de desarrollo territorial.

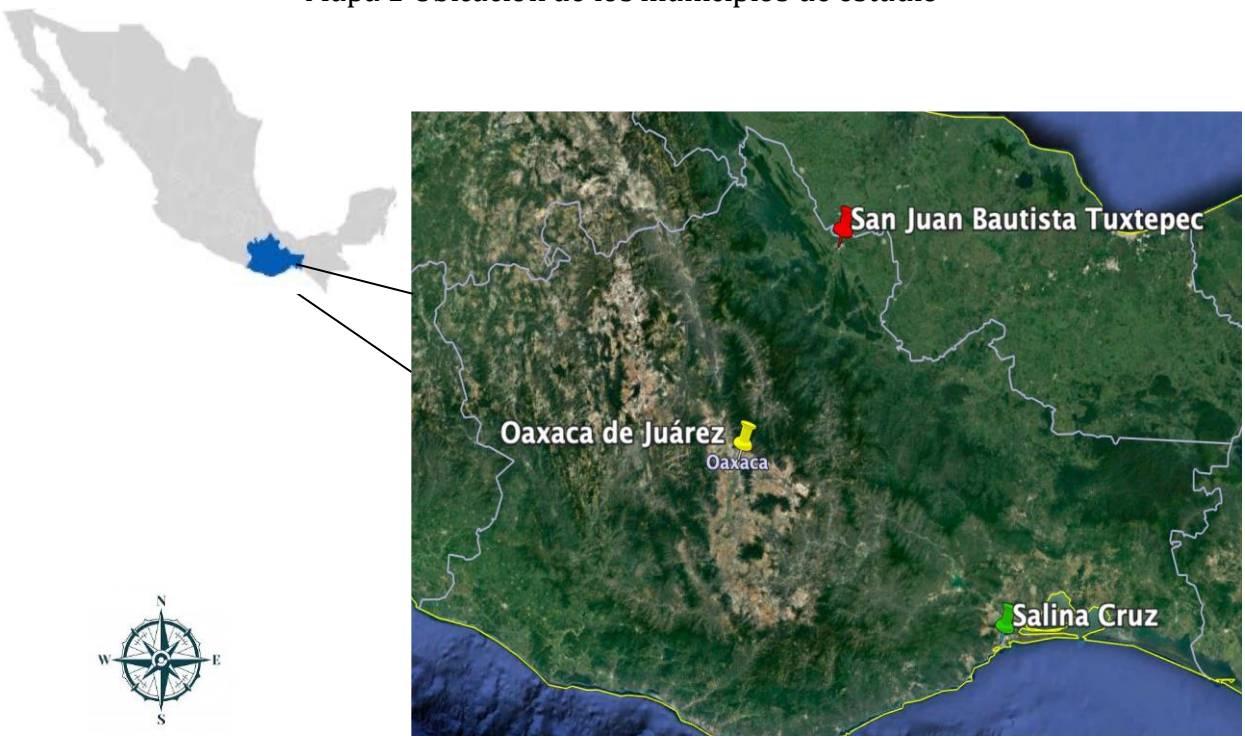
Por otra parte, la teoría de los bienes públicos de Paul Samuelson (1954); la cual instaura que bajo condiciones de estructura política es posible la construcción de bienestar social. Principalmente, resalta el papel que juega la credibilidad de la democracia en las instituciones, así como los resultados de los funcionarios públicos en la provisión y financiación de los bienes públicos (Braña, 2004: 179). En la misma línea se encuentra el modelo conocido como "votar con los pies" de Charles Tiebout (1956), argumentando que los ciudadanos revelan sus preferencias al desplazarse a la comunidad o jurisdicción que mejor satisface sus necesidades sobre el bien público sin tener influencia del gobierno ni tampoco externalidades (Camelo, 2012, 2009). Es decir, este modelo manifiesta las preferencias con las que cuentan los ciudadanos para establecerse en el territorio con el mejor nivel de desarrollo y más próximo a cumplir con sus exigencias. Siendo, además, instrumento que promueve la eficiencia tanto de la asignación eficiente de los recursos públicos, así como en el desempeño de los servidores públicos.

En conjunto, ambos enfoques teóricos ofrecen una alternativa para el análisis entre la interacción de los ciudadanos y sus preferencias democráticas y la participación del Estado para fomentar el desarrollo territorial. Al respecto, Stiglitz (2016), argumenta que estos aspectos teóricos pueden ser considerados como una forma de aumentar la participación efectiva de la ciudadanía en todo proceso político. Por tal motivo, el Estado a nivel local (gobiernos locales), debe impulsar una competencia constante para mejorar la calidad de los bienes públicos, logrando con ello, el adecuado uso del presupuesto público y el incremento del desarrollo territorial, fortaleciendo la democracia interna y la fiabilidad hacia el gobierno y sus instituciones.

Finalmente, la participación electoral es un elemento que refleja la fortaleza de la vida democrática y condiciones sociales de un país, siendo un indicador del nivel credibilidad hacia el sistema político y las instituciones que lo conforman. Pero también, y como resultado de una deficiente integración social, económica y política, puede dar paso a la abstención y convertirse en el catalizador de revueltas sociales e inestabilidad (Sola, 2015). En tal sentido, una de las principales causas que favorecen la participación electoral es el nivel de desarrollo territorial, pues es sinónimo de una mayor satisfacción de las necesidades básicas y exigencias de la ciudadanía. Aunque también es cierto que existen otros elementos que pueden incidir en la participación electoral como lo son la inseguridad, cacicazgos políticos y

narcotráfico. Sin embargo, estos últimos elementos tienen variaciones en intensidad y presencia, por lo que en algunos casos no se les puede considerar como una constante[3]; caso contrario al de las necesidades y exigencias de los ciudadanos que deben ser subsanadas para alcanzar un nivel adecuado de desarrollo territorial. Finalmente, el objetivo del presente estudio se centra en el análisis de Oaxaca de Juárez, Salina Cruz y San Juan Bautista Tuxtepec, municipios del estado de Oaxaca, cuya ubicación se puede visualizar en el mapa 1, para dar respuesta al siguiente cuestionamiento: ¿Cómo ha incidido el desarrollo territorial en la participación electoral de los municipios de Oaxaca durante el periodo 2000-2019?

Mapa 1 Ubicación de los municipios de estudio



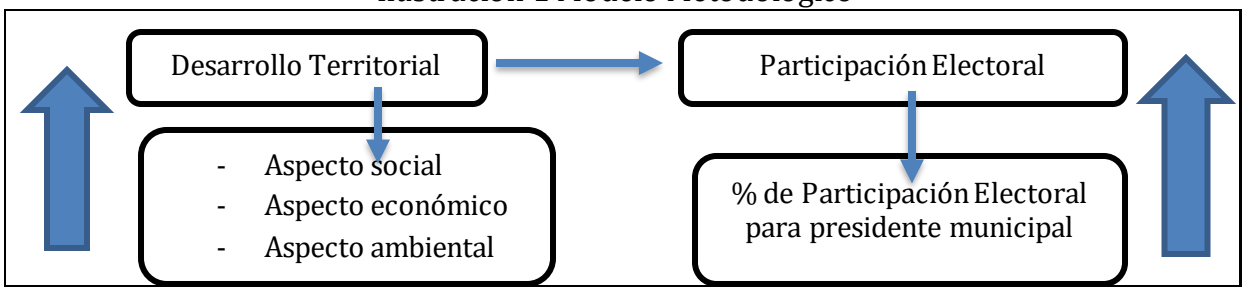
Fuente: Elaboración por medio del Software Google Earth Pro

Metodología

Respecto al tema de desarrollo territorial y participación electoral se han realizado diversos estudios y análisis. Para el presente análisis se tomaron en consideración principalmente tres: "Determinantes de la participación electoral en México", de Soto y Cortez (2014); "Participación electoral y desarrollo humano", de Sonnleitner (2007); y, Participación ciudadana y comportamiento electoral en el Estado de México. Caso: proceso electoral 2015, de Valdés (2021). En consecuencia, y como se puede apreciar en la ilustración 1, se plantea el modelo metodológico, planteando la hipótesis que, de 2000 a 2018, el desarrollo territorial influye de forma significativa en la participación electoral de los municipios de estudio.

[3]Lo que no quiere decir que sean menos importantes, dado que en diversos estados de México ya son característica constante, pero, para fines del presente estudio no se tomaran en cuenta.

Ilustración 1 Modelo Metodológico



Fuente: Elaboración con base en Soto y Cortez (2014); Sonnleitner (2007); y, Valdés (2021)

Además, la investigación se llevó a cabo utilizando un enfoque cuantitativo de tipo correlacional-explicativo y con un análisis retrospectivo para Oaxaca de Juárez, Salina Cruz y San Juan Bautista Tuxtepec, municipios pertenecientes al estado de Oaxaca. Los cuales fueron seleccionados bajo los criterios de: a) Elegibilidad: municipios que sean lugar central de una región socioeconómica estatal y mayores o cercanos a los 15, 000 habitantes; b) Inclusión: municipios basados en una regionalización mixta (administrativa-nodal-homogénea); c) Exclusión: municipios menores a 15,000 habitantes y que no sean lugar central de una región socioeconómica estatal; y, d) eliminación: municipios que carezcan de información del problema analizado y que cuenten con sistema normativo indígena[4] para la elección de sus autoridades municipales. Por otro lado, en la Tabla 1 se indica el nombre oficial de las ciudades en estudio, el nombre cotidiano y sus abreviaturas con las que se identificarán a partir de este punto.

Tabla 1 Identificación de las ciudades de estudio

Nombre Oficial	Nombre cotidiano	Abreviatura
Oaxaca de Juárez	Oaxaca de Juárez	**OAJ**
San Juan Bautista Tuxtepec	Tuxtepec	**TUX**
Salina Cruz	Salina Cruz	**SLC**

Fuente: Elaboración propia

Metodológicamente se elaboran dos índices para el análisis correspondiente en la presente investigación (tabla 2). Por un lado, el índice de desarrollo territorial (IDT), conformado a su vez por el indicador económico (IE), indicador ambiental (IA) e indicador social (IS). Por otra parte, el índice de participación electoral (IPE), el cual se conforma del porcentaje de población total en edad para votar, que ejerció su derecho al sufragio para la elección de presidentes municipales. Ambos conformados con información correspondiente al periodo de 2000 a 2018. Asimismo, los índices fueron evaluados con valores estandarizados con la siguiente escala: de 0.000 a 0.200 (muy baja); de 0.210 a 0.400 (baja); de 0.410 a 0.600 (media); de 0.610 a 0.800 (alta); y de 0.810 a 1.000 (muy alta).

[4] De acuerdo con el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO, 2017), los Sistemas Normativos Indígenas (SNI), son el conjunto de principios, normas orales o escritas, prácticas, instituciones, acuerdos y decisiones que los pueblos, municipios, comunidades indígenas y afro-mexicanas reconocen como válidos y vigentes para la elección o nombramiento de sus autoridades y representantes en el ejercicio de sus formas propias de gobierno y la resolución de conflictos internos.

Tabla 2 Operacionalización y construcción de las variables

VARIABLE	DIMENSIONES	INDICADORES	ECUACIÓN
Desarrollo Territorial (IDT)	Económica (E)	• Ingreso PIB per cápita (PPC) • Unidades económicas (UE)	**Y'= a + bXi** donde **IPE=a+b(IDT)** **DT= Promedio (E,S,A)** **donde:** **E=** Promedio (PPC,UE) **A=** Promedio (EA, RS,AR) **S=** Promedio (CP, ID,IDS,IE,IM,VH,VDT,BV,SV) Escala de valores: 0.000 a 0.200 (muy baja) 0.210 a 0.400 (baja) 0.410 a 0.600 (media) 0.610 a 0.800 (alta) 0.810 a 1.000 (muy alta)
	Ambiental (A)	• Extracción de agua (EA) • Generación de residuos sólidos (RS) • Tratamiento de aguas residuales (AR)	
	Social(S)	• Crecimiento poblacional (CP) • Incidencia delictiva (ID) • Índice de salud (IDS) • Índice de educación (IE) • Viviendas habitadas (VH) • Viviendas con piso distinto de tierra (VDT) • Servicios en la vivienda (SV)	
Participación electoral (IPE)	Política	• % Participación electoral en el proceso para la elección de presidentes municipales (PEM)	
FUENTES DE INFORMACIÓN Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, 2013); Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2020); Anuarios estadísticos del (INEGI, 2017); datos del informe de intensidad migratoria del (CONAPO, 2012); del informe de la medición de la pobreza (CONEVAL, 2015); del informe del índice de Desarrollo Humano Municipal en México (PNUD, 2019); del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP, 2018); y; de las memorias electorales del Instituto Estatal y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO, 2019)			

Fuente: Elaboración de los autores

El análisis del presente estudio tiene un enfoque cuantitativo, del tipo correlacional y explicativo, utiliza métodos y software estadísticos, como el programa IBM SPSS Statistics v21 para obtener la relación existente entre el IDT (variable independiente) y el IPE (variable dependiente).El análisis cuantitativo de la información se complementa en función de la metodología de Sepúlveda (2008); aplicando la técnica estadística de regresión logística binaria, obteniendo la asociación existente entre las variables, considerando los valores estandarizados de los indicadores para poder convertirlos a una escala común, la cual permita realizar operaciones con ellos (ecuación 1).

$$I_c = \frac{V_R - Vmín}{Vmáx - Vmín} \text{-----} \quad \text{(ecuación 1)}$$

Donde:
Ic = índice de componente
VR= Valor real
Vmáx= Valor máximo
Vmín= Valor mínimo

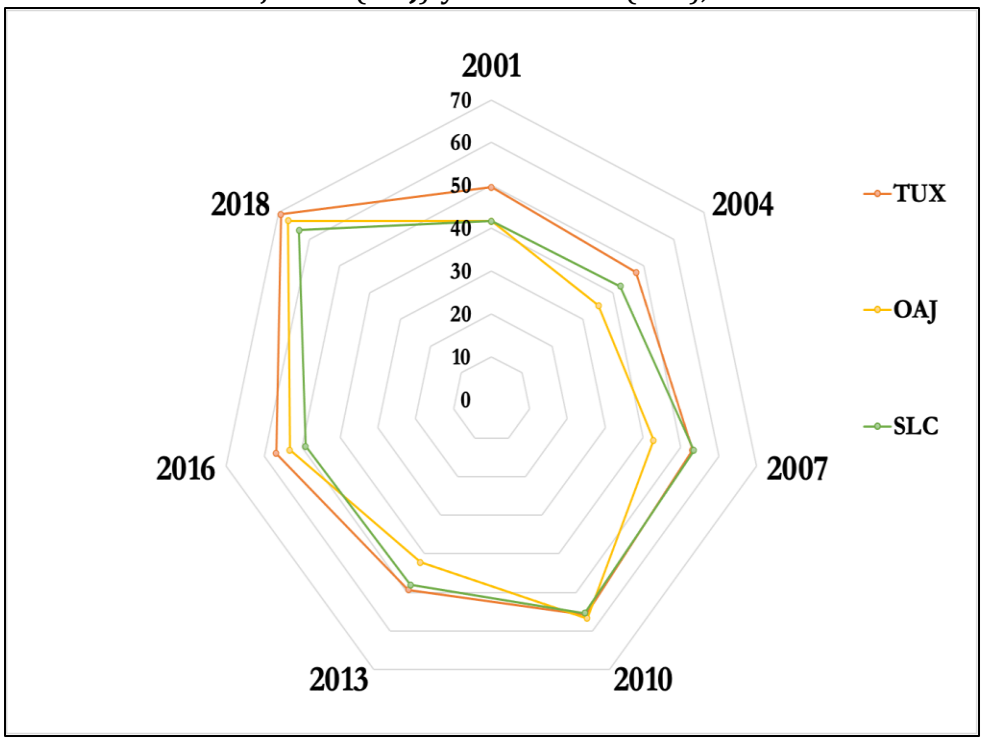
Respecto a la comprobación de la hipótesis, la cual enuncia que a *medida que los municipios de estudio presentan mayor nivel de desarrollo territorial, aumenta la participación electoral, es decir, se espera que el índice de desarrollo territorial, observado en los municipios del estado de Oaxaca, manifieste una alta correlación positiva con la participación electoral.* Para la aceptación o rechazo de esta hipótesis se realizó la correlación entre el desarrollo

humano como la variable independiente y la participación electoral como la variable dependiente, utilizando el coeficiente de correlación de Pearson. La hipótesis se aceptará, para todos los años analizados, si: es mayor a 0.60 con una significancia menor o igual a 0.50. Asimismo, la relación entre el IDT y el IPE deriva del análisis de regresión lineal (ecuación de la tabla 2); donde: IPE es el valor predictivo de la variable dependiente; a: intersección de la línea recta con el eje Y; b: pendiente de la línea recta; IDT: valor de la variable independiente.

Resultados

Los resultados obtenidos en la presente investigación otorgan el panorama que existe en torno a la participación electoral y el desarrollo territorial, siendo aspectos socio-políticos con una fuerte vinculación entre sí y, a su vez, son una parte fundamental del proceso de la vida democrática, no solamente del estado de Oaxaca, sino del país. Siendo un modelo basado en la intensa participación de agrupaciones ciudadanas organizadas con una clara intención de influir en el desarrollo territorial (Ken, 2014). En esta línea, en el caso de los municipios analizados, la participación electoral para presidente municipal se visualiza en la gráfica 1, en la cual se puede identificar claramente que la elección del proceso de 2018 fueron las que, con respecto a los otros años electorales, registró un mayor porcentaje de participación en los tres municipios analizados. En San Juan Bautista Tuxtepec (**TUX**) con el 69%; Oaxaca de Juárez (**OAJ**) con un 67%; y, Salina Cruz (**SLC**) con el 63%.

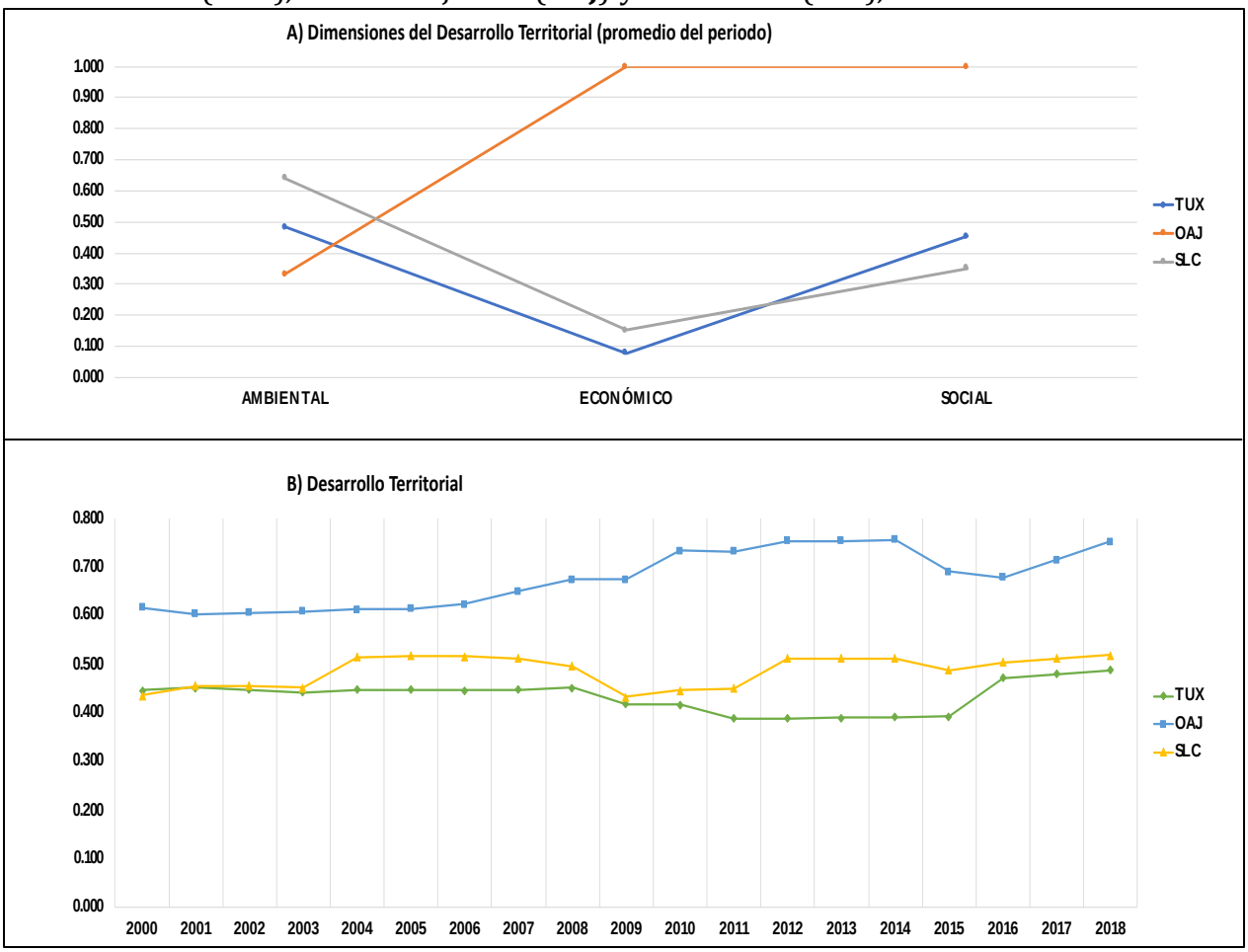
Gráfica 1. Participación electoral en los municipios de San Juan Bautista Tuxtepec (**TUX**), Oaxaca de Juárez (**OAJ**) y Salina Cruz (**SLC**), 2001-2018



Fuente: Elaboración con datos de la tabla 2

Caso contrario al de los años 2004, 2001, y 2013 al registrarse una participación muy baja, con un promedio de participación de apenas el 42%, 44% y 47%, respectivamente; en todos los años por debajo del 50%. Otro punto que destacar es propiamente el de Oaxaca de Juárez (**OAJ**), capital del estado, y que presenta un porcentaje promedio de participación del 48%, teniendo a 2001 (42%), 2004 (35%), 2007 (43%) y 2013 (42%) como los años con la menor participación electoral. En el caso de San Juan Bautista Tuxtepec (**TUX**), fue el municipio que, en promedio, registró el mejor porcentaje de participación (55%) con respecto de **OAJ** (48%) y **SLC** (50%); sin embargo, en los tres casos se puede argumentar que la participación electoral registrada es baja.

Gráfica 2. índice del Desarrollo Territorial de las ciudades de San Juan Bautista Tuxtepec (**TUX**), Oaxaca de Juárez (**OAJ**) y Salina Cruz (**SLC**), 2000-2018



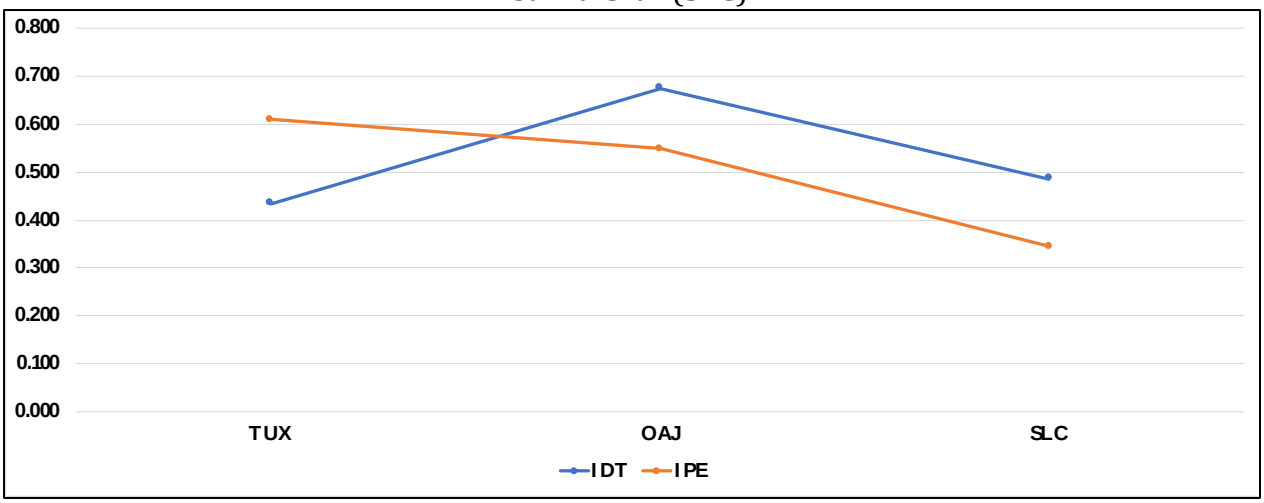
Fuente: Elaboración con datos de la tabla 2

En cuanto al Desarrollo territorial, en la gráfica 2 se puede visualizar la dinámica de este índice en los municipios de estudio. Por un lado, en la gráfica 2A, se observan las dimensiones que conforman al índice de desarrollo territorial (**IDE**), siendo evidente que el mejor rendimiento, en promedio, de los municipios se muestra en lo ambiental y lo social, siendo el punto débil el aspecto económico. No obstante, en un análisis unilateral, el municipio de **OAJ**, muestra los mejores resultados en el aspecto económico y social, pero no

así en lo ambiental; respecto a **TUX**, su mejor resultado es en lo ambiental, seguido de lo social, pero con el peor resultado en lo económico; en cuanto a **SLC** también registra buenos resultados en lo ambiental y lo social, pero con relación a lo económico muestra una baja dinámica en este aspecto.

Por otra parte, en la gráfica 2B, se muestra el comportamiento del Índice de Desarrollo Territorial (**IDT**) durante el período de estudio. Posicionando a **OAJ** como el municipio con el mejor nivel de desarrollo durante todo el período de estudio, siendo su punto más alto durante 2013. En segundo lugar, se encuentra **SLC**, con un comportamiento de su **IDT** que no rebasa el 0.500, y con su mejor rendimiento durante 2005. Por último, en el caso de **TUX**, durante los años 2000, 2001, 2002 y 2009 registró un **IDT** similar al de **SLC**, sin embargo, en el resto del período, su dinámica fue menor, teniendo sus resultados más bajos de 2011 a 2014.

Gráfica 3. Relación entre el Índice de Desarrollo Territorial (IDT) y el Índice de Participación Electoral (IPE) de San Juan Bautista Tuxtepec (**TUX**), Oaxaca de Juárez (**OAJ**) y Salina Cruz (**SLC**)



Fuente: Elaboración con datos de la tabla 2

Finalmente, en cuanto a la gráfica 3, se muestra la relación existente entre el Índice de Desarrollo Territorial (**IDT**) y el Índice de Participación Electoral (**IPE**). Visualizando, en una primera instancia, que en el caso de OAJ y SLC, el **IPE** fue menor en comparación con el **IDT**; no así en el caso de **TUX** donde el **IPE** fue mayor en comparación con el **IDT**. Sin embargo, al evaluar su interacción, los resultados estadísticos muestran un coeficiente de correlación **R=0.814**, afirmando que se tiene una alta relación, considerando el coeficiente de determinación **R cuadrado=0.634**. Lo anterior significa que el nivel de desarrollo territorial tiene una influencia en la participación electoral en un 63.4%. Lo que se puede corroborar con el análisis de varianza de la regresión, donde el valor **Sig.= 0.001** es inferior a **α = 0.05**, por lo que se puede determinar que existe una dependencia del **IDT** con relación al **IPE**. Deduciendo de esta manera que a pesar de que el **IDT** influye para incentivar la participación electoral en los municipios de estudio durante el periodo 2000-2018. Consecuencia de lo anterior, se afirma que se acepta, aunque de manera parcial, la hipótesis que plantea que el

IDT tiene un impacto significativo en el **IPE**; al comprobar que entre mejor sea el desarrollo territorial, mayor será la participación electoral.

Conclusión

Para el presente trabajo se planteó la hipótesis que, durante el período que comprende de 2000 a 2018, el desarrollo territorial tiene un impacto positivo y significativo en la participación electoral de la ciudadanía de los municipios de estudio. En tal sentido, las estrategias implementadas por parte de los actores políticos, en este caso los presidentes municipales, tienen un impacto directo en el desarrollo territorial y, por ende, en la calidad de vida de los ciudadanos. Por tal razón, se considera como un incentivador en los ciudadanos para participar activamente en los procesos electorales y, a través de hacer valer su derecho al voto, dar continuidad a un determinado proyecto de gobierno o elegir una alternativa distinta. Dicho lo anterior, y de acuerdo con los resultados obtenidos, la hipótesis se acepta, aunque de manera parcial, ya que se afirma que el Índice de Desarrollo Territorial tiene una relación significativa con el Índice de Participación Electoral.

En este sentido, en el caso de San Juan Bautista Tuxtepec (**TUX**), la relación entre ambas variables es directamente proporcional (gráfica 3), aunque cuente con el nivel más bajo de desarrollo territorial de los tres municipios de estudio y con el nivel de participación electoral alto. Caso contrario al de Salina Cruz (**SLC**) que, a pesar de registrar un nivel de desarrollo territorial medio, la participación ciudadana en los procesos electorales ha sido la más baja. En cuanto al municipio capital del estado, Oaxaca de Juárez (**OAJ**), registró un nivel de desarrollo territorial alto, pero no sucedió lo mismo con respecto a la participación electoral por parte de la ciudadanía de ese municipio.

En consecuencia, se podría establecer que las dimensiones que conforman al índice de desarrollo territorial pudieran otorgarle alguna lógica a lo planteado en el párrafo anterior. Sin embargo, no es así, puesto que la dinámica mostrada cuenta con oscilaciones en los tres aspectos. Por ejemplo, en el aspecto ambiental, Oaxaca de Juárez mostró el peor desempeño; a diferencia de lo social y lo económico, donde tanto Salina Cruz como San Juan Bautista Tuxtepec, registraron resultados bajos, sobre todo, en la cuestión económica (gráfica 2). En otras palabras, es evidente que la participación electoral no se expresa exclusivamente, en función de una integración socioeconómica territorial, sino que existe la posibilidad que se relacione con una diversidad de factores e interpretaciones.

Solo por citar el caso de Oaxaca de Juárez, y tomando en cuenta la experiencia de los autores, los candidatos que han participado para la presidencia municipal, dentro del periodo de estudio, suelen ser recurrentes periodo tras periodo electoral. Con discursos y estrategias de campaña electoral sin innovación, al punto de considerarse obsoletas y atrasadas a su tiempo. Además, estos actores políticos han ocupado otros cargos públicos, cuyas gestiones han contado con marcados claroscuros, lo que les ha valido ser cuestionadas ante el escrutinio público. Desde esta perspectiva, es válido argumentar que la ausencia de nuevos perfiles políticos y el reciclaje electoral, genera un descontento y falta de motivación en la ciudadanía de este municipio en los procesos electorales.

En otras palabras, la también denominada "abstención", que bien pudiera interpretarse como una muestra de apoyo pasivo por algunos, o como un rechazo hacia todos

los elementos que conforman al sistema político por otros, atenta no solo contra la credibilidad del proceso democrático y social de un país, sino también la de un municipio. En muchas ocasiones se manifiesta como consecuencia de la presencia del crimen organizado en la región; también como reflejo de las condiciones socioeconómicas; otras más como un aspecto de ideología y cultura política. Con relación a la estratificación poblacional, en los ciudadanos con más de 30 años se relaciona con la pérdida total de confianza hacia el sistema político e instituciones; respecto a los menores de 29 años, la abstención podría derivar de la falta de enlace cívico con todo el proceso electoral.

Así pues, se puede argumentar que la abstención electoral no es cosa menor, y, a pesar de ser un elemento que se puede cuantificar, sus causas son un tema cualitativo, complejo y con variedad de elementos de región en región. Por tal motivo, debe ser catalogado como un desafío que debe ser analizado profundamente para que, en el mediano y largo plazo, se implementen estrategias para un diseño institucional que permita una mayor participación electoral. Teniendo como punto central el darle el reconocimiento a los ciudadanos como portadores últimos de la soberanía y poder público.

En tal sentido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, propone dos soluciones de manera general[5]. Primeramente, se encuentran las estrategias de corto plazo, que tienen el único objetivo de aumentar la participación electoral de manera inmediata sobre una elección determinada, convenciendo y movilizando a potenciales votantes a que asistan a las urnas el día de la elección, sin intervenir en la preferencia electoral. Por otro lado, propone las estrategias a largo plazo, caracterizadas por tener un componente educativo y que tienen como objetivo el promover la participación electoral a través de la socialización política y la promoción de valores democráticos. No obstante, también es cierto que, para el diseño de estas estrategias, se deben tomar en cuentan las características de cada región, desde su orografía, así como su situación en materia de seguridad pública, pero, sobre todo, no dejando de lado el aspecto cultural.

Finalmente, es evidente que existe una relación entre las condiciones de desarrollo territorial y la participación electoral; sin embargo, también es cierto que existen otros factores que pueden determinar el nivel de participación electoral. En el caso de los municipios de estudio, el malestar social y la falta de diversidad de candidatos y campañas políticas innovadoras, son elementos que en cierta medida pueden influir en el ánimo electoral. Aunque, en otras regiones, no únicamente de Oaxaca, sino también del resto de México, el tema del narcotráfico y la inseguridad son elementos de mayor peso, causantes de la falta de participación ciudadana en los procesos y vida democrática. Por tal razón, se debe atender esta problemática a través de estrategias que incorporen a la mayor cantidad de actores, incluyendo al Estado y a los partidos políticos y sus candidatos. Y con ello mejorar la legitimidad de todo el sistema político mexicano en todos sus niveles, pero, al mismo tiempo, influir en el aumento de la participación ciudadana. Lo anterior con el objetivo de contar con una mayor inclusión de la ciudadanía para elegir y dar credibilidad a los proyectos de gobierno e influir en el diseño de políticas públicas que tengan la finalidad de resolver problemáticas sociales y, por ende, mejorar los niveles de desarrollo territorial en beneficio de la misma sociedad.

[5] Revisar: Promoviendo la participación electoral: Guía de buenas prácticas internacionales, del PNUD (2017).

Referencias

Abitbol, P., (2013) "Democracia, cultura y desarrollo" en Economía & Región. Año 7, número 2, pp 43-64.

Balza-Moreno, L. F., (2017) "Policentrismo, planificación y desarrollo territorial en la política pública de Venezuela y Argentina" en Revista Geográfica Venezolana. Año 58, número 2, pp. 282-305.

Barrueto, F. & Navia, P., (2013) "Tipologías de democracia representativa en América Latina" en Política y Gobierno. Año XX, número 2, pp. 265-307.

Braña Pino, F. J., (2004) "Teoría de los bienes públicos y aplicaciones prácticas" en Estudios de economía aplicada. Año 22, número 2, pp. 177-186.

Camelo, M. S., (2009) "Sobre el desarrollo de la teoría de los bienes públicos locales" en Finanzas y Política Económica. Año 1, número 2, pp. 32-52.

Camelo Rincón, M. S., (2012) "Un modelo de gasto público local: reconsiderando el modelo de Tiebout" en Tendencias. Año XIII, número 2, pp. 176-198.

Canto Sáenz, R., (2017) "Participación ciudadana, pluralismo y democracia" en Tla-Melaua, revista de Ciencias Sociales. Año 10 número 41, pp. 54-75.

CEPAL, (2020). "Comisión Económica para América Latina y el Caribe". [En línea]. México, disponible en: https://www.cepal.org/es/temas/desarrollo-territorial [Consultado el día 2 mayo de 2021].

CONAPO, (2012). "Índice de intensidad migratoria México-Estados Unidos". [En línea]. México, disponible en http://www.omi.gob.mx/es/OMI/Indices_de_intensidad_migratoria_Mexico-Estados_Unidos_2010 [Consultado el día 23 marzo de 2021].

CONEVAL, (2015). "Medición de la pobreza". [En línea]. México, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx [Consultado el día 14 febrero de 2021].

Córdoba Jaimes, E. & Ávila Hernández, F., (2017) "Democracia y Participación ciudadana en los procesos de la Administración Pública" en Opción. Año 33, número 82, pp. 134-159.

de Cabo de la Vega, A., (2012) "La democracia y su calidad" en Revista Derecho del Estado. Año 28, pp. 37-53.

Estrada Meléndez, O. H. & Olivares González, A., (2017) "Implicaciones del desarrollo territorial en los territorios dependientes: Evaluación del caso de Puerto Rico" en Bitácora Urbano Territorial. Año 27, número 3, pp. 29-42.

Figueroa Sepúlveda, V. M., (2018) "Desarrollo y democracia: teoría y actualidad en Estados Unidos (EU) de América" en Perspectivas Sociales. Año 20, número 1, pp. 7-33.

Franco-Cuervo, B. & Flórez Henao, J. A., (2009) "Aproximación teórico-conceptual de la participación electoral: una discusión aún abierta" en Revista Desafíos. Año 21, pp. 75-95.

Hernández G. de Velazco, J. J. & Chumaceiro Hernández, A. C. (2018) "Acercamiento histórico a la participación ciudadana en Venezuela: Modelo de relación Estado-Sociedad (1958-2012)", en Revista de Ciencias Sociales, Vol. XXIV, No. 2, pp. 56-67.

IEEPCO, (2019). "Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca". [En línea]. México, disponible en: https://www.ieepco.org.mx/memorias-electorales/memorias-electorales [Consultado el día 18 mayo de 2021].

INAFED, (2013). "Principales datos socioeconómicos por municipio". [En línea]. México, disponible en: http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Principales_Datos_Socioeconomicos_por_Municipio [Consultado el día 23 abril de 2021].

INEGI, (2017). "Anuarios Estadísticos". [En línea]. México, disponible en: https://www.inegi.org.mx/app/publicaciones/ [Consultado el día 29 enero de 2021].

INEGI, (2020). "Censo de Población y Vivienda". [En línea]. México, disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html#Tabulados [Consultado el día 10 abril de 2021].

Ken, C.A., (2014) Desarrollo regional y gestión pública en Quintana Roo 1970 a 2010. Estudio de caso municipio de Othón P. Blanco. Othón P. Blanco: MAPorrúa.

Lutz, B., (2005) "La participación electoral inconclusa: abstencionismo y votación nula en México" en Revista Mexicana de Sociología. Año 67, número 4, pp. 793-826.

Méndez-Ramírez, O., (2015) "La democracia mexicana: interpretaciones desde una perspectiva estudiantil" en Hallazgoz. Año 12, número 24, pp. 219-240.

Muñoz Tagle, J. Y., (2006) Abstencionismo y participación electoral en el estado de Puebla. México: UNAM.

Nohlen, D., (2004) "La participación electoral como objeto de estudio" en Elecciones. Año 3, pp. 137-157.

ONU, (2019). "Noticias ONU". [En línea]. Disponible en: https://news.un.org/es/story/2018/04/1430691 [Consultado el día 24 mayo de 2021].

Peroni, A., (2013) "Claves del buen desarrollo territorial" en Frontera Norte. Año 25. Número 49, pp. 57-86.

PNUD, (2019). Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. México, D, F., ONU.

Redner, H., (1987) "Representation and the Crisis of Post-Modernism. American Political Science Association". Año 20, número 3, pp. 673-679.

Rojas Dámito, I., (2020). "La gestión del territorio para el desarrollo humano: desafíos y oportunidades". [En línea]. México, disponible en: https://icap.ac.cr/blog/2020/05/12/la-gestion-del-territorio-para-el-desarrollo-humano-desafios-y-oportunidades-tecnologicas-para-enfrentar-la-pandemia/ [Consultado el día 26 mayo de 2021].

Samuelson, P., (1954) "The Pure Theory of Public Expenditure" en The Review of Economics and Statistics. Año 36, número 4, pp. 387-389.

Sepúlveda, S., (2008) Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible de territorios. San José: Biograma.

SESNSP, (2018). "Incidencia Delictiva". [En línea]. México, disponible en: https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es [Consultado el día 10 abril de 2021].

Silva Pinochet, B., (2017) "Democracia y conflicto: la democracia como movimiento histórico" en POLIS, Revista Latinoamericana. Año 16, número 46, pp. 77-98.

Sola Morales, S., (2015) "Abstención electoral y nuevas formas de participación política de los jóvenes chilenos" en Perspectivas de la comunicación. Año 8, número 2, pp. 143-170.

Sonnleitner, W., (2007) "Participación electoral y desarrollo humano: apuntes metodológicos para el análisis territorial y multidimensional del voto en México y Centroamérica" en Estudios Sociológicos. Año XXV, número 75, pp. 813-835.

Soto Zazueta, I. M. & Cortez, W., (2014) "Determinantes de la participación electoral en México" en Estudios Sociológicos. Año XXXII, número (95), pp. 323-353.

Stiglitz, J. E., (2016) "The state, the market, and development". [En línea]. USA, disponible en: https://www.wider.unu.edu/publication/state-market-and-development [Consultado el día 30 abril de 2021].

Thompson, J., (2007) "Abstencionismo y participación electoral" en Nohlen, D. et al. (compiladores), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. México: Fondo de Cultura Económica.

Tiebout, C. M., (1956) "A Pure Theory of Local Expenditures" en Journal of Political Economy. Año 64, número 5, pp. 416-424.

Valdés Sánchez, J., (2021) "Participación ciudadana y comportamiento electoral en el Estado de México. Caso: proceso electoral 2015 en el distrito 5 y su efecto en la calidad de la democracia" en Comitialis. Año 4, número 7, pp. 76-90.

Glosario

1. **Democracia**: La construcción del concepto de democracia tiene su origen en Grecia, con elementos etimológicos de dominio común: demos (pueblo) y Krátos (poder o gobierno); por tal motivo se puede definir a la democracia como el sistema de gobierno en el que la soberanía pertenece al pueblo (Méndez-Ramírez, 2015; Redner, 1987). En esta línea, y de acuerdo con de Cabo de la Vega (2012), se entiende por democracia como el derecho humano con el que cuentan los ciudadanos de participar en la integración y el funcionamiento de su gobierno a través de un proceso organizado de elección.

2. **Desarrollo territorial**: De acuerdo con autores como la CEPAL (2020) y Balza-Moreno (2017), el desarrollo territorial se entiende como una interacción dinámica entre los componentes social, económico, ambiental, cultural y político, permitiendo procesos de transformación en pro de mejorar los niveles en la calidad de vida de los individuos de un determinado territorio.

3. **Participación electoral**: Desde una perspectiva intrínseca, la participación electoral es vista en sí misma como un valor fundamental en la democracia. Se le puede definir como la

facultad con la que cuentan los ciudadanos para participar o no en un proceso electoral e influir con ello en las decisiones políticas de su sistema político (Nohlen, 2004; Franco-Cuervo y Flórez 2009).

La participación infantil como un mecanismo de gestión planificación del territorio

María Antonieta Carmona Torres[1]

Porfirio Eduardo Lugo Laguna[2]

Resumen

La participación es un derecho constitucional, que visto desde lo jurídico puede ejercerlo el pueblo, entendiéndose como pueblo a todo grupo de personas que constituyen una comunidad, es decir, todas las personas que forman parte del Estado, sin distinción; esta premisa ubica a la infancia en el "todos". Su referente es la Convención de los Derechos de los Niños de 1989 impulsada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, conformada por 54 artículos en cuatro principios rectores: interés superior del niño, derecho a la supervivencia y desarrollo, no discriminación y participación. En este artículo se mencionarán diez de estos artículos que consideramos inciden en la participación infantil en mayor o menor medida en los ámbitos individual, familiar, comunitario, social y político, considerando que en el acto de participar se hacen efectivos los otros derechos; derechos que por años han sido transgredidos en todos los ámbitos en los que se desenvuelve y desarrolla la infancia en México. La población infantil se ha visto limitada en su derecho a participar debido a que por años la sociedad los ha ubicado como un grupo vulnerable, susceptible y fácilmente manipulable; por ello, ha sido excluido, incluso discriminado, y por tanto como grupo social su opinión no ha logrado permear en las decisiones de su comunidad y territorio ante las barreras invisibles presentes a lo largo de su desarrollo integral, impidiendo el ejercicio de practicar su ciudadanía. Para eliminar las barreras corresponde al adulto generar cambios desde la forma en que se relacionan con la infancia, donde el proceso de su participación se construya al garantizar la equidad y corresponsabilidad social.

Conceptos clave: Derechos de los niños, transgresión, participación ciudadana.

Introducción

A más de treinta años de la Convención de los Derechos del Niño, en México se ha desarrollado un proceso que reconoce que se les ha negado el ejercicio pleno de participar y ser considerados como sujetos con derechos que contribuyen a la construcción de su ciudadanía. En Latinoamérica México ocupa un sitio importante por contar con un amplio marco legislativo, que ha tenido avances significativos en los últimos años. A pesar de ello aún hay poca incidencia de la participación infantil derivada de las barreras y obstáculos generadas por los mismos adultos que integran las familias, las organizaciones locales, y las mismas instituciones, aunado a las brechas de desigualdad social y territorial.

1 Licenciada en Diseño Urbano Ambiental, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, macarmona02.mact@gmail.com.

2 Doctor en Proceso Territoriales, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, eduardolugolaguna@gmail.com.

De esta forma, a lo largo de los apartados de este trabajo se intenta identificar la forma en que se desarrollan los procesos de participación infantil en el ámbito de la planeación territorial, influenciada por las condiciones del entorno familiar, escolar, comunitario y social, así como de las políticas públicas en materia de infancia. La primera parte trata sobre La *participación como un derecho*, donde se explica cuáles son los derechos que inciden en el proceso de participación, al considerar que en el acto de participar se hacen efectivos todos los demás derechos, ilustrado con algunos ejemplos. El segundo apartado, denominado *Antecedentes de la gestión con enfoque de infancia en México*, es un breve recorrido a través de una línea del tiempo que indica los instrumentos legislativos y normativos con mayor impacto e incidencia. Los *Retos y dificultades de la gestión en tema de infancia en México* se identifican en la tercera parte y se señala que a partir de la desigualdad y vulnerabilidad de la infancia se produce por la percepción de vulnerabilidad que tiene el adulto respecto a la población infantil dado que es una construcción social, cultural y política. En el cuarto apartado *Agentes y procesos clave*, se hace una revisión por los casos de referencia que corresponde a la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia, llevados a cabo a nivel internacional como el caso de España, así como a nivel regional de Latinoamérica, del cual forma parte México, y como caso particular la ciudad de Puebla. La última parte presenta las características del papel del adulto como mediador del aprendizaje, ya que se considera que debe ser el principal promotor del ejercicio de la participación ciudadana, y del papel de las instituciones como formadoras de una educación democrática y cívica.

La participación como un derecho

La incidencia de la participación infantil no es clara en los 54 artículos que integran la Convención de los Derechos del Niño (CDN) de 1989 promovida por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Se puede decir que para los países que han firmado este instrumento, se ha dejado a la interpretación el concepto y los ámbitos de participación.

> *Artículo 12. "Los Estados Partes garantizar al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño"* (UNICEF, 1989).

Es a partir del **artículo 12**, donde hace referencia que la **opinión** de los niños[3] sea escuchada y atendida en los espacios donde se hable de aquello que influya en su bienestar y su desarrollo integral, señalándose que "*los derechos de los niños, las niñas y adolescentes deban ser ejercidos en todos los ámbitos donde la infancia está presente e interactúe con el entorno y con otras personas, es decir en el barrio, calle, plaza, parque, escuela, biblioteca, zona deportiva, o la ciudad donde viven"* (UNICEF, 2020, p. 5)

Por otra parte, los **derechos para la ciudadanía** requieren de un proceso de reconstrucción democrática (Mieles & Acosta, 2012, p. 214), donde la **democracia** se construya y practique día a día en lo cotidiano de nuestra vida. Toro Arango, 1998 en CENART, 2021, dice que lo que nos hace ciudadanos **no solo es ir a votar en las elecciones,**

[3] Para fines de este artículo se utiliza la palabra "niños" de uso genérico cuando se considera en colectivo, para casos específicos se utilizará las niñas, niños y adolescentes (NNA).

sino el ser capaces de modificar nuestro entorno, en cooperación con otros y en la búsqueda del bien común.

Para lograr la **participación como un derecho**, María Morfín (CENART, 2021) menciona que existen siete artículos de la Convención que se relacionan a la participación infantil. Sin embargo, podemos identificar que existe una relación en al menos 10 artículos, clasificados en dos grupos: los derechos complementarios y los derechos de incidencia directa.

Los **derechos complementarios** son fundamentales y esenciales porque cumplen la función de primero reconocer en todas las etapas a la infancia como titular de derechos [4]. Se considera como niñas y niños a los menores de doce años, y como adolescentes a las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad [5] quienes gozaran como **toda persona de los derechos humanos** reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, destacando que según el Artículo 2 de la CDN queda prohibida toda discriminación motivada por edad, género, origen étnico o de cualquier otra que atente contra la dignidad humana[6].

En el Art. 29 de la CDN, la formación educativa también contribuye a la mejor convivencia humana, al ser inclusiva y tomar en cuenta las diversas capacidades, eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, el mejoramiento integral constante que promueva el máximo logro de aprendizaje, para el desarrollo de su pensamiento crítico y el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad.[7]

La libertad se funda en nuestros derechos ¿Qué derechos deberían conocer las personas, para actuar en beneficio de su comunidad? (SEP, 2020, p. 48).

El servicio a la comunidad debería ser visto como una práctica social positiva y favorable, donde se practique y se lleve a cabo el ejercicio de la participación infantil (Carmona,2021).

La fundamentación del derecho a participar en México, está referida en el Artículo 4º[8] Constitucional, donde se plantea que los **derechos de incidencia directa de la Participación infantil** corresponden a ejercer alguno de los siete derechos, que se observan en la ilustración 1. Esto se llevaría a cabo de manera voluntaria, sin un orden específico y conforme a las capacidades propias del niño, pero que depende de las condiciones que le brinda el entorno para desarrollar sus derechos plenamente.

Artículo 4to Constitucional. *"...todas las decisiones y actuaciones del Estado se velarán y cumplirán con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez".*

[4] Artículo 1º de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Fracción I. "...con capacidad de goce de los mismos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; en los términos que establece el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

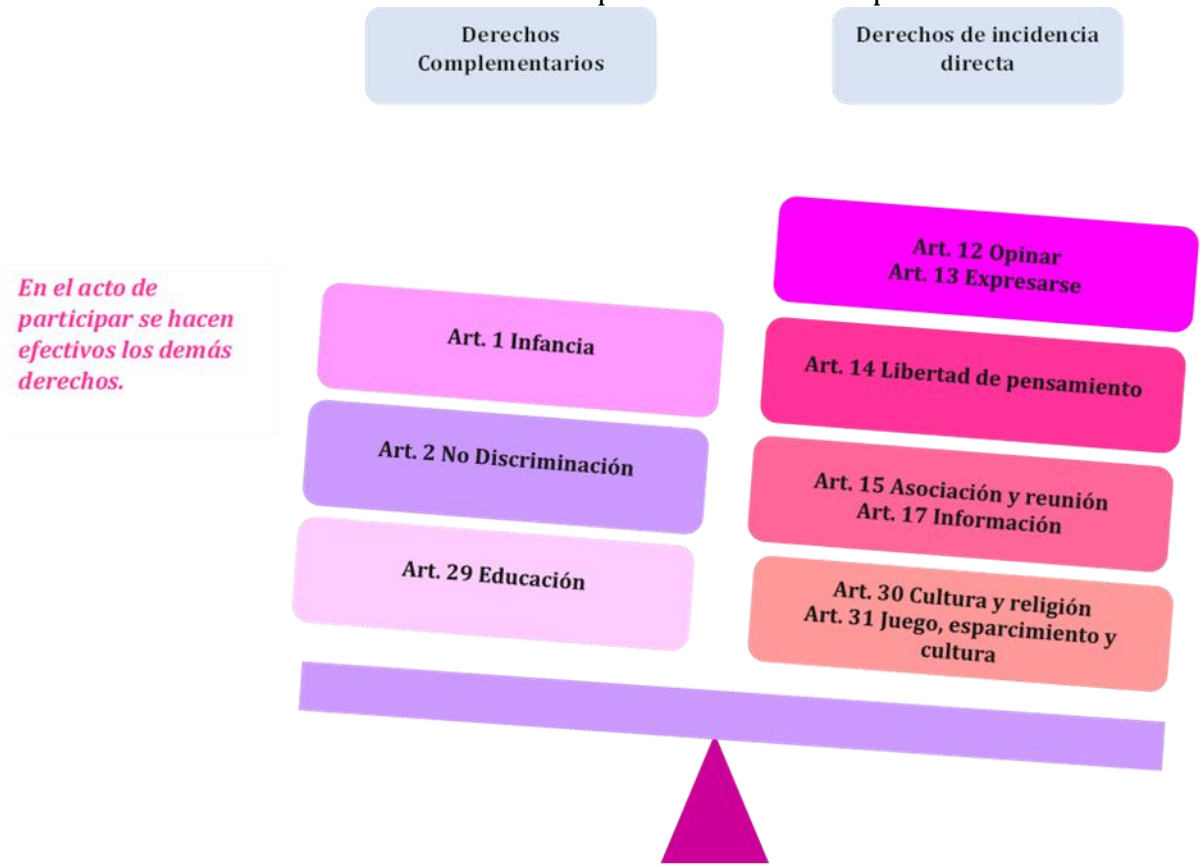
[5]. Artículo 5º. De la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

[6] Artículo 1º Constitucional. Párrafo reformado DOF 04-12-2006, 10-06-2011 Artículo reformado DOF 14-08-2001

[7] Artículo 3º Constitucional Inciso adicionado DOF 15-05-2019

[8] Artículo 4º Constitucional. Párrafo adicionado DOF 18-03-1980. Reformado DOF 07-04-2000, 12-10-2011.

Ilustración 1. Los 10 derechos del proceso de la Participación Infantil.



Fuente: Elaboración propia con base en la Convención de los Derechos del Niño,1989.

Siendo uno de los derechos el ser escuchados y tomados en cuenta en los asuntos de su interés[9], y que además se les informe en qué manera su opinión ha sido valorada y tomada en cuenta su solicitud[10], podemos ejemplificar con el caso de Yucatán, donde seis niños se enfrentaron a la industria porcina, por transgredir su derecho a un medioambiente sano y a la salud. Esto obligó a las autoridades a responder y hacer efectivo el derecho del interés superior de la infancia y adolescencia (Centre, 2021). La obra se encuentra detenida porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ratificó la suspensión definitiva de la obra, hasta que la orden de la jueza federal resuelva el juicio de amparo (Murillo, 2021).

Los niños como sujetos de derecho tienen la facultad de hacer o exigir todo aquello que la ley o la autoridad establezca a su favor[11], por lo que el Estado tiene la obligación de garantizar y promover el pleno ejercicio de sus derechos para incluirlos en la planeación, generar los mecanismos de participación, recoger las aspiraciones y demandas para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo[12].

[9] Artículo 71º. De la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
[10] Artículo 74º. Ídem
[11] Concepto Derecho de la Real Academia Española.
[12] Artículo 26º Constitucional. Párrafo reformado DOF 10-02-2014

En este sentido algunas de las herramientas en materia de planeación como los "Nuevos Lineamientos para la elaboración de planes y programas municipales de desarrollo urbano" de la Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en su metodología fomenta la equidad y la inclusión de la población infantil13 (SEDATU, 2020). Sin embargo, este requerimiento se ve limitado por los tiempos administrativos, al ser cortos y apresurados lo que no permite desarrollar un proceso integral de participación infantil.

Finalmente, es importante considerar que la Constitución señala que los niños son parte del pueblo, que pueden involucrarse y colaborar en su forma de su gobierno14, en acciones encaminadas a la mejora y apropiación del espacio público, así como involucrarse en la participación ciudadana y vecinal[15] e incluso en la seguridad pública[16].

Antecedentes de la gestión con enfoque de infancia en México

La importancia de la gestión dentro de la política de ordenamiento territorial, entiende "al territorio como un sistema complejo en el cual interactúan entre sí y a diferentes escalas los componentes naturales, socio-culturales, económicos, urbano-regionales y políticos, cuyas relaciones no son estáticas, sino que cambian a través del tiempo" (Sánchez Salazar, et al., 2013, p. 19).

En México el marco normativo en materia de infancia es muy reciente, corresponde a un periodo de treinta años a partir de la Convención, entrando en vigor en octubre de 1990 con carácter de ley suprema del país. A partir de este evento el proceso ha sido lento y limitado como se observa en la tabla 1.

Las dos leyes que brindan el soporte jurídico a los diferentes instrumentos normativos aplicados a la infancia son la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LPDNNA), y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA).

En la LPDNNA exhorta a las niñas, niños y adolescentes (NNA) al "**análisis, la crítica y presentar propuestas,** sin más limitaciones que las que establezca la Constitución"[17]. Y que estas sean **tomadas en cuenta en su familia o comunidad[18].** Esta ley es el medio de vinculación y articulación entre los tres órdenes de gobierno por medio del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) y los 32 SIPINNA estatales, asociada además al Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA) que surge en 2017 como la primera herramienta **de política pública orientada a la infancia**.

[13] Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, ACCIÓN 11: Incorporar el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes en el programa de "INFRAESTRUCTURA" de la SEDATU.
[14] Artículo 39º Constitucional. Original DOF 05-02-1917
[15] Artículo 115º Constitucional.
[16] Artículo 21º Ídem
[17] Artículo 39 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
[18] Artículo 41 Ídem

Tabla 1. Instrumentos legislativos en materia de infancia

Año	Evento	Contenido	Características
1989	**Convención de los Derechos del Niño, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)**	54 artículos, de carácter internacional, enunciativos más nos limitativos.	20-10-1989 Ninguna
1990	Cumbre Mundial en Favor de la Infancia	Del 29 al 30 de septiembre de 1990. Nueva York, N.Y., USA.	"Declaración Mundial sobre la Supervivencia, Protección y Desarrollo de los Niños y Niñas y Plan de Acción".
1990	**México ratifica la Convención**	Tratados multilaterales	Entra en vigor el 21-10-1990. De acuerdo al Artículo 133 se convierte en ley suprema del país
1993	Conferencia Mundial de los Derechos Humanos	Viena, Australia.	25 de junio de 1993
2000	**Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes LPDNNA**	56 artículos, de carácter nacional.	Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia 1995-2000 (PNAFI) Última reforma publicada DOF 19-08-2010
2002	Sesión Especial en favor de la Infancia de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)	154 países. 400 niñas, niños y adolescentes.	Programa de Acción 2002-2010 Un México Apropiado para la Infancia y Adolescencia. 2004. Construyendo Ciudades Amigas de la Infancia: Un Marco para la Acción
2011	**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos CPEUM**	136 artículos Constitucionales	DECRETO por el que se reforman los párrafos sexto y séptimo del artículo 4º., Publicada DOF 12-10-2011 Reforma constitucional en materia educativa Art. 3 en 2013
2014	**Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes LGDNNA**	154 artículos (20 derechos y 15 principios rectores que orientan su aplicación)	2015. Se crea el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) 2017. Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA) DOF16-08-2017

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes consultadas.

Retos y dificultades de la participación infantil desde la desigualdad social y del territorio

La Agenda Internacional de la Infancia y Adolescencia 2019-2024, menciona que en México viven casi 40 millones de niñas, niños y adolescentes (NNA) que representan el 35% de la población, y más de la mitad de ellos se encuentra en pobreza (51.1%) *"A pesar de los progresos, subsisten enormes brechas y obstáculos que impiden el acceso universal y equitativo a los derechos y dejan a millones de NNA al margen de ellos, en condiciones de extrema vulnerabilidad y desigualdad"* (UNICEF, s.f., p. 4).

Esta situación que se ha evidenciado en las observaciones a los informes presentados por México ante la UNICEF[19], en donde se muestra que desde 1994 la pobreza que pasa de generación en generación hace vulnerables a las infancias[20] porque se han desarrollado en un ambiente de desigualdad social y territorial. Se ven afectadas no solo por la percepción tradicional del niño (CDN, 1999, p. 5), sino también por su condición de edad, estereotipos de género e incluso por el sistema patriarcal.

Asimismo, NNA en México son afectados también por: la falta de tiempo familiar, el distanciamiento físico, las restricciones de movilidad, la falta de ingresos, no permanecer en los espacios públicos, áreas recreativas, de juego y convivencia entro otras cosas. Todo ello incide en la calidad de vida de los niños y de sus familias, que se refleja en su salud física, mental, emocional e inclusive en lo psicosocial, como el caso de la pandemia COVID-19[21], que es una crisis universal y para algunos niños el impacto será de por vida (Salud, 2020).

En relación al COVID y en el ámbito escolar Latinoamérica es una de las regiones que más ha tardado en regresar a clases ya que se ha perdido un año escolar completo (País, 2021). Los daños se ven reflejados en la frustración, ansiedad y deserción escolar por limitaciones socioeconómicas, incluso la infancia con discapacidad debe tomar medidas extremas de aislamiento. De manera general la familia completa sufre afectaciones como trastorno psicosocial (Suárez, 2021); además, se debe considerar la desigualdad tecnológica, la falta de contar con espacios adecuados para la educación y los trastornos alimenticios.

Las barreras institucionales son otro obstáculo debido a la manera en que se distribuye el gasto en materia de infancia, la falta de integración entre los diferentes marcos normativos e institucionales, entre planes y programas, además de no considerar los esfuerzos de los diferentes ámbitos de los sectores de la sociedad civil organizada como los consejos ciudadanos, las asociaciones vecinales, entre otros.

En la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia del 2002 la revisión a los acuerdos y promesas a la que se comprometieron los gobiernos encontró que dentro de las "*conclusiones más importante es que los gobiernos* ***no cumplieron*** *la mayoría de las promesas que hicieron en 1990, porque* ***no invirtieron suficiente*** *dinero en los niños y niñas*" (Children, 2002, p. 6).

Por otra parte, las observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño,[22] mencionan que el objetivo de lograr oportunidades de aplicar verdaderamente el artículo 12 de la Convención hace necesario desmantelar las barreras jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales que actualmente inhiben la oportunidad de que los niños sean escuchados y accedan a su participación en todos los asuntos que los afecten.

Ese objetivo exige preparación para hacer frente a los **prejuicios** acerca de la capacidad de los niños y **estimular la creación de entornos en donde los niños puedan potenciar y demostrar su capacidad, además del compromiso para destinar recursos**

[19] México ha presentado cinco informes ante La Convención de los Derechos del Niño, el primero en el año de 1994, el segundo en 1999, el tercero en 2006 y el cuarto y quinto en 2015.

[20] Existen tantas infancias como niños y que tal vez ninguna niñez se parezca a otra Sosenki, S., & Jackson Alba, E. (2012)

[21] En marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud lo calificó como pandemia al coronavirus COVID-19

[22] Observación General No.12 El derecho del niño a ser escuchado CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009. UNICEF (2014).

e impartir capacitación" (UNICEF, 2014, p. 226). Todo ello para lograr la participación equitativa en la lucha por los derechos de las NNA para lo que se debe contemplar la "actuación activa de los niños y niñas en la toma de decisiones, en todos los niveles de la planificación, implementación, monitoreo y evaluación" (Children, 2002, p. 11).

El llamado que se hace en la Sesión Especial, a través del documento "Un Mundo Apropiado para los Niños y las Niñas", que corresponde a un Plan de Acción a 10 años, considera a los Gobiernos Locales como los agentes clave para poder avanzar en el bienestar de la infancia, promoción y protección de sus derechos, trabajando sobre las bases ya creadas, como es el caso de comunidades amigas de la Infancia (Puebla, 2011, p. 7).

Agentes y procesos clave: "Ciudades Amigas de la Infancia"

El programa Ciudades Amigas de la Infancia (CAI) es una iniciativa que forma parte de un proceso clave de los gobiernos locales para orientar las políticas públicas, así como los programas y acciones, de tal forma que estén comprometidos con el respeto de los derechos de los niños.

"Un Municipio Amigo de la Infancia es un municipio comprometido con la aplicación completa de la Convención sobre los Derechos del Niño" (UNICEF, 2004, p. 3). Es implementado en ciudades grandes como pequeñas, comunidades urbanas o rurales, en un llamado para garantizar incluir a la infancia en la toma de decisiones de sus gobiernos (UNICEF, 2004, p. 22), tal y como lo indica el primero de sus nueve principios, que corresponde a la participación infantil.

La implementación de la CAI se basa en la coordinación entre el gobierno local, las organizaciones de la sociedad civil, los representantes del sector privado, los medios de comunicación, y las niñas y niños de la comunidad. Los gobiernos reciben capacitación para el funcionamiento de la iniciativa, su marco de acción y la metodología, además de un calendario de actividades; lo relevante de este proceso es el análisis a partir de los datos recopilados, que son indicadores para la evaluación del alcance de los objetivos.

La experiencia de México se encuentra en el informe de las CAI de la región de Latinoamérica, que corresponde a la Red Mexicana de Ciudades Amigas de la Niñez (RMCAN). Los objetivos de esta Red están orientados a fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales en la aplicación de políticas, programas y servicios que garanticen el pleno ejercicio de sus derechos, gestionar estrategias que fomente una cultura de respeto e impulsar estrategias transversales que den fuerza a las propuestas y opiniones de las NNA, como se observa en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**.

Para el caso de la ciudad de Puebla, a pesar de que fue acreditada como CAI en el año 2013, desafortunadamente no hubo continuidad en subsecuentes administraciones para seguir trabajando con el "Consejo Municipal Puebla Amiga de la Infancia" y las acciones generadas.

De las iniciativas más recientes, España, basado en los Objetivos del Desarrollo Sostenible, pretende que, desde el nivel local, se logre aumentar la gestión participativa y promover los procesos participativos, por la equidad, igualdad, resiliencia y sostenibilidad de su población, y desde su ciudadanía, puedan responder a las necesidades de las NNA, al fomentar su autonomía y su participación en los procesos de toma de decisiones.

Ilustración 2. Casos de Ciudades Amiga de la Infancia.



Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes consultadas.

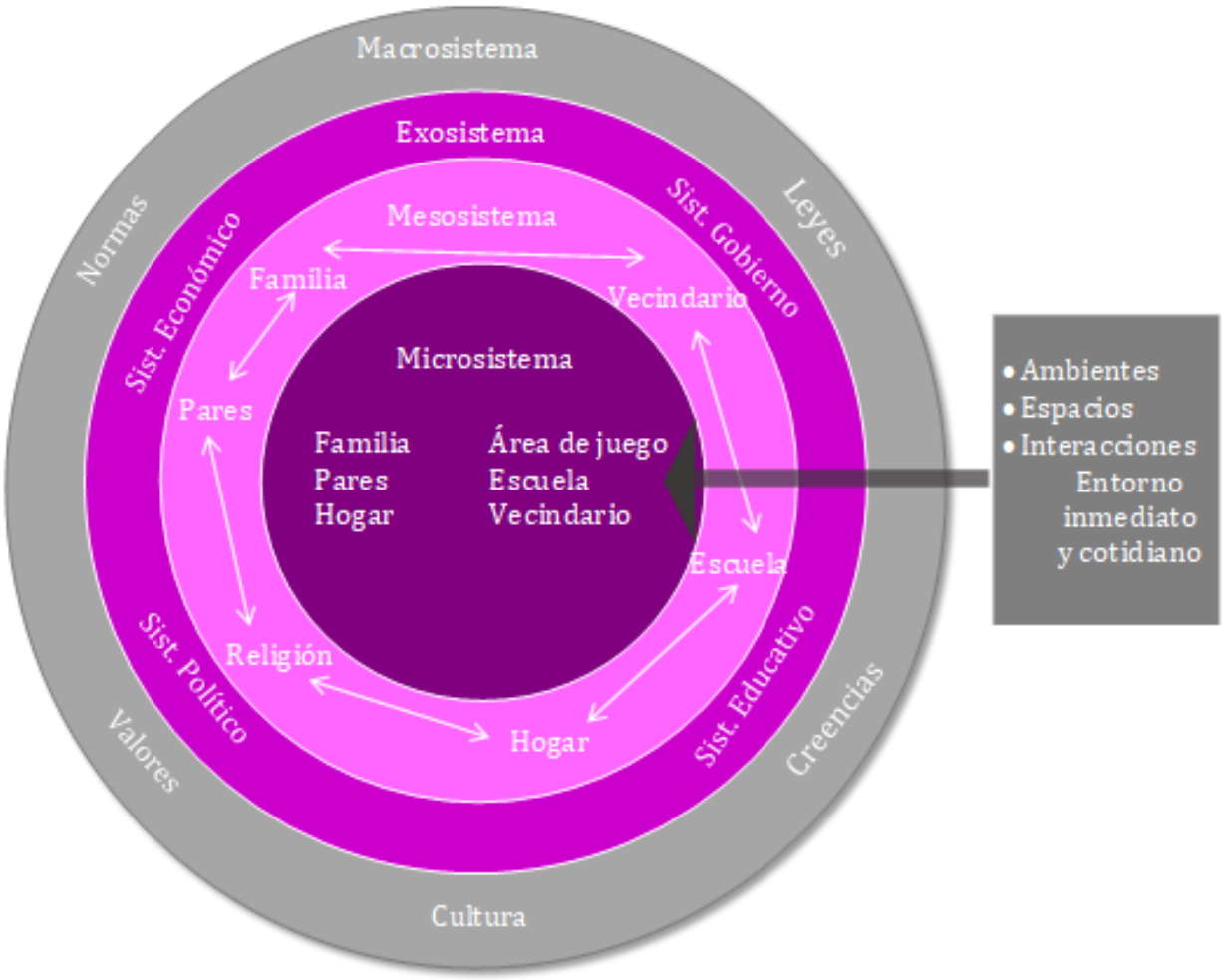
Agentes del proceso mediado por el adulto

Del complejo sistema del desarrollo del niño, se puede observar que este puede ser apoyado o limitado diferencialmente por las influencias sociales y culturales: las circunstancias cotidianas de la vida familiar, la calidad de las instituciones comunitarias, la ideología y efectividad de las políticas nacionales y el estado general del mundo (Lugo Laguna, 2013, p. 21).

En relación a esto la **Teoría de los Sistemas Ecológicos** (ETS) plantea que "el niño se debe observar en el contexto del sistema de relaciones que conforman su medio ambiente" (Lugo Laguna, 2013, p. 20). El medio estará definido por cuatro capas, como se observa en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, que influyen de manera directa e indirecta en su desarrollo.

El centro del modelo de la ETS, o primera capa, está integrado por tres componentes que son: la familia, la escuela y el vecindario.

Ilustración 3. Modelo de la Teoría de Sistemas Ecológicos de Bronfenbrenner.



Fuente: Adaptado en (Lugo Laguna,2013), a partir de Paquette & Ryan (2001)

El papel de los padres o tutores en la participación infantil

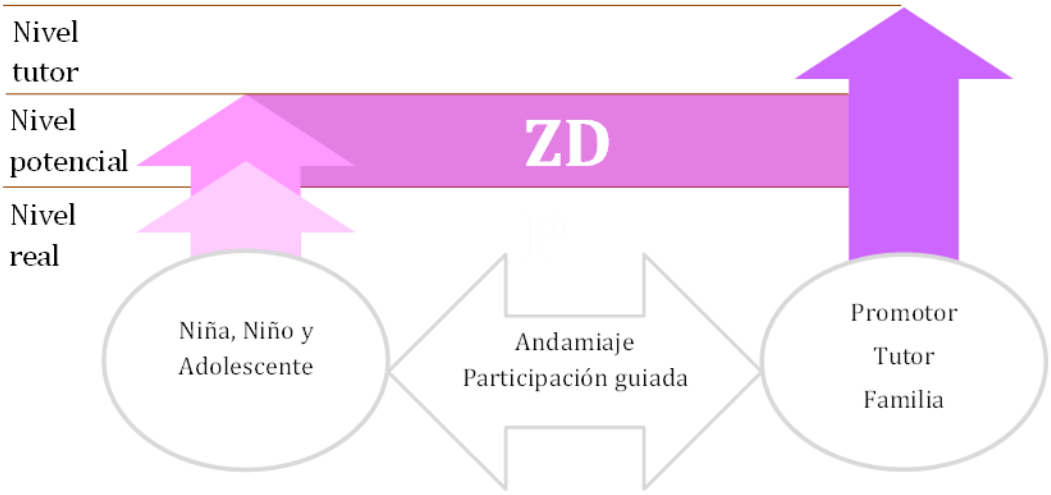
El núcleo es **la familia** que es el ambiente más cercano de convivencia donde los niños van reproduciendo todo aquello que obtiene en su hogar; es decir, que son influenciados y afectados por su entorno, a través de los valores, costumbres, leyes, creencias e ideología propia de su contexto sociocultural, que permea de la cuarta capa. Dentro de este primer nivel la **escuela** participa desde la formación cívica, incluyendo las costumbres, celebraciones, festividades y tradiciones que se transmiten de una generación a otra. Esto mismo ocurre con el tercer componente que es el **vecindario o comunidad**. Ahí la participación de todas las personas que habitan en una comunidad ayuda a sentirse parte del lugar, construir lazos de amistad, dialogar y llegar a acuerdos (SEP, 2020, p. 110). Todo ello es lo que podríamos llamar "enseñar con el ejemplo", ya que si los padres y adultos participan, los niños también lo harán (SEP, 2020, pp. 45-46) y con el tiempo todas esas costumbres y comportamientos son interiorizadas por los niños e incorporadas en su actuar y pensar.

Lo anterior conforma acuerdos de convivencia los que permiten regular acciones, y llevan a preguntarnos cuales comportamientos son adecuados o correctos en la casa, la escuela o en lugares públicos (SEP, 2020, pp. 93-94). Esto se relaciona con el proceso de socialización en donde los individuos desarrollan conductas que les permite tener tanto una identidad personal como social, donde los niños pueden desarrollar su potencial como miembro de un grupo y también de manera individual (Lugo Laguna, 2013, p. 22).

Vygotsky en su teoría del socio constructivismo señala que el niño requiere de la interacción con el entorno que le rodea, porque a "mayor interacción, mayor conocimiento" (Conejo, 2017); por lo tanto, se requiere de la **mediación** de alguien, ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**. A esto se le conoce como **la teoría del andamiaje, o aprendizaje mediado**.

Tanto la teoría de los ETS como la del andamiaje, existe un mediador, ya sea la madre, el padre o tutor, seguido por sus profesores, algún compañero de clase, su vecino, un promotor social, o las instituciones públicas o privadas.

Ilustración 4. Zona de desarrollo próximo (ZDP)



Fuente: Adaptado de EcuRed, 2013.

En los adultos esta la **obligación** de interpretar, comprender y analizar las particularidades que rodean la existencia de los niños, de manera que se puede prestar la debida atención a sus capacidades, necesidades y expectativas desde los contextos familiares e institucionales (Mieles & Acosta, 2012, p. 215); esto llevará a que desde las políticas públicas y programas se debe promover que NNA junto con la sociedad en general compartan la **responsabilidad** entre todos (Children, 2002, p. 30).

El papel de las instituciones en la participación infantil

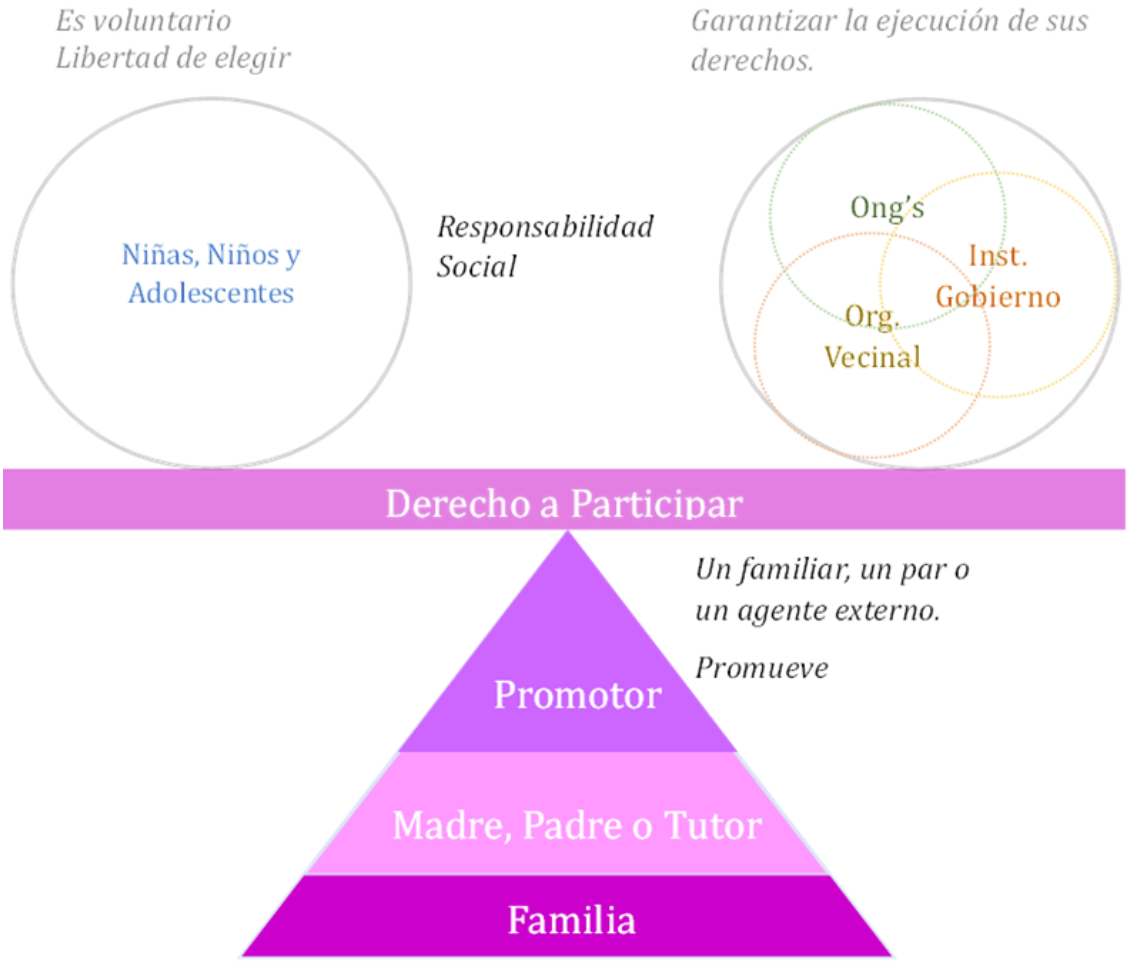
Las instituciones que indicen de manera indirecta se ubican en la tercera capa de la ETS, incluye a los entornos que integran los sistemas educativos, religiosos, culturales, deportivos, el espacio público, y que indicen en el desarrollo del niño, al interactuar con las primeras capas (Lugo Laguna, 2013, p. 21). Las instituciones tanto públicas como privadas

relacionadas o no a la infancia también forman parte de manera significativa, en esa responsabilidad compartida.

Para ello la estructura de interlocución entre niñas, niños y adultos (educadores, instituciones y gobiernos), deba ser permanente, atemporal, contribuyendo a la creación del andamiaje de protección contra la transgresión a sus derechos (Puebla, 2011, p. 8).

María Morfín nos dice que a nosotros los adultos nos toca incluir el enfoque de infancia y **compartir** con los niños los **espacios de socialización**, donde juntos vivan su **ciudadanía** a través del ejercicio de la **responsabilidad social**, de manera que podamos decidir juntos desde nuestras instituciones, grupos, lugares de trabajo, escuelas comunidades; pero esto será posible solo sí como adultos cambiamos la manera en la que nos relacionamos con NNA (CENART, 2021).

Ilustración 5. Participación guiada-mediada–ejemplo



"Participar se aprende participando"
Fuente: Elaboración propia.

Lograrlo implica que los adultos en general estemos dispuestos y preparados para propiciar estos espacios. Es indispensable que todos los actores sociales cobren conciencia de que esta es una **responsabilidad conjunta**, por lo que se requiere una **coordinación de**

esfuerzos (Corona Caraveo & Morfín Stoopen, 2001, p. 97). Se debe considerar que participar es un **proceso y que participar se aprende participando** (ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**) por lo que es imprescindible que NNA practiquen sus habilidades de participación. Se necesita abrir espacios y oportunidades para que puedan expresar lo que piensan, organizarse y tomar decisiones. No funciona el que tengan que esperar a cumplir 18 años para empezar a tomar decisiones (CENART, 2021).

La falta de educación desde temprana edad inhibe el pleno ejercicio de una educación democrática y de la misma educación cívica, lo que lleva a una ciudadanía incompleta, donde las personas no conocen cabalmente sus derechos y obligaciones (Reyes & Rivera Pagola, 2017, pp. 54-55); es curioso ver como durante las actividades que se están realizan con los niños como parte de la investigación de tesis, ellos comentan que llevan a la práctica algunos de sus derechos, pero que desconocían que fueran derechos.

Desde la educación cívica las personas reciben los conocimientos necesarios para el ejercicio pleno de la ciudadanía dado que "Los valores no se definen, se practican", (Reyes & Rivera Pagola, 2017, p. 6). La educación ciudadana, comprenden que vivir en sociedad es un problema que involucra a todos; donde se desarrolla un sentido de justicia y de cuidado hacia el otro (Reyes & Rivera Pagola, 2017, p. 61).

Actualmente, los contenidos de los libros de texto de educación básica en las áreas de Formación Cívica y Ética, reconfiguran la formación cívica convencional; esto inicia un camino a la sensibilización en el entorno familiar y comunitario por reconocer a las NNA a partir de sus derechos humanos y como sujetos en construcción de su ciudadanía.

Sin embargo, esta materia está planeada con una hora de clase a la semana, en los mejores de los casos, por lo que los profesores para permitir acercar los contenidos, deben hacerlo de manera transversal en todas sus materias, en donde indican que se trata de que los conceptos sean aplicados "de manera formativa y no informativa", con base al respeto y la reciprocidad, porque los "niños aprenden de lo que ven, participan, se involucran". Pero se observa la "falta de comunicación y sentido de pertenencia entre los padres y su comunidad (Muñoz Ruiz, 2021).

Sensibilización y formación de los servidores públicos y de los perfiles enfocados a la participación, deben desarrollar las capacidades que garanticen y promuevan el derecho a participar de NNA. Al involucrarse como facilitadores y acompañantes deben ser hábiles en la escucha de NNA en los procesos participativos a través de mecanismos formales, pero también en la escucha en encuentros informales, ya que la participación ocurre todo el tiempo. Además, deben favorecer e impulsar la **coordinación y articulación** entre los diferentes niveles territoriales e instancias en diferentes sectores: educativo, salud, cultural, jurídico, social, ambiental, entre otros (República, 2017, p. 81).

Como un caso relacionado con lo anterior, recientemente se informó que se prevé que el Instituto Nacional Electoral lleve a cabo la Consulta Nacional Infantil y Juvenil 2021, primero bajo un trabajo en co-construcción del instrumento, y segundo donde lo resultados servirán como insumo para detonar acciones impulsadas por el Estado mexicano, la sociedad civil y otras instituciones que contribuyan a garantizar los derechos de las NNA en nuestro país. Se señala que la información que se genere será un insumo valioso a considerar en las

decisiones de política pública (INE, 2020), lo que representa un paso en la dirección a favor de la participación de NNA en nuestro país.

Conclusiones

Es una realidad que la población infantil, en su conjunto, son individuos susceptibles y vulnerables ante todos los factores que intervienen en su contexto social, educativo, ideológico y de valores que influyen y limitan la forma de ejercer sus derechos, entre ellos el derecho a participar. Dada esa vulnerabilidad, corresponde a nosotros como adultos eliminar las barreras invisibles, al revertir hábitos, generar cambios en la manera de relacionarnos con la infancia, y cambiar de paradigma en la construcción de los procesos de participación. Se debe tender hacia una participación en corresponsabilidad social, que genere los mecanismo y espacios que garanticen la equidad con estructuras sólidas de diálogo, confianza, participación, para contrarrestar la vulnerabilidad. Se debe reconocer la importancia de la participación infantil pero también que esta se va construyendo de manera permanente, en corresponsabilidad entre las niñas, niños, adolescentes y el adulto como mediador. Esta relación debe alentar y brindar las oportunidades desde pequeños tanto de manera individual como en su colectividad. Cuando los adultos niegan, restringen o limitan el que las niñas, niños y adolescentes ejerzan sus derechos relacionados con la participación representa una trasgresión. Aun se escuchan en las voces de los padres decirles a los niños: *"cómo los changuitos tú vez, escuchas y te quedas callada", "los niños son de papel"* (Zárate Muñoz, 2021). Las niñas, niños y adolescentes requieren generar nuevas experiencias como actores sociales activos y miembros articuladores en las formas de organización social y comunitaria, como un actor en el proceso permanente de la gestión para la planificación urbana, por los beneficios que representa incluir la visión de infancia en la sociedad en conjunto. El camino ya se ha ido trazando, cada día más ciudades se han ido sumando a iniciativas en gobierno locales, que han escalado al nivel de barrio y calle con sus estrategias; incluso las instituciones han favorecido el derecho del interés superior de la infancia y adolescencia; la primera consulta Infantil y Juvenil a nacional podría ser una buena práctica para la construcción de su ciudadanía y la inclusión de la participación infantil en procesos democráticos.

Referencias

CDN, C. s. l. D. d. N., (1999). *Examen de los informes presentados por los estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención*, Naciones Unidas: CRC.

CENART, C. N. d. l. A. y. l. C. N. d. D. C. I., (2021). *Conceptos y metodología de participación infantil y adolescente*, CDMX: s.n.

Centre, B. &. H. R. R., (2021). "Tribunal federal en Yucatán tiene en sus manos la decisión de proteger los derechos humanos de la infancia maya contra la industria porcícola". Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos. 9 de noviembre de 2020. Sección Mas de 100 ONG, académicas, académicos y personas defensoras. Disponible en: https://www.business-humanrights.org/es/%C3%BAltimas-noticias/tribunal-federal-en-yucat%C3%A1n-tiene-en-sus-manos-la-decisi%C3%B3n-de-proteger-los-derechos-humanos-de-la-infancia-maya-contra-la-industria-porc%C3%ADcola/

Children, S. t., (2002). *Un mundo apropiado para los Niños y las Niñas*. Naciones Unidas: Save the Children.

Conejo, D., (2017). "Vygotsky: Teoría del andamiaje, socio constructivismo, aprendizaje Mediado", YouTube, disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=vlJfFMqSIhM&ab_channel=DespiertaConejo. Fecha de acceso abril 2021.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Última Reforma 08-05-2020. Diario Oficial de la Federación.

Corona Caraveo, Y. & Morfín Stoopen, M., (2001). *Diálogo de saberes sobre participación infantil.* México: UNICEF, UAM, COMEXANI, Ayuda en Acción.

Instituto Nacional Electoral, (2020). "INE hará Consulta infantil y juvenil en noviembre 2021". INE 28 de octubre 2020, Disponible en: https://centralelectoral.ine.mx/2020/10/28/ine-hara-consulta-infantil-y-juvenil-en-noviembre-de-2021/

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, (2014). CDMX: Diario Oficial de la Federación.

Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, (2000). Nueva Ley DOF 29-05-2000.

Lugo Laguna, P. E., (2013). *Derechos de los Niños y Espacios Jugables: Nuevo paradigma para la planeación y diseño de los espacios públicos*. Puebla: Facultad de Arquitectura BUAP.

Mieles, M. D. & Acosta, A., (2012). *Calidad de vida y derechos de la infancia: un desafío presente. Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud,* 10 (1).

Muñoz Ruiz, S., (2021) *La participación infantil desde su posición como profesora de nivel primaria*. Videollamada 7 de junio 2021.

Murillo, E., (2021). "Ordena la SCJN frenar construcción de granja porcícola en Yucatán". *La Jornada*, 20 de mayo de 2021. Sección Estados. Disponible en: https ://www.jornada.com.mx/notas/2021/05/20/estados/ordena-la-scjn-frenar-construccion-de-granja-porcicola-en-yucatan/

País, E., (2021). "Un año sin pisar mi escuela". El País, 25 Marzo 2021, disponible en: https://elpais.com/planeta-futuro/2021-03-25/el-coronavirus-en-latinoamerica-y-el-caribe-un-ano-sin-pisar-mi-escuela.html?prm=ep-app-articulo

Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018 (2017). Gobierno de México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5494057&fecha=16/08/2017

Puebla, G. d. E. d., (2011). *Consejo Municipal Puebla Amiga de la Infancia*. Puebla: Cabildo del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla.

Real Academia Española: *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., [versión 23.4 en línea]. <https://dle.rae.es> marzo 2021. Concepto Derecho.

República, G. d. l., (2017). "Plan de Acción de México. Alianza Global para poner fin a la violencia contra niñas, niños y adolescentes": End Violence Against Children. The Global Partnership.

Reyes, O. G. & Rivera Pagola, J. R., (2017). *Construcción de ciudadanía: la educación desde la infancia encaminada a la inclusión social*. Revista de Ciencias Sociales.

Salud, O. P. d. l., (2020). "Las niñas, niños y adolescentes no son la población que contrae la COVID-19 con mayor frecuencia, sin embargo, están en riesgo de ser las mayores víctimas", Organización Panamericana de la Salud OPS, 22 de mayo de 2020, disponible en: https://www.paho.org/es/noticias/22-5-2020-ninas-ninos-adolescentes-no-son-poblacion-que-contrae-covid-19-con-mayor

Sánchez Salazar, M. T., Casado Izquierdo, J. M. & Bocco Verdinelli, G., (2013). *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica*. *Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro.* En: La política de ordenamiento territorial en México.

SEDATU, S. d. D. A. T. y. U., (2020). *Lineamientos simplificados. Elaboración de Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano*. CDMX: SEDATU.

SEP (2020). *Formación Cívica y Ética, Quinto grado*. México: Secretaria de Educación Pública.

SEP (2020). *Formación, Cívica y Ética, Primer grado*. México: Secretaria de Educación Pública.

Sosenski, S. & Jackson Alba, E., (2012). *Nuevas miradas a la historia de la infancia en América Latina: entre prácticas y representaciones*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas.

Suárez, K., (2021). "Frustración, ansiedad y deserción: el impacto de la pandemia en la educación de niños con discapacidad", El País,24 de marzo de 2021, Metepec, México, disponible en: https://elpais.com/planeta-futuro/2021-03-25/frustracion-ansiedad-y-desercion-el-impacto-de-la-pandemia-en-la-educacion-de-ninos-con-discapacidad.html

Toro Arango, J. B., (1998). *Conferencia dictada en el foro de educación cívica y cultura política democrática.* México, Instituto Federal Electoral.

UNICEF (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*.

UNICEF (2004). *Construyendo Ciudades Amiga de la Infancia: Un Marco para la Acción*. Florencia: UNICEF.

UNICEF (2014). *Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño*. México: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) México.

UNICEF, E., (2020). *Cuadernos para la acción local. Propuestas para una planificación urbana sostenible y responsable con la infancia.* España: Dirección de sensibilización y políticas de infancia.

UNICEF, F. N. d. l. N. U. p. l. I., (s.f). *La Agenda de la Infancia y la Adolescencia 2019-2024*. México: UNICEF México.

Zarate Muñoz, M., (2021) *"Plática entre padres e hijos, sobre la participación infantil".* Videollamada 16 de enero 2021.

Sendas seguras para la infancia: estrategias de recuperación del espacio público, seguridad y autonomía infantil. Caso de estudio colonia Francisco I. Madero Puebla, Pue.

José Roberto Suriano Chacón[1]

Porfirio Eduardo Lugo Laguna[2]

Resumen

La movilidad autónoma infantil se refiere a la libertad de los menores de 18 años para moverse en ambientes públicos al aire libre sin el acompañamiento de un adulto. Estos desplazamientos autónomos responden a la necesidad de acceder a lugares en los que encontrar bienes y servicios, a actividades de la sociedad civil, a una vida social y cultural, a una formación académica, actividades deportivas y físicas. Si bien este tipo de movilidad se asocia con una serie de beneficios, también hay pruebas de que, en la actualidad, varios infantes tienen una movilidad menos independiente que las generaciones anteriores.

Derivado de lo anterior, el propósito de esta disertación es explorar el grado de autonomía de infantes en un rango de 9 a 12 años en su trayecto hacia la Escuela de la colonia Francisco I. Madero en la ciudad de Puebla, así como examinar los matices de su movilidad, considerando una amplia gama de variables (género, distancia, edad, lugar de residencia, etc.). También se analiza las consecuencias de planificar el entorno de tal manera que impide que los infantes logren una "independencia completa". Si el entorno se percibe como una barrera (física, así como social) indudablemente tendrá efectos negativos en el desarrollo cognitivo y social de los infantes, así como en su socialización.

El estudio involucró la recopilación de datos cuantitativos y cualitativos, a través de encuestas con los infantes y padres de familia, mapeos colectivos e información cartográfica urbana del contexto territorial. Se concluye con un resumen de los resultados, limitaciones y su continuidad del trabajo de investigación.

Conceptos clave: Infancia, Autonomía, movilidad, espacio público.

Introducción

Hoy en día, la ciudad de Puebla presenta cambios significativos en sus espacios públicos consecuencia de una constante transformación urbana como a la creciente densificación, el déficit de infraestructura y espacios públicos generan fricciones sociales conformando un espacio complicado con exclusión en diferentes niveles donde uno de los principales afectados son los infantes. El sociólogo y urbanista J. Borja, en su libro La ciudad conquistada, menciona:

1 Maestro en Ordenamiento del Territorio, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, jose.suriano@alumno.buap.mx

2 Doctor en Procesos Territoriales, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, eduardolugolaguna@gmail.com

> "La exclusión de los niños y de las niñas en la planificación de las ciudades: Si las mujeres apenas son un nuevo tema de preocupación en la concepción de las ciudades, los niños también han sido históricamente invisibles para el diseño de la vida urbana. Bajo la concepción de las ciudades para el automóvil, los niños son excluidos cada vez más. Los espacios protegidos pero que a la vez les brinden autonomía son escasos, y su vivencia de la ciudad queda restringida a espacios de juegos estrictamente controlados en donde los niños y niñas, al ser considerados sujetos en situación de riesgo, se han convertido en ciudadanos cautivos. Están encerrados en casa durante largas horas al día, van de casa al colegio acompañados, guiados, y cuando están en la calle permanecen bajo la vigilancia de un adulto en aquellos recintos acondicionados expresamente para ellos (Borja, 2003: 244-245)."

Estos actores son en general poco visibles en las grandes ciudades, porque no pueden estar en ella. Uno de los factores que originaron estos cambios en las ciudades fue el automóvil ya que este desempeñó un papel fundamental no sólo en la estructuración de las ciudades en el desarrollo urbano, sino en la determinación de quién puede o no tener acceso a los espacios públicos. A consecuencia del aumento del número de automóviles en las ciudades, el miedo de los padres acerca del peligro que representan los automóviles es otro factor (Carver et al., 2013). Aunado también a las transformaciones de calles vecinales para convertirlas en vialidades de uso prioritario al vehículo motor, incursión de la tecnología en la vida cotidiana, así también por los cambios en las dinámicas de crianza o por una combinación de todas las anteriores, los infantes permanecen cada vez menos en la calle, por lo cual, han perdido la hegemonía en un espacio que era de todos pero que, por amplio y libre, se les daba en especial para correr, saltar y compartir con otros infantes.

Por lo tanto, se observan dos grandes tendencias históricas que persisten en las ciudades actuales al día de hoy, y que derivan a la exclusión de los infantes del espacio público de su contexto urbano. Por un lado, la voluntad de excluir a los infantes de medios sociales pobres, que es un fenómeno común en muchas de las ciudades en México. Y, por otra parte, el proteccionismo frente a peligros que los rodean en un entorno que no está hecho para ellos (tráfico, contaminación, diferentes tipos de violencia en la comunidad).

La relación de los infantes con el espacio público es inseparable del tema de su movilidad, que condiciona su autonomía y acceso en los entornos que les son cercanos. El acceso a estos lugares es un aspecto fundamental para pensar la integración de los niños y niñas en la ciudad (Jansson, 2008), y este acceso varía considerablemente según los contextos. La distancia es una de las barreras más importantes que impiden que los niños y las niñas caminen o vayan en bicicleta a los lugares que constituyen su cotidianidad, y por lo tanto hagan un cierto uso del espacio público, sea solos o acompañados por adultos (Carver et al., 2013).

Con relación a lo anterior, esta investigación tiene como propósito mostrar el grado de autonomía de los infantes en su camino a la Escuela de la colonia Francisco I. Madero del municipio de Puebla. A través de una metodología de acción participativa, se interactuó con diferentes actores sociales que fueron base esencial para generar información cuantitativa y cualitativa. Como primera etapa se elaboraron talleres participativos en la Escuela Primaria Vicente Suarez con la población infantil, el comité de padres de familia, la metodología aplicada constó de dos bloques, el primer bloque es el análisis de la movilidad al centro

escolar, se implementó un cuestionario, dibujos y mapeos colectivos con la comunidad infantil.

El segundo bloque consistió en el análisis del contexto territorial del área de estudio a partir de dos enfoques: el vehículo privado y el peatón en general, con la finalidad de evidenciar que factores inciden en los problemas de movilidad. Se identifican los equipamientos, servicios, usos de suelo y espacio público, con el fin de caracterizar su ubicación y demanda. Se aborda la Normatividad desde el punto de vista de la infraestructura peatonal con lo existente en la colonia. Finalmente se hace mención de los resultados, así las conclusiones, alcances y limitaciones obtenidos en la investigación.

Extensión

El trabajo de investigación toma como ámbito de estudio la zona Noroeste de la ciudad de Puebla, en específico la colonia Francisco I. Madero, limitada de la siguiente manera: en la parte norte por la Avenida 15 de mayo, en el este por la calle Sarabia, en el sur por la calle 18 poniente y al oeste por la calle Hidalgo. Está integrada por 23 manzanas, el área de polígono es de aproximadamente de 339.516 m^2 (mapa 1).

Mapa 1. Localización del área de estudio colonia Francisco I. Madero, Puebla, Pue.



Fuente: Elaboración propia con datos de Google Earth y software OLIN.

Selección del centro escolar

El centro escolar se seleccionó en relación al riesgo vial a partir de los siguientes criterios:

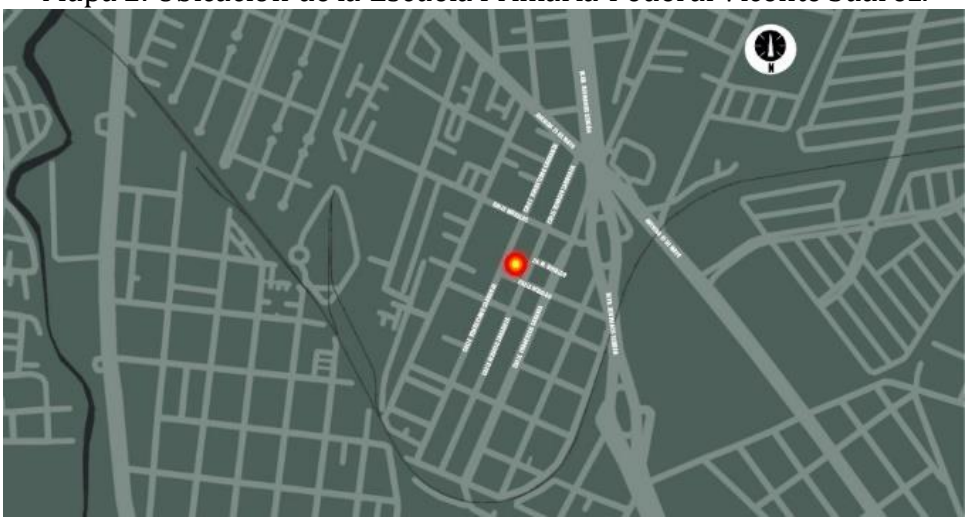
Cuadro 1. Criterios para la selección del centro escolar.

1. Cercanía a intersecciones peligrosas	2. Cercanía a y/o acceso por vías primarias.	3. Distribución modal de infantes.

Fuente: Elaboración propia.

Con base a lo anterior, la Escuela Primaria Federal Vicente Suárez fue seleccionada por estar ubicada en una vía principal de alta velocidad y constante flujo vehicular.

Mapa 2. Ubicación de la Escuela Primaria Federal Vicente Suárez.



Fuente: Elaboración propia.

Metodología aplicada en los talleres participativos

El objetivo de los talleres fue el de acercar a los infantes al desarrollo de la reflexión y la creatividad, haciéndoles más conscientes de lo que sucede a su alrededor y de su propia capacidad de comprensión e intervención en su entorno.

Se aplicaron las metodologías de codiseño y de cambio de comportamiento de Sustrans. Con la finalidad de crear mayor conciencia en temas de seguridad vial e incentivar un cambio de actitudes hacia una movilidad sostenible en la comunidad escolar.

El modelo de Codiseño de calle, igualmente desarrollado por Sustrans. Este método contribuye a la consolidación de las cuatro etapas anteriormente mencionadas, al fomentar una comunidad escolar más activa, satisfecha y unida. En este sentido, la etapa de empoderamiento del modelo de cambio de comportamiento anterior es clave, debido a que incluye estrategias de Codiseño directamente implementadas con la comunidad escolar.

Cuadro 2. Modelo de cambio de comportamiento y Codiseño Sustrans en comunidades escolares.

Cambio de comportamiento	Codiseño
1. Sensibilización.	1. Codescubrir
2. Empoderamiento.	2. Codesarrollar
3. Acción.	3. Codiseñar
4. Sostenibilidad.	4. Coimplementar

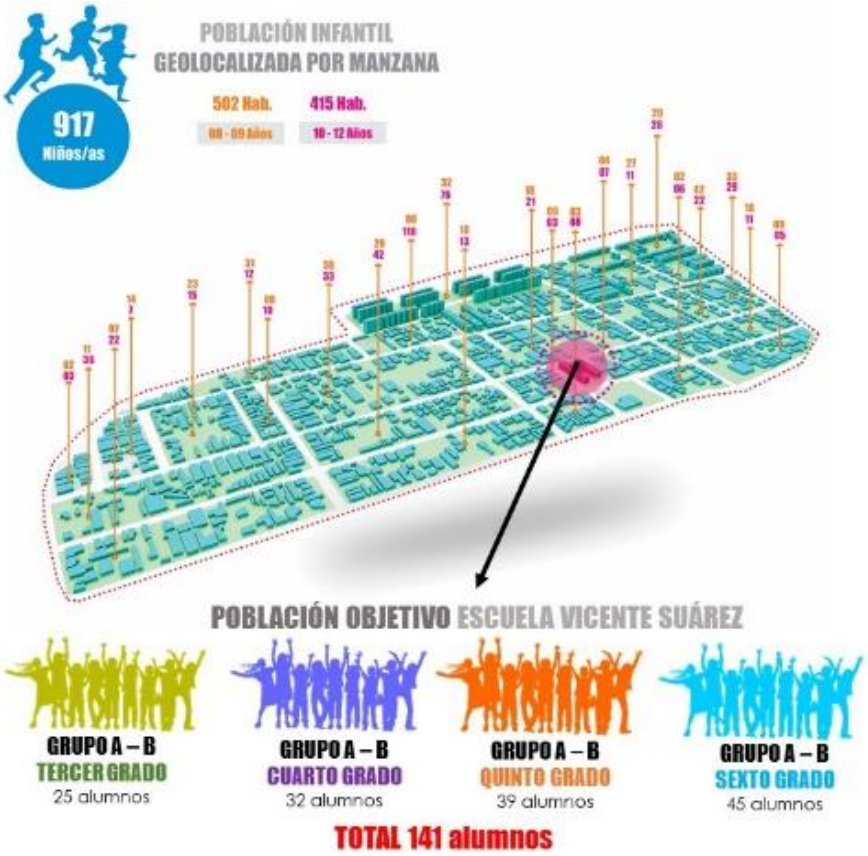
Fuente: Sustrans (2016). Pág. 22 – 25, pág. 31 – 37.

Derivado de lo anterior, el proceso de participación se compuso de actividades de talleres in situ. En estos talleres se desarrollan ejercicios creativos que llevan a resultados tangibles (dibujos, mapeos, entrevistas) y en muchos casos proponen soluciones concretas, de diseño, que pueden ayudar a poner énfasis en acciones.

Población objetivo

Los participantes fueron principalmente infantes de diversas edades buscando con ello, aun sin salir del ámbito educativo, una variedad que pudiera aportar visiones complementarias.

Mapa 3. Identificación estadística de la población objetivo infantil en la colonia Francisco I. Madero.



Fuente: Elaboración propia.

Encuesta de movilidad infantil

Para conocer la forma en que los infantes acceden a la Escuela, la distancia a la que viven o cómo les gustaría moverse, se realizaron encuestas, para identificar los modos de desplazamiento de los infantes. Además de conocer la forma de movilidad, brindó la oportunidad de captar las opiniones y percepciones de los infantes y adultos sobre aspectos vinculados a la movilidad. A efectos de representatividad estadística, se determinó incluir los grupos de 3to, 4to, 5to y 6to grado. Esto se consideró porque se tendría un grado más amplio de autonomía con respecto a los alumnos de 1ro, 2do grado. Las preguntas se estructuraron de la siguiente manera; En el primer apartado inicia con antecedentes muy generales: como nombre, dirección, grado, sexo (señalar que solo se pidió como referencia siguiendo el protocolo establecido), y la edad.

En relación a la autonomía, las preguntas del 1 al 4, incluye los tiempos de traslado a la Escuela, si van acompañados en las mañanas. Para la pregunta 5 se refiere si al salir de la Escuela por la tarde van solo o acompañados y los tiempos de traslado, interés en hacer este recorrido solo y cuáles serían las condiciones que deberían existir. Las preguntas 6 a la 9 trata

de consideraciones subjetivas: descripción del trayecto entre casa y la Escuela, preferencias para ir y volver a la Escuela, también en cuanto a ser acompañado, o ventajas y dificultades de ir caminando a la Escuela. Finalmente, las preguntas 10 a la 12 el infante indica si considera que hay alguna zona peligrosa en su itinerario y que actividades realiza en su tiempo libre al salir de la Escuela.

Imagen 1. Aplicación de la encuesta de movilidad y autonomía a infantes de la Escuela Primaria Federal Vicente Suárez.

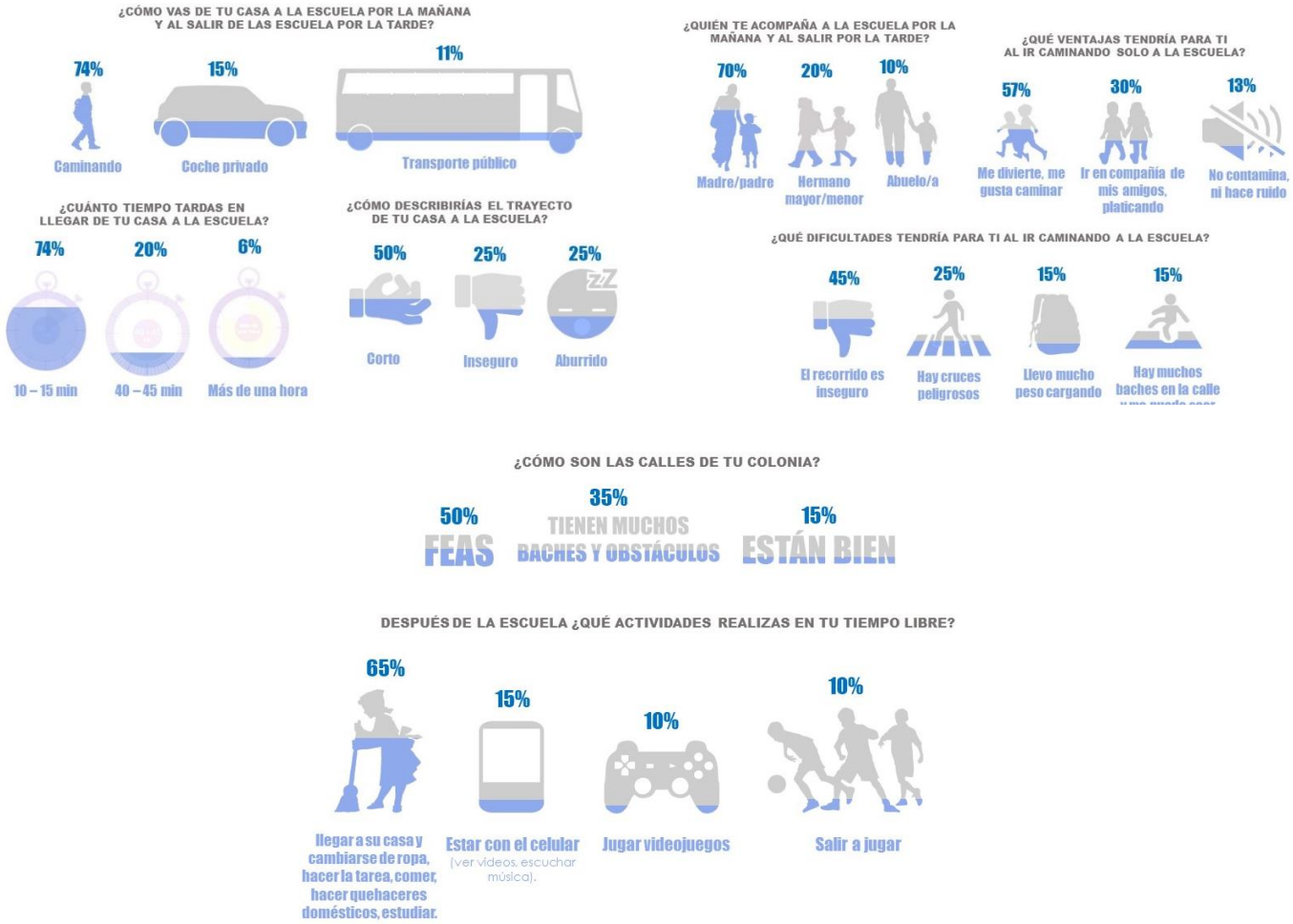


Fuente: Elaboración propia.

En los hallazgos en cuanto a la movilidad se observa que el 74% de los infantes los realiza caminando a la Escuela en las mañanas y en la tarde, y analizando el tiempo que se demoran se puede desglosar que viven cerca, ya que el tiempo de demora de estos, es de 10 minutos a 15 minutos aproximadamente. Se establece también que ninguno de los infantes ocupa la bicicleta en este recorrido, en general los medios de transporte es el coche privado (15%) y el transporte público (11%). Con base a estos datos obtenidos, podemos concluir que los infantes acceden mayoritariamente caminando a la Escuela, sin embargo, también es significativo el número de infantes que tanto en el grupo de edad entre 8 - 10 años como los de 10 - 12 años que acceden a la Escuela en coche y transporte público.

Por otro lado, con relación a su autonomía, el 100 % va acompañado ya sea por el padre/madre (70%) hermano mayor/menor (20%) y abuelo/a (10%). Cuando se les pregunta si ¿Les gustaría irse solos a la Escuela en las mañanas y a la casa en las tardes?, en promedio el 90% dice que sí. Estos porcentajes son coincidentes con la pregunta ¿Qué ventajas tendría para ti al ir caminando solo a la Escuela? la cual el 56% responde que les divierte y que les gusta caminar, el 30% les gustaría ir en compañía de amigos, el 13% respondió que es un modo de desplazamiento que no contamina y no hace ruido, siguiendo la idea se les pregunta ¿Qué dificultades tendría para ti al ir caminando a la Escuela?, los infantes expresan lo siguiente; el 45% consideran que el recorrido es inseguro, el 25% que hay cruces peligrosos, el 15% lleva mucho peso cargando (mochila) y finalmente el 15% restante que hay muchos baches en la colonia y que pueden caerse.

Gráfico 1. Resultados de la encuesta en cuanto al tema de movilidad infantil (izquierda), autonomía (derecha) y percepción del espacio que transitan y el tiempo libre (abajo centro).



Fuente: Elaboración propia.

Percepción infantil a través de dibujos

El objetivo de la segunda actividad fue el conocer el grado de percepción que tienen los infantes con la representación de dibujos de los elementos que recuerdan del paso diario durante su trayecto de la casa a la Escuela identificando si van caminando, en transporte público o en coche privado.

En el estudio, se consideraron como muestreo 79 infantes de 5to y 6to grado, con una proporción similar entre niños y niñas (entre 9 y 12 años), se les solicitó que dibujaran el mapa del camino entre su hogar y la Escuela, como si se lo estuvieran describiendo a alguien. También se les pidió que señalaran las casas de sus amigos, los lugares en los que les gustaba jugar y aquellos que les parecían peligrosos.

Imagen 2. Dibujo del infante en su recorrido hacia la Escuela caminando (izquierda), vehículo privado (centro) y en transporte público (izquierda).



Fuente: Elaboración propia.

Se observo que los infantes que van a pie a la Escuela tienen un mejor reconocimiento del entorno utilizando elementos urbanos y equipamiento para simbolizar lo cotidiano (tiendas, comercio local, casas, gente que conocen, arbolado urbano, parques, colores, calles con más detalle, animales) donde representan prioritariamente un espacio con el que mantienen relaciones de apego cotidiano; existe un manejo del entorno muy intuitivo y a veces una escala más grande. En relación a los que se trasladan en coche privado se ilustra su poca visión del entorno, de acuerdo a los dibujos, la mayoría solo identifican su origen y destino (su casa y la Escuela) donde su descripción gráfica representa su casa, la vialidad donde transitan y la Escuela. En cuanto a los que se trasladan en transporte público, estos tienen una visión más global identificando equipamientos que observan en sus trayectos como plazas, centros comerciales, industria, parques urbanos de mayor magnitud, etc. Lo anterior se demuestra su orientación en el espacio (entre la localización de lo que observan y la identificación de los elementos del mismo (como por ejemplo los elementos artificiales y los naturales) a una escala que tienda al macroespacio.

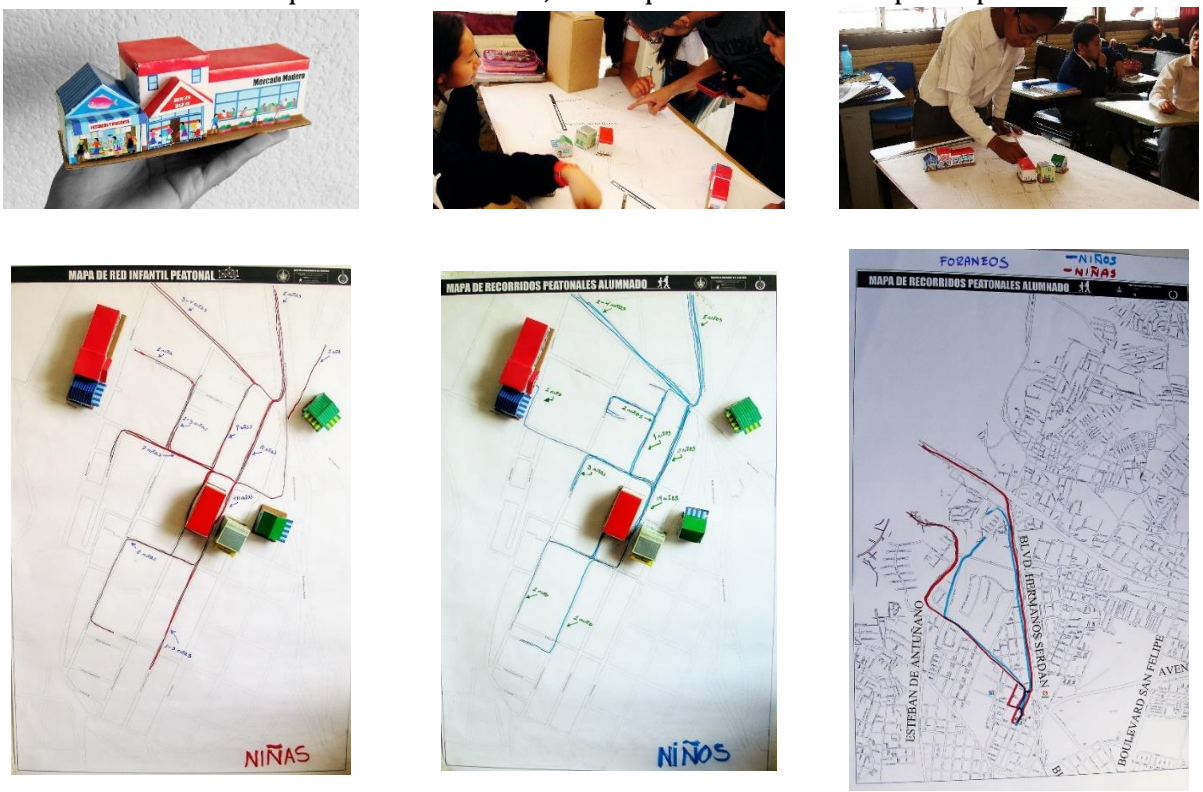
Mapeos infantiles

La tercera actividad consistió en la representación física de la imagen subjetiva de cada infante, en un mapa sencillo del trayecto que realizan entre sus casas y el centro escolar, indicando su dirección, calles por donde pasan y elementos que consideran más importantes. Esta actividad se consideró 116 infantes de 4to, 5to y 6to grado. Estos mapeos reflejan los itinerarios de los infantes, destacando las rutas más utilizadas que son las que suman más viajes. Se trata de ir indicando con números cuántos infantes utilizan ese tramo de calle. Una vez realizada la suma, se puede resolver este plano con distintos colores, destacando con tonos más llamativos los tramos que suman más viajes hasta obtener lo que se denomina como el entramado de la movilidad infantil. Sobre este mapeo se va a marcar el itinerario

escogido de los infantes y se localizarán las incidencias o puntos conflictivos que se encuentren, así como los elementos o tramos que funcionen bien.

Se seleccionó una muestra de 116 infantes para la representación del mapeado, además se integró datos tanto cualitativos como cuantitativos. observaciones, entrevistas, fotografías, videos, grabaciones de voz en el entorno urbano con la finalidad de comprender los factores cualitativos reales que influyeron en su comportamiento al caminar, adicionalmente, las fotografías y videos de infantes fueron tomados como parte de observaciones directas para la representatividad.

Mapa 4. Resultados de los mapeos de recorridos diarios de los infantes a la Escuela, incluidos los que van caminando, coche privado o en transporte público



Fuente: Elaboración propia.

Derivado de los resultados, se observa que los infantes ubican muy rápido en el mapa los diferentes elementos urbanos en la colonia, son muy precisos en trazar el recorrido que realizan desde la casa hacia la Escuela, esta precisión es muy importante para fomentar su autonomía, puesto que reconocen muy claramente las calles por donde transitan, como también las esquinas por donde tienen que doblar, y es aún más relevante si se considera que lo están señalando en un plano. Cuando se trata de distancias cortas se podría pensar que es más fácil para ellos, pero en el análisis de los planos vemos que existen distancias que superan los 500 metros, y lo realizan de igual manera.

Es notable que la mayoría de los infantes vienen a la Escuela a pie y eso hace que la Escuela esté condicionada a un entorno peatonal donde estos toman en algunas ocasiones diferentes rutas cada día para llegar a sus destinos. En el patrón de movimientos de peatones

infantiles en diferentes momentos del día y género, podemos afirmar que las calles con mayor concentración de movimiento peatonal son la calle Morelos, calle Ignacio Zaragoza y la calle Venustiano Carranza, estas son las que tienen la más alta concentración del movimiento peatonal infantil, por lo tanto, se les dio preponderancia a estos trayectos al estudiar el comportamiento peatonal en relación con el entorno construido.

Por otro lado, los infantes perciben el lugar donde caminan como un espacio para adultos que no satisface las necesidades de los infantes. La imagen que emerge de la representación visual del lugar de los infantes es rica y variada, a un mundo urbano que a la vez es sucio y descuidado, pero hermoso y vivo con flora y fauna. Los infantes no ven los significados que los adultos asocian con los elementos más deteriorados del entorno urbano, como cercados, alambrado, ven más allá del estigma asociado con estas características a la diversión y la belleza escondidas de la vista adulta. Pero comparten con los adultos el sentido de la fealdad de los espacios en desuso como parques infantiles, edificios abandonados, botellas de alcohol en vía pública y calles sin iluminación en la noche la cual ellos asocian a espacios de inseguridad.

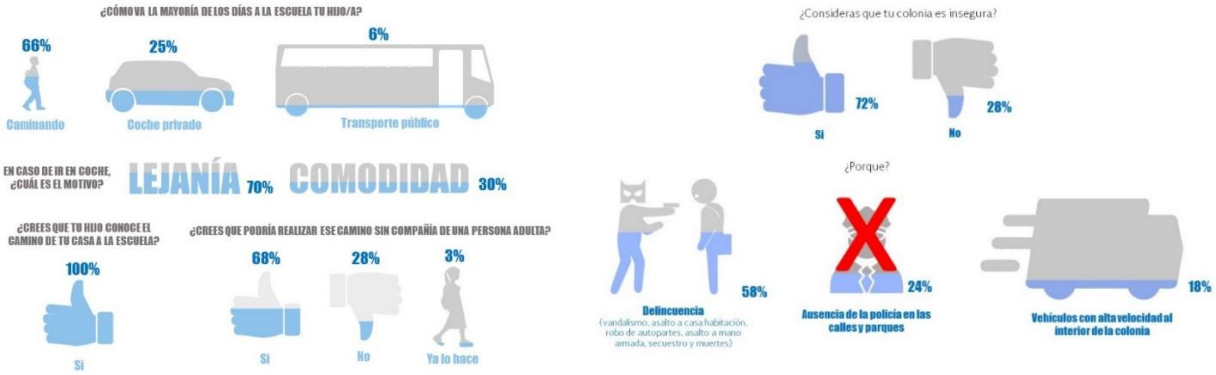
En estos trayectos destacan puntos negativos como aceras insuficientemente anchas, obstáculos de mobiliario urbano en aceras en determinados tramos, cruces sin rampas ni pasos de peatones o ausencia de arbolado, los infantes manifiestan que no les gusta los grafitis en las paredes, expresan que se ve feo y sucio. entre otros. Caminan a través de espacios públicos que, en su opinión, carecen de atractivo visual o han sido descuidados. Son conscientes de lo sucias que son las calles por las que caminan y describen su disgusto con la basura y la tierra esparcida en el suelo.

Encuesta padres de familia

Se aplico una encuesta a 65 padres de familia con las temáticas de movilidad, autonomía y percepción de seguridad. En el aspecto de la movilidad de sus hijos se puede señalar que más de la mitad (67%) señalan que su hijo/a se van caminando a la Escuela y analizando el tiempo que se demoran es de 10 minutos aproximadamente (63%). En relación a la autonomía de sus hijos el 90% va acompañados y un 10% se traslada en transporte público pero acompañado por algún familiar (señalar que el 90% se va acompañado de un familiar que la mayoría de los casos es a través del hermano mayor), El 100% de los encuestados están de acuerdo en que su hijo reconoce el trayecto a su casa.

El motivo del uso de coche privado para el traslado a la Escuela por las mañanas y tardes es por la lejanía (69%) y comodidad (31%). Estos porcentajes son coincidentes con la pregunta, ¿Qué opinas del recorrido a la Escuela qué sigue su hijo/a? El 11% opina que es agradable, el 29% es trayecto es solitario, siguiendo esta misma tendencia se les pregunto ¿Si creen que podría realizar ese trayecto su hijo/a sin compañía de una persona adulta? El 68% opina que sí, mientras que el 29% restante opina que no. En cuanto tema de la percepción de seguridad en el entorno, se les pregunto si consideran que su colonia es insegura, la mayoría respondió que si (72%) el 58% respondiendo que es debido a la delincuencia (vandalismo, asalto a casa habitación, robo de autopartes, asalto a mano armada, secuestro y muertes), el 24% reconocen la ausencia de la policía en calles y parques, y el 18% restante reconoce que los vehículos con alta velocidad al interior de la colonia les hace sentir inseguros.

Gráfico 2. Resultados de la encuesta a padres de familia en el tema de autonomía y movilidad.



Fuente: Elaboración propia.

En este aspecto existe una correlación con la Encuesta de Seguridad Pública Urbana publicada por INEGI en octubre de 2018 (último trimestre) enfocada para jóvenes de entre 12 a 18 años y población en general para la ciudad de Puebla, en la que expone que la sensación de inseguridad por temor al delito y las expectativas que tiene la población poblana en el tema de la seguridad pública, generado principalmente por la influencia de diversos factores, como ser testigos de conductas delictivas o antisociales que ocurren en el entorno donde se desenvuelve la población. Así mismo, el temor al delito puede hacer cambiar las rutinas o hábitos de la población, así como la percepción que se tiene sobre el desempeño de la policía.

De acuerdo con la Encuesta de Seguridad Pública Urbana (ENSU) en la ciudad de Puebla con relación a la inseguridad que observan en su entorno, 66.5% de la población encuestada cambió su hábito de portar objetos de valor, 58.9% evitó que menores de edad salgan de sus viviendas, el 56.1% evitó caminar por la noche en los alrededores de su casa, y 38.5% modificó su habitó de visitar amigos o parientes. Siguiendo la misma idea se les pregunta ¿Qué condiciones deberían existir para irte solo en las mañanas y devolverte a la casa en las tardes?, los padres manifiestan sus condiciones y las explicaciones del porque no, señalan; que son muy chicos, que es muy peligroso, cuando sean más maduros (psicológicamente y físicamente), que no haya drogadictos ni gente mala, que existan alguien que los cuide. Se puede desglosar que existen condiciones que son dos principalmente; la edad de los infantes, y el tema de seguridad en el entorno, importante recalcar que la madre o padre responde que sí, pero que alguien los cuide en su recorrido hacia la Escuela y de regreso a la casa.

Respectivamente al tema de seguridad en los espacios públicos, padres y abuelos coinciden en que no son seguros para los infantes. Opinan que las condiciones que deben prevalecer son: que los infantes no deben hablar con extraños e ir siempre acompañados por un adulto, debe de haber más espacios de convivencia para los ciudadanos, que existan más espacios verdes en la colonia, que haya más presencia de la policía en las calles, menos tránsito de vehículos en las calles, estas condiciones se traducen en ciertas garantías que ellos piden que se podrían enmarcan en; seguridad, creación de espacios de esparcimiento y más arborización. En relación a lo anterior, la Encuesta de Seguridad Pública Urbana (ENSU) con referencia a la percepción de los lugares más inseguros es coincidente, ya que el 58% se

siente inseguros en los parques o centros recreativos, el 22 % se siente temeroso en la calle que habitualmente usa, el 10% en los alrededores de la Escuela, el 10% dentro de su automóvil, y el 10% restante en el trabajo y en su casa.

Gráfico 3. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), 2018 en relación a que medios utilizan para enterarse de los temas de inseguridad en el país.

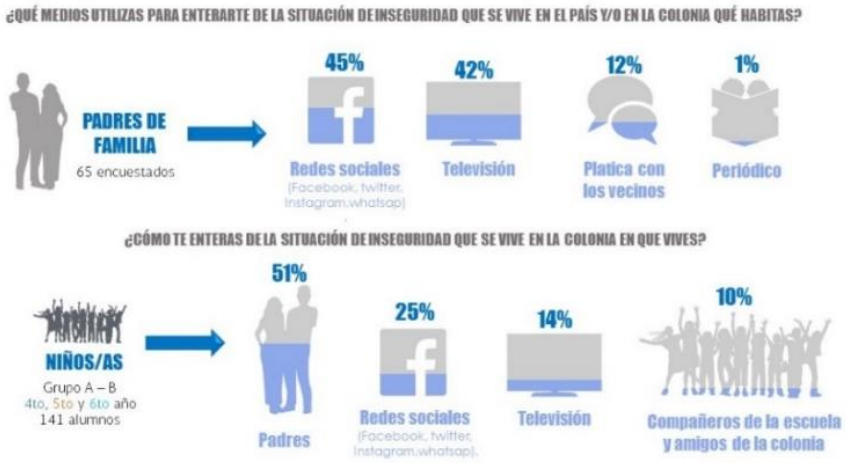




Fuente: Elaboración propia, con base en lo datos de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), 2018.

Por último, se les pregunto ¿Qué medios utilizas para enterarte de la situación de inseguridad que se vive en el país y/o en la colonia qué habitas? El 45% lo hace a través de las redes sociales (Facebook, twitter, Instagram, etc); el 42% por medio de la televisión, el 12% con los vecinos/as y el 1% restante por medios impresos. Para este caso, es semejante con la Encuesta de Seguridad Pública Urbana (ENSU) de que medios de comunicación utilizan los padres de familia; El 66.5% de la población consulta los noticieros en televisión para informarse sobre la seguridad pública, el narcotráfico y la violencia; 55.1% mantiene comunicación personal en el entorno de la vivienda para dicho propósito; mientras que el 43.9% se informa por medio de Facebook y redes sociales, y 28.2% a través de noticieros en radio. En este sentido, se observa una tendencia en cadena; en un primer momento los padres y madres se enteran a través las redes sociales, la televisión y con los vecinos y los infantes siguen esta cadena de comunicación en primer instancias a través de los padres/madres seguidamente por las redes sociales y la televisión.

Gráfico 4. Resultados de la encuesta aplicada a padres de familia en cuanto a que medios utilizan para enterarse de los temas de inseguridad.



Fuente: Elaboración propia.

Es por ello, que en la actualidad los infantes modifican sus actitudes debido a las tensiones generadas por el conocimiento de amenazas de secuestro de los padres, familiares, vecinos o compañeros; robos y atentados a menores o a cualquier otro hecho que genere inseguridad. Se ha observado una tendencia en los infantes en presentar cambios de comportamiento como temores, trastornos de ansiedad excesiva, depresiones, intranquilidad física y un estado de máxima alerta. Con respecto a las redes sociales, últimamente ha sido la de inventar noticias falsas de secuestros de infantes y hechos delictivos que circulan en redes sociales para generar un clima de inseguridad y alarmar a la población.

Contexto territorial colonia Francisco I. Madero

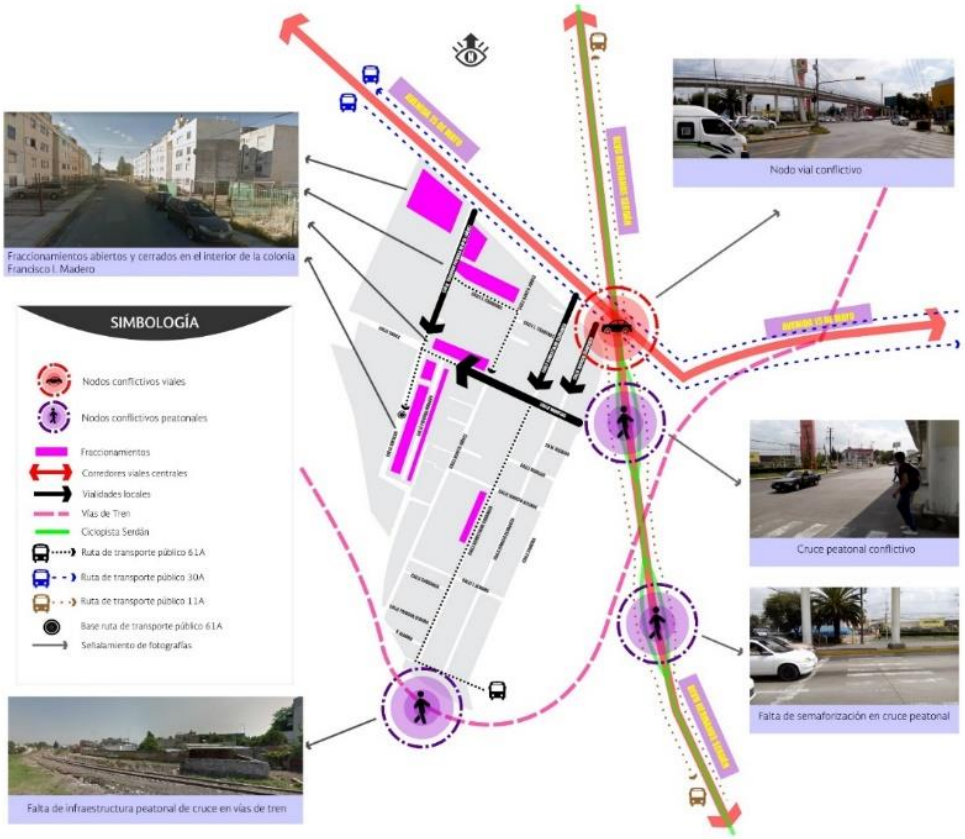
Contexto vial interno y externo

Como se observa en el mapa 5, las vialidades que rodean el área de estudio se engloban en el siguiente orden de jerarquía; 1. Blvd Hermanos Serdán; 2. Blvd Esteban de Antuñano y, 3. La avenida 15 de mayo, sobre el Blvd Hermanos Serdán se ubica la Ciclopista Serdán.

La estructura vial externa contiene corredores de distintas jerarquías viales, propiciando flujos vehiculares de diversos niveles; el Blvd Hermanos Serdán y la avenida 15 de mayo son las que actúan como arterias que conectan no sólo internamente sino también hacia otras áreas de la ciudad. El uso de suelo comercial en estos corredores, ha provocado una alta demanda de estacionamientos, ocasionando obstrucciones en banquetas por invasión de vehículos, incidiendo que los peatones se tengan que bajar al arroyo vehicular para continuar su camino. Con lo que respecta en este corredor es abastecida por la ruta de transporte público 30A, la cual, es recorrida en ambos sentidos (Este-Oeste). Para el Blvd Hermanos Serdán es transitada por dos rutas de transporte: la ruta 11A y la ruta 19A en ambos sentidos de Norte/Sur y viceversa.

En cuanto a movilidad interna, prevalecen vialidades de diversa jerarquía, dando así una oferta de redes hacia dentro y fuera de la colonia, generando diferentes niveles de conectividad. Las vialidades que predominan son las locales y privadas. Entre los ejes de significativa importancia en la comunicación de la colonia disponen de un solo sentido de circulación como son las calles: Morelos (en sentido Este-Oeste), Ignacio Zaragoza y Venustiano Carranza (ambas en sentido norte - sur), salvo en algunos casos y determinadas zonas de accesibilidad local como por ejemplo la segunda Privada Benito Juárez que tiene la función de abastecedor de servicios para el Mercado Madero. La colonia cuenta con una ruta de transporte (ruta 61A) que recorre las calles por llegada; 18 Poniente, Venustiano Carranza, Morelos y termina en su base en la calle Hidalgo.

Mapa 5. Contexto vial interno y externo del área de estudio.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos en campo, 2018.

Equipamientos internos y externos

La colonia esta abastecida por 3 grandes centros comerciales (Plaza Mega Comercial Mexicana, Walmart antigua cementera y Galerías Serdán), además cuenta con equipamiento educacional (Universidad Tecnológico Milenio), se caracterizan por estar ubicados en los límites cercanos de la colonia Francisco I. Madero.

Con relación a la superficie de suelo edificada en la colonia, se puede interpretar que los usos de suelo identificados son diversos, predominando la actividad residencial por sobre las demás, caracterizada mayormente por viviendas de varios niveles y, en menor porcentaje,

por viviendas de un solo nivel, la densidad de uso, es clara la baja explotación de las posibilidades constructivas propuesta por los indicadores de uso actualmente vigentes. En la zona predomina el uso habitacional, el cual está ubicado entre ejes viales externos que en sus frentes cuentan con uso de suelo mixto, sobresaliendo el giro comercial. La oferta de comercios es variada, resaltando los restaurantes y cafés (principalmente en la Avenida 15 de mayo y el Blvd. Hermanos Serdán).

Comercios

La Carta Urbana del 2017 del Instituto de Planeación del Municipio de Puebla (IMPLAN), indica que el sector que pertenece la colonia Francisco I. Madero está considerado como uso mixto densidad media (comercios y servicios). De acuerdo al Inventario Nacional de Viviendas 2016, los principales comercios que predominan al interior de la colonia son los siguientes; panaderías, tortillerías, tienda de abarrotes, minisúper, farmacias, papelerías, ferreterías y tlapalerías, lavanderías, tintorerías, consultorios dentales y gasolinera.

En la zona se identifican varias áreas destinadas para comercio que en el Plan Parcial del Municipio de Puebla aparecen como usos mixtos. La concentración de los comercios se ubica en todo el trayecto de la calle Morelos, teniendo una máxima concentración en la calle Ignacio Zaragoza.

Al interior de la colonia se ubican dos centros educativos, la Escuela Federal Pública Vicente Suárez y el jardín infantil Diana Laura Riojas. Con base al artículo 73 de la Ley de Vivienda, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en el documento "Lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura y vinculación con el entorno" en el cual indica que la distancia que deben estar los diferentes equipamientos escolares dentro de los diferentes niveles de áreas urbanas. Con base a lo anterior, se consideró para identificar si dentro del área de influencia se satisface las necesidades de los habitantes con el fin de corroborar si estos cumplen con las distancias idóneas para realizar estos trayectos de manera sencilla sin la necesidad de un automóvil, ni de cruzar avenidas principales.

Los elementos que se tomaron en cuenta fueron: ubicación de Escuelas dentro del área, nivel de escolaridad y determinación del radio de servicio de cada elemento. Los radios correspondientes que se determinaron para las escalas urbanas y niveles escolares son: vecinal (300 metros guarderías y jardín de niños) y barrial/colonial (1000 metros (1 km) Primarias y secundarias), de acuerdo con la célula primaria de la estructura urbana, con un rango de población aproximado entre 2,500 a 5,00 habitantes. Entre los hallazgos del ejercicio se destaca: a nivel vecinal, las instituciones educativas cubren el requerimiento necesario del servicio a toda el área, es suficiente para la población de la zona de los niveles educativos en el caso de la Escuela primaria.

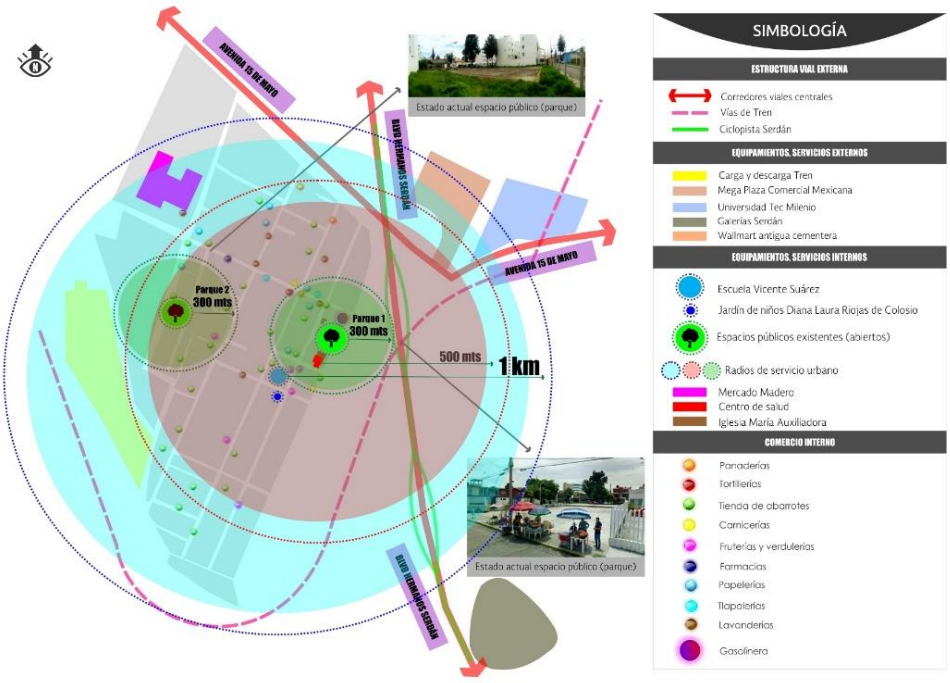
El área de intervención y su entorno directo, cuenta con dos parques abiertos, que representa solo el 0.67% total de espacios verdes públicos en la colonia. El déficit de este tipo de espacios reduce la posibilidad de obtener sus beneficios ecosistémicos, tales como su aporte a la calidad de vida urbana o su fuerte rol dentro de la captación hídrica pluvial.

Respecto al arbolado urbano, se detecta la presencia básica de vegetación en el entorno inmediato. Por su parte, la vegetación existente no responde a una estrategia general

de ecosistemas y tampoco hay consideración de los elementos del paisaje en el diseño urbano. Se observa que estos predios destinados inicialmente como parques se han convertido en zonas de estacionamiento y basureros.

La colonia preserva un pequeño porcentaje de espacios verdes permeables de dominio privado. Algunos se presentan como interiores de manzana, otros como patios, jardines, y terrenos vacantes sin uso efectivo, Se destaca el escaso aprovechamiento de estas áreas como espacios verdes públicos, excepto cuando se realizan eventos de mayor escala. En general, algunos se mantienen cercados y otros no son utilizados por la ausencia de dispositivos instalados para su disfrute, tales como bancos, árboles, juegos, caminos u otro tipo de mobiliario urbano. Dicha situación ocasiona muchos problemas sociales, pues no solo repercute en un ambiente poco salubre para la comunidad, sino que además genera un ambiente hostil que se refleja en índices de violencia y poca cohesión social.

Mapa 6. Equipamientos, servicios y espacio público internos/externos de la colonia Francisco I. Madero.



Fuente: Elaboración propia.

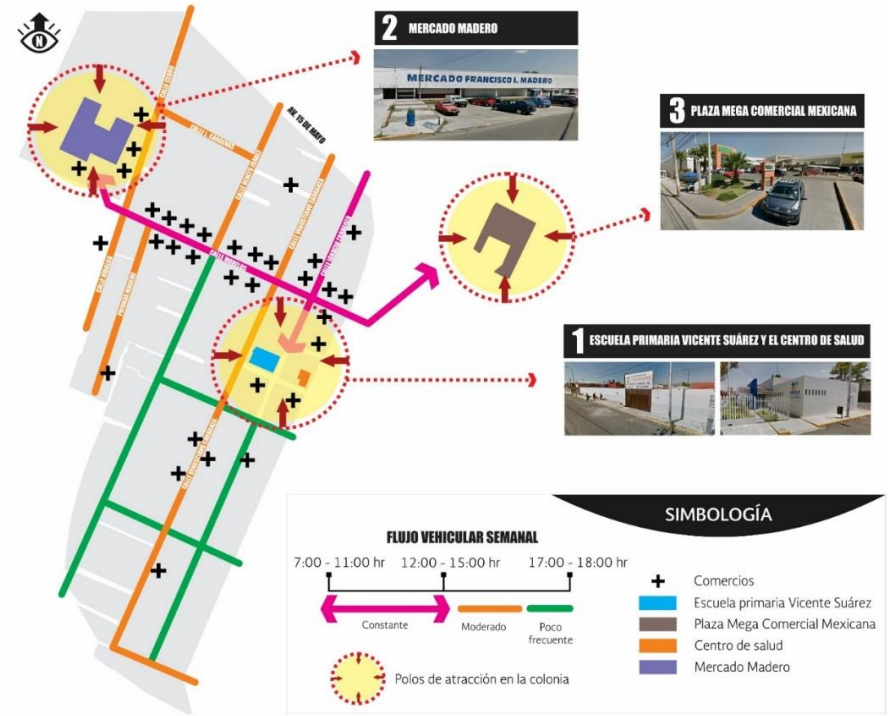
Dinámica de movilidad motorizada en la colonia

Se realizaron visitas de campo para identificar la problemática en la vía pública y las condiciones de las vialidades. Los recorridos en el área de influencia se realizaron durante diferentes días de la semana y a diferentes horarios para identificar también las dinámicas en el sitio de lunes a domingo, complementado con un levantamiento del AGEB vehicular y fotográfico. Identificar cuáles son las vialidades que más concentran tráfico vehicular durante los diferentes momentos del día en la colonia, así como los días y horarios en los que éstos ocurren. Los horarios de las observaciones fueron: Entre semana: desde lunes en la mañana hasta viernes a medio día (matutino: 7:00 am – 2:00 pm vespertino: 2:00 pm – 7:00

pm nocturno: 7:00 pm – 12:00 am) y fines de semana: desde viernes en la tarde hasta domingo en la noche (matutino: 7:00 am – 2:00 pm vespertino: 2:00 pm – 7:00 pm nocturno: 7:00 pm – 12:00 am).

La información que se obtuvo fue la siguiente: Durante la semana, de lunes a viernes, prevalecen actividades escolares. En la mañana destaca principalmente la entrada a la Escuela de la Primaria Federal Vicente Suárez, esto se observa en la calle Ignacio Zaragoza. También se observó actividad en las calles aledañas del Mercado Madero por los servicios de ofrecer desayunos, y de alimentos para las familias. En la tarde el horario de la salida de los estudiantes de la Escuela vuelve hacer puntos de actividad, sin embargo, se nota menos actividad que en el horario de entrada. Los comercios aledaños en la colonia ubicados en la Avenida 15 de mayo, a partir de las 5:30 pm se notó un aumento de actividad en los cafés y restaurantes al igual que en el Blvd Hermanos Serdán coincidiendo con horarios laborales. Por la noche, antes de las 7:00 pm se observó un incremento en el flujo vehicular, ocasionando congestión vehicular en los cruces de la avenida 15 de mayo y el Blvd Hermanos Serdán, debido a que varios restaurantes de la zona manejan un horario nocturno; se comienza a ver demanda de lugares de estacionamiento; el tráfico empieza a disminuir a partir de las 9:00 pm.

Mapa 7. Resultados del diagnóstico de usos y destinos en la colonia Francisco I. Madero.



Fuente: Elaboración propia con base en la información de campo, 2018.

En sábado y domingo por la mañana se observa familias paseando; algunos establecimientos aprovechan esta actividad para ofrecer desayunos, por lo que la actividad comercial comienza temprano. Por la tarde tiene mucha actividad alrededor de la hora de comida, se observó incremento de tráfico y dificultades de tránsito con elementos que obstruyen las banquetas. La actividad continúa en la noche en los establecimientos que ofrecen café y

restaurantes. Como se observa en el mapa 4 los principales polos de atracción que generan conflicto vehicular en las mañanas y tardes durante la semana es la Escuela Primaria Federal Vicente Suárez, el Centro de Salud y el Mercado Madero, consecutivamente siguen los establecimientos de comida y de abastecimiento como es por ejemplo la Plaza Mega Comercial Mexicana.

Conclusiones

Encontramos que en los grupos de edad analizados se observa que los padres y madres son los que acompañan a los infantes a la Escuela, en el grupo de edad de 10 a 12 años perdura el acompañamiento de padres, hermanos y abuelos que acceden a la Escuela, en el que comprobamos que el 100% de la totalidad analizada no existe una autonomía para hacer viajes solos a la Escuela, además de la preponderancia del uso del vehículo privado para traslados ya sea en las entrada a la Escuela por la mañana o en la tarde, con esto da cuenta de una realidad donde el uso del automóvil se ha incrementado enormemente con los años. En cuanto a las actividades en su tiempo libre de ocio se observa que las nuevas tecnologías también han contribuido al abandono de los juegos en la calle y el contacto con la naturaleza. Los infantes de hoy se encierran en sus casas a disfrutar del televisor, sus juegos de vídeo y del internet.

Si bien es cierto que la delincuencia ha incrementado sus cifras, y los espacios públicos parecieran cada vez menos seguros, también es responsabilidad de todos hacernos cargo de los espacios urbanos, en vez de dejarlos a la suerte de nadie incrementando aún más esta sensación de inseguridad. Se reconoce que la sociedad se encuentra en crisis y, en este sentido, existe una sensación de vulnerabilidad permanente. Esto se ve reflejado día a día, por ejemplo, en los noticieros, donde queda claro el aumento de los índices de delincuencia.

No podemos negar que el mundo ha cambiado y que la sociedad de hoy es cada vez más individualista, lo que crea personas centradas en sí mismas. Disminuye el interés de las interacciones con la comunidad y, aún más, de las relaciones cara a cara. Sin embargo, no hay que conformarse con esta premisa, los esfuerzos deben seguir apuntando a priorizar las interacciones personales y directas en los espacios comunitarios.

Por otro lado, los desplazamientos peatonales no están bien resueltos, porque el propio Blvd. Hermanos Serdán actúa como una barrera, haciendo el acceso complicado hacia el interior de la colonia. El incremento del tráfico rodado, es un círculo vicioso, termina por inducir nuevos viajes en coche ante el temor de los padres de familia de que sus hijos/as caminen solos en condiciones adversas. Así mismo, la congestión afecta y entorpece los servicios de transporte externos e internos, haciéndolas menos eficientes y competitivas.

Las calles donde transitan los infantes en su recorrido a la Escuela los ha arrinconado, esta deficiencia en la configuración urbana repercute enormemente en las pautas de movilidad y tiene especial incidencia en los desplazamientos de los menores, haciéndose estos más complicados y más dependientes. Derivado de lo anterior, se intuye que las autoridades enfocadas al tema de la movilidad urbana, se han preocupado por mejorar vialidades para la circulación de automóviles que en espacios para infantes. Las áreas verdes y las zonas de juego para los infantes no representan competencia ante las superficies pavimentadas que día a día manifiestan su hegemonía en la ciudad. Los infantes pertenecen

a un sector poblacional importante al que desafortunadamente no se le ha prestado la atención debida cuando se planean los espacios urbanos. Esto ha traído como consecuencia que crezcan en un sistema que induce a la reclusión entre los muros de sus casas, y que es representativo de un ambiente inseguro que les impide salir sin la supervisión de un adulto.

Los hallazgos muestran una tendencia en la planificación urbana en donde se proyectan espacios que apartan a los infantes en el contexto urbano. Se sugiere trabajar desde un modelo de planificación participativa que dé lugar a espacios urbanos que acojan la presencia de los infantes. Este enfoque no solo crearía una ciudad más acogedora para ellos y ellas, sino que también satisfaría las necesidades de los adultos y haría de la ciudad más sostenible. En este sentido, es necesario fortalecer las relaciones y convenios entre los entes públicos y privados, involucrando al Gobierno Local y a la ciudadanía en el desarrollo de soluciones integrales de movilidad.

Referencias

Alonso, Francisco; Esteban, Cristina; Calatayud, Constanza; Alamar, Beatriz (2009): Los niños, las ciudades y la seguridad vial: una visión a partir de la investigación.

Appleyard, Donald (1969). Livable Streets. Berkeley, CA: University of California Press.

Borja, Jordi (2003). La ciudad es el espacio público. In Patricia Ramírez Kuri (Ed.), Espacio público y reconstrucción de ciudadanía (pp. 59-88). México: FLACSO-Porrúa.

Garibay, V. (2009). Impactos de los automóviles al medio ambiente y la salud en las ciudades de México. Presentación en foro Humanos en el contexto urbano, menos autos más salud, Colectivo Ecologista Jalisco, A.C.

Gülgönen, Tuline (2016) Espacio urbano, ciudadanía e infancia: apuntes para pensar la integración de los niños en la ciudad pp. 409-432.

Marta Román, I. S. (2010). Camino Escolar, Pasos hacia la autonomía Infantil. Madrid, España: Gea 21.

Medina, Salvador (2012a). La importancia de la reducción del uso del automóvil en México. Tendencias de motorización, del uso del automóvil y de sus impactos. México: ITDP.

Román, Marta y Pernas, Begoña (2008): ¡Hagan sitio, por favor! La Reintroducción de la Infancia en la Ciudad. Serie Educación Ambiental. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

Sustrans (2016). Bike It Plus Report: Sustrans report for Transport for London.

Tonucci, F. (2006). La ciudad de los niños, un modo nuevo de pensar la ciudad. Buenos Aires: Losada S.A

Decisiones políticas y participación ciudadana

Karla Guadalupe Prieto Arzabala[1]

Mariana Loya Cardona[2]

Arwell Nathán Leyva Chávez[3]

Resumen

La participación ciudadana es un tema muy repetitivo tanto en el ámbito político como en el académico; hablan de su importancia y de su necesidad para la profundización de la democracia en nuestro país, sin embargo, este pensamiento no siempre ha sido importante; de hecho, es una palabra muy novedosa, pues si nos remontamos a unas décadas más atrás, se podrá observar que la participación ciudadana nunca fue tan importante.

Este proyecto tiene como objetivo analizar el sentido social y político de la participación ciudadana y las decisiones políticas tomadas en la Ciudad de Chihuahua y cómo influye en la calidad de vida de la población. Además, examinar si existe relación entre los problemas con los que cuentan las colonias y que tan a gusto se sienten las personas viviendo en ella, con base en eso, observar el nivel de involucración de la administración pública en la solución de problemas con los que cuentan las colonias y finalmente, analizar factores que disminuyen la seguridad.

En la presente investigación se revisaron diferentes aportes teóricos en torno a la participación ciudadana, su vinculación con las políticas públicas y con la gobernanza. La participación ciudadana voluntaria mejora la calidad de vida de las personas, por un lado, genera mayor validez democrática y más coordinación con las instituciones con relación a las decisiones tomadas, además de favorecer las relaciones colectivas de los ciudadanos. En términos generales, es el involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad política.

Al concluir una encuesta realizada a la población de la Ciudad de Chihuahua se obtuvo como resultado que, la administración pública se ha involucrado poco o nada en darle solución a los problemas que los ciudadanos mencionaron al momento de responder la encuesta, los principales problemas que los habitantes mencionaron fueron inseguridad, falta de alumbrado público, falta de infraestructura, falta de pavimento, problemas con el agua. La confianza que tiene población de la Ciudad de Chihuahua en el gobierno se determina principalmente por cómo se encuentre la calidad de pavimentos y banquetas de la ciudad, la calidad de fauna y flora, y la calidad de agua principalmente.

Conceptos clave: Participación ciudadana, gobierno, políticas públicas.

[1] Estudiante de Ingeniería en Desarrollo Territorial 4to. semestre FACIATEC-UACH, a338659@uach.mx
[2] Estudiante de Ingeniería en Desarrollo Territorial 4to. semestre FACIATEC-UACH, a329670@uach.mx
[3] Docente de Ingeniería en Desarrollo Territorial FACIATEC-UACH, nleyva@uach.mx

Introducción

La participación ciudadana es un tema muy repetitivo tanto en el ámbito político como en el académico; hablan de su importancia y de su necesidad para la profundización de la democracia en nuestro país, sin embargo, este pensamiento no siempre ha sido importante; de hecho, es una palabra muy novedosa, pues si nos remontamos a unas décadas más atrás, se podrá observar que la participación ciudadana nunca fue tan importante.

Este proyecto tiene como objetivo analizar el sentido social y político de la participación ciudadana y las decisiones políticas tomadas en la Ciudad de Chihuahua y cómo influye en la calidad de vida de la población. Además, examinar si existe relación entre los problemas con los que cuentan las colonias y qué tan a gusto se sienten las personas viviendo en ella, con base en eso, observar el nivel de involucración de la administración pública en la solución de problemas con los que cuentan las colonias y finalmente analizar factores que disminuyen la seguridad en la Ciudad de Chihuahua.

La participación ciudadana voluntaria mejora la calidad de vida de las personas, por un lado, genera mayor validez democrática y más coordinación con las instituciones con relación a las decisiones tomadas, además de favorecer las relaciones colectivas de los ciudadanos.

En términos generales, la participación ciudadana es el involucramiento de los individuos directa o indirectamente en el espacio público desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad política. Esta participación está vinculada a los modelos de democracia y al tipo de relación gobierno-sociedad que se quiere construir, definiendo metas colectivas.

Merino (1995) explica que la participación puede distinguirse desde diferentes puntos de vista. Para él "participar, en principio, significa "tomar parte": convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa "compartir" algo con alguien o por lo menos, hacer saber a otras algunas informaciones. De modo que participar es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo. La participación no existe entre lo anacoretas, pues sólo se puede participar con alguien más; sólo se puede ser parte donde hay una organización que abarca por lo menos a dos personas.

En el caso de las ciudades la historia es la de su espacio público, como es el caso de Chihuahua, la imagen urbana vincula el espacio físico–cultural para la recreación de los habitantes, proporcionando un área verde y limpia acorde a la historia e identidad de esta. Por necesidades de la población y el uso de suelo que se le da en cuestiones jurídicas a los espacios públicos, normalmente son utilizados como estacionamientos, inclusive los baldíos son convertidos en estacionamientos donde solo se va generando una plancha de concreto que no permite una oxigenación ni un entorno agradable a la población (Bustillos, *et. al*., 2019).

Hoy en día existen diversas formas de comprender la participación de la sociedad en las políticas públicas, ésta se da cuando por vía la emisión del sufragio, los representantes delegados, cuando la ciudadanía toman las decisiones en nombre de sus representados; la participación ciudadana en las políticas implica que los decisores tomen en cuenta las

preferencias y las opiniones de los ciudadanos y por este solo hecho el público se convierta en acreedor de los procesos de creación de políticas públicas en beneficio de la sociedad.

En algunos casos la participación ciudadana implica "los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas. Por lo tanto, el estudio de la participación social es el de las mediaciones entre Estado y sociedad". O bien: "el proceso a través del cual, distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político" (Canto, 2008).

Se hizo una revisión de diferentes aportes teóricos además de los principales problemas con los que cuenta la ciudadanía en torno a la participación ciudadana, su vinculación con las políticas públicas y con la gobernanza de la Ciudad de Chihuahua, además de cuánto se ha involucrado la administración pública en darle solución a dichos problemas y si éstas problemáticas afectan en qué tan a gusto se sienten viviendo en las colonias de la Ciudad de Chihuahua, además de cuáles son los principales factores que influyen en la confianza que se tiene hacia el gobierno.

Marco teórico

La democracia es una forma de planificación social que atribuye la propiedad del poder a la sociedad en conjunto. Sin embargo, para que la ciudadanía tome verdaderamente este poder que se le ha asignado, es debido a que los ciudadanos tomen parte en los asuntos públicos o que son del interés de la ciudadanía en general, ya que la participación permite que los puntos de vista de cada uno de los miembros de una nación como lo es México sean escuchadas, se debe destacar que la participación no solo se condiciona en el voto como muchas personas siempre lo han creído: existen múltiples formas de tomar parte en los temas públicos y el voto es sólo una de las formas de participación ciudadana. Villarreal (2010) distingue entre participación social, comunitaria, política y ciudadana, el voto se encontraría dentro de la participación política, pero existen más formas de participación ciudadana:

- La participación social es aquella en la cual los individuos pertenecen a organizaciones para defender los intereses de sus integrantes, pero el Estado no es el principal locutor, sino otras instituciones sociales (Villarreal, 2010).
- La participación comunitaria, los individuos se organizan para hacer frente a las adversidades con el objetivo de lograr un mayor bienestar procurando el desarrollo de la comunidad (Cunill, 1997).
- La participación política tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones de representación social y en las instituciones del sistema político, como son los partidos políticos, el parlamento, las elecciones, los ayuntamientos, etcétera (García, 2000).

Los procesos de democratización de los regímenes políticos en América Latina muestran un panorama malo desde el punto de vista de la consolidación de las democracias. Las interacciones del Estado con la Sociedad Civil, fuera de estar enfocadas en el desarrollo de la construcción de una democracia en el país, se enfocan más bien a la consecución de una

gobernabilidad que permita niveles de estabilidad consecuente suficientes para poder desarrollar estrategias de inserción global.

Participar no es solo colaborar, ni opinar sobre una determinada actuación. Participar supone una determinada actuación, supone un plus de voluntad de intervención, un sentimiento de pertenencia colectivo, a una ciudad en este caso. Es por ello que, pese al impacto de los canales diseñados por los poderes públicos, no puede olvidar la importancia de la vida asociativa en las ciudades y sus posibilidades, que pueden ir más allá de una participación limitada a la emisión de opiniones al respecto a las actuaciones administrativas. Percibimos que la participación ciudadana es un factor de cambio, es la actuación de ciudadanos descontentos en busca de ampliar su esfera democrática. En las sociedades complejas la participación persigue hacer que los habitantes de un lugar sean, cada vez más sujetos sociales con capacidad para transformar el medio en que viven y con capacidad de control sobre los órganos políticos y administrativos (Alberich, 2006).

Es importante la relación que tiene las decisiones tomadas y la participación ciudadana con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, al ser analizado con enfoque en la Ciudad de Chihuahua. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental, siendo los más relacionados con la presente investigación:

Objetivo 1: Fin de la pobreza.

Objetivo 3: Salud y bienestar.

Objetivo 6: Agua limpia y saneamiento.

Objetivo 7: Energía asequible y no contaminante.

Objetivo 8: Trabajo decente y crecimiento económico.

Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas.

Estos son los objetivos que se relacionan debido a que se enfocan principalmente en brindarle a la población una mejor calidad de vida, pero para lograr estos objetivos, no solo en México, sino en el mundo son necesarias comunidades pacíficas, justas e inclusivas. Las personas de todo el mundo no deben tener temor a ninguna forma de violencia y tienen que sentirse seguras a lo largo de su vida, independientemente de su origen étnico, religión u orientación sexual.

Los 2 principales objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano que se relaciona con el proyecto son:

Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente.

Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del

gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia.

Metodología

Para el presente trabajo de investigación se utilizó un muestreo aleatorio simple, que se tomó en cuenta con base a la fórmula para tamaño de muestra de poblaciones finitas para la cantidad de muestra requerida, con este procedimiento se aseguró que de una manera aleatoria se eligieran a los individuos del lugar en el cual, se empleó una encuesta digital realizada por medio de *Google Forms*.

Para el análisis de los diferentes entornos se realizó la descarga de información de la página del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la investigación se llevó a cabo en dos partes, una que contempla el análisis descriptivo y otra el inferencial; la población de estudio fue 878,062, se elaboró una encuesta con 15 variables cualitativas y 9 cuantitativas con diferentes escalas de medición; a través del programa Microsoft Office Excel 2019, se utilizaron las técnicas estadísticas de tablas de contingencia y regresión lineal múltiple para su análisis.

El cálculo del tamaño de muestra de la población que habita en la Ciudad de Chihuahua para identificar el número de respuestas necesarias, con una confianza del 95% y un margen de error del 5%, fue un tamaño de muestra de 385 encuestas, el cual se realizó mediante la siguiente ecuación:

$$\text{n}=\frac{z^2*p*q*N}{e^2\ (N-1)+z^2*p*q}=\frac{1.96^2*0.5*0.5*878{,}062}{0.05^2*(878{,}062-1)+1.96^2*0.5*0.5}=384.16\approx 385 \qquad (1)$$

n= Tamaño de la muestra.

Z= Es un valor constante que se toma en relación con el 95% de confianza.

N= Tamaño de la población.

p= Probabilidad de que ocurra el evento.

q= Probabilidad de que no ocurra el evento.

e= Error máximo aceptado, para el estudio se tomó el 5%.

Resultados y discusión

Modelo estadístico

Se utilizó un método de regresión lineal múltiple donde se compararon 8 preguntas del cuestionario, de las cuales una la tomamos como la variable dependiente (Y) y las otras 7 como las variables independientes (X), donde se eligen los resultados con los valores más significativos.

- Confianza en el gobierno del Estado (Y)
- Seguridad del municipio (X_1)
- Transporte público del municipio (X_2)

- Calidad de pavimentos y banquetas en el municipio (X_3)
- Fauna y flora en el municipio (X_4)
- Calidad de agua en el municipio (X_5)
- Calidad de plazas y parques del municipio (X_6)
- Calidad de aire del municipio (X_7)

El planteamiento de hipótesis fue:

H_0: La variable explicitaría X_k no contribuye a predecir a Y dadas las otras variables en el modelo.

H_1: La variable explicitaría X_k contribuye de manera significativa para explicar a Y en función de las otras X_k que están en el modelo.

En este modelo se probaron 8 variables explicativas (X), sin embargo, no todas fueron significativas a excepción de la calidad de pavimentos y banquetas en la ciudad, calidad de fauna y flora de la ciudad y calidad de agua en la ciudad.

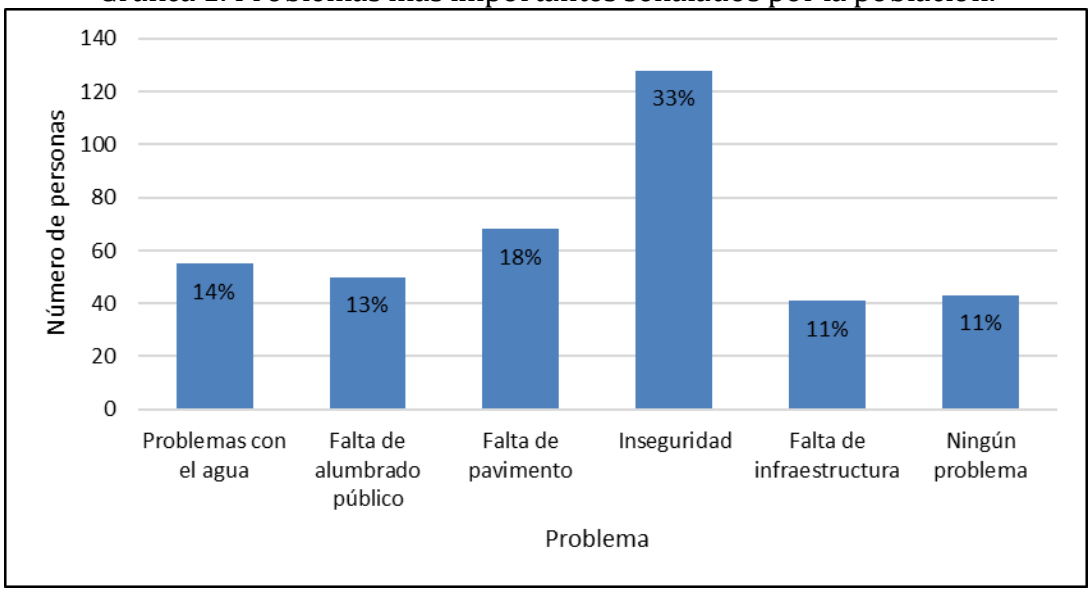
El modelo de regresión múltiple resultante fue

$$y = 0.4577 + 0.2698x_3 + 0.3205x_4 + 0.1301x_5 \quad (2)$$

Entre mejor sea la calidad de pavimento y banquetas de la Ciudad de Chihuahua más es la confianza que tiene la población hacia el gobierno (p<0.0001), también se puede decir que, entre mejor sea la calidad de fauna y flora de la ciudad, existe mayor confianza en el gobierno (p<0.0001), finalmente también se concluye que entre mejor sea la calidad de agua de la ciudad, existe mayor confianza en el gobierno (p=0.03521).

Pruebas de bondad de ajuste

Gráfica 1. Problemas más importantes señalados por la población.



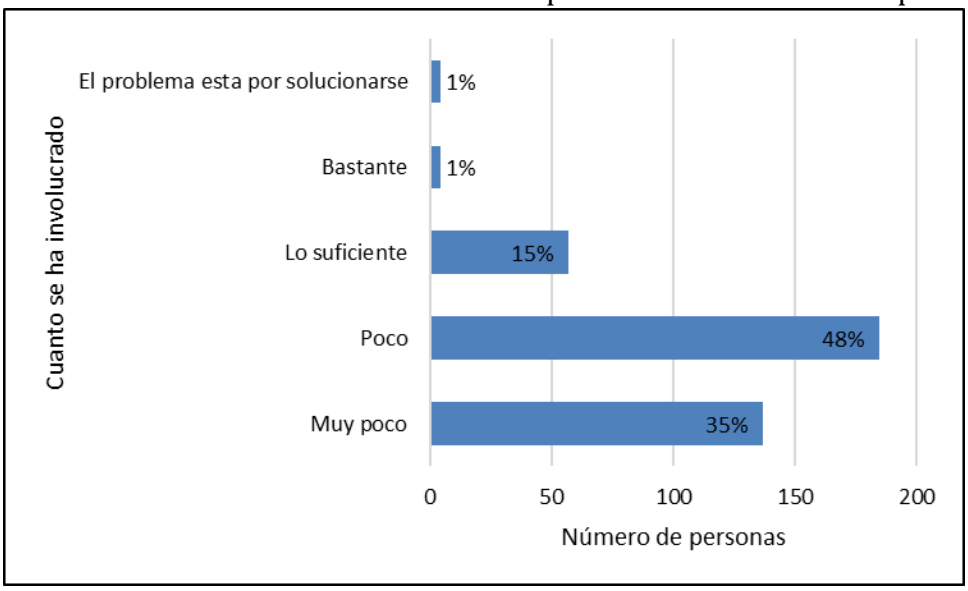
Fuente. Elaboración propia.

Se puede observar que el 33% personas de la Ciudad de Chihuahua indica que en su colonia el mayor problema con el que se enfrentan es la inseguridad (robos, pandillas cerca de su casa, violencia), un 18% de personas señalan que existen problemas con el pavimento (baches, mal estado de la calle, falta de bordos) en menor cantidad se señalaron la falta de alumbrado público, problemas con el agua y falta de infraestructura (parques, más árboles, drenaje en mal estado, falta de botes de basura, etc.). La prueba de hipótesis que se formuló para este análisis fue H_0: Se cree que el problema de la inseguridad es hasta 2 veces mayor que los otros problemas señalados, contra una hipótesis H_1: Al menos una p_i es diferente a las especificadas. Donde se destaca la inseguridad, pero que no es hasta 2 veces mayor que los problemas relacionados con el agua, la falta de pavimentación, falta de alumbrado público y falta de infraestructura (p= 0.0310).

La inseguridad constituye uno de los grandes problemas de México. Se manifiesta en dos formas: la inseguridad que vive la población, afectada por el aumento de los delitos, y el auge del narcotráfico, esto se manifiesta diariamente en una creciente violencia, concentrada en los enfrentamientos entre organizaciones criminales y entre las fuerzas de seguridad. Aunque no puede hablarse de México como un Estado fallido, las estructuras de seguridad, inteligencia y justicia se encuentran sobrepasadas y corrompidas, y es necesario encarar prontamente su reforma si se quiere enfrentar el problema (Benítez, 2009).

Ante la situación actual, se hace una vez más vivible que los recursos y las estrategias aplicados hasta ahora no son suficientes. Por ello la importancia de generar un cambio de gestión en materia de seguridad pública que englobe todas las propuestas que se generan actualmente para la mejora del país.

Gráfica 2. Involucración de la administración pública en la solución del problema.

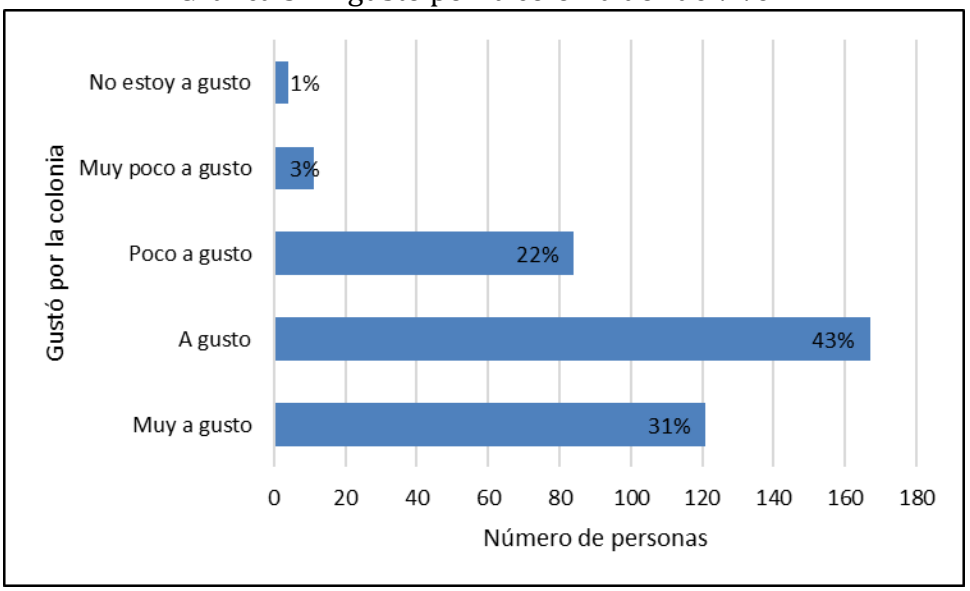


Fuente. Elaboración Propia.

Un 83% de la población concuerda que la administración pública se ha involucrado muy poco o poco en darle solución a los problemas que se señalaron anteriormente y solo el 2% de la población de la Ciudad de Chihuahua concuerda que el problema está por solucionar. Se planteó una hipótesis H_0 donde se cree que en la mayoría de los casos la administración pública se ha involucrado poco en darle solución a los problemas antes mencionados, siendo esta hasta 24 veces mayor que las otras respuestas, contra una H_1 donde al menos una p_i es diferente a las especificadas. Se concluyó que la administración pública se ha involucrado poco en darle solución a los problemas con los que cuentan las colonias de la Ciudad de Chihuahua, según resultados de la encuesta y del estudio de hipótesis, es hasta 5 veces mayor que las otras respuestas dadas, donde incluían que la administración pública se ha involucrado lo suficiente, bastante y que el problema estaba por solucionarse (p= 0.0928).

Los escasos mecanismos de participación social son un problema de la planeación pública en México, debido a que no garantizan que la voz del ciudadano se incorpore al diseño efectivo de las políticas públicas que el régimen establece para lograr ciertos objetivos nacionales. Es una realidad que el ciudadano no se vea reflejado en los planes del gobierno donde se presenta el "país que todos queremos", por lo que, en términos de planeación, la población no participa y tampoco respalda la ruta (Méndez, 2010).

Gráfica 3. El gusto por la colonia donde viven.



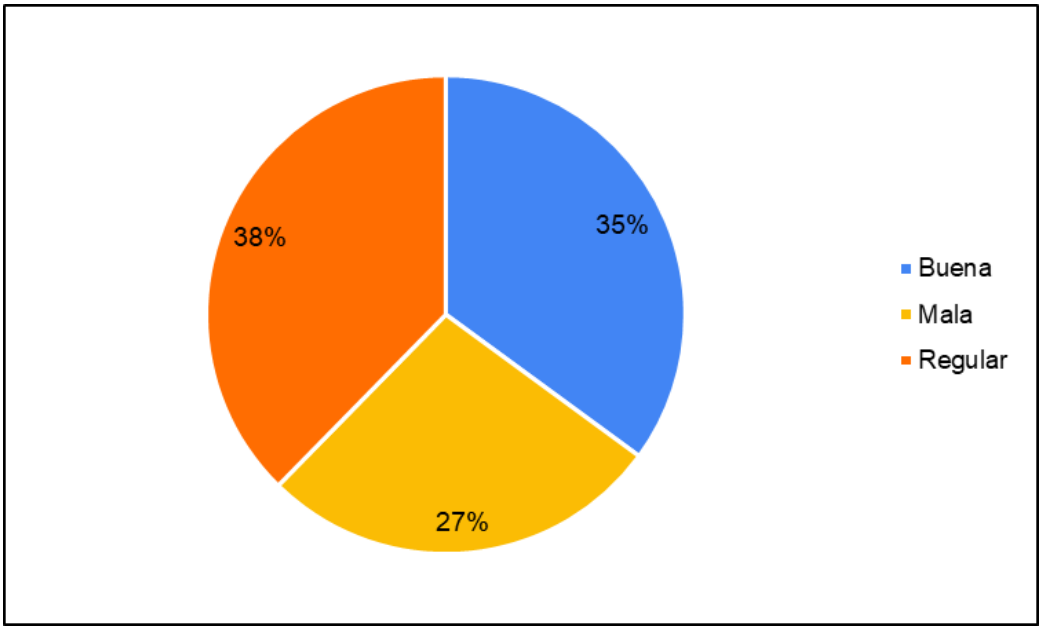
Fuente. Elaboración propia

El 74% de la población de la Ciudad de Chihuahua se siente muy a gusto o a gusto viviendo en su colonia lo que quiere decir que no afecta tanto la decisión del gusto por la colonia en relación con los problemas que la colonia presente, con respecto a un 26% de la población que dice que se siente poco a gusto, muy poco a gusto y no está a gusto viviendo en su colonia, es probable que los problemas con los que cuenta su colonia estén afectando su gusto por vivir en la colonia, por lo que se planteó una hipótesis H_0 donde se cree que la mayoría de las personas de la Ciudad de Chihuahua se sienten a gusto viviendo en su colonia siendo este 2 veces mayor a que se sienten poco a gusto, contra una hipótesis H_1 donde al

menos una p_i es diferente a las especificadas, y se concluyó que las personas de la Ciudad de Chihuahua se sienten a gusto viviendo en su colonia según los resultados de las encuestas y del estudio de la hipótesis esta es casi dos veces mayor que las personas que se sienten poco a gusto, diez veces mayor que las personas que se sienten muy poco a gusto y cuarenta veces mayor que las personas que no se sienten a gusto viendo en su colonia (p=0.0828).

Duhau (2008) señala que la evolución reciente de la división del espacio a gran escala en la Ciudad de México evidencia un marcado crecimiento de la población residente en áreas con grandes carencias, lo que implica que la forma dominante de integración a la ciudad de las clases populares, las colonias de autoconstrucción, podría estar perdiendo, o al menos reduciendo, su capacidad integradora. Por otro lado, esta evolución muestra una tendencia a la concentración de los hogares más pobres en grandes aglomeraciones de pobreza, particularmente al oriente de la ciudad, donde reside alrededor de 40% de la población metropolitana.

Gráfica 4. Situación económica actual.



Fuente. Elaboración Propia.

El 38% de la población de la Ciudad de Chihuahua considera que su situación económica es Regular, el 27% de la población considera que su situación económica es mala y el 35% de la población considera que es buena, se formuló una hipótesis H_0, se cree que las personas que consideran su situación buena, regular o mala en la Ciudad de Chihuahua ninguna de estas es mayor que la otra, contra una hipótesis H_1, al menos una pi es diferente a las especificadas, y se concluye que no existe variación entre las personas que tienen una situación económica buena, con los que consideran que tienen una situación mala o regular (p=0.0345).

México es un país caracterizado por una gran población en situación de pobreza. Hoy en día, aproximadamente 1 de cada 2 mexicanos viven en esta condición y uno de cada diez vive en pobreza extrema. Desafortunadamente esta situación parece ser una condición

estructural que se ha venido acumulando y anquilosando en nuestra sociedad y de la cual, parece difícil escapar. Adicionalmente, los resultados de un estudio reciente muestran que 75% de la población mexicana ha estado en condición de pobreza al menos una vez en los últimos doce años. Esto es indicativo de la enorme persistencia de la pobreza y de la vulnerabilidad que enfrenta una gran mayoría de la población (Coneval, 2014),

Tablas de contingencia

Cuadro 1. Relación entre los principales problemas con los que cuenta la colonia y qué tan a gusto se sienten las personas viviendo en su colonia.

¿Cuál es el principal problema con el que cuenta su colonia?	¿Qué tan a gusto se siente viviendo en su colonia?					
	A gusto	Muy a gusto	Muy poco a gusto	No estoy a gusto	Poco a gusto	Total general
Falta de alumbrado público	11%	17%	9%	25%	8%	13%
Falta de infraestructura	8%	15%	18%	25%	12%	11%
Falta de pavimento	20%	18%	0%	25%	18%	18%
Inseguridad	42%	17%	64%	25%	37%	33%
Ningún problema	5%	21%	0%	0%	4%	10%
Problemas con el agua	14%	21%	9%	0%	21%	15%
Total general	167	121	11	4	84	387

Fuente. Elaboración propia.

Se puede observar en el cuadro que, el 11% de la población concuerda que se siente a gusto pero cuenta con algún problema de alumbrado público, el 8% de igual manera se siente a gusto viviendo en su colonia pero cuenta con problemas de infraestructura en su colonia, el 20% se siente de igual manera a gusto pero tiene algún problema con la pavimentación de su colonia, el 42% de la población se siente a gusto viviendo en su colonia pero cuenta con problemas de inseguridad, tan solo el 5% se siente a gusto viviendo en su colonia y no cuenta con ningún problema y finalmente el 14% de igual manera se sienten a gusto viviendo en su colonia y cuentan con problemas relacionados con el agua, se hace hincapié en la respuesta de a gusto porque es la respuesta que más personas concordaron que así se sentían viviendo en su colonia, finalmente podemos concluir que, los principales problemas que presenta la población en sus colonias influyen en el gusto por vivir en las diferentes colonias de la Ciudad de Chihuahua ($p< 0.0001$).

Los problemas que aquejan a las grandes urbes que tienen su origen en 5 factores, coinciden expertas en ciudades del Tec de Monterrey. Su solución será mediante la planeación, concientización y trabajo en equipo del gobierno, la iniciativa privada y la sociedad.

La raíz de los principales factores que originan los problemas de las ciudades se concentra en 5 conceptos, La deshumanización del proceso, una visión simplista de resolver problemas, planear o hacer ciudad, ¿a quién le toca? fragmentación de esfuerzos El mayor reto es el concientizar nuestra responsabilidad, gobierno, urbanistas y ciudadanos (Treviño, 2019).

Cuadro 2. Relación entre el principal problema de la colonia y cuánto se ha involucrado la administración pública en resolver dicho problema.

Involucración administración pública para darle solución al problema?	¿Cuál es el principal problema con el que cuenta su colonia?						
	Falta de alumbrado público	Falta de infra-estructura	Falta de pavi-mento	Inse-guridad	Ningún problema	Proble-mas con el agua	Total general
Bastante	4%	2%	0%	0%	3%	0%	1%
El problema está por solucionarse	0%	0%	0%	0%	8%	2%	1%
Lo suficiente	24%	16%	14%	6%	27%	18%	15%
Muy poco	39%	48%	34%	34%	27%	33%	35%
Poco	33%	34%	52%	60%	35%	47%	48%
Total general	49	44	71	129	37	57	387

Fuente. Elaboración propia.

En este cuadro se puede observar que en caso del principal problema señalado por la población el cual es la inseguridad, la administración pública se ha involucrado poco en darle solución al problema con un 60% de validez, en el caso de muy poco con un 34% y lo suficiente con un 14% según las respuestas obtenidas en la encuesta aplicada. Podemos concluir que se encontró que entre los principales problemas de las colonias de la Ciudad de Chihuahua influyen en cuanto se ha involucrado la administración pública en resolver dicho problema ($p< 0.0001$).

La administración pública en diversas partes del mundo enfrenta importantes retos que tienen su origen en dos aspectos interrelacionados. Primero, la fragmentación y la falta de coordinación entre las organizaciones encargadas de proveer los servicios públicos. Segundo, la complejidad de los grandes problemas que afectan el bienestar y amenazan el porvenir de la sociedad, La combinación de ambos fenómenos representa serios retos para la administración pública debido a que su eficacia y eficiencia dependerán, en el futuro, no sólo de una mayor coordinación, sino de un tipo de coordinación que sólo puede proceder de una visión comprehensiva de largo alcance (Covarrubias, 2012).

Cuadro 3. Relación entre las variables qué tan a gusto se sienten viviendo en su colonia y cómo definen su situación económica.

Situación económica personal	¿Qué tan a gusto se siente viviendo en su colonia?					
	A gusto	Muy a gusto	Muy poco a gusto	No estoy a gusto	Poco a gusto	Total general
Buena	35%	48%	55%	75%	36%	40%
Mala	22%	29%	27%	25%	31%	26%
Regular	44%	23%	18%	0%	33%	34%
Total general	167	121	11	4	84	387

Fuente. Elaboración propia.

En el cuadro anterior se puede observar tomando en cuenta la respuesta de la población sobre qué tan a gusto se sienten viviendo en su colonia la cual fue que se sentían a gusto, la situación económica actual que las personas mencionaron es buena con un 35%, regular con un 44% y mala con un 22%, como conclusión se puede notar que, entre cómo define la población su situación económica influye en qué tan a gusto se sienten viviendo en su colonia ($p< 0.0001$).

En la actual era de los extremos, el patrón emergente para la organización de las diferencias sociales en el espacio urbano se caracteriza por una intensificación espacial tanto del privilegio como de la pobreza. Las divisiones de clase no sólo crecen, sino que se hacen más rígidas y las distancias sociales se ven ampliadas y reforzadas por marcados procesos de concentración geográfica. Si bien, en una sociedad jerárquica no hay espacio que no esté jerarquizado y no exprese las jerarquías y las distancias sociales, el espacio social se retraduce en el espacio físico de manera turbia, por lo que su comprensión requiere de esfuerzos analíticos complejos. Las representaciones de los sectores más desfavorecidos son casi siempre especializadas y su valoración negativa suele traducirse en una patologización de sus espacios (barrios, escuelas, calles, etc.). A través de imágenes de lugar, resultantes de la sobre simplificación, los estereotipos y el etiquetamiento, emergen estigmas asociados a tipos de lugares habitados por tipos de gente (DS, 1996).

Conclusión

Finalmente podemos concluir que un 83% de la población concordó que la administración pública de la Ciudad de Chihuahua se ha involucrado poco o nada en darle solución a los principales problemas que los habitantes consideran importantes para tener una buena calidad de vida, es hasta cinco veces mayor que las otras respuestas dadas donde incluían que la administración pública se ha involucrado lo suficiente, bastante y que el problema estaba por solucionase.

Entre los principales problemas con los que cuenta la población que se encuentran como principal problema, es la inseguridad con un 33%, falta de alumbrado público con un 13%, falta de infraestructura con un 11%, falta de pavimento 18%, problemas con el agua con un 14% y las personas que mencionaron que no cuentan con ningún problema en su colonia son un 11%, se destaca que el problema de la inseguridad es hasta 2 veces mayor que los problemas relacionados con el agua, la falta de pavimentación, falta de alumbrado público y falta de infraestructura.

Al día de hoy la población considera que su situación económica es buena con un 35%, regular con un 38% y mala con un 27%, por lo que no existe una variación muy marcada en cuanto a cómo definen su situación económica actual las personas de la Ciudad de Chihuahua y esto a su vez influye en qué tan a gusto se sienten las personas viviendo en su colonia actualmente, mencionando que se sienten a gusto viviendo en su colonia.

Actualmente los habitantes de la Ciudad de Chihuahua consideran que los problemas con los que cuentan influyen en qué tan a gusto se sienten viviendo en la colonia donde viven al día de hoy, debido a como se mencionó un 33% de la población se siente inseguro viviendo en su colonia. La confianza que le tiene la población al gobierno actual influye principalmente

en cómo se encuentre la calidad de pavimentos y banquetas de la ciudad, la calidad de fauna y flora y la calidad de agua de la Ciudad de Chihuahua principalmente.

Se concluye que, de acuerdo con la percepción de los habitantes de la ciudad, la administración pública no sabe qué es lo que los habitantes de la Ciudad de Chihuahua necesitan realmente y cómo son las condiciones de vida de los habitantes actualmente, pudiendo causar un rezago entre los sectores de la Ciudad de Chihuahua.

Referencias

Alberich, T. (1999) "Gestión pública, participación ciudadana y desarrollo local", en *Revista Política y Sociedad,* núm. 31.

Benítez, M. R. (2009) La crisis de seguridad en México | *Nueva Sociedad* | Democracia y política en América Latina https://nuso.org/articulo/la-crisis-de-seguridad-en-mexico/

Canto Chac, Manuel (2008) Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y cultura*, (30), 9-37.

CONAFOR (2011) Propuesta de actualización programa estratégico forestal para México 2025 [en línea]. Disponible en: http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/4/4024PROPUESTA%DE%20ACTUALIZACI%c3%93N%20PROGRAMA%20ESTRAT%c3%89GIO%20FORESTAL%20PARA%20M%c3%89XICO%202025.pdf

Coneval (2014), "Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014" en http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS_2014.aspx

Córdova Bojórquez, G., Romo Aguilar, M. D. L., & Romero Navarrete, L. (2014). Acción pública local y prácticas autogestivas en colonias sin agua entubada ni saneamiento, en el estado de Chihuahua. *Gestión y política pública*, 23(2), 385-420.

Covarrubias Moreno, O., (20129 Diez retos de la administración pública en clave de coordinación. [online] Biblat.unam.mx. Available at: <https://biblat.unam.mx/es/revista/espacios-publicos/articulo/diez-retos-de-la-administracion-publica-en-clave-de-coordinacion>

DS, M., (1996) The age of extremes: concentrated affluence and poverty in the twenty-first century. [online] PubMed. Available at: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/8939412/>

Duhau, E., (2008) Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI, in SearchWorks catalog. [online] Searchworks.stanford.edu. Available at: <https://searchworks.stanford.edu/view/7934680>

Gobierno del Estado (2017, 3 octubre). Ahora sí tendrá Chihuahua transporte de calidad. Chihuahua.gob.mx. http://www.chihuahua.gob.mx/ahora-si-tendra-chihuahua-transporte-de-calidad

González, L. D. C., & Mballa, L. V. (2017). Mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas en América Latina. *Políticas Públicas*, 10(1).

Kondinero, R. (2020, 4 agosto). ¿En qué gastan los mexicanos para divertirse? kondinero. https://www.kondinero.com/blog/en-qu%C3%A9-gastan-los-mexicanos-para-divertirse

Méndez, J., (2010) Políticas públicas. México, D.F.: El Colegio de México, p.107.

Merino, M. (1996) La participación Ciudadana en la Democracia, Ilpes, CEPAL, Quito.

Oszlak, O. (2007). Políticas públicas, democracia y participación ciudadana. *Voces del Sur*, 4, 8-13.

Romero, L. C. R., & Rodríguez, L. M. L. (2016). Discurso oficial y derechos humanos en el Operativo Conjunto Chihuahua. Chihuahua.

Salazar, I. I. H. (2021, 15 enero). Continúa disponible programa de Acompañamiento Bancario del Gobierno Municipal | Municipio Chihuahua. Chihuahua.gob.mx. http://www.municipiochihuahua.gob.mx/Prensa/Noticia/Contin%C3%BAa_disponible_programa_de_Acompa%C3%B1amiento_Bancario_del_Gobierno_Municipal

Serrano Rodríguez, A. (2015). La participación ciudadana en México. *Estudios políticos* (México), (34), 93-116.

Social, C. D. C. (2017, 12 septiembre). Calidad del agua. . .un desafío para todos. Cambio 16 de Chihuahua. http://www.cambio.gob.mx/cambio16/spip.php?article1297

Treviño, R., (2019) 5 problemas de las ciudades y cómo se pueden resolver en el futuro. [online] Tec.mx. Available at: <https://tec.mx/es/noticias/nacional/institucion/5-problemas-de-las-ciudades-y-como-se-pueden-resolver-en-el-futuro> [Consultado el 28 Junio 2021].

Verea, J. P. (2019, 29 abril). Buenas banquetas, mejor seguridad | Arquine. Arquine | arquitectura, diseño y ciudad desde México. https://www.arquine.com/buenas-banquetas-mejor-seguridad/

La complejidad regional de la participación política

Francisco Rubén Sandoval Vázquez[1]

Ladislao Adrián Reyes Barragán[2]

Donají De la Rosa Sánchez [3]

Resumen

Las elecciones mexicanas del pasado 6 de junio de 2021 son una ventana a través de la cual se puede observar la complejidad de las relaciones entre los agentes sociales que luchan por el poder, las tensiones entre el Estado y la sociedad, así como las formas de participación ciudadana en una democracia incipiente. Organizar la percepción de la realidad de la sociedad mexicana a través de un discurso que permite no sólo reconocerla sino intervenir en ella parece ser el espacio propicio para el surgimiento de nuevos proyectos político-sociales mediante la creación de nuevos partidos políticos, que den cauce a las diversas percepciones de la realidad social. La formación y participación de nuevos partidos políticos en la elección del 6 de junio en México permitió la expresión de otros actores sociales no representados en los otrora partidos hegemónicos (PAN-PRI-PRD), ni del nuevo partido hegemónico con sus partidos satélite (MORENA más PT, PVEM, PES, PNAL). El mayor número de propuestas políticas debió impulsar más la democracia deliberativa; pero el resultado contrajo la pluralidad de los partidos políticos a dos grandes alianzas PAN-PRI y MORENA más sus partidos coaligados, no sólo a nivel nacional sino en las diversas regiones, así como en lo local de manera diferenciada, pero bajo la misma tendencia de formación de dos bloques opuestos.

En este contexto de reducción de posibilidades, concentración del poder, concurrencia de electores aglutinados por la perspectiva de la narración de la realidad social ya consolidadas, surge la pregunta ¿Cómo contribuyen los partidos políticos, así como el majeño mediático de la información a través de la opinión pública a la democracia deliberativa y a la formación de consensos? A manera de conjetura, se postula que las formas de orientar la opinión pública inciden en la polarización social que induce la formación de consensos reducidos, lo que genera mayor tensión entre el Estado y la sociedad además de polarizar a los agentes sociales en dos propuestas antagónicas. Así, la reducción de partidos políticos está relacionada con la polarización social más que con la formación de consensos.

A fin de corroborar el supuesto de investigación, se aplicó en el estado de Morelos una encuesta de percepción política a 2400 personas mayores de edad con credencial para votar de las diferentes microrregiones de la entidad, siendo una muestra representativa para poblaciones infinitas. Los resultados de la encuesta se yuxtapusieron a los resultados del PREP a nivel estatal y nacional, encontrando que las personas que deciden ejercer su voto lo hacen de manera deliberativa, tratan de construir consenso en torno a las principales

[1] Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, fsandoval@uaem.mx

[2] Doctor en Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

[3] Maestra en Derecho, Universidad Autónoma del Estado de Morelos

demandas sociales y las políticas estatales de intervención social, por lo que el discurso gubernamental es una pieza de comunicación política que orienta las acciones sociales.

Conceptos clave: Democracia participativa, Formación de consensos, Demandas Sociales

Introducción

La dinámica de las sociedades se revela de múltiples formas, una de ellas es a través del voto, concentrando o dividiendo el poder en las sociedades con instituciones de democracia formal. El pasado 6 de junio de 2021 la sociedad mexicana continúo experimentando la oportunidad de comunicar su sentir a los grupos de poder a través del voto, los electores mexicanos mantienen la certidumbre que su voto es capaz de realizar cambios sociales profundos a partir de dividir o concentrar el poder en los actores políticos preponderantes. Fenómenos como el "voto útil" (Torres, 2017), el "voto dividido" (Rodríguez, 2012) y el "voto cruzado" (Rodríguez, 2012); reflejan que los electores ya no "votan en cascada" aunque la consigna del partido gobernante sea "vota todo MORENA".

Sintetizar la complejidad de la participación política de la sociedad mexicana sentenciando que es el estrato social lo que define la intención del voto, es negarse a reconocer la complejidad de los sistemas políticos contemporáneos, en los cuales aspectos como la ideología, la clase social, la adscripción sindical o laboral se ven trastocadas por factores metaestructurales e identitarios. Al analizar los resultados arrojados por el PREP la elección de este 6 de junio de 2021 se puede advertir que la participación política de los electores es variada además de irregular, no parece haber un factor determinante que se erija como la única causa del sentido del voto de los ciudadanos mexicanos. Desde luego la abstención cercana al 48% (INE, 2021a) podría hacer parecer que los ciudadanos aún no han racionalizado la importancia de su participación política, pero, por otra parte, la deliberación pública de información sensible aumenta la participación ciudadana lo que se reflejó en un "voto cruzado" más frecuente.

Sería aventurado sintetizar la complejidad de la sociedad mexicana reduciendo su pluralidad y dinamismo a un sólo factor que determine las acciones de los sujetos sociales que la componen, así como sus aportes colectivos. Vincular el ingreso de las personas, o el poder adquisitivo de las mismas, o la alcaldía donde viven; con sus acciones políticas mediante una relación causa-efecto, es no reconocer la pluralidad social, ni las contradicciones propias de una sociedad altamente estratificada expuestas a una diversidad discursiva que pretenden imponer las formas de pensar la realidad social. La complejidad de la sociedad mexicana propicia múltiples acciones en diversos contextos, muchos factores relacionados con muchos procesos que complejizan las acciones colectivas en el ámbito de lo público, en particular la lucha por el poder político en el espacio público.

Muchas veces se ha insistido en la preponderancia de la esfera económica sobre la política o viceversa (Acemoglu y Robinson, 2012), dejando de lado la trascendencia de la esfera social y su capacidad de transformar redes sociales en redes políticas, así incidir sobre las instituciones políticas, particularmente del Estado a través del voto en las sociedades democráticas (Bobbio, 1990). En este sentido, continuando con la propuesta de la "Teoría de

los tres poderes" (Toledo, 2013), también llamada el "modelo de las tres partes", que reconoce la tensión entre Estado y sociedad, así como entre los diversos actores sociales aporta mucho a la reflexión y el entendimiento de las transformaciones sociales a partir de los movimientos sociales; es posible pensar la complejidad de los sistemas político-social-económico y cómo estos interactúan entre sí ejerciendo influencia sobre los diversos procesos al interior de cada sistema.

En este sentido se parte del reconocimiento de las esferas económicas, políticas y sociales; cómo están relacionadas desde una perspectiva de la complejidad, como la realidad de la sociedad contemporánea puede visualizarse como el resultado del encuentro entre "tres poderes", cada uno de los cuales interactúa con los otros dos de manera simultánea, pero que dentro de cada una de estas esferas existen otra subesferas en tensión. Es por ello que en este reporte de investigación se parte de los supuestos teóricos de la propuesta habermasiana de "Sistema y mundo de vida" (Habermas, 1999), a fin de reconocer las relaciones además de las influencias que las diversas esferas ejercen entre sí, sin llegar a considerar a las personas como individuos pasivos, sino que la percepción de la realidad de las personas influye en coordinación de actores, la formación de actores sociales capaces de generar cambios sociales a través de la comunicación y la racionalización de las acciones.

Los determinismos contrastan con los procesos multicausales, la complejidad de la sociedad mexicana no puede reducirse a "chairos"y "fifis"; la diversidad y la pluralidad de la sociedad mexicana conlleva múltiples formas identitarias de las personas distinguibles regionalmente, así como de los actores sociales que tratan de organizar los movimientos sociales. La aparición de diversos agentes sociales emergentes, en un contexto nacional e internacional cambiante, aumenta la indeterminación de los procesos sociales en México, incluidos los sociales, políticos y económicos. La percepción de la realidad social mexicana por parte de las personas determina en muchos sentidos su participación social, por lo que los procesos de racionalización y comunicación, individuales y/o colectivos, trasciende de lo social a lo político. En esta investigación se tomó como base teórica la propuesta de "democracia deliberativa" habermasiana, ya que se vincula con los procesos de comunicación y racionalización que orienta las acciones de los actores sociales al autogobierno (Habermas, 1999).

El pasado 6 de junio, en las elecciones en México se presentaron hasta 23 partidos políticos, dependiendo la cantidad de partidos políticos locales en cada entidad federativa, que presentaron candidatos a los 21 mil 368 cargos públicos de elección popular que se disputaron (INE, 2021b). La aparición de nuevos partidos políticos abrió la posibilidad a incluir en la agenda política temas que inquietan a diversos sectores de la sociedad y que se debaten abiertamente a través de la opinión pública empleando diversas plataformas de comunicación. La aparición de nuevos partidos políticos podría haber vinculado la agenda política con la opinión pública dando así respuesta a las tensiones que los movimientos sociales emergentes demandan en el espectro político tradicional.

Pero el hecho de que la mayoría de los partidos políticos hayan perdido su registro de acuerdo a la ley mexicana al no haber logrado el 3% de la votación general, refleja que no se comunicaron las propuestas de los partidos nuevos, así como otros minoritarios ya existentes (PES, PNAL, PRD) con los electores, o que sus propuestas no corresponden a la percepción social de la realidad nacional, regional o local que hiciera sentido a los electores. Por otra

parte, el hecho de que los votos se hayan concentrado en dos vertientes políticas con sus variantes mediadas por partidos satélite, denota que la percepción de las crisis en el país puede mediarse a través de dos propuestas antagónicas que polarizan el discurso, la opinión pública y las tendencias electorales. La concentración del poder en dos polos antagónicos evidencia que la opinión pública ha contribuido a formar estas dos percepciones de la realidad mexicana.

Por otra parte, las diversas crisis que enfrenta la sociedad mexicana como la de inseguridad, recesión económica asociada a la pandemia del Covid-19 o previa a ésta, desempleo, mortalidad; entre otras; no empata con las propuestas programáticas de los partidos políticos que no fueron votados, pero la narrativa de cómo enfrentar estas crisis y los resultados de la gestión de la crisis ha conformado dos bloques discursivos que reconoce el electorado. El enfoque de crisis que se emplea en este trabajo recupera la tradición marxiana del enfoque de crisis sistémica, al relacionar la crisis económica con la social; pero que en un determinado momento puede generar contradicciones que terminen con los equilibrios del autogobierno; "…[l]as crisis surgen cuando la estructura de un sistema de sociedad admite menos posibilidades de resolver problemas que las requeridas para su conservación" (Habermas, 1975, 21).

En este tenor, la investigación se inició al observar la creación de partidos políticos, que no obstante se extinguieron debido a los pocos votos que acumularon. Así, una mayor oferta de propuestas partidistas no condujo a mayor participación ciudadana capaz de generar una menor abstención, pero que quizá contribuyó a una mayor vida pública entendida como la capacidad de los ciudadanos de comunicarse e interactuar (Arendt, 2002). Se pretende contestar a la pregunta de investigación ¿cuáles son los factores críticos que inciden en la participación ciudadana, así como el sentido del voto de los electores durante la jornada electoral del 6 de junio? Así se planteó la pregunta de investigación ¿Cómo contribuyen los partidos políticos, así como el manejo mediático de la información a través de la opinión pública a la democracia participativa y a la formación de consensos?

La permanencia o cambio de un régimen político en un sistema democrático requiere de un ejercicio individual de la libertad, que no se transforme en un individualismo que pueda poner en riesgo los vínculos comunitarios ni la integración social, así la libertad no está en contradicción con toda forma de gobierno, más bien se trata de conocer los procesos que permiten vincular el gobierno con el actuar, el auto gobierno. Por lo tanto, la investigación parte de la conjetura que las formas de orientar la opinión pública inciden en la polarización social que reduce la formación de consensos, lo que genera mayor tensión entre el Estado y la sociedad además de polarizar a los agentes sociales en dos propuestas antagónicas. Así, la reducción de partidos políticos está relacionada con la polarización social más que con la formación de consensos.

A fin de discernir la multiplicidad de factores que entran en juego a través de la "racionalización" de las necesidades y demandas sociales sentidas, vinculadas con los procesos electorales diferenciados por regiones en las entidades federativas, es decir, la percepción de crisis sistémica (Habermas, 1999), a través de un análisis multifactorial a partir de un modelo múltiple de relación que permite diferenciar cómo se vinculan múltiples factores en el ejercicio de la participación política de los ciudadanos mexicanos, bajo la

perspectiva de los sistemas complejos (systems approach); es decir identificar el concepto de "acción" que corresponde a los procesos normativos de la democracia participativa.

A fin de corroborar el supuesto de investigación se aplicaron tres escalas de participación político-electoral en diversas microrregiones del estado de Morelos, sumando una muestra de 2400 ciudadanos por lo que la muestra es representativa para poblaciones infinitas, así mismo se recolectaron los resultados del PREP de la votación para alcaldías y/o ayuntamientos, así como de diputados locales. Los análisis regionales y microrregionales de los resultados de la elección muestran que la diversidad de partidos políticos y de opciones de elección no alcanza a garantizar la inclusión de las otredades, por lo que las propuestas más votadas son aquellas de mayor contraste.

Democracia deliberativa, acción y autogobierno

La pluralidad es la condición de toda vida política (Arendt, 2002, 22), lo que implica el reconocimiento de las otredades en condiciones de igualdad, pero también con relación a su participación en los asuntos públicos. La pluralidad social puede generar tensión entre los individuos, por lo que la diversidad de intereses, así como la pugna al definir la esfera de los derechos individuales que pueden entrar en conflicto con los demás, ya que cada cual estaría buscando la expansión de sus derechos individuales, aunque esto pudiese reducir la esfera de los derechos de los demás. Pero la libertad de las personas sólo se puede dar en sociedad, por lo que el desarrollo individual y la autonomía moral de las personas depende del contexto social al cual pertenecen. Las personas, aún con toda su diversidad, son socializadas dentro de contextos históricos y culturales de las que se desprende su identidad, tanto individual como colectiva. La pluralidad de la acción colectiva (Arendt, 2002) está en la base de la vida pública, de las formas de organización social, de auto gobierno (Habermas, 1999).

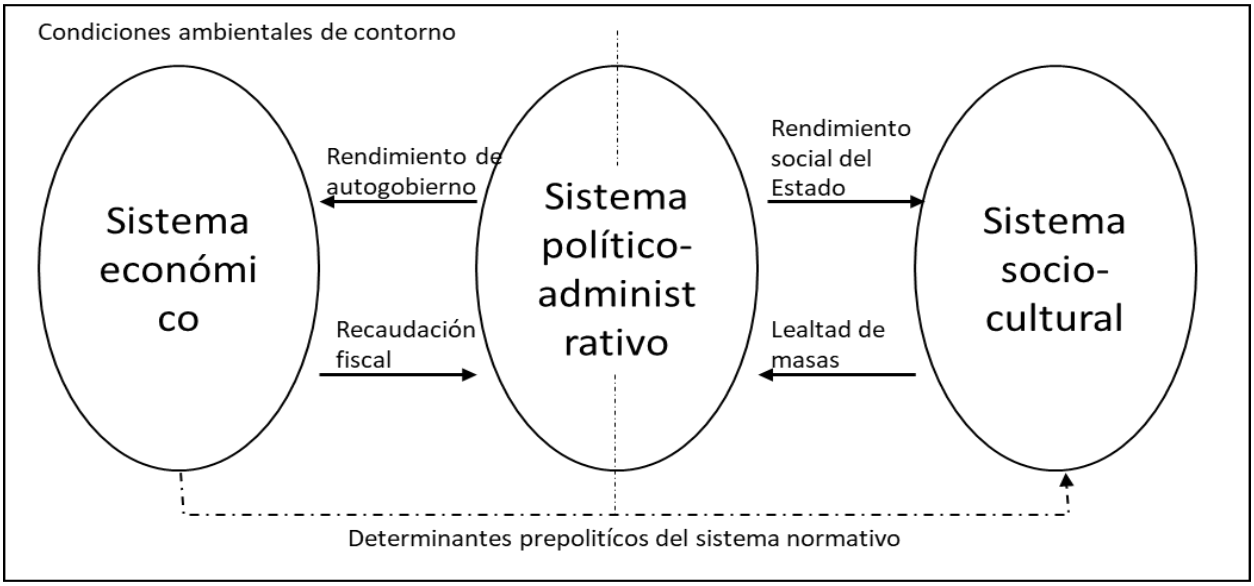
El supuesto individualista que se basa en preceptos universales abstractos se enmarca dentro de la libertad negativa; en oposición a este supuesto se encuentran los derechos de participación y comunicación, es decir, libertades positivas (Habermas, 1999). La comunicación no garantiza las libertades de coacción externa, sino la participación en una práctica común; la acción comunicativa crea las condiciones para que los ciudadanos puedan llegar a ser lo que en realidad son, es decir, actores políticamente responsables de una sociedad de personas libres e iguales (Habermas, 1999). Las personas en comunidad crean las interacciones sociales regulares que les permiten vivir entre las personas, vivir entre los seres humanos (Arendt, 2002), la condición misma de la acción está dada por el estar entre las personas, al vivir en comunidad. El Estado es la institución social que debe resguardar los procesos inclusivos de la opinión pública y la participación política.

Así, los presupuestos ético-políticos de la democracia deliberativa son la ciudadanía, la opinión pública y la participación, que entran en tensión en el mundo de vida pero que están organizados por el sistema de gobierno (Habermas, 1999). El mundo de vida, al ser el de la realidad sustantiva es donde las personas son capaces de realizar acciones a partir de códigos de comunicación e interacción, es el espacio en el cual los actores sociales son productores a la vez que asimiladores de significados. En contraparte, la racionalidad formal está dada por condiciones sistémicas materializadas en las instituciones (conservación de la

especie, articulación de las necesidades individuales) en las cuales se genera un orden (Habermas, 1999).

Es preciso distinguir, conceptualmente, que la esfera social se puede diferenciar de la política (Estado, partidos políticos) de la misma forma que el mercado es la estructura social de reciprocidad de bienes resultantes del intercambio de la sociedad con su ambiente, que además constituye las condiciones de contorno de los sistemas sociales (Figura 1). Así, las esferas económicas y políticas son determinantes de las estructuras normativas que posibilitan la acción social. Desde luego en el mundo de vida estas esferas no se diferencian, pero conceptualmente las estructuras sociales están contenidas en cada uno de estos sistemas que interactúan entre sí en condiciones de contorno ajenas al propio sistema. Así el vínculo entre las esferas está dado por las estructuras normativas que permiten su relación a partir de las condiciones del sistema.

Figura 1: Sistemas sociales y Ambiente



Fuente: Habermas, 1999, 27.

Es en el ámbito social donde la participación política de los agentes sociales está dada por las acciones que estos emprenden hacia los otros agentes, mediadas por el Estado como garante de los procesos inclusivos de formación de la opinión y de la voluntad común. En el espacio público todos los agentes sociales tienen la capacidad de producir y asimilar significados, dentro de un marco estructural (institucional) que limita a la vez que posibilita su derecho a opinar, participar, coincidir y/o disentir. Las acciones de los agentes sociales se enmarcan dentro de las posibilidades políticas que la propia sociedad se ha dado, incluso cuando la emergencia de algún actor social pudiese poner en crisis al sistema; ya que "…solo cabe hablar de contradicciones estructurales si pueden señalarse estructuras pertinentes respecto de la conservación del sistema" (Habermas, 1999).

El Estado, como garante de los procesos inclusivos y de participación política, permite la participación libre en condiciones de igualdad entre los agentes sociales y los ciudadanos, que pueden mantener un diálogo ya que existe un entendimiento mutuo sobre normas que

son de interés común de todos. En este contexto, los agentes sociales pueden entenderse respecto de los criterios a partir de los cuales se puede establecer qué es lo justo y lo injusto, lo permitido y lo prohibido, la acción y la participación. Pero también ponen en juego diversas estrategias de acción a fin de mantener o cambiar las estructuras sociales sin que se "…modifique el campo de posibilidades demarcado por el principio de organización de la sociedad" (Habermas, 1999,30).

Es en este sentido, que en el caso del sistema político mexicano se puede entender e interpretar que las acciones del Estado mexicano y del Instituto Nacional Electoral (INE), órgano desconcentrado de la administración pública federal, como los entes que deben garantizar la participación política de los agentes político-sociales en condiciones de igualdad, al menos formal, en los procesos político electorales en México, contribuyeron a una mayor participación política al generar las condiciones que permiten la emergencia de nuevas propuestas partidistas al crearse nuevos partidos políticos federales y locales. El propio Estado, así como el Instituto son garantes de la participación social, de crear las condiciones de igualdad a fin de que todos los agentes sociales puedan ocupar el espacio público, de acuerdo a las propias condiciones que los propios actores sociales se han dado.

Las reglas que permiten crear nuevos partidos políticos, así como la participación de candidatos independientes (sin partido) en los procesos electorales posibilita ampliar la oferta política, así como el diálogo al ser capaces de producir y asimilar significados en el espacio público. Así, en la pasada elección de junio de 2021 participaron en algunos casos hasta 23 partidos políticos a través de la inscripción de candidatos a un puesto de elección popular, con lo cual el debate público se amplió al haber un mayor número de agentes sociales que generaban discursos. La integración de nuevos partidos políticos, sumados a los existentes debió generar mayor debate público, ya que aumentaron los discursos a través de los cuales se dio el debate en el espacio público.

La emergencia de nuevos actores sociales no lleva a una crisis del sistema social, ya que su emergencia se encuentra limitada por los principios de organización de la capacidad de transformación social. Las propias estructuras que permiten su emergencia tienen la capacidad de adaptarse a las nuevas condiciones, de asimilar a los actores emergentes. La participación en el espacio público es algo que el propio sistema político a través del Estado debe garantizar y proteger. El espacio público es garante de la publicidad y la participación de las otredades, que pueden ocupar el espacio público como un derecho de cada actor social, pero también como el reconocimiento de los derechos de las otredades a ocupar ese espacio. "La elasticidad de las estructuras normativas (o sea, el campo de variaciones posibles sin ruptura de la tradición) no depende por cierto solo, ni, en primer lugar, de los requisitos de congruencia de las estructuras normativas mismas" (Habermas, 1999, 29).

La pluralidad y la diversidad de los actores sociales, que son reflejo de la heterogeneidad social, puede generar consensos en el espacio público mediante la acción comunicativa y la opinión pública. La emergencia de nuevos actores políticos, agrupados en torno a la figura de un partido político, de acuerdo a la legislación mexicana, es reflejo de la pluralidad social y de la necesidad de expresión de los actores que no se reconocen en los partidos políticos existentes. Pero su emergencia es posible por las propias condiciones de las estructuras normativas que lo permiten, cuya elasticidad permite su emergencia sin que se genere una crisis en el sistema.

La emergencia de nuevos actores políticos no pone en crisis al sistema, no tanto porque el sistema sea capaz o no de asimilarlos, sino porque la emergencia de los nuevos actores está dada por el campo de posibilidades demarcado por el principio de organización de la sociedad. Los actores emergen por las propias cualidades del sistema que permite su autoorganización a partir de los elementos ya existentes, en este sentido no son disruptivos, sino consecuencia misma de las condiciones del sistema. Empero, aun cuando los elementos preexisten a la emergencia del actor, cada actor los organiza de una forma novedosa que puede propiciar el cambio social. "La formación de una sociedad está determinada en cada caso por un principio fundamental de organización, que establece un espacio abstracto de posibilidades de cambio social" (Habermas, 1999, 30).

El espacio público es el lugar de emergencia y encuentro de los actores sociales, entre sí y con las otredades, con aquellos que pueden o no identificarse con ellos; la participación en el espacio público es propiamente parte de la condición humana, pero esta participación se encuentra enmarcada por las condiciones de posibilidad del sistema político, así como del social.

La percepción social de la realidad, factores de presión y discursos solucionadores.

La búsqueda por ampliar el consenso de los actores políticos los lleva a deliberar sus propuestas en el espacio público a través del predominio de la opinión pública y la identidad de las audiencias con su propuesta programática, pero principalmente con los discursos solucionadores de los problemas socialmente percibidos. Los problemas sociales no son percibidos ni valorados de forma similar por todas las personas, así como los grupos y subgrupos sociales; la percepción de la realidad social depende de las formas comunitarias y culturales de socialización, principalmente de las formas comunitarias de construcción de la percepción de la realidad.

La multiplicidad de formas de percibir la realidad se vuelve cada vez más compleja al incluir factores de presión sobre la problemática social, no todos perciben cómo los factores de presión generan o amplían un problema social, porque no a todas las personas les afecta de la misma manera. La diversidad y la estratificación social propicia que los factores de presión sean percibidos además de valorados de manera diferenciada por las personas, pero también por los grupos sociales. La percepción de la realidad social, la visualización de ciertas problemáticas, incluidos sus discursos solucionadores dependen de la valoración de los factores de presión además de las estrategias de afrontamiento que los diversos actores implementan a fin de disminuir los efectos adversos de los problemas sociales.

La multiplicidad de formas de reconocer los problemas sociales, así como los factores de presión que los impulsa, propicia que el debate público sea intenso, que se generen múltiples discursos solucionadores a problemas divergentes. Es por ello que la heterogeneidad social implica una diversidad discursiva a partir de la generación de significados múltiples de una misma realidad social, la diversidad de formas de percibir y representar la realidad, los problemas sociales, así como los discursos solucionadores, propicia que emergen múltiples discursos tantos como las percepciones de los problemas sociales. Al deliberar sobre cuáles son los principales problemas sociales además de las

posibles estrategias de solución se crean múltiples diálogos cuyo encuentro puede generar consensos.

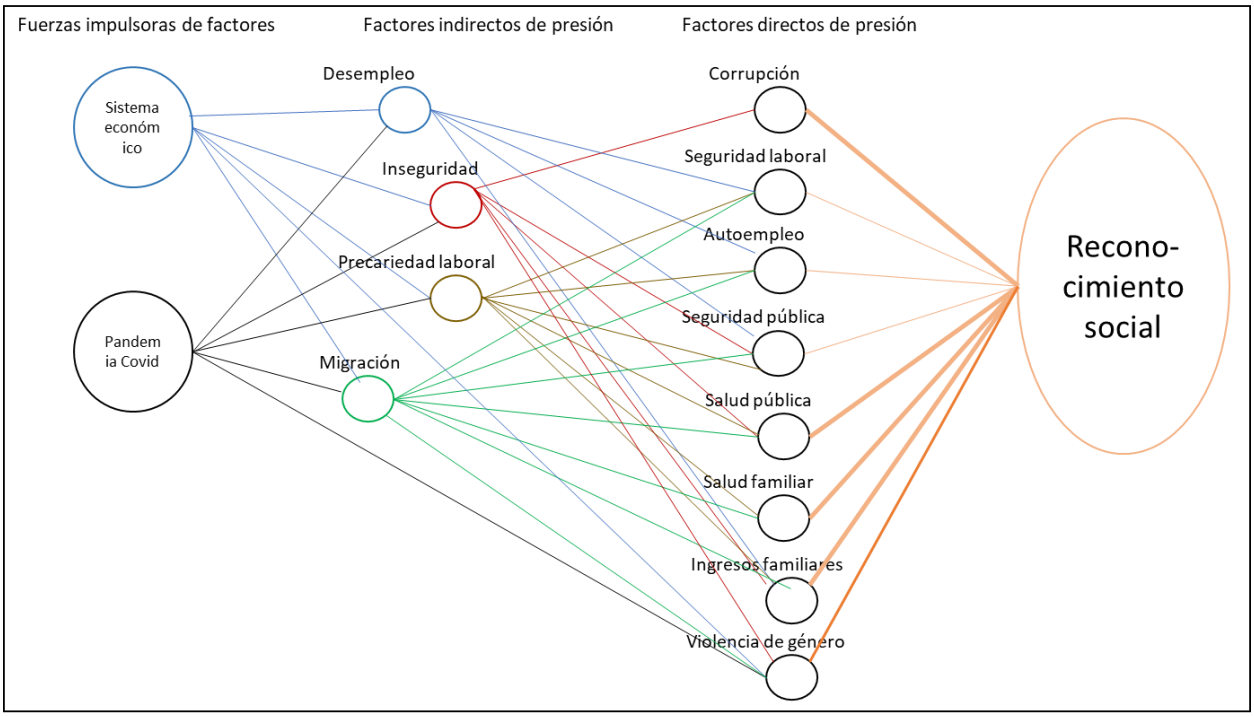
Es aquí donde el posicionamiento de los discursos solucionadores de las problemáticas sociales reconocidas cobra relevancia, así la creación de un público susceptible de identificarse con algún discurso solucionador va creando audiencias al mismo tiempo que se legitima al alcanzar el consenso, o al menos el consenso de las mayorías. Es por ello que el espacio público en el que todos los actores sociales participan se disputa a través de acciones comunicativas, los consensos van creando la opinión pública sobre los problemas y las formas de solucionarlos. La publicidad, entendida como la capacidad de orientar la opinión pública, se vuelve estratégica en la construcción de consensos a partir de las acciones deliberativas. Las narraciones de los problemas, así como de los discursos solucionadores son estratégicos en la conformación de la opinión pública y el consenso social.

El debate en la esfera pública de los problemas sociales y los discursos solucionadores es donde se define, a partir de las deliberaciones, la realidad social, así como la forma en la cual se generan las estrategias de acción social. La aparición de nuevos partidos políticos debiese responder a la narración de problemas sociales no percibidos y/o atendidos, además de nuevos discursos solucionadores de los problemas socialmente percibidos. Comunicar los problemas, así como los discursos solucionadores de dichos problemas, es una narrativa que permite la emergencia de nuevos actores políticos que se consolidan en el ámbito público. La emergencia de un nuevo actor político está dada por el surgimiento de acciones comunicativas que racionalizan la realidad, vislumbran los problemas sociales y proponen discursos solucionadores de los problemas sociales percibidos. La racionalización de la realidad está acompañada de una práctica comunicativa, así como de un ejercicio deliberativo en el espacio público.

La construcción de los consensos en el espacio público es la función de la publicidad política, la comunicación política debe ser formadora de la opinión pública. El espacio público como el lugar donde se dialogan los problemas sociales y sus discursos solucionadores es el espacio propio de la publicidad, el consenso social depende de la publicidad, el razonamiento público, así como de la opinión pública en la formación del consenso social. La subjetividad de las personas corresponde a la autocomprensión del razonamiento público, las personas se identificarán con los problemas públicos y los discursos solucionadores que los acompañan en la medida que el razonamiento público pase a través de su subjetividad, es decir, cuando los problemas, así como sus soluciones se comunican.

Las condiciones de contorno, atravesadas por las condiciones estructurales normativas, en las que aparecen múltiples factores impulsores de los problemas sociales, crea una realidad social compleja que se sintetiza en torno a un discurso que da sentido a la complejidad dispersa (Figura 2). Pero la forma en la cual se articulan los discursos depende de formaciones racionalizadas de compresión de una realidad compleja, aun cuando los agentes que crean el discurso no alcancen a ver la multiplicidad de interacciones entre los factores impulsores de los problemas sociales, la elección de un discurso que articule y dé sentido a la compleja realidad social permite la comunicación entre las personas a fin de construir los consensos a través de los cuales se generan las estrategias de intervención social sobre la realidad.

Figura 2: Factores de presión sobre el reconocimiento social



Fuente: Elaboración propia

Considerando algunos de los diversos factores impulsores de la problemática social mexicana, así como las interacciones entre ellos, se puede apreciar gráficamente la complejidad de representar la realidad además de poder articularla alrededor de significados capaces de organizarla en un discurso coherente, cuya racionalización y deliberación dé sentido a las acciones de los actores sociales, además de publicitar el discurso a fin de generar consensos en el espacio público, donde entrará en deliberación con otras formaciones discursivas de la misma realidad.

Empero, cuando los partidos políticos emergen al articular los factores sociales existentes, dándoles sentidos a través de un proceso de comunicación que permite aglutinar a parte de la ciudadanía en torno a un problema social, así como sus estrategias de solución, emerge un actor social capaz de entrar en disputa con otros actores sociales por el campo histórico y el predominio del espacio público a través de la publicidad de su discurso. La emergencia de nuevos partidos políticos debería estar dada por la articulación de un nuevo discurso de la realidad social, capaz de comunicarlo a un amplio número de ciudadanos con el objetivo de crear el consenso necesario entre ellos a fin de propiciar una identidad capaz de generar una "lealtad de masas" hacia el partido político.

La desaparición de un gran número de partidos políticos las pasadas elecciones del 6 de junio, en algunas regiones hasta quince partidos perdieron su registro al no alcanzar el 3% de la votación total de acuerdo a la legislación mexicana, se relaciona con la incapacidad de estos partidos de comunicar a la ciudadanía cuáles eran los discursos solucionadores que proponían al electorado en relación a la problemática social percibida. Las posibilidades de emergencia de un partido político en México, dadas como garantías políticas del Estado

mexicano, no garantizan su consolidación como un agente político preponderante, ello depende de la capacidad de comunicación y deliberación propia de cada actor político. Si bien, las condiciones normativas estructurales condicionan los factores discursivos, también es cierto que los agentes sociales pueden elegir qué discurso posicionar, así como los medios instrumentales con los cuales pueden hacerlos, la comunicación política no está determinada del todo por las condiciones normativas estructurales, qué comunicar y cómo comunicarlo es una decisión racional de actor social.

La mayoría de los partidos políticos no presentó una narrativa propia, original, disruptiva; de los problemas de la sociedad mexicana, así como sus propios discursos solucionadores; la mayoría de las narraciones giraron en relación demasiado abstractos como "salvemos a México", "recuperemos México", "México está enfermo" "…la casa de todos los mexicanos"; tratando de colocarse en el centro discursivo, pero sin hacer una narrativa propia, racionalmente comunicativa e instrumentalmente asertiva. Ninguno de los partidos emergentes recogió uno de los múltiples factores identificados por los ciudadanos como problemas sociales a fin de hacer su propia narrativa articulada en un discurso solucionador.

En tanto los ciudadanos anunciaban de forma personal una serie de factores que consideraban impulsores de los problemas sociales, los partidos políticos emergentes no crearon una narración que pudiese ser el vínculo comunicativo entre el partido político y los electores. Es decir, los partidos políticos no crearon su propia publicidad política que "…resulta de la publicidad literaria; media, a través de la opinión pública, entre el Estado y las necesidades de la sociedad" (Habermas, 1982, 63).

Área de Estudio

Los instrumentos de participación ciudadana se aplicaron en el estado de Morelos, en las regiones centro, oriente y los altos; correspondiente a los distritos federales electorales 1, 2, 4 y 5; los cuales cubren prácticamente todo el territorio de la entidad. A fin de realizar esta investigación se construyó una escala de preferencia electoral que incluye 4 subescalas que van desde el posicionamiento político, las expectativas populares, el reconocimiento y posicionamiento de partidos políticos además del conocimiento del candidato.

A partir de estas escalas se construyeron modelos de participación política e intención del voto a partir del autogobierno de los procesos políticos dentro de las estructuras normativas del sistema político mexicano, considerando que el estado de Morelos por sus características demográficas es representativo de lo regional. El instrumento se aplicó a 2400, se descartaron 16 cuestionarios por inconsistencias así n=2384 personas a fin de alcanzar un nivel de confiabilidad de 97% con un margen de error de 2.2% de acuerdo a la formula $n = \frac{(\mathrm{p}*\mathrm{q})*\mathrm{z}2}{\mathrm{e}2}$ para muestras infinitas. La captura y codificación se realizó en la totalidad de los cuestionarios que se levantaron en campo y codificados conforme el avance del trabajo de campo. Se observó la consistencia interna del cuestionario. Se diseñó también un libro de códigos para las preguntas abiertas si las hubiera, así como para las preguntas que tengan alguna opción a fin de especificar una respuesta.

Metodología

Se realizó una junta de entrenamiento con presencia de todo el equipo de trabajo donde se explicó el espíritu de la investigación y los objetivos, en esta reunión se capacitó a los entrevistadores sobre las reglas de completitud, consistencia del cuestionario y el modo de relevamiento. Se supervisó el 25% de las entrevistas en el campo. En este proceso se verificó: 1) el correcto y completo llenado de la totalidad de los cuestionarios, y 2) el comportamiento del entrevistador durante la entrevista.

Los cuestionarios se aplicaron de manera presencial en el domicilio (cara-cara) de personas voluntarias que quisieran participar en el estudio a través de un formulario electrónico de *Google-forms*, posteriormente se revisaron en *MS-Excel* y se analizaron en *SPSS*. Con esa información se construyó una base de datos con la totalidad de los casos depurados que contuviesen el total de preguntas debidamente etiquetadas en formato .sav (SPSS 20.0).

Criterios de inclusión-exclusión y el mecanismo de selección de los participantes

Se aplicaron 2400 encuestas en 4 de los cinco distritos electorales del estado de Morelos. Los encuestados fueron pobladores que radican en las comunidades descritas anteriormente de manera aleatoria simple, que tuviesen al menos 5 años de vivir en la localidad, mayores de 18 años, que contaran con una credencial del INE y que de forma voluntaria contestaran las escalas. Los equipos de levantamiento de la muestra se trasladaron a las localidades, levantando los datos en el domicilio de los encuestados.

Se excluyó a quienes fuesen menores de 18 años o que tuviesen una incapacidad cognitiva o lingüística que les impidiera contestar el instrumento, así como aquellas personas que no tuviesen INE. También se descartó a las personas que tuviesen menos de 4 años 11 meses de radicar en las comunidades, así como la población flotante que se encontró.

Estrategia de análisis y pruebas estadísticas utilizadas

En cada uno de los distritos donde se levantaron las escalas se crearon dos equipos de encuestadores, cada uno de los equipos de campo se constituyó con un supervisor de campo, así como de 4 encuestadores. El objetivo fue alcanzar cuatrocientos cuestionarios completamente contestados y sin inconsistencias a fin de obtener una base de datos con una población muestra igual o superior a 2400 individuos (siendo n= 2384) a fin de obtener un nivel de confiabilidad de 97% y un margen de error muestral de 2.2% para poblaciones infinitas de conformidad con la formula $n = \frac{(p*q)*z2}{e2}$, por lo que los resultados obtenidos se consideran como válidos a fin de sustentar el supuesto según el cual las formas de orientar la opinión pública inciden en la polarización social que induce la formación de consensos reducidos, lo que genera mayor tensión entre el Estado y la sociedad además de polarizar a los agentes sociales en dos propuestas antagónicas. Así, la reducción de partidos políticos está relacionada con la polarización social más que con la formación de consensos

Análisis de resultados

Los resultados del análisis estadístico muestran que aún antes del día de la elección, a fines de mayo de 2021, entre los días 25 y 28 de ese mes, cuando se aplicó la encuesta, las preferencias electorales en Morelos estaban a favor de MORENA. A la pregunta "¿Si hoy fueran las elecciones a Diputado local por su Distrito, por qué partido votaría?" el 13% de los encuestados respondió MORENA (se debe considerar que la coalición MORENA-PES-PNAL tuvo un 11% adicional de los votos), un 10% dijo que lo haría por el PAN (se debe considerar también que la coalición PAN-PRI-PRD-PSD generó un 4% de votos adicionales) y 7% dijo que lo haría por MC. Los resultados de la encuesta muestran gran similitud con los resultados del PREP donde MORENA tuvo el 12%, el PAN el 10% y MC el 8%.

El resto de los partidos políticos tuvo frecuencias muy bajas, los partidos de nueva creación como RSP tenían una intención del voto de 3.3% en tanto que FxM tenía una intención del voto de 2.5% y el partido local de nueva creación MORELOS PROGRESA tenía una intención del voto de 1.6%. De acuerdo con el PREP el partido RSP obtuvo 3.9% de los votos, FxM tuvo el 2.7%, en tanto que MORELOS PROGRESA tuvo 2.3%.

Los resultados indican que la decisión sobre el partido por el cual votarán los electores ya venía dada con antelación al día de la elección, que la decisión se había construido a través de posturas antagónicas muy claras, a favor o en contra del partido gobernante a nivel federal, es decir la polarización se dio entre MORENA más sus aliados y el PAN con sus aliados. La narrativa de la problemática nacional así como los discursos solucionadores se habían construido a través de piezas de comunicación en torno a la continuidad o el cambio en el Congreso de la Unión, lo que equivalía a respaldar o rechazar al gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, narrativas que se habían venido construyendo prácticamente desde el inicio de la gestión del presidente López Obrador derivadas de decisiones controvertidas como la cancelación de la construcción del aeropuerto, entre otras.

La forma de gestionar la pandemia de Covid-19 por el gobierno federal mexicano polarizó a la opinión pública en torno a mantener el apoyo al presidente Andrés Manuel o bien retirarlo, la información, así como las acciones de gestión del gobierno federal se percibió también de forma polarizada, para algunos la gestión ha sido buena en tanto que otros la consideran mala. Entre los encuestados sólo el 7% dijo que la salud era su principal preocupación, aun así, el tema en la agenda pública se debatió a lo largo de 2020 y el primer semestre de 2021, incluso el cambio de semáforo a verde pocos días antes de la elección generó suspicacia y controversia.

Cuadro 1: Tabla cruzada ¿Si hoy fueran las elecciones a Diputado local por su Distrito, porque partido votaría?* ¿Cuáles es el principal problemas que más le preocupan? (Porcentaje)

		¿Cuáles es el principal problemas que más le preocupan?										
Recuento		NC	Trabajo/Dese	Alto costo pr	Crisis econór	Inseguridad	Salud	Educación	Injusticia	Impunidad	Violencia c/m	Total
¿Si hoy fueran las elecciones a Diputado local por su Distrito, porque partido votaría?	PAN	0	25	10	23	19	9	5	1	1	6	100
	PRD	1	19	13	18	25	6	8	3	6	3	100
	Verde	1	15	15	19	25	7	9	6	2	2	100
	PRI	2	22	9	15	28	5	4	10	2	4	100
	PNAL	0	30	14	14	18	11	5	2	5	2	100
	Morena	1	24	6	16	30	8	5	5	2	2	100
	MC	1	38	9	15	18	9	3	1	1	4	100
	PT	0	36	8	13	21	11	2	2	0	7	100
	PES	0	22	7	26	26	4	2	2	2	9	100
	Can Ind	1	17	5	12	37	9	9	0	3	8	100
	RSP	0	26	17	9	20	6	0	9	3	11	100
	FxM	7	7	14	36	7	7	7	0	0	14	100
	Mor Prog	1	40	6	14	19	8	4	2	3	4	100
	Otro	2	23	10	16	26	6	6	3	2	7	100
	NS/NC	0	25	6	14	33	5	4	4	1	7	100
Total		1	25	10	17	23	7	5	3	2	6	100

Fuente: Elaboración propia con base en la base de datos

Los temas de coyuntura, como el desprendimiento de un tramo de la línea 12 del tren metropolitano de la ciudad de México (Metro), accidente que tuvo víctimas fatales, generó una enorme controversia en la opinión pública, polarizando aún más a las personas de acuerdo a sus preferencias electorales, ya que la narrativa gira en torno de apoyar al partido gobernante, no sólo local (Ciudad de México), sino federal. La narrativa de esta tragedia mostraba la ineficiencia, así como la corrupción de los funcionarios de primer nivel del gobierno local y federal, ligados al partido en el gobierno: MORENA, de ahí la importancia de polarizar a la opinión pública a favor o en contra del régimen gobernante.

También a nivel local en el estado de Morelos, los malos resultados del gobierno de Cuauhtémoc Blanco Bravo, surgido de la coalición "Juntos haremos historia" en 2018, llevó a polarizar a la opinión pública en torno a mantener el apoyo o quitarle el apoyo al presidente Andrés Manuel López Obrador, y en particular a MORENA. Si bien el gobernador no es del mismo partido político, el mantener la coalición PES-MORENA ha generado múltiples críticas y distanciamiento, incluso ruptura entre militantes de MORENA, ya que la coalición con el PES, partido del gobernador Blanco, sacrificó cuadros que tenían aspiraciones políticas.

La falta de resultados, las rupturas internas de MORENA, así como otros partidos otrora aliados de MORENA en el estado de Morelos, llevó a una merma en el número de votos recibidos por MORENA, aun así, resultó triunfador del proceso electoral. El partido del gobernador Blanco, el PES (Partido Encuentro Social y Partido Encuentro Solidario) por su parte no alcanzó registro, así la alianza MORENA-PES a nivel local en el estado de Morelos significó una merma en la votación general de MORENA aunado a la salida de cuadros del partido que emigraron a otros partidos políticos y que desde ahí se volvieron en contra de MORENA con quien compitieron.

Empero, aun con todo ello, la opinión pública se fragmentó, pero la aceptación del presidente Andrés Manuel López Obrador permaneció alta en el estado de Morelos, con una evaluación promedio de 5.8 (al ser calificado de 1 a 10). Como era de esperarse las personas que votarían por los partidos PAN-PRI-PRD fueron quienes peor lo calificaron, en tanto que quienes votarían por MORENA o sus aliados fueron quienes mejor lo calificaron. Cabe destacar que quienes votarían por los partidos PES (con el que iba en alianza), PT (que había sido parte de la alianza "Juntos haremos historia" en 2018) y MC lo calificaron mayoritariamente con 5. Quienes votarían por los partidos de nueva creación federal

aprobaron la gestión del presidente Andrés Manuel, concentrando una mayor frecuencia al aprobar con 10 su gestión, en tanto que quienes afirmaron votar por otro partido de nueva creación lo reprobaron con 1 de calificación; como se muestra en el cuadro 2.

Cuadro 2: Tabla cruzada ¿Si hoy fueran las elecciones a Diputado local por su Distrito, porque partido votaría?*Calificación de autoridades del 1 al 10 dónde 1 es muy malo y 10 es muy bueno ¿Cómo calificaría al Presidente Andrés Manuel López Obrador? (Porcentaje)

		4.6.1. Calificación de autoridades del 1 al 10 dónde 1 es muy malo y 10 es muy bueno ¿Cómo calificaría al Presidente Andrés Manuel López										
Recuento		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
2.7. ¿Si hoy fueran las elecciones a Diputado local por su Distrito, porque partido votaría?	PAN	18	6	7	6	10	8	10	11	9	16	100
	PRD	23	4	8	13	7	8	6	8	7	18	100
	Verde	11	4	11	14	8	8	6	9	2	28	100
	PRI	22	9	10	18	7	7	8	5	3	12	100
	PNAL	0	5	16	14	14	18	11	2	2	18	100
	Morena	5	2	2	3	6	5	10	20	21	26	100
	MC	8	1	9	9	19	10	9	11	7	15	100
	PT	3	1	7	10	26	11	13	10	6	12	100
	PES	13	6	4	9	16	12	10	12	8	10	100
	Can Ind	24	9	4	5	12	9	9	13	6	9	100
	RSP	3	0	6	11	17	6	20	3	3	31	100
	FxM	0	0	0	23	15	8	0	15	8	31	100
	Mor Prog	4	3	5	11	26	17	14	8	3	9	100
	Otro	15	3	8	7	13	9	9	16	7	13	100
	NS/NC	32	5	6	6	9	9	8	8	5	12	100
Total		12	4	7	11	14	10	10	10	6	17	100

Fuente: Elaboración propia con base en la base de datos

Finalmente, a fin de corroborar el supuesto de investigación según el cual las formas de orientar la opinión pública inciden en la polarización social que induce la formación de consensos reducidos, lo que genera mayor tensión entre el Estado y la sociedad además de polarizar a los agentes sociales en dos propuestas antagónicas; se realizó una correlación de Pearson entre variables seleccionadas, así se relaciona la intención del voto por diputado y partido político en cada distrito electoral con "el principal atributo del gobernante", cuál de los partidos políticos tiene más cualidades positivas para gobernar, si votaría nuevamente por el mismo partido por el cual votó en 2018 y cuál es el problema que más le preocupa a los encuestados, como se muestra en el cuadro 3.

Caudro 3: Correlaciones

		2.4. ¿Cuál cree usted que es el atributo más importante	2.5. ¿Cuál de los partidos políticos tiene más cualidades	2.12. ¿Por cuál partido votó la elección pasada?	2.13. ¿Votaría nuevamente por el mismo partido político?	4.1. ¿Cuáles es el principal problemas que más le
2.7. ¿Si hoy fueran las elecciones a Diputado	Correlación de Pearson	.128**	.680**	.401**	.324**	0.014
	Sig.	0.000	0.000	0.000	0.000	0.492
	N	2370	2379	2361	2330	2384

**. La correlación es significativa en el nivel 0,01(bilateral).

Fuente: Elaboración propia con base en la base de datos

Los resultados muestran que existe una fuerte correlación entre el partido por el cual votaría si "hoy fuera la elección" con el atributo más importante, es de destacar que la respuesta honesto tuvo una mayor frecuencia, por lo cual es válido reconocer, que siendo la honestidad un tema en la agenda comunicativa del presidente Andrés Manuel también sea la cualidad que más resaltan los ciudadanos, es decir, se ha comunicado con éxito por parte del presidente que la honestidad debe ser cualidad de un gobernante. La narrativa del discurso solucionador del presidente López Obrador ha logrado posicionarse en el imaginario social,

la mayoría de las personas encuestadas reconocen en la honestidad el atributo "más importante" de una persona que gobierna, la "honestidad valiente" sigue siendo una pieza de comunicación política que da sentido a las acciones ciudadanas al momento de valorar a un gobernante, así como para emitir su voto.

En el mismo tenor, y como era de esperarse, se encontró relación entre el partido político con mayores cualidades para gobernar, con la intención del voto si "el día de hoy fuera la elección", es decir las personas ya habían identificado el partido por el que votarían antes de la elección. Cabe destacar que el partido con mayor frecuencia en relación a mayores cualidades para gobernar fue MORENA de acuerdo a la opinión de los encuestados, lo que también tiene relación con los resultados de la elección, ya que MORENA fue el partido con mayor votación. Los intereses psicológicos son también los que guían al razonamiento y la acción, por lo que es fundamental en el debate público posicionarse como el más racional, que el presidente Andrés Manuel mantenga una alta preferencia y aceptación propicia que su partido sea identificado como un partido con cualidades para gobernar.

La relación entre el partido por el cual votó la elección pasada y por el que votaría "si hoy fuera la elección" también tuvo una correlación muy alta. Es importante señalar que MORENA tuvo la mayor frecuencia a la pregunta ¿Por cuál partido votó la elección pasada?, obteniendo el 30% de las respuestas. Es de resaltar que siendo el partido con mayor intención del voto también sea el partido con mayor preferencia en la pasada elección de 2018, esto corrobora el supuesto de investigación según la cual la reducción de partidos políticos (principalmente los de nueva creación) está relacionada con la polarización social más que con la formación de consensos, ya que la emergencia de nuevos actores políticos no cambió la intención de los votantes, ni cambió la "lealtad de masa" al partido y al régimen gobernante.

Por último, es de destacar que no se encontró relación entre los problemas que advierten los encuestados como prioritario con su intención de votar a favor de un partido político si "el día de hoy fuera la elección", lo que se interpreta como una falta de vinculación entre la agenda programática de un partido político con los problemas de la ciudadanía, es decir no se encontró vínculo entre los problemas percibidos por la ciudadanía con los discursos solucionadores de los partidos políticos, ni de aquellos partidos que ya habían participado en la elección de 2018 como los que se crearon recientemente a fin de poder participar en la elección de 2021. Este hallazgo demuestra que las formas de orientar la opinión pública por parte de los partidos políticos, a través de sus estrategias de comunicación política, no formaron consensos entre los ciudadanos, pero tampoco fueron reconocidos como agentes capaces de identificar la problemática social o proponer acciones solucionadoras. Las piezas de comunicación de los partidos emergentes no se identificaron ni permanecieron en la memoria de los electores.

También es de destacar el voto cruzado, un mismo partido político obtuvo votaciones diferentes en un mismo distrito electoral dependiendo el cargo de elección popular que estaba en juego. Por ejemplo, de acuerdo con el PREP el PT obtuvo el 5.1% de la votación para diputados federales así como el 6.2% de la votación para diputados locales (INEa, 2021), de la misma forma obtuvo el 3.6% a la elección de presidente municipal de Cuernavaca, en tanto que en los distritos electorales locales correspondientes a la misma ciudad obtuvo el 3.5% en el primer distrito y el 3.7 en el segundo distrito de acuerdo a los resultados del PREP (INEa,

2021). La ciudadanía racionalizó su voto, deliberó sobre cómo votar y diferenció su voto de forma regional, así como local.

La campaña mediática que se debatía en el espacio público buscaba concentrar el poder en torno al régimen en el gobierno o bien quitarle poder a dicho régimen, se trató de una campaña de contrastes en las formas de orientar la opinión pública. La campaña mediática polarizó a los electores formando pequeños consensos reducidos, polarizando a los agentes sociales en dos propuestas antagónicas. La polarización de la sociedad es un problema de "legitimación en las sociedades de capitalismo tardío"; polarizar a la sociedad no genera consensos ni encuentros, pero al parecer los estrategas políticos recurren a este artificio en busca de ganar una elección, más allá de las acciones racionales o de una racionalidad comunicativa. La similitud entre las elecciones más recientes en México y en los Estados Unidos permite mantener el argumento, ya que algo muy parecido a lo ocurrido en México sucedió en la pasada elección en los Estados Unidos, donde más que los problemas y los discursos solucionadores, las propuestas, se debatió mantener o terminar con el régimen del presidente Donald Trump.

Conclusiones

La democracia deliberativa sigue siendo un asunto pendiente en el sistema político mexicano, ya que las narraciones hegemónicas impiden la emergencia de nuevos actores sociales capaces de representar la problemática nacional, así como sus discursos solucionadores de manera alternativa. Incluso se puede señalar que el debate público fue con el propósito de definir si se estaba o no se estaba "con ya sabes quién"; sin importar las preocupaciones de las personas comunes, sin hacer eco de esos problemas que enfrentan los ciudadanos en su cotidianidad ni cómo podrían solucionarse.

La falta de identidad con los partidos emergentes está dada por la falta de comunicación entre los partidos políticos y la sociedad civil, los partidos políticos, aun los de nueva creación, los emergentes, no recogen el sentir ciudadano. En este sentido la aparición de nuevos partidos políticos en la elección de 2021 en México no es producto de procesos sociales irruptivos, sino resultado de las mismas prácticas de la nomenclatura política del sistema político mexicano. No había nada novedoso en los partidos emergentes, incluso su propio discurso era difícil de diferenciar del resto de los discursos de los partidos políticos más tradicionales.

A pesar de los magros resultados en los partidos de reciente creación parece ser que lo verdaderamente trascendente radica en la participación de los ciudadanos, ya que más que el "voto útil" o el "voto de castigo" lo que se pudo observar es un "voto cruzado" a través del cual los electores se tomaron el tiempo a fin de diferenciar entre candidatos y partidos; al dar su voto por aquel que le parecía más racional o más cercano a sus intereses personales. Los resultados de la elección muestran que los partidos hegemónicos no tienen *per-se* la "lealtad de las masas" ni la voluntad ciudadana. Los electores han forzado un diálogo entre las fuerzas políticas antagónicas, esperemos que los líderes de los partidos políticos estén a la altura de las demandas sociales de mayor consenso deliberativo.

Estadísticamente se demostró que los factores exógenos no inciden en la intención del voto, así la reducción de partidos políticos está relacionada con la polarización social más que

con la formación de consensos. Los análisis regionales y microrregionales de los resultados de la elección muestran que la diversidad de partidos políticos y de opciones de elección no alcanzó a garantizar la inclusión de las otredades, por lo que las propuestas más votadas son aquellas de mayor contraste. Los electores habían decidido el sentido de su voto mucho antes de la elección, incluso antes del inicio formal de las campañas políticas, eso lo demuestra la lealtad hacia el régimen del gobierno aún con todas las contradicciones que se advierten en el propio régimen.

Referencias

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). ¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Barcelona, Planeta.

Arendt, Hannah (2002) La condición humana. Cd. de México, Paidos.

Bobbio, Norberto (1999). El futuro de la democracia. Cd. de México, FCE.

Elster, J. (2001). La democracia deliberativa. Barcelona: Gedisa

Habermas, J. (2008). Facticidad y validez. Madrid: Trotta.

----------. (2010). Teoría de la acción comunicativa. Madrid: Trotta.

----------. (1982). Historia y crítica de la opinión pública. 2a edición, Barcelona: Gustavo Gili.

----------. (1999). Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Madrid, Tecnos.

INEa (2021) Programa de Resultados Electorales Preliminares 2021. Recuperado de https://prep2021.ine.mx/diputaciones/nacional/votos-distrito/mapa el 8 de junio de 2021.

INEb (2021) Elecciones 2021 deberá garantizar la participación de las mujeres libre de violencia. Recuperado de https://centralelectoral.ine.mx/2020/11/04/elecciones-de-2021-deberan-garantizar-la-participacion-de-las-mujeres-libre-de-violencia-lorenzo-cordova/ el 28 de mayo

Rodríguez, O. y Ramírez, G. (2012). Poder y elecciones en México. Cd. de México, Orfila.

Toledo, Víctor (2013) "El metabolismo social: una nueva teoría socioecológica". En Relaciones 136, otoño 2013, pp. 41-71.

Torres, René (2014). "Democracia, ciudadanía y participación. Apuntes para la discusión", IBERO. Revista de la Universidad Iberoamericana, año VI, núm. 33, agosto-septiembre, pp. 4-6.

Torres, René (2017) "El voto en México: ayer y hoy". Espacios Públicos, vol. 20, núm. 48, enero-abril, 2017, pp. 27-44 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México.

El concepto de Ciudad Inteligente y condiciones para su implementación: gobierno abierto, políticas públicas y gobernanza

Raúl Hernández Mar[1]

Patricia Salas Becerril[2]

Resumen

El concepto de Ciudad Inteligente (CI) presenta una gran diversidad de definiciones, en parte, consecuencia de la novedad y la dificultad de aplicación efectiva. En términos generales el concepto de CI tiene como constantes el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), el desarrollo económico y la mejora del nivel de vida, destacando asociaciones entre el gobierno, las empresas privadas y académicos para el desarrollo de algunas actividades.

En este sentido, existen dimensiones necesarias para la implementación de una CI, ya que, las ciudades son un catalizador del desarrollo sostenible y la innovación, sin embargo, los gobiernos y la sociedad deberían de desarrollar algunos elementos claves que sean la base para el desarrollo de una CI como lo son: gobierno abierto, gobernanza territorial y políticas públicas.

Por lo anterior, se describen tres modelos de implementación de las CI: "Ciudad Inteligente 1", "Ciudad Inteligente 2", "Ciudad Inteligente 3 - Escalable". Planteándose la hipótesis de que básicamente el modelo de Ciudad Inteligente 2 es el que se desarrolla en las ciudades latinoamericanas, que consiste en crear las condiciones tecnológicas para el mejoramiento de la vida urbana, aunque con las dimensiones del modelo de la "Ciudad Inteligente 1".

Finalmente, por medio de los resultados del Índice IESE Cities in Motion (ICIM) 2020, se analizaron las condiciones de 6 ciudades latinoamericanas para la implementación de la idea de CI, con la presentación de un cuadro comparativo por dimensiones con el propósito de analizar ejercicios de gestión local partiendo del papel decisivo que tienen las políticas públicas gubernamentales, el gobierno abierto y la gobernanza territorial para orientar estrategias y proyectos de CI.

Conceptos clave: Ciudades Inteligentes (CI), Gobierno abierto, Políticas públicas, Gobernanza territorial, Índice IESE Cities in Motion (ICIM).

[1] Doctor en Ciencias Sociales en la línea de investigación Sociedad y Territorio. Profesor-investigador adscrito al Departamento de Procesos Sociales de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma: r.hernandez@correo.ler.uam.mx

[2] Maestra en Derecho y Políticas Públicas Ambientales. Actualmente se encuentra realizando su estancia de investigación especializadas COMECYT-EDOMÉX en el proyecto de investigación "Ciudades Inteligentes como paradigama de las políticas públicas urbanas: seguimiento de tendencias y propuestas de aplicaciones".

Introducción

Invitamos a los lectores de este trabajo a imaginarse cómo desearían que fuera la ciudad que habitan en treinta años, es decir, en el año 2050, quizá estarán pensando en ciudades limpias y mejor organizadas, con sensores en diversos puntos de su territorio, dedicados a recolectar información en tiempo real que mejore su calidad de vida.

Por ejemplo, pensemos en una ciudad en la que sus habitantes puedan organizar sus trayectos diarios usando el transporte público hacia sus trabajos, a las escuelas o simplemente para ir al cine, con ayuda de una aplicación que puedan consultar desde su teléfono celular o smartphone, una ciudad con sistemas de alumbrado público que adapten su nivel de iluminación a las condiciones del entorno o con cámaras de seguridad vinculadas a un software de análisis, capaces de identificar situaciones anormales y generar respuestas inmediatas por parte de la policía.

Los ejemplos descritos anteriormente, son estrategias que en los últimos años ya han sido aplicadas en diversas ciudades de América Latina (AL) y son una muestra de las distintas formas en las que una ciudad puede transformarse en una Ciudad Inteligente (CI). Esta idea, sin duda, ha sido más factible en los albores del siglo XXI, por dos factores que han caracterizado estas dos últimas décadas:

1) el uso cada vez más amplio, como un medio más no como un fin en sí mismo, de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).
2) los avances en la gobernanza territorial, las políticas públicas, el gobierno abierto y la participación ciudadana, como aliados fundamentales de la gestión inteligente en ámbitos urbanos.

A partir de lo anterior, un tercer elemento contextual que ha puesto a discusión la posibilidad de plantear ciudades inteligentes es el hecho de que, en septiembre de 2015 se aprobó la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Y, como parte de los 17 ODS de la Agenda 2030, se encuentra el objetivo 11 "Ciudades y Comunidades Sostenibles", el cual parte de una sentencia que dicta, que desde el 2007 más de la mitad de la población mundial ha estado viviendo en ciudades y se espera que dicha cantidad aumente hasta el 60% para 2030.

Lo anterior, es un dato a nivel mundial, sin embargo, en países como México, por ejemplo, el fenómeno urbano es cada vez más evidente, según el Sistema Urbano Nacional (SUN) en el 2018 en nuestro país existían 401 ciudades agrupadas en 74 Zonas Metropolitanas, 132 conurbaciones y 195 centros urbanos, que en total albergaban a 92.6 millones de personas, es decir, 74.2% de la población mexicana en ese año (CONAPO, 2018), o sea, 14.2% más que el dato previsto por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para el 2030.

Por lo anterior, las ciudades se han convertido en centros neurálgicos del crecimiento económico y el desarrollo sostenible, ya que, aportan un poco más del 60% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional, pero, al mismo tiempo, generan alrededor del 70% de las emisiones de carbono. A partir de lo anterior, las ciudades han sufrido profundas transformaciones, muchas de ellas consecuencia de la globalización, lo que las ha convertido en espacios económicos significativos, para Cabrero y Aldrete "cada vez más el tema de la

competitividad de ciudades forma parte de la reflexión sobre el desarrollo y el bienestar en un mundo global" (2013:15), sin embargo, esta visión deja al descubierto dos posibilidades al interior de las ciudades, por un lado, predomina una dinámica integradora, y por otro lado, se genera una dinámica fragmentadora.

Esta segunda dinámica, producto de la exclusión de las ciudades de los "circuitos globales", como los llama Saskia Sassen (2003), produce efectos al interior de éstas, que de acuerdo con Jáuregui "simultáneamente provocan un agravamiento de la exclusión social de grandes sectores de la población con su secuela de marginalización, violencia y destructuración de pautas de convivencia" (2004:1).

En este sentido, la rápida e incontrolada urbanización ha producido un número creciente de habitantes en condiciones de pobreza en zonas urbanas y densamente pobladas, donde el hacinamiento es una de las características de estos territorios, además de infraestructuras y servicios inadecuados y sobrecargados, como: la recolección de residuos sólidos urbanos, los sistemas de agua y saneamiento, el transporte y los servicios públicos de salud y educación, entre otros.

Por lo anterior, desde la aprobación de la Agenda 2030, el objetivo 11 tiene como propósito:

"Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles", y busca cumplir con las siguientes metas, a) "Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales[…]"; b) "Reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua […]", y; c) Aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles (ONU, 2020), entre otras metas presentes en este objetivo.

A partir de lo anterior, el modelo de gestión urbana de la ciudad inteligente parece ser cada vez más pertinente para el análisis de los problemas urbanos y, además, puede ser utilizado como un modelo de gestión urbana frente a los retos que imponen las ciudades en la actualidad, como, por ejemplo, riesgos y catástrofes, según la ONU-Habitat, "la ciudad es el hogar de la prosperidad. Es donde los seres humanos satisfacen sus necesidades básicas y tiene acceso a bienes públicos esenciales: también es el lugar donde las ambiciones, aspiraciones y otros aspectos materiales de la vida se realizan." (ONU-Habitat, 2015). Por ello, en este trabajo se busca responder a la pregunta ¿qué tanto las condiciones económicas, tecnológicas y sociales de las ciudades latinoamericanas crean las condiciones para la implementación del concepto de la Ciudad Inteligente (CI)?

Es importante mencionar que la idea de la ciudad inteligente es una respuesta socio-tecnológica, arquitectónica y económica a la necesidad de contar con una mejor gestión urbana, mayor calidad de vida y menores costos de servicio. Por ello, la idea de la ciudad inteligente surge como un modelo urbano en la década de los noventa con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población que habita las ciudades a partir del uso de las TIC,

sin embargo, no basta con la instrumentación tecnológica, la CI es un modelo que debe materializarse en colaboración con otros elementos, como son: gobierno abierto e inteligente, espacios de innovación y desarrollo, gobernanza territorial, políticas públicas, capacidades institucionales de los gobiernos locales y participación de las comunidades que integran las ciudades. En este último punto, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sostiene que: "Las personas tienen un rol muy importante como beneficiarios y participantes de las transformaciones, a partir del uso activo de dispositivos y aplicaciones móviles que facilitan cada vez más el seguimiento y la colaboración con las políticas de sus gobernantes" (Bouskela, 2016:6)

Por lo anterior, los conceptos de gobierno abierto, políticas públicas y gobernanza territorial mantienen una relación muy estrecha con la implementación de la idea de la CI como elementos básicos.

El primero, gobierno abierto, parte de la premisa de que se producirían mejores resultados al conectar a las instituciones gubernamentales con ciudadanos y organizaciones que posean distintos conocimientos.

El segundo, es el de las políticas públicas, dirigidas y articuladas entre ellas para la implementación del modelo de ciudad inteligente, por ejemplo: políticas públicas de conectividad, para el desarrollo integral territorial, para la prevención de los desastres naturales, el combate a la delincuencia o para el mejoramiento de la movilidad, entre otras.

Entenderemos por políticas públicas a los cursos de acción que a partir de un conjunto de operaciones intelectuales o ciclos tienen como propósito mejorar el proceso decisorio para resolver problemas público, que previamente fueron definidos en un contexto de conflicto y de relaciones de poder y que requiere ser atendidos a partir de la construcción y la elección de alternativas de acción, que, posteriormente, deberán ser puestas en marcha y deberán ser evaluadas, por un conjunto de organizaciones públicas y/o actores de distintos tipos y niveles, por medio de los planes de implementación.

El tercero, es el enfoque de gobernanza, el cual se ajusta a las condiciones actuales que enfrentan las ciudades, según Aguilar, "los efectos de «destrucción creadora» (J. A. Schumpeter) que provocan la economía global, la nueva economía y la conectividad informativa, los cambios que experimentan las sociedades nacionales debido a los vientos de libertad que han traído a sus vidas la democratización, el libre mercado y la apertura cultural, y la persistencia de circunstancias nacionales internas urgidas de desarrollo, seguridad e integración social, hacen absolutamente necesaria la acción de una instancia de conducción social" (Aguilar, 2011:39), por lo que, el gobierno de las ciudades difícilmente podrá tener éxito si continua usando los anquilosados modos de intervención dirigista gubernamental, ya que, hay que orientarse hacia un nuevo formato e instrumental gubernamental, que permita a la sociedad colaborar y dar sentido de dirección a las acciones de gobierno. De acuerdo con Ziccardi, "la participación ciudadana, es necesaria tanto para movilizar y legitimar la acción de los gobiernos, como para inspirar soluciones creativas y viables" (Ziccardi, 2020:43).

El concepto de gobernanza no ha permanecido estático desde su mención por primera vez en los reportes del Banco Mundial de 1989 y 1992 como un neologismo técnico definido como: "el ejercicio del poder político para conducir los asuntos de una nación en el contexto

del análisis de los Estados fallidos de África" (Porras, 2007:163). La gobernanza ha evolucionado del ámbito de la economía institucional, la regulación y el "buen gobierno" con un énfasis normativo a lo empírico, actualmente, la gobernanza se encarga del estudio de "los mecanismos y circunstancias que facilitan el ingreso de actores no gubernamentales en las comunidades de política pública, y las implicaciones que esto tiene en nuestras concepciones de gobierno y bien común" (Porras, 2007:165)

Por su parte, la gobernanza territorial de acuerdo con Farinós, puede ser vista de dos formas: "como mera aplicación de los principios de buena gobernanza a la política territorial y urbana o, de una forma más compleja e interesante, como un proceso con un carácter muy específico dado que su objetivo es el territorio" (2008:13)

El concepto de CI presenta una gran diversidad de definiciones, en parte, consecuencia de la novedad de este y su dificultad de aplicación efectiva. "Esta divergencia de connotaciones […] está en función de la óptica desde la que se analiza (económica, tecnológica, social o generalista)" (Matus y Ramírez, 2016:16). Más adelante se enlistarán algunas definiciones de ciudad inteligente que se han desarrollado desde la academia. Al mismo tiempo, se mencionarán algunas de las condiciones de su implementación en ciudades latinoamericanas a partir del análisis del IESE Cities in Motion (ICIM) 2020, para concluir, presentando algunos enfoques críticos sobre el concepto de ciudad inteligente y cómo en los últimos años se le ha ido incorporado algunos elementos progresistas al concepto de CI, para mejorar su aceptación.

1. El concepto de Ciudad Inteligente: Un concepto novedoso y multifacético.

Las primeras ciudades que incursionaron en el uso de TIC para mejorar la gestión de sus recursos y servicios se localizaban en Europa, se puede decir que, la primera ciudad inteligente europea fue la ciudad de Southampton, la cual se ubica al sur de Inglaterra y es conocida como la ciudad del Titanic. En Southampton, según Matus y Ramírez, es la primera vez que se integraron "múltiples servicios en una sola arquitectura, tras desarrollar un software y un portal capaz de soportar aplicaciones de tarjetas inteligentes para el transporte público, la recreación, y el tiempo libre. Dicha innovación fue promovida por la alianza entre el gobierno, la industria y las universidades" (2016:15). Sin embargo, antes del desarrollo de la idea de ciudades inteligentes, existieron las ciudades digitales, como lo menciona Michael Batty en su artículo "La ciudad computable (1997)", desde la década de 1950 las computadoras eran utilizadas para resguardar y procesar datos de las urbes, principalmente, debido al desarrollo de los sistemas de información para el procesamiento de datos, las ciudades digitales comenzaron a tener auge.

De acuerdo con, Lemos, las ciudades digitales se definen a partir de cuatro dimensiones relacionadas con el uso de las TIC:6 "La primera se basa en programas de orden gubernamental, privados o de la sociedad civil, en el que se desenvuelven en un sitio en específico: "ciudad digital es aquí un portal de información general y servicios, comunidades virtuales y representación política sobre una determinada área urbana" (Lemos, 2008: 27). La segunda categoría se refiere a aquellas ciudades que a partir de la implementación de "interfaces entre el espacio electrónico y el espacio físico a través del ofrecimiento de telepuertos, telecentros, quioscos multimedia y áreas de acceso y de servicio" (Lemos, 2008:

27). La ciudad digital del tercer tipo se refiere a la modelación en 3D a partir de sistemas de información espacial y, la cuarta, se identifica con aquellos proyectos que no representan un espacio urbano real, tal es el caso del famoso juego virtual "second life" (Lemos, 2008: 27)." (Matus y Ramírez, 2016:11).

Aunque, las ciudades computables o digitales son los antecedentes de las ciudades inteligentes. El término ciudad inteligente o smart city, comienza a ser abordado desde la década de los noventa del siglo XX, vinculando el término inteligente al funcionamiento de los mecanismos del espacio urbano a través del uso de TIC, con el propósito de administrar de manera eficiente aspectos como el uso de energía, vialidades, transporte, servicios públicos, gobierno e infraestructura urbana. Y, es en la conferencia de Hábitat III celebrada en Quito, Ecuador en 2016, donde se hace referencia, por primera vez, a las ciudades inteligentes vinculando el enfoque de ciudad inteligente con una combinación de esfuerzos ingeniosos para mejorar la calidad de vida de habitantes de una ciudad.

Si bien, no existe hasta el momento un concepto o modelo unificado de ciudad inteligente, debido a la gran diversidad de definiciones, en parte, como consecuencia de la novedad del concepto y su dificultad de instrumentación efectiva. Encontramos, diferentes prácticas implementadas y en proceso, de modelos que se denominan ciudades inteligentes bajo características e indicadores diversos, teniendo como constantes el uso de las TIC, el desarrollo económico y la mejora del nivel de vida, de lo cual han dado cuenta autores como Wei Choo (1997), Batty (1997), (Hall, 2000), Komninos (2002), Matus y Ramírez (2006), (Giffinger, 2007), (Caragliu, Del Bo, y Nijkamp 2007), (Hollands, 2008), (Achaerandio, Gallotti, Curto, Bigliani y Maldonado, 2011), (Sáenz, 2011), y (Ares y Fernández, 2012), destacando asociaciones entre el gobierno, las empresas privadas y académicos para el desarrollo de algunas actividades.

A continuación, se presentan algunas definiciones de CI:

Cuadro 1. Definiciones de Ciudad Inteligente.

Autor/Año	Definición
Robert Hall (2000)	Es el centro urbano del futuro, seguro, ambientalmente ecológico y eficiente, ya que todas las estructuras (ya sean de energía, agua, transporte, etc.) están diseñadas, construidas y mantenidas haciendo uso de sistemas avanzados, materiales integrados, sensores, electrónica y redes que se interconectan con sistemas computarizados, compuestos porbases de datos, seguimiento y algoritmos de toma de decisiones.
Robert G. Hollands (2008)	La ciudad inteligente requiere la contribución de diversos grupos de personas, y no puede simplemente etiquetarse como inteligente mediantela adopción de una sofisticada infraestructura de TIC o mediante la creación de sitios web auto-promocionales.
Caragliu, Del Bo y Nijkamp (2011)	Es la inversión en capital humano y social, en infraestructura de comunicación tradicional (transporte) y moderna (TIC) para lograr un crecimiento económico sostenible, así como una alta calidad de vida, con una gestión inteligente de los recursos naturales, a través del gobierno participativo.
Nam y Pardo (2011	Una ciudad es inteligente cuando, a través de la gobernanza participativa, invierte en capital humano/social y en infraestructura tecnológica para conseguir un crecimiento sostenible y mejorar la calidad de vida.

Rafael Achaerandio, etal. (2011)	Una unidad finita de una entidad local que declara y hace un esfuerzo consciente para contar con un enfoque integral usando las TIC, para un análisis en tiempo real, con el objeto de transformar su modus operandi esencial. Su finalidad radica en mejorar la calidad de vida de la poblaciónque vive en la ciudad, garantizando un desarrollo económico sostenible.
Michael Batty (1997)	Una ciudad donde las TIC se fusionan con las infraestructuras tradicionales, coordinadas e integradas, utilizando las TIC para buscar mejorar el funcionamiento de las ciudades, la eficiencia, la competitividad y proporcionar nuevas formas de abordar los problemas de pobreza, privación social y medio ambiente deficiente.
Ares y Cid (2012)	La importancia del capital social y el ambiental será lo que permite distinguir las ciudades verdaderamente inteligentes de aquellas más cargadas de tecnología, trazando una línea clara entre éstas y lo que se conoce con el nombre de ciudades digitales.
Komninos (2002)	Territorios con una gran capacidad de aprender e innovar, que está construida en la creatividad de su población, sus instituciones de creación de conocimiento, y su infraestructura digital para comunicación y administración del conocimiento.
Banco Interamericanode Desarrollo (BID) (2016)	Parte de la perspectiva de que la tecnología es un factor indispensable para que las ciudades acompañen el ritmo de transformación de lasociedad y cumplan con las expectativas y necesidades de la población. Además, este concepto ha demostrado ser fundamental para aumentar laeficiencia de los centros urbanos y para mejorar la gestión de recursos por medio de procesos cada vez más participativos.
Nueva Agenda Urbana(ONU, 2017)	Son ciudades en las en el que se aprovechen las oportunidades de la digitalización, las energías y las tecnologías no contaminantes, así comolas tecnologías de transporte innovadoras, de manera que los habitantes dispongan de opciones para tomar decisiones más inocuas para el medio ambiente e impulsar el crecimiento económico sostenible y que las ciudades puedan mejorar su prestación de servicios.
Temas Habitat III, 21 Ciudades Inteligentes, Conferencia de las Naciones Unidas Sobre la Vivien-da y Desarrollo Urbano Sostenible, 2016	Son aquellas ciudades con una infraestructura económica, institucional, social y física "inteligentes", que aseguran la centralización de susciudadanos en un ambiente sostenible;" se refieren a características clavedefinidas por distintos factores (P.ej. economía inteligente, movilidad inteligente, personas inteligentes, ambiente inteligente, vivienda inteligente, Gobierno inteligente); y se enfocan en el uso estratégico de la nueva tecnología y los acercamientos innovadores para mejorar la eficiencia y competitividad de las ciudades.

Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a las aproximaciones conceptuales mencionadas en el Cuadro 1, se puede observar que existe una diversidad de enfoques sobre la idea de CI, sin embargo, dichos conceptos presentan elementos en común, que parten de la manera como deben ser utilizadas las TIC para mejorar la calidad de vida de los habitantes de una ciudad, los servicios públicos, el manejo de los recursos ambientales, la sostenibilidad o sustentabilidad, la inclusión social, la economía, entre otras características, como la participación social, el

capital social y la gobernanza, bondades que se pretenden alcanzar bajo la instauración de un modelo de CI.

El concepto de CI fue acuñado por diversos actores e instituciones que con el propósito de mejorar el ambiente urbano consideraron pertinente desarrollar una iniciativa de base tecnológica. Este impulso, realizado principalmente por académicos, administraciones públicas y empresas tecnológicas se dio a finales del siglo XX, sin embargo, su instrumentación ha presentado dificultades, ya que, la creación de una Ciudad Inteligente supone, no sólo, la mejora de servicios urbanos y la reducción de costos a partir del usos de las TIC, sino además implica el compromiso de los ciudadanos que habitan dichas ciudades, quienes se verán beneficiados con la optimización de los servicios urbanos, siempre y cuando sean capaces de desarrollar habilidades tecnológicas y de acceder a las TIC, lo cual se ha convertido en una reto decisivo para el desarrollo de la ciudades en la región de América Latina.

En los últimos años, las CI se basan en tres pilares, que son: "1) Instrumentación, 2) Interconexión, y 3) Inteligencia en el procesamiento de datos (Zarich, 2009:16, en Sáenz, 2011). Sin embargo, una visión humanista del concepto de Ciudad Inteligente es la que propone Domingo Sáenz, el cual explica que: "la inteligencia de una ciudad se sustenta en tres conceptos similares a los que necesita el ser humano para definirse como tal:

1) Lo primero que necesita una ciudad para ser inteligente es sentir -*instrumentación*-. Al igual que los seres humanos vemos, oímos o tocamos, la ciudad necesita sensores que sean capaces de recoger el máximo de información de lo que está sucediendo en sus calles, edificios, etc. (Sáenz, 2011:101)

2) El segundo paso importante es que la ciudad disponga de una red de comunicaciones -interconexión- que pueda soportar el movimiento de toda la información que circula por ella. Al igual que nuestro sistema nervioso nos transmite sensaciones, la ciudad tiene que ser capaz de transmitir los datos a los centros de decisión (Sáenz, 2011: 103).

3) Y el tercero, y más importante, es la capacidad para extraer valor de toda esa información -*inteligencia*-. Ahí es precisamente donde reside la inteligencia. ¿De qué sirven los datos si no hay un cerebro que los analice, los procese, analice los riesgos, tome decisiones y finalmente actué de la mejor manera posible para solucionar o minimizar el impacto de los problemas? (Sáenz, 2011:104).

Por consecuencia, podemos llegar a la conclusión de que la CI es algo más que la ciudad digital, son aquellas ciudades que además de tener la infraestructura de las TIC, la han aplicado y las han aprovechado para subir a otro nivel y mejorar sus funciones urbanas.

Sin embargo, pensar en CI sin tomar en cuenta su aspecto urbano, social y medioambiental lleva a perder el objetivo final del desarrollo de las ciudades, el cual es: mejorar la calidad de vida de las personas. Por lo tanto, para que una ciudad sea considerada inteligente debe incorporar aspectos relacionados con el mejoramiento de su gobernanza, de su planificación e infraestructura, el desarrollo de un gobierno abierto y la instrumentación de políticas públicas, de tal manera, que éstos se reflejen en su capital humano y social.

Al reconocer lo anterior, encontramos que de acuerdo con Komninos:

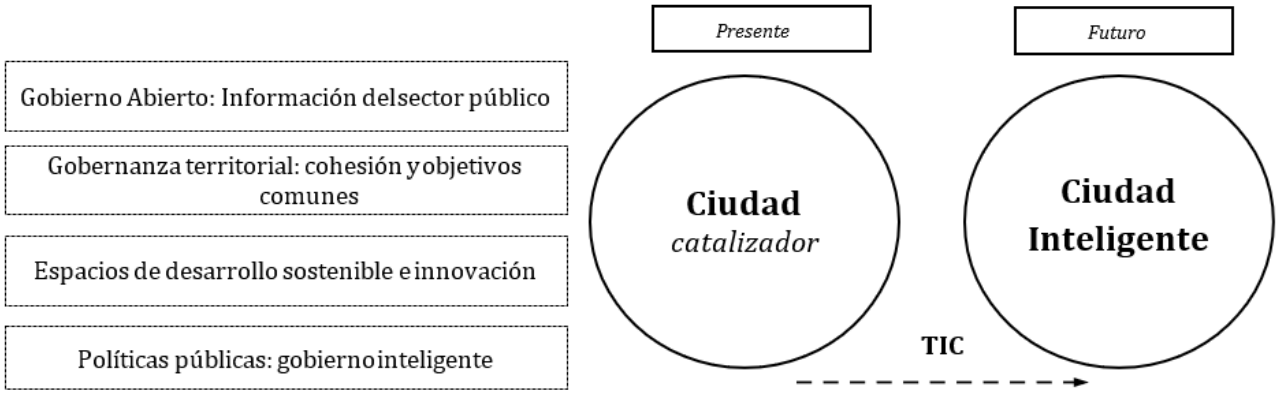
"Las regiones y ciudades con alta capacidad institucional para la innovación tecnológica y desarrollo [Ciudad Inteligente de tipo 1]; La ciudad inteligente como aquella que ha aplicado las TIC en espacios virtuales para mejorar su funcionamiento y sus funciones urbanas" (2002:17) [Ciudad Inteligente de tipo 2].

En conclusión, la CI es aquella que coloca a las personas en el centro del desarrollo, incorpora las TIC en la gestión urbana y usa estos elementos como herramientas para estimular la formación de un gobierno eficiente que incluya procesos de planificación colaborativa y participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas públicas. Al promover un desarrollo integrado y sostenible, las Ciudades Inteligentes se tornan más innovadoras, competitivas, atractivas y resilientes, mejorando así la calidad de vida de sus habitantes. Si bien esta definición es muy amplia, presento también una propuesta del modelo de la Ciudad Inteligente 3–Escalable, como una propuesta para los países emergentes.

2. Dimensiones necesarias para la implementación de una Ciudad Inteligente

Antes de presentar los modelos de CI que existen para su implementación, es importante comentar que no basta solamente con la instrumentación tecnológica para construir una CI, en la práctica la CI es resultado de un proceso complejo que comienza con la colaboración de múltiples agentes –sector público, privado, academia y ciudadanos– en ámbitos diversos para impulsar el capital físico de la ciudad, así como su capital intelectual y social. Sin embargo, para el caso de las ciudades latinoamericanas, la arquitectura de una CI debe iniciarse sobre una base previa, constituida por algunos elementos como: un gobierno abierto e inteligente, espacios de innovación y desarrollo, gobernanza territorial, políticas públicas, capacidades institucionales de los gobiernos locales y participación de las comunidades que integran las ciudades (Ver Figura 1).

Figura 1. Dimensiones básicas para el diseño de una CI.



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar en la Figura 1, las ciudades son un catalizador del desarrollo sostenible y la innovación, sin embargo, los gobiernos y la sociedad deberían de desarrollar

algunos elementos claves que sean la base para el desarrollo de ciudades inteligentes. A continuación, se mencionan algunos de estos elementos:

Gobierno abierto: la relevancia de la información del sector público ha aumentado, por lo tanto, los datos abiertos de gobierno o también llamados Open Goverment Data, se están convirtiendo en una fuente de generación de nuevos servicios y aplicaciones. De acuerdo con Alejandro Patiño, los datos abiertos de gobierno tienen el "potencial no solo de incrementar la transparencia y la rendición de cuentas, sino también de fomentar la investigación y la aplicación de las nuevas tecnologías basadas en Internet, promoviendo la innovación y mejorando la prestación de servicios públicos, con nuevas aplicaciones en áreas como el transporte, la salud y el medio ambiente, entre otras. (Patiño, 2014:7).

Por lo que, la perspectiva de ciudades inteligentes se encuentra estrechamente relacionada con el concepto de gobierno abierto, gobierno electrónico y apertura de datos, esto último se define como "material que cualquiera puede utilizar para cualquier propósito, sin restricciones" (UNDESA, 2013:14), ya que, la apertura de datos es una estrategia que facilita la transformación de las ciudades hacia ecosistemas de innovación abiertos y sustentables. "Una ciudad inteligente no es un concepto estático sino un escenario futuro, en que los ciudadanos empoderados mediante la tecnología colaboran en configurar el desarrollo urbano." (Patiño, 2014:14)

Gobernanza territorial: pocos términos tanto en el plano de las ciencias sociales, y de la práctica gubernamental son tan populares e indiscriminadamente utilizados como el de gobernanza (Porras, 2012). El surgimiento del término está vinculado a la crisis de eficiencia del gobierno, su falta de legitimidad y de confianza por parte de los ciudadanos. En este sentido, la búsqueda de nuevas formas más eficientes de gestionar las políticas públicas, previendo sus efectos y evaluando sus impactos territoriales, han hecho de la gobernanza una nueva forma de gobierno del territorio, "una especie de tercera vía ante las demostradas limitaciones tanto de los tradicionales métodos burocráticos como de los nuevos modelos empresariales aplicados a la nueva gestión pública. Se trata, por tanto, de un concepto puente […]", (Farinós y González, 2008:1).

Por lo anterior, la gobernanza implica reconocer que lo público es el conjunto de las interdependencias e interacciones que existen en un territorio, promueve una ciudadanía consciente de su papel y activa en su tarea de conseguir una mejor calidad de vida, requiere de una buena administración y de un funcionariado motivado, respetuoso con los valores de lo público y cualificado, así como, de instituciones fuertes que refuercen los valores de la ciudadanía. Para la gobernanza, los funcionarios públicos deben reconocer que gestionan instituciones y no empresas, y que más allá de producir servicios, la finalidad central de sus tareas es generar institucionalidad democrática, por ello, desde este enfoque es muy importante dirigir las acciones de gobierno a objetivos de ciudadanía, los fondos públicos deben actuar como catalizadores para el involucramiento ciudadano, por lo tanto, la gobernanza está basada en la gestión relacional.

Se entiende que, la gobernanza territorial es como una práctica o proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio. De acuerdo con Farinós, "el resultado de esta organización es la elaboración de una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valorización del capital territorial, necesaria para conseguir la cohesión

territorial sostenible en los diferentes niveles, desde el local al supranacional. Dicho de otro modo, la gobernanza territorial es una precondición para la cohesión territorial, mediante la participación de los distintos actores (públicos, privados, tercer sector...) que operan a las diferentes escalas" (2008:15).

Por lo tanto, el reto principal para una buena gobernanza territorial sería generar las condiciones más favorables para poder desarrollar acciones territoriales conjuntas que permitan conseguir objetivos en común.

Políticas públicas: en este punto, se puede decir que después de tres décadas de "gobernar por políticas", pasamos de definir políticas en un contexto de crisis, a la búsqueda de la eficacia social en un contexto democrático y lleno de incertidumbre. En este sentido, desde el nacimiento de la disciplina de las políticas públicas, ésta ha buscado "preservar y fortalecer los dos fundamentos distintivos de la acción directiva del gobierno, su institucionalidad o carácter público y su eficacia en la solución de los problemas sociales." (Aguilar, 2012:52)

Con respecto a este último punto, se pude argumentar que la solución de los problemas sociales es el talón de Aquiles moderno de las políticas públicas, por varias razones:

Primero, las sociedades cada vez están más informadas, por lo tanto, son más participativas y buscan intervenir en las decisiones públicas con el propósito de que éstas les produzcan mayores beneficios sociales, por lo que, "la cuestión acerca de la competencia y eficacia directiva gubernamental" (Aguilar, 2012:52) se han convertido en elementos esenciales entre los ciudadanos y las disciplinas que estudian al gobierno.

Segundo, las nuevas características que definen a las sociedades contemporáneas y las transformaciones económicas han hecho que los problemas públicos y sus soluciones sean más complejas, poniendo en evidencia la capacidad de respuesta de los gobiernos. En este sentido, la disciplina de las políticas públicas se centra en el aseguramiento de la efectividad directiva del gobierno y, particularmente, "en el proceso de elaboración de las decisiones directivas." (Aguilar Villanueva, 2019)

Tercero, un "gobierno por políticas" exige la vinculación de las decisiones y acciones con diversos actores con el propósito de ser eficaces en la solución de problemas públicos, es decir, la política pública es parte de un proceso específico de gobernar, es decir, "acción e instrumento de gobernar del gobierno." (Aguilar Villanueva, 2019)

Por lo que, se puede decir que el siglo XXI estará determinado por la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos legítimos. Donde los gobiernos contemporáneos deben asegurar la existencia de tres elementos:

1) el análisis de las políticas públicas basado en información, conocimiento y cálculo, es decir, decisiones de gobierno efectivas en la medida en que se sustentan en conocimiento causal probado.
2) la digitalización del gobierno administración pública a través del gobierno electrónico, abierto e inteligente, y;

3) la nueva gobernanza pública entre el gobierno y las organizaciones económicas y sociales de manera asociada y en red.

La conclusión de este apartado es que el funcionamiento sistémico de todas estas dimensiones contribuirá a la meta final del desarrollo territorial sostenible en el marco de una CI. Este funcionamiento, como en cualquier sistema, no permanece invariable sino todo lo contrario, evoluciona a lo largo del tiempo (T_n) desde un punto de partida inicial (T_1). Las rutinas de gobierno establecidas se adaptan a los cambios y a las nuevas necesidades, dando lugar a la aparición de nuevas prácticas de gobernanza (T_2) de tipo territorial. Como en el caso de las innovaciones tecnológicas estos cambios pueden ser radicales o de forma más pragmática, progresivos, introduciendo en ambos casos nuevos estilos de toma de decisiones más "blandos", menos regulados, que finalmente se incorporan y consolidan como formas de gobernar, transformándose a partir de entonces en nuevas, actualizadas al contexto, formas de gobierno (T_3), y así sucesivamente, que podrían sentar las bases para establecimiento de una ciudad inteligente.

3. Modelos de la Ciudad Inteligente (CI)

A continuación, se describen tres modelos de implementación de las CI, por lo que se plantea la hipótesis de que básicamente el modelo de Ciudad Inteligente 2 es el que se desarrolla en las ciudades latinoamericanas, que consiste en crear las condiciones tecnológicas para el mejoramiento de la vida urbana, aunque con las dimensiones presentadas en el apartado anterior, su implementación debería realizarse según el modelo de la Ciudad Inteligente 3.

3.1 El modelo de la "Ciudad Inteligente 1".

Esta versión de la ciudad inteligente tiene mayor trayectoria y describe un territorio con las siguientes características:

- Una población creativa y las actividades intensivas en conocimiento desarrolladas;
- Contar con instituciones y rutinas incrustadas territorialmente (embedded) para que permitan la cooperación en la creación de conocimiento, lo que permite la adquisición, adaptación y avance en el desarrollo del conocimiento y del know-how;
- Contar con un desarrollo de infraestructura de banda ancha, espacios digitales, e-servicios y los instrumentos de la administración de conocimiento en línea; y
- Contar con habilidades para innovar, administrar y resolver los problemas que surgen por primera vez, debido a que la capacidad para innovar y para operar con incertidumbre es un factor crítico para medir la inteligencia. (Komninos, 2008:123).

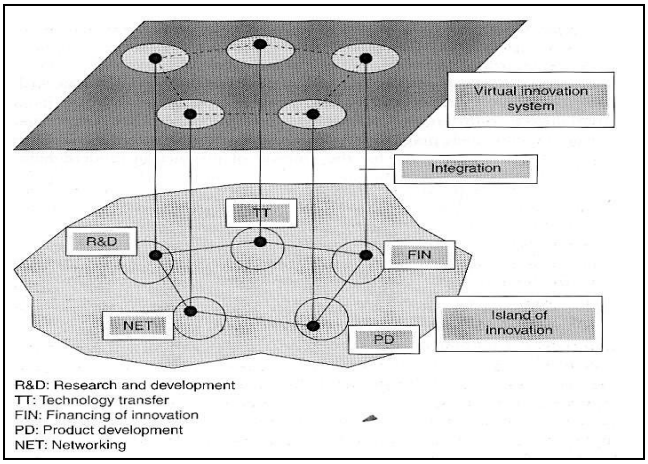
A partir de lo expuesto anteriormente, y según Komninos (2002), los elementos que se necesitan para la conformación de una ciudad inteligente son:

- La isla de innovación conformada por una comunidad, producción, intercambio y otras actividades o el clúster de tales actividades.

- El sistema de innovación virtual que incluye los instrumentos del manejo del conocimiento, por un lado, y por el otro, el sistema de tecnologías de información para que proporcione los servicios en línea de información e innovación, y;
- La conexión entre el sistema de innovación real y virtual, en otras palabras, el uso de este último por la comunidad científica de la isla. (Komninos, 2002: 201).

Esquemáticamente, esta concepción se presenta en la Figura 2. En resumen, las investigaciones de los últimos años van rumbo a integrar la influencia de las TIC con las condiciones territoriales de innovación. El surgimiento de los conceptos de las "comunidades, ciudades y regiones digitales" y posteriormente "inteligentes" es un rasgo emblemático de estas búsquedas. La conclusión sobre este modelo es que puede ser aplicado en las sociedades altamente desarrolladas en donde las "sociedades inteligentes" crean "islas de innovación" indispensables para su funcionamiento.

Figura 2. Modelo de Ciudad Inteligente 1.



Fuente: Komninos, 2002: 201

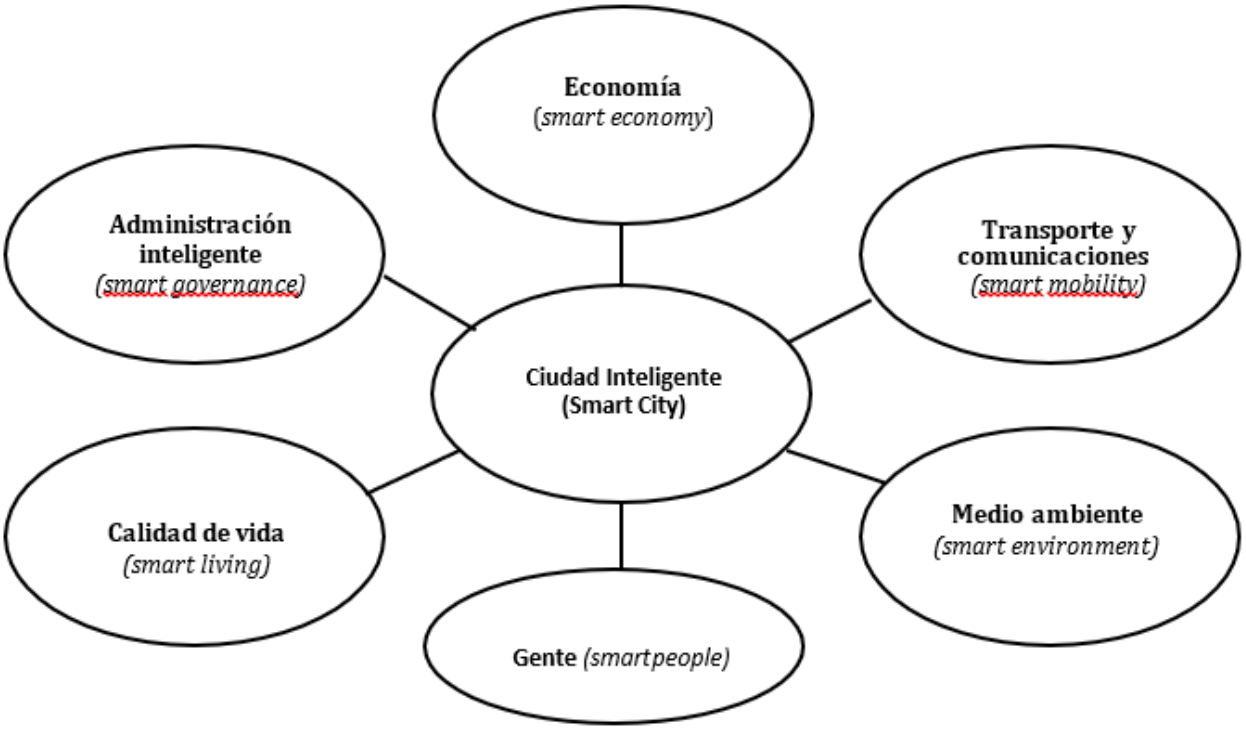
3.2 El modelo de la "Ciudad Inteligente 2"

El segundo modelo de la ciudad inteligente es aquel que ha aplicado las TIC y espacios virtuales para mejorar su funcionamiento y sus funciones urbanas. Se presenta en la Figura 3, donde se indican los seis componentes de la Ciudad Inteligente 2 y éste se basa en el concepto del modelo de ciudad inteligente presentado en el ámbito europeo. En este modelo, se considera que las ciudades pueden ser definidas como smart, si disponen de los siguientes seis elementos (Stawasz y Sikora-Fernández, 2015:21-22):

- Economía (smart economy): las ciudades deberían presentar alta productividad, basada en aprovechamiento y conjunción de los factores de producción con base del conocimiento disponible, clima de innovatividad y también elasticidad del mercado de trabajo.
- Transporte y comunicaciones (smart mobility): el transporte y la comunicación digital deberían basarse en las tecnologías avanzadas indispensables para el uso racional de la infraestructura existente.

- Medio ambiente (smart environment): la ciudad inteligente optimiza el uso de energía, y también se realizan las actividades que disminuyen la emisión de los contaminantes al ambiente.
- Gente (smart people): Los habitantes deben conformar la sociedad de aprendizaje; con el apoyo de las tecnologías se debería prevenir el uso excesivo de energía, contaminación del ambiente y también tratar de mejorar la calidad de vida.
- Calidad de vida (smart living)**:** Se refiere al ambiente amigable, referente a los servicios públicos, infraestructura técnica y social y, alto nivel de seguridad, oferta adecuada de los servicios culturales y de diversión y, también cuidado del ambiente y las áreas verdes.
- Administración inteligente (smart governance): El desarrollo en este aspecto exige un sistema adecuado de administración de la ciudad, lo que supone la colaboración de las autoridades locales y otros usuarios de la ciudad, además del uso de tecnologías modernas en el funcionamiento de la ciudad (administración pública inteligente) (Stawasz y Sikora-Fernández, 2015:21-22)

Figura 3. Componentes de la Ciudad Inteligente (Ciudad Inteligente 2)



Fuente: (Stawasz y Sikora-Fernández, 2015:21-22 con base en www.smart-cities.eu)

Estas seis dimensiones de la Ciudad Inteligente 2, se relacionan con las teorías tradicionales regionales y neoclásicas del crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas. Estas teorías, por su lado, usan las teorías de competitividad de las ciudades y regiones, los conceptos de capital social, gobernanza y las nuevas formas de administración pública, introduciendo especialmente los elementos de las tecnologías avanzadas. Así que, podemos suponer, que esta concepción decisivamente sobrepasa solo el uso de las tecnologías

avanzadas para el efectivo aprovechamiento de los recursos energéticos y la disminución de la emisión delbióxido de carbono, abarcando también otras esferas de la vida urbana y del funcionamiento de la administración pública (Stawasz y Sikora-Fernández, 2015: 22).

3.2 El modelo de la "Ciudad Inteligente 3 - Escalable" en países emergentes

La propuesta de modelo de la ciudad inteligente para países emergentes, que se presenta en este texto, se basa en el supuesto de que las condiciones económicas, políticos, sociales y culturales en estos países son diferentes a las condiciones de los países desarrollados, especialmente a la de los países europeos que presentan múltiples ejemplos del avance en la implementación de la idea de Ciudad Inteligente 2. Por consecuencia, hay que revisar en la literatura cuales son las experiencias en la implementación o por lo menos cuales son las etapas que se prevé de esta implementación.

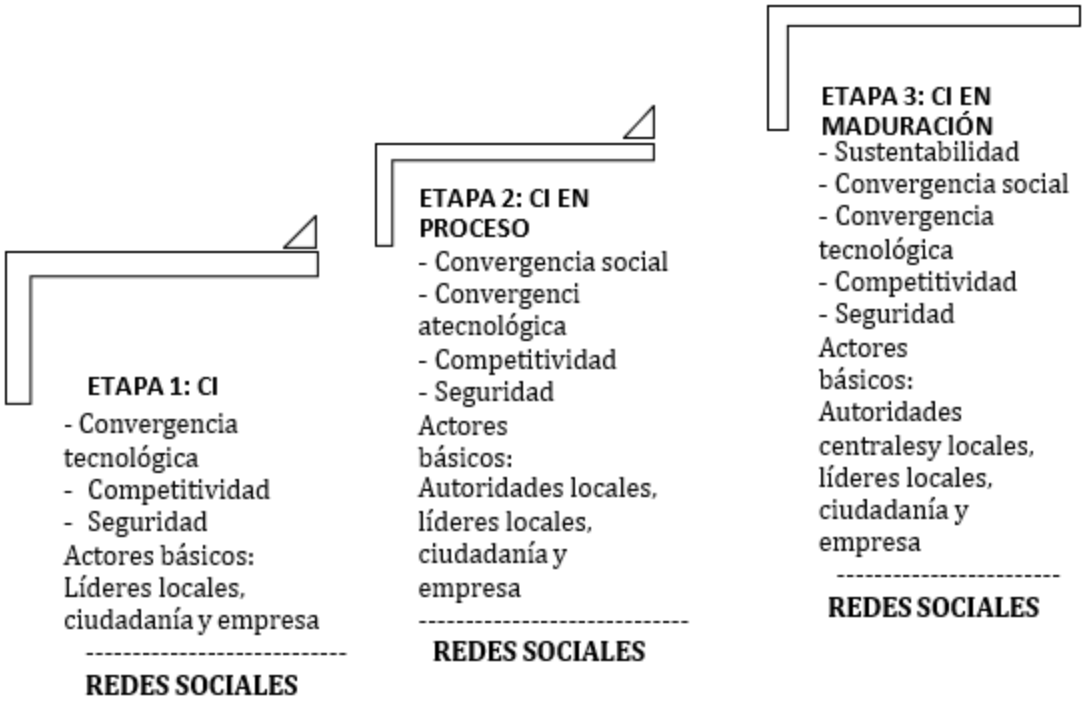
A partir de lo anterior, el cómo llegar a la ciudad inteligente (Stawasz y Sikora-Fernández, 2015 y Sergio Colado García et. al., 2014) será un proceso que nunca debe ser pensado como inmediato y de corto plazo. El proceso hacía una ciudad inteligente, debe ser siempre pensando en etapas, a largo plazo y de preferencia escalable. Este modelo sería la propuesta para llegar a una ciudad inteligente en los países emergentes, y, a este modelo lo llamaremos Modelo 3 "Ciudad Inteligente – Escalable", y en cada etapa participan diferentes actores y se pueden observar diferentes niveles de involucramiento de la ciudadanía y las redes sociales.

En la Etapa 1 de la *Ciudad Inteligente Incipiente*, los objetivos se concentran en tres: 1) convergencia tecnológica, 2) competitividad y 3) seguridad. En su conjunto, estos tres elementos construyen las bases materiales de la Ciudad Inteligente, especialmente, a través de las TIC, la construcción de su base productiva y la seguridad, tan indispensable en países emergentes. Los actores básicos que deben desempeñar el papel emprendedor en esta etapa son: líderes locales, ciudadanía y empresas. Especialmente, en esta etapa se entiende que es necesaria la filosofía del "desarrollo desde abajo hacia arriba", a través de la inducción de diferentes elementos tecnológicos de la ciudad inteligente por los liderazgos locales, como la casa y transporte inteligentes. Por supuesto que en esta tarea las redes sociales juegan un papel muy importante.

En la Etapa 2, la situación se hace más compleja ya que según la lógica de la inteligencia urbana debe dedicarse atención a la dimensión social (vea Figura 4), lo que debe llevar a los procesos de convergencia social. En esta etapa, además de los actores mencionados anteriormente, hay que añadir las autoridades locales que deben hacer suyo el proyecto de Ciudad Inteligente, promoverlo y difundirlo también a través de las redes sociales.

En la Etapa 3, a todo este proceso deben involucrarse también las autoridades centrales y la dimensión más importante debe ser la de sustentabilidad, apoyada por los proyectos y programas fomentados por estas autoridades.

Figura 4. Modelo de la Ciudad Inteligente (CI) 3 - Escalable para los países emergentes.



Fuente: Elaboración propia con base en (Alvarado López, 2017), (Sikora-Fernández, 2017), (Stawasz y Sikora- Fernández, 2015) y (Colado García et. al., 2014).

4. Condiciones para la implementación de la idea de CI en las ciudades latinoamericanas másimportantes

Actualmente, las ciudades pueden crear entornos favorables que determinan la competitividad de las empresas o de los propios agentes sociales, por lo que, la ciudad en nuestra región latinoamericana se considera un espacio económico, social y político importante. Por ello, estudiar las ciudades y su evoluciónes muy importante, sobre todo cuando según la Organización de las Naciones Unidas (ONU) señala que "por primera vez en la historia, más de la mitad de la población del planeta (54.6% o 3.600 millones de personas) vive en ciudades. Además, según este estudio, para 2050 el 70% de la población mundial (más de 6,000 millones) vivirá en ciudades, 64.1% de las personas que habitan en los países en desarrollo y 85.9% de los habitantes de los países desarrollados." (BID, 2016:12)

En particular, la región de América Latina y el Caribe (ALC) es la segunda más importante a nivel mundial, por su nivel de habitantes en zonas urbanas con 80%[3]. Por lo anterior, las ciudades latinoamericanas juegan un papel muy importante en el desarrollo de la región, por lo tanto, éstas buscan promover "un entorno social, tecnológico, ambiental e institucional propicio para el mejor desempeño de las actividades económicas y del

[3] Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2014). World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights (ST/ESA/SER.A/352).texto original

bienestar social (Cabrero, Orihuela y Ziccardi, 2013: 37).

En resumen, en los últimos años, se están produciendo dos fenómenos importantes en la historia de la humanidad, por un lado, la aceleración de la urbanización a nivel mundial y, por otro lado, una revolución digital y tecnológica. Estos dos fenómenos están produciendo un cambio significativo en las ciudades, de tal manera que éstas comienzan a entenderse como sistemas complejos con conexiones entre sus diferentes ambientes e individuo.

La magnitud y complejidad son los dos atributos esenciales de una ciudad contemporánea, desde el lenguaje formal, la ciudad puede entenderse como "una agrupación de personas enun espacio físico continuo, en donde históricamente se han manifestado las realidades sociales, económicas y demográficas." (SUN, 2012:11). Este concepto, alude principalmente al componente físico-territorial, sin embargo, la ciudad es un espacio ordenado de usos y flujos, de relaciones y transacciones, y posee una multidimensionalidad, en tres niveles: tecnológico, material, y sobre esas dos, la de políticas (*policy*).

Por ello, cada vez es más importantes la planificación urbana, el desarrollo de mecanismos de toma de decisiones dinámicos que consideren el crecimiento y la inclusión de procesos de participación ciudadana, es decir, políticas públicas en un contexto de gobernanza, lo que implica el rediseño de las estructuras de gobierno y la implementación de procesos de comunicación y participación de los diferentes actores que interviene en la gestión pública de las ciudades.

En este sentido, lo expuesto arriba, explica la necesidad de transformar las ciudades tradicionales en *Smart Cities* o Ciudades Inteligentes, esta idea es una demanda y una oportunidad para gobiernos y ciudadanos de la región de América Latina y el Caribe (ALC), y, cada vez, es más viable en la medida que se desarrolla la tecnología digital, móviles y el Internet.

A continuación, por medio de los resultados del Índice IESE Cities in Motion (ICIM) 2020, analizaremos las condiciones de 14 ciudades latinoamericanas para la implementación de la idea de CI.

El ICIM, es un indicador que pretende ayudar a los ciudadanos y a los gobiernos a comprender el desempeño de nueve dimensiones fundamentales para una ciudad: 1) capital humano, 2) cohesión social, 3) economía, 4) gobernanza, 5) medioambiente, 6) movilidad y transporte, 7) planificación urbana, 8) proyección internacional y 9) tecnología. El ICIM analiza a 174 ciudades de todo el mundo, 79 capitales y 80 países, a partir de 101 indicadores, y establece un ranking de ciudades, a través del valor del indicador sintético.

Cada dimensión del ICIM, se mide a partir de un conjunto de indicadores, por ejemplo:

1) La dimensión *capital humano*, se conforma por 10 indicadores que miden la capacidad de las ciudades para de atraer y retener talento, crear planes para mejorar la educación e impulsar tanto la creatividad como la investigación: escuelas, gasto en educación, gasto en ocio, movilidad internacional de sus estudiantes y teatros, entre otros.
2) La dimensión *cohesión social*, se conforma por 15 indicadores que miden el grado de consenso de los miembros de un grupo social y la percepción de pertenencia a un

proyecto o situación común: *female friendly*, hospitales, índices de criminalidad, felicidad, esclavitud, Gini, paz, tasas de homicidios, desempleo y terrorismo, entre otros.

3) La dimensión *economía*, se conforma por 12 indicadores que miden todos aquellos aspectos que promueven el desarrollo económico de un territorio: planes de promoción económica local, de transición e industriales estratégicos, generación de clústeres, innovación e iniciativas emprendedoras: PIB, tiempo requerido para iniciar un negocio, salario por hora, productividad, poder adquisitivo, economía colaborativa, entre otros.

4) La dimensión *gobernanza*, se conforma por 12 indicadores que miden el nivel de participación ciudadana y la capacidad de las autoridades para involucrar a los líderes empresariales y agentes locales, así como la aplicación de planes de gobierno electrónico: índice de desarrollo del gobierno electrónico, fortaleza de los derechos legales, percepción de la corrupción, certificación ISO 37120, plataforma de datos abiertos, ranking de democracia, entre otros.

5) La dimensión *medioambiente*, se conforma por 10 indicadores que miden la mejora de la sostenibilidad medioambiental a través de planes anticontaminación, el apoyo a los edificios ecológicos y a las energías alternativas, una gestión eficiente del agua y de los residuos, y la existencia de políticas que ayuden a contrarrestar los efectos del cambio climático: residuos sólidos, emisiones de CO_2, índice de desempeño medioambiental, porcentaje de la población con acceso al suministro de agua, entre otros.

6) La dimensión *movilidad y transporte*, se conforma por 12 indicadores que miden el desplazamiento y el acceso a los servicios públicos, así como, las externalidades que se generan en el sistema productivo, ya sea por la necesidad de desplazamiento de la fuerza laboral o por la necesidad de salida de la producción: bicicletas por hogar, *bike sharing*, alquiler, índice de ineficiencia de tráfico, índice tráfico exponencial, longitud del metro, vuelos, vehículos comerciales en la ciudad, entre otros.

7) La dimensión *planificación urbana*, se conforma por 5 indicadores que miden los planes urbanísticos, la calidad de las infraestructuras sanitarias y las políticas de vivienda: bicicletas de alquiler, edificios, número de personas por hogar, porcentaje de población urbana con servicios de saneamiento adecuados y edificios de más de 35m de altura.

8) La dimensión *proyección internacional*, se conforma por 6 indicadores que miden la proyección global que pasa por mejorar su marca y su reconocimiento internacional a través de planes turísticos estratégicos, la atracción de inversión extranjera y la representación en el exterior: número de pasajeros por aeropuerto, hoteles, índice de restaurantes, McDonald´s, número de congresos y reuniones y número de fotos de la ciudad subidas online.

9) La dimensión *tecnología*, se conforma por 16 indicadores que miden el nivel de desarrollo o de masificación de las TIC: cobertura 3G, índice de innovación, internet, *internet banking*, videollamadas a través de internet, ratio de penetración de teléfonos móviles, ordenadores/pc, redes sociales, telefonía móvil, velocidad de internet, *web index, wifi hotspots*, entre otros.

Una vez que se describieron las dimensiones que conforman el ICIM, a continuación, se compararán y analizarán las nueve dimensiones de 14 ciudades latinoamericanas, a

saber: Santiago (Chile), Buenos Aires (Argentina), Montevideo (Uruguay), San José (Costa Rica), Bogotá (Colombia), Ciudad de México (México), Asunción (Paraguay), Río de Janeiro (Brasil), Brasilia (Brasil), Santo Domingo (República Dominicana), La Paz (Bolivia), Lima (Perú), Guatemala (Guatemala) y Guayaquil (Ecuador).

De las 14 ciudades estudiadas, Santiago y Buenos Aires encabezan el ranking en la región, ocupando el 1º y el 2º lugar respectivamente (ver cuadro 2). A lo largo de los años, el liderazgo de esta región se reparte entre estas dos ciudades, para la edición 2020 del ICIM, Santiago (Chile) supera a Buenos Aires (Argentina) y forma parte del top 30 de la dimensión medioambiente. Por su parte, la capital argentina se encuentra en el top 30 de *planificación urbana y medioambiente*, pero su evolución en la dimensión *economía* la sitúa muy por debajo de Santiago ocupando el último lugar entre las ciudades comparadas. Las primeras cinco ciudades de la región son: Santiago (Chile) (68), Buenos Aires (Argentina) (90), Montevideo (Uruguay) (110), San José (Costa Rica) (114) y Bogotá (Colombia) (120), mientras que, la Ciudad de México (México), ocupa el sexto lugar y el sitio 130 en el ranking del *Cities in Motion*.

Cuadro 2. Ranking ICIM por dimensiones.

No.	Ciudad	ICIM	Dimensiones								
1	Santiago (Chile)	68	97	80	103	94	29	42	40	62	94
2	Buenos Aires (Argentina)	90	65	139	166	41	25	123	26	31	114
3	Montevideo (Uruguay)	110	133	110	144	74	3	114	118	115	133
4	San José (Costa Rica)	114	155	112	123	77	14	144	132	101	132
5	Bogotá (Colombia)	120	110	162	112	43	92	122	155	75	124
6	Ciudad de México (México)	130	67	142	127	92	168	66	63	72	153
7	Asunción (Paraguay)	131	107	75	158	146	8	135	163	161	167
8	Río de Janeiro (Brasil)	132	114	164	151	105	106	155	64	69	142
9	Brasilia (Brasil)	135	150	155	146	120	74	62	150	124	145
10	Santo Domingo (República Dominicana)	137	169	154	120	144	44	159	62	140	155
11	La Paz (Bolivia)	147	152	126	155	155	66	154	140	150	166
12	Lima (Perú)	155	135	129	143	134	147	167	148	145	163
13	Guatemala (Guatemala)	158	160	149	145	138	127	164	149	133	165
14	Guayaquil (Ecuador)	164	154	95	165	170	124	150	164	152	161

Fuente: Elaboración propia con datos del Índice IESE Cities in Motion (ICIM) 2020. https://citiesinmotion.iese.edu/indicecim/

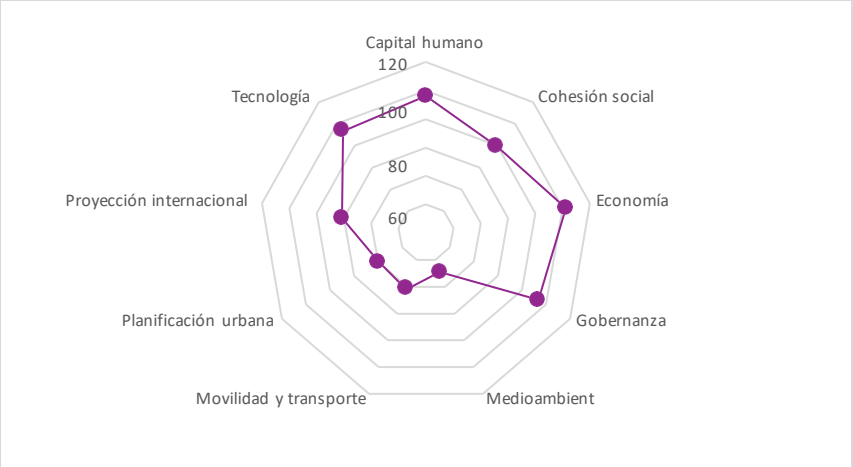
Analizando los datos del Cuadro 2, se puede determinar que la mayor parte de las urbes latinoamericanas no se sitúan en las primeras 100 posiciones del ranking general, a excepción de Santiago (68) y Buenos Aires (90). América Latina es una de las regiones con mayor concentración urbana del planeta, por lo que los retos a los que se enfrentan estas ciudades son cada vez más globales y existen problemáticas comunes a todas ellas. Por otra parte, entre 14 ciudades analizadas, La Paz (Bolivia) (147), Lima (Perú) (155), Guatemala (Guatemala) (158) y Guayaquil (Ecuador) (164), ocupan los últimos lugares y con respecto al ranking general se encuentran en color rojo no muy intenso.

Continuando con el análisis, si se observa cada ciudad latinoamericana de manera específica, podemos encontrar datos interesantes que hacen que cada una de ellas presenten algunas condiciones para instrumentar en el mediano o largo plazo de la idea de Ciudad Inteligente. En esta ocasión, solo analizaremos las primeras seis ciudades del ranking por dimensión de la región.

4.1. Santiago (Chile)

La ciudad de Santiago (68) presenta el mejor ICIM con respecto a las otras ciudades analizadas, como ya se mencionó, se encuentra dentro del top 100 del ranking general.

Gráfica 1. *Santiago (Chile), ICIM 2020.*



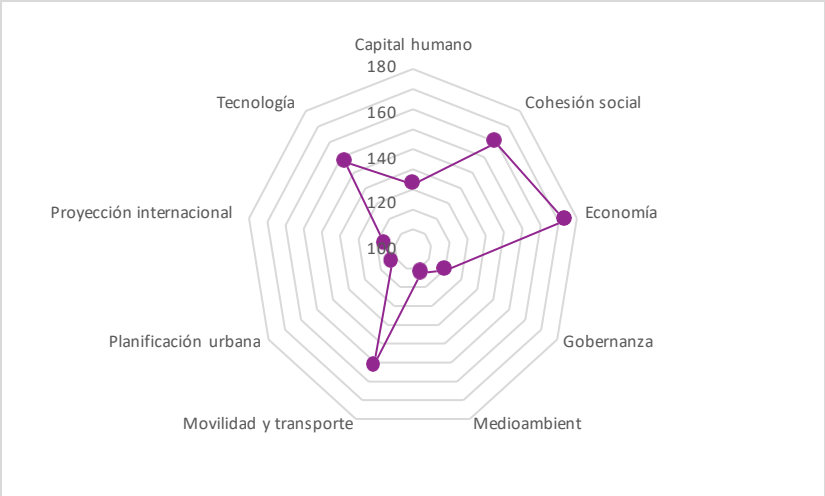
Fuente: Elaboración propia con datos del ICIM, 2020.

Como se puede observar en la Grafica 1, Santiago ocupa el tercer lugar en la dimensión de *capital humano* (97), segundo lugar en *cohesión social* (80), primer lugar en *economía* (103), primer lugar en *movilidad* (42), segundo lugar en *planeación urbana* (40), segundo lugar en *proyección internacional* (62) y primer lugar en *tecnología* (94). Solamente ocupó el quinto lugar en *medioambiente* (29) y sexto lugar en *gobernanza* (94), esta última dimensión es muy importante para la implementación de una ciudad inteligente, sin embargo, la ciudad de Santiago, de acuerdo con el ICIM 2020, tiene condiciones **muy altas** para implementar la idea de Ciudad Inteligente, ya que, en ocho de nueve dimensiones se encuentra dentro del top 100 del ranking general.

4.2 Buenos Aires (Argentina)

La ciudad de Buenos Aires (90) presenta el segundo mejor ICIM con respecto a las otras ciudades analizadas, como ya se mencionó, se encuentra dentro del top 100 del ranking general.

Gráfica 2. *Buenos Aires (Argentina), ICIM 2020.*



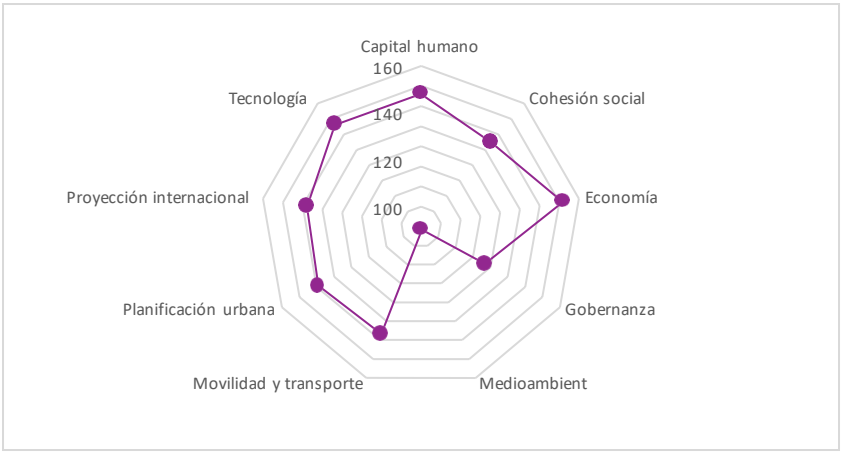
Fuente: Elaboración propia con datos del ICIM, 2020.

Como se puede observar en la Grafica 2, Buenos Aires presenta datos irregulares que deforman su gráfica, debido a que ocupa el primer lugar en la dimensión de *capital humano* (65), primer lugar en *gobernanza* (41), cuarto lugar en *medioambiente* (25), primer lugar en *planeación urbana* (40), primer lugar en *proyección internacional* (31) y segundo lugar en *tecnología* (114). Sin embargo, ocupó el octavo lugar en *cohesión social* (80), el último lugar en *economía* (166) y el sexto lugar en *movilidad* (123). Estas últimas dimensiones son muy importantes para la implementación de una ciudad inteligente, sin embargo, la ciudad de Buenos Aires, de acuerdo con el ICIM 2020, tiene condiciones **altas** para implementar la idea de Ciudad Inteligente, ya que, en seis de nueve dimensiones se encuentra dentro del top 100 del ranking general.

4.3 Montevideo (Uruguay)

La ciudad de Montevideo (110) presenta el tercer mejor ICIM con respecto a las otras ciudades analizadas, sin embargo, ya se encuentra fuera del top 100 del ranking general.

Gráfica 3. *Montevideo (Uruguay), ICIM 2020.*



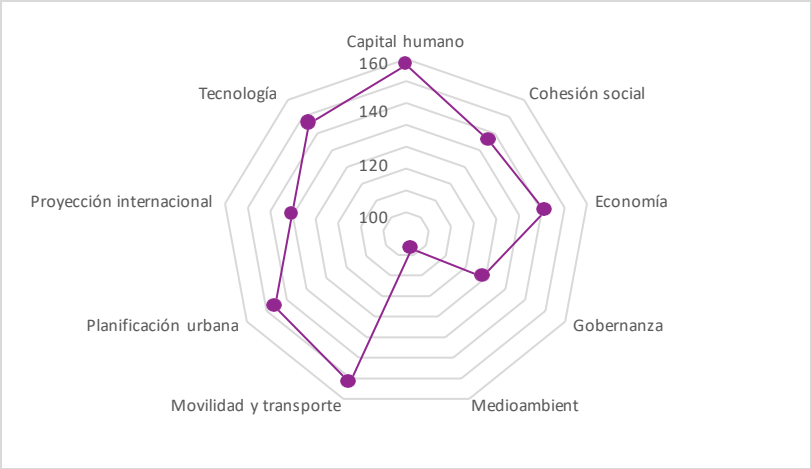
Fuente: Elaboración propia con datos del ICIM, 2020.

Como se puede observar en la Grafica 3, Montevideo presenta datos regulares que le dan cierta consistencia a los datos, debido a que ocupa el séptimo lugar en la dimensión de *capital humano* (133), séptimo lugar en *economía* (144), sexto lugar en *planeación urbana* (118), sexto lugar en *proyección internacional* (115) y quinto lugar en *tecnología* (133). Sin embargo, ocupó el cuarto lugar en *cohesión social* (110), tercer lugar en *gobernanza* (74), primer lugar en *medioambiente* (3) y cuarto lugar en *movilidad* (114). Estas últimas dimensiones, son muy importantes para la implementación de una ciudad inteligente, sin embargo, la ciudad de Montevideo, de acuerdo con el ICIM 2020, tiene condiciones **adecuadas** para implementar la idea de Ciudad Inteligente, ya que, solo en dos de nueve dimensiones se encuentra dentro del top 100 del ranking general.

4.3 San José (Costa Rica)

La ciudad de San José (114) presenta el cuarto mejor ICIM con respecto a las otras ciudades analizadas, sin embargo, ya se encuentra fuera del top 100 del ranking general.

Gráfica 4. *San José (Costa Rica), ICIM 2020.*



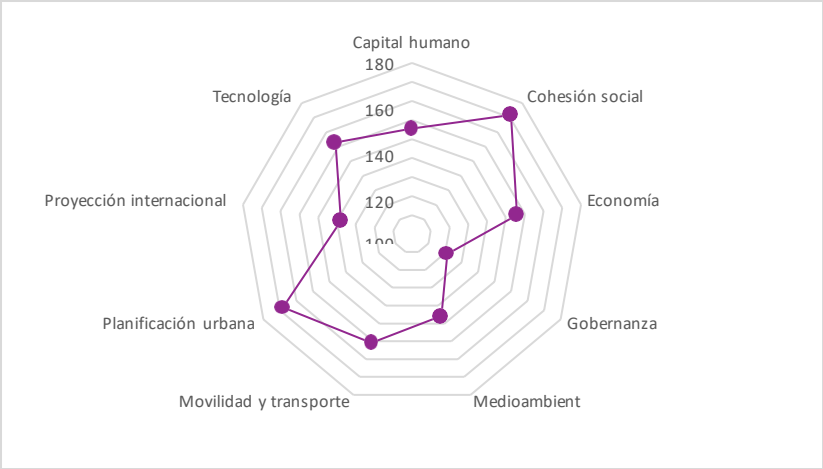
Fuente: Elaboración propia con datos del ICIM, 2020.

Como se puede observar en la Grafica 4, San José presenta datos regulares que le dan cierta consistencia a los datos, sin embargo, los resultados del ICIM comienza a ser deficitarios, debido a que ocupa el doceavo lugar en la dimensión de *capital humano* (155), quinto lugar en *cohesión social* (112), octavo lugar en *movilidad* (144), séptimo lugar en *planeación urbana* (132) y sexto lugar en *proyección internacional* (101). Sin embargo, ocupó el cuarto lugar en *economía* (123), cuarto lugar en *gobernanza* (77), tercer lugar en *medioambiente* (14) y cuarto lugar en *tecnología* (132). Estas últimas dimensiones, son muy importantes para la implementación de una ciudad inteligente, sin embargo, la ciudad de San José, de acuerdo con el ICIM 2020, tiene condiciones **adecuadas** para implementar la idea de Ciudad Inteligente, ya que, solo en dos de nueve dimensiones se encuentra dentro del top 100 del ranking general.

4.4 Bogotá (Colombia)

La ciudad de Bogotá (120) presenta el quinto mejor ICIM con respecto a las otras ciudades analizadas, sin embargo, ya se encuentra fuera del top 100 del ranking general y en color naranja.

Gráfica 5. *Bogotá (Colombia), ICIM 2020.*



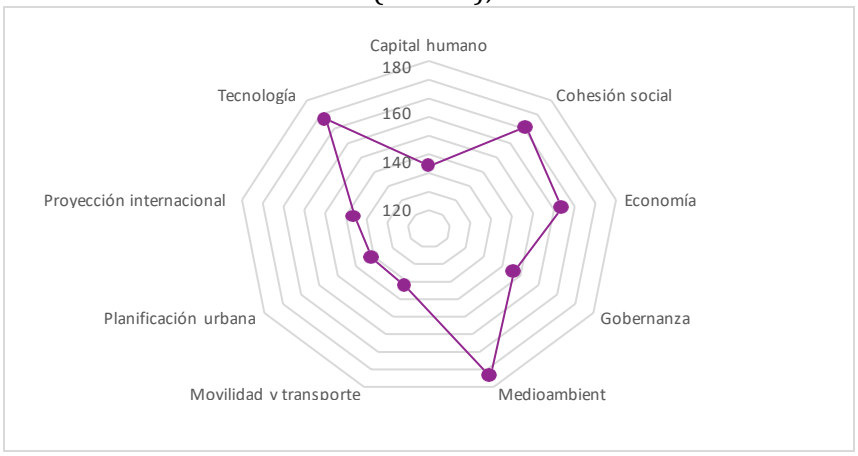
Fuente: Elaboración propia con datos del ICIM, 2020.

Como se puede observar en la Grafica 5, Bogotá presenta datos regulares que le dan cierta consistencia a los datos, sin embargo, los resultados del ICIM comienza a ser deficitarios, debido a que ocupa el quinto lugar en la dimensión de *capital humano* (110), treceavo lugar en *cohesión social* (162), noveno lugar en *medioambiente* (92), quinto lugar en *movilidad* (122), doceavo lugar en *planeación urbana* (155) y quinto lugar en *proyección internacional* (75). Sin embargo, ocupó el segundo lugar en *economía* (112), segundo lugar en *gobernanza* (43), y tercer lugar en *tecnología* (124). Estas últimas dimensiones, son muy importantes para la implementación de una ciudad inteligente, sin embargo, la ciudad de Bogotá, de acuerdo con el ICIM 2020, tiene condiciones **adecuadas** para implementar la idea de Ciudad Inteligente, ya que, solo en tres de nueve dimensiones se encuentra dentro del top 100 del ranking general.

4.5 Ciudad de México (México)

La ciudad de México (130) se ubica en el sexto sitio del ICIM con respecto a las otras ciudades analizadas, sin embargo, ya se encuentra fuera del top 100 del ranking general y en color naranja.

Gráfica 6. Ciudad de México (México), ICIM 2020.



Fuente: Elaboración propia con datos del ICIM, 2020.

Como se puede observar en la Grafica 6, México presenta datos irregulares debido a que los resultados del ICIM comienza a ser deficitarios por la ponderación de las dimensiones en el análisis general del índice, debido a que ocupa el noveno lugar en *cohesión social* (142), quinto lugar en *economía* (127), quinto lugar en *gobernanza* (92), último lugar en *medioambiente* (168) y octavo lugar en *tecnología* (153). Sin embargo, ocupó el segundo lugar en la dimensión de *capital humano* (67), tercer lugar en *movilidad* (66), cuarto lugar en *planeación urbana* (63) y cuarto lugar en *proyección internacional* (72). Estas últimas dimensiones, son muy importantes para la implementación de una ciudad inteligente, sin embargo, la Ciudad de México, de acuerdo con el ICIM 2020, tiene condiciones **suficientes** para implementar la idea de Ciudad Inteligente, ya que, solo en cinco de nueve dimensiones se encuentra dentro del top 100 del ranking general, debido a que obtuvo resultados insuficientes en las dimensiones más importantes que miden las condiciones para implementar una ciudad inteligente, como: cohesión social, economía, gobernanza, tecnología.

Conclusiones

El concepto de ciudad inteligente presenta una gran diversidad de definiciones, como consecuencia de su novedad y de su dificultad de aplicación efectiva. En una perspectiva general, la mayor parte de los conceptos sobre ciudad inteligente hacen referencia a modelos de ciudad en busca de la sustentabilidad, sin embargo, éstos deben ser sometidos a análisis teóricos y empíricos para verificar si sus transformaciones y adaptaciones, cumplen con aspectos verificables respecto a indicadores de sustentabilidad. En este mismo sentido, algunos de los autores que se mencionaron, resaltan la idea de que una ciudad inteligente debe ayudar a mejorar la calidad de vida proyectando un desarrollo económico, social y ambiental a la vez.

En este punto, es pertinente mencionar que existen posiciones críticas respecto al concepto de ciudad inteligente, por ejemplo, Ares y Cid, argumentan que uno de los problemas centrales de las ciudades inteligentes "es que muchos de sus principios no son replicables. En primer lugar, porque parten de la construcción de una nueva ciudad repleta de tecnologías de nuevos sistemas desde cero, pero olvidan lo que ya existe o está desplegado, y la conveniencia de complementarlo y evolucionarlo" (2012:186).

Además, estos mismos autores, argumenta que "el concepto de ciudades inteligentes lleva implícito el modelo convencional (de arriba-abajo o burocrático) de gestión urbana basada en la planificación en manos de expertos y políticos, y están constituidos por proyectos que muchas veces no convencen respecto al valor añadido de los servicios que aportarán a los ciudadanos la incorporación de tecnologías *Smart"* (Ares y Cid, 2012:186).

Incluso, surge la preocupación -con razón- que esta visión *top-down* termine por ampliar el control de la ciudadanía, surgiendo problemas importantes como el de la privacidad o la protección de datos personales.

Hollans, propone una perspectiva de ciudad inteligente progresiva e inclusiva, a partir de los siguientes puntos:

"Las ciudades inteligentes deben de empezar por tomar de forma seria a la gente y el capital humano: es necesario empezar por la gente, sus conocimientos y habilidades y no por la tecnología en sí misma" (Hollands, 2008: 315)."

"Debe de crearse un cambio real en el balance del poder entre el uso de las tecnologías de información entre los negocios, el gobierno, las comunidades y la gente ordinaria que vive en la ciudad y al mismo tiempo buscar un balance entre el desarrollo económico y la sustentabilidad" (Hollands, 2008: 315).

"Las ciudades reales deben de hacer un uso de la tecnología que permita emerger una "cultura publica virtual" donde el interés público prive sobre el privado" (Hollands, 2008: 315).

"Tomar en serio la diversidad cultural y social, es decir, ser una ciudad plural" (Hollands, 2008: 315).

"Promover la igualdad de género" (Hollands, 2008: 315).

"Aprovechar el talento y creatividad de los jóvenes" (Hollands, 2008: 315).

A partir de lo anterior, se puede decir que el concepto de CI, se ha utilizado más como una marca y menos como una serie de políticas públicas articuladas, por ello, no basta solamente con la instrumentación tecnológica para construir una CI, en la práctica la ciudad inteligente es resultado de un proceso complejo que comienza con la colaboración de múltiples agentes –sector público, privado, academia y ciudadanos– en ámbitos diversos para impulsar el capital físico de la ciudad, así como su capital intelectual y social.

Sin embargo, la propuesta del presente es que, para el caso de las ciudades latinoamericanas, la arquitectura de una CI debe iniciarse sobre una base previa, constituida por algunos elementos como: un gobierno abierto e inteligente, espacios de innovación y desarrollo, gobernanza territorial, políticas públicas, capacidades institucionales de los gobiernos locales y participación de las comunidades que integran las ciudades.

Partiendo de esta base, se plantea que lo que se implemente en las ciudades latinoamericanas sea el concepto de la CI 2, que consiste en crear las condiciones tecnológicas para el mejoramiento de la vida urbana, aunque su implementación debe realizarse según el modelo de la Ciudad Inteligente 3.

Finalmente concluyo que las ciudades latinoamericanas más importantes, con algunas excepciones y en términos generales, aunque presentan condiciones generales aceptables del desarrollo de innovación, en lo que se refiere al factor social e infraestructura, no son suficientes para promover la innovación, incluyendo la introducción de la idea de la ciudad inteligente.

En lo que se refiere a la clasificación, las ciudades más importantes de América Latina no necesariamente son las primeras en la introducción del concepto de la CI. Especialmente, destaca aquí la posición de la ciudad de Río de Janeiro, quien no se encuentra entre las primeros diez del Ranking general. También débil es la posición de Bogotá y de Lima además de la Ciudad de México. Mientras que se encuentran en muy buena posición la ciudad de Santiago, Buenos Aires y Montevideo.

Todo esto significa que en una clasificación tan compleja y multifacética como la del Índice Cities in Motion, 2020, muchas veces se encuentran en mejor posición las ciudades no tan fuertes económicamente, sin embargo, las que cumplen con algunas otras condiciones como la cohesión social, la gobernanza, la tecnología, etcétera, suelen estar por debajo.

Ciudad	Ventajas	Desventajas
Santiago (Chile) (68)	3er. en *capital humano* (97), 2º en *cohesión social* (80), 1º en *economía* (103), 1º en *movilidad* (42), 2º en *planeación urbana* (40), 2º en *proyección internacional* (62), 1º en *tecnología* (94).	5º *medioambiente* (29), *6º gobernanza* (94).
Buenos Aires (Argentina) (90)	1º en *capital humano* (65), 1º en *gobernanza* (41), 4º en *medioambiente* (25), 1º en *planeación urbana* (40), 1º en *proyección internacional* (31), 2ºen *tecnología* (114).	8º en *cohesión social* (80), 14ºen *economía* (166), 6º en *movilidad* (123).
Montevideo (Uruguay) (110)	4º en *cohesión social* (110), 3º en *gobernanza* (74), 1º *medioambiente* (3), 4º en *movilidad* (114).	7º en *capital humano* (133), 7º en *economía* (144), 6º en *planeación urbana* (118), 6º en *proyección internacional* (115) 5º en en *tecnología* (133).
San José (Costa Rica) (114)	4º en *economía* (123), 4º en *gobernanza* (77), 3ºen *medioambiente* (14) 4ºlugar en *tecnología* (132).	12º en *capital humano* (155), 5º en *cohesión social* (112), 8º en *movilidad* (144), 7º en *planeación urbana* (132), 6º en *proyección internacional* (101)
Bogotá (Colombia)(120)	2º en *economía* (112), 2º en *gobernanza* (43), 3ºen *tecnología* (124).	5º en *capital humano* (110), 13º en *cohesión social* (162), 9º en *medioambiente* (92), 5º en *movilidad* (122), 12º en *planeación urbana* (155) 5º en *proyección internacional* (75).
Ciudad de México (México) (130)	2º en *capital humano* (67), 3º en *movilidad* (66), 4º en *planeación urbana* (63) 4º en *proyección internacional* (72).	9º *cohesión social* (142), 5º en *economía* (127), 5º en *gobernanza* (92), 14º *medioambiente* (168), 8º en *tecnología* (153).

Referencias

Achaerandio, R., Gallotti, G., Curto, J., Bigliani, R., & Maldonado, F. (2011). *White Peper: RAnálisis de las Ciudades Inteligentes en España.* (F. S. BBVA, Ed.) Recuperado el 14 de Enero de 2021, de IDC. Analyze the Future: https://www.aeiciberseguridad.es/descargas/categoria6/8883484.pdf

Aguilar Villanueva, L. F. (2012). *Política Pública.* México: Siglo XXI Editores.

Aguilar Villanueva, L. F. (27 de Septiembre de 2019). Conferencia magistral dictada a estudiantes de la licenciatura en Políticas Públicas de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma.*Presente y Futuro de la Política Pública*. Lerma, Estado de México, México.

Aguilar, V. L. (2011). *Gobernanza y Gestión Pública.* México: Fondo de Cultura Económica.

Alvarado, R, Universidad de Guadalajara, Sistema de Universidad Virtual (2017) "Ciudad inteligente y sostenible: hacia un modelo de innovación inclusiva", *Paakat, Revista de Tecnología y Sociedad*, Año 7, núm. 13, septiembre 2017-febrero 2018, disponible en: http://www.scielo.org.mx/pdf/prts/v7n13/2007-3607-prts-7-13-00002.pdf [Accesado el 25 de junio de 2018]

Ares Abalo, J., & Cid Fernández, R. (2012). Ciudad e innovación habilitada por las TIC. En A.Figueiredo, J. Peña Penabad, & V. Enrique José , *Retos de la acción de gobierno para las ciudades del siglo XXI* (Electrónica: http://antigua.eixoatlantico.com/sites/default/files/Retos%20de%20la%20accion.pdf ed., págs. 181-282). Porto: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.

Batty, M. (1997). The computable city. *International Planning Studies, 2*(2), 155- 173.

Bouskela Maurício, C. B. (2016). *La ruta hacia las smart cities: Migrando de una gestión tradicional a la ciudad inteligente.* Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Cabrero Mendoza, E. (2013). *Retos de la competitividad urbana. Coyuntura y Ensayo.* México:Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Caragliu, A., Del Bo, C., & Nijkamp, P. (s.f.). *3rd Central European Conference in Regional Science (CERS).* Recuperado el 14 de Enero de 2021, de Smart cities in Europe: https://inta-aivn.org/images/cc/Urbanism/background%20documents/01_03_Nijkamp.pdf

Caravaca Barroso, Inmaculada y Antonio García García, (2009), "El debate sobre los territorios inteligentes: el caso del área metropolitana de Sevilla", *Revista EURE*, Vol. XXXV, Nº 105, pp. 23-45.

Colado García, Sergio; Abelardo Gutiérrez; Carlos J. Vives y Eduardo Valencia, (2014), *Smart City. Hacia la gestión inteligente*, Barcelona, España, México D.F., MARCOMBO, Alfa Omega Grupo Editor.

CONAPO (2018). *Sistema Sistema Urbano Urbano Nacional Nacional 2018.* Ciudad de México,México: SEGOB, SEDATU, CONAPO.

Farinós Dasí , J., & Romero González, J. (2008). La gobernanza como método para encarar los grandes retos territoriales y urbanos. *Boletín de la A.G.E*(46), 5-9.

Farinós Dasí, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestióny agenda. *Boletín de la A.G.E*(46), 11-32.

Fundación Telefónica, (2007), *DigiWorld. América Latina 2007*, Fundación Telefónica, Editorial Ariel, Madrid, Barcelona.

Giffinger, R., Vienna University of Technology, (2007) "*Smart cities Ranking of European medium-sized cities",* https://www.researchgate.net/profile/Christian_Fertner/publication/261367640_Smart_cities_-_Ranking_of_European_medium-sized_cities/links/0c960535ae2e4cc479000000/Smart-cities- Ranking-of-European-medium-sized-cities.pdf, Recuperado el 2021 de enero de 14, de Centre of Regional Science (SRF),

Gutman, P, "Cambio tecnológico y crecimiento urbano: un marco de referencia para pensar el futuro", 2007, *Revista Crítica y Utopía Latinoamericana de Ciencias Sociales*, No. 17, Buenos Aires, Consultada en: www.escenariosalternativos.org.

Gutman, Pablo, (1988), "Cambio tecnológico y crecimiento urbano: una agenda para la investigación en América Latina", *Revista Eure*, Vol. XV, No. 44, pp. 15-44.

Hall, R. (2000). *The visión of a smart city.* Recuperado el 14 de enero de 2021, de Brookhaven National Laboratory, Upton, New York, U.S.A., 11973. 2nd International Life Extension Technology Workshop. Paris, France, U. S. Department of Energy.: https://www.researchgate.net/publication/241977644 [Accesado el 26 de enero de 2017].

Harguindéguy, J.-B. (2015). *Análisis de Políticas Públicas.* Madrid, Españe, Madrid, España:Tecnos.

Hollands, R. (2008). Will the real Smart city please stand up? *City, 12*(3), 303-320.

IESE (2020). *Índice IESE Cities in Motion 2020.* Recuperado el 14 de enero de 2021, de Business School University of Navarra: https://media.iese.edu/research/pdfs/ST-0542.pdf

IESE Business School (2016). *Índice IESE Cities in Motion*. Recuperado dehttp://www.iese.edu/research/pdfs/ST-0396.pdf

Jáuregui, J. (2004). Traumas urbanos: "urbanización" fuera de control, "urbanismo explosivo" en América Latina. *Traumas urbanos. La ciudad y los desastres* (pág. 7). Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.

Komninos, Nicos (2008), *Intelligent Cities and Globalisation of Innovation Networks*, Routledge,London and New York.

Komninos, Nicos (2015) *The Age of Inteligent Cities: Smart Environments and Innovation - For all Strategies*, New York: Rouledge.

Komninos, Nicos, (2002), *Inteligent Cities. Innovation, Knowledge Systems and Digital Spaces*.London and New York: Spon Press.

Lemos, A. (2012). *Guia Das Cidades Digitais*. (Groupe d'Etudes et de Recherches sur les Mondalisations) Recuperado el 14 de enero de 2021, de ¿O que é a Cidade Digital?: http://www.guiadascidadesdigitais.com.br/site/pagina/o-que-cidade-digital

Matus Ruiz, Maximino y Ramírez Autrán, Rodrigo (Comps.), 2016. Ciudades Inteligentes en Iberoamérica; ejemplos de iniciativas desde el sector privado, la sociedad civil, el

gobierno y la academia, INFOTEC Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación, México.

Maximino, M. R., & Ramírez Autrán, R. (2016). *Ciudades Inteligentes en Iberoamérica; ejemplos de iniciativas desde el sector privado, la sociedad civil, el gobierno y la academia.* México, México: INFOTEC. Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación.

Naciones Unidas (2008), Características de los hogares con TIC en América Latina y el Caribe. Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC), NacionesUnidas, Santiago de Chile.

ONU (25 de Septiembre de 2020). *Naciones Unidas*. Recuperado el Septiembre de 2020, de Objetivos de Desarrollo Sostenible: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/

ONU-Habitat (2015). *Reporte nacional de movilidad urbana en México 2015-2015.* México:ONU-Habitat y Grupo Mexicano de Parlamentarios para el Hábitat.

Patiño, J. A. (2014). *Datos abiertos y ciudades inteligentes en América Latina. Estudio de casos.*

Porras, F. (2007). Teorías de la gobernanza y estudios regionales. *Seciencias. Revista de Historiay Ciencias Sociales*(69), 161-185.

Pradilla Cobos, Emilio (Comp.), (2011), *Ciudad compactas, dispersas, fragmentadas*, UAM, Miguel Ángel Porrúa, México D.F.

Ramírez Velázquez, Blanca Rebeca, (2008), *Formas territoriales. Visiones y perspectivas desde lateoría,* UAM Unidad Xochimilco, Miguel Ángel Porrúa, México DF.

Rózga Luter, Ryszard E. y Raúl Hernández Mar, (2018), "Las ciudades y territorios inteligentes enel contexto de las políticas públicas territoriales; relación entre gobernanza territorial y resiliencia", Ponencia presentada para el XXI Simposio Mexicano Polaco, del 03 al 05 de septiembre de 2018, en la Facultad de Geografía, de la Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, Edo. de México.

Rózga Luter, Ryszard E., (2008), "Relaciones tecnología –ciudad/metrópolis: las relaciones entre la innovación tecnológica y territorio en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México" en RamírezVelázquez, Blanca Rebeca, (2008), *Formas territoriales. Visiones y perspectivas desde la teoría*, (op.cit.).

Rózga Luter, Ryszard E., (2017) "Ciudad Inteligente – el concepto en discusión", Ponencia presentada para el *22° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México AMECIDER 2017, "Nuevos escenarios mundiales, repercusiones en México y potencialidades regionales"*, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 20 y 8 de noviembre al 1 de diciembre de 2017, Villahermosa, Tabasco.

Rózga Luter, Ryszard E., (2018) "Modelos de ciudad inteligente (Smart City) y estrategias de su implementación" en José Gasca Zamora, at. al., *Perspectivas teóricas, globalización e intervenciones públicas para el desarrollo regional, Vol. 1*, Ciudad de México: IEE UNAM, AMECIR, ISBN: 978-607-30-0970-6.

Rózga, Luter, Ryszard E., (2013) "Un aporte a la discusión sobre los criterios para

considerar algunas ciudades latinoamericanas como" ciudades inteligentes", en C. Bustamante Lemus et. el, *Desarrollo regional en México. Hacia una agenda para su desarrollo económico y social con sustentabilidad*, México D.F.: UNAM, UAA, AMECIDER,

Sáenz, D. (2011). *Las TIC en las ciudades inteligentes. Informe breve de Tendencias.* Recuperado el 14 de Enero de 2021, de Smart Environments. Instituto Tecnológico de informática (ITI): https://observatorio.iti.upv.es/media/managed_files/2011/10/06/Informe_Breve_SMARTCITIES.pdf. [Accesado el 11 de septiembre, 2017].

Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Sassen, S. (2003). Localizando ciudades en circuitos globales. *Revista Latinoamericana deEstudios Regionales (EURE), 29*(88), 5-27.

Stawasz, Danuta y Dorota Sikora-Fernández (Coords.)(2015) *Zarzadzanie w polskich miastach zgodnie z koncepcja smart city* (Administración en ciudades polacas de acuerdo con la concepción*smart city*) Varsovia, Polonia, Editoral Placet.

UK Economic Outlook November (2009) Cap. III – Which are the largest city economies in the world and how might this change by 2025?, Consultado el día 06.08.2011 en: www.pwc.co.uk/eng/publications/research_archive_uk_economic _outlook.html.

UNDESA (2013). Guidelines on Open Government Data for Citizen Engagement. New York,Estados Unidos de América.

Wei Choo, C. (1997). IT2000: Singapore's Vision of an Intelligent Island. En P. Droege, *Intelligent Environments. Spatial Aspects of the Information Revolution* (pág. 727). Australia:North Holland.

Ziccardi, A. (2020). *Ciudades latinoamericanas : la cuestión social y la gobernanza local.* CiudadAutónoma de Buenos Aires : CLACSO.

Reflexión Teórica para el Desarrollo de Estrategias Participativas ante el COVID-19 en Parques Públicos. Caso de Estudio: Parque Juárez, Puebla

Yoelvi Jin Rojas Xochimitl[1]

Norma Leticia Ramírez Rosete[2]

Resumen

Ante los acontecimientos sin precedentes para la sociedad actual, el 2020 se convirtió en un año de cambios para la población mundial debido a que las dinámicas que se vivían con anterioridad se han modificado por la denominada *nueva normalidad*, pues con el inicio de la pandemia a causa del COVID-19 anunciada por la OMS[3] en marzo del mismo año, trajo como consecuencia la aplicación de medidas sanitarias emergentes que comprendían el distanciamiento social. Por esta razón se implementaron cuarentenas en decenas de países al igual que en México. En Puebla, como la cuarta ciudad más grande del país y al igual que en otros lugares del mundo esto desencadenó en la población problemas de salud tanto mental cómo física a causa del periodo prolongado de confinamiento necesario que han tenido los ciudadanos.

Es por tanto que, el objetivo de este artículo se centra en la reflexión teórica de los conceptos que guían la investigación en curso, los cuales corresponden a la participación ciudadana, apropiación del espacio público, accesibilidad universal y urbanismo táctico, con el fin de analizar las estrategias que han sido desarrolladas en casos análogos en tres diferentes escalas de estudio y bajo el mismo contexto temporal. Por lo tanto, de manera particular se hará una revisión exhaustiva respecto a cómo inciden dichas concepciones, así como su aplicación o ausencia en cada una de las estrategias identificadas. En consecuencia, se contribuirá en esta investigación en la propuesta de aplicación de aquellas estrategias cuyos ejes principales conlleven a revalorizar, potenciar y promover el uso de los parques públicos en Puebla, con un enfoque primordial referido al parque Juárez.

Es relevante señalar que cada una de las propuestas a destacar se centrarán en atender el retorno seguro de la población en los espacios públicos, garantizando además una adecuada accesibilidad y tratando de mitigar los posibles riesgos de contagio. Para terminar, se presenta una tabla comparativa destacando la incidencia directa de los conceptos guía en cada caso analizado, así como una breve reflexión que hace referencia a 3 ámbitos específicos identificados para el posible desarrollo y aplicación de las estrategias propuestas.

Conceptos Clave: Parques Públicos, Estrategias, COVID-19

---

[1] Licenciado en Arquitectura, Estudiante de Maestría en Ordenamiento del Territorio, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, yoelvi.rojas@alumno.buap.mx

[2] Doctora en Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, normaleticia.ramirez@correo.buap.mx

[3] Organización Mundial de la Salud

Introducción

Es inminente que a partir de marzo del año 2020 la población mundial cambiaría radicalmente su vida cotidiana respecto a la manera en que sus actividades se desempeñarían por un largo periodo de tiempo, a pesar de las variaciones en zonas a escala local en cada territorio. De esta manera, con el comunicado oficial de la OMS dictaminaría el inicio de una nueva pandemia cuyo nombre sería identificado como COVID-19. Esta enfermedad es consecuencia de la nueva variante de Coronavirus, el SARS-CoV-2 y su anuncio traería consigo una serie de recomendaciones sanitarias (un tanto confusas en un inicio) para evitar la propagación masiva del virus, lo que derivó en recomendaciones inmediatas y específicas en muchos países al inicio de la cuarentena.

Cabe mencionar que "México cuenta con la mayor tasa de sobrepeso y obesidad entre su población, al compararle con otros países de América Latina" (Villanueva, 2020, s/p), lo que mayormente desencadena problemas de hipertensión y diabetes en los ciudadanos. En el caso del municipio de Puebla una sexta parte de la población tiene hipertensión y una décima parte diabetes, los cuales representan algunas de las enfermedades subyacentes que traen consigo graves consecuencias en las personas que han contraído el virus del SARS-CoV-2; "según la CDC[4], las hospitalizaciones han sido 6 veces más altas y las muertes 12 veces más altas entre aquellos con afecciones subyacentes informadas en comparación con aquellos que no tenían afecciones de salud subyacentes" (Harvard Health Publishing, 2021, s/p). Este riesgo aumenta con los adultos de la tercera edad, cuya población en el municipio de Puebla representa al menos una décima parte de los ciudadanos.

Los efectos negativos en consecuencia del encierro de la población se vieron reflejadas no solo en el deterioro físico sino también en los elevados casos de crisis de ansiedad, estrés y depresión en los ciudadanos, por lo que el uso y promoción de los espacios públicos fomentaría la realización de distintas actividades que, a su vez, incrementen el uso de estos beneficiando principalmente la salud física y mental de los ciudadanos a corto y largo plazo.

Por lo anterior expuesto, afirmamos que en las zonas urbanas esto sería de gran ayuda pues se estima que para el año 2030 el 60% de la población mundial vivirá en las ciudades incrementando el uso de medios de transporte y en consecuencia el aumento de gases de efecto invernadero. Por tanto, el uso y mantenimiento continuo de parques públicos conllevaría a tener beneficios en el medio ambiente debido a que son determinantes en la absorción del exceso de CO2 en la atmósfera del planeta y proporcionando en las ciudades oxigeno limpio, cuya calidad en las urbes se ha visto deteriorado en los últimos años. En este sentido, según la ONU[5]

> "Desde 2016, el 90% de los habitantes de las ciudades respiraba aire que no cumplía las normas de seguridad establecidas por la Organización Mundial de la Salud, lo que provocó un total de 4,2 millones de muertes debido a la contaminación atmosférica. Más de la mitad de la población urbana mundial estuvo expuesta a niveles de contaminación del aire al menos 2,5 veces más altos que el estándar de seguridad" (ONU, 2020, s/p).

[4] Siglas en inglés para el Centro para el Control y Prevención de Enfermedades
[5] Organización de las Naciones Unidas

Por otra parte, en la ciudad de Puebla el parque Juárez constituye de los espacios más representativos, tanto por su ubicación y contexto urbano como por su extensión y la diversidad de espacios en su interior cuenta con 5.5 hectáreas y 5 zonas determinadas, el área deportiva, el espacio para mascotas, el pasillo de locales comerciales, la zona de juegos infantiles y la explanada principal donde se solían efectuar eventos de diversa índole. Este se encuentra rodeado por asentamientos urbanos caracterizados por su uso habitacional y comercial lo cual lo convierte en una de las zonas más transitadas de la ciudad, por lo que representa no solo la oportunidad de ser más allá de un punto de encuentro sino también, un espacio que permita el fomento de actividades que propicien una mayor participación ciudadana para la resolución de problemas a corto y largo plazo que se presentan en el territorio.

De esta manera el desarrollo del presente artículo se orienta en dos temas principales el marco teórico/conceptual y los casos análogos, el primero centrado en una reflexión teórica acerca de los conceptos guía de la investigación, así como su correlación; en segunda instancia se abordarán los casos análogos en escalas de estudio distintas, el internacional, nacional y a nivel local. Por lo tanto, bajo el enfoque de los conceptos guía, y su aplicación en cada uno de los casos y como se ven reflejados en el medio físico en que se encuentran inmersos. Es importante resaltar que el análisis corresponde a espacios públicos con características similares en su contexto inmediato y al interior de estos, bajo el mismo contexto temporal durante la pandemia transcurrida a poco más de un año de su inicio. Por último, se encuentran las reflexiones finales que contribuyen a sustentar nuestro objetivo con base en el desarrollo del presente artículo.

Marco Teórico/Conceptual

Los espacios públicos juegan actualmente un papel clave, derivado del aislamiento social a causa de la pandemia, pues estos representan lugares de esparcimiento, ocio y cultural, pero en el escenario actual se han convertido en elementos esenciales para el regreso seguro de la población a la vida en el exterior ya que pueden brindar en los ciudadanos bienestar, por lo que de no elegirse correctamente las estrategias a tomar en cuenta esto puede resultar contraproducente.

Es por esto que los conceptos guía son completamente indispensables a considerar pues además de los beneficios a corto plazo, estos pueden contribuir a cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos en 2015 por la ONU. Principalmente en lo referente a el papel de los espacios públicos cuya incidencia recae directamente en el objetivo 11 el cual pretende que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, por lo que la correcta aplicación de cada uno de los conceptos conllevaría a una acertada elección de las estrategias a plantear.

Participación Ciudadana

Este concepto es esencial para el cumplimiento de los objetivos de la investigación ya que cada ciudadano tiene derecho ser tomado en cuenta en las decisiones en el territorio en el que se encuentra, Así, “la participación ciudadana se define como un modelo por medio del

cual el gobierno facilita el proceso para que la comunidad, con sustento en sus necesidades, lleve a cabo la gestión requerida, descubra sus propios recursos y desarrolle las soluciones que satisfagan sus necesidades a través de decisiones compartidas." (Crespo-Sánchez, 2019: p. 108).

En México es recurrente ver como los ciudadanos actúan solamente como observadores en la mayoría de los proyectos de intervención urbana y solo en contadas ocasiones se les consulta a través de encuestas. Sin embargo, es incierto realmente el impacto que sus respuestas puedan tener, o si al menos son tomadas en cuenta, ya que pocas veces sus necesidades son atendidas, lo ideal sería que la participación ciudadana no sea pasiva,

> "sino que el aporte de ideas, sugerencias o comentarios en este proceso de cumplimiento de los pasos dentro de la gestión territorial convierta al ciudadano en un agente que pueda apropiarse de las transformaciones, vinculándose a estas, teniendo en cuenta sus habilidades contribuyendo al colectivo de ciudadanos que necesariamente deben estar inmersos en estos procesos de renovación, que favorecen la formación de ciudad." (Hernández, 2016: p. 9)

Justo esta vinculación pretende generar nexos, entablando relaciones con los lugares y los habitantes de una población con la cual se tiene una interacción, "mediante la vinculación social, se establecen lazos con diversos actores buscando el beneficio solidario." (Mendoza, Zacarías y Moreno, 2015: p. 58). Además, hay que tomar en cuenta que en el territorio estos diversos actores tienen roles importantes en los procesos de participación como lo son los servidores públicos, asociaciones de comerciantes locales, empresarios de grandes empresas corporativas, así como asociaciones civiles. Es así como Murillo (2011) menciona que:

> "Lo más importante entonces es crear instancias de participación oportunas, ya sea en espacios públicos, como plazas o calles, en instituciones reconocidas, como escuelas u hospitales, o en espacios que generosamente se abran para este propósito, como las casas de ciertos vecinos o asociaciones civiles vecinales, para discutir y acordar estrategias colectivas de diagnóstico y formulación de propuestas." (Murillo et. al., 2011: p. 17).

Apropiación del Espacio Público

Para comenzar hay que entender que el espacio público es más allá que lo naturalmente considerado como calles y banquetas, parques y jardines en las ciudades, ya que también constituye el medio físico que permite establecer su relación con distintos espacios privados, "es el espacio que está entre los espacios individuales de las viviendas y edificaciones privadas, el espacio físico entre las casas particulares, donde se encuentran los servicios y vialidades disponibles para todos los habitantes." (Duhau y Giglia, 2004: p. 171). En este sentido los ciudadanos utilizan estos lugares para desenvolverse y crear relaciones sociales.

Sin embargo, "la figura tradicional del ciudadano residente es cada vez más reemplazada por una multitud de sujetos que usan la ciudad, a diferentes horas y bajo varias apariencias, estando ausente cualquier sentimiento de pertenencia." (Rangel, s/f: p. 4). Dicho

sentimiento está directamente relacionado con la apropiación que se tiene hacia algún sitio en específico. Al respecto Vidal y Pol (2005), exponen que:

> "El uso del concepto de apropiación en psicología se remonta a las visiones marxistas aportadas por la psicología soviética encabezada por Lev Semionovich Vigotski y continuada por Aleksei Nicolaevich Leontiev. Desde este punto de vista, la apropiación es entendida como un mecanismo básico del desarrollo humano, por el que la persona se 'apropia' de la experiencia generalizada del ser humano, lo que se concreta en los significados de la 'realidad'." (Vidal y Pol, 2005: p. 282).

Por lo que se podría asumir que las personas al desarrollar vínculos con los lugares como los parques públicos, implicaría entonces un apego importante con el sitio que en consecuencia generaría en los usuarios un sentido de responsabilidad para con el lugar.

> "Así es como las personas hacen o sienten suyo determinado espacio, puesto que se crea una historia personal y esto a su vez determina un sentimiento de propiedad, al cual cada persona le va dando significados según sus necesidades y deseos." (Fonseca, 2014: p. 6).

De esta manera la socialización y la diversificación de distintos grupos sociales propiciaría un apego hacia el lugar, dado que

> "las actividades sociales son todas las que dependen de la presencia de otras personas en los espacios públicos. Las actividades sociales incluyen los juegos infantiles, los saludos y las conversaciones, diversas clases de actividades comunitarias y, finalmente –como la actividad social más extendida-, los contactos de carácter pasivo, es decir, ver y oír a otras personas." (Gehl, 2006: p. 20).

> "El hombre va dando un sentido social, cultural a su entorno, transforma y se apropia de su medio ambiente, tanto en términos materiales como simbólicos. Así, el espacio socializado y 'culturizado' permite crear una identidad, sentido de pertenencia, relaciones y redes entre los grupos que lo conforman." (Fonseca, 2014: p. 7).

Accesibilidad Universal

El concepto refiere a la inclusión de varios sectores de la población que comúnmente suelen ser segregados, esto engloba además de las personas con discapacidad, a las personas de la tercera edad, mujeres embarazadas y niños pequeños, omitiendo su movilidad reducida que en distintas ocasiones obstaculiza su desenvolvimiento en espacios públicos. La *accesibilidad,* por tanto, entendida como concepto por el Manual de Normas Técnicas de Accesibilidad (2016) refiere a:

> "las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales." (Manual de Normas Técnicas de Accesibilidad, 2016: s/p).

Este concepto está fuertemente ligado al de *diseño universal* que complementa esencialmente la aplicación de la accesibilidad, como lo menciona el creador del término Ron Mace: "El diseño universal es el diseño de productos y entornos que puedan utilizar las personas, en la mayor medida posible, sin la necesidad de adaptación ni diseño especializado." (Mace, 2008, como se citó en Palermo, s/f: p.33)

Dado que es recurrente en México, muchas de las intervenciones en el espacio público suelen tener graves errores durante su construcción que devienen desde el diseño de los proyectos, y es que, al no haber medidas realmente severas ante el incumplimiento de las normas, estos siguen costando enormes cantidades de dinero que en ocasiones tratan de enmendar los errores ya cometidos, los cuales suelen incluso empeorar la situación y por ende la experiencia de uso de los espacios.

> "La relación entre accesibilidad y percepción está condicionada por las actividades realizadas en las calles y en los espacios recreativos, donde las emociones son generadas por la convivencia. Un espacio conflictivo genera emociones desagradables y, por lo tanto, incomoda al ciudadano." (Ipiña, 2019: p. 159).

Urbanismo Táctico

Este concepto en sí mismo es prácticamente reciente definido de esta manera por Myke Lydon. Dicho término permite aquellas acciones de intervención urbana con objetivos a corto plazo pero que tendencialmente podrían tener una viabilidad a largo plazo. "La ejecución de estos proyectos a menudo elude el proceso municipal, rígido y burocrático, en el desarrollo de proyectos de bajo costo, intervenciones temporales o los denominados 'proyectos piloto'." (Urbanismo táctico 3. Casos latinoamericanos, 2013: p. 9).

El objetivo por tanto es que la población se involucre en la toma de decisiones y acciones que tengan una incidencia directa en el espacio en que se desenvuelven, alzando su voz y haciendo notar aquellas expectativas y necesidades que los ciudadanos tienen con el territorio. Como lo menciona Javier Vergara Petrescu (2013):

> "En corto, el urbanismo táctico cuenta con ciertos patrones comunes y es reconocido por considerar los siguientes aspectos:
> - Ser una aproximación intencionada para instigar cambio.
> - Ofrecer soluciones locales para desafíos en la planificación local.
> - Apostar por compromisos de corto plazo y expectativas realistas.
> - Asumir riesgos menores con posibilidad de alcanzar recompensas mayores.
> - Desarrollar el capital social de la ciudadanía instalando capacidades en las personas para llevar adelante un tipo de vida que les dé razones para valorar." (Urbanismo táctico 3. Casos latinoamericanos, 2013: p. 13)

Cada una de las estrategias implementadas pretende entonces empoderar a la ciudadanía, convirtiendo a la población en actores activos e involucrados en el desarrollo del territorio.

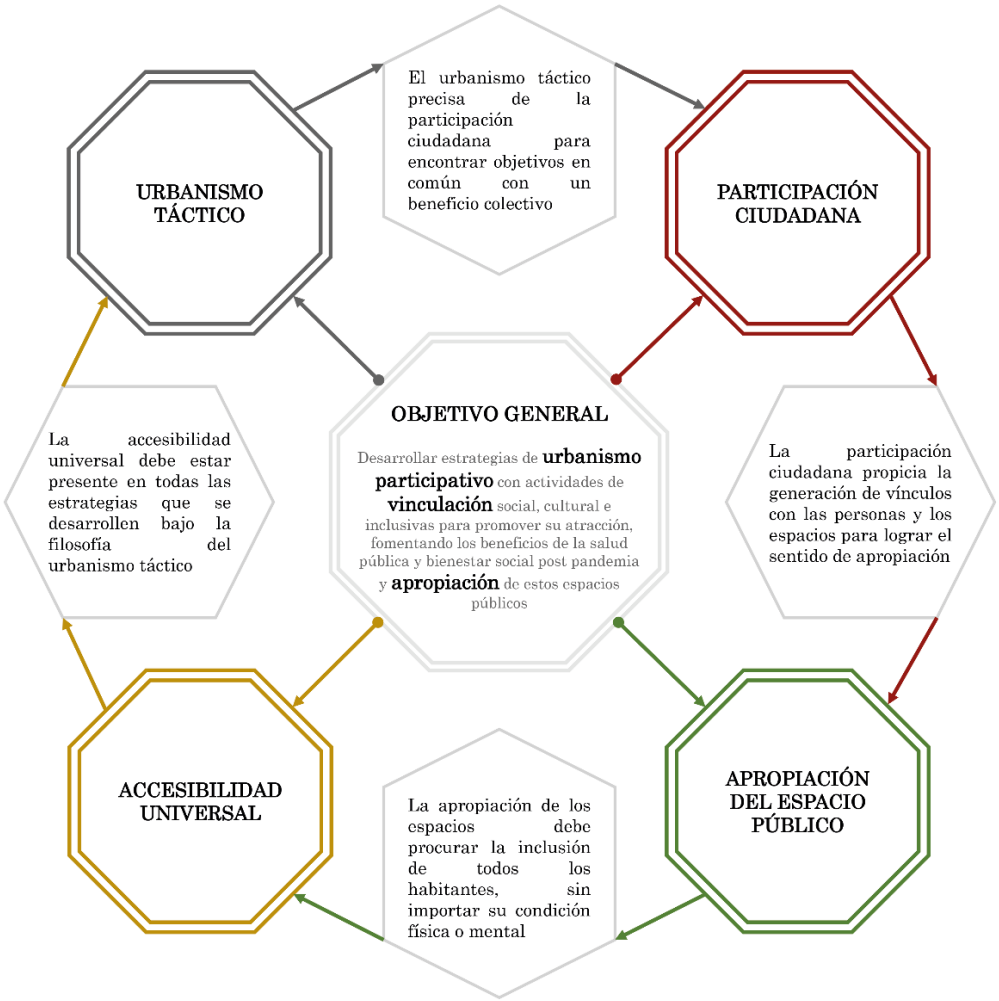
> "Teniendo en cuenta que el ciudadano es el directo afectado o beneficiado de los cambios territoriales que sufre su entorno, es ahí donde se ve la necesidad de

materializar su real intervención en estos procesos de cambio y debe ser el principal activista en la gestión de su territorio." (Hernández, 2016: p. 8).

"El urbanismo táctico proporciona resultados tangibles digno de ser acogidos para el diseño y planificación de las ciudades (…) Estas manifestaciones sociales y urbanas de urbanismo táctico han sido de tipo sociales, artísticas y culturales, reclaman el derecho a ser escuchadas, a la participación activa y real en las decisiones estatales y a generar reflexiones frente a nuevas prácticas de consumos que fomenten una cultura de sostenibilidad y buscan en las calles y el espacio público sean espacios de intercambio de expresiones culturales, sociales y económicas." (Luna y Ocampo, 2019: p. 51).

Como se ha observado el desarrollo de los conceptos abordados anteriormente, tienen factores que inciden directamente en el espacio público. Como se observa en el gráfico 1, todos los conceptos emergen a su vez del objetivo general de la investigación mediante el cual se destacan los puntos importantes de cada uno y su relación con el siguiente.

Gráfico 1. Esquema de delimitación conceptual



Fuente: Elaboración propia.

Con el fin de dejar claro que la participación ciudadana conlleva a generar y fortalecer esos vínculos sociales que en las últimas generaciones se han ido perdiendo, así como el desenvolvimiento en los espacios públicos, generando de esta manera un sentido de apropiación de cierto modo material. Se destaca también el sentido simbólico que representa para una sociedad; sin olvidar siempre considerar la implementación de la accesibilidad universal que permita proponer espacios y actividades inclusivas que brinden bienestar y empoderamiento en la población para que cada vez sean más partícipes de las decisiones que tienen un impacto directo en el territorio en el que se encuentran inmersos. (ver gráfico 1)

Casos análogos

En este apartado se muestran cada uno de los casos análogos analizados en esta investigación y su relación con los conceptos guía ya definidos en el marco teórico/conceptual para su estudio. De esta manera mediante estos se podrán hacer observaciones y determinar cómo estos han sido aplicados en los parques seleccionados, como se reflejan en el medio físico y como estos influyen en la población que se encuentra inmediata a estos.

Internacional. Parque Saavedra (Argentina)

El parque se encuentra ubicado en la comuna 12 en el norponiente de la ciudad de Buenos Aires, debido a su vasta extensión de 10.2 hectáreas en su interior cuenta con una gran diversidad de áreas con diferentes temáticas que van desde la recreación, el ocio y el descanso. (ver mapa 1).

Mapa 1. Ubicación del parque Saavedra, Buenos Aires, Argentina



Fuente: Elaboración y estilo de mapa propio a partir de Map Style. https://mapstyle.withgoogle.com/. Todos los derechos reservados 2021 por Google. Adaptado con permiso del autor.

Participación Ciudadana y Apropiación del Espacio Público

El parque Saavedra se encuentra emplazado en uno de los barrios más antiguos de Buenos Aires, debido a lo cual el arraigo de las personas con el sitio es muy fuerte. Este lugar representa un sitio en donde los vecinos de las viviendas aledañas expresan sus demandas ante la organización de comerciantes con quienes comparten algunas de las áreas

pertenecientes a este espacio público. En este sentido, el diálogo que se logró entre ambas partes brindó un beneficio colectivo tanto para los vecinos, los comerciantes, así como también a los visitantes, logrando así un uso equitativo del espacio público.

Accesibilidad Universal

Debido a la forma ovalada del parque, este se encuentra rodeado de vías de acceso principales tanto vehiculares, ciclistas como peatonales, siendo estas últimas las que destacan, ya que este es un espacio completamente abierto sin barreras físicas que limiten la entrada y salida en su contorno. (ver imagen 1).

Imagen 1. Acceso al parque Saavedra



Fuente: Google Street View. https://www.google.com.mx/maps?hl=es&tab=rl&authuser=0. Todos los derechos reservados 2021 por Google. Adaptado con permiso del autor.

Sus vías de acceso se encuentran generalmente en buen estado, así como los cruces peatonales y las rampas instaladas de manera correcta brindando una buena accesibilidad para las personas con movilidad reducida. Cada entrada se conecta con las sendas que se ubican al interior del parque las cuales a pesar de estar en buenas condiciones físicas no cuentan algún tipo de señalética interna para las personas con debilidad visual.

Urbanismo Táctico

Las grandes dimensiones del parque reflejan también una amplia diversidad de especies vegetales principalmente, lo que fue aprovechado por uno de los vecinos de la localidad al organizar un recorrido guiado para niños quienes acompañados por sus tutores pudieron observar la vasta biodiversidad en un ambiente sano y de aprendizaje el cual ayudó a la población infantil a poder distraerse un poco durante el periodo de la pandemia.

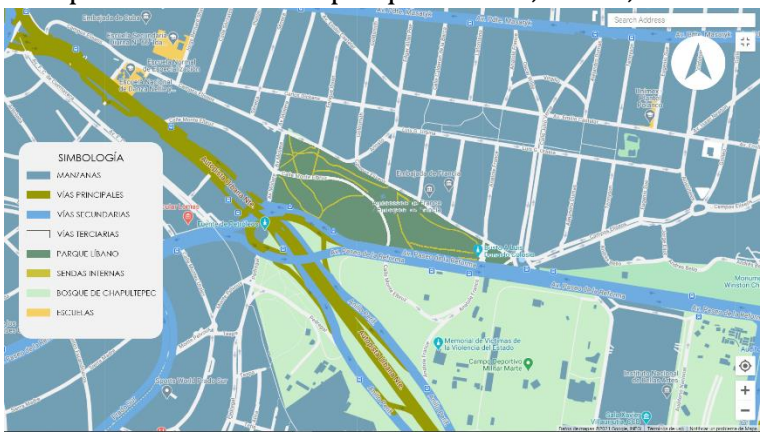
Nacional. Parque Líbano (Ciudad de México)

Este espacio público cuenta con una superficie de 5.5 hectáreas, se encuentra al oeste de la CDMX[6] en la colonia Polanco y forma parte de la primera sección del Bosque de Chapultepec

[6] Ciudad de México

(ver mapa 2), el parque urbano más importante de la ciudad. En su interior cuenta con una distribución homogénea de su vegetación y sin una zonificación específica.

Mapa 2. Ubicación del parque Líbano, CDMX, México



Fuente: Elaboración y estilo de mapa propio a partir de Map Style. https://mapstyle.withgoogle.com/. Todos los derechos reservados 2021 por Google. Adaptado con permiso del autor.

Participación Ciudadana y Apropiación del Espacio Público

El parque representa una porción de los pulmones más importantes de la CDMX, además de tener un valor simbólico y ser un espacio en el que los ciudadanos expresan sus demandas y exigencias en la atención y resolución de las problemáticas que pretenden hacer evidentes ante los líderes políticos de la ciudad. (ver imagen 2).

Imagen 2. Protestas en el parque Líbano



Fuente: Recuperado de @LibanoParque, 2020, Twitter https://twitter.com/LibanoParque/status/1302335185044803585/photo/1

Accesibilidad Universal

El parque se encuentra entre dos de las de las vialidades principales de la CDMX además de ser un espacio enteramente abierto, sin cercas perimetrales y con un circuito interno definido por una senda peatonal. A pesar de su acceso relativamente fácil por las vialidades que la

circundan, el acceso en la parte norte del parque se encuentra bastante deteriorado con tramos enteros sin una banqueta que permita una libre circulación peatonal; en contraste de su acceso al sur, el cual cuenta con un acceso relativamente fácil por medios de transporte motorizados y también para los peatones pues su infraestructura incluye la instalación de rampas y bolardos a cada esquina y presenta un mejor mantenimiento en general. En el interior las sendas parecen ser uniformes, sin embargo, el discontinuo circuito rompe las conexiones directas entre los andadores.

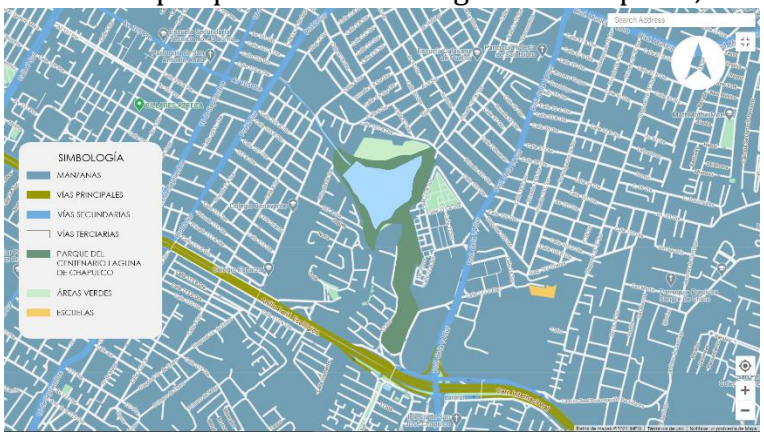
Urbanismo Táctico

El interior del parque Líbano y su nula zonificación interna representa un espacio de oportunidades para el desarrollo de distintos tipos de actividades que generen mayor apropiación con el sitio y empoderamiento por parte de los ciudadanos quienes dan el valor y voz que representa a este espacio público. Una de las pocas actividades que se suelen desarrollar son las que brinda la Escuelita, una organización de entrenadores de perros quienes suelen entrenar a las mascotas de los habitantes de las zonas aledañas al sitio, dado que la extensión del parque abre la posibilidad también de efectuar actividades de responsabilidad social y cuidado animal y ambiental.

Local. Parque del Centenario Laguna de Chapulco (Puebla)

El parque del Centenario se encuentra al sur de la ciudad de Puebla, rodeado de zonas habitacionales, cuenta con un área de 10.6 hectáreas contemplando la laguna en su interior (ver mapa 3), su vasta extensión permite contar con espacios muy diversos, entre ellos un centro de educación ambiental, salón comunitario, una isla-mirador, entre otros.

Mapa 3. Ubicación del parque Centenario Laguna de Chapulco, Puebla, México



Fuente: Elaboración y estilo de mapa propio a partir de Map Style. https://mapstyle.withgoogle.com/. Todos los derechos reservados 2021 por Google. Adaptado con permiso del autor.

Participación Ciudadana y Apropiación del Espacio Público

Desde su inauguración atrajo a muchas personas pues se estimó que beneficiaría a más de 300 mil personas debido a su localización rodeada por asentamiento urbanos habitacionales, además la diversificación de sus espacios permitiría que los ciudadanos pudiesen tener un

sentido de apropiación con el espacio e incluso mejorar el vínculo social entre los distintos habitantes. Sin embargo, años después el aspecto físico del parque reflejaría lo contrario, su mobiliario e instalaciones poco a poco se fueron deteriorando al punto de ser inservibles las infografías que se repartían alrededor del recorrido del parque en donde se mostraba la basta biodiversidad que ahí se encontraba.

Accesibilidad Universal

Los accesos principales del parque se encuentran a un costado de la unidad habitacional San Jorge dado que es un sitio casi obligado para poder acceder desde la parte norte, este se encuentra en malas condiciones, tanto sus calles como sus banquetas muestran un deterioro grave y refleja la falta de mantenimiento en la zona, no se cuenta con rampas ni mucho menos señalética para personas con debilidad visual. Por otra parte, en la zona este espacio público colinda con el periférico Ecológico, el cual representa una barrera física para poder acceder de manera segura hacia el parque a pesar de su puente peatonal, que para personas con movilidad reducida resulta difícil poder utilizarlo de forma óptima.

Este parque es el único de los tres casos analizados que cuenta con una reja perimetral que limita el libre acceso a su interior, aspecto que se agudizó debido a los cierres temporales de los parques públicos desde el inicio de la pandemia. Cabe resaltar que en su interior se encuentra una de las pistas de trote más largas en espacios públicos de la ciudad de Puebla, pero desde el año 2019 estas ya presentaban un deterioro del 90% que persiste actualmente.

Urbanismo Táctico

La extensión del parque, así como de la diversificación de sus espacios es generalmente poco aprovechada, ya que su interior haría posible una gran variedad de actividades participativas para sus visitantes y un espacio de reunión para aquellos habitantes de los asentamientos urbanos aledaños. Espacios como el centro de educación ambiental (véase imagen 3), las aulas educativas y sala multimedia de encuentran constantemente cerradas limitando la oportunidad de que estos espacios sean aprovechados para el desarrollo de actividades que puedan tener un impacto a largo plazo y que puedan mejorar las condiciones urbanas de esta zona de la ciudad, así como las instalaciones de este espacio público.

Imagen 3. Centro de Educación Ambiental



Fuente: Google Street View. https://www.google.com.mx/maps?hl=es&tab=rl&authuser=0. Todos los derechos reservados 2021 por Google. Adaptado con permiso del autor.

Como hemos podido observar en cada uno de los espacios analizados, a pesar de tener características físicas similares estos presentan diferencias notables en cuanto a la aplicación de los diferentes conceptos bajo los cuales fueron revisados, esto puede tener una causalidad por el contexto en que se encuentran inmersos, su composición espacial interna y por la manera en que estos parques fueron atendidos por las autoridades dentro del periodo de pandemia.

A continuación, se presenta una tabla comparativa (ver cuadro 1a y cuadro 1b) de los tres casos abordados, así como del parque Juárez, en donde se incluyen las características espaciales, las medidas de prevención y recomendaciones, los espacios y actividades permitidas y restringidas durante la pandemia y la incidencia de cada uno de los conceptos que han sido revisados en el presente artículo.

Cuadro 1a. Casos Análogos

CASOS ANÁLOGOS				
	INTERNACIONAL Parque Saavedra	**NACIONAL** Parque Líbano	**LOCAL** Parque Centenario	**ESTUDIO** Parque Juárez
Superficie	10.2 Ha	5.5 Ha	16.4 Ha	5 Ha
Espacios	Escuela, club deportivo, áreas de juegos infantiles, puntos de recolección de basura, puestos de control policial, estación saludable, patios de recreo, centro de jubilados y pensionados, carrusel "Calesita", bicisenda en la periferia, circuito de andadores definido	Circuito de andadores definido, sin espacios determinados	Isla mirador, centro de educación ambiental, malecón, cancha de usos multiples, anfiteatro, oficinas administrativas, sala multimedia, aulas educativas, plaza arbolada, área de juegos, salón comunitario de usos multiples, dos estacionamientos y circuito de trotapista definido	Gimnasio al aire libre, canchas multiuso, espacios con asadores, casas del árbol, área de perros, locales comerciales, explanada principal, monumento a Benito Juárez, caseta de vigilancia, cafetería elevada, lago artificial, espacio para personas de la 3a edad, área de juegos infantiles, área de juegos escultóricos, circuito de trotapista y ciclopista definido
Barreras perimetrales	Libre de cerca perimetral	Libre de cerca perimetral	Cerca perimetral	Cerca perimetral
Cierre por pandemia	marzo del 2020	marzo del 2020	marzo del 2020/ diciembre del 2021	marzo del 2020/ diciembre del 2021
Reapertura	julio del 2020	junio del 2020	junio del 2020/ febrero del 2021	junio del 2020/ febrero del 2021
Medidas de prevención y recomendaciones	Uso obligatorio de cubrebocas para personas mayores y niños mayores de 5 años	No salir si se presentan síntomas de COVID19	Toma de temperatura, colocación de gel antibacterial y sanitización en la entrada	Toma de temperatura, colocación de gel antibacterial y sanitización en la entrada
	Uso no obligatorio de cubrebocas durante las prácticas de running	Portar cubrebocas de manera correcta	Uso obligatorio de cubrebocas	Uso obligatorio de cubrebocas
	Salidas autorizadas al espacio verde más cercano	Medidas de distanciamiento social	Medidas de distanciamiento social	Medidas de distanciamiento social
	Medidas de distanciamiento social	Autoridades unicamente individuales	Personal con temperatura mayor a 37.5 °C no podrán acceder al parque	Personal con temperatura mayor a 37.5 °C no podrán acceder al parque
	Portar elementos para hidratación personal	Límite de tiempo en la estancia en el parque	Límite de tiempo en la estancia en el parque	Límite de tiempo en la estancia en el parque
	Niños con acompañamiento obligatorio de adultos	Límite de visitantes al parque (30%)	Límite de visitantes al parque	Límite de visitantes al parque
			Niños con acompañamiento obligatorio de adultos	Niños con acompañamiento obligatorio de adultos
Actividades permitidas	Uso recreativo (bibicletas, patines y monopatines) y prácticas de deporte (caminar, trotar y correr)	Prácticas de deporte (caminar correr y trotar)	Ejercicios para acondicionamiento físico (caminar, correr y trotar) El acceso con perros estrictamente con correa	Ejercicios para acondicionamiento físico (caminar, correr y trotar) El acceso con perros estrictamente con correa
Espacios permitidos	Únicamente sendas y bicisendas	Únicamente trotapistas y ciclopistas	Únicamente trotapista y ciclopista	Únicamente trotapista y ciclopista
Actividades restringidas	Realizar reuniones o actividades de forma grupal	Realizar actividades de forma grupal	Formar grupos de interación con otros usiarios	Formar grupos de interación con otros usiarios
	Acceso para prácticas deportivas esta restringido por la numeración del DNI de cada ciudadano	Evitar circular por la izquierda en trotapistas y ciclopistas	Escupir al piso	Escupir al piso

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 1b. Casos análogos

CASOS ANÁLOGOS				
	INTERNACIONAL Parque Saavedra	**NACIONAL** Parque Líbano	**LOCAL** Parque Centenario	**ESTUDIO** Parque Juárez
Actividades restringidas			Comer dentro del parque	Comer dentro del parque
Espacios restringidos	Postas aeróbicas, patios de juegos, circuitos de calistenia y canchas deportivas	Estacionamientos	Utilizar el mobiliario del parque	Utilizar el mobiliario del parque
		Juegos infantiles, gimnasios al aire libre y pérgolas	Utilizar canchas deportivas, asadores, áreas de descanso, aparatos de ejercicio, zonas de juego y áreas infantiles	Utilizar canchas deportivas, asadores, áreas de descanso, aparatos de ejercicio, zonas de juego y áreas infantiles
Participación Ciudadana y Apropiación del Espacio Público	Arraigo con el sitio, lugar donde hacen efectivas sus demandas ante los descontentos de grupos vecinales	Espacio de expresión y de demanda para hacer valer sus derechos y exigir la atención de los líderes políticos para la resoución de problemas locales	El aspecto físico del parque así como del estado en el que se encuentra el mobiliario refleja una falta de apego de sus usuarios y nulo mantenimiento de las autoridades	El deterioro del mobiliario interno así como de algunos de los espacios, la percepción de inseguridad debido a la mala iluminación exterior refleja un escaso sentido de pertenencia con el sitio, además de la poca e incluso nula participación ciudadana
Accesibilidad Universal	Acceso libre de cercas perimetrales, vías de circulación peatonas, ciclista y vehicular en buen estado, cebras peatonales definidas en cada cruce, rampas en cada esquina, la interconexión de las sendas es continua. No se encuentran señaléticas ni guías podotáctiles para personas con debilidad visual	Acceso libre de cercas perimetrales, entradas, cruces peatonales libres y bolardos en buen estado en una parte del parque, del otro lado falta de banquetas y nulo mantenimiento de accesos, rampas mal instaladas, los andadores internos carecen de una adecuada interconexión. No se encuentran señaléticas ni guías podotáctiles para personas con debilidad visual	Acceso delimitado con cercas, las vías de circulación vial con conexión directa al parque representan una limitante de accesibilidad para los peatones, sendas interiores deterioradas al 90%. No se encuentran señaléticas ni guías podotáctiles para personas con debilidad visual	Acceso delimitado con cercas, conexión directa con linea 3 del sistema de transporte público RUTA, cruces peatonales ineficientes, andadores exteriores deteriorados, guías podotáctiles ineficientes, el material de sendas internas limita la circulación para personas con movilidad reducida, falta de interconectividad de mobiliario con sendas internas, no se encuentran señaléticas para personas con debilidad visual
Urbanismo Táctico (Posibles estrategias)	Realizar actividades de observación de la biodiversidad del parque de forma periódica, incentivar aún más el desarrollo económico local	Realizar actividades de responsabilidad social para el cuidado y adopción de perros, desarrollo de actividades culturales y recreativas	Realización de actividades participativas en espacios que estan desaprovechados	Realización de actividades participativas, de competencias deportivas, talleres para niños, actividades para personas de la tercera edad, exposición de eventos culturales, ferias gastronómicas, campañas de recolección y reutilización de residuos

Fuente: Elaboración propia.

Una vez revisadas las características de cada uno de los espacios públicos se han determinado tres ámbitos mediante los cuales tentativamente se podría revalorizar y potenciar el fomento del uso de los parques. El primero de estos sería el de la promoción de actividades deportivas, ya que estas fueron las primeras actividades en permitirse en los espacios públicos y las cuales conllevarían a mejorar el bienestar físico y mental de los ciudadanos.

El segundo ámbito sería el de la implementación de las actividades que se realizaban incluso antes del inicio de la pandemia, dado que el valor simbólico de estas pueda rememorar en la población un gran entusiasmo por poder ser partícipes y de las cuales

pueden desprenderse actividades, artísticas, musicales, gastronómicas entre muchas otras. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que su desarrollo implicaría una participación importante de la ciudadanía, por lo que es relevante tomar las medidas sanitarias necesarias mientras estas lo permitan para evitar que aumenten los casos de contagio en este tipo de eventos. Cada una de las actividades dependerán de la población, pues su representación en estas siempre tendrán que responder al interés de los ciudadanos para garantizar su éxito y la atracción de más visitantes a los parques públicos.

El último ámbito estaría relacionado con el aprovechamiento de los espacios que regularmente suelen ser poco utilizados, ya que como se ha observado en el caso de estudio local, el parque Juárez en específico también cuenta con un espacio que en principio fungiría como una cafetería pero que actualmente aún sigue vacío por circunstancias diversas, aunado a una falta de planeación participativa para dicha edificación. Este tipo de espacios entonces pueden ser aprovechados para que funjan como puntos de reunión entre ciudadanos, organizaciones gubernamentales y comerciales y de esta manera puedan desarrollarse y gestionarse estrategias de las cuales la población pueda exponer sus necesidades y preocupaciones respecto a las decisiones que tengan un efecto directo en el territorio en que se encuentran emplazados

Reflexión final

Como se ha observado en el desarrollo del presente artículo, los parques públicos tienen una relevancia que trasciende diferentes ámbitos en la ciudadanía, la implicación de los conceptos analizados nos deja claro que la participación de la población es necesaria para el desarrollo de las estrategias a plantear y para el cumplimiento del objetivo de la investigación aún en curso. Son este tipo de espacios públicos en los cuales se potencia la socialización, el fomento de la cultura, el deporte y la recreación que, de ser bien implementadas bajo el enfoque de los conceptos aquí abordados, estos pueden ayudar a la población a salir de manera segura, desempeñando actividades que mejoren su salud física y mental.

Dado que la investigación sigue en curso las estrategias planteadas hasta el momento pueden ser mejoradas según puedan adaptarse a las condiciones que se vayan presentando, especialmente con el dinamismo que se vive en las ciudades y las cuales puedan no solamente aportar soluciones a corto plazo, sino también cumplir con los ODS, ya que la participación de la población debe ser siempre inclusiva y evitar en todo momento la discriminación y segregación de cualquier sector social.

Referencias

Crespo-Sánchez, C. A., (2019), "El disenso en los procesos de participación ciudadana. El rescate de espacios públicos como contexto", *Bitácora Urbano Territorial*, [En línea], Bogotá, Colombia, disponible en: https://doi.org/10.15446/bitacora.v29n3.70146 [14 de octubre de 2020]

Duhau, E., Giglia, A., (2004), "Espacio público y nuevas centralidades. Dimensión local y urbanidad en las colonias populares de la Ciudad de México", *Scielo México*, [En línea], CDMX, México, disponible en: http://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v10n41/v10n41a6.pdf

Fonseca, J., (2014), "La importancia y la apropiación de los espacios públicos en las ciudades", *Paakat: Revista de Tecnología y Sociedad*, [En línea], Guadalajara, México, disponible en: http://www.udgvirtual.udg.mx/paakat/index.php/paakat/article/view/222/329 [26 de noviembre de 2020]

Gehl, Jan (2006) *La humanización del espacio urbano*. España. Editorial Reverté.

Harvard Health Publishing, (2021), "Who is at highest risk for getting very sick from COVID-19?", *Harvard Medical School*, disponible en: https://www.health.harvard.edu/diseases-and-conditions/if-you-are-at-higher-risk [17 de mayo de 2021]

Hernández, M. J., (2016), "Urbanismo participativo. Construcción social del espacio urbano", *Revista de Arquitectura*, [En línea], Bogotá, Colombia, disponible en: http://dx.doi.org/10.14718/RevArq.2016.18.1.2 [19 de octubre de 2020]

Ipiña, O. I., (2019), "Accesibilidad y sensibilización ciudadana en el espacio público", *Bitácora Urbano Territorial*, [En línea], Bogotá, Colombia, disponible en: https://doi.org/10.15446/bitacora.v29n1.60567 [9 de noviembre de 2020)

Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, (2016), "Manual de Normas Técnicas de Accesibilidad", *Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda*, [En línea], CMDX, México, disponible en: http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/images/banners/banner_derecho/documentos/Manual_Normas_Tecnicas_Accesibilidad_2016.pdf [4 de enero de 2021]

Luna, E., Ocampo, A., (2019), "El urbanismo táctico como instrumento para manifestación social y urbana de la sociedad", *Universidad EAFIT*, [En línea], Medellín, Colombia, disponible en: https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/24361/ElkinMauricio_LunaPaleciа_AndresFelipe_OcampoZapata_2020.pdf?sequence=2&isAllowed=y [25 de enero de 2021]

Murillo, Fernando Néstor [et. al.], (2011), *Planear el barrio: urbanismo participativo para construir el derecho a la ciudad*. Argentina. Cuentahilos Ediciones.

Organización de las Naciones Unidas, (2020), "Objetivo 11: Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras resilientes y sostenibles", *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, disponible en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/ [15 de mayo de 2021]

Palermo, (s.f.), "Proyecto de Graduación: Diseño Universal", *Universidad de Palermo*, [En línea], Buenos Aires, Argentina, disponible en: http://fido.palermo.edu/servicios_dyc/proyectograduacion/archivos/269.pdf [29 de noviembre de 2020]

Rangel, M., (s.f.), "El espacio público y su vinculación con la vida sociocultural urbana", *Repositorio Institucional de la Universidad de los Andes*, [En línea], Mérida, Venezuela, disponible en: http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/17252/vida_urbana.pdf?sequence=1&isAllowed=y [26 de noviembre de 2020]

Steffens, K., (2013), "Urbanismo Táctico 3. Casos Latinoamericanos", *Ciudad Emergente*, [En línea], disponible en: https://static1.squarespace.com/static/5a657d43bff200b621e34a72/t/5b5b55590e2e72e1af66d705/1532712362711/UT_vol3_2013+0528_19.compressed.pdf [21 de enero de 2021]

Vidal, T., Pol, E., (2005), "La apropiación del espacio: una propuesta teórica para comprender la vinculación entre las personas y los lugares", *Anuario de Psicología*, [En línea], Barcelona, España, disponible en: https://raco.cat/index.php/AnuarioPsicologia/article/view/61819/81003 [4 de enero de 2021]

Villanueva, D., (2020), "México el país con mayor obesidad de AL: OCDE", *La Jornada*, 16 de junio [Periódico en línea], *Economía*, disponible en: https://www.jornada.com.mx/ultimas/economia/2020/06/16/mexico-el-pais-con-mayor-obesidad-de-al-ocde-4377.html [16 de junio de 2021]

La Participación de las Mujeres en el marco de las Políticas Públicas en el municipio de Usos y Costumbres de Santa Ana, Oaxaca

Erica Yesenia Reyes Silva[1]

Armando Bautista Luis[2]

Resumen

La comunidad representa un espacio en el que se solucionan conflictos colectivos y se toman las decisiones locales en función del bien común, a través de la participación de mujeres y hombres impulsada desde diversos ámbitos con el fin de que formen parte en la elaboración, decisión y gestión de sus proyectos. Su objetivo principal no es solo respetar, propiciar y enaltecer la dignidad de las personas, también es generar conciencia y un pensamiento crítico en ellas. Sin embargo, para las mujeres, específicamente las que se encuentran en el medio rural y comunidades indígenas, ha sido mucho más difícil acceder a la participación en la toma de decisiones sobre la comunidad.

Por lo anterior surge la investigación titulada La Participación de las Mujeres en el marco de las Políticas Públicas en el municipio de Santa Ana, Oaxaca, que caracteriza los procesos y mecanismos de organización y participación de las mujeres en la esfera institucional o formal y en el esquema de organización basado en usos y costumbres de dicho municipio.

Con la aplicación de una metodología participativa, en donde participaron mujeres de la comunidad, encontramos que en el municipio de Santa Ana, regido por sistemas normativos indígenas, no existen procesos y mecanismos formales de organización y participación de las mujeres en la formulación de políticas públicas y toma de decisiones, debido a la supervivencia de estereotipos, prácticas y creencias culturales tradicionales del sistema de usos y costumbres bajo el que se rige el municipio, que dificultan el acceso de las mujeres a los espacios de representación municipal para la toma de decisiones.

Asimismo, nos muestra que en este municipio no se formulan políticas públicas municipales formales, solo se toman decisiones a través del Consejo de Desarrollo Social Municipal, que representa un mecanismo de participación ciudadana excluyente y poco representativo de las mujeres, quedando está participación principalmente a nivel informativo y escasamente de consulta.

Conceptos clave: Participación ciudadana, Políticas públicas, Género

Introducción

En todas las regiones geoeconómicas del estado de Oaxaca, la población femenina representa un porcentaje mayor al de los hombres. Sin embargo, los indicadores de participación económica, social, política, de acceso a la salud, educación, entre otros, muestran que a pesar

[1] Maestra en Planeación Estratégica Municipal por la Universidad de la Sierra Sur, yeono180@gmail.com
[2] Licenciado en Administración Municipal por la Universidad de la Sierra Sur, sanildefonsoamatlanoax@gmail.com

de representar la mayor parte de la población no son las mujeres quienes toman las decisiones que atañen a toda la sociedad, sino los hombres, pero sí son quienes más padecen la falta de servicios básicos (Instituto de la Mujer Oaxaqueña [IMO], 2008).

A nivel municipal, el porcentaje promedio de hombres en la participación dentro de las presidencias municipales del 2005 al 2009 es de 98.42% y el de las mujeres alcanza solo el 1.57%. En los cabildos municipales, los hombres se ubican en 88.11% y las mujeres en 11.89% (Instituto Griselda Álvarez [IGA], 2009). En relación a los municipios de usos y costumbres de Oaxaca tenemos que las mujeres se encuentran excluidas del ejercicio de sus derechos de ciudadanía, ocupando porcentajes muy bajos en los puestos de toma de decisiones y en los niveles administrativos. Acción que se justifica por la preservación y protección de supuestos usos y costumbres indígenas.

Tradicionalmente, en el ámbito municipal se tienen costumbres arraigadas de concebir y relacionarse con las mujeres a partir de sus roles como madres, esposas, amas de casa, beneficiarias pasivas, grupos vulnerables y clientelas electorales. Restringiéndose, desde este punto de vista, su derecho a participar de manera efectiva en los espacios de poder político y toma de decisiones, afianzándose múltiples resistencias para reconocerlas como sujetas políticas.

Un caso real de la restricción de la participación de las mujeres en los espacios de poder político y toma de decisiones es la inexistencia de procesos y mecanismos formales de organización y participación de las mujeres en la formulación de políticas públicas municipales debido a la supervivencia de estereotipos, prácticas y creencias culturales tradicionales del sistema de usos y costumbres, que dificultan el acceso de la mujer a los espacios de representación municipal para la toma de decisiones, por lo que surge la investigación titulada La Participación de las Mujeres en el marco de las Políticas Públicas en el municipio de Santa Ana, Oaxaca.

El desarrollo de la investigación se planteó a través de: el planteamiento del problema; la definición de los objetivos; la presentación del marco teórico, en el que se basa la investigación; la metodología empleada para realizar la investigación, que se basa en un enfoque cualitativo, con la aplicación de una metodología participativa; la presentación de los resultados de la investigación y las conclusiones a las que se llegaron.

1. Extensión

1.1. Planteamiento del problema

Oaxaca se encuentra integrado por 570 municipios, 418 regidos por el sistema de usos y costumbres (recientemente sistemas normativos internos) y el resto basado en partidos políticos. El sistema de usos y costumbres no significa que las comunidades se apoyen en un código informal de creencias religiosas, culturales y sociales, sino en un sistema de normas colectivas construido a través de los años y que a partir del año 1995 se contemplaron por primera vez en la Legislación de Oaxaca (Flores, 2003).

Al igual que en el nivel nacional, en los municipios de sistemas normativos internos de Oaxaca, las mujeres se encuentran excluidas del ejercicio de sus derechos de ciudadanía.

Acción que se justifica por la preservación y protección de supuestos usos y costumbres indígenas.

Así, las sociedades de estos municipios tienen como base de su constitución los llamados vicios patriarcales: androcentrismo, misoginia, machismo y sexismo. Con las prácticas patriarcales disfrazadas de usos y costumbres se violan y niegan los derechos humanos de las mujeres (IMO, 2008).

En relación con la participación de las mujeres en los diferentes ámbitos de la vida comunitaria, tenemos que, en el municipio de Santa Ana, tomando en cuenta únicamente los últimos tres periodos de gobierno municipal (2005-2007, 2008-2010 y 2011-2013), se han elegido solo a hombres mayores de 18 años como representantes del municipio, evidenciándose en las actas de nombramiento de autoridades municipales de los años 2004, 2007 y 2010, resguardadas en el archivo municipal de Santa Ana. Así, por mayoría de votos han sido solo hombres quienes han "servido" al municipio, y quienes toman las decisiones sobre las acciones a desarrollarse. A las mujeres, se les ha incorporado para el desempeño de actividades como secretarias y tesoreras municipales, y únicamente han cumplido con sus funciones sin participar en la toma de decisiones (Santiago, entrevista personal, 6 de marzo de 2011).

En este municipio se han implementado algunas acciones institucionalizadas que tratan de promover la participación de las mujeres en la vida institucional, tal es el caso de las organizaciones de la sociedad civil, específicamente de Servicios para una Educación Alternativa A.C, que con la finalidad de promover la equidad de género impulsaron a través de las autoridades municipales la incorporación de las mujeres en las elecciones de autoridades, acciones que han fallado, en primer lugar por no considerar el sentir de las mujeres para participar en este tipo de procesos y en segundo lugar por el desacuerdo de la población masculina con la participación de las mujeres en la administración municipal (Santiago, entrevista personal, 6 de marzo de 2011).

En suma, podemos decir que, en el municipio de Santa Ana, no existen procesos y mecanismos formales de organización y participación de las mujeres en la formulación de políticas públicas municipales debido a la supervivencia de estereotipos, prácticas y creencias culturales tradicionales del sistema de usos y costumbres bajo el que se rige el municipio, que dificultan el acceso de las mujeres a los espacios de representación municipal para la toma de decisiones.

Por lo anterior, el objetivo de la investigación consiste en caracterizar los procesos y mecanismos de organización y participación de las mujeres, tanto en la esfera institucional o formal como en el esquema de organización basado en usos y costumbres en el municipio de Santa Ana, Oaxaca.

2. Marco teórico

2.1 Participación Ciudadana

El término participación hace referencia a la integración de los individuos en los asuntos que son de su competencia y se sustenta cuando los individuos se incorporan conscientemente en actos que implican al entorno social, ya sea de forma individual o colectiva, generando los

fines específicos para los cuales se produce la participación. El participar es intervenir voluntariamente en acciones que buscan satisfacer las necesidades y aspiraciones generales y comunes (Centro Estatal de Desarrollo Municipal [CEDEMUN], 1994).

Al respecto Kliksberg (1998), considera que cada individuo dentro de la participación tiene el derecho de tomar parte en, de la manera que establezcan las normas sociales, éticas, morales y legales del entorno que lo rodea y que la participación implica un proceso racional de los individuos que persiguen un determinado fin social, por consiguiente, el individuo debe respetar las formas y mecanismos establecidos para participar en los asuntos que le competen.

La participación genera una doble finalidad: la primera de ellas es satisfacer las necesidades individuales, dentro de las aspiraciones planteadas por los individuos; y la segunda, corresponde a satisfacer las demandas generadas colectivamente.

Con la participación, los actores pueden intervenir de manera directa o indirecta en procesos de definición de metas de acción de una colectividad, así como de los medios necesarios para alcanzarlas. Para Zazoeta (2003) la participación se encuentra clasificada en cuatro tipos: social, comunitaria, política y ciudadana.

La participación social, de acuerdo con este autor, hace referencia a la agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales, relacionándose con otras instituciones, mas no con el Estado; la participación comunitaria, a través de la cual se da una relación con el Estado, pero en un sentido de impulso a la asistencia de acciones que son ejecutadas por los ciudadanos y que hace referencia a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata.

La participación política, en cambio, se limita exclusivamente a la participación electoral a través de partidos políticos; y la participación ciudadana –que es concebida como un proceso a través del cual los individuos y la comunidad están activamente involucrados en todas las fases del desarrollo– lo que genera mayor equidad y sostenibilidad en las políticas y prácticas públicas. En sí, la participación ciudadana consiste en la intervención de los individuos en actividades públicas, como portadores de intereses sociales.

En este caso, se considera que, dentro de la participación ciudadana, la ciudadanía implica participar en las decisiones del espacio público, lugar donde se concentran los intereses comunes acordes al desarrollo de la sociedad y en donde las instituciones del Estado juegan un papel primordial en la dirección de las decisiones concernientes al espacio público, por lo que la participación ciudadana es una de las más altas manifestaciones de la calidad personal, humana y comunitaria (Consejo Nacional de Población [CONAPO], 1999).

El principio de ciudadanía, según Silva (1996), encierra las siguientes reglas: todo miembro de la comunidad política que ha alcanzado la mayoría de edad es ciudadano; cada ciudadano tiene los mismos derechos; los ciudadanos gozan de libertad de asociarse, difundir sus ideas, votar y ser votados; la mayoría tiene el derecho de decidir; las minorías tienen el derecho de existir y la posibilidad de convertirse en mayoría.

Sin embargo, Pineda (2009), además de afirmar que la participación ciudadana hace referencia a las iniciativas organizadas por grupos de personas reconocidas como miembros de una comunidad, considera que se integran en forma individual o colectiva no solo como

portadores de intereses sociales, sino con la finalidad de exigir su derecho constitucional, a ser parte de una deliberación razonable para construir su proyecto de nación que asegure un nivel de vida adecuado.

Para la efectividad de la participación ciudadana se deben generar compromisos y condiciones institucionales, pero sobre todo existir el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social son valores y prácticas que deben ejercerse en el espacio local, que es donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos. De acuerdo con Ziccardi (2006), las principales funciones de la participación ciudadana son tres:

1. otorgar legitimidad al gobierno;
2. promover una cultura democrática; y
3. hacer más eficaces las decisiones y gestiones públicas.

En el marco de la participación ciudadana encontramos que para Ziccardi, citada por Cabrero y Carrera (2000), la participación ciudadana se puede presentar en cuatro tipos que desde su perspectiva no son excluyentes: participación institucionalizada, participación no institucionalizada, participación autónoma y participación clientelística.

La primera, la participación institucionalizada, consiste en aquella participación que se encuentra comprendida en el marco legal y normativo del gobierno local con la finalidad de que la ciudadanía participe en los procesos decisorios de este ámbito de gobierno. En cuanto a la participación no institucionalizada, Ziccardi considera que es aquella participación informal o formal que no se encuentra reglamentada.

La participación autónoma es aquella en la que la ciudadanía participa a través de alguna asociación no gubernamental que, aunque participe en instancias de gobierno, no depende ni es organizada por éste. Por su parte, la participación clientelística hace referencia a la relación de intercambio de bienes o cosas que se mantiene entre la autoridad y los individuos (Cabrero y Carrera, 2000).

En cambio, Pineda (2009) considera que la participación ciudadana debe tener un carácter que incluya la libre incorporación y desincorporación de los individuos, buscando su institucionalización, más no su corporativización, incluyendo las posibles formas, instancias y espacios de asociación de la ciudadanía y dirigiéndose hacia el impulso de las políticas públicas.

Canto y Castro (2002) afirman que la participación ciudadana se puede presentar en seis niveles: el primero de ellos se da a nivel de información y en este únicamente el gobierno se encarga de dar a conocer a los ciudadanos presupuestos, normatividad, programas, planes y proyectos, y consideran que este nivel representa una condición necesaria para hacer posible cualquier tipo de participación. El segundo nivel es el de consulta, que se presenta cuando el gobierno consulta a los ciudadanos a través de reuniones, visitas o entrevistas, permitiéndole conocer las propuestas y opiniones de la ciudadanía sobre aspectos de la acción pública.

El tercer nivel se refiere al de decisión y se presenta cuando las consultas no se quedan solo en emitir una opinión, sino cuando dicha opinión es obligatoria para quien realiza la consulta, es decir para el gobierno. El nivel de delegación se da a partir de que el gobierno

delega a las organizaciones ciudadanas la implementación de proyectos o programas relacionados con la atención a problemas públicos.

El quinto nivel de asociación se presenta cuando las organizaciones ciudadanas pueden tomar la iniciativa y acordar con el gobierno la elaboración de políticas o programas en común, de acuerdo al ámbito de sus responsabilidades. Por último, encontramos al nivel de control en donde las diversas formas de organización de la ciudadanía realizan un control de las acciones del gobierno, relacionándose por un lado con la evaluación y por otro con las diversas formas de escrutinio sobre la acción del sector público.

Para incorporar a la ciudadanía en los procesos gubernamentales de toma de decisiones, ejecución, evaluación y control existen mecanismos de participación ciudadana, los cuales son establecidos mediante las capacidades organizativas de las instituciones, presentándose en cada una de las características y formas que adquiere la participación ciudadana (Lombera, 1996).

La Secretaría de la Función Pública (2004) considera que existen muchas formas en las que la ciudadanía puede contribuir al manejo honesto, transparente y eficaz de los recursos públicos, por lo que propone algunos mecanismos de participación ciudadana como: juntas de mejora, comités vecinales, audiencias públicas, consejos municipales, plebiscitos, referéndum, comités para la evaluación, priorización y vigilancia de obras, contraloría ciudadana, presupuesto participativo e institutos municipales de planeación.

Sin embargo, de acuerdo con Ziccardi (2006), los mecanismos de participación pueden ser agrupados, en función de su composición y de sus objetivos de intervención en las políticas públicas, en:

- Instrumentos de consulta pública para tomar una decisión, como las encuestas o preguntas puntuales en torno a un problema social, a través de medios de comunicación masivos o internet, o de instrumentos de democracia directa como el plebiscito y el referéndum.
- Instrumentos de diseño de políticas sociales como la consulta especializada en comités o comisiones de expertos y/o representantes de grupos de interés sobre determinada problemática.
- Instrumentos de diseño, aplicación y monitoreo de políticas sociales como la planeación estratégica o participativa y el presupuesto participativo.

2.2 Políticas Públicas

La idea de las políticas no es un término preciso ni evidente. Las políticas son utilizadas para referirse a algo más grande que las decisiones individuales, pero más pequeño que los movimientos sociales en general. El significado moderno de la noción inglesa policy es tomar una medida o formular un plan. En sí, una política pública representa el intento de definir y estructurar una base racional para actuar o no actuar. Es decir, el término de políticas públicas es de utilidad para indicar la necesidad de aclarar los fines sociales a los que debe servir determinado gobierno (Parsons, 2017).

El enfoque de las políticas públicas, según Parsons (2007), se centra en el análisis de problemas, principalmente en la manera en que se forman y enmarcan, así como la forma en que se convierten o no en temas o problemas establecidos en la agenda de las políticas públicas. Este autor se adhiere al enfoque de políticas públicas por etapas, debido a que considera que es necesario disponer de una vertiente que contribuya a que la complejidad de las políticas públicas adquiera una forma más manejable. Considera que la fortaleza del enfoque por etapas es proporcionar una estructura racional dentro de la que es posible considerar la multiplicidad de la realidad, representando cada etapa un contexto en el que se puede echar mano de diferentes marcos.

Bajo la lógica de Parsons (2007) en cuanto a que las políticas no son un término preciso ni evidente, Contreras (2008) afirma que existen diversas definiciones sobre el término políticas públicas, en las cuales se encuentran presentes elementos como el gobierno, la sociedad, el problema y la democracia como contenido fundamental. Para esta autora, las políticas públicas son un proceso de gobierno para la construcción de estrategias que orienten su actuación frente a los problemas públicos, para lo cual se requiere la participación de diversos actores sociales, así como de mecanismos democráticos e incluyentes que determinen los problemas y elaboren alternativas de solución, a fin de que gobierno y sociedad logren su solución o disminución.

Canto y Castro (2002), coinciden con Contreras (2008) en cuanto a la presencia de elementos como el gobierno, la sociedad y el problema en las políticas públicas y afirman las políticas públicas son cursos de acción destinados a solucionar problemas públicos, y que se han definido a partir de la interacción de diversos sujetos sociales a través de mecanismos democráticos. Asimismo, afirman que la formulación de las políticas públicas contempla un ciclo completo, que inicia con la construcción de la agenda, continúa con el análisis de las alternativas de solución, el análisis de factibilidad que permita decidir la política, la implementación de la política y culmina con la evaluación de los resultados obtenidos.

Al igual que Canto y Castro (2002) y Contreras (2008), encontramos que para Cabrero (2003), las políticas públicas son acciones resultantes de un entramado institucional y de un conjunto de actores que con diferentes intereses participan en la atención de problemas públicos. Considera que las etapas del proceso de política pública son cuatro: la definición del problema, la formulación y diseño de políticas, la implementación y la evaluación.

En este mismo contexto, Contreras (2008) afirma que las políticas públicas ofrecen caminos para la toma de decisiones y las formas de organización, tanto del gobierno como de la sociedad, en un marco normativo que brinda distintas interpretaciones para enfrentar problemas públicos en un lapso determinad; además, contribuye a contrarrestar acciones aisladas, conjuntándolas para hacer una estrategia que ayude a orientar el trabajo de los gobiernos, más allá de un periodo de gobierno. Considera que es fundamental la inclusión del mayor número de actores sociales posibles, pues estos actores harán que la política pública cuente con el respaldo social, elemento imprescindible para cumplir con su objetivo y trascender los caminos de gobierno.

En cuanto al proceso de formulación de las políticas públicas, y coincidiendo con Parsons (2007), Canto y Castro (2002) y Cabrero (2003), Contreras (2008) sobre que las políticas públicas se formulan a través de un ciclo, considera que el primer paso para la elaboración de políticas públicas municipales es partir de la realidad local, tomando en

consideración los tres elementos que la conforman: gobierno, territorio y población, con la finalidad de analizar y teorizar la realidad, detenerse y mirar con detalle los sucesos que la describen para ubicar los elementos que ayuden a comprenderla de mejor manera.

Contreras (2008), propone que a nivel municipal el ciclo de las políticas públicas puede estar compuesto de la siguiente manera: la agenda municipal, el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas. Además de que cada fase exige espacios incluyentes y democráticos.

En cambio para Núñez y Zamudio (2011), las políticas públicas deben partir de un proceso de planeación que tomen en cuenta a hombres y mujeres, así como sus expectativas y responsabilidades y sobre todo que evalúen el impacto que tienen en ambos, por lo que surgen lo que ellos llaman políticas públicas desde la perspectiva de género, las cuales tienen como meta que las preocupaciones y experiencia de hombres y mujeres sean un elemento central en la elaboración, puesta en práctica, supervisión y evaluación de políticas y programas, con el fin de que ambos se beneficien.

La incorporación de la perspectiva de género en las política públicas, de acuerdo con Núñez y Zamudio (2011), debe presentarse en todo el ciclo del desarrollo de acciones y proyectos gubernamentales como: la planeación, formulación, diseño, programación presupuestal, ejecución y evaluación, con la finalidad de evaluar los posibles efectos que pueden tener las acciones gubernamentales en la población y de esta manera tomar medidas adecuadas para su disminución, sin dejar de considerar la diferencia de roles, necesidades y responsabilidades de mujeres y hombres.

Pero qué nos permite la perspectiva de género en las políticas públicas, pues bien, de acuerdo con Núñez y Zamudio (2011) la perspectiva de género en las políticas públicas permite lo siguiente: Analizar e interpretar situaciones, tomando en cuenta la construcción diferenciada de los roles de las mujeres y hombres; reconocer las diferencias existentes entre distintos grupos de mujeres, las diferencias geográficas, los papeles desempeñados por las mujeres en distintas etapas de su vida y los papeles simultáneos; y buscar una solución a las desigualdades que resultan de las diferencias entre mujeres y hombres en los diversos ámbitos.

En la presente investigación se considerará el término de políticas públicas propuesto por Contreras (2008), porque considera que las políticas públicas son un proceso de gobierno para la construcción de estrategias que orienten su actuación frente a los problemas públicos, que requieren la participación de diversos actores sociales, así como de mecanismos democráticos e incluyentes que determinen los problemas y elaboren alternativas de solución, a fin de que gobierno y sociedad logren su solución o disminución.

Además, nos basaremos en este término debido a que Contreras centra a las políticas públicas en el análisis de problemas colectivos en los cuales intervienen dos elementos de gran importancia: la sociedad y el gobierno, quienes buscan analizar la problemática existente, además de hacer propuestas para darles solución.

En cuanto al proceso para la formulación de las políticas públicas, debido al objeto de estudio, nos guiaremos en el proceso propuesto por Núñez y Zamudio (2011), basado en cuatro etapas, en la primera etapa las políticas públicas deben partir de un proceso de planeación que tomen en cuenta a hombres y mujeres, así como sus expectativas y

responsabilidades, y que sobre todo evalúen el impacto que las políticas públicas tienen en ambos, la segunda etapa radica en la puesta en práctica, posteriormente la tercera etapa consiste en la supervisión y por último, la cuarta etapa es la evaluación de las políticas públicas. Se considera este proceso debido a que es un proceso democrático e incluyente de mujeres y hombres, que toma en cuenta necesidades y expectativas de estos y, sobre todo, porque evalúa el impacto de las políticas públicas por sexo y no de manera generalizada.

Una vez vistos los principales elementos presentes en la formulación de las políticas públicas municipales, es preciso profundizar en el tema de la planeación estratégica debido a que la formulación de las políticas debe partir de un proceso de planeación.

2.3 Perspectiva de género

Tomando como punto de partida que el género es un concepto construido socialmente a partir del conjunto de ideas, creencias y representaciones que cada cultura ha generado a partir de las diferencias sexuales entre hombres y mujeres. Tenemos que la perspectiva de género implica hablar de la relación entre dos sexos, sabiendo respetar las diferencias biológicas, y por tanto nos lleva a entender las relaciones mujer-hombre desde otro punto de vista (Chávez, 2004).

Además, se considera que la perspectiva de género representa una forma distinta de ver y pensar, que permite observar y analizar, de manera crítica, las relaciones sociales entre mujeres y hombres (Massolo, 2006). En este sentido, la perspectiva de género permite analizar y comprender las características que definen a mujeres y hombres de manera específica, así como sus semejanzas y diferencias, analizando sus posibilidades vitales, el sentido de sus vidas, sus expectativas y oportunidades, las complejas y diversas relaciones sociales que se dan entre ambos géneros, así como los conflictos institucionales y cotidianos que deben enfrentar y las maneras en que lo hacen (Lagarde, 1996).

Desde esta visión, la perspectiva de género es considerada por el INMUJERES (2009) como una herramienta metodológica utilizada para analizar el impacto diferenciado en mujeres y hombres en todos los ámbitos de las relaciones humanas y, por lo tanto, en las políticas y acciones de gobierno, porque las construcciones sociales permean todas las actividades humanas. La construcción sociocultural del género implica diferencias y desigualdades entre mujeres y hombres que inevitablemente se verán afectadas en algún sentido por las políticas públicas. En consecuencia, el desarrollo de las políticas públicas no se encuentra excluido de dichos patrones y, al mismo tiempo, apoya el desarrollo de prácticas que rompan el círculo vicioso de la inequidad de género.

La perspectiva de género reconoce y toma en cuenta que las diferencias entre los distintos grupos de mujeres de acuerdo con la edad, estado civil, etnia, clase social, religión, preferencia sexual; diferencias locales y regionales; papeles asumidos por las mujeres en las distintas etapas de sus vidas; y los papeles simultáneos madre-esposa-ama de casa, madre-esposa-trabajadora, madre-esposa-trabajadora-gestora social, madre-esposa-cargo de representación política o funcionaria pública, jefa de hogar-trabajadora, madre soltera-trabajadora, entre otras (Massolo, 2006).

La perspectiva de género identifica y analiza las condiciones y posiciones sociales diferenciadas de mujeres y hombres, las relaciones y comportamientos entre géneros, las funciones y roles que asume cada quien en sus respectivos núcleos de convivencia. Permite identificar las condiciones de género bajo las cuales interactúan mujeres y hombres, con el propósito de hacer visibles las causas y manifestaciones de las desigualdades y desventajas entre ellos y ellas, a fin de erradicarlas en beneficio de la población y desarrollo de la comunidad, municipio, estado y país (Lamas, 2003).

En resumen, según Massolo (2006), el enfoque o perspectiva de género permite una mirada distinta a las diferencias entre los sexos. Desde este enfoque se destaca: cómo las diferencias biológicas se convierten en desigualdades sociales; cómo estas desigualdades colocan a las mujeres en desventajas respecto a los hombres; cómo se construyen desde el nacimiento; cómo se sostienen y reproducen mediante una serie de estructuras sociales y mecanismos culturales; cómo y por qué cambian a lo largo del tiempo y los espacios.

De igual manera, la perspectiva de género es considerada como una visión científica y filosófica del mundo, que aborda críticamente las relaciones sociales entre los sexos, en donde las mujeres se ubican en una posición de subordinación, dependencia y discriminación frente a los hombres, y reconoce la desigualdad como un resultado de la interpretación social de un hecho biológico.

Desde esta perspectiva, es posible observar y diferenciar las posibilidades vitales de las mujeres y de los hombres. Ubicando las circunstancias en las que se desarrolla la vida de las mujeres, sus capacidades para participar en la sociedad y acceder a los derechos, a las oportunidades, a los recursos, a las decisiones y a los beneficios del progreso. Asimismo, evidencia la brecha de género[3], es decir, la distancia entre la satisfacción de necesidades y desarrollo personal atribuibles al género, y cuestiona en qué medida la organización de la sociedad, a partir del género, facilita o dificulta a sus integrantes la satisfacción de sus necesidades vitales y la realización de sus aspiraciones (INMUJERES, 2009).

En resumen, para el presente documento se entenderá a la perspectiva de género como una manera crítica de analizar las relaciones sociales entre mujeres y hombres, que permite identificar y analizar las condiciones y posiciones sociales diferenciadas de mujeres y hombres, las relaciones y comportamientos entre géneros, las funciones y roles que asume cada quien en sus respectivos núcleos de convivencia, con el propósito de hacer visibles las causas y manifestaciones de las desigualdades y desventajas entre ellos y ellas, a fin de erradicarlas en beneficio de la población y desarrollo del municipio.

3. Metodología

La investigación se llevó a cabo en el municipio de Santa Ana, en la cabecera municipal y en las tres localidades contempladas por el INEGI (2010), y trata sobre la participación de las mujeres en el marco de las políticas públicas municipales. El enfoque de la investigación es

3 Medida estadística que muestra la distancia entre mujeres y hombres respecto a un mismo indicador. Se utiliza para reflejar la brecha existente entre los sexos respecto a las oportunidades de acceso y control de los recursos económicos, sociales, culturales y políticos.

cualitativo, con la aplicación de una metodología participativa, considerando el proceso enseñanza-aprendizaje propuesto por Paulo Freire.

La unidad de análisis para la investigación, entre quienes se recolectó la información, son hombres y mujeres mayores de 18 años que viven en el municipio de Santa Ana y que cuentan con el derecho de ciudadanía para participar en las actividades públicas y políticas las cuales se estratifican de la siguiente manera:

a). Por los cargos públicos comunitarios que ocupan en la actualidad: autoridades municipales (8 hombres) y representantes agrarios (1 hombre); y

b). Por las localidades que representan y por los apoyos gubernamentales que han recibido y que les permite participar en la comunidad: comité de Oportunidades (14 mujeres).

4. Resultados

En el municipio de Santa Ana, al ser un municipio regido por sus sistemas normativos internos, existe una forma de organización social basada en un sistema de pautas sociales, relativamente organizado mas no permanente como lo afirma Velásquez (2008), porque sus formas de organización son flexibles y se han ido adaptando a los cambios de la propia comunidad, en Santa Ana se han establecido ciertos comportamientos, unificados y sancionados, con el fin de responder y satisfacer las necesidades básicas de la sociedad.

El municipio de Santa Ana se distingue de la sociedad nacional por desarrollar culturas, identidades y prácticas diferenciadas, con raíces ancladas en su pasado, manifestándose estas diferencias en la estructura social, los sistemas normativos tradicionales, el estatus acordado de sus mujeres, las prácticas rituales y los credos religiosos, así como en las adscripciones políticas y las vocaciones y actividades productivas.

Este municipio es reconocido como pueblo y comunidad indígena y de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, es la propia comunidad quien decide sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, aplica sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, elije de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, tal y como lo establece la constitución; sin embargo, en su forma de organización interna no garantiza la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones (CEPELSO, 2010), ante lo cual se hace pleno ejercicio de la autonomía otorgada de manera constitucional al establecer que los pueblos y comunidades indígenas pueden decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

No obstante, más que el pleno ejercicio de la autonomía otorgada constitucionalmente, se observa el pleno ejercicio de una autonomía basada en el derecho indígena, transmitida de generación en generación de manera oral, en la que por tradición no se concibe la idea de garantizar la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los hombres (Cordero, 1994), en el que el estatus que las mujeres ocupan en la comunidad, así como en las adscripciones políticas, es muy claro.

Lo anterior se puede apreciar a través de las formas de organización y participación de hombres y mujeres, en donde encontramos que los hombres se organizan y participan en el ámbito familiar, económico, social, comunitario y político, mientras que las mujeres se organizan y participan principalmente en ámbitos privados, como la familia, y religiosos, y escasamente en espacios comunitarios como los diferentes comités comunitarios, espacios que les han sido relegados por los hombres por ser considerados de menor importancia al no manejarse recursos económicos y al no tener mayor impacto en los procesos de toma de decisiones.

Ante este panorama, encontramos las llamadas inequidades de género, las cuales se pueden explicar debido a la existencia de una serie de dinámicas, rutinas y prácticas comunitarias, que en su conjunto restringen –en el municipio de Santa Ana- el derecho de las mujeres para acceder y participar de la misma manera que los hombres en los espacios político-comunitarios, también llamados cargos o servicios comunitarios, en los que se toman las decisiones que definen el rumbo de la comunidad.

Consecuentemente, en el carácter democrático de los usos y costumbres del municipio de Santa Ana existe un doble retroceso: el primero, mencionado en párrafos anteriores, es considerado como un retroceso democrático debido a que la elección en la asamblea comunitaria no es una forma de democracia directa, en la que los ciudadanos y ciudadanas asuman de manera abierta el compromiso frente a sus futuras autoridades, sino que es el gobierno municipal quien elige y propone en asamblea a los posibles ciudadanos –principalmente hombres- como candidatos a ocupar el cargo, además de la reciente incorporación de campañas electorales hechas por parte de algunos ciudadanos, en donde no ha participado ninguna mujer.

El segundo retroceso se presenta cuando en el municipio solo pueden participar como candidatos a representantes del pueblo los ciudadanos -hombres- originarios del municipio, presentándose de esta manera la exclusión de dos sectores de la población tal y como lo afirma Díaz (2011): los ciudadanos avecindados y las mujeres, ya que si bien la vecindad y el sexo no se han establecido como criterios formales en la elección de sus autoridades de manera tradicional, por ningún motivo se ha elegido y ha ocupado un cargo un avecindado y mucho menos una mujer (Díaz, 2011).

En cuanto a la participación ciudadana, tenemos que, en el municipio de Santa Ana, en concordancia con Kliksberg (1998), la participación implica un proceso racional de los individuos que persiguen un determinado fin comunitario, donde se respetan las formas y mecanismos establecidos para participar en los asuntos que le competen. En Santa Ana, las formas y mecanismos de participación que se respetan por la comunidad, se expresan a través de una cultura política androcéntrica que realza los valores masculinos y establece oportunidades desiguales en el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres (CEAMEG, 2008), la cual es formada desde la principal estructura social que encontramos en la comunidad, la familia, al ser desde ésta donde se forma a hombres y mujeres, y sobre todo desde donde se empieza a transmitir el conocimiento heredado de generaciones anteriores, que ha dejado en desventaja a las mujeres en cuanto a la tenencia de la tierra, la participación política y la participación en procesos de toma de decisiones.

En esta cultura androcéntrica que se vive en el municipio de Santa Ana, los actores, principalmente hombres, pueden intervenir de manera directa e indirecta en procesos de definición de metas de acción de la comunidad, así como de los medios necesarios para alcanzarlas. Mientras que las mujeres únicamente pueden intervenir de manera indirecta, pues han sido excluidas de los espacios de toma de decisiones a nivel municipal, ocupando únicamente los espacios de participación –comités de escuelas, iglesia, DIF, etc.- que los hombres les han relegado a lo largo del tiempo, por ser considerados espacios de poca importancia al no manejarse recursos económicos y al no tener mayor influencia en los procesos de toma de decisiones, espacios en los que los hombres ya no desean participar, a excepción del comité de Oportunidades, que ha sido un espacio diseñado por el gobierno federal exclusivamente para las mujeres, donde, por lineamientos institucionales de la SEDESOL, los hombres no pueden participar.

Por ende, las mujeres no ejercen una completa ciudadanía, ya que en la actualidad no pueden participar en procesos de toma decisiones del espacio público, lugar donde se concentran los intereses comunes acordes al desarrollo de la sociedad, en consecuencia, no existe una verdadera participación ciudadana. Al no existir una verdadera participación ciudadana no existe calidad personal, humana y comunitaria en Santa Ana, pues la CONAPO (1999) considera que la participación ciudadana es una de las más altas manifestaciones de la calidad personal, humana y comunitaria.

Asimismo, se cumple solo una parte del principio de ciudadanía que establece Silva (1996), principalmente el apartado en el que se establece que todo miembro de la comunidad política que ha alcanzado la mayoría de edad es ciudadano o ciudadana, porque en el municipio de Santa Ana son considerados ciudadanos hombres y mujeres que cumplen con la mayoría de edad (18 años). Se afirma que este principio se cumple en cierta parte, debido a que en el municipio los ciudadanos y ciudadanas no tienen los mismos derechos, es decir, las mujeres ciudadanas no pueden ser votadas a pesar de que el sexo no ha sido definido como criterio comunitario para el nombramiento de una persona a ocupar un cargo público, mientras que los hombres sí.

Ziccardi (2006) afirma que para la efectividad de la participación ciudadana se deben generar compromisos y condiciones institucionales, pero sobre todo debe existir el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social son valores y prácticas que deben ejercerse en el espacio local, que es donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos, considerando que las principales funciones de la participación ciudadana son tres: otorgar legitimidad al gobierno; promover una cultura democrática; y hacer más eficaces las decisiones y gestiones públicas.

Aunado a lo anterior, tenemos que en el municipio de Santa Ana la participación ciudadana que se desarrolla no es efectiva, porque no genera compromisos y condiciones institucionales con las mujeres, de igual manera no cumple con todas sus funciones, al no promover una cultura democrática y no hacer eficaces las decisiones y gestiones públicas, solo cumple con la función de legitimar las acciones del gobierno. Además, que la participación ciudadana que se genera en el municipio no involucra de manera activa a todas y todos los individuos y a la comunidad en todas las fases del desarrollo, por lo que no podemos decir que exista equidad y sostenibilidad en las políticas y prácticas públicas, esto de acuerdo con lo que afirma Zazoeta (2003).

De esta manera, encontramos que de acuerdo a la clasificación de la participación ciudadana hecha por Ziccardi citada por Cabrero y Carrera (2000), la participación ciudadana de las mujeres que se presenta en el municipio es una participación no institucionalizada informal porque se basa en un sistema de normas colectivas que ha sido construido a través de los años y que no se encuentra reglamentada, en la que por costumbre las mujeres son excluidas de los cargos públicos y de los procesos de toma de decisiones (Flores, 2003).

Asimismo, encontramos que a diferencia de lo que afirman Álvarez y Castro (2000) en cuanto a que la participación ciudadana no se debe concebir únicamente desde un marco ideológico, en el municipio de Santa Ana sucede todo lo contrario, la participación ciudadana es concebida únicamente desde un marco ideológico comunitario sustentado en un conjunto de normas colectivas, en el que se enmarcan los derechos y obligaciones de los ciudadanos y ciudadanas, que se ha ido adaptando a los cambios que la misma comunidad ha realizado y en el que han sido excluidas las mujeres del ámbito público (Álvarez y Castro, 2000).

En cuanto a los niveles de participación ciudadana de las mujeres, ésta se da únicamente a nivel de información, nivel en el que a través del gobierno municipal conocen hombres y mujeres programas y proyectos. En el segundo nivel de participación, que es el referente al nivel de consulta, encontramos que únicamente participan cuatro mujeres quienes son representantes de comités de padres de familia, haciéndolo a través del Consejo de Desarrollo Social Municipal donde el gobierno consulta a los ciudadanos representantes de los comités comunitarios sobre obras y proyectos a ejecutarse en el municipio, permitiéndole de esta manera conocer las propuestas y opiniones de los integrantes del consejo.

En cuanto al tercer nivel de participación, el de decisión, al igual que en el nivel de consulta, solo tienen injerencia las cuatro mujeres que se encuentran como integrantes del CDSM, quienes representan únicamente intereses institucionales específicamente de instituciones educativas, más no intereses, necesidades y problemas de las mujeres de la comunidad, a los cuales las autoridades municipales consultan sus propuestas y opiniones, priorizándose por todo el consejo, y convirtiéndose de esta manera en obligatorias para las autoridades municipales.

En consecuencia, podemos decir que dentro del marco del Sistema de Usos y Costumbres del municipio de Santa Ana se han definido las formas y los mecanismos en los cuales se propicia la participación de sus integrantes, representando, la participación comunitaria una forma de participación ciudadana que tiene como base los sistemas tradicionales en que se organiza la misma sociedad.

En el municipio de Santa Ana, el proceso de toma de decisiones se concentra en la participación de los y las integrantes del CDSM, con el propósito de que sean quienes propongan iniciativas que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad; orientándose, por lo general, estas iniciativas a la ejecución de obras y proyectos financiados con recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y del Programa para la Adquisición de Activos Productivos, pues no cuentan con recursos propios que les permitan diseñar políticas públicas sustentables para enfrentar y resolver los retos y problemas de la comunidad.

Aunado a lo anterior, encontramos la auto contención en la aceptación de cargos por parte de las propias mujeres, por no sentirse con capacidades y conocimientos para expresarse y por no querer o poder enfrentar las presiones de la triple jornada y del rechazo a las mujeres con poder. Por último, encontramos el miedo al poder político por considerarse incapaces, y considerar los espacios inalcanzables y en muchas ocasiones amenazantes.

Por consiguiente podemos considerar que la limitada participación de las mujeres y la existencia de inequidades en el ejercicio de sus derechos en el ámbito público -comunitario que han impedido la construcción de una sociedad incluyente y el cumplimiento de condiciones necesarias para el desarrollo del municipio de Santa Ana, no solo se debe a la existencia de condiciones externas que frenan su participación, sino también se debe a las condiciones internas con las que las mujeres se han venido desarrollando y que limita su participación en el ámbito público. El principal reto que el municipio de Santa Ana debe enfrentar consiste en la ampliación de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, mediante la inclusión de los sectores que hasta ahora se han mantenido excluidos, como es el caso de las mujeres y los avecindados.

Consideraciones finales

En el municipio de Santa Ana, Oaxaca el proceso para tomar las decisiones que permitan implementar acciones y proyectos gubernamentales se reduce a dos momentos: el primero, que consiste en la integración de un Consejo de Desarrollo Social Municipal fundamentado en la Ley de Planeación, Desarrollo Administrativo y Servicios Públicos Municipales, en donde se establece que el Ayuntamiento debe promover entre los habitantes del municipio formas de participación comunitaria en las tareas que tiene a su cargo, con el objeto de que coadyuven al cumplimiento de sus fines y participen mediante el trabajo y la solidaridad en el desarrollo vecinal y en beneficio del municipio; sin embargo, las autoridades municipales poco conocen sobre el marco legal y el objetivo de la integración del CDSM, ellos simplemente responden a las actividades que las instituciones del gobierno del estado les encomiendan, porque el CDSM no se integra por iniciativa de las autoridades municipales, sino por responder a encomiendas institucionales como las realizadas por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SEDESOH) a través de la Coordinación General de Módulos de Desarrollo Sustentable.

Al ser impulsada la integración del CDSM por la SEDESOH y no como iniciativa del gobierno municipal, no se promueven formas de participación comunitaria entre los habitantes del municipio de Santa Ana en las tareas que tiene a su cargo el gobierno municipal, solo se promueve esta participación entre algunos representantes de comités, autoridades municipales y agrarias, teniendo como resultado que la población no se involucre en las actividades y proyectos municipales y que no exista solidaridad en el desarrollo municipal.

El segundo momento del proceso de toma de decisiones en el municipio de Santa Ana se da con la priorización de obras y proyectos propuestos por los integrantes del consejo, con base en los montos de las aportaciones federales asignadas al municipio a través del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y enmarcándose las decisiones en lo que el gobierno federal y estatal les permite hacer, ya que su ejecución se hace principalmente con recursos

federales, los cuales se encuentran etiquetados, primordialmente para obras de infraestructura, por lo tanto las acciones, proyectos y obras que emprende el gobierno municipal se hacen en función de las etiquetas que el gobierno federal le ponga a los recursos que aterrizan en el municipio, más no en función de las necesidades de la población. Las obras y proyectos priorizados en el seno del consejo propuestas por las y los integrantes de éste, además de responder a las etiquetas del gobierno federal y estatal responden a las necesidades que tienen las instituciones que representan, que no han sido analizadas y sobre todo planeadas.

En relación a los niveles de participación ciudadana que se presentan en el interior del CDSM, ocurre en tres niveles, de acuerdo con la clasificación que hace Canto y Castro (2002): en primer lugar, la encontramos a un nivel de información, debido a que el gobierno municipal únicamente se encarga de dar a conocer a la asamblea general los presupuestos, los programas, las obras y los proyectos que se realizan en el municipio. El segundo nivel es el de consulta, que se presenta cuando el gobierno consulta a los ciudadanos representantes de los comités comunitarios a través de reuniones de Consejo de Desarrollo Social Municipal sobre proyectos, obras o acciones a ejecutarse en el municipio, permitiéndole de esta manera conocer las propuestas y opiniones de los integrantes del consejo.

El tercer nivel de participación que encontramos se refiere al de decisión y se presenta en el municipio cuando las consultas hechas a los representantes de los comités comunitarios no se quedan solo en emitir una opinión o propuesta, sino cuando dicha opinión o propuesta es priorizada por el consejo, convirtiéndose de esta manera en obligatoria para las autoridades municipales.

Como podemos observar, la participación de las mujeres en el proceso de toma de decisiones a través del CDSM se limita a la priorización de obras y proyectos que responden a las necesidades de las instituciones que representan y no a las necesidades de las propias mujeres. Además de que el proceso de toma de decisiones del municipio no concierne a un proceso de formulación de políticas públicas municipales como teóricamente se explica, porque no representan un proceso de gobierno para la construcción de estrategias que orienten su actuación frente a los problemas públicos, que incluya la participación de diversos actores sociales, entre ellos a las mujeres. Con lo que, el CDSM en el municipio se aleja de ser un mecanismo democrático e incluyente que determine los problemas y elabore alternativas de solución, que planee a través de un proceso que tome en cuenta las expectativas y responsabilidades de mujeres y hombres, para hacerlos corresponsables de la ejecución de las acciones y proyectos y evaluadores del impacto que los proyectos y acciones tienen.

En suma, en el municipio de Santa Ana no existen procesos y mecanismos formales de organización y participación de las mujeres que permitan su incorporación en los procesos de toma de decisiones municipales debido a la supervivencia de estereotipos, prácticas y creencias culturales tradicionales del sistema de usos y costumbres bajo el que se rige el municipio, que dificultan el acceso de la mujer a los espacios de representación municipal para la toma de decisiones y en el mecanismo de participación existente, en este caso el consejo, las mujeres se encuentran excluidas y poco representadas. En este caso, el CDSM representa un mecanismo de participación ciudadana excluyente y poco representativo de

las mujeres en los procesos de toma de decisiones, pues solo cuatro mujeres participan en este proceso, pero como representantes de hombres.

En cuanto a las formas de organización y participación comunitaria de las mujeres, dentro del marco de los usos y costumbres la participación de las mujeres es escasa, pues se encuentra fuertemente mediatizada por las costumbres y tradiciones de la comunidad, que se expresan a través de situaciones significativas, como la ausencia de las mujeres en cargos públicos y de toma de decisiones, debido a la limitación que sufren las mujeres a través de la educación, que ha motivado hasta el momento, en buena parte, su baja autoestima y que determina su escasa participación en decisiones comunitarias.

A nivel municipal, las desigualdades en las mujeres se han manifestado en la familia, en la comunidad y el trabajo. La discriminación contra la mujer en Santa Ana es una realidad difundida y perpetuada por la supervivencia de estereotipos, prácticas y creencias culturales y religiosas tradicionales que la perjudican, y que se visualizan en la realización de las asambleas generales. Privándose a las mujeres del derecho a la participación política y en los procesos de toma de decisiones públicas, situación que no tiene otro nombre que discriminación, que de acuerdo con Barrére (2010) obstaculiza el crecimiento económico, la prosperidad y propicia la violencia en proporciones inusitadas.

En suma, podemos afirmar que en este municipio las características biológicas, que han implicado atribuciones y formas diferenciadas de vivir, y los usos y costumbres por los que se rige la comunidad han originado que ésta se construya de manera jerárquica, basada en las creencias sobre la superioridad de un sexo (hombre) y la inferioridad del otro (mujer), siendo las relaciones de poder entre estos sumamente desiguales y en donde los hombres desde siempre han ocupado una posición dominante, propiciando que las mujeres ocupen un papel de subordinación, desvalorización y opresión.

Los principales obstáculos que limitan el acceso de las mujeres a los espacios de toma de decisiones hacen referencia a la existencia de una cultura discriminatoria en la comunidad que impone resistencia al acceso y a la participación de mujeres en los espacios de poder, a la frecuente desvalorización de las capacidades y aportaciones de las mujeres en el ejercicio del poder político, a la ausencia de mecanismos de promoción de la participación de las mujeres y el desarrollo de una cultura cívica y de planeación que considere las realidades diferenciadas y específicas de hombres y mujeres. Y, sobre todo, a la mayor responsabilidad que asumen las mujeres en el ámbito privado, sobre todo en la familia, que restringe su participación en el ámbito público.

Referencias

Beauvoir, S. (1949). El segundo sexo. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca (2012). Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, 12 de febrero de 1992, Oaxaca.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal [CDHDF]. (2011). Tus derechos Mujer. Recuperado el 20 de junio de 2013, de http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/poblacion/mujeres/sontuy1.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2006). Programa de acción regional para las mujeres de América Latina y el Caribe 1995-2001. Santiago de Chile: Autor.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2012). ¿Qué son los derechos humanos? Recuperado el 20 de junio de 2013, de http://www.cndh.org.mx/Que_Son_Derechos_Humanos

Consejo Nacional de Población (2010). Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010. Recuperado el 12 de enero de 2013, de http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio

CPELSO (2010). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Oaxaca.

CPEUM (2010). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: ANAYA.

Cunill, N. (1996). La participación ciudadana, en antología: Participación ciudadana. México: CESEM.

Dalton, M. (2005). La participación política de las mujeres en los municipios llamados de usos y costumbres. Reflexiones sobre los usos y costumbres a diez años del reconocimiento legal. Oaxaca: EDUCA.

De Barros, Nidia Aylwin y Gissi, Bustos Jorge (1977). El taller, integración de teoría y práctica. Buenos Aires: Editorial Humanitas.

Delgado, E. (2005). Nacimiento, objetivos y estructura de las organizaciones. México: IEU.

Flores, C. C. (2003). Derechos Indígenas y Elecciones. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

González, D. B. (2005). Desarrollo Tecnológico Participativo: Su perspectiva entre mujeres de Zimapantongo, Hgo. México: Universidad Autónoma de Chapingo.

Instituto de la Mujer Oaxaqueña [IMO]. (2008). Diagnóstico sobre factores y prácticas que condicionan el ejercicio de ciudadanía de las mujeres de las ocho regiones del Estado de Oaxaca. México: IMO.

Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (2012). Iniciativa de Reforma al CIPPEO. Recuperado el 12 de mayo de 2015, de http://www.ieepco.org.mx/index.php/iniciativa-de-reforma-al-cippeo.html

Instituto Federal Electoral (2010). Lista nominal 2010. Recuperado el 15 de noviembre de 2011, de www.ife.org.mx

Instituto Federal Electoral [IFE] (2010). Lista Nominal. Recuperado el 2011, de Instituto Federal Electoral [IFE].

Instituto Griselda Álvarez [IGA]. (2009). Mujeres munícipes por Estado.http://www.griseldaalvarez.org/municipes.html. México: IGA.

Instituto Nacional de las Mujeres [INMUJERES]. (2002). Las Mujeres en la toma de decisiones. Participación femenina en los poderes del Estado. México: INMUJERES.

Lagarde, M. (1996). El género, fragmento literal: La perspectiva de género. Recuperado el 16 de enero de 2012, de http://biblioteca.clacso.edu.ar/

Macías, A. (2002). Contra Viento y Marea. El movimiento feminista en México hasta 1940. México: Uiversidad Nacional Autónoma de México.

Soto, M. S. (2007). Los feminicidios de Ciudad Juárez en el marco de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. México: Universidad de las Américas Puebla, http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/soto_m_sd/capitulo_0.html#.

Tepichin Et al., A. M. (2010). Los grandes problemas de México. Relaciones de género. México- http://2010.colmex.mx/16tomos/VIII.pdf: El Colegio de México.

La Participación Ciudadana en la Construcción de un Estado de Bienestar. Diagnóstico del Plan Municipal de Desarrollo de Berriozábal, Chiapas, 2019-2021

Hannia Marín Vázquez[1]

Rocío Cruz Cuatecontzi[2]

Dunia Margarita Gattorno Lorenzo[3]

Resumen

Mediante un ejercicio de planeación territorial en el marco del programa de Maestría en Desarrollo Local se realizó un diagnóstico del Plan Municipal de Desarrollo de Berriozábal (PMD-B), Chiapas, que tuvo como objetivo analizar el proceso de planeación, seguimiento y evaluación de dicho plan en la administración 2019-2021. La investigación contó de tres etapas: análisis de las tipologías del PMD-B, trabajo de campo e informe de resultados. Se constató que el plan integra elementos que propician el incremento del Índice de Desarrollo Humano (DH), la disminución del Rezago Social (IRS) y Marginación (IM) de los pobladores del municipio, situación que favorece los estudios de caso en donde la gestión pública responde a los compromisos adquiridos con la ciudadanía. Lo anterior, tras la implementación de iniciativas acordes a las circunstancias de cada sector estratégico, generando un enfoque integral entre la activación de la economía, el cuidado del medio ambiente y el bienestar social. El trabajo tiene como principal finalidad demostrar los resultados obtenidos en el diagnóstico previamente realizado rescatando la importancia de la participación ciudadana en la construcción de un estado de bienestar, pues el caso de Berriozábal en este periodo gubernamental es un ejemplo de indicios del buen gobierno que en colaboración con la población local logró obtener resultados satisfactorios.

Conceptos clave: Planeación territorial, desarrollo municipal, participación ciudadana.

Introducción

La planeación territorial tiene como objetivo principal llevar el desarrollo sostenible a todas las escalas. Para lograrlo, es necesario debilitar los conflictos que se presenten y alcanzar un desarrollo socioeconómico equilibrado. Es indispensable proteger el medio y preservar sus recursos, así como mejorar la calidad de vida de las personas. Es aquí donde cobra relevancia la planeación territorial, porque sólo de esta manera es que se puede lograr eficaz y racionalmente este cometido.

[1] Estudiante de la Maestría en Desarrollo Local de la Universidad Autónoma de Chiapas. hanniamarvaz@gmail.com

[2] Estudiante de la Maestría en Desarrollo Local de la Universidad Autónoma de Chiapas. rocioccuatecontzi@gmail.com

[3] Estudiante de la Maestría en Desarrollo Local de la Universidad Autónoma de Chiapas. duniamargaritagattornolorenzo@gmail.com

De esta materia se compone el Plan Municipal de Desarrollo de Berriozábal (PMD-B), el cual está sujeto a un marco normativo mediante la aplicación de la ley de planeación por el estado de Chiapas que establece los procedimientos y principios que sustenten el desarrollo sostenible, ley que aplica a nivel municipal y estatal.

En cuanto a su metodología, el PMD-B, ha implementado principalmente la del marco lógico, la cual se enfoca en la planificación, seguimiento y evaluación de proyectos y programas. Es una metodología con una estructura bien marcada a partir de una serie de puntos a seguir y orientada, principalmente, por objetivos (Ortegón, 2005). Este plan no se encuentra enfocado en la formulación de proyectos, sino en las políticas públicas que tienen objetivos determinados con base en las necesidades de la población.

Para desarrollar el plan y las políticas que le suceden, las autoridades realizaron foros de consulta ciudadana y talleres de planeación participativa con los actores con la finalidad de entender la problemática cotidiana del municipio y plantear alternativas de solución en conjunto. Los asistentes de estos foros de consulta fueron grupos representativos de la sociedad, líderes de organizaciones, de comunidades rurales, de barrios y de ejidos del municipio (Arellano, 2004).

Cabe señalar que el PMD-B se alinea a los planes de desarrollo, tanto nacional como estatal. Se puede entender este punto, pues el poder político desde el nivel municipal al federal forma parte del mismo partido político, lo que lleva a comprender su enfoque al seguir las pautas de la "Cuarta Transformación" propuestas por el actual presidente de la república Andrés Manuel López Obrador.

En lo que refiere a su estructura, presenta la forma del marco normativo que reconoce al municipio y lo faculta para formular, aprobar y administrar planes de desarrollo urbano municipal y participar en la formulación de planes de desarrollo regional. Cuenta con un marco contextual donde se hace la reseña histórica de la comunidad, su ubicación, rasgos físicos y características específicas de su población. Incluye la exposición de sus índices de marginación, rezago social y desarrollo humano, para finalizar con las políticas transversales afines a medio ambiente y sustentabilidad, igualdad de género, derechos humanos, interculturalidad, combate a la corrupción y mejora de gestión pública. Se exponen los diferentes ejes que hemos considerado tipologías, los mismos se encuentran divididos en cinco y relacionan la política pública con su diagnóstico, objetivos y respectivas estrategias que ayudan a solucionarlos.

Finalmente, para llevar a cabo el diagnóstico se hizo uso de diferentes técnicas de recopilación de información, revisión de documentos, las entrevistas y la observación que se dieron a través del trabajo de campo que se realizó en el territorio. La revisión bibliográfica, permitió el análisis a profundidad sobre algunos documentos oficiales del municipio. Dentro de ellos se destaca el Plan de Desarrollo Municipal de Berriozábal, y el primer y segundo informe de gobierno. Así mismo se indagó en la página web y redes sociales oficiales del ayuntamiento.

Por otro lado, para corroborar la información obtenida directamente de la administración actual del municipio, se realizaron comparaciones analizando los principales resultados de la localidad (ITER) publicados por el INEGI, a partir del Censo de Población y

Vivienda 2020. También se pudo obtener información sobre diferentes índices publicados por CONEVAL.

Las entrevistas fueron dirigidas al ingeniero Fernando Cruz López a cargo de la Dirección de Planeación Municipal de Berriozábal y a la licenciada María del Pilar Sordo Sánchez encargada del Área de Medio Ambiente, ambos funcionarios del ayuntamiento municipal. Las entrevistas fueron realizadas en el cabildo y por medio de estas se logró obtener información de primera mano en relación con la planeación, seguimiento y evaluación del Plan Municipal.

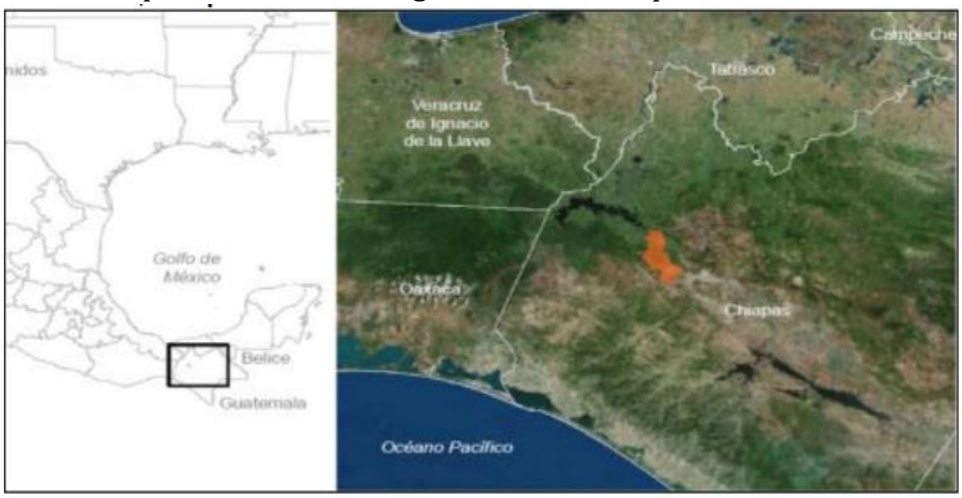
Con la finalidad de considerar todas las particularidades del contexto en el que se desarrolló el plan, se empleó la observación. Esta fue simple y enfocada a recabar información directa sobre la situación actual del municipio analizando, desde la perspectiva del grupo, las características de los lugares de interés visitados durante el trabajo de campo. A través de la observación se obtuvieron datos importantes sobre los efectos de los objetivos del plan en el territorio y las transformaciones vividas tanto en la cabecera municipal, como en la localidad rural visitada.

El trabajo de campo se realizó de manera sistemática y organizada retomando una ruta con cuatro puntos focales de interés: Palacio Municipal y parque central, Colonia Vista Hermosa, Unidad Habitacional Jardines del Pedregal y la Represa de Berriozábal.

Contexto de Berriozábal

El municipio de Berriozábal, Chiapas, se localiza en el sureste de la República Mexicana. Se ubica a 900 m sobre el nivel del mar y tiene una superficie territorial de 351.7 km2 ocupando el 0.47% del territorio estatal. Colinda al norte con los municipios de Tecpatán y Copainalá, al este con San Fernando y Tuxtla Gutiérrez y al oeste con Ocozocoautla de Espinosa. Dada su proximidad a la capital del estado el municipio de Berriozábal forma parte de la Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez.

Mapa 1: Ubicación Geográfica del Municipio Berriozábal



Fuente: (ONU-HABITAT, 2018. Índice básico de las ciudades prósperas, 2018. Citados en Plan Municipal de Desarrollo Berriozábal, Chiapas 2019-2021)

Los climas que prevalecen en el municipio varían de acuerdo a la zona. El 42.68% de la superficie del territorio municipal presenta un clima cálido subhúmedo con lluvias de verano y humedad media. El 31.19% del territorio es cálido húmedo, con lluvias abundantes de verano, mientras que el 26.14% presenta clima cálido subhúmedo con lluvias de verano y menos húmedo. Lo anterior depende de las estaciones del año. Los suelos más representativos son los luvisoles y leptosoles, que presentan una potencialidad muy limitada para cultivos arbóreos o para pastos (PMD-B, 2019).

Cuenta con 13,261.47 hectáreas de áreas naturales protegidas que representa el 36.35% de la superficie municipal y 0.17% del territorio estatal. Dentro de ellas se encuentran: La Reserva de la Biosfera Selva El Ocote (1,913.29 h), el Área de Protección de Recursos Naturales Villa Allende (3,766.47 h), la Zona Sujeta a Conservación Ecológica La Pera (7,506.65 h) y la Zona Sujeta a Conservación Ecológica Cerro Meyapac (75.06 h) (PMD-B, 2019).

La población total del municipio de Berriozábal es de 51,722 habitantes, de estos 25,639 son hombres que corresponde al 49.57% de la población y 26,083 son mujeres. El 61% de la población (31,565 personas) se encuentran en el rango de edad de entre 15 y 64 años, mientras que el 34.25% (17,714 personas) están en el rango de 0 a 14 años, lo que indica que el municipio tiene una población relativamente joven. Existen 1 590 personas del total de la población que hablan lengua indígena, de los cuales el 83% habla Tsotsil, 95 personas hablan Tseltal (5.97%), 30 personas aún hablan el Zoque y 24 el Chol (INEGI, 2015). Cuentan con 488 localidades, de las cuales cinco son las más representativas por su población. Su cabecera municipal se encuentra dividida en 22 barrios, los cuales presentan graves problemas sociales gestados a lo largo de varias décadas. La miseria social, intolerancia e intranquilidad social, pobreza y abandono del campo son algunos de los problemas identificados más relevantes derivados del alto índice de marginación y rezago social. Esto se refleja en la pobreza que es evidente en Berriozábal, cuando el 66.5% de los 51,722 habitantes, viven en pobreza y el 21.10% en pobreza extrema (INEGI, 2015). A pesar de que el municipio cuenta con una amplia diversidad de actividades económicas, genera un valor productivo muy bajo.

El entorno económico se enfoca en tres sectores: el sector primario; presenta el segmento de la agricultura donde se produce maíz, café, limón, plátano y mandarina; el sector secundario destaca por sus actividades de manufactura y comercio al por menor. Aquí encontramos la elaboración de hamacas, venta de plantas de ornato, preparación de alimentos y otros servicios como la agroindustria con productos para viveros, granjas avícolas y cárnicas, así como la envasadora de leche y derivados. Por último, el sector terciario; refleja actividades que son desempeñadas por los sectores gubernamentales estatales y municipales, mientras que una parte considerable de la población acude a la capital del estado a prestar sus servicios laborales (PMD-B, 2019).

Tabla 1: Índice de Rezago Social

Año	Índice de rezago social	Grado de rezago social	Lugar que ocupa en el contexto nacional
2010	0,7156144	Alto	559
2015	0,0919942	Medio	947
2020	0,045575	Bajo	975

Elaboración: Propia Fuente: CONEVAL, 2010/2015/2020.

Es importante para los municipios hacer un análisis multidimensional de la pobreza y no solo a partir de los ingresos que pueda tener un individuo o familia, pues esto no permite tener una visión fundamentada desde lo humano y el desarrollo de las capacidades.

[…] esta medición incorpore al menos los indicadores de ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social, reconociendo la pobreza como una manifestación multidimensional de carencias (Peláez, 2012).

Según la tabla, el municipio ha implementado estrategias que en la última década ha permitido reducir el rezago social, pasando del lugar 559 al 975 en el contexto nacional. Lo anterior indica que han realizado una inversión social generando esta movilidad. Bajo acciones tan importantes como lo es la creación de zonas deportivas o mejoramiento de áreas comunes como lo es el parque principal o actividades de generación de ingresos, el fortalecimiento a la tradición de la elaboración de hamacas y la producción de plantas ornamentales que impactan de manera directa en la calidad de vida de los habitantes. De acuerdo al enfoque de desarrollo humano, es necesario generar capacidades individuales para el desarrollo, además de implementar estrategias de prevención de delitos o reducción en las tasas de natalidad.

Diagnóstico estratégico del PMD-B

La importancia de definir un diagnóstico estratégico radica en que hace posible "la viabilidad de la misión al proporcionar un marco de referencia capaz de comparar la imagen ideal con la imagen real" (Arellano, 2004:80). Dicha contrastación, de lo ideal con lo real, nos revela la asimetría que existe entre la teoría y la práctica, ya que una cosa es lo que el entorno nos muestra y otra lo que pensamos o especulamos sobre él. Esto viene a colación a raíz del PMD-B 2019-2021, cuyo documento no refleja la virtud operativa de los programas emprendidos, ya que se pudo advertir que como parte de las diligencias que tienen que cumplir los funcionarios con el cabildo, se encuentra la entrega de este plan de desarrollo que aplica a todos los planes municipales del país.

Existen casos de funcionarios que ante su falta de conocimiento en este rubro, contratan los servicios de consultoría para cumplir con el requisito. Sin duda este no es el caso del PMD-B, pero sí se presenta una panorámica de lo real vs lo ideal, donde el documento apela a soluciones de problemas trasversales, con medidas obsoletas, como es el caso de la modernización del sistema hidráulico en una región que no cuenta con agua del subsuelo, entre otras inconsistencias que nos indican la importancia de definir un diagnóstico estratégico que permita la realización de los objetivos planeados frente a las circunstancias reales.

En palabras de Arellano (2004), "en el diagnóstico se buscan, esencialmente, los elementos de impacto sobre la misión, tanto externos como internos, que construyen realidades posibles desde el criterio de viabilidad, para encontrar el problema estratégico" (Arellano, 2004:80). Este problema estratégico se localiza en el detonante que colisiona con otros sectores igualmente estratégicos ya que la misión es el cumplimiento de los objetivos. De este modo es como se visualiza, que en el marco del PMD-B, sus principales metas se

vinculan con resolver las demandas de la población, cuyo propósito fue alcanzado con la puesta en marcha de ecotecnologías, ampliando el panorama de los vínculos entre la activación de la economía local, la atención a los requerimientos de servicios básicos y el involucramiento de la ciudadanía en la mejora de su calidad de vida, haciéndolos actores de su propio desarrollo.

Lo anterior indica que la solución al problema estratégico se encontró en el aprovechamiento de herramientas técnicas innovadoras, que brindaran soluciones a costos accesibles y a corto plazo, mismas que contaron con la participación de la ciudadanía.

Tipologías para el Diagnóstico del PMD-B

Una vez localizado el problema estratégico del municipio, se propuso un análisis sobre cada uno de los ejes o tipologías planteadas y los temas más relevantes que se presentaron en el PMD-B. Partiendo de la información recaba en campo por medio de las entrevistas, así como de los indicadores que se pudieron analizar, tanto en los informes de gobierno municipales como en los organismos gubernamentales, se exponen porcentajes que facilitan la comparación y el análisis.

Tenemos en cuenta que en el PMD-B se exponen las principales necesidades diagnosticadas en el municipio, a las que denominamos tipologías o categorías de análisis, procedentes de la política pública que el gobierno diseña y gestiona con la finalidad de satisfacer las necesidades encontradas: el objetivo y las estrategias para actuar, en consecuencia.

La primera de estas tipologías hace referencia a los Servicios Públicos de Calidad, que a su vez se supeditan a tres subcategorías, 1. El derecho humano al agua; 2. Manejo de residuos; y 3. Áreas verdes. La segunda es Seguridad, quien a su vez se divide en dos: 1. Seguridad pública; 2. Gestión de riesgos. La tercera se enfoca al Desarrollo Social, que tiene cinco subcategorías: 1. Educación; 2. Salud; 3. Vivienda; 4. Espacios deportivos; y 5. Atención a grupos vulnerables. Por último, la tipología hallada fue la medioambiental, en cuya categoría sólo encontramos la conservación y uso racional del suelo.

Tipología 1: Servicios Públicos de Calidad

En el caso del acceso al agua, se encontró en el diagnóstico, que sólo el 40% de las viviendas disponían de ese servicio, por lo que dentro de las metas de este gobierno contemplarían la implementación del 60% del servicio para el municipio. Retomando los Informes de Gobierno, el ayuntamiento logró cumplir con la meta propuesta. Para verificar los resultados presentados en el plan se pudo observar en trabajo de campo, que las colonias alejadas de la zona urbana contaban con el servicio de agua potable entubada. Por otro lado, en sus informes se verificó el registro fotográfico del programa implementado para la captación de agua pluvial. Lo mencionado anteriormente muestra que se solucionaron los problemas relacionados al servicio de agua.

En lo que refiere al manejo de residuos, se constató que el municipio no contaba con algún programa orientado al manejo y disposición final de los residuos sólidos, por lo que en

esta área se mejoró en cuanto a la una ampliación de rutas para la recolección de los residuos en los barrios, también se reguló el funcionamiento de los sitios de disposición final conforme a la normativa aplicable, otro dato importante es el de la creación de un nuevo relleno sanitario, el cual cabe mencionar que no se encuentra en funcionamiento, aunque existen planes para su activación, pero este sería, en todo caso, el segundo en todo el estado de Chiapas.

La última de las problemáticas detectadas en el plan referido a la categoría de Servicios, es la rehabilitación de espacios de espaciamiento y áreas verdes. El Ayuntamiento encontró que no existían espacios dignos para la población, por lo que se enfocaron en crear zonas de esparcimiento. Dentro de los hallazgos de este servicio se encuentra la limpieza que se hizo en todas las áreas verdes. Se recolectaron cinco toneladas de basura en todo el municipio lo que propició el mejoramiento de parques y jardines. Aunado a esto se pudo observar que el municipio cuenta zonas de esparcimiento limpias, ordenadas y en buen estado. Otro logro importante es la apropiación de la ciudadanía hacia los proyectos, programas y talleres implementados.

Por lo que se concluye, de este primer eje de análisis, que las metas y gestiones que propuso el Ayuntamiento para proporcionar Servicios Públicos de Calidad en este período, se lograron cumplir en su gran mayoría.

Tipología 2: Municipio Seguro

En esta segunda tipología hallamos, a su vez dos subcategorías: 1. Seguridad y 2. Gestión de riesgos.

En el primer caso, nos encontramos con la crisis de violencia e inseguridad que atraviesa el municipio, por tanto, para que el municipio sea totalmente seguro, se pretendía cumplir con el objetivo de mejorar las condiciones de seguridad y tránsito en el municipio. Para ello se requerían acciones de fortalecimiento, actividades preventivas, instalación de lámparas de alumbrado en zonas con mayor incidencia delictiva y la creación de dirección administrativa de tránsito municipal.

Para las acciones de fortalecimiento, se hizo entrega de un equipamiento y fueron adquiridas dos camionetas. Referente a las actividades preventivas, se realizaron diversas actividades de las cuales se destacan los talleres artísticos, la creación de murales, el cine de prevención y la prevención de violencia familiar. En relación al alumbrado público se instalaron lámparas, considerando primordiales los barrios con mayor zona de riesgo delictivo; Juan Sabines, Ciudad Maya, San José, San Sebastián y Candelaria, estos son algunos de los más conocidos. En cuanto a la prevención de delincuencia y tránsito vial se creó una dirección administrativa de tránsito municipal conocido como Coordinación de Tránsito Municipal.

Una de las acciones de mayor relevancia que se realizó en este rubro fue la mejora de los salarios del cuerpo policial, a fin de evitar la corrupción ocasionada por los bajos sueldos y precariedad.

En el segundo subtema que compete al eje de seguridad nos encontramos con que Berriozábal es propenso a ciertos fenómenos naturales como lo son los deslaves, tormentas

eléctricas, e inundaciones, de acuerdo con el Instituto de Protección Civil (IPC), del gobierno del estado de Chiapas.

En este rubro figuran dos acciones de suma importancia en la materia, y es el fomento de la educación ambiental y preventiva con temas acerca de primeros auxilios, prevención, incendios, etc.; así como la conmemoración del Día Internacional del Agua y el Día Internacional de la Tierra, con un recorrido de limpia a los ríos que provocan las inundaciones de las comunidades aledañas.

Para lograr lo mencionado, se capacitó constantemente al personal de Secretaría de Protección Civil, mientras que para la acción de modernización integral de la Unidad de Protección Civil, se fortaleció el equipo mediante la adquisición de camionetas y camiones de bomberos. También se fortaleció esta área, por medio de cursos y capacitaciones, a los Comités de Prevención con el objetivo de reducir riesgos por actividad humana.

Tipología 3: Desarrollo Social

En el ámbito del Desarrollo Social, encontramos cinco subcategorías de análisis, que son: 1. Educación; 2. Salud; 3. Vivienda; 4. Espacios deportivos; y 5. Asistencia a grupos vulnerables.

En cuanto a Educación, se detectó que faltan niveles educativos de media superior y superior, ya que debido a la pobreza, pocos pueden acceder a la universidad y las escuelas que existen necesitan reparación o mantenimiento. No existe un proyecto formal para generar espacios que fomenten el hábito por la lectura, que promuevan actividades culturales como instrumentos que transformen positivamente a la sociedad. De acuerdo a lo expresado en el plan, la coordinación entre el municipio y la Secretaría de Educación es nula. El grado promedio de escolaridad es segundo de secundaria inconclusa. Para solucionar lo anterior se propuso permitir el acceso de la población a todos los niveles de Educación a partir de diferentes estrategias.

Se crearon programas, talleres, festividades y eventos culturales. Según las entrevistas realizadas al Ingeniero Fernando Cruz López, expresó que bajo las restricciones que provocó el Covid 19, se han desarrollado programas para dar continuidad al proceso docente educativo de una manera segura y sana. Ha funcionado la Universidad en modalidad virtual y los maestros de escuelas de grados inferiores enviaron actividades a los alumnos también de esta manera. Un aspecto importante que se encontró durante la investigación, fue la reincorporación de los niños y jóvenes a las actividades tradicionales familiares, pues "mientras han permanecido en sus casas, han retomado la costumbre de tejer hamacas", momento que ha sido fructífero ya que se considera una tradición y actividad económica importante para el municipio.

En el aspecto relacionado a la Salud de este eje se diagnosticó que un 23.3% de la población padecía de carencias de acceso a los servicios. No contaban con sistemas, campañas, programas ni convenios para asegurar tales servicios. Con la implementación de varias políticas se pudo constatar la conformación de un Comité de Salud Municipal con la participación de los titulares del Distrito Sanitario I, con sede en Tuxtla Gutiérrez. Gracias al programa Jóvenes Construyendo el Futuro se constituyó el equipo PROSALUD, donde se capacitaron a 45 personas de diversas comunidades y 73 de cabecera municipal y se

realizaron distintas acciones en salud que llegaron a un total de 46 mil 150 habitantes. Se desarrollaron varias campañas, cuatro ferias de Salud, con servicios médicos como consulta general, vacunación, salud bucal, nutrición, prevención de infección de transmisión sexual y uso correcto de métodos anticonceptivos, en distintas colonias de la cabecera municipal, con impacto en 1 mil 683 habitantes. Se implementaron Acciones de Prevención y Combate de Riesgos a la Salud Pública. Se garantizó el acceso a los Servicios de Salud a la Población Vulnerable firmando convenios con distintas instituciones de salud y se aplicaron acciones encaminadas a la mitigación y contención de la COVID-19.

Otro dato importante en cuanto a Salud, fue que durante la presente administración se construyó la Unidad de Medicina Familiar llamada Hospital 12 camas, misma que contó con la inversión del gobierno estatal y municipal.

En el apartado de Servicios en Viviendas para el desarrollo, se diagnosticó que un porcentaje considerable de las viviendas no ofrecían un refugio digno. Para mejorar las condiciones y favorecer la igualdad se intervino con la constitución de infraestructuras y el incremento de acceso a los servicios. Con las entrevistas y la revisión de documentos se hicieron patentes las acciones de mantenimiento y ampliación de cobertura de los servicios de energía eléctrica y vialidad.

En relación a la actividad física como parte del Desarrollo Social, se considera que fue uno de los puntos mejor valorados entre la población. Se observaron resultados palpables sobre las actividades del ayuntamiento. En el Plan de Desarrollo se había considerado la realización de una unidad deportiva y se proponía la creación de dos programas municipales de deporte, y si bien los programas no fueron elaborados, la unidad deportiva sí fue realizada y de una manera totalmente satisfactoria. Se puede considerar que fue uno de los más grandes logros de la administración en curso, con la construcción de una alberca olímpica, entre otros espacios de muy alta calidad, pues al realizar un sondeo a la población del municipio en las redes sociales. Es notario el impacto positivo que ha tenido este espacio de entretenimiento deportivo y en ocasiones cultural, no sólo perteneciente a la cabecera municipal, sino también de las localidades cercanas. Se ha fomentado el interés por diversos deportes, como natación, voleibol, basquetbol, fútbol soccer, a través de diferentes torneos escolares y entre localidades.

Además del fomento a la actividad física y al deporte, se plantearon diferentes programas para la atención a grupos vulnerables, directamente enfocados a cuatro grupos importantes: a niños, jóvenes, madres solteras y adultos mayores. En los dos Informes de Gobierno se muestra la implementación de tres programas infantiles dedicados al fortalecimiento de la alimentación en los niños y dos programas para situación de violencia. Se ampliaron los servicios para el adulto mayor en el asilo de ancianos “Casa día Hilos de Plata”, aumentando sus beneficiarios a 50 personas. Además, se realizó un protocolo de asistencia a grupos vulnerables por COVID-19 y en relación al grupo de jóvenes, se alinearon a los objetivos del Plan Nacional a través del programa Jóvenes Construyendo el Futuro.

Tipología 4: Desarrollo Económico

En materia de Desarrollo Económico, este se orienta a dos ámbitos de acción: 1. Producción agropecuaria; 2. Impulso de la economía local y el turismo rural.

En cuanto a la producción agropecuaria el objetivo en el primer año fue incrementar la productividad agropecuaria con enfoque sustentable, advirtiendo un Extensionismo Municipal Coordinado con la Federación y el Estado. En este rubro se hacen patentes los siguientes logros.

El Programa de Desarrollo del Gobierno del Estado apoyó a las colonias Benito Juárez, Maravillas, El Limón, Joaquín Miguel Gutiérrez en la construcción de galeras y un centro de acopio, la compra de un vehículo, maquinaria agrícola como picadoras de pasto, etc.

Por otro lado, se apoyó la comercialización de la hoja de plátano en Tuxtla Gutiérrez y se impulsó a la Autosuficiencia Alimentaria con proyectos que aprovechen las potencialidades del municipio, otorgando 500 paquetes agrícolas que consistieron en 2 bolsas de Urea por productor. Los agricultores beneficiados pertenecen a las colonias y ejidos de Vista Hermosa, Sabinito Amendú, Tierra y Libertad, Nueva Esperanza, Cuchumbac, Emiliano Zapata, El Tirol, El Limón, El Caracol, Joaquín Miguel Gutiérrez, Ejido Berriozábal, Efraín A. Gutiérrez

En relación a los caminos rurales, con ayuda del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) para Rehabilitación de Caminos Rurales, se abarcaron 17 mil 360 metros cuadrados de Revestimiento en las colonias Nuevo Chachacal y Las Maravillas.

En el apartado de economía local y el turismo rural, se reportaron los más significativos avances en innovación al impulso económico, por un lado, la posición del gobierno frente a la pandemia Covid-19, donde el gobierno municipal, bajo una estrategia de economía solidaria pudo mantener un equilibrio entre los ingresos de los negocios locales y evitar que personas en condición de vulnerabilidad por ingresos, no cayeran en la pobreza extrema, nos referimos a vendedores de vía pública, payasos, artistas callejeros, etc.; por otro lado, lo que refiere a su impulso al turismo crearon el Museo de la Hamaca, colocando al municipio como una de las rutas turísticas-culturales del estado. En este rubro, el SECTUR y Gobierno Municipal impulsaron a la par la Expo Feria Zoque Berriozábal 2020, la cual contó con 2 mil asistentes, en este evento, 90 familias pudieron ofertar sus productos.

Del mismo modo, se promovió el fortalecimiento al desarrollo de las capacidades de los habitantes para el empleo, autoempleo y establecimiento de empresas sociales con la creación de un punto de venta en el corredor artesanal del Parque Central denominado Tienda Comunitaria "Manos de Ixtle", donde diversos productores y artesanos exponen y venden sus productos; y a través del Programa Integral de Apoyo a la Actividad Artesanal se beneficiaron a 1 mil 767 personas que se dedican a esta actividad.

En materia de floricultura, se fortaleció la Actividad de Producción Intensiva de Plantas Ornamentales, comprando 39 mil 486 plantas a productores de plantas de las colonias Congregación Amendú y Vista Hermosa, como una medida de apoyo emergente por la pandemia. Cabe señalar que con esta inversión del estado se pudieron rehabilitar y activar áreas de convivencia y esparcimiento.

Por último, el Gobierno Municipal otorgó recursos a las tenditas de barrio para que se surtieran y otorgaran vales de despensa de emisión propia, a personas que habían perdido sus ingresos por causa de la pandemia Covid-19, estos vales eran únicamente canjeables en el comercio local y fueron entregados a vendedores de vía pública, payasos y artistas

callejeros, meseros, entre otros, mismos que canjearon estos vales de despensa, exclusivamente por alimentos, en los locales beneficiados.

Por lo anterior concluimos que las medidas implementadas, por el gobierno municipal, fueron eficaces en la medida en la que, aperturaron acciones de mayor impacto en el ámbito económico, como el Museo de la hamaca para impulsar al sector terciario, así como el mercado dominical de plantas que permite a pequeños productores ofertar sus productos, generando ingresos continuos a los pobladores del municipio.

Tipología 5: Desarrollo Ambiental

En cuanto al Desarrollo Ambiental, su objetivo principal fue generar estrategias para optimizar el uso del suelo de una manera razonable. Por lo que se estableció la creación de un Plan de Ordenamiento Ecológico Territorial que permitiera normatizar el uso de las zonas verdes, suelos productivos y protección de la fauna y flora, cuya finalidad fue la de establecer un equilibrio que permitiera a los pobladores, el acceso a los servicios básicos de vivienda y continuar con su principal fuente de ingreso tradicional, la venta de plantas ornamentales.

Acotado a la creación del Plan de Ordenamiento Ecológico Territorial, enfatizan en la creación de grupos base que logren apalancar toda acción encaminada a la protección de medio ambiente y menguar los efectos de cambio climático. Crearon diferentes actividades que sensibilizaran a los pobladores con acciones puntuales, tales como la implementación de talleres a mujeres brigadistas y a treinta y seis comunidades. Estos talleres estaban relacionados al cuidado del agua e importancia de los recursos naturales. Con estos espacios de participación y sensibilización convierten la planeación en un ejercicio horizontal, ya que permiten una retroalimentación constante de lo plasmado en el documento, teniendo como ventaja que el plan puede adaptarse a la realidad del entorno y modificarse en caso que sea necesario.

Con la implementación de estos espacios participativos, el agua y su cuidado se convirtieron en un eje fundamental. Las personas se apropiaron de los programas relacionados con el cuidado del medio ambiente, pues Berriozábal por su posición geográfica carece de agua, haciéndolo vulnerable frente al acceso. Lo anterior permitió una articulación de la población con entes municipales tales como El Organismo Municipal de Servicios Comunitario de Agua y Saneamiento (OMSCAS), por lo que a nuestro juicio, se ejecuta adecuadamente lo planteado en el Plan de Desarrollo Municipal en su tipología ambiental, ya que han realizado acciones para reducir el impacto medio-ambiental.

De igual forma es importante resaltar que con la sola elaboración y promulgación de la política pública y marcos normativos, se llegara a la meta, pues se debe tener en cuenta que la sensibilización y socialización de estas acciones debe ser constante, pues en ocasiones se carece de la cultura del cuidado del agua y de los recursos naturales, además se debe interpretar al ecosistema como un órgano vivo y cambiante que afecta de manera directa la sobrevivencia de las comunidades.

Análisis de las tipologías del PMD-B

La metodología para el diagnóstico, dividida en tipologías permitió conocer el vínculo entre el documento emitido por el municipio con lo observado en campo y en los índices oficiales recogidos, fue importante las entrevistas realizadas al director de Desarrollo Municipal, y sobre todo el contar con una guía para la observación de campo para reconocer evidencias del trabajo de la administración municipal.

Y es que, si bien se pudo constatar que muchas de las acciones emprendidas para resolver las problemáticas que demandaba la ciudadanía respondían de manera coherente a las condiciones reales de la demarcación, estas presentan disrupciones con los Planes nacionales a largo plazo, es decir, que aunque se mencionó la creación de un archivo que pueda dar cuenta de las acciones emprendidas por cada administración, cuyo fin es dar pauta y seguimiento a los programas emprendidos, esto no garantizará la realización de los mismos, ni su tiempo de vigencia, caducidad o agotamiento. Un punto importante a recalcar, es que este tipo de proyectos de infraestructura generalmente con los cambios de administración quedan en el olvido, y se van descuidando o deteriorando

Este panorama es posible si la comunidad, en determinado momento no se identifica con el partido político actual, y decide cambiar el porvenir del municipio, ya que de acuerdo al Plan Municipal y los Informes de Gobierno, las acciones están contempladas para un cierto período de tiempo. No obstante, es prioridad reconocer los beneficios que han traído a la ciudadanía estos Planes implementados, y proponer una visión a largo plazo de los mismos, para prever un panorama a futuro que permita ir construyendo mecanismos preventivos que reduzcan los impactos o favorezcan las soluciones. A la luz de esto, habría que añadir la responsabilidad social, por parte de los ciudadanos, de involucrarse en asuntos públicos, en razón de que no debe recaer la labor de la búsqueda del bien común únicamente en los funcionarios públicos, las personas deben cumplir con sus obligaciones cívicas, atendiendo su educación política y comprometiéndose con las políticas institucionales.

En el caso de la seguridad salta a la luz el problema que presenta el municipio frente a las invasiones por parte de diferentes grupos de personas, que a pesar de que se están tomando medidas preventivas de seguridad para mantener la estabilidad social, hay que considerar estas migraciones en relación a la estabilidad social.

En su relación con Tuxtla Gutiérrez, la megalópolis del Estado, también se consideran algunos factores problemáticos a largo plazo, como la demanda de mano de obra que se refugia en los municipios vecinos, nuevamente impactando en el crecimiento poblacional de las demarcaciones como Berriozábal, y, por ende, incrementando la demanda de servicios.

De acuerdo a lo anterior se considera que los grandes esfuerzos y recursos destinados a programas, sin la sensibilización de las comunidades, sin una planeación a largo plazo, que ve a futuro que construye desde el presente, se derrumban fácilmente con los cambios de gobierno los cambios de gobierno, administraciones que mayoritariamente persiguen intereses particulares afectando profundamente los intereses colectivos. Así pues, se debe buscar la forma de "blindar" las políticas para que sean sostenibles en el tiempo.

Conclusiones

Involucrar a los diferentes actores a un proceso de planeación participativo, requiere una metodología entendible, con objetivos claros, que permita contar con las bases suficientes para generar un proceso que albergue las necesidades y ofrezca solución, a los que se harán participes. Para lograrlo, se necesita conocer a los actores sociales, e identificar las acciones que realizan en el territorio, de igual forma determinar su alcance en cuanto a su incidencia política, esto con el fin de iniciar un proceso que repercuta en la construcción de saberes, no desde la imposición de sistemas que puedan contraponerse a lo establecido y pactado por los participantes.

[…]Éste es uno de los problemas fundamentales para la participación, ya que existe la tendencia a considerar que el desarrollo es algo que viene de afuera (que tiene que resolver el gobierno en particular o los otros en general) y no algo que es producto de una construcción colectiva, para lo cual es preciso que se adquiera un grado de compromiso (individual y colectivo) (Aguiluz, G.2001:338).

Para el caso de Berriozábal se identificó la problemática del agua como un problema estratégico que logró apalancar diferentes procesos, es decir, a partir del agua se generó un proceso transversal que sirvió para dinamizar la base social, generar confianza entre las partes y alinear objetivos en común. Una de las mayores problemáticas en la planeación estratégica consiste en el logro de acuerdos que motiven a la participación y a la sostenibilidad. Estas son las bases para la implementación de políticas públicas pensadas de una manera horizontal.

Para que la planeación logre tener un impacto que trasforme, deberá ser pensada a largo plazo. Es importante cuestionar la continuidad de estás políticas de acuerdo a los cambios presentados en los gobiernos municipales. En caso de que la población se encuentre lo suficientemente empoderada esto le permitirá exigir el siguiente mandatario y propiciará la continuidad de las políticas que se han venido realizando en los últimos años. Según Sánchez (2012), la falta de eficiencia de las instituciones del Estado genera apatía frente a los ciudadanos. Esta apatía se transforma en un bajo interés frente a las acciones que realizan estas instituciones o las organizaciones de grupos de presión que buscan un mejoramiento para tener procesos más claros y transparentes. A ellos se les puede hacer un mayor seguimiento y con esto lograr una sociedad más incluyente. Es por esta razón que es importante establecer procesos que organicen, planifiquen y controlen. Aunque son utilizados, no logran el impacto necesario, pues los intereses particulares desbordan el deber misional.

La gestión por objetivos funciona como una alternativa que permite generar altos impactos en las instituciones, ya que no es sólo el cumplimiento del objetivo como tal, sino la transformación que se genera al interior para cumplir con ese futuro deseado. Aunque cabe resaltar que existe una gran diferencia entre la implementación de la gestión por objetivos entre la gestión pública y empresa privada, pues el clientelismo y los choques de poder interno dificultan establecer una ruta univoca y constante que brinden mayor certidumbre frente al cumplimiento de los objetivos, la gestión por objetivos es de obligatorio cumplimiento en la mayoría de las instituciones, pero esto no garantiza que se haga de manera eficiente.

Fue de suma importancia el reconocimiento de Berriozábal como un municipio que combina cuatro elementos esenciales para considerar que presenta una Planeación territorial que da cuenta de una buena administración pública:

1. Conocimiento del proceso de Planeación territorial y gestión pública.

2. Estrategia operativa.

3. Compromiso y responsabilidad por parte de los funcionarios públicos.

4. Participación ciudadana pertinente.

Otro asunto importante es el de la articulación y aprovechamiento de los capitales privados, especialmente el que refiere a las empresas inmobiliarias, que dieron vida al Plan de desarrollo urbano, organizando las viviendas del mayor número de habitantes del municipio, evitando los asentamientos improvisados.

Se pudo observar a través del trabajo de campo que:

1. El PMD-B no expresa lo que se pudo constatar de forma empírica, se encontraron estrategias que posiblemente surgieron a partir de los diagnósticos que se realizaron posteriores a la presentación del plan.

2. Los planes de ordenamiento territorial, ecológico y urbano, con los que cuenta el municipio, se ven reflejados en el entorno.

3. Existen áreas de oportunidad para mejorar.

El fomento al deporte y a la cultura que ha mostrado la actual gestión pública de Berriozábal, no sólo muestra un logro en materia de desarrollo, sino en el de bienestar social, donde las fuerzas productivas se equilibran con el desarrollo humano, disminuyendo el rezago social y la marginación, dignificando a los habitantes del municipio y exponiendo este PMD-B como un caso exitoso de planeación territorial en la gestión pública.

Si bien el análisis ha sido con base en la visión del ayuntamiento y de los resultados obtenidos en los Informes de Gobierno, en los indicadores oficiales y en lo observado en trabajo de campo, será fundamental a futuro analizar la perspectiva desde la población local para corroborar que el trabajo en conjunto gobierno-ciudadanía es válido y provechoso para ambas partes. Si bien, con la observación y un pequeño sondeo se pudo recabar información positiva sobre los resultados obtenidos con este periodo administrativo en el municipio desde la visión de la población, no es suficiente para confirmar que no exista un descontento de la ciudadanía con la aplicación del PMD-B, y será de importancia averiguar si la población local considera de valor su participación en los procesos de planeación y de ejecución de la diversidad de actividades que se realizaron en el periodo 2018-2021, si son conscientes de su poder cívico y si este fue reconocido por ellos y por el mismo gobierno, pues parte de un desarrollo local exitoso es que los actores locales se piensen como parte del territorio y lo consideren suyo, haciendo un manejo integral de los poderes sociales y políticos, así como de los recursos económicos y naturales de su entorno.

Referencias

Aguiluz, G., et al (2001) "Planeación ambiental participativa: de la teoría a la práctica en San Cristóbal de Las Casas Chiapas", Estudios Demográficos y Urbanos, mayo-agosto, núm. 47

Arellano, D. (2004) "El diagnóstico estratégico" en Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional", FCE, México, pp. 78-124.

CONEVAL Base de datos Población total, indicadores, índice y grado de rezago social, según entidad federativa, 2000/2005/2010/2020.

INEGI (2020). Principales resultados por localidad (ITER), Censo de Población y Vivienda 2020. / Microdatos

Peláez, O. (2012), "Análisis de los indicadores de desarrollo humano, marginación, rezago social y pobreza en los municipios de Chiapas a partir de una perspectiva demográfica"

PMD-B (2019) Plan Municipal de Desarrollo, Berriozábal, Chiapas 2019- 2021. http://berriozabal.gob.mx/wp-content/uploads/2019/10/PMD-DE-BERRIOZABAL-2019_2021-ACTUALIZADO.pdf

Ortegón E., Pacheco J. F., Prieto, A. (2005) "Pauta metodológica del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas". Serie Manuales No. 42. CEPAL, pp. 69- 121.

Entorno alimentario obesogénico en la región Altos de Chiapas, México

Grace Tamara Vergara Quijada[1]

Resumen

La alta prevalencia de sobrepeso y obesidad, constituye un gran desafío para México. Esta enfermedad de carácter multifactorial, tiene entre sus causas, la influencia del entorno alimentario inmediato, es decir, la oferta de aquellos productos no saludables que se encuentran disponibles y asequible para la población, por lo que, al tomar la decisión de su consumo, determinan los patrones alimentarios; por ejemplo, en San Cristóbal de Las Casas en la región de los Altos de Chiapas, predomina un entorno alimentario obesogénico, que poco a poco ha modificado la cultura alimentaria ancestral de los pueblos originarios de la región.

La Encuesta Nacional de Salud, del año de 1990, evidenció por primera vez las altas prevalencias de sobrepeso y obesidad en nuestro país, hecho que le confirió a México desde entonces y hasta la fecha, una vasta experiencia en programas y políticas públicas que "tienen a bien garantizar el derecho de la población a la salud, a través de la legislación, regulación y normas, orientadas a mejorar la alimentación y nutrición de la población, así como acciones que mejoren el entorno alimentario" (García *et al*., 2018: 134); sin embargo, las estrategias implementadas en todos estos años, no han conseguido el impacto esperado, ya que las cifras de obesidad y sobrepeso se han mantenido altas y en la última Encuesta de Salud y Nutrición 2018, se señala que este fenómeno ha migrado a las zonas rurales, donde ha impactado negativamente en la población más vulnerable, pobre y marginada, haciéndose patente la modificación del patrón de consumo y sus consecuencias derivadas de ello.

El presente ensayo tiene como objetivo, ilustrar los diferentes factores causales que, a lo largo de los años, fueron modificando paulatinamente el entorno alimentario en México, hasta llegar a lo que tenemos hoy día, un ambiente obesogénico en prácticamente todo el territorio mexicano y en donde nos ocupa principalmente, en la región de los Altos de Chiapas, esta situación constituye una bomba de tiempo para el desencadenamiento de altas prevalencias de las co-morbilidades asociadas al sobrepeso y obesidad y que a la fecha comienzan a visibilizar problemas de carácter nutricional en la población joven adulta principalmente entre las mujeres; por otro lado, se aborda también, la influencia de la presencia de empresas comerciales con conflicto de intereses, que perpetúan los malos hábitos alimentarios.

En conclusión, es determinante que las políticas públicas alimentarias se acompañen de una fuerte campaña de concientización educativa por una alimentación saludable y sustentable, a la par de medidas concretas y reguladas a fin de brindar al consumidor opciones y alternativas de productos saludables y nutritivos en estos ambientes y no únicamente el señalamiento de productos no saludables, que para el contexto, resulta inadvertido y poco comprensible; además, es primordial que se privilegie e incluyan aspectos

[1]Maestra en Alimentación y Nutrición, Centro de Estudios para el Desarrollo Municipal y Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Chiapas. grace.vergara@unach.mx

socioculturales para cada región del país, reconociendo la peculiaridad de sus pueblos, ya que de no ser así, es poco probable abatir el problema de la obesidad, así como las co-morbilidades asociadas, que se están presentando en la región.

Conceptos clave: Políticas públicas, entorno alimentario obesogénico, región Altos de Chiapas

Introducción

El presente ensayo, aborda los principales factores que a lo largo de los años han contribuido al establecimiento del entorno alimentario obesogénico, que prevalece hoy día y que afecta la salud de la población en todo el territorio nacional sin discriminación alguna, presentando altas cifras de sobrepeso, obesidad y presencia de co-morbilidades asociadas a este padecimiento, como es el caso de la ciudad de San Cristóbal de Las Casas en la región de los Altos de Chiapas.

Es indiscutible el hecho de que en un país con una población obesa y enferma con las co-morbilidades asociadas a este problema, tuviera el impacto y número de muertes que tuvo en la emergencia sanitaria, derivada por la pandemia por Covid-19; no obstante, cabe mencionar, que tampoco es o fue la única causa, pero sin duda, fue un factor decisivo que determinó el nivel de gravedad en el desarrollo de la enfermedad.

Un primer momento, plantea las definiciones de los principales conceptos que se abordan, para una mejor comprensión, además se presenta de manera sucinta el panorama epidemiológico en nuestro país y en la región de los Altos de Chiapas, con respecto al sobrepeso, obesidad y co-morbilidades.

En un segundo momento, se presenta un recorrido histórico de los principales acontecimientos y etapas de transición tanto epidemiológicas, demográficas y socioeconómicas que fueron impactando y transformando el patrón de consumo en nuestro país y estado.

Finalmente, se resumen las acciones e intervenciones en materia de políticas públicas alimentarias, que nuestro país ha tenido que implementar en aras de mejorar la nutrición y alimentación de la población, en un principio por problemas asociados a la malnutrición por deficiencias como la desnutrición, carencias de micronutrientes, etc. y que a la fecha aún presentan altas cifras de estos padecimientos y por otro lado de manera más reciente se han establecido estrategias y acciones por problemas de malnutrición por excesos, (sobrepeso y obesidad) y sus co-morbilidades asociadas, como la Diabetes Mellitus, Hipertensión, etc.

Se sitúa el análisis en la ciudad de San Cristóbal de las Casas, que forma parte y es cabecera de la región de los Altos de Chiapas, que se compone por 17 municipios predominantemente de las etnias Tsotsil y Tseltal; se trata del Pueblo Mágico y uno de los principales atractivos turísticos del estado, que atrae a un número considerable de turistas nacionales y extranjeros; además de población indígena de los municipios aledaños, en busca de mejores oportunidades laborales y mejores condiciones de vida, sin embargo, hoy por hoy, consolida y expone un entorno gastronómico variado pero también obesogénico, derivado de la falta de control en la oferta de alimentos poco saludables, por la presencia marcada de tiendas de conveniencia y cadenas transnacionales que se establecen en la ciudad y que de

manera indirecta impacta en la población sensible y vulnerable, que migra y se sitúa en la periferia y barrios marginados, lo que sin duda ha modificado su cultura alimentaria, sin que las estrategias y acciones de las políticas públicas alimentarias impacten favorablemente, producto del conflicto de intereses del sector comercial, que arraiga y perpetúa el entorno alimentario obesogénico, entre otros.

Desarrollo

México, es un país reconocido por su valioso aporte cultural al mundo, entre las que destaca su variedad gastronómica con su amplio mosaico de expresiones ya sea a nivel local o regional; sin embargo, la cultura alimentaria que la caracteriza ha sido modificada en las últimas cuatro décadas, resultado de los procesos demográficos y socioeconómicos entre otros, que se vivieron desde entonces y que impactó en la salud y en la nutrición de la población, generando altas cifras de sobrepeso y obesidad actualmente.

La Organización Mundial de la Salud (2021), define al sobrepeso y obesidad como "la acumulación anormal o excesiva de grasa que puede ser perjudicial para la salud, y que tiene como causa fundamental el desequilibrio energético entre las calorías consumidas y las gastadas"; sus causas son múltiples y diversas, por lo cual la enfermedad tiene un carácter multifactorial, por ejemplo, se encuentra el sedentarismo o poca actividad física, y la razón obedece a los cambios que se ocasionaron producto de la urbanización, con respecto a los medios de transporte y formas de trabajo nuevos que no demandan mayor actividad física, aunado a ello, el incremento en el consumo de productos de alto contenido energético, azucares refinados y grasas.

Otras de las causas que propician el sobrepeso y la obesidad, son:

> *los cambios con respecto a los hábitos y comportamientos alimentarios, que principalmente se asocian al desarrollo y a las faltas de políticas públicas orientadas a apoyar a los sectores como el campo, salud, urbanismo, medio ambiente, educación, y al sistema alimentario en general, de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud*. (2021).

Según Gutiérrez, T. (2015), "El estado nutricional no puede ser evaluado y comprendido completamente separado del contexto sociocultural":

> *Los antropólogos han enfatizado que, siendo todos los individuos miembros de una cultura y la cultura una guía aprendida de comportamientos aceptables, los modos de alimentación deben ser necesariamente influidos por la cultura, por modos de alimentarse (cultura alimentaria), la antropología entiende que son los hábitos alimentarios de una sociedad en particular, incluyendo preferencias y aversiones, prácticas en torno a la adquisición, distribución, preparación y consumo de alimentos.* (p. 63)

En este mismo sentido, Campos, Y. y Romo, T. (2014) refieren que los hábitos alimentarios en toda la complejidad que implican desde la selección y compra de los alimentos hasta las porciones que se ingieren, están determinados por aspectos familiares, culturales y sociales, a los cuales se agrega el nivel económico en función del poder adquisitivo y la oferta y demanda de productos. Todo lo anterior posiciona a los hábitos

alimentarios como procesos complejos tanto para su cambio como para su desarrollo, por la manera en que han sido interiorizados por el sujeto que los lleva prácticamente a respuestas automáticas. Campos, Y. y Romo, T. (2014: 3)

Así también, en este mismo orden de ideas, para Garita, A. (2013):

las realidades y condiciones sociales actuales que vivencian los distintos grupos de poblaciones vinculadas a factores de tipo político, económico, laboral, familiar, entre otros, representan elementos favorecedores u obstaculizadores de su desarrollo, según el lugar y posición que ocupen en la estructura social, por cuanto estos factores "(…) permean todas las áreas de la vida humana, y vuelven la existencia más susceptible de enfrentar problemas, lo que a su vez deviene en mayor riesgo para la salud individual y colectiva"; por lo cual, el estilo de vida de las personas tiene implícito un riesgo para su salud cuando este se caracteriza por realidades y condiciones de desigualdad y exclusión, razones de género, cultura, discapacidad, religión, etnia, preferencia sexual, enfermedad o pobreza, de tal manera que, al visualizar todos los componentes del ser humano, se comprende a la persona como un todo en interacción con el contexto. *(55-56, 58)*

Cada uno de los factores asociados al desarrollo de la obesidad, se fueron alineando y convergiendo, propiciando un ambiente favorable para el desarrollo de una malnutrición por excesos, y cristalizándose un entorno alimentario obesogénico, al disponer de alimentos con precios accesibles pero con alto contenido de grasas, azucares y densidad energética entre otros, lo que no permite, optar por alternativas más saludables, primero, porque estos espacios no lo ofertan y porque resultan más costosos y no brindan la sensación de saciedad que buscan los consumidores.

En este mismo orden de idea, para Rivera, J. *et al*., (2018:15), el entorno alimentario obesogénico, se concibe como, la "presencia física y la proximidad a establecimientos de venta de alimentos y bebidas, así como sus precios, calidad, variedad e información disponible dentro de una comunidad o región […] que facilitan u obstaculizan la adopción de dietas saludables."

De tal manera que, el entorno alimentario se compone por:

1) la disponibilidad y el acceso físico a los alimentos; 2) el acceso económico o asequibilidad a los alimentos; 3) la promoción, la publicidad y la información, y 4) la calidad y la inocuidad de los alimentos". Por consiguiente, estos espacios cobran una importante relevancia ya que pudieran ser el punto central para promocionar y fomentar una alimentación saludable y facilitar el consumo de alimentos nutritivos, lo que sin duda impactaría en la mejora de los patrones de consumo y por ende en la disminución de todas las formas de malnutrición (desnutrición, deficiencia de micronutrientes y sobrepeso y obesidad, en consecuencia, con la disminución de las enfermedades relacionadas con la alimentación. FAO; OPS; WFP; UNICEF (2019: 42)

Para Martínez, A.:

La obesidad se muestra como una respuesta biológica normal pasiva ante un entorno cambiante […] Al ambiente se le ha señalado como el aspecto más relevante para explicar la situación actual de exceso de peso, más allá de los aspectos biológicos o conductuales […]. Se define como

> *obesogénico cuando el ambiente alimentario repercute en patrones que conducen a la acumulación de grasa corporal*. (2017: 4)

Es importante, mencionar entonces, que *"ambiente obesogénico puede abarcar una serie de aspectos que incluyen la configuración física, socioculturales y el estatus socioeconómico" (*Martínez, A. 2017: 6), es así que, cualquier intento de análisis, y su abordaje en las políticas públicas, deberá considerar estos factores.

No obstante, para Casanueva (citado en Fausto, J. *et al.*, 2006: 93) refiere a la dieta mexicana como:

> *equilibrada y valiosa y más recomendable que aquella de países desarrollados, en tanto se cumplan las condiciones de suficiencia y diversidad; sin embargo, el modelo alimentario industrializado, por medio de la publicidad, conlleva a que los alimentos pierdan su arraigo al territorio, es decir, no encuentra resistencia ni oposición por lo que se gesta y propicia un patrón alimentario dependiente.*

Hace más de cuatro décadas, que el patrón alimentario se ha visto modificado, y hoy por hoy se hace evidente con los altos índices de sobrepeso y obesidad, que nos sitúa en el segundo lugar a nivel mundial de población adulta con obesidad, según la OMS (2021) y esto es confirmado por los resultados de la última Encuesta Nacional de Salud y Nutrición-2018 (ENSANUT-2018), donde se señala que el sobrepeso y la obesidad se han incrementado con respecto a las encuestas de años anteriores.

De acuerdo al ENSANUT-2018, en México, el 75.2% de la población de 20 años y más, presenta sobrepeso y obesidad, (39.1% sobrepeso y 36.1 % obesidad), de estas 76.8% son mujeres (36.6% sobrepeso y 40.2% obesidad) y 73% son hombres (42.5% sobrepeso y 30.5% obesidad), es relevante hacer mención que el sobrepeso afecta más a los hombres en tanto que la obesidad, que es el grado de severidad de la enfermedad, afecta más a las mujeres (Secretaría de Salud; INSP; INEGI 2018: 41).

Según ENSANUT- 2018, en el estado de Chiapas, la prevalencia de obesidad en el grupo de edad de 12 a 19 años, es de 11.4%, y la nacional es de 14.6%, aunque los estados del norte son los más afectados, es preocupante que la diferencia es de apenas 3 puntos porcentuales, siendo Chiapas uno de los estados de la república mexicana más pobres. Por otro lado, la prevalencia combinada de sobrepeso y obesidad en la población de 20 años y más, con respecto a 2012, sufrió un incremento de 73.0% a 76.8% en mujeres y de 69.4% en 2012 a 73.0% en 2018 en los hombres, revelando una afectación mayor entre las mujeres (Secretaría de Salud; INSP; INEGI, 2018: 39-40).

Es un hecho que los hábitos alimentarios de las poblaciones indígenas de Chiapas también cambiaron a partir de los años setenta y ochenta del siglo XX debido al proyecto neoliberal y los sistemas de mercado (Alonso, M. *et al.*, 2020: 263).

El sobrepeso y la obesidad no podría entenderse si antes no nos remitimos a aquellos factores fisiológicos o genéticos, etc., que, junto con aspectos ambientales, interactúan e

intervienen en su desencadenamiento, tal cual lo menciona, Martínez, A. (2017: 5), con el enfoque biomédico que explica las causas del sobrepeso y obesidad, en tres sentidos:

1.- La Interacción Gen-Ambiente: aquí se parte del supuesto de que la susceptibilidad a la obesidad está determinada por el genotipo – el cual se refiere al conjunto de información genética que podría o no manifestarse, pero el ambiente promueve su expresión fenotípica – rasgos más evidentes de la herencia genética.

2.- La Medicina Evolutiva, en este sentido se recupera el supuesto de que el metabolismo humano, habría sufrido una adaptación, básicamente por una dieta caracterizada por la escasez, por lo que las discordancias con el ambiente alimentario y la actividad física moderna, generaron altos niveles de acumulación de tejido graso en el cuerpo y, por último,

3.- La hipótesis del Origen de la Enfermedad Relacionada al Desarrollo, aquí se tiene como punto de partida el énfasis en la adaptación fenotípica, es decir, si en un supuesto en el que la madre haya padecido hambruna o presenta exceso de peso, el feto experimentará algunas modificaciones en su fenotipo para adaptarse a esas circunstancias, lo que repercutirá en su desarrollo, a partir de su propensión a ganar peso, proceso que se ha identificado como "programación" (Martínez, A., 2017: 5).

De tal suerte que, para la población mexicana, sólo se trataba de tiempo, para que, con las modificaciones al ambiente, se comenzara a desencadenar esta patología.

En otro orden de ideas, la historia nos muestra una cascada de acontecimientos que se fueron sumando a la particularidad de México, por lo que es importante considerar la relación con los factores demográficos que se vivieron; por ejemplo para el siglo XIX aproximadamente el 80% de la población residía en las comunidades rurales, sin embargo, ya para el siglo XX esta situación se había invertido, y solamente el 20% de la población residía en estos contextos de ruralidad, a la par de estos acontecimientos, se modificaba o modernizaba el comportamiento reproductivo humano, es decir, se transitaba desde unas tasas de mortalidad altas y tasas de natalidad sin control; posteriormente y conforme avanzaba la etapa de la transición, se dieron circunstancias en donde las mejoras en las condiciones de vida, propiciaron que las tasas de mortalidad fueran a la baja y las de natalidad fueron controladas, a través de políticas públicas directas, en un principio, fueron creadas políticas públicas para aumentar la población, producto de las pérdidas ocasionadas por la revolución y posteriormente, estas políticas públicas, fueron enfocadas a reducir el número de hijos en las familias; estos son los dos componentes principales que determinan este fenómeno que se le conoce como Transición Demográfica, que como bien se entiende, se trata de una transición que tiene sus procesos y etapas bien definidas y que para efectos de este ensayo, nos ubicaremos en los cambios que se ocasionaron con respecto a la alimentación y que, en nuestro país trajo consigo la des-configuración de los estilos de vida tradicionales, cambios en la composición social, en las formas de trabajo, en la integración de la mujer al mundo laboral, en la infraestructura de las ciudades para hacerse más funcionales y para satisfacer las necesidades de esa población que se estaba transformando, no obstante, cabe mencionar que por otro lado, también se estaba perdiendo la identidad cultural, y por ende la transformación del patrón alimentario o cultura alimentaria, derivado del abandono del campo.

Sumado a lo anterior, entra en escena la Transición Epidemiológica, la cual trata sobre las modificaciones en las causas de morbi-mortalidad, es decir, los cambios de las enfermedades y causas de muertes entre la población, o sea, el cambio de los perfiles de insalubridad y deficiencias nutricionales, es decir, se transitó de tener una prevalencia elevada de enfermedades infecto-contagiosas-parasitarias y desnutrición, a otro en el cual las Enfermedades No Transmisibles (ENT), por ejemplo, las enfermedades cardiovasculares, oncológicas, etc.) y externas (accidentes laborales, de tránsito, etc.); estos cambios obedecieron a políticas públicas concretas para mejorar los servicios de salud, saneamiento básico, etc. (Pasca, A. y Pasca, L., 2011: 28).

Más recientemente, y de acuerdo con Martínez, A. (2017), México se incorporó a un proceso de desarrollo acelerado en el cual adoptó el modelo neoliberal, motivo por el cual, el Estado cede muchas de las áreas en las que tenía una participación clave, como la alimentación, de tal manera, que durante el periodo entre 1950 y 1982, se configura el programa de modernización industrial que buscaba consolidar una economía en crecimiento, […] la empresa privada tiene un papel dirigente, sobre las bases establecidas por el Estado, de tal suerte que la industria sustituye a la agricultura como el centro de desenvolvimiento para el país (Martínez, A., 2017: 14, 16).

Esta situación originó un crecimiento acelerado de las grandes ciudades o metrópolis, el incremento de la población urbana, en detrimento de las comunidades rurales y de la población indígena, lo que dio paso a grandes flujos migratorios hacia las ciudades provenientes de las comunidades rurales y con ello se produciría el abandono del campo mexicano y de los cultivos de autoconsumo; con estas modificaciones también se transformó la vida en el campo, las tareas se dejaron de hacer, se optó por una vida más sedentaria y se gestaba desde entonces cambios en la dinámica social, que originó un entorno más "perezoso", que afectó a una población susceptible a la acumulación de energía y por consiguiente a la ganancia de peso.

En este mismo contexto, aparece en el escenario mexicano, la firma en 1992 del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), el cual pretendía que México tuviera mayor apertura económica y con esto se permitió, una vez que entró en vigor en 1994, la entrada de mercancías y productos de bajo nivel nutricional destinado al consumo popular.

Martínez, A. (2017:17), señala que la:

> *consolidación de la oferta de alimentos industrializados, […] La creciente demanda norteamericana, cuya industria estaba enfocada en la producción bélica a mediados de los cuarenta, permitió que la incipiente producción de alimentos altamente industrializados se desarrollara en México"*.

Situación que desencadenó en que las empresas norteamericanas se establecieran en suelo mexicano, aprovechando la transición demográfica y el ascenso de la clase media y urbana en México.

En México se dieron las "*características globalizadoras como por ejemplo las que emanan de la colocación de productos y marcas provenientes de mercados transnacionales en microambientes como hogares, escuelas y comunidades*" (Muñoz-Cano, J. *et al*., 2012: 88), sin lugar a dudas que esta tormenta de productos impactaron en el consumo de alimentos de la

población, sobre todo en aquella población vulnerable en términos de menor escolaridad y bajo nivel socioeconómico, ya que no cuentan con la información adecuada ni la educación que les permita optar por una mejor decisión y mientras tanto, estas empresas se benefician de mantener el entorno alimentario obesogénico, aunque con ello se arrastre a la población en una espiral de enfermedades asociadas al sobrepeso y obesidad, como las Enfermedades No Transmisibles (ENT), incluso en edades muy tempranas.

De acuerdo a Popkin, B.M., citado en Semba, R. y Bloem, M. (2010:601):

> *Durante los últimos tres siglos, el ritmo en los cambios dietéticos parece haberse acelerado en diversos grados y en diferentes regiones del mundo. El concepto de transición nutricional se centra en los grandes cambios en la dieta, especialmente en su estructura y composición general; estos cambios se reflejan en los resultados nutricionales, como los cambios en la estatura promedio y en la composición corporal, además, de que estos cambios vienen acompañados de cambios importantes en el estado de salud, así como de importantes cambios demográficos y socioeconómicos*.

La Transición Nutricional, no se trata de un tema sencillo y solamente del reemplazo de los hábitos alimentarios y estilo de vida, sino un complejo proceso en donde convergen múltiples causas (migración, urbanización, industrialización, desarrollo económico, globalización, desestructuración familiar, implicancias políticas, etc.) pudiendo coexistir una gama de posibilidades desde la escasez a la opulencia en una misma región, grupo social y familiar; caso América Latina y Asia, son un ejemplo de ello, conviven el exceso de peso y la desnutrición conformando: la "Carga Sanitaria Dual del Siglo XXI" (Pasca, A .y Pasca, L., 2011: 28).

Es preciso, contextualizar, que la región de los Altos, en el estado de Chiapas, es uno de los estados con mayor población indígena de México, y la región V Altos está conformada por 17 municipios: Aldama, Amatenango del Valle, Chalchihuitán, Chamula, Chanal, Chenalhó, Huixtán, Larráinzar, Mitontic, Oxchuc, Pantelhó, San Cristóbal de Las Casas, San Juan Cancúc, Santiago el Pinar, Tenejapa, Teopisca y Zinacantán (IDESMAC, 2021).

Los dos grupos étnicos que predominan en esta región de los Altos son las etnias Tsotsil y Tseltal, que forman parte de la antigua cultura maya y siguen conservando sus costumbres y tradiciones, mismas que dan sustento a su cultura e identidad; se trata de una región de alta marginación y pobreza extrema; su capital regional es la ciudad de San Cristóbal de Las Casas, municipio homónimo, y que representa el mayor centro urbano de la región; es una ciudad cosmopolita considerada como la capital intercultural de Chiapas, y desde el año 2003, fue incluida en el programa Pueblos Mágicos por la Secretaría de Turismo (Sectur) de México, por su patrimonio arquitectónico y manifestaciones culturales, y representa también un hinterland cultural de intensas relaciones interétnicas, ya que se encuentra rodeado de municipios mayoritariamente indígenas.

La población de los Altos de Chiapas, sin dudas, una población altamente vulnerable y susceptible a los cambios, sociales y económicos que inciden en México, de tal manera, que los cambios en los patrones de consumo, también se hacen evidentes en esta región de Chiapas, particularmente en la ciudad de San Cristóbal de Las Casas, que por su gran atractivo turístico y comercial, es el objetivo inmediato de la migración de la población de los

municipios aledaños, en busca de nuevas oportunidades laborales y mejores condiciones de vida; esta ciudad les ofrece a estas personas que migran de los municipios cercanos, un ambiente inequitativo, ya que estas personas se concentran en la periferia de la ciudad y aunque, si aumentan sus oportunidades, también las carencias, ya que ahora para poder cubrir sus necesidades básicas, dependen de un trabajo remunerado; y una necesidad básica de todo ser humano, lo constituye la alimentación, sin embargo, los alimentos a los que pueden acceder por sus circunstancias económicas, son aquellos productos de su entorno alimentario inmediato, es decir, en su mayoría se trata de productos con alto contenido de grasas y azucares y de bajo valor nutricional, pero que les resultan asequibles.

Derivado de lo anterior y en aras de explicar la importancia del acceso físico a los alimentos que facilitan dietas saludables se han acuñado los conceptos de "*oasis alimentario"*, para referirse a la abundancia de alimentos adecuados, y el de "*pantanos alimentarios"*, cuando la abundancia se refiere a comida inadecuada para una alimentación saludable. Estos "*pantanos alimentarios"* resultan entornos de elección que además estimulan fuertemente el consumo de productos ultra-procesados y donde se incentivan acciones para la gratificación inmediata que, muy probablemente, conllevan el desarrollo de obesidad (Yang *et al*., 2012; Bridle-Fitzpatrick, 2015; Wagner *et al*., 2019; Ghosh-Distidar *et al*., 2014, citados en FAO; OPS; WFP; UNICEF, 2019: 52).

Situación que seguramente se vive a diario en el centro de la ciudad de San Cristóbal de Las Casas, y que solo basta con recorrer sus calles adoquinadas, para constatar "pantanos", entre la diversidad gastronómica que se encuentra en sus calles; ya que en el entorno alimentario, las distintas formas en que se dan a conocer los alimentos disponibles a los consumidores son relevantes para la toma de decisiones sobre qué alimentos comprar y cómo alimentarse; "*los consumidores conocen los productos de forma completa o incompleta a través de la publicidad, la promoción y la información que proporcionan quienes los comercializan*" (FAO; OPS; WFP; UNICEF, 2019: 76)

De acuerdo a la FAO, OPS, WFP, UNICEF (2018: 84):

> *la creciente migración del campo a la ciudad, implica importantes desafíos y posibles situaciones de precariedad en comparación con otros grupos poblacionales, ya que, a la hora de integrarse en economías urbanas, el territorio tiene un papel fundamental en la preservación de su identidad colectiva (CEPAL, 2016) por lo tanto, la migración tiene implicaciones sobre la forma de vida, y, por ende, en los patrones alimentarios de estas poblaciones. Los jóvenes indígenas, también se ven afectados, por la dificultad de trasmitir los conocimientos intergeneracionales y esto puede afectar directamente los sistemas alimentarios indígenas, en consecuencia, se van abandonando progresivamente las prácticas y los alimentos con valor nutricional*.

Chiapas, presenta índices altos de Enfermedades No Transmisibles, que aunque no pudieran considerarse alarmantes en relación con otros estados de la República, sí representa una advertencia para el Sistema de Salud, por el costo económico que estas enfermedades representan, por ejemplo, de acuerdo al ENSANUT- 2018, en Chiapas el 7.8% de la población de 20 años y más padece Diabetes Mellitus, considerando que la media nacional es de 10.3%, es decir, apenas 2.5 puntos porcentuales de diferencia; por otro lado, el 16.2% padece Hipertensión, con una media nacional de 18.4%, aquí, la diferencia porcentual fue de 2.2 puntos; por otro lado, el 19.5% de la población mayor de 20 años a nivel

nacional, reportó niveles altos de colesterol y triglicéridos (Secretaría de Salud; INSP; INEGI 2018: 19, 21–22). La Encuesta no reveló datos de este último para el estado de Chiapas.

Con la paulatina pérdida de la cultura alimentaria, se dejó de querer lo "nuestro" y se comenzó por desear estilos de vida que no correspondían a la realidad social del país, adoptando aquellos modelos de vida contemporánea, derivado de que en México los productos industrializados eran consumidos entre las clases sociales más privilegiadas, por lo que estos alimentos fueron asociados con bienestar y estatus; la población de los Altos de Chiapas, básicamente aquella establecida en la periferia de la Cd. de San Cristóbal de Las Casas, ha emigrado desde las diferentes comunidades que la rodea, por motivos de mejores oportunidades laborales, y actualmente han abandonado sus prácticas nutricionales milenarias protectoras que eran las dietas a base de cereales integrales y frijol.

En México, de acuerdo a Muñoz-Cano, J. *et al*.,(2012: 87), se disminuyó el consumo de tortilla de maíz de 120 Kg por persona en el año 1994 a 90 Kg en el año 2002 y 70 Kg para el año 2007.

Esta población se ha visto cercada en un entorno alimentario peligroso que lo invita a consumir productos baratos con alta densidad calórica y bajo valor nutricional, están emigrando a una dieta occidentalizada, pues tienen para su consumo el abasto y la disponibilidad de productos chatarras, repostería procesada y ultra-procesada con alto contenido en azucares, bebidas azucaradas carbonatadas, botanas con alto contenido de sodio y grasas trans, entre otros, consolidando con esto el entorno obesogénico.

Esta situación, permeó en todas las regiones y comunidades de México, por ejemplo, hoy por hoy, según el reporte de la BBC News:

> *Chiapas es la región del mundo donde más se consume Coca-Cola, y sus productos representan más del 70% del consumo nacional de bebidas azucaradas, de acuerdo al estudio realizado Conacyt, el consumo medio por persona en Chiapas es cinco veces superior al del resto del país y 32 veces más que el promedio mundial; considerado como "El epicentro de la epidemia de consumo de refrescos", de acuerdo al doctor Marcos Arana, investigador del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y de la Nutrición Salvador Zubirán. (*González, M., 2020).

Los datos duros revelan que 821.25 litros de Coca-Cola son consumidos en Chiapas, México; 150 litros en México (en promedio), en comparación con 100 litros en EEUU y 25 litros en el mundo (en promedio). Cabe mencionar, que el estudio que reporta la BBC News Mundo, señala que debido a que en esta zona, existe una planta embotelladora, diversas Organizaciones, apuntan a que el exceso de su consumo es debido a las prácticas comerciales de la refresquera y su accesibilidad en las comunidades, "*es sin duda el producto más disponible en Los Altos, la cantidad de puntos de venta es excesiva, sin ningún control, y con precios reducidos hasta el 30%",* así como a la valoración que se le ha dado al producto, ya que forma parte de ceremonias tradicionales indígenas, adjudicando un alto prestigio a quien lo ofrece y consume (González, M., 2020).

En este mismo orden de ideas, según la ENSANUT-2018, los resultados con respecto al consumo de alimentos no recomendables, en México, entre la población de 20 años y más, señala que el 85.8% consume bebidas no lácteas endulzadas, el 35.4% botanas, dulces y postres y 20.3% comida rápida y antojitos mexicanos; este rubro de la encuesta solo permite

visualizar la situación a nivel nacional y no presenta datos en los estados (Secretaría de Salud; INSP; INEGI, 2018: 36).

Otro factor importante que se considera, para el establecimiento del entorno obesogénico, es el papel del Estado, quien, a través de los años, derivado del contexto nutricional y alimentario precario que se vivía entonces, promovió con acciones y estrategias, estilos de vida, el consumo de ciertos alimentos, y recomendaciones nutricionales, por lo cual se impulsó el consumo de alimentos de origen animal y derivados lácteos, a pesar de su costo elevado.

Otra forma de enfrentar los problemas nutricionales que el país enfrentaba, en aquel entonces de desnutrición (situación que persiste hoy día), fue por medio de programas y Políticas Públicas, por ejemplo, con la creación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) en los años setenta, con la que hubo subsidios tanto para la producción como para el consumo de granos y leche e incluso llegó a representar el 30 % del producto interno bruto, sin embargo, ya para finales de los setenta el campo estaba completamente abandonado y más del 25% del maíz era importado (Martínez, A., 2017: 12).

Para la década de los ochenta, el Gobierno promueve incluso la incorporación de productos como Coca-Cola a la Canasta Básica y en el afán de una economía abierta, ciertos programas sufren modificaciones, se reducen o desaparecen; por ejemplo, para el sexenio de 1994-2000 dieron inicio los programas de transferencia condicionada a grupos específicos de la población y se incluyen en ellos aspectos de alimentación y nutrición y es precisamente para el año 1999 que la Encuesta de Salud, pone de manifiesto por primera vez los altos índices de sobrepeso y obesidad en el país, lo que hace posible, plantear su inclusión en los Planes Nacionales de Desarrollo, para comenzar a combatir esta enfermedad.

Por otro lado, la focalización de la política a grupos específicos vulnerables por parte del Programa de sucesión sexenal, reconocido ya sea como, Progresa-Oportunidades-Prospera, ha sido objeto de controversia, en lo referente al acceso al entorno obesogénico, *"existe evidencia de que algunos beneficiarios mantuvieron patrones de ingesta de alimentos de alta densidad energética"*, independiente de la educación, si se considera la integralidad de este programa, el cual incluye el componente educativo (Martínez, A., 2017: 14–15).

Es importante señalar, como estos programas impactan profundamente en la dinámica económica familiar de la región, ya que se introducen en las comunidades alimentos que no son propios ni tradicionales en su consumo, lo que conlleva a que estas familias vendan estos productos, lo que les brinda el acceso monetario para comprar otros que no necesariamente son de buena calidad nutricional.

Actualmente, México se encuentra en una marcada Transición Epidemiológica Nutricional, pues se cumplen algunas de las premisas planteadas por la teoría de Popkin, B.M sobre la misma; existe evidencia, de que el incremento de la morbilidad por obesidad en mujeres en edad reproductiva fue paralelo al aumento de las tasas de mortalidad por Hipertensión, Diabetes Mellitus e Infarto Agudo de Miocardio, ocurrido en las décadas ochenta y noventa (Ortiz-Hernández, L., *et al*., 2006: 2).

Las Políticas de Salud Pública:

> *tienen a bien garantizar el derecho de la población a la salud, promoviendo conductas individuales saludables y creando entornos que las fomenten, […] y con respecto a la obesidad, tiene la principal responsabilidad en la prevención y su combate a través de la legislación, la regulación y el establecimiento de normas, directrices, objetivos y compromisos, así como con las acciones que toma para mejorar el ambiente Alimentario* (García, C., *et al*., 2018: 134).

Por lo anterior, se abordará de manera sucinta, las diferentes intervenciones en materia de políticas públicas alimentarias, que ha emprendido México, para combatir el problema de la obesidad; ya que se reconoce la significativa trayectoria en la implementación de Políticas Públicas de nuestro país, con acciones multisectoriales y estrategias integrales, donde participan coordinadamente diferentes dependencias, institutos y secretarías de gobierno, a fin de garantizar la participación conjunta para que se adopten acciones desde diferentes sectores.

Como se ha mencionado, México cuenta con una larga tradición de programas a nivel federal orientados a mejorar la alimentación, con información de programas asistenciales que se remonta a 1922 hasta evidencia que sustenta que posteriormente se implementaron diversos esfuerzos para mejorar la seguridad alimentaria y el abasto popular.

Para 1990 se eliminaron diversos subsidios y se implementó el primer programa multisectorial con objetivos explícitos para mejorar del estado de nutrición de la población, denominado "*Progresa*"; sin embargo, el problema de la obesidad pasó prácticamente inadvertido en los planes y políticas nacionales de salud hasta casi una década después, cuando en 1999 el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) implementó la Segunda Encuesta Nacional de Salud, en la que se documentó el rápido aumento de la obesidad en nuestro país, lo que permitió que el Plan Nacional de Salud 2001-2006 incluyera por primera vez referencias de la obesidad como un factor de riesgo de gran importancia, y en sus objetivos, líneas de acción y estrategias, puntos focales para enfrentarlo.

Fue entonces que, en 2006, el INSP documentó, con datos de la nueva Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT), anteriormente únicamente incluía datos de salud, y en esta versión se comienzan a incluir datos de nutrición y alimentación; las tendencias de aumento en las prevalencias de obesidad, así como un consumo elevado de bebidas azucaradas y otros productos no saludables en todos los grupos etarios. Con esto se logró que en el Programa Nacional de Salud 2007-2012, la obesidad fuera tratada como un reto central de la agenda de salud pública, de lo cual hizo mención el presidente de la república desde el mismo prólogo del documento; desde entonces, la investigación aplicada y con misión ha sido una piedra angular para lograr cambios en la política pública en México (Barquera, S. *et al*., 2018: 178).

Es importante mencionar, que los primeros esfuerzos para combatir la obesidad basados en la evidencia sobre el alto consumo de bebidas azucaradas, fue desarrollar recomendaciones de hidratación saludable que acompañaran al Plato del Bien Comer y que fueran por un grupo internacional de expertos de alto nivel y libre de conflicto de intereses, a pesar de ello, fueron blanco de una fuerte oposición por parte de corporaciones dedicadas

a la comercialización de bebidas azucaradas, lo cual limitó la campaña de difusión que originalmente estaba planeada por parte de la Secretaría de Salud.

A partir de entonces, y con la coordinación de dependencias e instituciones de diferentes sectores, en los años siguientes, se han propuesto diversas medidas, como las iniciativas para instaurar un impuesto a las bebidas azucaradas, el desarrollo de un sistema de etiquetado de alimentos fácil de comprender y el control de publicidad entre otras, según Barquera, S. (2018), todas en un principio, con una fuerte oposición por conflicto de intereses por parte de las empresas productoras y fue hasta el año de 2014 que el gobierno anunció la puesta en marcha de un impuesto a las bebidas con azúcares adicionados y a los alimentos no esenciales altos en densidad energética, lo que generó una importante respuesta de oposición por parte de las corporaciones afectadas.

En este mismo contexto, también se generó un profundo apoyo entre las organizaciones de la sociedad civil, la academia y las sociedades médicas preocupadas por la epidemia en el país, así como de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, incluso, el debate sobre su implementación generó comunicados de apoyo al impuesto por la Federación Mundial de Obesidad, la OMS y diversas universidades e instituciones nacionales e internacionales. Para 2016, la Secretaría de Salud emitió una Alerta Epidemiológica por Diabetes Mellitus y otra por Sobrepeso y Obesidad, ésta fue la primera vez, en la que se identificaron estas condiciones como un problema de salud pública prioritario y urgente de atender, esperando con esto, enfatizar la problemática en la agenda de salud pública para los próximos años y con ello crear estrategias para hacerle frente (Barquera, S. *et al*., 2018: 181–182).

Existe el consenso entre expertos en salud pública interesados en el diseño y aplicación de políticas de prevención de obesidad, los cuales enfatizan que para lograr este propósito es indispensable actuar sobre el entorno y sobre el individuo, por lo tanto, la adopción de conductas alimentarias y de actividad física saludables para la prevención y control de la obesidad requiere de entornos en los que las opciones saludables sean la norma; es decir, que estén disponibles, sean accesibles y fáciles de adoptar (Barquera, S. *et al*., 2018: 170).

Cabe mencionar, que, en términos de políticas públicas alimentarias, ha surgido el término de "*doble propósito*", el cual se refiere a aquellas políticas que promueven acciones encaminadas a resolver las diferentes formas de mal nutrición ya sea por deficiencia como la desnutrición o por excesos como la obesidad, esto producto de la doble carga de la nutrición, en la que se encuentra México y que hemos mencionado con anterioridad; por lo cual, se requiere un buen diseño de estas políticas públicas, a fin de no correr el riesgo de afectar inadvertidamente un problema u otro; como por ejemplo, los incentivos a la producción, programas de transferencias monetarias condicionadas, programas enfocados en reducir la inseguridad alimentaria y desayunos escolares, los cuales tienen que contemplar en su diseño componentes que neutralicen el riesgo de generar obesidad; asimismo, Barquera, S. (2018:178) en ese sentido, también menciona, el "triple propósito", para referirse a la incorporación que seguramente se realizará en un mediano plazo, con el componente de la sustentabilidad en todas las intervenciones que se realicen, para anticipar y prevenir los daños al medio ambiente.

Conclusión

La ciudad de San Cristóbal de Las Casas, alberga un número importante de población indígena, marginada y vulnerable, que se encuentra expuesta a productos obesogénicos asequibles, a un ambiente poco saludable, que constituyen una bomba de tiempo, para el desarrollo de co-morbilidades, asociadas a la obesidad, lo que agrava aún más su condición de marginación y pobreza en la que viven estas personas.

La situación nutricional de la población que migra de los pueblos originarios aledaños a la ciudad de San Cristóbal de Las Casas, refleja un incipiente bienestar con respecto a la vida que tenían en su municipio de origen, sin embargo, por otro lado, visibiliza y pudiera incluso agudizar las inequidades, desnutrición y enfermedades, etc., que afectan su productividad, lo que termina permeando a toda la población, convirtiéndola en una localidad e incluso una región enferma, de tal manera, que resulta importante priorizar estos problemas en la agenda estatal, para su atención, ya que resulta en un elevado costo para el sistema de salud.

Las estrategias y acciones que promueven las políticas públicas en materia de alimentación y nutrición a nivel federal, no tienen impacto en las diferentes realidades de nuestro país, ya que cada estado y cada región es única, así como su población y la forma como enfrentan sus problemas.

Se concibe una normalización del entorno alimentario obesogénico, por parte de la población en general, ya que la oferta de productos industrializados de mala calidad nutricional, es un hecho generalizado, constante, abrumador y permanente, lo que significa, por un lado, lo corto que han quedado las acciones para mitigar y combatir el problema del sobrepeso y obesidad, y por otro, la poca sensibilización y educación nutricional y alimentaria de la población sobre las consecuencias de continuar en la inercia del consumo de estos productos.

De las más recientes estrategias en políticas públicas alimentarias, se encuentra el etiquetado de advertencia frontal, para bebidas y productos procesados con elevada cantidad de azucares, grasas, sodios, etc., y que tienen el propósito de disuadir la compra y consumo, en el establecimiento de venta; sin embargo, esta estrategia si no viene acompañada de una estrategia paralela educativa con un fuerte impacto publicitario, no conseguirá su cometido; por otro lado, los espacios físicos con estos productos disponibles, tampoco cuentan con una alternativa saludable y nutritiva para el consumidor que ya decidió no consumir estos productos, de tal manera, que el solo etiquetado a través de los sellos de advertencia, no constituyen por sí sola una medida exitosa, para combatir la obesidad; ya que para este sector, la advertencia en el elevado consumo de sodio por ejemplo, no le significa nada, si tampoco conoce las consecuencias de continuar con su consumo habitual, porque es de mencionar, que lo significativamente perjudicial en este tema, es que se han apropiado de este estilo de consumo que lo realizan de forma habitual y permanente, ya que en general, les confiere la sensación de saciedad que buscan a un precio bajo, adicional, al factor sensorial del gusto, que les resulta agradable.

En este mismo orden de ideas, cabe recordar que, existen grupos comerciales y poderosos con conflictos de intereses que arraigan el problema en la región y que dificultan, que las acciones y estrategias se instauren de acuerdo a lo establecido en las políticas públicas alimentarias, de manera que no impacta en la solución.

Recomendaciones

Se requiere de Políticas Públicas Alimentarias efectivas, pues resulta evidente el incremento paulatino de la obesidad en esta región, y que a pesar de los años y diferentes estrategias de intervención para hacer frente a esta problemática.

Es preciso reflexionar y recuperar los diferentes procesos y enfoques involucrados en la consolidación de los entornos alimentarios obesogénicos, en una investigación que permita enmarcar un análisis específico y contundente, que establezca el sobrepeso y la obesidad, como un problema prioritario para la agenda nacional, sobre todo, en la región de los Altos de Chiapas, y con ello, brindar propuestas reales y regionales con referentes culturales, y que además retomen el factor educacional, que deberá acompañar cada acción, en la cual se promocione y privilegie la alimentación saludable y sustentable.

Es imperativo atender y resolver el conflicto de intereses de los grupos comerciales posicionados en la región que perpetúan los malos hábitos alimentarios, la modificación en el patrón de consumo y el entorno alimentario obesogenico, que inciden en esta región del país.

Referencias

Alonso, M. *et al*. (2020) "Etnografía de los procesos alimentarios y el poder en regiones indígenas de Chiapas". En Revista *Estudios de Cultura Maya LVI*, [en línea]. Vol. 56(2), otoño-invierno. México. pp. 261–291. DOI: 10.19130/iifl.ecm.2020.56.2.0010. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-25742020000200261. [Consultado el día 5 de mayo de 2021]

Barquera, S. *et al*., (2018) "Políticas de salud para la prevención de obesidad y enfermedades crónicas en México", en Rivera Dommarco J. A., *et al*., (eds) del texto. En *La obesidad en México: Estado de la política pública y recomendaciones para su prevención y control.* [en línea]. 1a ed. Cuernavaca, México. Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), pp. 169–189. Disponible en: https://www.insp.mx/resources/images/stories/2019/Docs/190607_978-607-511-179-7.pdf. [Consultado el día 23 de junio de 2021]

Campos, Y., y Romo, T. (2014) "La complejidad del cambio de hábitos alimentarios". En Revista *Psicología científica,* [en línea]. *Vol. 16, octubre.* México. pp. 1-9. Disponible en http://smip.udg.mx/sites/default/files/campos-uscanga2014.pdf. [Consultado el día 27 de marzo de 2021]

FAO; OPS; WFP; UNICEF (2018) "*Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe*". [en línea]. 1a ed. Santiago de Chile. Disponible en: http://www.fao.org/3/ca2127es/ca2127es.pdf. [Consultado el día 07 de mayo de 2021]

FAO; OPS; WFP; UNICEF (2019) "*Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe*". [en línea]. 1a ed. Santiago de Chile. Disponible en: http://www.fao.org/3/ca6979es/ca6979es.pdf. [Consultado el día 07 de mayo de 2021]

Fausto, J. *et al*. (2006) "Antecedentes históricos sociales de la obesidad en México". En Revista *Investigación en Salud*, [en línea]. Vol. VIII (2). México. pp. 91–94. Disponible en:

http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14280206.pdf. [Consultado el día 22 de abril de 2021]

García. C., et al., (2018). "Buenas prácticas en intervenciones para prevenir y controlar la obesidad mediante la alimentación saludable", en Rivera Dommarco J. A., *et al*., (eds.) del texto. En *La obesidad en México. Estado de la política pública y recomendaciones para su prevención y control*. [en línea]. 1a ed. Cuernavaca, México. Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), pp. 121–142. Disponible en: https://www.insp.mx/resources/images/stories/2019/Docs/190607_978-607-511-179-7.pdf. [Consultado el día 23 de junio de 2021]

Garita, A. V. (2013) "La orientación para la salud mental: Reflexiones para delimitar un campo de intervención profesional". En *Revista Electrónica Educare*, [en línea]. Vol. 17(2), pp. 55–68. DOI: 10.15359/ree.17-2.3. Disponible en https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-42582013000200004. [Consultado el día 21 de marzo de 2021]

González, M. (2020). "Refrescos en México: Chiapas, el estado de México donde el consumo de refrescos es 30 veces superior al promedio mundial" en *BBC News Mundo*. [en línea]. 17 de agosto de 2020. Disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53746039. [Consultado el día 13 de abril de 2021]

Gutiérrez, T. (2015) *Autoeficacia percibida para el control de peso en preadolescentes escolares.* Tesis de licenciatura. Toluca, México. Universidad Autónoma del Estado de México.

Instituto para el desarrollo sustentable en Mesoamérica A.C (IDESMAC). [en línea]. Disponible en http://www.idesmac.org.mx/index.php. [Consultado el día 05 de mayo de 2021]

Martínez, A. (2017) "The consolidation of the obesogenic environment in Mexico". En *Revista Estudios sociales*. [en línea]. Vol. 27(50), pp. 1–32. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/pdf/estsoc/v27n50/0188-4557-estsoc-27-50-00006.pdf. [Consultado el día 28 de abril de 2021]

Muñoz-Cano, J. M.; Córdova-Hernández, J. A. y Boldo-León, X. M. (2012) "Ambiente obesogénico y biomarcadores anómalos en escolares de Tabasco, México". En *Revista Salud en Tabasco,* [en línea]. México. Vol. 18(3), pp. 87–95. Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/487/48725011003.pdf. [Consultado el día 27 de marzo de 2021]

Organización Mundial de la Salud. (OMS). (2021). *Obesidad y sobrepeso*. [en línea]. Disponible en https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight. [Consultado el día 29 de marzo de 2021]

Ortiz-Hernández, L.; Delgado-Sánchez, G. y Hernández-Briones, A. (2006) "Cambios en factores relacionados con la transición alimentaria y nutricional en México". En *Gaceta Medica de México*, [en línea]. Vol. 142(3), pp. 181–193. México. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/pdf/gmm/v142n3/v142n3a2.pdf. [Consultado el día 06 de febrero 2021]

Pasca, A. J. y Pasca, L. (2011) "Transición nutricional, demográfica y epidemiológica determinantes subyacentes de las enfermedades cardiovasculares". En *Revista Insuficiencia Cardiaca, [en línea]. Vol.* 6(1), pp. 27–29. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: http://www.insuficienciacardiaca.org/pdf/1_vol6_11/27_Determinantes_subyacentes_de_ECV-Dres.Pasca.pdf. [Consultado el día 31 de marzo 2021]

Rivera Dommarco, J. A. *et al*., (2018) "*La obesidad en México. Estado de la política pública y recomendaciones para su prevención y control*". [en línea]. 1a ed. México. Editado por Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). Disponible en: https://www.insp.mx/resources/images/stories/2019/Docs/190607_978-607-511-179-7.pdf. [Consultado el día 23 de junio de 2021]

Rivera Dommarco, J. A., *et al*., (2018) "Postura. Recomendaciones para una política de Estado para la prevención y control de la obesidad en México en el periodo 2018-2024", en Rivera Dommarco J. A., *et al*., (eds) del texto. En *La obesidad en México: Estado de la política pública y recomendaciones para su prevención y control.* [en línea]. 1a ed. Cuernavaca, México. Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), pp. 190–200. Disponible en: https://www.insp.mx/resources/images/stories/2019/Docs/190607_978-607-511-179-7.pdf. [Consultado el día 23 de junio de 2021]

Secretaría de Salud; INSP; INEGI (2018) *"Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018. Presentación de resultados"*. [en línea]. México. Disponible en: https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanut2018/doctos/informes/ensanut_2018_presentacion_resultados.pdf. [Consultado el día 11 de enero de 2021]

Semba, R. D. y Bloem, M. W. (eds). (2010) "*Nutrition and Health in Developing Countries*". [en línea]. 2°ed. USA. Human Press. doi: 10.1016/j.jneb.2009.07.007. Disponible en https://www.researchgate.net/profile/Karim-Manji/publication/227093836_Human_Immunodeficiency_Virus_Infection/links/56a5aa0c08aef91c8c15c861/Human-Immunodeficiency-Virus-Infection.pdf. [Consultado el día 20 de marzo de 2021]

Urbanismo y salud pública como ámbito de acción territorial

Valeria J. Salazar Díaz[1]

Abiel Treviño Aldape[2]

Resumen

El propósito de este trabajo es avenir las posturas de distintos autores, que, en un esfuerzo por visibilizar una perspectiva más sensible, integradora y multidisciplinaria en la creación de espacios más sanos, han discernido sobre las dimensiones físicas y simbólicas que comprenden las interacciones sociales, económicas, políticas y culturales con el medio-físico ambiental, endógenas en un territorio, y cuyas conexiones pasan desapercibidas a la hora de desarrollar políticas públicas. Por lo que, con el objetivo de entender la relación simbiótica del urbanismo y la salud pública, se hace una revisión bibliográfica encuadrada desde la última década del siglo XX hasta el presente año (2020) como horizonte de temporalidad y mediante el análisis de principios ostensibles en las lecturas, se describen los puntos de inflexión entre ambas disciplinas, reconociéndose como aquellas competentes no sólo para facilitar conocimiento a diversas escalas, sino para accionar la creación de políticas públicas orientadas a preservar la salud poblacional.

Es así que en este escrito se abordan tres cuestiones principales: la relación de los conceptos y funciones del urbanismo y la salud pública, la necesidad de (re)interpretar el territorio y por último, la influencia de la acción política en la redirección de activos en beneficio de la salud pública. De tales planteamientos se ha concluido que fortalecer la sinergia entre los actores que toman acción en la configuración del territorio (desde los habitantes a través del poder colectivo y la participación, los profesionales del urbanismo y la salud pública a través del conocimiento integral, hasta los grupos de poder político a través de la implementación las políticas públicas aptas), es la forma más cercana a renovar las condicionantes de salud en los territorios, con equidad, igualdad, sustentabilidad y conciencia social.

Conceptos clave: Salud pública, Urbanismo, Territorio.

Inteligencia es información transformada en conocimiento

(Frenk Mora, 1994)

Introducción

El presente trabajo toma sus bases de desarrollo en criterios analíticos y descriptivos. Así mismo, estos se concentran en los argumentos que dan sustento a la ampliación conceptual de la salud pública como disciplina, considerando, que sus funciones suceden en la praxis dentro de un ámbito de acción multidisciplinaria. Algunos salubristas distinguidos como

[1] Arquitecta, por el ITESM, estudiante de la Maestría de Arquitectura en Infraestructura Médica, por la UANL; valeria.salazar.diaz@gmail.com

[2] Doctor en Filosofía con Orientación en Arquitectura y Asuntos Urbanos, por la UANL; dolmen_arq@hotmail.com

Frenk Mora afirman que: "La riqueza de la salud pública consiste en que ofrece un espacio para la confluencia de múltiples disciplinas" (Frenk Mora, 1994: 45).

Entendiendo entonces que el sistema de salud no es de exclusiva competencia de las ciencias médicas, acudimos al urbanismo como la herramienta idónea para profundizar en el conocimiento ambiental, territorial y socioeconómico que subyace a la salud pública; favoreciendo con esta simbiosis, la planificación de dinámicas poblacionales en pro de la salud colectiva, pero sobre todo, compartiendo la posibilidad de trascender de la reflexión a la acción, con un propósito tácito de generar "certidumbre territorial" a diferentes escalas de intervención ejecutiva.

La incipiente necesidad de explicarnos los diversos nexos que existen entre la salud y el ambiente es fundamental para el desarrollo de las ciencias de la salud. Indagar en la génesis del binomio salud-enfermedad para crear conocimiento que guíe a diagnósticos más asertivos, representaría la optimización de recursos y esfuerzos, y con ello, la posibilidad de desarrollar planes/programas oportunos para los tiempos en que vivimos. Reforzamos esta idea con lo planteado por Molina, cuando aduce que

> "Desde el antiguo pensamiento hipocrático, el estudio de los lugares sanos y los lugares enfermos fue el camino para prevenir y curar las enfermedades a partir del control de factores ambientales" (Molina Jaramillo, 2018: 2).

Si hablamos de salud, y la concebimos como un proceso de constante búsqueda, renovación, creación y vinculación a una vida más saludable, comprenderemos que el ambiente y sus factores social, económico, político y cultural (pilares de la sustentabilidad), tienen un impacto mucho más directo en la población del que está en el imaginario común. Por lo que, aceptar que estos múltiples factores, que se encuentran en el margen de estudio del urbanismo y de la salud pública, y que interactúan transversalmente con el territorio, es trascender la dimensión físico-biótica como un factor del azar, ajeno a las demás condiciones del entorno.

De aquí, la importancia que damos a la (re)interpretación del territorio en sus diferentes escalas, de la mano de la democratización del espacio. Desde la perspectiva aquí abordada sobre el derecho a la salud, y que definitivamente puede lograrse a través de adecuadas políticas públicas implementadas desde el ahora denominado nuevo urbanismo, deben incorporarse no sólo objetivos ambientales y sociales, sino también objetivos claramente vinculados a hacer posible una mejor salud comunitaria.

Antecedentes

Con la finalidad de ampliar los criterios con los que se proyecta en el ejercicio del urbanismo y la salud pública, este trabajo pretende enfatizar la estrecha vocación hacia la búsqueda de salud que ambas disciplinas comparten, siendo en sí mismas, conjuntos multidisciplinares con la necesidad de alinear su visión hacia la creación de mejores entornos urbanos.

Para apalancar los esfuerzos del urbanismo y la salud pública, es necesario analizar, sintetizar y comparar ideas que se han desarrollado en los últimos años, las cuales fomentan el desarrollo de una vida más saludable, a través de la gestión de condiciones más dignas para

los entornos de vida. Comprobando que la certidumbre de bienestar no sólo se relaciona con la estructura interna de un edificio médico.

De aquí, que el objetivo general contemple el análisis de la relación simbiótica de las disciplinas arriba referidas y su íntima interrelación con la salud pública, haciendo una revisión bibliográfica encuadrada desde la última década del siglo XX hasta el presente año (2020) como horizonte de temporalidad.

Por lo que los objetivos particulares establecidos para guiar la presente investigación se plantean de la siguiente manera:

1. Determinar la relación de los conceptos y funciones de las disciplinas del urbanismo y de la salud pública.

2. Plantear la necesidad de reinterpretar el territorio y los factores condicionantes del entorno como primer acercamiento a la reorientación de los criterios del urbanismo y la salud pública.

3. Analizar la acción política y reestructuración participativa como ejercicio urbanístico constante para la redirección de los recursos políticos, económicos y sociales en beneficio de la salud pública.

Estas reflexiones dan pie para delinear las siguientes preguntas de investigación, partiendo de la pregunta general:

¿Cuál es la relación simbiótica entre el urbanismo y la salud pública a partir del marco temporal establecido? Y esto nos da pie para esbozar las siguientes preguntas específicas:

1. ¿Cómo se relacionan los conceptos y funciones de las disciplinas del urbanismo y de la salud pública?

2. ¿Es necesario (re)interpretar el territorio y a los factores que condicionan el entorno a partir de la salud pública?

3. ¿Cómo influye la acción política y la participación colectiva en la redirección de los recursos políticos, económicos y sociales en beneficio de la salud pública?

Urbanismo y salud pública como ámbito de acción

En el año 2019, la Revista Geográfica Venezolana, publicó un estudio bibliométrico con la intención de explorar la actividad científica y los campos de conocimiento sobre los procesos de planeación territorial y salud urbana, donde de manera objetiva y verificable, buscaban agrupar los conceptos más importantes de una serie de publicaciones para visualizar los intereses reales sobre dichos temas. Lo que demostró esta investigación bibliométrica, es que la vida urbana y la salud son dos conceptos que se superponen, permitiéndonos vislumbrar que el estudio de la salud en el territorio es indisociable de los factores variables de este (Gómez-Molina *et al*, 2019).

En su definición más convencional, se entiende como urbanismo al estudio de la planificación y ordenación del territorio, las ciudades, y consecuentemente, de las dinámicas poblacionales. Sin embargo, cada vez más surgen discrepancias con la praxis del urbanismo "[...] como un ejercicio meramente de declaración de intenciones políticas sobre el territorio,

más que en un plan que plasme programas y proyectos concretos controlados en tiempo, presupuesto, calidad y éxito social" (Zárate, 2018: 23). Esta preocupación es altamente compatible con la perspectiva poblacional de la salud pública que, en una de sus dos aplicaciones, funge como ámbito para la acción (Frenk Mora, 1994: 37). Este autor sostiene que el adjetivo público no significa un conjunto de servicios en particular, ni una forma de propiedad, ni un tipo de problemas, sino un nivel de análisis a saber: el nivel poblacional.

Algunos investigadores se han manifestado al respecto de esta asociación de estudios. María Dolores Gerez Vallsa e Isabela Velázquez Valoria (2008: 71) plantean que "la integración de la salud como objetivo debería ser un elemento ineludible del futuro del urbanismo". Sin embargo, poca evidencia se ha recopilado sobre la eficacia de actuar activamente en la mejora del entorno. Incorporar a la salud pública, representa una oportunidad de evaluar los beneficios obtenidos de la implementación de planes urbanísticos, lo cual visibiliza las perspectivas olvidadas y obliga a ubicar a las partes responsables en un proceso de mejora continua.

Para entender mejor la relación entre urbanismo y salud pública, es necesario observar sus características en el tiempo.

En la década de los setenta (del siglo pasado), cuando aparecen notoriamente signos de deterioro y segregación en las ciudades, es que se reconoce la desigualdad dentro del espacio urbano, e incluso, se plantea por primera vez a la pobreza como un problema político.

Ante esto, autores como Granero plantean que

> "No es que antes no hubiera pobreza, sino que en ese momento cobra entidad como una cuestión sobre la cual es necesario accionar -además de surgir como problema académico con temas asociados, como la marginalidad- luego de años de expansión durante los cuales se había sostenido que el crecimiento económico la resolvería por sí solo". (Granero Realini, 2017: 64).

Esta nueva conciencia, permite romper con las concepciones geométricas y estáticas del espacio, y en la década de los ochenta, emergen nociones ecológicas que integran los procesos naturales con las dinámicas urbanas.

Se amplía en la década de los noventa, el concepto de salud a la relación de las condiciones biológicas y sociales, vinculadas así mismo, a las estructuras económicas y de servicios de alcance poblacional (década que, por las características intrínsecas aquí descritas, nos da pauta para encuadrar la presente investigación). Es entrado el siglo XXI, que los factores sociodemográficos se exploran con mayor eficacia, haciendo uso de las nuevas tecnologías e instrumentos de cuantificación e información, brindando así a las instituciones, la posibilidad de crear nuevos sistemas de vigilancia sanitaria.

Si bien la búsqueda de salud fue un objetivo rector en los tiempos conflictivos y de supervivencia que dieron lugar al urbanismo con la perspectiva multidisciplinaria que hoy tratamos de construir, nos enfrentamos actualmente con políticas públicas simplificadas y organismos cooptados por recursos y capacidad limitada. Sin embargo, a pesar de no contar con evidencias suficientes disponibles sobre los beneficios de la sinergia entre el urbanismo y la salud pública, es posible inferir que la búsqueda de la salud debe implementarse más allá de la escala individual, atendida por modelos médicos curativos verificados

fundamentalmente en hospitales y centros de salud, insuficientes, debido a "importantes problemas de acceso, tanto por barreras geográficas como por otras culturales, económicas y organizacionales" (López-Cervantes, Durán Arenas, Villanueva Lozano, 2011: 469), por lo que

> "[...] el derecho a la salud es un derecho cuya repercusión no se limita al estado o situación de un individuo en particular, sino que repercute también en el ámbito de lo social. Como derecho social fundamental, es un potente instrumento de solidaridad y de cohesión social. El buen o mal estado del sistema público de salud es un indicativo poderoso del buen o mal estado de la justicia social en una sociedad" (Martínez de Pisón, 2006: 148).

Frenk Mora (1994: 41) plantea como faltante es una fórmula que integre lo biológico y lo social, de tal modo que las sucesivas concepciones sobre la salud pública evolucionen en espiral ascendente más que en círculo. Establece que esa fórmula consiste en definir una nueva esencia para la nueva salud pública. Ante tal oportunidad de redireccionamiento, el urbanismo, el cual se nutre y complementa de múltiples disciplinas, debe integrar de manera más visible a sus criterios de acción principios provenientes del estudio de la salud pública, con el objetivo compartido de configurar entornos más saludables para la población.

Para lograr tal simbiosis, el proceso debe comenzar desde lo más profundo del conocimiento urbano: el territorio y los factores condicionantes del entorno.

(Re)interpretación del territorio y los factores condicionantes del entorno

Con el interés de estudiar la salud humana a mayor escala, se integra a la geografía "[...] como soporte para la distribución y organización de acciones para la atención médica, la prevención y la promoción de salud" (Íñiguez Rojas, Barcellos, 2003: 330). La Geografía Médica o de la Salud, representa un primer acercamiento a los nexos entre ambiente y salud, que supera el modelo biológico determinista unicausal, preocupado por curar al individuo omitiendo el contexto como posible productor de la enfermedad. Justamente, la mayor riqueza que podemos obtener de los avances de la Geografía Médica hoy en día, es la posibilidad de desarrollar métodos de estudio en espacios poblacionales coincidentes o no con limitaciones geopolíticas (correspondientes meramente a una idea administrativa de competencia o potestad política) permitiendo un abordaje consciente del fenómeno de subsunción de los territorios. Es decir que, reducir la (re)interpretación del territorio a los límites geopolíticos, omite su completo dimensionamiento y resulta poco efectivo para analizar la cambiante relación salud-enfermedad. Considerar las escalas espaciales implica entender "[...] la simultaneidad de procesos y la multiplicidad de tramas históricas y socioculturales que muestran la coexistencia de lo global y lo local en los lugares de la vida cotidiana y las acciones de las personas en sus territorios" (Molina Jaramillo, 2018: 2). Apalancamos esta noción, recurriendo nuevamente a Granero, quién afirma que las

> "Diferentes escalas demandan diferentes abordajes, no sólo en términos metodológicos sino en lo referente a distintos niveles administrativos a través de los cuales operan las políticas urbanas que las incumben" (Granero Realini, 2017: 63).

Para (re)interpretar el territorio debemos trascender la concepción de las condiciones azarosas. Simplificar la intersección de los factores que crean las condiciones de vida de la población, significa simplificar los métodos urbanísticos de incidencia en el

entorno. La redefinición del alcance del urbanismo no sólo deberá considerar la complejidad de la intersección de los factores condicionantes, sino su respuesta a tales, en el campo de la planeación y en el campo de la acción.

Todo lo que se manifieste en el territorio, es la expresión de la apropiación de la sociedad que lo habita. Es así, que el territorio no puede seguir pensándose como mera base material, ni como una variable caprichosa dispuesta a llevar abajo todos los esfuerzos de desarrollo.

Los factores físico-ambiental, social, económico, político y cultural suponen intersecciones cuando hablamos de entorno, complejizan las interacciones poblacionales en todas sus escalas, pero su consideración en la (re)interpretación territorial puede representar una oportunidad para crear mayor bienestar. Jaime Breilh aborda el término "vida saludable" estableciendo que

> "Un punto clave es reconocer que la vida saludable no depende solamente de las condiciones materiales básicas, sino que está profundamente determinada por procesos de orden cultural y espiritual que se interrelacionan con los procesos de la vida material" (Breilh, 2010: 99).

La complejidad de la intersección de los factores radica en precisar que la dimensión física-ambiental no se opone a la dimensión simbólica del resto de los factores, son indisociables en la conformación del entorno. Por lo que, pensar en el significado de salud, no debería representar la desconexión de dichos contextos. Reconocer que las dimensiones física y simbólica en un territorio se vinculan y diferencian entre sí, no nos exime de pensar objetivamente que el territorio está ligado a una realidad concreta, no abstracta, donde las relaciones prácticas forman el espacio en el que organizacionalmente se crean funciones y significaciones catalizadoras de interacciones relacionadas con la salud y la enfermedad. Por lo que su análisis, lejos de crear aún más confusas transposiciones, debe tener como propósito la acción.

Atando cabos: enlazando los contextos inconexos

La revisión bibliográfica ha permitido hasta este punto, discernir algunas dimensiones simbólicas que se perciben con débiles conexiones, a la hora de abordar la dimensión de la salud pública en los programas de desarrollo, por lo que abordaremos las características e importancia de estos factores, para profundizar en su conocimiento, y que nos de pautas de cómo hilarlos, como entrelazarlos para pergeñar territorios que podamos considerar saludables, mediante el análisis y propuestas urbanas.

El factor físico-ambiental en interacción con las dinámicas sociales del territorio

De ninguna manera el factor físico ambiental debe ser excluido de los futuros estudios del urbanismo y la salud pública, sino que, más que abordarlo desde una perspectiva materialmente *consecuencialista*, es necesario indagar sobre la *causalidad* tomando en consideración el continuo flujo de interacción con el resto de los factores que conforman un territorio.

> "En otras palabras, en el desarrollo de la salud de los ciudadanos y de los ecosistemas con los que viven, no hay espacios determinados por procesos puramente biológicos o naturales" (Breilh, 2010: 87).

Con esta concepción integrada de la naturaleza y las interacciones sociales, abrimos la consciencia al papel regulador del humano frente al metabolismo sociedad-naturaleza que se conforma dentro del territorio. Sin embargo, la concentración insostenible de propiedad privada, ensimismada y limitada por su propio objetivo material, oprime la equilibrada coexistencia del habitante con la naturaleza, acentuando la extrañeza y antipatía ante el mantenimiento de los espacios verdes. Por tal razón

> "La sostenibilidad ambiental de las ciudades debe ser, desde la perspectiva de la ciudad saludable, un objetivo prioritario. Los espacios verdes constituyen un componente vital del metabolismo de la ciudad, proporcionando aire para respirar y eliminando la contaminación atmosférica, y son también un elemento de equidad urbana y, por tanto, de salud mental" (Contel Ballesteros, Llobell López, 2007: 218).

En la búsqueda de modelos urbanos más sustentables, la revalorización local del ambiente brinda la posibilidad de dotar de sentido cultural y social a los esfuerzos de preservar un medio ambiente más saludable y adecuado a las características del entorno, evitando reproducir acríticamente principios globales genéricos. Así mismo, Zárate se opone a asumir un ambientalismo antropocéntrico, focalizando la perspectiva del factor físico-ambiental al enfoque territorialista sustentando que

> "[...] el ambiente del hombre caracterizado como un sistema complejo y multifuncional definido a partir de la rica articulación de factores naturales y culturales que deben ser estudiados para generar procesos de proyectación y gestión sustentable en términos socio-físicos del territorio y sus lugares" (Zárate, 2018: 27).

A partir de esta visión territorial del factor físico-ambiental, se cuestiona la tendencia a considerar la planeación ambiental como un mero ordenamiento funcional del medio natural, desentendiéndose de una lectura más profunda del territorio que considera el contemplar las interacciones sociales en relación a las valoraciones y significaciones del ambiente, haciendo posible la creación de medios sustentables en el tiempo.

La dialéctica entre el factor social y el espacio territorial

Correspondería en el análisis de este factor, hacer un traslape entre Henry Lefebvre y el abordaje de bibliografía reciente sobre sus postulados como herramienta de reflexión sobre los modelos urbanos actuales, ya que continúa siendo impulso para la renovación teórica de disciplinas sociales como el urbanismo, donde desde entonces la evocación al "derecho a la ciudad" ha sido una constante. En el interés de Lefebvre se encontraba reflexionar sobre el vínculo entre el espacio y la vida cotidiana. La disposición espacial patentó para el autor, ser un factor incidente en el proceso de producción social del espacio. Sobre lo cual Martínez Toro explica que

> "El concepto de *producción social* del espacio [de] Henri Lefebvre (1974) propone pasar de concebir la *producción en el espacio* a la *producción del espacio*. Allí el espacio es el

> resultado de la acción social, de las prácticas, las relaciones, las experiencias sociales —cada sociedad produce su espacio—" (Martínez Toro, 2014: 215).

Esta perspectiva cualitativa, surge como una alternativa a las concepciones geométricas meramente mensurables que difícilmente hubieran podido por sí mismas, descifrar el código que configura ese espacio en primer lugar. De ahí viene la importancia de esta teoría unitaria, que articula los aspectos físicos y simbólicos de un espacio que él denominó "el espacio real": aquel que trasciende la concepción abstracta del espacio y lo identifica integralmente con los hechos sociales y físicos en conjunto con la percepción de los sujetos. Entender cómo se produce socialmente el espacio, es entender el producto mismo. De modo que asumir que la configuración territorial de las ciudades no es producto de la generación espontánea, sino del desenvolvimiento de prácticas sociales, nos permite, en favor de preservar la equidad, regular las relaciones de poder ahí producidas. Justamente, Granero Realini reconoce al territorio como

> "[...] una dialéctica entre espacio y sociedad. En el territorio, y a través de él, se articulan las relaciones de poder. Podemos entenderlo como la producción social del espacio, tanto como la manifestación espacial de la sociedad; en él se expresa la apropiación subjetiva-colectiva del espacio" (Granero Realini, 2017: 61).

A razón de lo cual, para conducir sostenible y sustentablemente la configuración del territorio, es necesario que el poder predominante en la producción social del espacio, sea aquel que coloca el interés general sobre el individual.

Implicancias políticas y sociales del factor económico en el territorio

En las ciudades contemporáneas latinoamericanas, la lógica del ordenamiento territorial ha sido de interés para el poder económico, lo que ha provocado su adscripción a los procesos acumulativos de capital, forzando al resto de sus factores a desarrollarse en una inercia asimilada a través del fenómeno de la globalización. Sin embargo, la diversidad de escalas e identidades dentro de un grupo poblacional, no corresponde al dominio hegemónico del interés sistemático en el capital, que tiende a ordenar los territorios de acuerdo a la capacidad económica del grupo poblacional. Lo que abre aún más la brecha de desigualdad en los territorios, opacando las expresiones individuales y colectivas de las comunidades que los viven. Referente a esta lógica productivista de gran escala y su impacto en la salud de los entornos, Breilh sostiene que

> "El problema es que la avidez económica y los mecanismos acelerados de acumulación/exclusión, han empujado a los países subalternos de América Latina al borde del abismo, conformando un sistema económico estructuralmente malsano, con una matriz energética inviable; por lo tanto, un sistema económico-social incompatible con la reproducción social humana e incapaz de convertirse en espacio que sustente el desarrollo de la vida" (Breilh, 2010: 84).

La fragmentación de las ciudades ha normalizado la polarización de interacciones sociales, creando distinciones discriminadas en la distribución de recursos destinados a mejorar y mantener la salud en los entornos, desprotegiendo las necesidades integrales de los enormes sectores de la población que ocupan aquellos territorios a los que se les han

limitado las oportunidades de desarrollo. Esta ruptura se manifiesta en los peores indicadores socioeconómicos y de salud, de los que una interpretación sin un correspondiente análisis cualitativo, no permitiría entender la relación salud-enfermedad como producto de los modos de vida de los habitantes, legitimando únicamente la fragmentación original. "El análisis de niveles múltiples permite tener en cuenta tanto los factores individuales como los contextuales [...]" (Borrell y Pasarín, 2004: 2), de manera que es necesario ampliar la forma de interpretar la desigualdad en los territorios, trascendiendo los cálculos metódicos cuyo carácter objetivo no justifica la desestimación de factores ligados al conocimiento social. En la dimensión territorial, Granero establece que

> "Las desigualdades que nos importan para pensar las ciudades no son, pues, las que emergen de diferencias individuales sino las que son producidas en el seno de las relaciones sociales, por asimetrías de poder, por condiciones diferenciales de acceso a los recursos urbanos. Las *desigualdades injustas*" (Granero Realini, 2017: 61).

Por lo que partiendo de la premisa de que para hablar de desigualdad territorial habremos de concebirla como un término relativo, en función de los elementos que se interrelacionan, el concepto debe abrir paso a la discusión de justicia espacial.

En la categoría económica, la desigualdad es asociada frecuentemente a la pobreza, que más que un término conceptual, obedece a una realidad de dificultades para acceder a recursos básicos para la supervivencia, aunque se ha señalado en el tiempo, que ambos fenómenos no pueden ser restringidos meramente a la dimensión económica, es decir que para definir las condiciones del fenómeno es necesario entender su forma de manifestarse en el entorno.

La relación entre ambos términos ha provocado el origen de políticas públicas confusas que tienden al discurso, más que a acciones concretas, lo que implica entender a la pobreza como un problema lineal y no relacional, es decir que "en la medida en que la pobreza se determina en función de un estándar, los pobres y los ricos no se definen unos en función de otros" (Granero Realini, 2017: 67), omitiendo las implicancias políticas y sociales del capital económico en el tratamiento de la problemática. Es aquí donde cabe aclarar la imbricación de los dos términos: la disminución de la pobreza no necesariamente significa la disminución de la desigualdad. Es decir que, la desigualdad está asociada a la distribución del ingreso y los recursos, y aunque "está fuertemente relacionada con la pobreza, también con la riqueza" (Ziccardi, 2015: s/p).

El territorio como evidencia de acuerdos políticos

Dentro de las dinámicas de poder que condicionan el territorio, se piensa frecuentemente en la dimensión política. Donde la persuasión y el diálogo tienen lugar, en el sentido más conceptual del término, con la intención de decidir y participar en los asuntos de gobierno y organización de la sociedad. Breilh identifica a la política "[...] como un terreno matriz para la acción" (Breilh, 2010: 98). Sin embargo, la acción injusta del ejercicio asimétrico del poder, ha profundizado las problemáticas generadoras de entornos poco saludables en los territorios. Más allá de tener una lista de problemas a resolver, la política deberá ser el medio de empoderamiento colectivo para la construcción social del espacio. "Si la política en tanto concepto expresa la dinámica del sistema de relaciones de poder dentro de una sociedad, el

espacio urbano es un indudable producto político" (Granero Realini, 2017: 139), tal que todo activo concentrado en un territorio otorga poder a los sujetos que lo habitan, cuya capacidad organizativa y movilizadora se fundamenta en la colectividad. Con esta claridad: "Ninguna definición conceptual en el campo del urbanismo, por más metodológica y exenta de conflictos que pudiera parecer, escapa a un posicionamiento político" (Granero Realini, 2017: 767).

Es así que las herramientas utilizadas para el análisis poblacional en un territorio, no pueden estar desprovistas de la lógica política, que, al identificar rupturas en el entorno, critica y alimenta las acciones emprendidas para la producción social del espacio. Este proceso de ordenamiento es el resultado de acuerdos explícitos o tácitos de comunidades organizadas por intereses comunes, que convierten a los territorios en evidencias representativas de los acuerdos políticos. El desajuste en el proceso de la intervención política de los habitantes, es que para su materialización requiere la voluntad democrática del poder gobernante. Es donde el colectivo debe identificar y hacer uso de sus mayores activos para gestionar y seguir las políticas públicas que les competen, mientras que el urbanismo y la salud pública fungen como la conexión técnica con los aparatos políticos responsables de implementarlas, por lo que

> "La construcción de una política público-social urbana nos exige superar la acepción empírica de la noción de "lugar" que reduce esta categoría a un simple continente físico o circunscripción administrativa y que ata el diseño de las políticas al funcionalismo" (Breilh, 2010: 84).

Factor cultural como (re)conocimiento territorial

Habiendo repasado los factores físico-ambiental, social, económico y político, encontramos en la cultura, los patrones de su reproducción en el territorio. Para redefinir la cultura, es necesario comprender que su proceso de implantación es comunicativo, hecho que, por su naturaleza, nos habla de interacciones sociales de carga simbólica, que más allá de expresarse en abstracto, trazan líneas de conocimientos e ideas rectoras en la producción social del espacio. No por nada hace sentido establecer semejanzas entre la creación de cultura y el proceso de apropiación territorial, que implica "[...] ocupar, transitar, significar, disputar [y] transformar los territorios [...]" (Molina Jaramillo, 2018: 8) de acuerdo a los modos de vida, es decir, se hace uso de la capacidad comunicativa de los grupos para conciliar sus bagajes. El territorio debe ser así mismo, una forma de conocimiento social y cultural. Empero, Zárate refuerza con esta idea obtenida a su vez de Francisco Varela (1990):

> "No se puede aprehender adecuadamente la cognición como un conjunto de reglas y supuestos porque es una cuestión de acción e historia: se comprende por imitación, convirtiéndose en parte de una comprensión ya existente" (Zárate, 2018: 136).

Articular esta perspectiva en la dimensión cultural, resalta la importancia de anteponer las necesidades culturales en los lugares de desarrollo, sobre cualquier imposición sistémica globalizadora y financiera que pretenda controlar todo con fines materialistas, privando del derecho de participar en las decisiones de planificación a sus habitantes. Por otro lado, Breilh aviene la afinidad cultural entre territorios:

> "Esta afinidad que encontramos en el camino de la lucha por sociedades distintas, nos demuestra a gritos que el camino hacia ciudades saludables, necesita integrar las ideas fuerza, las ideas potentes de cambio procedentes de distintas culturas" (Breilh, 2010: 97).

La construcción de espacio apto para la cultura de un grupo, que a su vez deriva en interacciones endógenas del territorio con canales estables de comunicación, crea colectivos fortalecidos para asumir su responsabilidad participativa en la configuración física y simbólica de su entorno.

Al analizar cabalmente un grupo poblacional, su cultura e identidad, son el elemento de subjetividad que se coloca en el extremo opuesto de las perspectivas higienistas de la salud, apoyadas en el conocimiento biológico-ambiental. La dualidad de perspectivas lejos de ser polarizantes, abren la posibilidad de entender la construcción de salud como un espectro variable, que nos obliga a integrar los estudios físico-ambientales, sociales, económicos, políticos y culturales generados recientemente en la búsqueda de una nueva sustancia en el urbanismo y la salud pública, indagando respuestas cercanas a la realidad a través de su lugar en el orden político y de participación social.

Acción política y reestructuración participativa

Si una concordancia es común entre la bibliografía revisada, es que el actual modelo urbano latinoamericano es insuficiente para atender las necesidades de salud, entendiendo ahora, que el concepto va más allá de la oferta de servicios para su atención. Paradójicamente, los distintos niveles de gobierno cumplen una doble agenda: por un lado, atienden las urgencias del modelo capitalista y por el otro politizan discursivamente con los altos índices de desigualdad en el territorio. Se habla frecuentemente del "derecho a la ciudad", ¿es realmente un derecho si no hay regulación? ¿Cuáles son los derechos aplicables al hablar de derecho a la ciudad? Lo que sabemos con certeza, es que la salud efectivamente es un derecho.

La salud es un derecho social (humano) constitucional, por lo tanto, prestacional, lo que significa que

> "[...] su titular puede exigir al Estado el cumplimiento de una prestación. A través de los derechos sociales, se obliga al Estado a actuar en favor de la protección y de la asistencia social de los ciudadanos. En consecuencia, el Estado, para cumplir esta exigencia, debe crear los órganos administrativos pertinentes, dotarlos de competencias y de recursos, destinar técnicos y expertos en esas materias, planificar y organizar, en suma, unos servicios sociales en materias tan diversas como salud, educación, trabajo, medio ambiente, vivienda, etcétera" (Martínez de Pisón, 2006: 144).

Una visión contextual amplia nos permite entender el sistema en el que nos vemos inmersos cotidianamente, para cuestionarlo, analizarlo, y de ahí poder redireccionar nuestros recursos político-económicos y proponer esquemas que nos permitan percibir bienestar y mejorar las condiciones colectivas de salud, puesto que como se ha planteado en esta investigación:

> "La salud no es el mero producto de las mentes individuales, sí es el resultado del capital social, los procesos colectivos de apropiación y la transformación de las condiciones desiguales de existencia" (Molina Jaramillo, 2018: 8).

Establecer los activos más importantes en la construcción de salud, a nivel material y simbólico, es fundamental para generar cambios sustanciales en nuestro sistema. Los aspectos mejorables relacionados con la salud a los que le da importancia la población, son clave en el desarrollo de planes urbanísticos y de salud pública. Su recopilación debe encontrar en la participación colectiva su fuente más objetiva. Por lo que, partir de un enfoque territorialista como hemos procurado en este trabajo, significa en cuestiones de ordenamiento, acentuar la capacidad auto-organizativa de los habitantes de un territorio, actualmente relegados de cualquier posibilidad de decisión. Dicho enfoque permite superar visiones parciales funcionalistas sobre la concepción del habitar un territorio, enfatizando el ambiente de vida y las relaciones del individuo con su entorno, que incluso en la inactividad, encuentra obligadamente vinculada su existencia a la de otros. Es por esa razón, que un sistema predominantemente individualista es sujeto de cuestionamiento paradigmático.

¿No tendrían entonces que formularse más paradigmas sociales y conscientes en función de encontrar equilibrio frente a tal sistema?

A propósito de creación de paradigmas, la organización y la participación colectiva para la construcción de salud es una necesidad tan imperante, que trasciende cualquier afiliación ideológica para su concepción. El plano simbólico donde se desarrolla la ideología es rector para elegir los medios organizativos, empero, la acción responde a objetividades esenciales para las que la participación de los habitantes de un territorio, puede ser conclusiva para todo un ciclo legítimo de preocupaciones en las que se tiene que velar por la representación total de intereses, es aquí, donde el urbanismo y la salud pública pueden hacer uso de sus herramientas epistémicas y cognitivas para asociar a la población con el proceso de decisión de políticas públicas. Devolver el poder al colectivo, facilita el interés de las comunidades por apropiarse de las políticas públicas que les competen para cumplirlas con mayor cabalidad. A decir de Molina "La salud no [debe ser simplemente] reducida a la capacidad de adaptación, [o] al correcto funcionamiento o equilibrio frente a las demandas sociales, sino entendida como un proceso de creación constante, que analiza todas sus opciones y condiciones" (Molina Jaramillo, 2018: 9), esto nos permitirá interiorizar y asimilar que el espacio es una forma de conocimiento social y cultural de los grupos presentes. Es así, que existe la "necesidad de superar el conocimiento como representación objetiva y distanciada de la realidad para afrontar el ambiente del humano desde un conocimiento fundado en el habitar cotidiano, histórico y cultural particular" (Zárate, 2018: 30); es por esto que

> "Las políticas urbanas en tanto políticas públicas son, en una definición amplia, el emergente de la acción estatal sobre y en la ciudad; es decir, son la formalización de opciones y decisiones estratégicas, de acuerdo a los medios disponibles, con una determinada finalidad. Pero son también omisiones: la invisibilización de ciertos conflictos es también constitutiva del accionar político" (Granero Realini, 2017: 140).

La práctica política representa el encuentro de la diversidad, donde nos vemos obligados a dialogar y llegar a acuerdos comunes. Aunque es elemental señalar que particularmente en la política latinoamericana, la participación de la población se ve

mermada por un sistema paternalista que antepone sus necesidades financieras y políticas a las necesidades culturales y sociales potenciadoras de desarrollo y equidad. La toma de responsabilidad en la discusión y crítica de las políticas públicas, es lo único capaz de regular este sistema. Es aquí donde la discusión de las múltiples disciplinas que componen al urbanismo y la salud pública debería desenvolverse. La buena práctica de todas estas disciplinas se convierte en el conocimiento que nos enseña posibilidades de vida y hábitos, dignifica nuestras atmósferas, nos reeduca y moldea las dinámicas de interacción social.

Las disciplinas creadoras y divulgadoras de conocimiento con capacidad de acción como el urbanismo y la salud pública, deben dejar de mantenerse al margen del sistema funcional-empírico-cortoplacista y comenzar a construir, con una perspectiva emancipadora, nuevos esquemas aplicables a políticas públicas y espacios que sustenten modos de vida más saludables. Por lo que hoy se tiene "[...] la urgencia de superar la noción formal de la planificación normativa, puesto que "no se trata de fijar normas, sino de desencadenar procesos"" (Breilh, 2010: 98).

Mientras más tiempo pasamos suscritos al tipo de sistema gubernamental que opera con una perspectiva económica determinista, la brecha de desigualdad se acentúa, considerando que los planes para mejorar integralmente las condiciones de segregación en la población, siguen siendo pospuestas por los grupos de poder en turno, con políticas públicas que se aplican de forma discriminada y diferencial. En contraste a este proceso, Hernández-Aguado y Fernández-Cano precisan que

> "El equilibrio entre la adopción de políticas basada en el análisis y la investigación de las opciones con mayores méritos, así como las determinadas por las diversas formas en que se ejerce control, influencia o poder de unos grupos sobre otros (política), perfila finalmente la acción real". (Hernández-Aguado, Fernández-Cano, 2007: 280)

La mayoría de los gobiernos latinoamericanos cuentan con recursos limitados para fortalecer los organismos e instituciones encargados de sostener un deteriorado sistema de interacciones que, en sus esfuerzos aislados, los superan por su complejidad y diversidad. Sin embargo, el urbanismo y la salud pública, apoyados por el empoderamiento político de la ciudadanía, contarían con las herramientas y el conocimiento afín a los requerimientos de atención preventiva, para garantizar entornos dignos de salud como una de las necesidades más básicas de la población:

> "La satisfacción de estas necesidades es el presupuesto *sine qua non* para que cada agente pueda estructurar no sólo su vida, sino también el entorno en el que habita, pueda modificar el contexto más cercano para hacerlo más adecuado a su realidad personal, a sus habilidades y cualidades naturales, de forma que pueda así plasmar el camino para su perfeccionamiento y felicidad" (Martínez de Pisón, 2006: 137).

"Se tiene la oportunidad, en este momento en que se está definiendo un nuevo urbanismo, de [que incorporen] no sólo objetivos ambientales y sociales sino también objetivos claramente vinculados a hacer posible una mejor salud comunitaria en todas las ciudades [...]" (Gerz Valls, Velázquez Valoria, 2008: 73), objetivo esencial que también impulsa los estudios de la salud pública.

Conclusión preliminar de cuestionamientos planteados

Al trascender las históricamente contradictorias concepciones sobre la salud, ha surgido en los últimos años, una perspectiva más amplia y multidisciplinaria del concepto, que de ninguna manera pretende negar el conocimiento pasado, sino integrarlo para entender la agitada realidad que vivimos y que condiciona nuestras interacciones.

1. El empoderamiento colectivo lo obtendremos a través del conocimiento y el estado activo de una conciencia integradora en la que el propio urbanismo y la salud pública nos ubican, y cuyas variables escalas de estudio (a diferencia de las tradicionales ciencias clínicas de la salud que operan a nivel individual), representan una oportunidad de coordinar esfuerzos y recursos para alcanzar mayores niveles de sustentabilidad, tomando en cuenta el fenómeno de subsunción de los territorios, e incidiendo así en los entornos de múltiples grupos poblacionales, cuyo derecho a la salud no se limita a su situación individual, sino que abarca su ámbito social. De modo que los grupos de poder político, a través de los sistemas de salud y planeación territorial, tienen un gran instrumento de cohesión social, justicia y equidad, que a su vez propicia nexos de solidaridad y empatía en la convivencia cotidiana de los habitantes, fortaleciendo la estabilidad física-ambiental, social, económica, política y cultural del entorno.

En la inercia de un sistema donde el capital económico se mueve rápidamente, se gestiona la dimensión espacial como el único determinante de toda transformación territorial, simplificando la transformación social a la garantía de un "lugar" para ocupar, sin objetivos y completamente omisos ante las demandas de igualdad.

2. Es por eso, que el territorio entendido como un espacio que alberga una constante fluctuación de dimensiones, donde la realidad se modifica producto de las interacciones físicas y simbólicas, es un avance significativo para la (re)direccionalidad de perspectivas que se están configurando en los campos de estudio del urbanismo y la salud pública. Por esto es relevante enfatizar que, en la participación colectiva y su potencial interés dialéctico, se encuentran las representaciones más reveladoras de las dinámicas productoras de salud (… y enfermedad). Conduciendo de manera efectiva a necesidades y requerimientos concretos, con la intención de materializar políticas públicas competentes.

Es así, que, en el camino emprendido para desarrollar mejores prácticas para la creación de entornos más saludables para la población, reorientar las acciones propositivas en el ámbito de la salud abre la posibilidad de generar nuevas condiciones epistémicas para coadyuvar a conseguir una mejora en los hábitos de vida y en la reestructuración de prioridades, por ende, a replanteamientos en la interpretación de territorios y las interacciones dentro de él.

3. Puede parecer improbable que la mayoría de las políticas públicas innovadoras vayan más allá de una intención legítima, pero mermada por la disponibilidad de recursos o por mera agenda política. No hay duda que, de acuerdo al contexto, especialmente el que se desenvuelve en el sistema de gobernanza latinoamericano, el proceso de implementación de una política puede ser complicado. Sin embargo, en las paradojas nace conocimiento y las opciones de innovación son tan amplias como los propios avances acelerados del ámbito de la investigación, que, aunque pueda identificar soluciones, solo el poder político puede materializarlas. Tal es la importancia de comprender el proceso político de aceptación de una

propuesta, que deberá considerarse una competencia de los profesionales del urbanismo y la salud pública. Si bien el proceso tecnocrático puede ser el canal más directo para la implementación de políticas públicas, y el refuerzo de la comunicación entre el grupo de poder político y el grupo poseedor de conocimiento, esencial para accionar; existe un tercer grupo fundamental para que las políticas públicas aseguren éxito en su implementación: el colectivo. Que como mencionamos a lo largo del presente trabajo, es en realidad el grupo que cotidianamente lucha por configurar su territorio, que se manifiesta a través de él y cuyo poder radica en su propia capacidad organizativa de movilización y manifestación.

Lograr sinergia legítima entre los actores que toman acción en la configuración del territorio, es la forma más cercana a renovar la salud de nuestros entornos con equidad, igualdad, sustentabilidad y conciencia social, pasando por todo un proceso de producción: desde el origen mismo de interacciones endógenas en un territorio, su abstracción a conocimiento teórico y técnico, hasta la concreción de acciones públicas capaces de entender genuinamente la complejidad del territorio para transformarlo en favor de la salud pública.

Referencias

Borrell, C. Pasarín, M. I. (2004). "Desigualdad en salud y territorio urbano". Gaceta Sanitaria, Vol. 18, No. 1. Páginas: 1-4. Disponible en: https://scielo.isciii.es/pdf/gs/v18n1/editorial.pdf [Fecha de acceso: 25 de Febrero del 2021]

Breilh, J. (2010). "La epidemiología crítica: una nueva forma de mirar la salud en el espacio urbano". Salud Colectiva. Vol. 6, No. 1. Páginas: 83-101. Disponible en: https://www.scielosp.org/pdf/scol/2010.v6n1/83-101/es [Fecha de acceso: 25 de Mayo del 2021]

Contel Ballesteros, J. Llobell López, A. (2007). "El urbanismo saludable". Revista salud ambiental Vol. 7, No. 2. Páginas: 215-220. Disponible en: https://www.ojs.diffundit.com/index.php/rsa/article/view/269/242 [Fecha de acceso: 26 de Mayo del 2021]

Frenk Mora, J. (1994) *La salud de la población. Hacia una nueva salud pública*. México. Fondo de Cultura Económica.

Gerz Valls, D. Velázquez Valoria, I. (2008). "La salud de las ciudades y sus ciudadanos (urbanismo y salud pública municipal)". Gaceta Sanitaria. Vol. 2. Páginas 71-78. Disponible en: https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S021391108760771?token=9BDF5954B15DA1F6169091556F0EAAF9D5D53B8E322D8B69F89D69BA2524307C622A09157DD6EB646776CFE9FEFCF921&originRegion=us-east-1&originCreation=2021052404334912 [Fecha de acceso: 21 de Abril del 2021]

Gómez-Molina, S. et al. (2019). "Tendencias investigativas en salud urbana: resultados desde un análisis bibliométrico". Revista Geográfica Venezolana. Vol. 60, No. 1. Páginas: 74-91. Disponible en: http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/46058/articulo5.pdf?sequence=1&isAllowed=y [Fecha de acceso: 10 de Febrero del 2021]

Granero Realini, G. (2017) "Territorios de la desigualdad. Política Urbana y Justicia Espacial". Argentina. Surbanistas Urbanismo Popular. Disponible en: http://surbanistas.org/wp-content/uploads/2017/01/Territorios-de-la-Desigualdad_GuadalupeGraneroRealini.pdf [Fecha de acceso: 30 de Mayo del 2021]

Hernández-Aguado, I. Fernández-Cano, P. (2007). "Políticas de salud y salud pública". Gaceta Sanitaria. Vol. 21, No. 4. Páginas 280-281. Disponible en: https://scielo.isciii.es/pdf/gs/v21n4/notaeditorial2.pdf [Fecha de acceso: 17 de Junio del 2021]

Íñiguez Rojas, L. Barcellos, C. (2003). "Geografía y Salud en América Latina: Evolución y Tendencias". Revista Cubana Salud Pública. Vol. 29, No. 4. Páginas 330-343. Disponible en: http://scielo.sld.cu/pdf/rcsp/v29n4/spu07403.pdf [Fecha de acceso: 16 de Marzo del 2021]

López Cervantes, M. Durán Arenas, J. L. Villanueva Lozano, M. (2011). "La necesidad de transformar el sistema de salud en México". Gaceta Médica de México. Vol. 147, No. 6. Páginas: 469-474. Disponible en: https://www.medigraphic.com/pdfs/gaceta/gm-2011/gm116d.pdf [Fecha de acceso: 05 de Junio del 2021]

Martínez de Pisón, J. (2006). "El Derecho a la Salud: Un Derecho Social Esencial". Derechos y Libertades. No. 14, Época II. Páginas: 129-150. Disponible en: https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/3779/DyL-2006-14-Martinez.pdf?sequence=1&isAllowed=y [Fecha de acceso: 05 de Junio del 2021]

Martínez Toro, P. M. (2014). "La producción del espacio en la ciudad latinoamericana. El modelo del impacto del capitalismo global en la metropolización". Hallazgos. Vol. 12, No. 23. Páginas: 211-229. Disponible en: http://www.scielo.org.co/pdf/hall/v12n23/v12n23a11.pdf [Fecha de acceso: 11 de Mayo del 2021]

Molina Jaramillo, A. N. (2018). "Territorio, lugares y salud". Cadernos de Saúde Pública. Vol. 34, No. 1. Páginas 1-12. Disponible en: https://www.scielo.br/pdf/csp/v34n1/1678-4464-csp-34-01-e00075117.pdf [Fecha de acceso: 10 de Febrero del 2021]

Zárate, M. (2018) *Urbanismo Ambiental Hermenéutico*. México. Alfaomega.

Ziccardi, A. (2015) "La dimensión urbana de la desigualdad". El País digital. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2015/04/05/contrapuntos/1428212831_142821.html [Fecha de acceso: 11 de Mayo del 2021]

Política sanitaria basada en evidencia. Capítulo Guanajuato Sur

José Enrique Luna Correa[1]

Lucerito Ludmila Flores Salgado[2]

María Inés Ramírez Chávez[3]

Resumen

A finales de la segunda década del siglo XXI (2019-2020) la humanidad empezó a experimentar una crisis sanitaria mundial, haciendo un cambio drástico del paradigma en la calidad de vida, comenzando el 29 de diciembre del 2019 en Wuhan, capital de la provincia de Hubei en China (Fung, 2019).

Dicha crisis es causada por un síndrome respiratorio agudo severo (SRAS), ocasionado por un patógeno identificado como coronavirus, denominado por el comité Internacional de Taxonomía de Virus: coronavirus SARS-CoV-2 (Hui, 2019) y por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como 2019-nCoV causante del: COVID-19(Huang, 2019). Afectando a 188 países y/o regiones 20, 119,511 contagios y 731,126 muertes.

Mientras que en México ha presentado 485,836 casos confirmados posicionándose en 3er. lugar mundial en decesos con 53,003 hasta el día 10 de agosto de 2020, según el monitoreo de Johns Hopkins Center for Systems Science and Engineering en su plataforma.

El estado de Guanajuato se posiciona en 3er. lugar con mayores contagios de la República mexicana con 24,561 confirmados por los 46 municipios (OMS,2020), al sur se ubica el nosocomio público Guanajuato Sur catalogado de 2° nivel, tiene un manejo holístico ante la pandemia del COVID-19.

Logrando mantener una de las tasas de mortalidad estatal y nacional más baja con un 0.63%, el éxito radica en establecer una política sanitaria pionera en innovación educativa que se ha brindado a los usuarios del nosocomio, única al Sur de Guanajuato. La política sanitaria se lleva a cabo a través de los círculos de calidad (Ortega, 2019) implementados buscando un combate frontal para el Covid-19. Obteniendo 89.39% de casos exitosos de pacientes hospitalizados, mientras que los pacientes en la unidad de cuidados intensivos son de 6.39%, hospitalizados con diagnóstico grave con un 2.12% y pacientes hospitalizados estables 2.12% y un impacto territorial de 305 km. Atendiendo a cinco municipios guanajuatenses y tres entidades federativas y/u otros países.

Acreedores a la conmemoración **"**Miguel Hidalgo" otorgada por el Senado de la República mexicana convirtiéndose así en referente de política sanitaria por el manejo holístico de la pandemia Covid-19 en el sur del estado de Guanajuato, México.

Conceptos Clave: Política sanitaria, Covid.19, Círculos de calidad, Nosocomio Guanajuato Sur.

[1] Dr. José Enrique Luna Correa. Universidad de Guanajuato campus Celaya-Salvatierra. jelcluna,20@gmail.com

[2] Dra. Lucerito Ludmila Flores Salgado. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. ludmilalucerito@hotmail.com

[3] Dra. María Inés Ramírez Chávez. Salud pública Guanajuato. ramicha_9@yahoo.com.mx

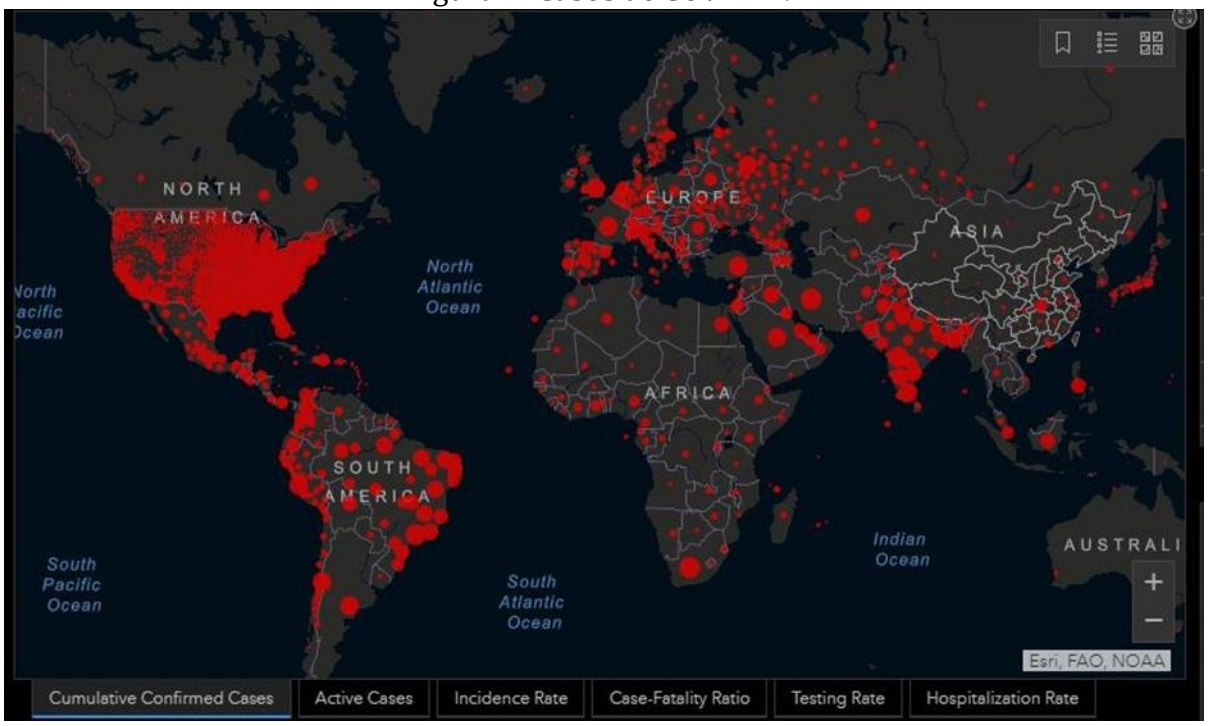
1.- Introducción

A finales de la segunda década del siglo XXI (2019-2020) la humanidad comenzó a vivir una crisis sanitaria mundial, comenzando el 29 de diciembre de 2019 en Wuhan, capital de la provincia de Hubei en China (Fung, 2019).

Dicha crisis de salud, dejó al descubierto a una humanidad endeble, ante esta magnitud de fenómenos sanitarios (OMS, 2020) como lo es el síndrome respiratorio agudo severo (SRAS), causado por un patógeno identificado como coronavirus y denominado por el comité Internacional de Taxonomía de Virus como coronavirus SARS-CoV-2 (Zhao, 2020) y por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como COVID-19 (Fung, 2019).

Afectando a 188 países y/o regiones 20, 119,511 contagios y 731,126 muertes. Mientras que en México ha presentado 485,836 casos confirmados posicionándose en 3er. lugar mundial en decesos con 53,003 hasta el día 10 de agosto de 2020, según el monitoreo de Johns Hopkins Center for Systems Science and Engineering en su plataforma (Figura 1.- Casos de COVID-19).

Figura 1.-Casos de COVID-19.



Fuente: Johns Hopkins Center for Systems Science and Engineering. (https://coronavirus.jhu.edu/map.html)

El estado de Guanajuato se posiciona en 3er. lugar con mayores contagios de la República mexicana con 24,561 confirmados por los 46 municipios de acuerdo a la plataforma de monitoreo del Covid-19 hasta el 10 de agosto de 2020 (OMS,2020). Fecha de corte para dicha investigación.

1.1. Línea de tiempo del COVID-19

La Organización Mundial de la Salud (OMS) registra tres eventos con características específicas los cuales son:

1.1.1. SARS-CoV. El primer coronavirus humano se presentó en Asia a fines de febrero de 2003, al cual se le denominó SARS-CoV, infectando el tracto respiratorio tanto en su parte superior como inferior, por un brote del Síndrome Respiratorio Agudo y Severo (SARS) (OMS, 2020). Desencadenando una ola epidémica de 8,000 contagios y 11,428 requirieron equipo de ventilación mecánica y 800 decesos según la OMS. Se logra controlar a mediados de 2004 (OMS, 2020).

1.1.2. MERS. En septiembre de 2012, en Arabia Saudí se presenta el coronavirus del Síndrome Respiratorio de Oriente Medio (MERS-COV) el cual afecta el tacto respiratorio de manera más agresiva, pero no se trasmitía fácilmente de persona a persona (OMS, 2020) su origen era zoonótico, registrando 124 casos y 52 muertes en su primera fase de estudio.

1.1.3. COVID-19. El coronavirus COVID-19, por sus siglas en inglés de coronavirus disease, cuyo origen fue en un mercado de animales vivos y mariscos (OMS, 2020) comenzando el 29 de diciembre de 2019 en Wuhan, capital de la provincia de Hubei en China (Huang, 2019). El 30 de enero de 2020 el Comité de Emergencia de la OMS lo declaró una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII) (OMS,2020), catalogándolo como un riesgo para la Salud Pública y de propagación internacional, con la declaratoria de que los países no tomaron las medidas necesarias, así como la aplicación del Reglamento Sanitario Internacional fue minimizado (Zhao, 2020). El 11 de marzo de 2020 la OMS lo clasifica como "Pandemia", esto por la trasmisión comunitaria en el continente Europeo denominado por el comité Internacional de Taxonomía de Virus como coronavirus SARS-CoV-2 (Fung, 2019).

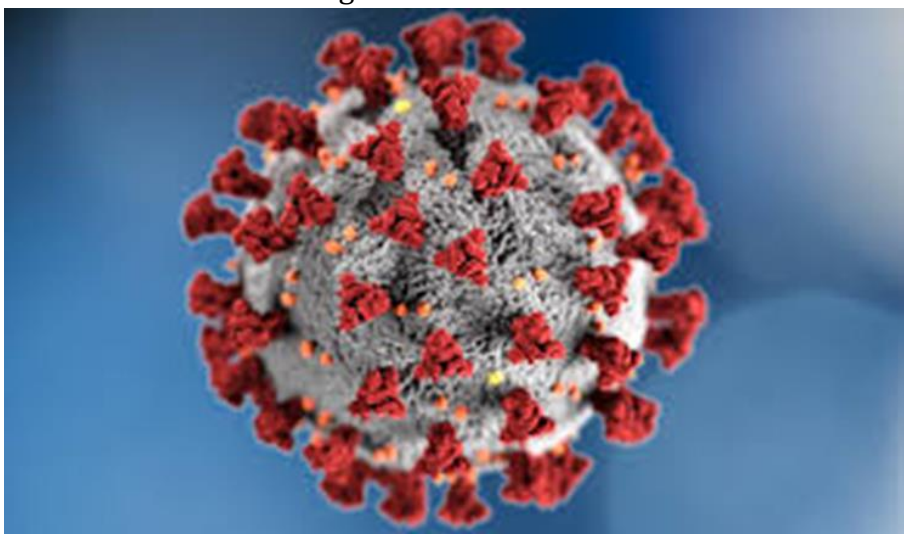
1.2. Datos Genómicos COVID-19

El 7 de enero de 2020 científicos de Shanghái determinan en aminoácidos del SARS-COV la misma homologación con respecto al COVID-19 usando una proteína ACE2 (OMS,2020). Es un virus esférico de aproximadamente 100-160 nm de diámetro cuyo genoma está formado por una cadena de ARN positivo (+ssRNA, del inglés singlestranded positive-sense RNA) y de aproximadamente 30.000 pares de base presenta una capucha metilada en el extremo 5' y una cola poliadenilada (poli-A) en el extremo 3' que le aporta un gran parecido al ARN mensajero del hospedador. (Huang, 2020). Por microscopía electrónica, los viriones se reconocen por una pequeña "corona" que presentan a su alrededor y que justifica su nombre como Coronavirus según Johns Hopkins Center for Systems Science and Engineering. (Figura 2.-2019-nCoV)

El nuevo coronavirus SARS-CoV-2 denominado por la OMS 2019-nCoV, patógeno causante de la COVID-19, (OMS, 2020), pertenece al género de los beta-coronavirus y guarda

parentesco filogenético (homología del 79%) y estructural con el citado SARS-CoV (OMS, 2020). (Figura 2.-2019-nCoV).

Figura 2.-2019-nCoV



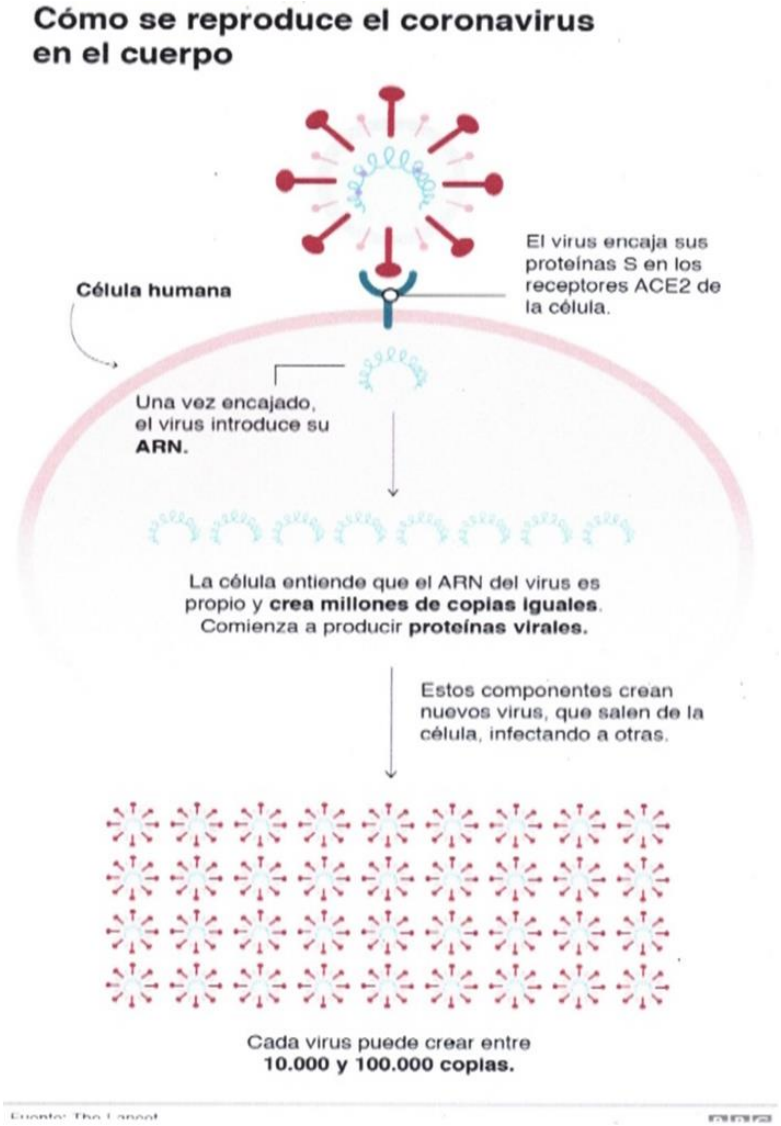
Fuente: Johns Hopkins Center for Systems Science and Engineering. (https://coronavirus.jhu.edu/COVID-19.html)

1.3. Medidas de prevención ante el COVID-19

Para el 12 de marzo de 2020 el Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades (ECDC) con sede en Estocolmo, Suecia, propone el distanciamiento social, mismo que reafirma en el Decreto Real 463-200 (OMS, 2020) como estado de alarma con medidas drásticas como son: Limitación de la movilidad, reclusión domiciliaria y suspensión de actividades económicas no esenciales y educativas (Zhao,2019).

Convirtiéndose así el primer país europeo en establecer medidas condicionantes, por lo que las características del agente etiológico del COVID-19 tiene como principal peculiaridad la propagación a una velocidad extraordinaria, generando el mapa de reproducción la OMS pretende generar conciencia de la magnitud del virus (OMS, 2020). (Figura 3.-Reproduccion del COVID-19). Basados en dicha investigación es tomada como punta medular para la realización de la presente investigación.

Figura 3.-Reproduccion del COVID-19



Fuente: Organización Panamericana de la salud. https://www.paho.org/es/covid-19-materiales-comunicación

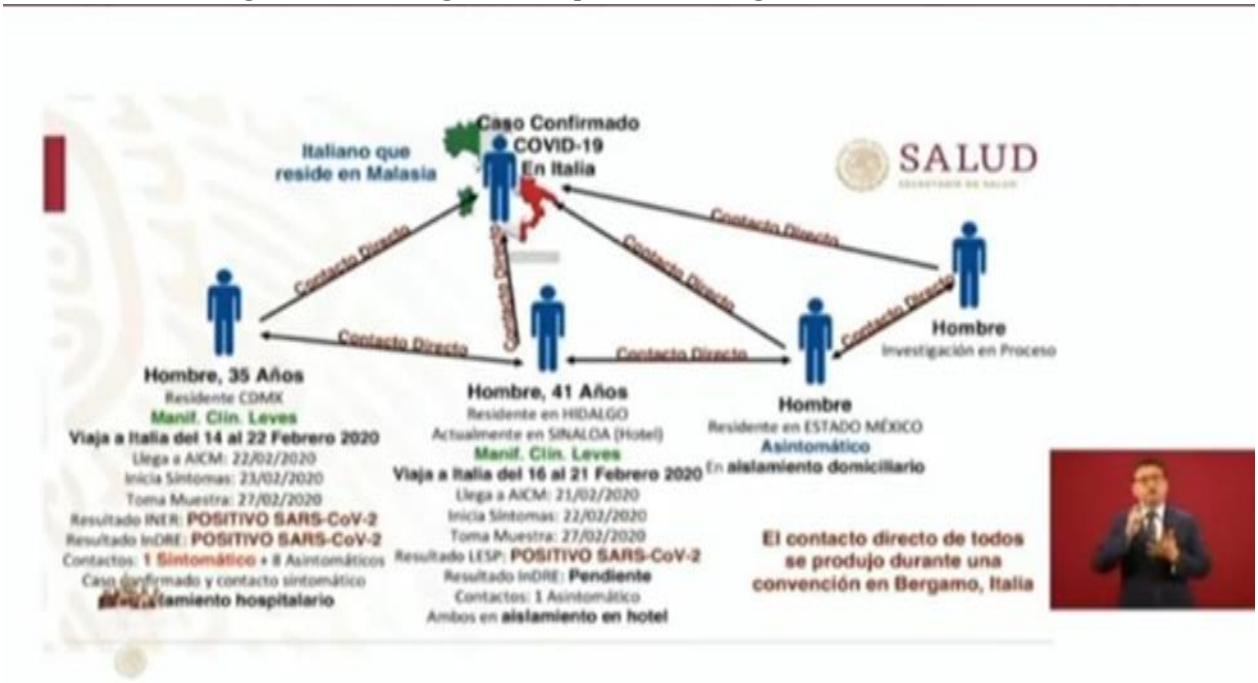
1.4 COVID-19 México

El primer caso de COVID-19 en dar positivo en México se presentó el 27 de febrero de 2020 a las 8:00hrs de acuerdo con la Secretaría de Salud de México, refiriendo a un masculino de 35 años residente en la Ciudad de México, el cual viajó por placer a Italia indicando que se trata de una trasmisión comunitaria (OMS, 2020).

El segundo caso se presentó el mismo día a las 15:00hrs de otro masculino de 41 años residente en el Estado de Hidalgo. Confirmando a las 16:00hrs el cual refiere haber to mado un vuelo de la Ciudad de México, a la cual viajó por motivos de trabajo, esto de acuerdo a la Secretaría de Salud de México (Figura 4.- Cronograma de primer contagio COVID-19 México).

Para el 10 de agosto de 2020 México se encuentra en 3er. lugar mundial con 53,003 decesos por COVID-19, según el monitoreo de Johns Hopkins Center for Systems Science and Engineering en su plataforma.

Figura 4.- Cronograma de primer contagio COVID-19 México.



Fuente: Secretaría de Salud México https://www.gob.mx/salud/datos abiertos/COVID_19. html/

1.5. Panorama del COVID-19 Entidad Federativa Guanajuato, México

Los dos primeros casos confirmados de COVID-19 se efectúan el 16 de marzo 2020 a solo 18 días del primer caso en nuestro país. Para el 19 de abril de 2020 ya son 164 casos confirmados hospitalizados, 41 casos recuperados y 10 defunciones.

El primer brote estatal se da en el municipio de Salamanca, Gto., por un viaje de placer de personas de la tercera edad que viajaron al estado de Chiapas, de acuerdo a la Secretaría de Salud del estado de Guanajuato (OMS, 2020).

Hasta el día 10 de agosto de 2020 se tiene el tercer lugar nacional con 24,561 casos confirmados, casos recuperados 32,663 y defunciones 1,259 de acuerdo con los datos estadísticos de la Secretaría de Salud de México.

Los principales municipios con casos confirmados con COVID-19 en Guanajuato son: León, 11,173 confirmados, Irapuato con 3,262 positivos, Celaya con 2,103 casos certificados y Salamanca con 1,497.

Mientras que el nosocomio Guanajuato Sur en Uriangato, Gto., cuenta con 172 casos validados, esta disminución drástica se debe a sus círculos de calidad (Pérez, 1999) implementados desde el día 20 de febrero de 2020 por el líder nosocomial como un desafío frontal al COVID-19.

1.6. Política sanitaria para Guanajuato Sur

El concepto de política resulta de una construcción que selecciona, destaca, articula e integra ciertos elementos de su proceso observable (Aguilar, 1992) el cual tiene un comportamiento cambiante, así como un propósito, intencional planeado que presenta una frecuencia repetitiva (Aguilera, 1992). Por ente se entiende como política el arte de gobernar un territorio.

Para ser ejecutado involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores (Bazúa y Valenti,1995). La política también es una actividad de comunicación pública (Aguilar, 1992) aplicado a la sanidad debe de enfocarse de manera clara y expedita (Ramírez, Flores y Vázquez, 2019).

La política como finalmente, lo señala Luis Aguilar Villanueva, es un resultado de enfrentamientos y compromisos, de competiciones y coaliciones de conflictos y transacciones convenientes (Aguilar, 1992).

Buscando la mejor Política Pública en términos de eficiencia y equidad en la elaboración de políticas orientando positivamente a describir, clasificar y explicar el patrón de decisión y operación con el que procede un sistema político y/o administrativo dado por una autoridad buscando un bien común (Bazúa y Valenti, 1995).

1.7 Nosocomio Guanajuato sur y sus círculos de calidad

El nosocomio Guanajuato Sur es un hospital de segundo nivel perteneciente a salud pública. Atiende a población abierta de los municipios de Moroleón, Yuridia, Valle de Santiago, Santiago Maravatío, además de colindar a 7km del Estado de Michoacán siendo una arteria primaria de la red carretera Morelia-Salamanca.

Ubicado en el clúster Textil-Moda al cual arriban una gran cantidad de afluencia de visitantes (Ramírez, Flores y Vázquez, 2019). Posicionándolo como un hospital que brinda atención con calidad y calidez.

Dicho nosocomio cuenta con los siguientes servicios: Urgencias, Rayos X, Ultrasonido, Laboratorio, Pediatría, Ginecología, Obstetricia, Cirugía General, Traumatología, Ortopedia, Medicina Preventiva, Dental y Nutrición, cuenta con Trabajo Social y Farmacia para el surtimiento de medicamentos, así como con el servicio de albergue para los familiares de los pacientes (Anexo1.-Personal NGS en COVID-19 en el Estado de Guanajuato).

Por tanto, aforo, la Dra. Ramírez Chávez María Inés plantea la estrategia creada por el Dr. Ishikawa en 1962 denominada: Círculos de calidad. (Cuatrecasas, 2019). Cuya finalidad es resolver problemas a través del control estadístico, usados para promover el máximo de desarrollo de capacidades efectivas y productivas de cada uno de los integrantes de la organización (Pooter, 2002). El objetivo principal era brindar una política sanitaria frente al combate ante el COVID-19, minimizando los riesgos para la trasmisión comunitaria en el nosocomio Guanajuato Sur (Figura 5.- Círculos de calidad Nosocomio Guanajuato Sur (NGS)).

En la primera posición se integraron de manera voluntaria los jefes de servicio de calidad y epidemiologia bajo la batuta del líder nosocomial en la primera línea de combate, teniendo como consultor al presidente del aval ciudadano.

La segunda posición fue ocupada por el jefe de registros hospitalarios, quien se encarga de brindar la logística de acceso controlado a los usuarios por medio de citas, además de habilitar un centro telefónico de atención a usuarios funcional las 24 horas, los 7 días de la semana y de servicios generales parte medular es el servicio de vigilancia.

La cual tiene entre sus funciones el acceso de los usuarios y personal sanitario a dicho nosocomio cuya labor es de gran importancia, manteniendo las medidas de protección y prevención del COVID-19 implementadas por la OMS el 30 de abril de 2020 (OMS, 2020).

Comenzando como en la derecha superior en el renglón de hacer en sentido a las manecillas del reloj (Ortega, 2019), a continuación, se expresa el manejo integral de los círculos de calidad en el NGS (Massaki, 2013).

1.- Hacer (Porter, 2002). Procesos para COVID-19. Efectuar procesos de control interno y externo para el acceso en entrada principal y estacionamiento al nosocomio Guanajuato Sur (Figura 5.- Círculos de calidad Nosocomio Guanajuato Sur (NGS).

- Impulsar actividades de coordinación con los departamentos internos de vigilancia, registros hospitalarios, laboratorio, caja y rayos X. Por medio de citas previas agentadas para acudir al NGS.
- Habilitar un centro de atención a usuarios a través de plataformas digitales y medios de comunicación.
- Brindar información a los usuarios de forma clara y precisa.

2.- Verificar (Porter, 2002). Análisis al desafío frontal COVID-19. Reunidos el equipo de círculos de calidad dan seguimiento a las medidas de sana distancia en el nosocomio Guanajuato Sur (Figura 5.- Círculos de calidad Nosocomio Guanajuato Sur (NGS)).

- Monitoreo diario del comportamiento de los casos de COVID-19 al sur del Estado de Guanajuato.
- Apoyados por el aval ciudadano se enfatizan en la educación ciudadana implantados por casos de COVID-19.
- Midiendo los tiempos y movimientos de los usuarios del NGS evitando aglomeraciones.

3.- Actuar (Porter, 2002). Nuevos Estándares Nosocomiales como política sanitaria. Tomando acciones de mejora continua (Munch, 2019) en los protocolos de acceso, sanitación y revisión a usuarios internos y externos además del personal sanitario, así como el nosocomio Guanajuato Sur (Figura 5.- Círculos de calidad Nosocomio Guanajuato Sur (NGS)).

- Restringiendo el número de acompañantes para cada paciente o usuarios internos y externos del NGS.
- Analizando las estrategias de cada departamento para la atención de los usuarios y brindar una atención integral y holística del NGS.

4.- Planificar (Porter, 2002). Objetivos ante el COVID-19. El objetivo principal es el desafío frontal para combatir el COVID-19 en el NGS (Figura 5.- Círculos de calidad Nosocomio Guanajuato Sur (NGS)). Evitando la propagación de las gotopartículas respiratorias que salen por la nariz y boca al toser, estornudar o hablar por lo que se implementa una política sanitaria.

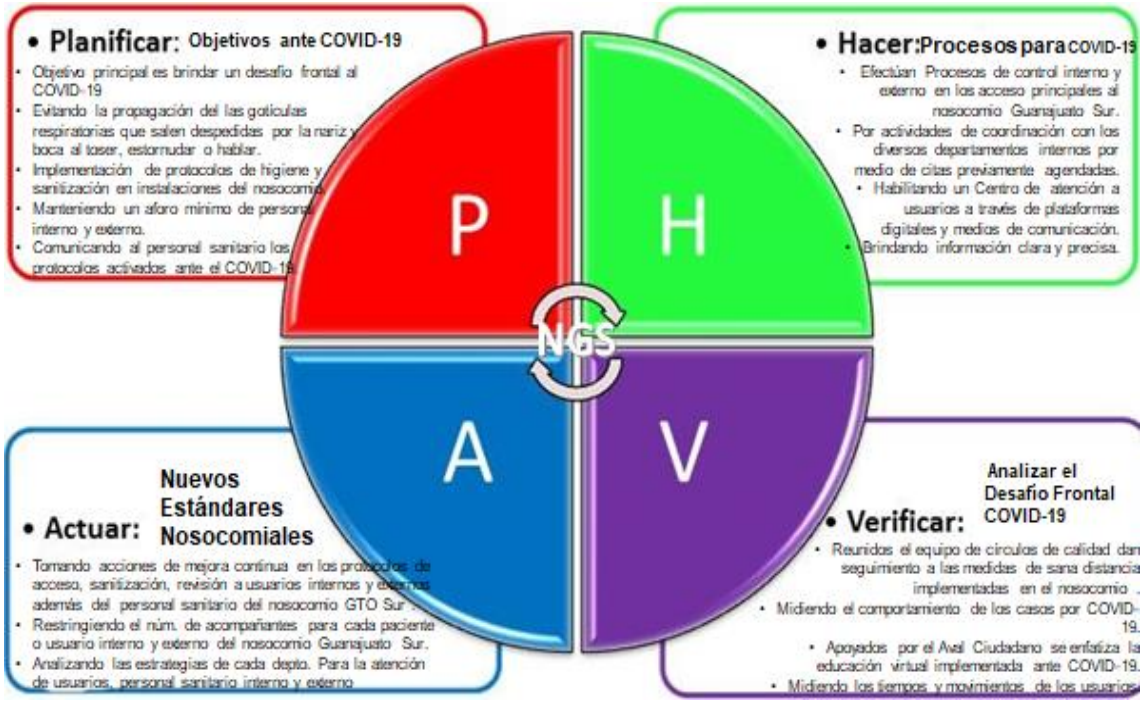
- Implementación de protocolos de higiene y sanitización en las instalaciones del nosocomio NGS.
- Mantener un aforo mínimo de personal interno y externo dentro del NGS.
- Comunicando al personal sanitario los protocolos activados ante la contingencia de COVID-19 en el NGS.

Los apartados 3 y 4 de la segunda posición fueron los líderes los diversos jefes internos que se encargaban de brindar la logística de acceso controlado a los usuarios por medio de citas, además de habilitar un centro telefónico de atención a usuarios funcional las 24 horas, los 7 días de la semana y de servicios generales parte medular es el servicio de vigilancia.

La cual tiene entre sus funciones el acceso de los usuarios y personal sanitario a dicho nosocomio cuya labor es de gran importancia, manteniendo las medidas de protección y prevención del COVID-19 implementadas por la OMS el 30 de abril 2020.

Donde cita el aplicar la limitación de aforo en actividades esenciales al mínimo apegadas con estricto respeto y apego a los derechos humanos iniciando la política sanitaria. Tal como se muestra en la siguiente figura.

Figura 5.- Círculos de calidad Nosocomio Guanajuato Sur (NGS).



Fuente: Elaboración propia.

Gracias a los círculos de calidad implementados (Munch, 2019), se logra mantener una de las tasas de mortalidad estatal y nacional más baja con un 0.63%.

El éxito radica en la innovación educativa como política sanitaria, la cual brinda a los usuarios del nosocomio, única al Sur de Guanajuato, cabe mencionar que gracias a la implementación de esta política sanitaria se logra retardar 50 días del primer contagio nacional y 28 días del contagio Estatal.

El primer caso positivo en el nosocomio se efectúa el 13 de abril de 2020 a las 16:00hrs siendo un masculino de 28 años con residencia en Chicago, Illinois, USA, el cual viaja por placer a Uriangato, Guanajuato.

El desafío frontal al Covid-19 se lleva a cabo a través de los círculos de calidad (Ortega, 2019) implementados, obteniendo 89.39% de casos exitosos de pacientes hospitalizados, mientras que los pacientes en la unidad de cuidados intensivos son de 6.39%, hospitalizados con diagnóstico grave con un 2.12% y pacientes hospitalizados estables 2.12% y un impacto territorial de 305 km. Atendiendo a 5 municipios guanajuatenses y tres entidades federativas y/u otros países (Anexo 1.-. Anexo 1. Personal NGS en COVID-19 en el Estado de Guanajuato).

2.- Metodología de la investigación

2.1. Planteamiento del Problema

Cumplir con el artículo 4, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece el derecho de toda persona a la protección de la salud, con base a la Ley para el Acceso a los Servicios de Salud, estableciendo la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.

Protegiendo a los usuarios y al personal sanitario de la exposición eminente de las enfermedades nosocomiales y en particular de la trasmisión comunitaria del COVID-19.

2.2. Pregunta de Investigación

¿Cómo los círculos de calidad implementados en el nosocomio Guanajuato Sur se convierten en una política sanitaria basada en evidencias para desafiar el Coronavirus SARS-CoV-2 confirmando COVID-19 deteniendo su propagación al sur de Guanajuato?

2.3. Objetivos de la investigación

Generar una política sanitaria por medio de los círculos de calidad basados en estadísticas para combatir a una potencial pandemia de COVID-19, que ha requerido acciones inmediatas en el desarrollo de las clásicas estrategias de salud pública para enfermedades emergentes virales.

Sobre todo, respiratorio y un plan de atención holística en el Nosocomio Guanajuato Sur durante el periodo 13 de abril al 10 de agosto 2020 fecha que se toma como corte para la presente investigación.

2.4 Objetivos Específicos

Análisis retrospectivo lineal periodo 13 de abril al 10 de agosto de 2020 de los casos atendidos por COVID-19 del nosocomio Guanajuato Sur.

Determinar el tipo de atención educativa a la población en materia de medidas preventivas ante el COVID-19 al Sur de Guanajuato, generando una política sanitaria que lleva nuevos estándares sanitarios.

- Puntualizar la disminución de tasas de mortalidad por el COVID-19 a niveles mínimos con respecto a los niveles nacionales y estatales.
- Reducción mínima total contagios comunitarios del personal sanitario y usuarios, comunicando de manera clara y dotando de suministros necesarios.
- Análisis estratégico de cada uno de los casos atendidos por COVID-19 promoviendo la colaboración y el trabajo en equipo del personal sanitario.
- Precisar la reputación y el prestigio del nosocomio Guanajuato Sur por el manejo holístico sanitario brindado ante el COVID-19.

2.5. Metodología

Mediante una metodología cuantitativa retrospectiva lineal se analiza el comportamiento de los pacientes ingresados al nosocomio con diagnóstico de infección respiratoria aguda grave (IRAG) COVID-19.

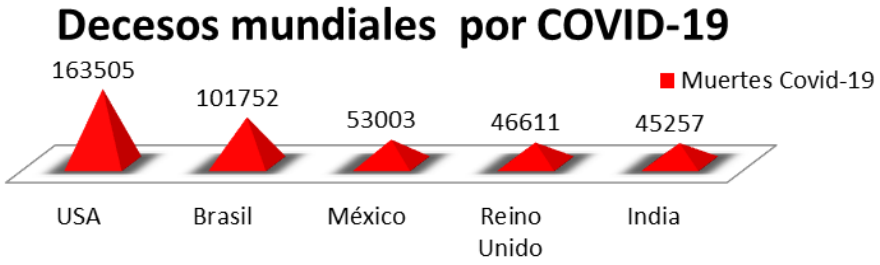
En el periodo 13 de abril al 10 de agosto de 2020 obtenidos por la plataforma federal habilitada como política pública de la Secretaría de Salud de México. Los datos se procesaron en SPSS de IBM en una colaboración internacional con el Centro de Investigación de Estadística de la Universidad Privada Domingo Savio de Tarija, Bolivia.

3.- COMENTARIOS FINALES

3.1 Resumen de Resultados

Los casos positivos de COVID-19 hasta el 10 de agosto de 2020 suman 20,124,437, México se posiciona en el 3er. lugar con 485,836 y 53,003 decesos, según el monitoreo de Johns Hopkins Center for Systems Science and Engineering (Gráfica 1.- Decesos mundiales por COVID-19).

Gráfica 1.- Decesos mundiales por COVID-19.



Fuente: Elaboración propia.

En México las entidades federativas con mayores casos confirmados por COVID-19 de acuerdo a la Secretaría de Salud nacional son (Tabla 1. Panorama General en México COVID-19) en donde el estado de Guanajuato ocupa el 3er. lugar nacional.

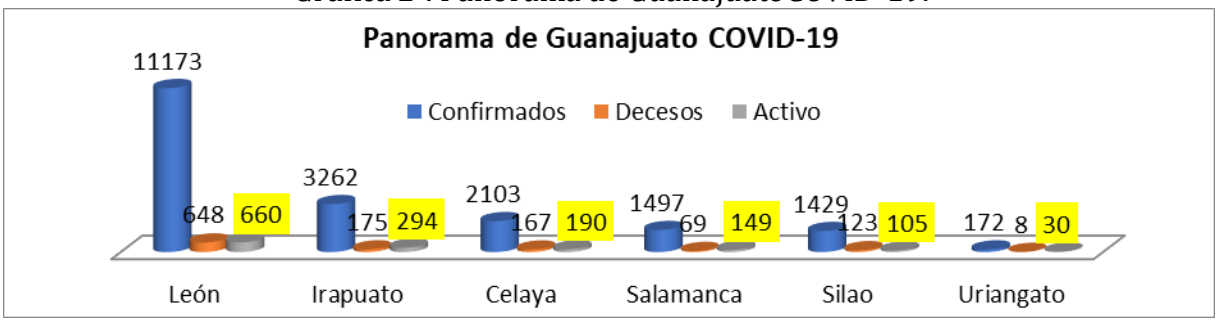
Tabla1. Panorama General en México COVID-19.

Entidad Federativa	Confirmados	Recuperados	Muertes
Ciudad de México	80898	59545	9472
Estado de México	57744	32663	6967
Guanajuato	24561	17939	1259
Tabasco	24555	18938	2219

Fuente: Elaboración propia.

De los 46 municipios que conforman el Estado de Guanajuato la mayor concentración de casos lo tienen los municipios de León, Irapuato, Celaya, Salamanca (Anexo 1. Mapa de los principales contagios COVID-19 en el estado de Guanajuato) en el lugar 25 se ubica Uriangato, mismo en donde se encuentra el nosocomio Guanajuato Sur. (Gráfica 2-. Panorama de GuanajuatoCOVID-19) manteniendo niveles por debajo de la media nacional y estatal.

Gráfica 2-. Panorama de GuanajuatoCOVID-19.

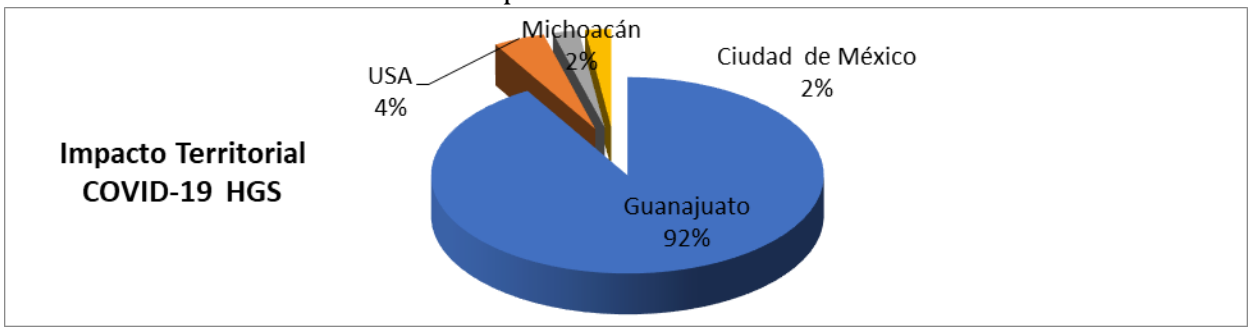


Fuente: Elaboración propia.

El alcance territorial del Nosocomio Guanajuato Sur del periodo 13 de abril al 10 de agosto de 2020 cuenta con una población de 47 casos atendidos y un impacto territorial de 305 km (Gráfica 3-. Impacto territorial NGS COVID-19).

Atendiendo a 5 municipios Guanajuatenses y 3 entidades federativas y/u otros países.

Gráfica 3-. Impacto territorial NGS COVID-19.



Fuente: Elaboración propia

El comportamiento de casos positivos a COVID-19 atendidos es de 70.212%, negativos 29.789% (Tabla2.- SARS-CoV-2 COVID-19 comportamiento Género NGS) observando que la mayor incidencia es en masculinos, por ende, se obtiene una nueva línea de investigación sobre la composición genética femenina que permite afrontar al COVID-19.

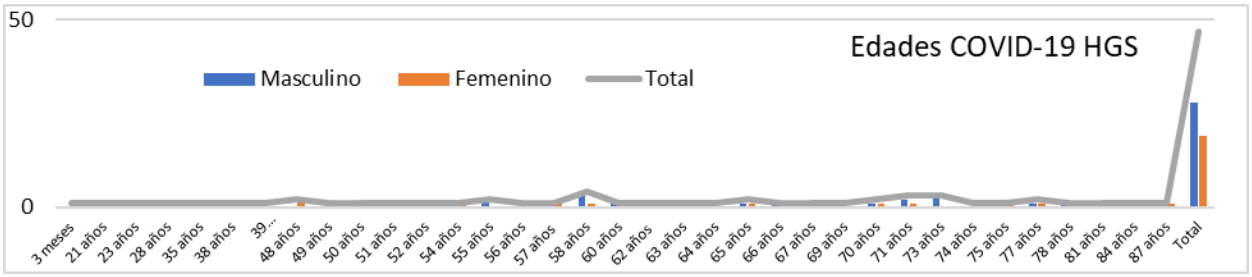
Tabla2.- SARS-CoV-2 COVID-19 comportamiento Género NGS.

SARS-CoV-2 COVID-19	Masculino	Femenino	Total	Masculino %	Femenino %	Total %
Casos Positivos	20	13	33	42.553	27.659	70.212
Casos Negativos	10	4	14	21.276	8.51	29.786
Total	30	17	47	63.829	36.169	99.998

Fuente: Elaboración propia.

Los rangos de edades son de un límite inferior de 3 meses a un límite superior de 87 años, siendo la moda 58 años con 4 casos 3 masculinos 1 femenino (Gráfica 4.- Edades COVID-19 HGS). Mientras que la edad promedio es de 59.12. Para la mediana se obtiene 62 años. La desviación estándar en hombres es de 13.27 y en mujeres 22.15.

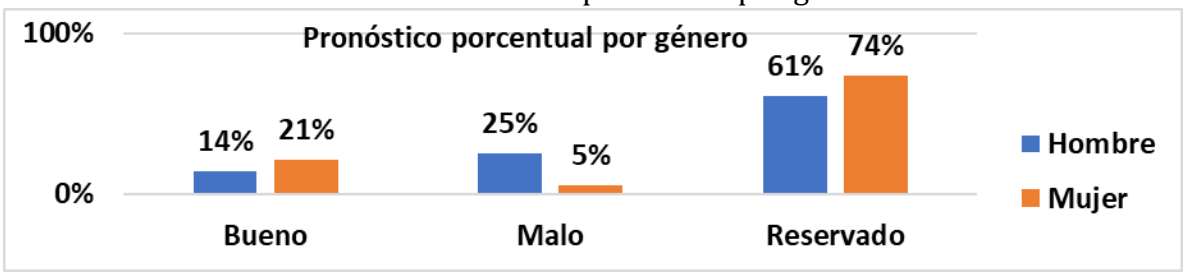
Gráfica 4.- Edades COVID-19 HGS



Fuente: Elaboración propia.

Los pacientes ingresados para el diagnóstico de IRAG y COVID-19 por días de estancia hospitalaria se obtienen en promedio general 7.72 días, con una mediana de 6 días, una moda de 1 día. Mientras que el análisis por género señala un promedio de 8.63 días para los hombres y 6.53 días para las mujeres. El pronóstico por género se observa que es malo para un 25% de los hombres (Gráfica 5. Pronóstico porcentual por género).

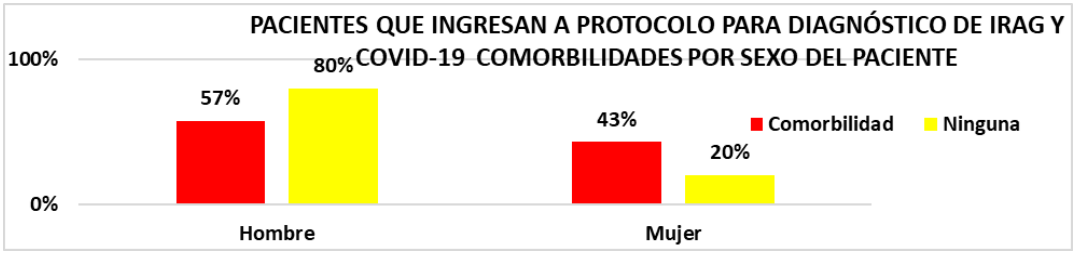
Gráfica 5. Pronóstico porcentual por género.



Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a los pacientes con morbilidades los hombres tienen enfermedades degenerativas en un 57% las morbilidades mayores son Diabetes e Hipertensión con un 23.4% (Gráfica 6.- Pacientes con morbilidades NHS)

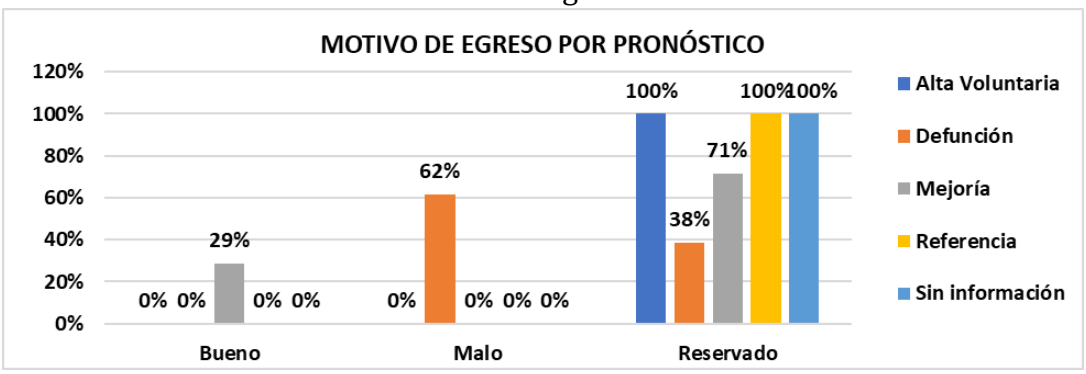
Gráfica 6.- Pacientes con morbilidades NHS



Fuente Elaboración propia.

El éxito del combate frontal ante el COVID-19 se observa en los egresos ya que el 71% su egreso fue por mejoría (Gráfica 6.- Motivos de egreso NGS COVID-19), teniendo un solo reingreso.

Gráfica 6.- Motivos de egreso NGS COVID-19



Fuente Elaboración propia.

La tasa de mortalidad del COVID-19 de los conectados a la respiración mecánica esta decisión se presenta con base en los estudios efectuados en la provincia de Wuhan, China. Mostrando que la tasa de mortalidad era entre 81% y 97%, relacionados con el hecho de que los pacientes que necesitaron respiración mecánica ya se encontraban en una fase bastante grave de la enfermedad.

La respiración mecánica es una herramienta clave para salvar vidas, pero conlleva riesgos conocidos, como la necesidad de sedar al paciente, mayor riesgo de inflamación, riesgo de neumotórax y barotraumatismo.

Por lo que en el Nosocomio Guanajuato Sur (NGS), se opta por brindar un servicio holístico sanitario, bajando la tasa de personas ingresadas en respiración mecánica (Tabla 3.- Comportamiento en Unidad de Cuidados Intensivos NGS ante el COVID-19).

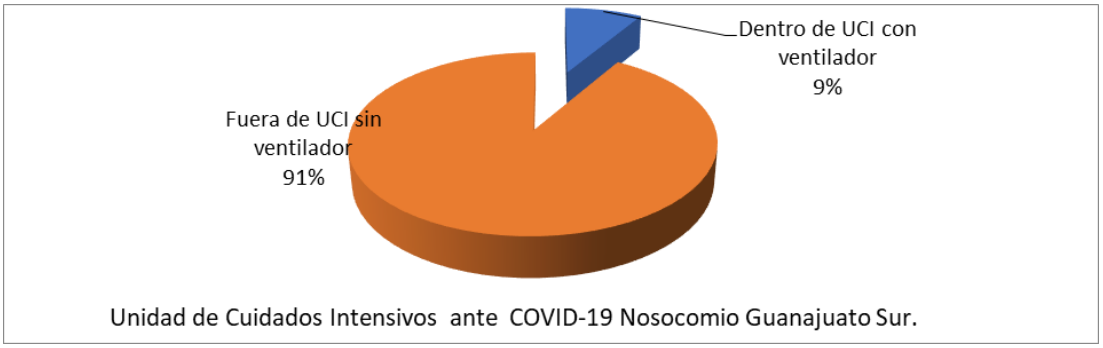
Tabla3.- Comportamiento en Unidad de Cuidados Intensivos NGS ante el COVID-19.

Atención de servicio Unidad de Cuidados Intensivos.	Núm.	Porcentaje
Dentro de Unidad de Cuidados Intensivos con ventilador	4	9%
Fuera de Unidad de Cuidados Intensivos sin ventilador	43	91%
Total	47	100%

Fuente: Elaboración propia.:

Como se demuestra gracias a los círculos de calidad se evita el contagio del COVID-19, por lo que solo el 9% de los usuarios han recibido respiración mecánica (Gráfica 7. Unidad de Cuidados intensivos ante COVID-19 NGS).

Gráfica 7. Unidad de Cuidados intensivos ante COVID-19 NGS.



Fuente: Elaboración propia.

La tendencia del comportamiento de la pandemia en el Estado de Guanajuato se concentra en los municipios de León, Irapuato y Celaya. De acuerdo con los datos de la plataforma Estatal de COVID-19. Consultado el día 10 de agosto de 2020. (Tabla 4.- Monitoreo estatal del COVID-19 del Estado de Guanajuato).

Se observa que el municipio de Uriangato, Gto., donde se ubica el nosocomio Guanajuato Sur está posicionado en el lugar 26 de los 46 municipios (Anexo 1. Mapa de los principales contagios COVID-19 en el estado de Guanajuato).

Tabla4.- Monitoreo estatal del COVID-19 del estado de Guanajuato.

POSICIÓN. COVID-19.	Municipio	CASOS EN INVESTIGACIÓN	CASOS CONFIRMADOS	CASOS RECUPERADOS	DEFUNCIONES	TRANSMISIÓN COMUNITARIA
1	León	843	11173	8695	648	11135
2	Irapuato	256	3262	2478	175	3252
3	Celaya	124	2103	1507	167	2093
4	Salamanca	136	1497	1125	69	1456
5	Silao	42	1429	1102	123	1427
15	Salvatierra	49	397	261	16	395
22	Moroleón	20	214	145	9	212
26	Uriangato	22	172	115	8	169

Fuente: Elaboración propia.

Cabe señalar que se presentan en el lugar 15 el municipio de Salvatierra, Guanajuato, ubicado al suroeste del Estado siendo un nosocomio púbico de segundo nivel más cercano al nosocomio Guanajuato Sur (NGS) (Anexo 1. Mapa de la ubicación del Municipio de Uriangato, Guanajuato).

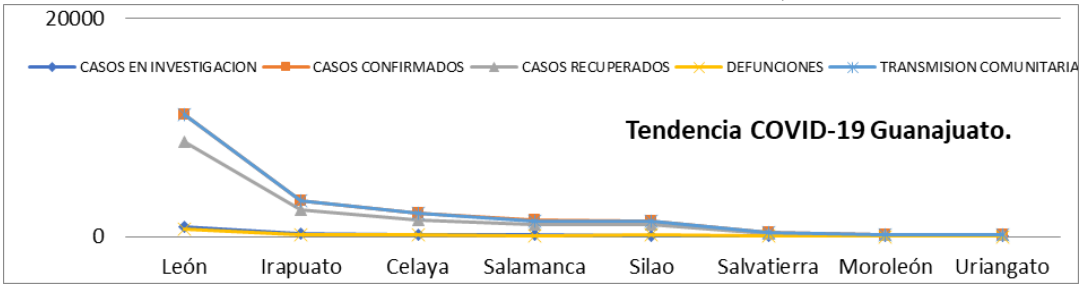
Con un área de influencia de la red nosocomial en el estado de Guanajuato. El municipio de Moroleón, Guanajuato, es un municipio colindante con el municipio de Uriangato, la línea divisoria entre dichos municipios solo es un paso.

Por lo que el área de influencia del nosocomio Guanajuato Sur se encuentra delimitado por los dos municipios 113,138 habitantes según los datos de censo de población

y vivienda 2020 (INEGI, 2020). Moroleón, Guanajuato, ocupa la posición 22 dentro del monitoreo del COVID-19, cuentan con un hospital comunitario público en donde se tratan pacientes de dicha pandemia.

Observando que la tendencia COVID-19 de los dos municipios es mayor que la que se tiene en el nosocomio Guanajuato Sur (NGS) (Gráfica 8. Tendencia de COVID-19 Guanajuato).

Gráfica 8. Tendencia de COVID-19 Guanajuato.



Fuente: Elaboración propia.

Concretamente se observa que gracias a los círculos de calidad implementados en el nosocomio Guanajuato Sur frena la trasmisión comunitaria de COVID-19 (Tabla 5 - Monitoreo estatal de la trasmisión comunitaria COVID-19 del Estado de Guanajuato).

Tabla 5.- Monitoreo estatal de la trasmisión comunitaria COVID-19 del estado de Guanajuato.

Posición	Municipio	Transmisión comunitaria COVID-19	Porcentaje
1	León	11135	39.35%
2	Irapuato	3252	11.49%
3	Celaya	2093	7.39%
4	Salamanca	1456	5.14%
5	Silao	1427	5.04%
15	Salvatierra	395	1.39%
22	Moroleón	212	0.749%
26	Uriangato	169	0.597%

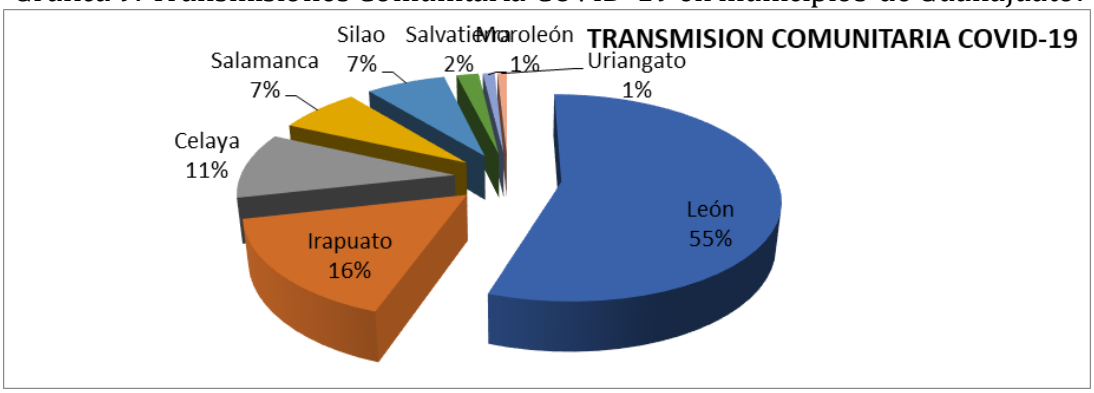
Fuente: Elaboración propia.

Particularmente los resultados más eficientes y eficaces se observan que los círculos de calidad implementados en el nosocomio Guanajuato Sur (NGS).

Cumpliendo con lo estipulado en 1960 por Kaoru Ishikawa donde se estipuló a los círculos de calidad, para recopilar a los trabajadores para discutir y debatir los procesos de cada área, efectuado mejoras.

Demostrando que el NGS posee solo el 0.597% de casos con trasmisión comunitaria (Gráfica 9. Transmisiones Comunitaria COVID-19 en municipios de Guanajuato) ya que el nosocomio más próximo ubicado en Moroleón, Guanajuato, se encuentra 0.749% (Anexo 1. Mapa de los principales contagios COVID-19 en el estado de Guanajuato). Es decir, se tiene una disminución de 0.1517% de trasmisión comunitaria probando que la aglomeración humana incrementa dicha pandemia.

Gráfica 9. Transmisiones Comunitaria COVID-19 en municipios de Guanajuato.



Fuente: Elaboración propia.

Lamentablemente han perdido la batalla frente al COVID-19 en el estado de Guanajuato 1,698 personas de los cuales el 38.16 % son del municipio de León, Guanajuato, y solo el 0.471% pertenecen a Uriangato, Guanajuato (Tabla 6 - Monitoreo estatal defunciones por COVID-19 del estado de Guanajuato).

Tabla 6 - Monitoreo estatal, defunciones por COVID-19 del estado de Guanajuato.

Posición	Municipio	Defunciones	Porcentaje
1	León	648	38.16%
2	Irapuato	175	10.30%
3	Celaya	167	9.83%
15	Salvatierra	16	0.942%
22	Moroleón	9	0.536%
26	Uriangato	8	0.471%

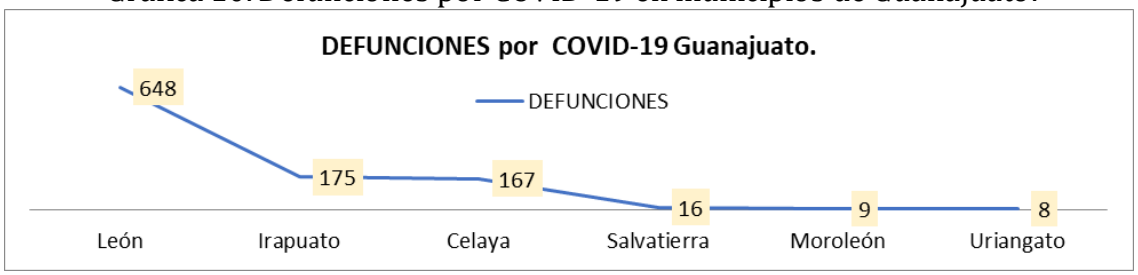
Fuente: Elaboración propia.

Notablemente la tarea fundamental es preservar la vida de los seres humanos, teniendo esa visión clara en el nosocomio Guanajuato Sur (Anexo 2. Nosocomio Guanajuato Sur) se buscan las estrategias concretas y claras, apoyados por métodos de calidad y en este caso concreto se implementan los círculos de calidad.

Mismos que prueban su efectividad al mantener uno de los porcentajes más bajos a nivel estatal en el municipio de Uriangato, Guanajuato con solo el 0.471% de defunciones (Gráfica 10. Defunciones por COVID-19 en municipios de Guanajuato).

En dicha gráfica se presentan los primeros lugares en defunciones, así como el área de influencia de los municipios colindantes con el nosocomio Guanajuato Sur para mostrar el manejo integral en el estado de Guanajuato.

Gráfica 10. Defunciones por COVID-19 en municipios de Guanajuato.



Fuente: Elaboración propia.

Conclusión

La tarea fundamental es preservar la vida de los seres humanos, teniendo esa visión clara en NGS se aplican estrategias concretas y claras basadas en políticas sanitarias vigentes.

Dicha política sanitaria al Covid-19 se lleva a cabo a través de los círculos de calidad implementados, obteniendo 89.39% de casos exitosos de pacientes hospitalizados, mientras que los pacientes en la unidad de cuidados intensivos son de 6.39%, hospitalizados con diagnóstico grave con un 2.12% y pacientes hospitalizados estables 2.12% y un impacto territorial de 305 km. Atendiendo a cinco municipios guanajuatenses y tres entidades federativas y/u otros países.

El manejo holístico de dicha pandemia permite colocar al municipio de Uriangato, Guanajuato en la posición 26 del ranking estatal en COVID-19. En particular se destaca la ventaja competitiva que logra el nosocomio público de segundo nivel Guanajuato Sur frente a su principal competidor el nosocomio publico comunitario del municipio de Moroleón, Gto. Demostrando el nivel de sentido de pertenencia del personal sanitario que ahí labora ya que se reúnen en equipos de trabajo reducidos para realizar sugerencias y resolver problemas relacionados con el afrontamiento de la pandemia más grave del siglo XXI denominada COVID- 19. Retrasando la aparición del COVID-19 en 50 días después de efectuarse el primer caso a nivel nacional y 28 días a nivel estatal. Todo ello por la eficiencia de los círculos de calidad implementados en NGS como política sanitaria.

Cabe señalar que la eficiencia de la política sanitaria a través de los círculos de calidad implementados en el nosocomio Guanajuato Sur se encuentra en niveles bajos en trasmisión comunitaria en solo un 0.5973% siendo un foco de infección el visitar a personas que padecen COVID-19 en el nosocomio Guanajuato Sur (NGS) desencadena factores de propagación al sur del estado de Guanajuato.

Lamentablemente han perdido la batalla ante el COVID-19 1,698 guanajuatenses hasta el día 10 de agosto de 2020, pero el municipio de Uriangato, Guanajuato, solo se registra el 0.471%.

Por lo anterior expuesto se corrobora la implementación exitosa de los círculos de calidad como una política sanitaria exitosa basada en evidencia para el nosocomio Guanajuato Sur como un desafío frontal al coronavirus SARS-CoV-2 (COVID-19) al sur del estado de Guanajuato. Acreedores a la conmemoración "Miguel Hidalgo" otorgada por el Senado de la República mexicana convirtiéndose en referente en política sanitaria por el

manejo de pandemia Covid-19 en México (Anexo2- Conmemoracion: Miguel Hidalgo para el Nosocomio Guanajuato Sur).

Referencias

Aguilar Villanueva, Luis F. (1992) *El estudio de las políticas públicas.* Primera edición. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.D.F.

Bazúa, Fernando y Valenti, Giovanna (1995*). Hacia un enfoque amplio de política pública*. Editorial UNAM. México, D.F.

Cuatrecasas (2019). *Administración, Gestión organizacional, Enfoques y proceso administrativo*. México, D.F: Pearson Educación.

Fung (2019) T.S., Liu D.X. *Human coronavirus: host-pathogen interaction. Annu Rev Microbiol.* 2019; 73:529–557. [PubMed] [Google Scholar]

Huang C., Wang Y., Li X., Ren L., Zhao J., Hu Y. (2019) Clinical features of patients infected with 2019 *novel coronavirus in Wuhan, China.* Lancet. 2020; 395:497–506. [PMC free article] [PubMed] [Google Scholar]

Hui, D.S., Azhar, E.I., Kim, Y.J., Memish, Z.A., Oh, M.D., Zumla, A. Middle (2019*) East respiratory syndrome coronavirus: risk factors and determinants of primary, household, and nosocomial transmission.* Lancet Infect Dis. 2018; 18: e217–e227. [PMC free article] [PubMed] [Google Scholar]

Massaki, Imai. (2013*) Kaizen. La clave de la ventaja competitiva japonesa*. Editorial. Difusora Larousse de Colombia. Cali, Colombia. Año 2013, Pág. 76-90.

Munch, Lourdes (2019). *Calidad y mejora continua principios para la competitividad y certificación ISO*. Editorial Trillas. Ciudad de México, México. Año 2019. Pág. 51.

OMS. Coronavirus. (2020) [consultado 19/5/21]. Disponible en: https://www.who.int/health-topics/coronavirus

OMS. *Global Surveillance for human infection with novel coronavirus (2019-nCoV)* [consultado 3 Feb 2021]. Disponible en: https://www.who.int/publications-detail/global-surveillance-for-human-infection-with-novel-coronavirus-.(2019-ncov)

OMS. *Myth busters* [consultado 7 Feb 2021]. Disponible en: https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/myth-busters]

Ortega, Oswaldo (2019) *Mejoramiento continuo de procesos aspectos conceptuales en los círculos de calidad.* Editorial ediciones de la U. Ciudad de México, México. Año 2019. Pág. 175-182.

Pérez, J. (1999) *Gestión por procesos.* Madrid: ESIC Editorial.

Porter, Michael E. (2002). *Ventaja competitiva. Creación y sostenimiento de un desempeño superior*. Editorial Patria. 2 edición. Año 2020.

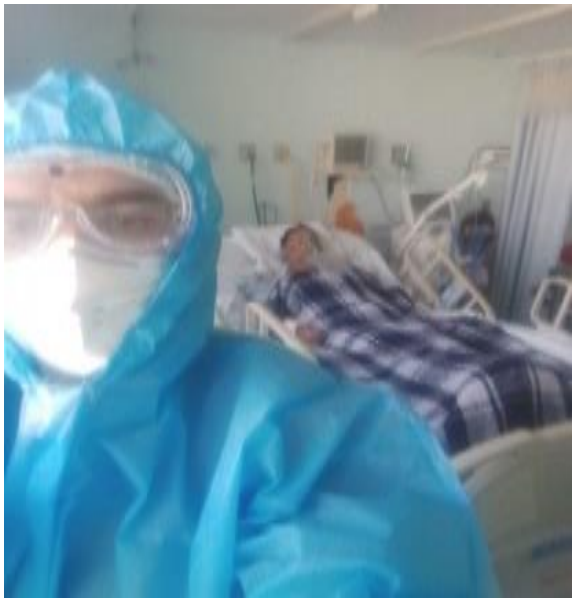
Ramírez Chávez, María Inés, **Flores Salgado, Lucerito Ludmila** y **Vázquez Álvarez, Eduardo Modesto** (2019), portabilidad Guanajuato sur brindando salud pública

proyectando sentido social en México. En *Abordajes teóricos, impactos externos, políticas públicas y dinámica económica en el desarrollo regional*. Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C, Coeditores, Ciudad de México. ISBN UNAM Volumen I: 978-607-30-2640-6 ISBN UNAM, Obra completa: 978-607-30-2621-5 ISBN AMECIDER Volumen I: 978-607-8632-07-7 ISBN AMECIDER Obra completa: 978-607-8632-06-016-52. Consultado el día 19-5-2020. http://ru.iiec.unam.mx/4672/ http://ru.iiec.unam.mx/4672/

Zhao, S., Lin, Q., Ran, J., Musa, S.S., Yang, G., Wang, W. (2020). *Preliminary estimation of the basic reproduction number of novel coronavirus (2019-nCoV) in China, from 2019 to 2020*: A data-driven analysis in the early phase of the outbreak. Int J Infect Dis. 2020; 92:214–217. [PMC free article] [PubMed] [Google Scholar] n: https://www.who.int/publications-detail/laboratory-testing-for-2019-novel-coronavirus-in-suspected-human-cases-20200117.

Anexos

Anexo 1. Personal NGS en COVID-19 en el Estado de Guanajuato.



Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2. Conmemoracion: Miguel Hidalgo para el Nosocomio Guanajuato Sur.



Fuente: Elaboración propia.

Propuesta de una política para adultos mayores con enfoque participativo. Caso Soacha, Colombia

Víctor Julio Ayala Martínez[1]

Eva Perón Delgado[2]

Mercedes Pérez Rangel[3]

Resumen

Para las administraciones municipales de Colombia es fundamental generar acciones que mitiguen y favorezcan a las personas adultas mayores a través de programas y proyectos que contribuyan al bienestar y mejoramiento de sus condiciones de vida, reconociendo su papel importante en el conglomerado social al promover el encuentro intergeneracional como un instrumento efectivo que fomenta la cohesión social. Por ello, el objetivo general del trabajo es diseñar una política para los adultos mayores en el municipio de Soacha (Colombia) que permita su inclusión como población prioritaria para mejorar sus condiciones de vida y atenuar la inequidad. Se han utilizado métodos y técnicas de investigación, con predominio de las cualitativas: revisión documental, entrevistas, encuestas y técnicas participativas entre las que destacan talleres y mesas de trabajo.

El principal resultado es el diseño metodológico propuesto y la formulación de la política en cuestión que, permite desde el contexto municipal una mayor objetividad, al aplicarse técnicas participativas para conocer las necesidades reales de la población a beneficiar con el programa, logrando a la vez su inclusión como expertos y actores en la construcción conjunta de alternativas de solución, y acciones para la transformación de sus realidades negativas y el desarrollo de sus potencialidades.

Conceptos clave: política pública, adultos mayores, enfoque participativo, población a beneficiar.

Introducción

Los adultos mayores no tienen una problemática distinta al resto de la población por el hecho de su edad, sino por las situaciones de enfermedad y discapacidad que puede generar el proceso natural de envejecer. En Colombia la soledad, el abandono y la falta de atención son los problemas a lo que diariamente se enfrenta la población de personas mayores en el país, los cuales se agudizan con el gran aumento que ha venido presentando la población mayor de 60 años en los últimos tiempos.

Según datos arrojados por Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en Colombia se está presentando el fenómeno de envejecimiento demográfico lo cual quiere decir que desde finales del siglo XX, la transición demográfica ha estado determinada

[1] Licenciado en Sociología. Consultor Gobernación de Sacha, Cundinamarca. Colombia. ts.soacha.uniminuto@hotmail.com

[2] Dra. Profesora Titular. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Camagüey, Cuba. eva.perondelgado@gmail.com

[3] Dra. Profesora Titular. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Camagüey, Cuba. mercedes.pérez@reduc.edu.cu

por la disminución de la mortalidad y la transición de la fecundidad. En ello ha influido en que a partir de los años 30 y gracias a los avances científicos, en Colombia ha disminuido la mortalidad, a lo que se unió la implementación de métodos anticonceptivos en la década de los 60s, provocando una disminución notable en la fecundidad, con los consiguientes cambios notorios en la composición familiar pasando de familia extensa por el Baby Boom a familias nucleares por el control de la natalidad (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013).

Desde el año 2005, el Departamento Nacional de Estadística (DANE) viene alertando por el ritmo rápido de envejecimiento en la población colombiana. Trece años después, cifras preliminares del censo poblacional 2018 volvieron a llamar la atención, tras evidenciar que hay 40,4 personas que superan los 60 años por cada 100 personas menores de 15 años, generando consecuencias psicológicas, económicas y sociales (Cuello, 2018).

Actualmente según datos de la Gobernación de Cundinamarca, Soacha es el municipio con mayor población de 60 años del Departamento. En el año 2015 contaba con 48 145 adultos mayores, de los cuales 22 508 pertenecen al género masculino y 25 637 al femenino. Este fenómeno de envejecimiento demográfico ha traído consigo efectos en los aspectos productivos, socioeconómicos, familiares, psicológicos y biológicos.

A lo anterior se une la existencia de una sobrepoblación generada por las condiciones de desplazamiento forzado que se presentó en la población colombiana en los últimos 50 años desde Bogotá por causa del conflicto armado, y el gran crecimiento de construcción de viviendas de interés social en el área urbana de Soacha Cundinamarca. Por todo ello, para la administración municipal es fundamental generar acciones que mitiguen y favorezcan a las personas mayores a través de programas, planes y proyectos que contribuyan al bienestar y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, reconociendo su papel importante en el conglomerado social al promover el encuentro intergeneracional como un instrumento efectivo que fomenta la cohesión social (Secretaria de Planeación, 2016).

La experiencia ha demostrado que el envejecimiento no es una enfermedad ni es causa de crisis económicas ni políticas cuando se cuenta con sistemas integrales de apoyo que mejoren la calidad de vida, promoviendo y facilitando la actividad física y mental, la salud y la vigencia de los derechos de los adultos mayores, así como su participación activa en la vida de sus familias y comunidades.

La situación de vulnerabilidad existente entre las personas mayores en el municipio de Soacha y la poca información que se tiene de ellos en el ámbito municipal hace necesario que se realice un diagnóstico y recomendaciones que conlleven a la formulación diseño y construcción de políticas que permitan desterrar los estereotipos culturales construidos en torno al hecho de envejecer; se trata de una sociedad que sufre cambios constantes en su conceptualización y cultura.

En este sentido, el diseño de una política pública de adultos mayores para enfrentar el proceso de envejecimiento humano y vejez, puede potenciar un cambio cultural que se fundamente en el planteamiento de retos que ayuden a definir nuevas perspectivas para los adultos mayores.

De acuerdo a la Ley 1276 del 5 de enero de 2009 y al Acuerdo N.º 18 del 21 de mayo de 2009 expedido por el Concejo Municipal de Soacha, se define el concepto de "CENTRO VIDA" "como un conjunto de proyectos, procedimientos, protocolos e infraestructura física,

técnica y administrativa orientada a brindar una atención integral, durante el día, a los adultos mayores, haciendo una contribución que impacte en su calidad de vida y bienestar" (Congreso de la Republica, 2009).

Para dar cumplimiento a lo antes mencionado, la Secretaría para el Desarrollo Social y la Participación Comunitaria, a través del Programa Personas Mayores, ha venido implementando servicios de atención integral a esta población en las seis comunas y en los dos corregimientos, con una cobertura de 1250 adultos mayores atendidos en todo el municipio, los cuales reciben atención en las áreas biológicas, psicológicas y sociales y la implementación de actividades formativas, y a través de una atención institucionalizada en centros de protección social. Sin embargo, no se ha logrado fortalecer y dinamizar el diario vivir de este grupo poblacional ni mejorar su calidad de vida dentro de su contexto social; existe una contradicción entre los objetivos del programa Personas Mayores y la no inclusión efectiva de los adultos mayores como población prioritaria en el municipio de Soacha.

Para esto se hace indispensable incluir a los adultos mayores no solo como beneficiaros sino también como sujetos, protagonistas de los procesos de diagnóstico de sus problemas, orden de prioridad y toma de decisiones para las soluciones que contribuyan con el mejoramiento de sus condiciones de vida, su atención integral y así reducir la inequidad existente en este segmento poblacional en el municipio de Soacha.

En el estado del arte se encuentran varias concepciones sobre políticas públicas encaminadas a la atención de la vejez y envejecimiento. Sin embargo, en el diseño metodológico no se ofrece el espacio necesario al enfoque participativo, como el elemento que permite la cohesión y pertinencia en el diseño de estas políticas en el marco territorial, pues la propia naturaleza de los problemas que afectan a la población adulta mayor rebasan el enfoque sectorial.

De ahí que se formulara como objetivo general del presente trabajo proponer una política para los adultos mayores en el municipio de Soacha (Colombia) que permita su inclusión como población prioritaria para mejorar sus condiciones de vida y atenuar la inequidad.

Se ha utilizado para desarrollar la investigación el método lógico-abstracto, el cual permite el estudio del desarrollo del objeto y campo de la investigación y la detección de las regularidades de su comportamiento a partir del examen de su evolución y el tránsito de lo abstracto a lo concreto.

Igualmente se emplean sus procedimientos de análisis-síntesis e inducción deducción. El primero se utiliza para el análisis de los elementos teóricos y el arribo a conclusiones a partir de la síntesis. Además, su uso es necesario para valorar los enfoques metodológicos más relevantes existentes para la formulación de las políticas públicas.

La inducción permite la generalización de información obtenida a partir de los análisis particulares de la investigación y el establecimiento como regularidades que son constatadas posteriormente. La deducción se utiliza para la comprensión de los procesos involucrados en la política a diseñar en el municipio de Soacha. Asimismo, se emplea el hipotético-deductivo para la formulación de la hipótesis en la investigación. Del nivel empírico se ha recurrido a la revisión documental, entrevistas y encuestas.

El principal resultado alcanzado ha estado vinculado al diseño metodológico propuesto que ha permitido desde el contexto municipal una mayor objetividad en los resultados, al aplicarse técnicas participativas que permiten conocer las necesidades reales de la población a beneficiar con el programa, logrando a la vez su inclusión como expertos y actores en la construcción conjunta de alternativas de solución, de tal forma que se logren a través de propuestas estratégicas de acción, la transformación de sus realidades negativas y el desarrollo de sus potencialidades.

DESARROLLO

Las políticas públicas

Las políticas públicas reflejan la respuesta del gobierno a las condiciones o circunstancias que generan o generarán necesidades a una cantidad considerable de personas. En teoría, estas respuestas coinciden con el interés público. Más aún, los gobiernos utilizan las mismas por razones políticas, morales, éticas o económicas, o cuando el mercado no resulta eficiente.

Lo específico y peculiar de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente (con las correcciones marginales necesarias), en correspondencia con el cumplimientos de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida.

La estructura estable de sus acciones, que se reproduce durante un cierto tiempo, es lo esencial y específico de ese conjunto de acciones de gobierno que se llama política pública.

Los autores comparten que la política pública es un conjunto heterogéneo de propuestas que derivan en objetivos, decisiones y acciones diseñadas a partir de situaciones problemáticas sociodemográficas, económicas, medioambientales y políticas en un momento histórico concreto, de alcance limitado e ilimitado, que implica la participación de los componentes del sistema político imperante; su aplicación práctica conduce a un proceso cíclico evaluativo para la toma de decisiones (de Jesús, E., 2019).

Asimismo, los autores de esta investigación las definen como el conjunto sistemático y coherente de principios, objetivos y planes de acción que identifican, comprenden y atienden la problemática de una sociedad o realidades de una población o comunidad, a partir de la inclusión de esta como sujeto activo en todo el proceso de su formulación.

Las políticas son el diseño de una acción colectiva intencional; involucran a una multiplicidad de actores, sectores o niveles de gobierno. Y es que por su propia naturaleza, requieren tomar en cuenta el atributo de inclusión social, por su propiedad de situar al hombre en el centro de todos los procesos que intervienen en la sociedad, como actor y como beneficiario directo.

Las políticas para adultos mayores

El hecho de que la edad sea un criterio de organización social significa que la sociedad asigna a los diferentes estatus de edad funciones distintas, que implican roles, normas y expectativas más o menos definidas según el sexo y el género de las personas. Se consideran entonces el envejecimiento y la vejez, como fenómenos sociales que representan, temas de gran trascendencia en la orientación del desarrollo de los países, siendo el estado responsable de responder desde las políticas públicas a las dinámicas de estos fenómenos.

Para tratar este punto es necesario primeramente abordar algunas definiciones relacionadas con procesos que viven los adultos mayores: envejecimiento y vejez.

Se denomina vejez al periodo último de la existencia humana como suma de todas las etapas del ciclo vital, la vejez se caracteriza por la finalización de la actividad laboral o al menos una disminución considerable de este tipo de actividad. Esta etapa ha sido tomada de diversas maneras a lo largo de la historia, siempre en relación con la cultura que se esté considerando. (Definición MX., 2014).

Por otra parte, se denomina envejecimiento a cada una de las etapas por las que tiene que pasar el ser humano durante el desarrollo, se identifican dos tipos de envejecimiento, el individual y el demográfico.

El envejecimiento individual son los cambios que atraviesa el ser humano a nivel biológico, neurológico, psicológico, social y familiar, que se caracteriza por ser heterogéneo, es decir, cada ser humano lo enfrenta de una manera diferente, es intrínseco e irreversible es inevitable. Es un proceso normal de la vida caracterizado por modificaciones involutivas.

El envejecimiento demográfico es el incremento de población de personas mayores en un territorio, se caracteriza por que se generan cambios a nivel económico, social y biológico, cultural en la población, se identifican aspectos como disminución de la tasa de mortalidad al igual que la de fecundidad y natalidad (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013).

El envejecimiento demográfico es el proceso por el cual una población llega a ser más vieja, de acuerdo con ciertos criterios, tales como incremento en la proporción de personas adultas mayores (o viejas) (mayores de 60 años, por ejemplo) en relación con la población total. Otros criterios son: expectativa promedio de vida, edad promedio de una población, proporción comparada de población menor (por ejemplo: menor de cinco años) y mayor (por ejemplo: con más de 60 años).

Si bien la edad parece el criterio más apropiado para acotar el envejecimiento, la determinación de un valor numérico preciso ha variado según los criterios y las civilizaciones. Por ejemplo, en el siglo XVIII se consideraba que la vejez comenzaba a los 30 años; en el siglo XIX empezaba a los 50, mientras que en el siglo XX se consideraba viejo a una persona cuando llegaba a los 70 años. La División de Población de las Naciones Unidas ha fijado la edad umbral en los 60 años; para rescatar la heterogeneidad de este grupo se le subdivide en dos segmentos, con el segundo a partir de los 75 años.

El momento cumbre impulsor del tema de la vejez en las agendas gubernamentales de la mayoría de los países del mundo fue la segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, llevada a cabo en Madrid, España, en 2002. De allí saldría el famoso MIPPA, siglas en inglés del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento. Al decir de Magueña, Y.B.

(2013), este fue el primer acuerdo internacional en subrayar el rol de los adultos mayores como aportantes positivos a la sociedad. Las recomendaciones de MIPPA se agrupan en tres grandes "direcciones prioritarias": a) vejez y desarrollo, b) fomento de la salud y el bienestar en la vejez y c) creación de un entorno propicio y favorable para los adultos mayores.

Por políticas sobre envejecimiento se entienden aquellas acciones organizadas por el Estado para hacer frente a las consecuencias sociales, económicas y culturales del envejecimiento de la población y de los individuos. Estas políticas permiten tener una visión de la acción del Estado a través de las diferentes posiciones que éste adopta respecto de la cuestión del envejecimiento.

En estas políticas, los problemas más graves que enfrentan las personas mayores son, en gran parte, cuestiones socialmente construidas a partir de la concepción de edad social de la vejez. Es entonces inevitable elegir una definición e identificar los problemas que deberán tratarse, puesto que estas elecciones guiarán las políticas pertinentes.

Colombia estuvo entre los firmantes de la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento de Madrid, y casi que terminada la Asamblea se enfrascó desde el año 2003 en el proceso de formulación de una política nacional construida participativamente para dar cuenta del envejecimiento y la vejez, proceso que culminó en 2007 con su promulgación y puesta en marcha.

La política colombiana de envejecimiento y vejez 2007-2019 recoge las preocupaciones internacionales sobre envejecimiento y vejez y las contextualiza a la realidad colombiana. Conceptualmente se sustenta en cuatro pilares: el envejecimiento individual en relación con el envejecimiento demográfico, los derechos humanos, el envejecimiento activo y la protección social integral. Sobre esta base estructura ejes, líneas estratégicas, líneas de acción y metas por eje. La política, si bien se dirige a toda la población, aclara que tiene un énfasis en la población vulnerable.

En este sentido, las personas mayores necesitan estar vinculados en todos los procesos gubernamentales del país y del territorio donde residen. A la vez que es importante, que la administración pública esté preparada para enfrentar los problemas en forma anticipada y generar acciones eficaces, oportunas y adecuadas, que generen el desarrollo de sus gentes y el crecimiento social. Por ello constituye una tarea en donde los adultos mayores, el sector gubernamental y el sector privado en forma participativa, contribuyan en abrir los espacios de concertación con el fin de alcanzar una verdadera transformación y desarrollo social de la región.

En el caso de las políticas públicas para adultos mayores, es importante rescatar que las familias y organizaciones civiles en general tienen un papel protagónico en la satisfacción de necesidades de este segmento de población, por lo que su incorporación explícita en las acciones dirigidas a este grupo social no hace más que reconocer dicho protagonismo e involucrarlas en una práctica moderna del quehacer público, aspecto que se ha trabajado de manera formal.

En la actualidad se ha acumulado suficiente evidencia acerca de que el gobierno perderá legitimidad si no cuenta con el apoyo ciudadano a su gestión. Si ello sucede, en lugar de contar con la participación activa de los ciudadanos en las decisiones y acciones de desarrollo, se tendrá en ellos una fuente poderosa de oposición. En estas condiciones, las

políticas más elaboradas, difícilmente contribuirán a satisfacer necesidades sociales y mucho menos a lograr la equidad, que implica, tanto acciones relacionadas a la reducción y erradicación de múltiples formas de desigualdad, violencia e injusticia, como aquellas orientadas a mejorar las condiciones de inclusión social y cohesión territorial. (Vargas, B., 2004)

En el caso de las políticas públicas para adultos mayores, es importante rescatar que las familias y organizaciones civiles en general tienen un papel protagónico en la satisfacción de necesidades de este segmento de población, por lo que su incorporación explícita en las acciones dirigidas a este grupo social no hace más que reconocer dicho protagonismo e involucrarlas en una práctica moderna del quehacer público.

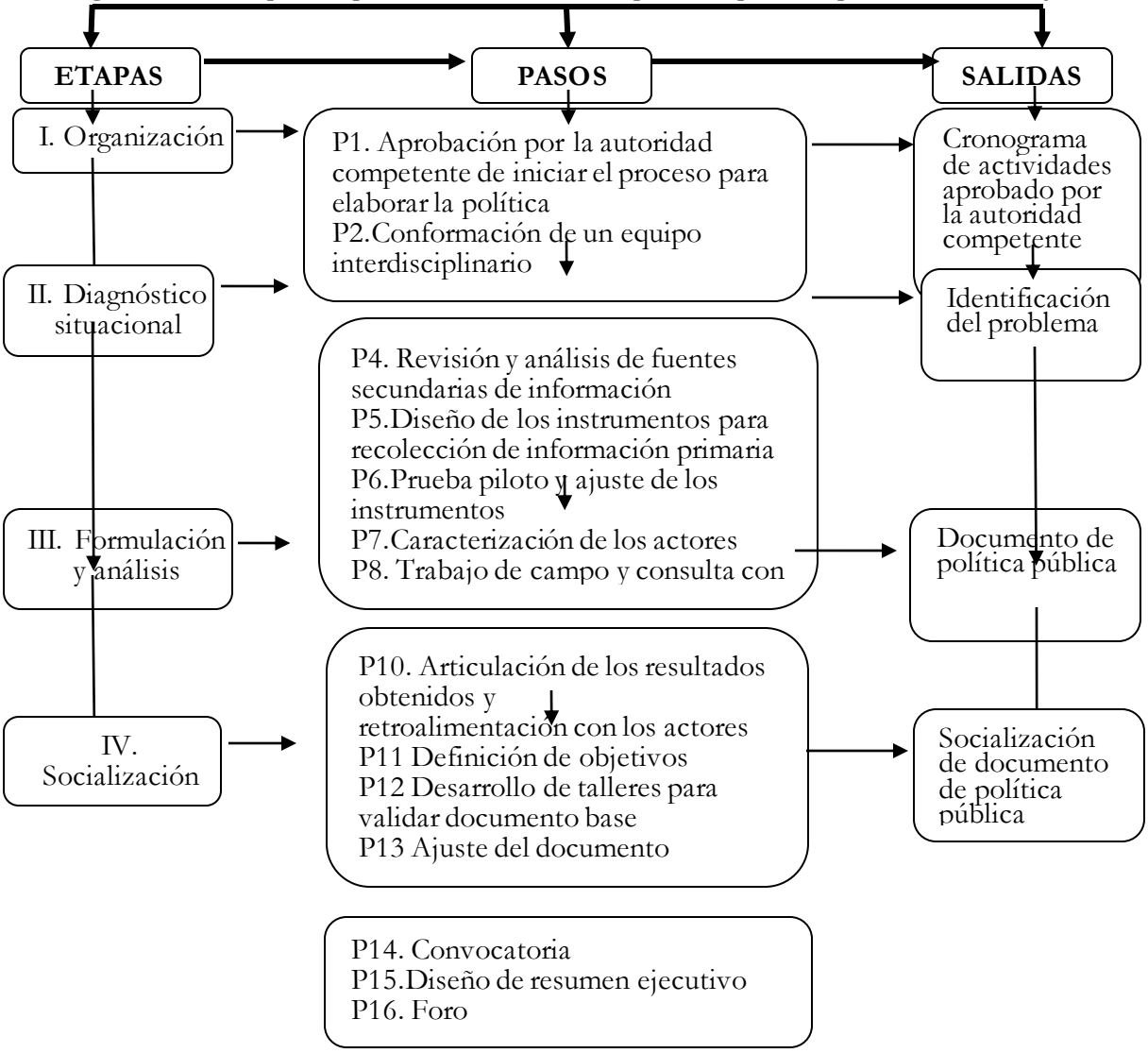
Asimismo, es importante destacar el importante rol que se otorga al colectivo de personas mayores, en la medida en que tienen obligaciones en relación con la consecución de su bienestar y ejercicio de derechos. El diseño de estas políticas debe pensar en enfoques superadores para el componente participativo, ya no como contraprestación sino como parte del ejercicio de derechos, en franca diferenciación con la lógica liberal (acrítica) del consumidor bajo reglas de mercado.

Si a ello se agrega cómo opera la variable territorial, ya sea integrando o segregando población, esta preocupación cobra más importancia a partir de reconocer el modo en que las relaciones de proximidad operan en la colectivización de las relaciones sociales, bajo el supuesto de que esas son las relaciones que contrarrestan las desigualdades sociales (Clemente, A. et al, 2007). La inclusión necesaria del territorio como contexto de referencia en la concepción de la política permite conceptualizar sobre la accesibilidad como categoría de análisis e intervención. Aquí converge la idea de proceso con la de escenarios, donde se dan esos procesos. El proceso indica algún tipo de secuencia, un trayecto que se da en la interacción que se produce entre los sujetos y las instituciones que prestan un servicio reconocido socialmente. El escenario se refiere a las condiciones (físicas, económicas, normativas) en las que se produce la interacción y se determinan las condiciones en que se da la relación entre el sujeto, la institución y sus servicios.

Se trata de reconocer las situaciones en su contexto y así evitar generalizaciones bajo la suposición de que los recursos de la política social, cuando están concebidos bajo el paradigma universal, llegan a todos los hogares del mismo modo. La noción de intervención situada se refiere a que la intervención deberá atender esas particularidades, que se conocen a través del diagnóstico, y así relativizar el impacto de las intervenciones que pretenden tener resultados totalizadores (Clemente, A., 2016: 131). Sin embargo, hasta el momento se ha promovido la participación social en los llamados "diagnósticos participativos". Es decir, un tipo de participación donde el ciudadano es consultado, pero sólo para intervenir en un momento determinado de la política pública (generalmente en la etapa de diagnóstico y en la forma de consulta) y no de manera activa en todo el proceso de su diseño, en el control y seguimiento de la misma.

A partir de estas valoraciones, los autores de este trabajo proponen un esquema cuyo propósito es servir como guía metodológica para el diseño de una política pública para adultos mayores. El mismo aparece en la Figura No. 1 y comprende tres etapas: organización, diagnóstico situacional, formulación y análisis y socialización. Cada una de ellas consta de pasos que se dan de forma lógica y guardando un proceso de retroalimentación entre ellos.

Figura No. 1 Esquema para el diseño de una política pública para adultos mayores



Elaboración de una propuesta de política para adultos mayores en Soacha, Colombia

Siguiendo la lógica de la guía metodológica propuesta, se procedió a desarrollar cada una de sus etapas y pasos, cuyos resultados se exponen a continuación.

Etapa I. Organización

La política pública para los adultos mayores del municipio de Soacha, estuvo coordinada por la Alcaldía Municipal como instancia superior encargada de coordinar y dar seguimiento al proceso de diseño e implementación de la política, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social y Participación Comunitaria. La planificación y el rol de proveer seguimiento estuvieron a cargo del Comité Gerontológico y una instancia Técnica de Trabajo coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social y en conjunto con las dependencias públicas y la sociedad civil en general.

El proceso para elaborar la política tuvo la aprobación del Consejo Municipal de Soacha.

Para la conformación del equipo interdisciplinario se efectuaron varias consultas y dos mesas de trabajo. Quedó estructurado por un representante de la Alcaldía Municipal, un gerontólogo y un geriatra, dos trabajadores sociales, un sociólogo, psicólogo, representantes de la sociedad civil en el municipio por cada comarca, un especialista en políticas públicas, dos estadísticos, dos abogados, un economista, un informático y cinco especialistas en Fisioterapia, Educación Ambiental, Nutrición, Cultura y Deporte.

Etapa 2 Diagnóstico situacional

Revisión y análisis de fuentes secundarias de información

Los miembros del equipo interdisciplinario mediante la realización de consultas, mesas de trabajo y revisión documental, revisaron las siguientes fuentes secundarias de información:

- ✓ Plan de Desarrollo Municipal "Juntos Formando Ciudad 2016 - 2019" de la Alcaldía municipal de Soacha, pues a través de la Secretaría para el Desarrollo Social y Participación Comunitaria, planea y genera programas sociales dirigidos a la atención integral de grupos poblacionales vulnerables, entre los cuales, figuran las personas adultos mayores, a fin de contribuir al restablecimiento y/o garantía de sus derechos constitucionales, lo cual se traduce en acciones de promoción del envejecimiento saludable y la prevención de enfermedades.
- ✓ Congreso de la República (2009) ya que se revisaron definiciones sobre envejecimiento y vejez, persona mayor, atención integral, atención primaria a la persona mayor, Gerontología, entre otros.
- ✓ La Ley 1276 de 2009 que deroga la ley 687 de 2001, ha permitido que las entidades territoriales (Departamentos, Distritos y Municipios) adopten una estampilla Pro-Personas mayor.
- ✓ El Artículo 11 de la Ley 1276. Hace alusión a los servicios mínimos que se deben prestar en un centro vida.

El equipo, a partir de la información obtenida de estas fuentes, consideró necesario la obtención de información primaria, para lo cual los sociólogos, médicos y trabajadores sociales diseñaron las guías de entrevista individual y grupal y cuestionario para la encuesta. En el caso de esta, se obtuvo para el coeficiente Alfa de Cronbach un valor de 0.967, lo que permitió verificar la fiabilidad de este instrumento.

Para definir el tamaño de la muestra se consideró que el municipio Soacha está subdividido en seis comunas y dos corregimientos, por lo que se tomó una muestra estratificada conformada por 1 400 adultos mayores. Básicamente, el diagnóstico realizado por medio del trabajo de campo en el municipio de Soacha buscó fundamentalmente la descripción, comprensión, significación y evaluación del objeto de estudio de la realidad, de tal modo que los resultados y afirmaciones que arrojó la investigación correspondieran realmente a las características y variables del problema estudiado, haciendo con esto

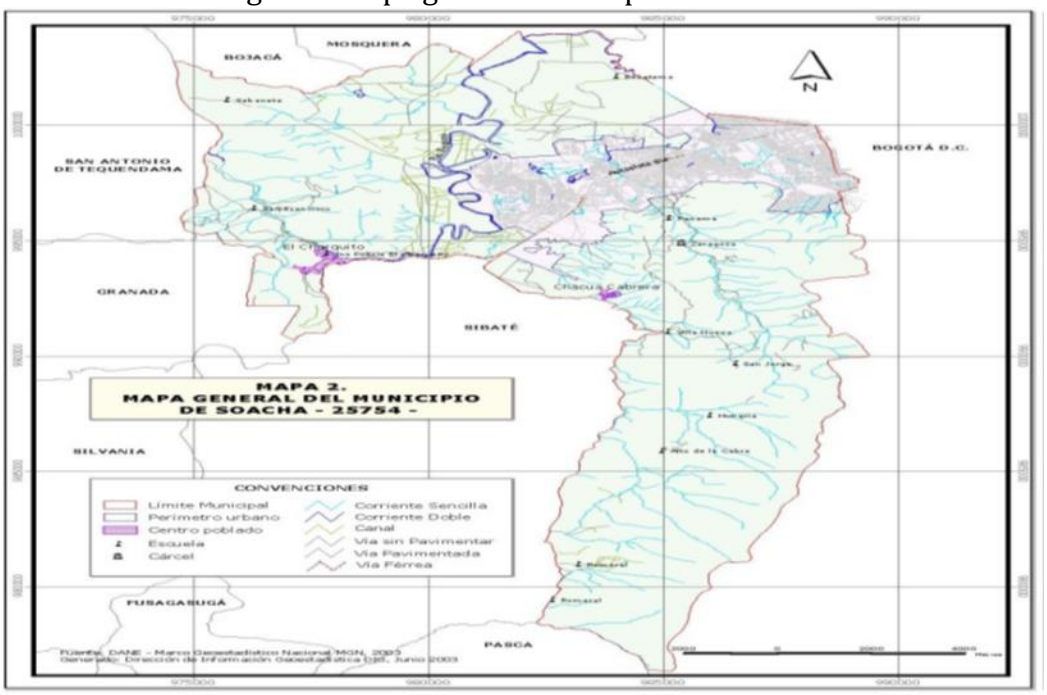
referencia a su validez y confiabilidad, es decir que siguiendo los mismos procedimientos y aplicando los mismos instrumentos de estudio en un contexto similar se obtuvieran los mismos.

Se llevaron a cabo las siguientes acciones:

- Mesas de trabajo con personas mayores de las seis comunas y de los dos corregimientos.
- Aplicación de entrevista semiestructurada a la población
- Reunión con los diferentes programas de los Ciclos Vitales de la Secretaria de Desarrollo Social y Participación Comunitaria.
- Visitas a todos los puntos de atención de los Centros Vida presentes en las seis comunas y los dos corregimientos, que tienen una cobertura de 1 200 personas adultas mayores.
- Visitas domiciliarias a adultos mayores para priorización de casos.
- Visitas domiciliarias y de atención de institucionalización a adultos mayores del municipio.
- Visita a algunas fundaciones presentes en el municipio donde se atienden un total de 200 adultos mayores.
- Visita al Comité gerontológico del municipio y participación en actividades realizadas.

Soacha, que en lengua aborigen significa "varón del sol", es un municipio en la zona sur de la Sabana de Bogotá (a 18 kilómetros de la ciudad de Bogotá), situada en el Departamento de Cundinamarca, en la provincia del mismo nombre. Se encuentra a una altura de 2566 metros sobre el nivel del mar y posee un área total de 187 km^2 con temperatura media igual a 14ºC. Limita al norte con los municipios de Bojacá y Mosquera, al oriente con el municipio de Bogotá D.C., al sur con los municipios de Pasca y Sibaté y al occidente con los municipios de San Antonio del Tequendama y Granada, como puede verse en la Figura 2.

Figura 2 Mapa general municipio de Soacha



Fuente: Gobernación de Cundinamarca

El municipio se encuentra dividido en dos zonas: dos corregimientos rurales, conformada por 14 veredas y una urbana conformada por seis comunas, las cuales abarcan 348 barrios legalizados, según información del Plan de Ordenamiento Territorial de Soacha actualizado al año 2020.

Las características demográficas de la población de Soacha han cambiado a través del tiempo, lo que se entiende como dinámica demográfica, características que a su vez son el resultado de la interacción de los componentes demográficos. El municipio contaba con cerca de 634.660 habitantes, según datos emitidos por el Censo de Población del año 2018 realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), de los cuales 40.729 fueron personas mayores que clasificaron en el Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN), lo que correspondió al 6,4% del total de la población (Secretaria Municipal de Planeación, 2018).

En las entrevistas y observaciones realizadas se identificaron diversos aspectos que poseen relevancia en la calidad de vida de la población adulta mayor, los que se exponen a continuación.

Soacha ha presentado una dinámica demográfica enmarcada por una interesante interacción de fenómenos como: la disminución de la natalidad y mortalidad infantil, la estabilización de las defunciones y su concentración después de los sesenta años, el incremento en la esperanza de vida y la cada vez más marcada sobre mortalidad masculina entre los 15 y 49 años, entre otros, los cuales han sido responsables del envejecimiento de su población, con cada vez menos niños y una franja de poblacional mayor de 60 años cada día más amplia.

De ahí que los retos para Soacha en el mediano plazo han exigido la consideración de una planeación territorial con espacios y dotaciones para adultos mayores; una mayor presión hacia los fondos de pensiones por parte de las personas que cumplan requisitos y una mayor destinación de recursos para el Estado en cuanto a programas de apoyo y subsidio para los ancianos que por su carácter informal y situación de pobreza no logren pensionarse.

También para el diagnóstico se han calculado índices utilizados en demografía para comparar el tema de envejecimiento relativo de la población como han sido:

- Índice de Friz que representa la proporción de población en el grupo 0-19 años en relación a la de 30-49 años, que se toma como base 100. Si este índice es mayor de 160, la población se considera joven, si se halla entre 60 y 160, madura, y si es menor de 60, vieja.

El valor para 2019 de este índice se ubicó en el límite superior 160 lo que cataloga a la población municipio como madura.

- Tasa de envejecimiento: Indica el grado de envejecimiento de la población (P > 65 años) / (PT)*100

La tasa de envejecimiento para el 2019 fue del 5%.

- Índice de longevidad o vejez: Indica la cantidad existente de adultos mayores de 80 años en relación a la población de adultos mayores de 65 años. (P > 80 años) / (P > 65 años)*100

  Por cada 100 adultos mayores de 65 años existían 13 mayores de 80 años.

Al caracterizar la situación de los hogares del municipio de Soacha, se ha encontrado que en 17% de ellos vive por lo menos una persona de 60 años o más. Los padres en estos hogares son mayores, la edad de los jefes (59) y cónyuges (52) están por encima del promedio municipal en 16 y 14 años, respectivamente.

El nivel educativo de los jefes en estos hogares es muy inferior al promedio municipal; jefes y cónyuges alcanzaron en promedio 5.4 y 5.6 años de educación respectivamente. También se presentaron altas tasas de analfabetismo (8% en jefes y 7% en cónyuges). A esto se añadió que la participación laboral de jefes como de cónyuges muy inferior a la del municipio, y sus tasas de desempleo elevadas.

Los hogares con jefe mayor de 60 años representaron 13% de los hogares de Soacha, lo que indica que hubo un crecimiento, pues en el 2005 representaban el 10%. En este grupo de hogares, el jefe promedio presentó 69 años y su cónyuge 59, mientras que los hijos que permanecían en el hogar rodean los 30 años. El hogar promedio se compone de 3.6 personas.

Estos hogares predominaron bajos niveles de educación; en promedio los padres con cuatro años de educación, y la mayoría de jefes y cónyuges (64% en ambos casos) sólo tenían algún grado en primaria. Aunque el analfabetismo disminuyó, aún seguía siendo alto (12% en los jefes y 10% en los cónyuges).

Como es de esperarse, la participación laboral disminuyó sustancialmente en los hogares en que los jefes de hogar son mayores de 60 años. En ellos, 33% de los jefes y 24% de los cónyuges participaron en el mercado de trabajo, pero obtuvieron los más bajos niveles

de ocupación y, por supuesto, presentaron los mayores niveles de desempleo. De todos los grupos, estos hogares han presentado jefes con mayor tiempo de permanencia en el municipio; 73% ya estaban desde hace 10 años. Entre tanto, 27% de los jefes mayores de 60 años inmigraron desde 1993.

Se diagnosticó la mayor desigualdad en la distribución del capital humano en los jefes de hogar. En el mercado laboral, los adultos mayores solamente representaron un 2.4%; el desempleo afectó más en las zonas urbanas (3.4%), que en la zona rural (0.9%). De los ocupados, el 73% estaban empleados por cuenta propia.

De acuerdo al puntaje establecido para acceder a los beneficios del Estado, la alcaldía del municipio, a través de la Secretaría de Desarrollo Social y Participación Comunitaria, atendió a 8843 personas adultos mayores en el año 2019, en los siguientes servicios: Programa Colombia Mayor subsidio económico, Programa "cuídame siendo Feliz" de la Gobernación de Cundinamarca a través del Subsidio económico directo, servicio de institucionalización para personas mayores con alto grado de Vulnerabilidad en Centros de Protección, asistencia y refuerzo nutricional a personas mayores usuarias del servicio Centros Vida en riesgo, lo que puede verse en la Tabla 1. Las mismas representaron el 19,6% del total de la población atendida clasificada en el Sistema de Selección de Beneficiarios para programas Sociales SISBEN; el resto quedó sin atender por la falta de recursos para ampliar la cobertura del programa.

Tabla 1 Cobertura por servicio de atención programa Adulto Mayor de la Secretaria de Desarrollo Social y Participación Comunitaria. U.M.: hab

SERVICIO	Año 2016	Año 2017	Año 2018
Total	**7793**	**8578**	**8843**
Colombia Mayor	6750	7065	7065
Cuídame siendo Feliz	150	150	150
Centros Vida	650	980	1250
Institucionalización en Centros de Protección	93	83	78
Asistencia y refuerzo nutricional a personas mayores en riesgo	150	300	300

Fuente: Información estadística de la Alcaldía de Soacha

Sin embargo, dado el alto índice de crecimiento de las personas adultas mayores, es necesario tomar acciones correspondientes en lo relacionado con la promoción de estilos de vida saludable para prevenir y disminuir el envejecimiento patológico, disfuncional y el aumento de la discapacidad por enfermedades crónicas; así mismo, es prioritario crear infraestructuras adecuadas con espacios propicios y diseños arquitectónicos para la atención de los servicios integrales que promuevan el sano esparcimiento, la recreación, la convivencia pacífica y el envejecimiento activo, en donde la población mayor del municipio se conviertan en generadoras de cambios positivos que permitan mejorar su calidad de vida y atenuar la inequidad.

•Transporte

Las condiciones viales del municipio son muchas veces perjudiciales para los adultos mayores que utilizan el servicio de transporte público, dada la dificultad de transitar por las vías legales e ilegales existentes. Sin embargo, el mayor problema se encontró en la capacidad de acceder a este servicio pagando lo correspondiente.

El principal impedimento como se mencionó anteriormente ha sido la falta de dinero para hacer uso del transporte, pues son muy pocos los adultos mayores habitantes del municipio que han tenido los medios propios para desplazarse sin necesidad de hacer uso del sistema de buses que circulan por la ciudad.

•Vivienda

En Soacha la situación en cuanto a la vivienda se ha caracterizado por ser bien disímil entre las Comunas, sobre todo si se mira la problemática de un modo sectorizado. Es así que quienes viven en las Comunas 1 y 2 y 6, por dar un ejemplo, viven en lugares donde el riesgo es mínimo y donde existen los espacios adecuados para el descanso y el desenvolvimiento normal de la vejez. Sin embargo, las condiciones observadas en la Comuna IV fueron preocupantes ya que las viviendas que son utilizadas como refugio y como hogar, son generalmente, lugares y lotes adaptados para tal fin, carentes de las condiciones de seguridad apropiadas, y muchas de esas han sido construidas con materiales inapropiados y sin servicios públicos.

Como se observó una tendencia al abandono o al olvido de los adultos mayores, es prioritario la búsqueda de soluciones efectivas al problema de la vivienda en Soacha, ya que muchas de estas personas se encontraban en condiciones óptimas para desenvolver su vida, pero sin un lugar adecuado para continuar con su proceso de envejecimiento, lo que sin duda alguna, es un factor que acelera las causas del deterioro físico y mental de las personas mayores que habitan el municipio.

•Alimentación

Con el apoyo de la Secretaria de Desarrollo Social y Participación Comunitaria-Programa Adulto Mayor se ha brindado un almuerzo caliente de Lunes a Viernes a 300 personas mayores focalizados con riesgo nutricional, sin embargo se requiere expandir el servicio para llegar a las seis comunas y a los dos corregimientos.

La población de adultos mayores que hace uso de los diferentes comedores que existen en el municipio, han visto en el servicio, una prestación digna que responde a sus necesidades alimentarias. En lo referente a la alimentación, la catalogaron de balanceada, cumpliendo con los estándares previstos para este segmento de población; esto a su vez fue reconocido por los usuarios del servicio que solo se quejan de la falta de sal en las comidas.

•Capacitación e implementación de Unidades Productivas

A nivel personal, la mayor frustración de los adultos mayores es sentirse como invasores en sus casas, inútiles y esto los debilita emocionalmente. Muchos de ellos, sin importar su edad, todavía se encuentran en condiciones físicas, mentales y cognoscitivas aptas para desarrollar proyectos y tareas encaminadas a obtener beneficios económicos, o de ocio productivo.

Algunos adultos por ejemplo, les encantaría aprender lo básico de manejar un computador, pues a su juicio, no hay razón alguna para desligarse de los avances tecnológicos, para ellos, estar a la vanguardia es una necesidad así no sepan los beneficios inmediatos que puedan obtener. Otros, por el contrario consideran que sus conocimientos, aptitudes y tradiciones son más básicas, si se permite decirlo así, por lo que sus intereses para capacitarse son diferentes, más enfocados a las manualidades y las actividades prácticas que puedan tener desarrollos tangibles inmediatos.

•Entorno social

Las respuestas a las encuestas han reflejado como prioritario para los adultos mayores del municipio desenvolverse en una cotidianidad amable y comprensiva de su situación. Sería muy importante que el municipio implementara iniciativas encaminadas al respeto y la solidaridad que todo ser humano debe tener con los adultos mayores.

La conexión que hay entre el entorno social y los beneficios a los que pueden acceder los adultos mayores del municipio de Soacha están directamente ligadas unas a otras, ya que de aumentar la integralidad en la atención que se les presta de diversa forma, esto se reflejaría en un entorno social con mayor aceptación de su condición de personas mayores. Para los adultos mayores del municipio de Soacha, resulta prioritario construir nuevos imaginarios sobre el papel que en la vida social juegan estas personas.

•Entorno geográfico

La cuestión del entorno geográfico en el municipio de Soacha requiere de un esfuerzo transversal de todas las entidades y secretarías involucradas en el proceso de desarrollo del municipio, pues se hace necesario la construcción de parques con zonas verdes y lugares de esparcimiento apropiados para que los adultos mayores puedan hacer una extensión de su vida social y familiar allí mismo. La observación permitió comprobar que los espacios destinados para este fin son muy pocos, y se ha considerado que los parques son partes importantes del desarrollo urbanístico que está adelantando la actual administración.

Pero no solo son los parques, es todo el municipio el que debe seguir la transformación que ya comenzó para hacer de las diferentes comunas un lugar menos hostil para sus habitantes, barrios en los que la armonía se presente en un empaque conjunto: en el comercio, transporte, con los transeúntes, calles limpias, etc. Así mismo es necesario la construcción de estructuras físicas en las comunas y en los corregimientos, adecuadas para la atención biopsicosocial y formativa a través del servicio Centros Vida.

•Espacios Arquitectónicos

Las comunas 1, 2, 4 y 5 al igual que los dos corregimientos que conforman Soacha, carecen por completo de instalaciones apropiadas para la atención especializada a los adultos mayores. Muchos de los espacios en donde se les brinda atención, funcionan en salones comunales de los diferentes sectores. Y aunque ha sido importante la voluntad de los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal para que los programas lleguen a sus sectores, muchos de estos salones comunales no poseen infraestructura adecuada y con la dotación necesaria para prestar un óptimo servicio.

•Salud

Con las diferentes visitas a los diferentes barrios del municipio, se pudo comprobar que los adultos mayores que hacen parte de los programas de subsidio, comedores o centros vida, son generalmente personas mayores que además tienen necesidades médicas difícilmente cubiertas por los servicios de salud que se les presta.

En relación con lo expuesto anteriormente, el área de la salud del municipio de Soacha destinado a la atención de las personas mayores, podría enfocar sus estrategias en dos ejes prioritarios: 1) la prevención, y 2) la atención eficaz a las enfermedades preexistentes.

A partir de las entrevistas y encuestas aplicadas a las personas adultas mayores, se identificaron los siguientes problemas ya jerarquizados:

- ✓ Debilidad en los vínculos afectivos con sus familias; vidas rutinarias y desolación; pocos incentivos con estados de ánimos proclives a la tristeza y melancolía.
- ✓ Insuficiencia de un marco legal e institucional sólido que funcione como Red de Atención y Protección para los adultos mayores.
- ✓ Exclusión de los adultos mayores en todos los ámbitos de la sociedad, incluyendo el familiar.
- ✓ Baja cobertura de programas, proyectos de apoyo y de ocupación de tiempo libre dirigidos a las personas mayores en el municipio de Soacha.
- ✓ Baja cobertura de seguridad social de pensiones y ausencia de alternativas de atención integral a los adultos mayores.

Etapa III Formulación y análisis

La formulación de la propuesta de política pública para adultos mayores en el municipio de Soacha, se enmarca dentro de los principios rectores de la Ley 1251 de 2008 buscando desarrollar a nivel municipal los siguientes:

a) Participación Activa. El Estado debe proveer los mecanismos de participación necesarios para que los adultos mayores participen en el diseño, elaboración y ejecución de programas y proyectos que traten sobre él, con valoración especial sobre sus vivencias y conocimientos en el desarrollo social, económico, cultural y político del Estado.

b) Corresponsabilidad. El Estado, la familia, la sociedad civil y los adultos mayores de manera conjunta deben promover, asistir y fortalecer la participación activa e integración de los adultos mayores en la planificación, ejecución y evaluación de los programas, planes y acciones que desarrollen para su inclusión en la vida política, económica, social y cultural de la Nación.

c) Igualdad de oportunidades. Todos los adultos mayores deben gozar de una protección especial de sus derechos y las libertades proclamados en la Constitución Política, Declaraciones y Convenios Internacionales ratificados por Colombia, respetando siempre la diversidad cultural, étnica y de valores de esta población.

d) Acceso a beneficios. El Estado, la sociedad y la familia deben garantizar a los adultos mayores el acceso a beneficios con el fin de eliminar las desigualdades sociales y territoriales.

e) Atención. En todas las entidades de carácter público y privado es un deber aplicar medidas tendientes a otorgar una atención especial, acorde con las necesidades.

f) Equidad. Es el trato justo y proporcional que se da a las personas mayores sin distingo del género, cultura, etnia, religión, condición económica, legal, física, psíquica o social, dentro del reconocimiento de la pluralidad constitucional.

g) Independencia y autorrealización. Las personas mayores tienen derecho para decidir libre, responsable y conscientemente sobre su participación en el desarrollo social del país. Se les brindará las garantías necesarias para el provecho y acceso de las oportunidades laborales, económicas, políticas, educativas, culturales, espirituales y recreativas de la sociedad, así como el perfeccionamiento de sus habilidades y competencias.

h) Solidaridad. Es deber del Estado, la sociedad y la familia frente a personas mayores, brindar apoyo y ayuda de manera preferente cuando esté en condición de vulnerabilidad.

i) Dignidad. Todas las personas tienen derecho a una vida digna y segura; los adultos mayores se constituyen en el objetivo fundamental de las acciones emprendidas en cumplimiento del Estado Social de Derecho a través de la eliminación de cualquier forma de explotación, maltrato o abuso de los adultos mayores.

j) Descentralización. Las entidades territoriales y descentralizadas por servicios prestarán y cumplirán los cometidos de la presente ley en procura de la defensa de los derechos de personas mayores.

k) Formación permanente. Aprovechando oportunidades que desarrollen plenamente su potencial mediante el acceso a los recursos educativos, de productividad, culturales y recreativos de la sociedad.

l) No discriminación. Supresión de todo trato discriminatorio en razón de la raza, la edad, el sexo, la condición económica o la discapacidad.

m) Universalidad. Los derechos consagrados en la presente ley son de carácter universal y se aplican a todas las personas residentes en el territorio nacional sin distinción alguna y sin ningún tipo de exclusión social. Sin embargo, el Estado podrá focalizar las políticas públicas en las poblaciones más pobres y vulnerables para reducir las brechas económicas, sociales y culturales que caracterizan el país.

n) Eficiencia. Es el criterio económico que revela la capacidad de producir resultados con el mínimo de recursos, energía y tiempo.

ñ) Efectividad. Es el criterio institucional que revela la capacidad administrativa y política para alcanzar las metas o resultados propuestos, ocupándose fundamentalmente en los objetivos planteados que connotan la capacidad administrativa para satisfacer las demandas planteadas en la comunidad y que se refleja en la capacidad de respuesta a las exigencias de la sociedad.

A partir de estos principios rectores, con el desarrollo de talleres, mesas de trabajo, y consultas con los actores y representantes de la sociedad civil se definieron los lineamientos que sustentan la política pública:

- Disminuir el abandono en las personas mayores, protegiendo la familia como institución natural, encargada de la atención integral de todos sus miembros y promoviendo la participación activa de las personas mayores en el desarrollo social y económico, de la familia y la comunidad.
- Promover la ocupación del tiempo libre, enfatizando actividades remunerativas, autosuficientes, multiplicables, identificadas dentro del campo de la oportunidad de la política económica nacional y con recursos tecnológicos.
- Proteger los derechos humanos y creación de las condiciones de seguridad económica, de participación social y de educación que promuevan la satisfacción de las necesidades básicas y su plena inclusión en la sociedad y el desarrollo. Eliminar todas las formas de discriminación y maltrato en contra de los adultos mayores.
- Modificar el comportamiento social y cultural hacia la vejez y el envejecimiento, implementando conceptos educativos en la comunidad, que permitan asumir el proceso de desarrollo humano que se vive desde la concepción hasta la muerte.
- Desarrollar normas jurídicas, administrativas y científicas, cuya aplicación permita responder a los cambios de la dinámica demográfica, redefinir funciones entre los sectores del gobierno, privilegios especiales, así como criterios de calidad y oportunidad de servicios integrales.
- Establecer un servicio integral de salud que responda a las necesidades de los adultos mayores, fortaleciendo y reorientando para ello los servicios existentes y creando aquellos que fueran necesarios.
- Adaptar el entorno físico a las características y necesidades de los adultos mayores para lograr una vida independiente en la vejez, y ampliar las coberturas de seguridad social de la población activa laboralmente y vinculada al sector informal, así como implementar y subsidiar alternativas privadas de seguros de salud.
- Impulsar el desarrollo de la investigación sobre los adultos mayores, dinámica poblacional, e impacto socio-económico de la misma, con énfasis en las necesidades de la comunidad y enfocada a la solución de problemas prioritarios.

Para la política pública se definieron los objetivos siguientes.

Objetivo general:

La política pública para adultos mayores del municipio de Soacha Cundinamarca 2020 – 2030 tiene como fin lograr un cambio cultural, político, económico y social de toda la población de personas adultas mayores que garantice un mejor trato, valoración y una mejor atención, involucrando las distintas etapas del ciclo vital para alcanzar los mejores niveles de calidad de vida.

Para esto se hace indispensable incluir a los adultos mayores como población prioritaria y visible en las decisiones de orden social, económico, físico territorial, político, institucional y de investigación, que contribuyan con el mejoramiento de sus condiciones de vida, su atención integral y atenuar los desequilibrios existentes en la población adulta mayor de Soacha.

Esta política pública tiene como objetivos específicos:

1. Crear conciencia municipal en el ámbito personal y colectivo sobre la necesidad de intervenir oportunamente para afrontar el envejecimiento progresivo de la población y dar a conocer las alternativas viables para llevar a cabo esta intervención.
2. Definir las medidas necesarias en el ámbito gubernamental cuya implementación permita disminuir el desbalance socioeconómico que afecta a las personas mayores y vincularlo a la sociedad como generador y beneficiario de bienes y servicios.
3. Fortalecer la Red Interinstitucional de los adultos mayores y su participación activa.
4. Promover la investigación sobre el envejecimiento y vejez en la educación superior con el fin de contribuir al desarrollo del municipio específicamente.
5. Generar espacios que permitan la continuidad de tradiciones culturales que favorezcan el desarrollo humano y disfrute de los adultos mayores.
6. Estimular la recreación como factor fundamental del desarrollo físico, psicológico, social y espiritual.
7. Empoderar a la comunidad con el fin de generar el bienestar y promover el intercambio de conocimientos y habilidades entre las generaciones.
8. Fortalecer los procesos organizativos de la población adulta mayor.
9. Estimular la participación como derecho fundamental en la formulación de las políticas de las personas mayores.
10. Generar la cooperación multisectorial y fortalecer el desarrollo de los programas dirigidos a los adultos mayores.
11. Garantizar la calidad de los servicios prestados por los equipos de apoyo en el desarrollo de acciones con los adultos mayores.
12. Disminuir los factores de riesgo social en los adultos mayores para mejorar la calidad de vida.
13. Garantizar a los adultos mayores un municipio libre de barreras arquitectónicas y urbanísticas, favoreciendo el acceso a transporte urbano.
14. Diseñar programas concretos, concebidos según las tradiciones, valores culturales, prácticas sociales y recursos disponibles en el municipio, que respondan a las necesidades reales de los grupos beneficiarios.

Se ha designado a la Secretaria de Desarrollo Social, como la instancia superior de coordinar y dar seguimiento al proceso de implementación de la política pública para los adultos mayores. Asimismo la Secretaria de Desarrollo Social es asesorada por la dependencia del Programa de Personas mayor del Municipio de Soacha. Igualmente existe un Comité Gerontológico conformado por representantes del Gobierno, organizaciones de la Sociedad Civil y Cooperantes Externos, como mecanismos que garanticen la sostenibilidad de esta política en el largo plazo y realicen su monitoreo y evaluación.

Los principios rectores, lineamientos y objetivos fueron aprobados mediante consultas y talleres realizados con los actores involucrados.

Etapa IV Socialización

Se realizaron talleres de socialización y seminarios, donde se dio a conocer el documento de la política pública. Se plantearon medidas y líneas de acción para establecer mecanismos que aseguren la participación intersectorial con la concertación y apoyo de organizaciones oficiales y/o privadas, que actualmente desarrollen actividades en beneficio de los adultos mayores y que teniendo presencia en la comunidad, cuenten con recursos humanos, físicos o locativos.

Se incluyeron las políticas específicas, relativas a los temas siguientes:

Envejecimiento saludable

Empleo, previsión y seguridad social

Educación, cultura y ocio

Participación e integración social

Conclusiones

El diseño de una política pública es un proceso que requiere de la participación de los diferentes actores involucrados, desde el que la lidera y coordina hasta sus beneficiarios, para que realmente sea efectiva como instrumento imprescindible para la adecuada toma de decisiones.

La propuesta para la Política Publica de adultos mayores de Soacha (Colombia), ha sido formulada a partir del esquema metodológico propuesto que tiene un enfoque participativo, con una constante retroalimentación del Comité Técnico del Adulto Mayor, en otras palabras, los ejes, líneas y programas propuestos obedecen a una realidad de la población.

Si bien son varias las problemáticas que enfrenta el adulto mayor en Soacha, que podrían parecer de difícil solución por involucrar otras consideraciones de orden macro económico o macro político, es finalmente responsabilidad de los actores públicos (Alcaldía y Secretarias), de la mano de los entes y organizaciones relacionadas con esta población, quienes formulan proyectos factibles para responder a esa realidad.

El Estado debe proveer los mecanismos de participación necesarios para que los adultos mayores participen en el diseño, elaboración y ejecución de programas y proyectos que los beneficien.

Referencias

Clemente, A., (2016) La participación como enfoque de intervención social. Pps 119-136 en Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral de Rofman, A. (compiladora) Ed. UNGS. Buenos Aires, Argentina

Clemente, A. et al, (2007) Participación en las políticas sociales y cuestión social. Políticas sociales de desarrollo y ciudadanía. Reflexiones desde el sur latinoamericano, Buenos Aires, undp-Ministerio de Desarrollo Social.

Definición MX., (2014) Definición MX. (17 de febrero de 2020) Recuperado de <https://definicion.mx/vejez/>

De Jesús, E., (2018) Evaluación de la política del Trabajo por Cuenta Propia en la actividad de Arrendamiento de viviendas, habitaciones y espacios en Camagüey. Trabajo inédito. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Camagüey.

Magueña, Y.B. (2013). Evaluación del diseño del Programa Nacional de Apoyo directo a los más Pobres-Juntos como medio de inclusión social. Palos de la Frontera. Universidad de Anadalucía, España.

Ministerio de Salud y Protección, (2013) Diagnóstico de adultos mayores. (17 de febrero de 2020) Recuperado de http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/diag_adul_mayor.pdf

Secretaria de Planeación (2018). Plan de Ordenamiento Territorial POT. Soacha.

Vargas, B. (2004). Políticas públicas locales y desarrollo. Esan-Cuadernos de difusión Año 9, n.º 17, diciembre de 2004 pps 47-59

Gobernanza Territorial y el Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México

Melesio Rivero Hernández[1]

María de los Ángeles Velázquez Martínez[2]

Enrique Moreno Sánchez[3]

Resumen

En este trabajo se establecen ocho indicadores de gobernanza territorial que pueden observarse durante la etapa del proceso de formulación del Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México (PTOZNVM). El problema que se aborda con esta investigación se refiere al aprovechamiento real por parte del gobierno mexicano del escenario de oportunidad que las convenciones internacionales (Objetivos del Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana), así como el marco institucional mexicano, le han generado para concretar los principios de la gobernanza territorial en uno de los proyectos emblemáticos de la actual administración federal. Como objetivo central se planteó identificar, del marco de referencia teórico de la gobernanza territorial, indicadores aplicables en la formulación del PTOZNVM, para determinar la congruencia de dicho instrumento con tales principios. Como conclusiones preliminares se puede determinar que el PTOZNVM tiene congruencia con indicadores acotados a la participación institucional y de dependencias gubernamentales, pero descuida uno de los aspectos centrales de la gobernanza territorial, que es la participación de los sectores social y privado.

Conceptos clave: Gobernanza, Territorio, Ordenamiento territorial

Introducción

El gobierno federal de México (2018-2024) cambió el proyecto de construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de México, y dentro de ello se modificó la ubicación de la terminal aérea. Se dejó de lado el antiguo vaso lacustre ubicado en Texcoco y se determinó que fuera otra zona del Valle de México ubicada al norte de la entidad mexiquense. Bajo ese tenor, el gobierno federal se dio a la apresurada tarea de formular diversos instrumentos técnicos centrales: El Plan Maestro del proyecto aeroportuario y el programa de ordenamiento territorial de la zona de impacto del nuevo aeropuerto.

El cambio de ubicación del nuevo aeropuerto, puso en marcha no sólo a las dependencias federales, también generó una intensa actividad en las aéreas responsables de planeación urbana en los gobiernos del Estado de México, del estado de Hidalgo y en los municipios de la región. La necesidad de contar con un instrumento de ordenamiento territorial para la zona, dio forma al Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México, cuya responsabilidad fue de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y

[1] Doctor, Universidad Autónoma del Estado de México, mriveroh@uaemex.mx
[2] Doctora, Universidad Autónoma del Estado de México, vema640828@hotmail.com
[3] Doctor, Universidad Autónoma del Estado de México, enriquetex132@gmail.com

Urbano (SEDATU), en coordinación con otras dependencias federales, dos gobiernos estatales y ocho gobiernos municipales. Una vez concluido el instrumento, en diversos foros y en el propio contenido se asevera que fue resultado de una "experiencia inédita en México de gobernanza metropolitana".

Para determinar si efectivamente puede sostenerse la afirmación anterior, se hizo una revisión de la literatura de gobernanza territorial y ordenamiento del territorio, para identificar algunos indicadores que pudieran ser aplicables al estudio del proceso de formulación del PTOZNVM. Dicha revisión implicó acudir a fuentes documentales de carácter científico, así como a revisar los postulados de los organismos internacionales y nacionales que han aportado para dar forma al contenido del concepto. Una vez que se cumplió esa etapa de análisis, se procedió a revisar el marco normativo mexicano que da cobertura a la práctica de la gobernanza territorial. Finalmente, se identificaron los indicadores que pudieran ser de utilidad para determinar la congruencia del proceso de formulación del PTOZNVM con los postulados de la gobernanza territorial.

La forma deductiva de acercarse al objeto de estudio, permitió dar estructura a esta presentación, por lo que en una primera instancia se presenta la discusión entorno a los conceptos de gobernanza territorial y ordenación del territorio. Una segunda sección corresponde a la descripción del marco institucional de la gobernanza territorial y la ordenación del territorio en México. En la tercera parte, se analizan los indicadores de gobernanza en la formulación del PTOZNVM. Finalmente, se plantean conclusiones y recomendaciones.

Gobernanza territorial y Ordenación del territorio

Los cambios derivados de la globalización se manifiestan bajo nuevos paradigmas de Estado, lo que ha dado paso a nuevas formas de descentralización y de participación de grupos y ciudadanos en los asuntos públicos. Según Cruz (2008) estamos en presencia de una reconfiguración de potestades entre ámbitos de gobierno, en la que es necesario aplicar el principio de cooperación, más que el de segmentación acotada de facultades. Para Rojas, Calderón y Campos (2012) en las ciudades del siglo XXI no es posible identificar un actor único con el poder suficiente para fijar la agenda pública de los diferentes actores y grupos de la sociedad. En este escenario de heterogeneidad, es claro que la interdependencia resultante configura el tono y la forma que adquiere la agenda pública mediada por complejos procesos de negociación.

Cualquier proyecto que tienda a impactar en el territorio puede ser objeto de severos cuestionamientos de los grupos sociales, perjudicados o marginados, por lo que se requiere de la construcción de consensos y la celebración de grandes acuerdos entre actores públicos, privados y sociales. La condición actual de las sociedades reclama mayores espacios de representación y participación exógena a las propias instituciones estatales, de ahí que sea "necesario intervenir en el territorio no sólo con criterios técnicos adecuados sino también con capacidad de escuchar las preocupaciones y aprender de las experiencias cotidianas de los distintos agentes urbanos" (Cruz, 2008: 385). Una de las formas de resolver los dilemas de la gestión del territorio, en el mundo contemporáneo, ha sido el paradigma de la gobernanza.

En un primer momento, el uso del paradigma de gobernanza surgió en Europa a raíz de su propia experiencia de integración regional. Para el caso latinoamericano, Rosas, Calderón y Campos (2012), señalan que el BM, el PNUD, el Programa Hábitat y el BID se han encargado de propagar el paradigma de la gobernanza en esta parte del mundo; ya que a partir de las recomendaciones que formulan dichos organismos internacionales se han marcado las directrices del desarrollo en América Latina. Sobre todo, ha resultado fundamental el concepto de Buen Gobierno; es decir, un modelo sustentado en la descentralización, eficiencia, eficacia, equidad, economía, transparencia, rendición de cuentas, estabilidad institucional, marco regulatorio, respeto del derecho, seguridad, sustentabilidad y participación. Bajo ese marco global, el propósito es asegurar que las prioridades políticas, económicas y sociales habrán de surgir, esencialmente, del consenso y bajo el principio de corresponsabilidad.

Rosas, Calderón y Campos (2012) señalan que la gobernanza surgió con el objetivo de simplificar las regulaciones, las formas de intervención del sector público, así como de facilitar la toma de decisiones a partir de marcos regulatorios de los diversos agentes públicos, privados y sociales. Con esta perspectiva coincide Serna (2010) cuando indica que una de las condiciones de la gobernanza es la interdependencia o asociación entre agentes, condición necesaria para apuntar a la dirección adecuada del desarrollo, en función de la integración de visiones e intereses, a veces contrapuestos. Sin embargo, los consensos que se alcanzan serán suficientes para impulsar estrategias y propósitos de corto, mediano y largo plazo, bajo esquemas de cooperación en las que se suman recursos de la sociedad.

La gobernanza es "[…] manifestación de una serie de cambios que han ocurrido tanto a nivel de concepción teórica como de la realizad empírica de los que el estado (sic) *es*, y de lo que debiera *ser*" (Serna, 2010:21-22). En su esencia, la gobernanza trasciende al Estado e incluye a los grupos y organizaciones sociales, así como al sector privado en la discusión pública en torno a los temas del desarrollo; es decir, con la gobernanza se construye una forma apropiada, eficaz y correcta de gobernar bien y con buenas prácticas. La gobernanza conlleva el precepto de cooperación horizontal y vertical entre las instituciones de gobierno, así como con actores privados y sociales en las diversas fases de las políticas públicas.

Para Cerrillo (2005:12) "…el surgimiento de la gobernanza supone un cambio en las maneras tradicionales de proceder por parte de los poderes públicos", dando paso a nuevas formas de regulación sustentadas en la negociación y la persuasión, cuyos resultados son la movilización y la reunión de recursos sociales dispersos. La dirección y la determinación de los objetivos de la sociedad están más allá del gobierno, y operan bajo esquemas de horizontalidad y de cooperación. "En otras palabras, la gobernanza promueve un estilo de gobierno sustentado más en la coordinación de intereses de diversos actores, que en el mando formal y normativo propiciado por y desde el Estado" (Dalla-Torre, 2017: 48).

Rosas, Calderón y Campos (2012) identifican cuatro implicaciones en la práctica política:

- Es un "nuevo arte de gobernar" cuyo sujeto principal es la ciudadanía y sus organizaciones que se articulan con el gobierno.
- Los gobiernos operan más en red y menos con estructuras verticales y autoritarias.

- Es posible la formación de nuevas figuras participativas que trascienden lo periodos de gobierno con visión de largo plazo, tales como Observatorios de Desarrollo e Institutos de Planeación, por ejemplo.
- Las decisiones gubernamentales y las políticas públicas tienen como ámbito central a los territorios, lo que implica colocar a las regiones y a las ciudades como espacios vitales para gobernar.

En suma, la gobernanza aspira a ser una nueva y diferente forma de gobernar que reconoce e institucionaliza la pluralidad, las relaciones de horizontalidad y los necesarios equilibrios entre el poder público y la sociedad. "De ahí que el interés por usar el concepto de gobernanza radique en su capacidad de englobar todas las instituciones y relaciones implicadas en los procesos de gobierno" (Cerrillo, 2005:13). Es decir, la forma de gobernar deja de ser unidireccional, jerárquica y monopólica, lo que da pie a la participación de diferentes organismos públicos y semipúblicos, ámbitos de gobierno, sectores privados y organizaciones sociales con presencia nacional o comunitaria. El resultado es que el denominado interés general no deviene exclusivamente de la visión gubernamental, sino del entramado en red que legitima la acción pública.

Por otra parte, el espacio natural de la gobernanza es el territorio. De acuerdo con Zoido (1998:2) el territorio "se define, en primera instancia como "el espacio geográfico adscrito a un ser, a una comunidad, a un ente de cualquier naturaleza como , física o inmaterial[…]. Sin embargo, cuando el concepto integra a grupos humanos complejos adquiere connotaciones más amplias; desde esta perspectiva se integran los soportes físicos de la reproducción social, los paisajes propios de las memorias personales y colectivas, y las construcciones simbólicas que de determinados espacios se generan en el devenir de las comunidades. Para Cuervo (2006), el territorio es "[…] el significado básico inicial otorgado al término de territorio será el de espacio natural culturalmente apropiado por la sociedad humana" (:24).

El territorio es una resultante de relaciones de apropiación y valorización del espacio; es el principio y la resultante de la existencia social misma (Cuervo, 2006). El territorio tiene una expresión material en torno a la cual se expresan los diversos comportamientos sociales e individuales en el que se entrelazan las relaciones sociales y las relaciones con la naturaleza. Fundamentalmente las instituciones y los códigos sociales surgen, se reproducen y cambian de conformidad con los juegos de poder que, en torno al territorio, se desarrollan. El territorio es, en principio, el soporte geopolítico de los estados nacionales y, al mismo tiempo, "[…] constituye una manifestación más versátil del espacio social como reproductor de las acciones de los actores sociales" (Llanos, 2010:213). Por ello, el territorio es "[…] un espacio apropiado por los grupos sociales para fijarse en él, asegurar su supervivencia, construir viviendas y rutas, explotar productos, delimitar dominios" (Capel, 2016:7).

El territorio es cultura. Aunque pareciera una paradoja el territorio no es algo dado, sino que es un constante flujo de procesos humanos, de ahí que sea una construcción social y cultural, en el que convergen las dimensiones naturales y sociales que otorgan sentido y razón de ser a la acción humana (Capel, 2016). Acción que configura y es configurada por los sistemas económicos y políticos, los valores, el deber ser y los imaginarios del bien común

prevalecientes. De acuerdo con Llanos (2010) son las necesidades humanas y su lucha por satisfacerlas lo que deriva en espacios vividos y simbólicos a través de los cuales transcurren las prácticas sociales y los sentidos simbólicos, algunos de los cuales se caracterizan por su fugacidad y, al mismo tiempo, por su permanencia en el tiempo y el espacio.

En ese mismo orden de ideas, Rojas, Calderón y Campos (2012) definen la gobernanza territorial como una práctica o conjunto de procesos a través de los cuales se organizan las múltiples relaciones e interacciones de los actores del espacio público, donde cada cual tiene la posibilidad de encauzar sus intereses. El resultado de dichos procesos es la elaboración de una visión territorial compartida, a partir de la cual se construyen identidades y valorización de lo que denominan capital territorial con miras a lograr cohesión mediante la participación. La gobernanza territorial es un gran reto porque, en sociedades como las latinoamericanas, aún existen tradiciones de autoritarismo, centralismo y verticalismo; por lo que transitar hacia condiciones de integración y respeto de lo diverso demanda tolerancia y nuevos esquemas de diálogo y concertación.

Para Quispe (2017: 21) "[…] el enfoque territorial implica dar una mayor importancia a la participación ciudadana en el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas, considerando que las situaciones y particularidades específicas de los pobladores de territorios concretos e involucrándolas de manera protagónica". Es decir, el territorio se convierte en un espacio de ejercicio democrático del gobierno donde se garantizan rutas de participación en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. La gobernanza territorial implica la organización de consensos entre distintos actores en diversas escalas. En lo vertical, implica relaciones multinivel entre ámbitos de gobierno, particularmente a escala local y regional. En lo horizontal, requiere de la coordinación entre sectores administrativos, entre territorios contiguos o en red y entre diferentes actores, lo cual da pie a múltiples tipos de asociación: público-privado, público-social, social-privado y/o tripartita.

La perspectiva territorial de la gobernanza conlleva un enfoque de desarrollo incluyente y participativo que requiere "generar una sinergia entre todos los niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal y los diferentes actores de la sociedad civil involucrados para evitar incoherencias, acciones contradictorias y yuxtaposiciones" (Dalla-Torre, 2017:49). Bajo esta perspectiva los recursos de todo tipo se pueden utilizar de una manera más eficiente ya que las acciones, producto de la legitimidad, tendrán direccionalidad, propósito y periodos definidos de cumplimiento. De manera complementaria, será posible conjuntar esfuerzos para avanzar de forma sincrónica en proyectos complementarios que sumen y no paralicen al resto. Así se evitará repetir acciones, beneficiarios y espacios, lo cual desgasta y hace que las sociedades consuman sus energías innecesariamente.

En suma, "la gobernanza territorial tiene como objeto al territorio bajo la ambición de construir una visión compartida y consensuada sobre su futuro a partir del debate, la negociación y la deliberación entre los diferentes actores territoriales" (Dalla-Torre, 2017:53). El concepto va más allá de la idea de gobierno, ya que supera la unilateralidad estatal en la toma de decisiones. Hablar de gobernanza territorial implica reconocer al territorio como el nodo que acerca a diversos actores y que propicia escenarios de diálogo y concertación; además supone la construcción de compromisos donde cada cual pone a la

disposición del conjunto recursos orientados al desarrollo presente y futuro (Bustos, Lukas, Stamm y Torre, 2019).

La forma institucional que instrumentaliza la gobernanza territorial es la ordenación del territorio. Este último es un marco referencial que tiene por objetivo principal plantear modelos y líneas de intervención en el territorio para equilibrar, remodelar, mejorar la calidad de vida y proteger el medioambiente (Capel, 2016). La ordenación del territorio, como instrumento de referencia para los actores del espacio público, es la manifestación explícita de los consensos alcanzados en torno a las diversas partes que conforman un ámbito político-administrativo para alcanzar un desarrollo socioeconómico equilibrado, así como las líneas de acción y responsabilidades de los diversos agentes sociales, públicos y privados; donde uno de los principales insumos de la ordenación es el aprovechamiento y el uso del suelo.

Para Quispe el enfoque territorial:

> […] desarrolla dos aspectos principales: (a) el territorio como espacio socio-cultural y geográfico, en la que se conceptualiza como una construcción social, es decir como un espacio en el que se interactúan sistémicamente los aspectos: sociocultural, histórico, económico, político, institucional y (b) la promoción del desarrollo orientado al desarrollo humano integral, en la que se articulan las políticas y procesos que convergen en el espacio territorial (2017:21).

La ordenación del territorio contempla amplitud de variables que conforman el territorio y los objetos resultantes del desarrollo de las sociedades. Dentro de estos objetos se encuentran las ciudades; de ahí que sea importante discutir si deben expandirse o compactarse, los esquemas de movilidad, la forma y función de las mismas, la huella ecológica y los soportes físicos que permiten su reproducción. Para Capel (2016) en las ciudades debe garantizarse condiciones para la generación y acceso equilibrado a bienes públicos y privados, así como a una efectiva interacción social sustentada en principios de respeto, tolerancia y apertura.

Zoido (1998) señala que la ordenación del territorio es esencialmente una responsabilidad de las instituciones de gobierno, que se apoya en instrumentos jurídicos (locales, regionales, nacionales e internacionales), en estructuras administrativas y en instrumentos esenciales, tales como los planes y programas de ordenación territorial. Estos últimos requieren de conocimientos científicos interdisciplinares para construir sus principios y fundamentos. La ordenación del territorio es un instrumento no un fin en sí mismo y sirve como un referente esencial de los actores, en pro del uso adecuado de los recursos, el desarrollo en general y el bienestar de la sociedad. Mediante dicho instrumento es posible delinear la disposición y localización de objetos estructurantes y de mayor funcionalidad para la reproducción de las sociedades; así como las acciones que otorgan sentido y llenan de símbolos la interacción social, generando así identidades y percepciones de pertenencia territorial.

En un plan o programa de ordenación territorial se pueden establecer la distribución de los usos del suelo, la localización de estructuras, así como los sistemas que permiten integrar los diversos espacios de manera funcional mediante esquemas de sinergias y complementariedad. Un plan o programa de ordenación territorial "[…] no debe imponerse

indiferenciadamente a cualquier situación, sino ser tomado como punto de partida junto a los caracteres propios que singularizan cada espacio geográfico" (Zoido, 1998:5).

Marco institucional de la Gobernanza territorial y la Ordenación del territorio en México.

A nivel internacional el planteamiento de introducir el paradigma de la gobernanza en el diseño institucional de los países, deriva de las recomendaciones de diversos organismos multilaterales. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha jugado un papel relevante. Desde el año 2000 señaló que la gobernanza se define como un "sistema de valores, políticas e instituciones por el que una sociedad administra sus asuntos económicos, sociales y políticos mediante las interacciones, dentro y entre, el Estado, la sociedad civil y el sector privado" (PNUD; 2000: s/p). De ese modo, a través del tiempo se han perfilado de algún modo las estructuras político administrativas de los países para atender las diversas problemáticas del desarrollo que enfrentan.

Dicho planteamiento ha sobrevivido al tiempo. En 2015, se aprobaron los 17 objetivos del Desarrollo Sostenible, dentro de los cuales el concepto de gobernanza se perfiló de manera transversal. En lo concerniente a la gestión del territorio y de las ciudades, el concepto de gobernanza se planteó como fundamento para definir proyectos y emprender las estrategias para alcanzar metas. Posteriormente, durante la Conferencia III de la ONU sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible de 2016, los debates se centraron en torno a la Nueva Agenda Urbana (NAU) (ONU-HÁBITAT, 2017); la cual tiene como propósito ser un poderoso instrumento que permita abordar con eficacia los complejos problemas que plantea la urbanización de los territorios a nivel mundial.

A través de la NAU se establece el compromiso de los países con el desarrollo urbano sostenible en el que se contemplan todos los niveles: mundial, regional, nacional, subnacional y local. Es decir, una visión donde cada acción positiva o negativa en cualquiera de los niveles tiene efectos en cadena en relación con los otros. De ahí la importancia de contar con un paradigma referencial para todos, que logre sinergias y desarrollo a largo plazo (ONU-HÁBITAT, 2017). En lo particular la NAU contribuye a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y, consecuentemente, se orienta de conformidad con las metas que se desprenden de dichos objetivos, en el sentido de que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

En el punto 13 de la NAU, denominado "Imaginamos Ciudades y Asentamientos humanos", se resalta la idea de participación, promoción de la colaboración cívica y la generación de sentidos de pertenencia; donde la prioridad es la producción de espacios públicos con condiciones adecuadas para la interacción social e intergeneracional, las expresiones culturales y la participación política y donde se reconocen las necesidades específicas de las personas en situaciones de vulnerabilidad. También se establece que las ciudades no serán espacios encerrados en sí mismos, sino que habrán de cumplir funciones territoriales más allá de sus límites, fungiendo como espacios potenciadores del territorio, más que como depredadoras de recursos.

El punto más relevante de la NAU es el 15, dado que ahí se establecen compromisos claramente vinculados con la gobernanza:

> a) Reorientará la manera de planificar, financiar, desarrollar, administrar y gestionar las ciudades y los asentamientos humanos, reconociendo que el desarrollo urbano y territorial sostenible es un elemento indispensable para alcanzar el desarrollo sostenible y la prosperidad para todos;
>
> b) Reconocerá la función rectora de los Gobiernos nacionales, según proceda, en la definición y aplicación de políticas urbanas inclusivas y eficaces y leyes para el desarrollo urbano sostenible, así como las contribuciones igualmente importantes de los gobiernos subnacionales y locales, de la sociedad civil y otros interesados pertinentes, de manera transparente y responsable (ONU-HÁBITAT, 2017: 8).

En el punto 15 también se señala que la elaboración e implementación de políticas urbanas se sostendrá a través de asociaciones locales y nacionales, así como la cooperación de todos los niveles de gobierno. También se especifica la importancia de fortalecer "la gobernanza urbana , con instituciones sólidas y mecanismos que empoderen e incluyan a los interesados de las zonas urbanas, así como mecanismos de control adecuados [...] (ONU-HÁBITAT, 2017: 8). Como resultante, los instrumentos de planificación integrarán lo urbano y lo territorial con visión de largo plazo; además deberán incluir de manera clara marcos e instrumentos de financiamiento que no dilapiden las finanzas públicas, sino que sean capaces de crear valor agregado a través del tiempo.

Dentro de la sección de compromisos que integra la NAU, en los puntos 85 al 92 , se abordó de manera explícita a la gobernanza urbana como un marco de apoyo para lograr los propósitos de la agenda. En una revisión global de dichos puntos , se observa la determinación de fortalecer las facultades de los gobiernos locales bajo un esquema de descentralización. También los países se comprometieron a generar políticas urbanas inclusivas, aplicables y participativas bajo un enfoque de desarrollo urbano y territorial sostenible, instrumentando mecanismos financieros transparentes y responsables. Asimismo, se determinó incrementar los niveles de coordinación y cooperación entre los diversos ámbitos de gobierno de los países firmantes; del mismo modo que pondrían en marcha mecanismos de consulta en múltiples niveles, definiendo competencias e instrumentos, así como los recursos necesarios para emprender la acción pública.

Uno de los aspectos más complejos del planteamiento de la gobernanza urbana y territorial que contiene la NAU es el que refiere el punto 88, ya que en él se plantea lograr la coherencia entre objetivos y medidas de políticas sectoriales. Resulta de mayor complejidad, dado que las administraciones públicas de los países aún mantienen vigente el viejo modelo burocrático sectorizado, que difícilmente se flexibiliza para diseñar, implementar y evaluar los resultados de las políticas públicas o incluso para establecer un vector orientador de los objetivos y metas gubernamentales. Derivado de lo anterior, a través del punto 89, los países se comprometieron a establecer marcos jurídicos y normativos facilitadores de la transversalidad de las políticas, en particular las urbanas y territoriales , donde el principio de subsidiariedad será aplicable para subsanar las insuficiencias que en alguna coyuntura se pudieran presentar.

Los puntos 90 al 92 están enfocados al fortalecimiento de los gobiernos locales y el fomento de la participación ciudadana. En cuanto al primer aspecto , la NAU establece que los gobiernos subnacionales y locales deben contar con espacios efectivos para la toma de

decisiones en aspectos urbanos, metropolitanos y territoriales. El escenario descrito se sustentará en estructuras organizacionales funcionales, abiertas y flexibles por parte de los gobiernos locales, para que, en coordinación con los grupos de la sociedad, los privados y otras esferas de la administración pública, se logre el diseño e implementación de políticas públicas con visión territorial. En el tema de la participación ciudadana se debe considerar la diversidad de género, edad y condición de la población; igualmente debe considerarse la participación en las diversas fases de las políticas urbanas y territoriales: diseño, presupuestación, ejecución, evaluación y examen; haciendo uso de mecanismos y recursos tecnológicos, así como de información amplia, oportuna y accesible.

En otro orden de ideas, el instrumento jurídico propio de la gobernanza territorial y el ordenamiento territorial en México es la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTyDU). Al hacer la revisión de tal instrumento se observa que en su primera sección no hace una definición de gobernanza territorial, pero sí de ordenamiento territorial. En relación con esto último la LGAHOTyDU señala en la fracción XXVI art. 3 que el ordenamiento territorial "es una política pública que tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental". Es decir, se contemplan dos aspectos esenciales: a) transversalidad, vertical y horizontal, entre gobiernos y; b) apertura a la participación de los diferentes grupos de la sociedad. Al mismo tiempo, se define el ámbito espacial de actuación: el territorio como ente que requiere del uso del pensamiento racional, técnico y con visión de largo plazo.

En relación con la gobernanza territorial, la LGAHOTyDU dedica el capítulo primero del título segundo, a definir las atribuciones que en materia de planeación, ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano habrán de tener los tres ámbitos de gobierno que existen en México. Se resalta que independientemente de las facultades y atribuciones, la ley mandata que dichas facultades habrán de ejercerse de manera concurrente; es decir, que pueden incidir los gobiernos en un mismo espacio y tiempo, pero con atribuciones distintas y al mismo tiempo complementarias. Aspectos que la Ley plasma en el capítulo quinto denominado Coordinación y Concertación.

El esquema de gobernanza territorial se establece en el Título Tercero denominado Órganos Deliberativos y Auxiliares. Ahí se determinan las facultades para el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (capítulo primero art. 14-16), mismo que se concibe como una instancia consultiva "[…] de conformación plural y de participación ciudadana, convocada por el titular de la Secretaría, para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia". El Consejo solo alcanza una fase tangencial de la gobernanza territorial, ya que queda fuera la fase de implementación de la política pública. Es decir, queda únicamente cono una figura que atestigua y valida, pero no participa directamente en la gestión federal del territorio.

Para el caso de los Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano (art. 19-21) se parte, en lo general, del mismo principio articulador del ámbito federal: opinar. Sin embargo, se nota un avance limitado en la fracción X del artículo 21 cuando se señala que es facultad de dichos órganos locales "promover la celebración de convenios con dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, de entidades federativas y de municipios, así como con organizaciones del sector

privado, para la instrumentación de los programas relacionados con la materia". Es un avance limitado, ya que abre la posibilidad de la participación de los privados en la instrumentación, pero no se estipula para las organizaciones sociales.

En la sección de la LGAHOTyDU que se abre a una práctica de gobernanza territorial, sobre todo enfocada a la instrumentación, es en las fracciones II a la IV del art. 93 donde se establece que las autoridades habrán de ser responsables de promover la participación social y ciudadana en diversos aspectos: construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos; el financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos; así como la ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de zonas populares de los centros de población y de las comunidades rurales e indígena.

Finalmente, en los artículos 94 y 95 se instituye la obligatoriedad de la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas; es decir, otro elemento central en el concepto de gobernanza territorial. Las autoridades de los tres órdenes de gobierno tienen la obligatoriedad de informar con oportunidad y veracidad, reconocer las formas de organización social y poner a disposición pública la información relativa a los planes y programas de ordenamiento territorial y la información resultante de la gestión del territorio. Aspectos que se instrumentarán a través de la conformación de Sistemas de Información Territorial y Urbano (art. 97-98) y de Observatorios Ciudadanos (art. 99-100).

Al pasar de las instituciones a los instrumentos, en materia de gobernanza y ordenamiento territorial se observa que la dependencia federal encargada del sector (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; SEDATU) cuenta, entre otros, con dos instrumentos básicos: Manual de Gobernanza Metropolitana (SEDATU, 2020a) y la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) (SEDATU, 2020b).

El propósito del Manual de Gobernanza Metropolitana es:

> Es ofrecer metodologías, con formatos sencillos y dinámicos, que permitan mejorar los procesos de gobernanza en las distintas zonas metropolitanas del país. El Manual está dividido en cinco módulos principales: Contexto, Estructura, Dinámicas, Agenda y Seguimiento, cada uno orientado a coadyuvar en la generación de diagnósticos integrales y el desarrollo de proyectos estratégicos ((SEDATU, 2020a: 6).

De acuerdo con los responsables, el Manual es un documento que intenta superar la verticalidad y sectorización de la administración pública tradicional que pervive en México, para entrar en un escenario de acción pública más plural, flexible, participativa, a través de redes de colaboración que permitan aterrizar los principios de coordinación y concurrencia planteados en la LGAHOTDU. En sus diferentes módulos, el Manual propone una serie de herramientas para los actores metropolitanos que les permita conceptualizar, recabar información, procesar, tomar decisiones y definir rutas de trabajo. Parten del supuesto de que la aplicación de las herramientas permitirá que la acción pública de carácter metropolitano habrá de contar con legitimidad política, legitimidad funcional y legitimidad social dado que en sus procesos se integran autoridades y ciudadanía. (SEDATU, 2020a).

El Manual se caracteriza por la aparente sencillez de sus módulos y etapas, ya que está construido de una manera lógica donde cada paso que se refiere permite el abordaje de los subsecuentes. En términos técnicos resulta un instrumento que puede ser de mucha utilidad. Sin embargo, las dinámicas políticas que predominan en México no presentan condiciones para lograr una efectiva y permanente coordinación y concertación entre ámbitos gubernamentales, ni entre entidades. En principio, los calendarios de elección a nivel municipal, estatal y federal no concuerdan, ya que mientras unos concluyen sus periodos, otros recién toman posesión. Igualmente, la divergencia de ideologías puede influir negativamente en la voluntad de participar e integrarse a las redes de cooperación que prescribe el manual. Finalmente, se puede afirmar que en México los gobiernos no ven más allá de sus demarcaciones político-administrativos y difícilmente conciben los territorios como parte de un todo mayor que requiere de aplicar recursos humanos, materiales, tecnológicos y económicos, que no están dispuestos a compartir.

Por lo que se refiere a la ENOT, se concibe como una política pública con una visión de mediano y largo plazo. En su esencia en el documento se señala que será prioridad la construcción de asentamientos humanos de todo tipo sostenibles, seguros e incluyentes, así como la promoción del uso racional de los recursos naturales (SEDATU, 2020b). Algo que llama la atención es que se plantea como una política transversal en términos institucionales y temporales, ya que sus efectos vinculatorios en materia territorial atraviesan la administración pública federal, los ámbitos estatales y municipales, así como los sectores social y privado en el tiempo presente y en el futuro.. De dicha transversalidad habrá que revisar su factibilidad dadas las inercias sectorizadas de las instituciones gubernamentales de cualquier ámbito gubernamental, ya que la ENOT plantea un cambio radical de paradigma para la administración pública, que en las condiciones actuales pareciera complejo de instrumentar.

La estrategia enlista seis propósitos: transversalidad, sostenibilidad, equidad, estructuración territorial y gobernanza. Respecto al último de ellos se afirma: "Desarrollar y promover mecanismos de coordinación, concertación y concurrencia entre los tres órdenes de gobierno y los sectores social y privado –con un enfoque incluyente de todas las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos–, que contribuyan a la cohesión social, promoviendo el bienestar y disminuyendo las desigualdades" (SEDATU, 2020b; 21). Como se observa, se recoge la definición de gobernanza que contiene la LGAHOTDU en cuanto a la participación de diversos actores en la gestión del territorio, al mismo tiempo que en este documento se perfilan los destinatarios de las acciones.

En cuanto a los retos actuales para institucionalizar la práctica de la gobernanza territorial, la ENOT establece en sus estrategias lograr que se implementen mecanismos adecuados de concurrencia de las diferentes entidades y dependencias gubernamentales, donde se establezcan acciones en materia de ordenamiento territorial y ecológico. De manera complementaria se establece la necesidad de consolidar un sistema de espacios para el diálogo y la participación de todos los sectores involucrados, así como fortalecer los mecanismos de articulación vertical y horizontal (SEDATU, 2020b). Estas estrategias se van desarrollando a lo largo de las diversas secciones del documento.

Enfáticamente en la sección denominada "Eje Nacional 3. Gobernanza Territorial" se establece un objetivo prioritario del que se desprenden una serie de objetivos particulares.

Se resalta lo anterior porque, en la mayoría de los objetivos se repite constantemente el verbo "promover". Aquí es donde está el problema, ya que así bastaría que la SEDATU mostrase evidencia que "promovió" alguna acción, independientemente de que obtengan los resultados esperados. En consecuencia, de lo anterior, a pesar de que la ENOT se concibió como un instrumento legal de política pública para la planeación institucional y la ordenación del territorio del país con un carácter transversal, en términos institucionales y temporales, difícilmente encontrará las condiciones para implementarse. Ya que dicha implementación implica ajustes normativos a nivel federal y en cada entidad de la república, así como la creación de espacios de concertación que difícilmente se pueden institucionalizar y, un tercer elemento: alineación de presupuestos; este último aspecto pareciera ser el de mayor complejidad técnica y política.

Desde la vertiente técnica ello implica, en principio, que el presupuesto de egresos de la federación establezca en el gasto de inversión sectorial las partidas correspondientes y que en su ejercicio se empaten los tiempos en cada sector de la administración. Mientras que en los estados de la república se necesitarían, además de las dos condiciones enunciadas para el gobierno federal, ajustes legales que permitan diseños presupuestales bajo tal enfoque de transversalidad. También en el ámbito municipal técnicamente se deberán resolver aspectos de presupuesto propio, recursos etiquetados y deuda pública. Al mismo tiempo, en términos políticos, se requiere de la delicada construcción de acuerdos entre los diferentes actores cuyos intereses, capacidades y perspectivas, por lo menos en México, solo da para el discurso, la toma de fotografía y nada más. Dentro de este orden de ideas, la implementación de la ENOT plantea un gran reto para los gobiernos y la sociedad misma.

Indicadores de gobernanza en la formulación del Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México.

El Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México (PTOZNVM), se formuló como un instrumento regional de ordenamiento territorial en el entorno del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles. Los propósitos del PTOZNVM son la orientación de los procesos de planeación a nivel municipal y estatal, así como de coordinación y gestión entre diversos ámbitos gubernamentales con perspectiva territorial para la Zona Norte del Valle de México (ZNVM) (SEDATU, 2020c). De acuerdo con dicho programa se trata de "un proceso técnico y de gobernanza metropolitana inédito" (SEDATU, 2020c) ya que, según dicha Secretaría, se elaboró a partir de la coordinación entre ocho municipios de la ZNVM, el gobierno del Estado de México, el gobierno del Estado de Hidalgo, así como de diversas dependencias del gobierno federal.

Dentro del orden de ideas expuesto en la primera parte de esta presentación, se plantean algunos indicadores que permitirán observar si efectivamente existen elementos de gobernanza en la formulación del PTOZNVM:

a) Cooperación multinivel

b) Subsidiariedad

c) Cooperación horizontal

d) Cumplimiento del marco regulatorio

e) Transparencia

f) Formación de equipos técnicos

g) Formación de redes actores

h) Participación social y privada

En relación con los dos primeros incisos (a y b), de acuerdo con la SEDATU (2020c), a la formulación del del PTOZNVM le antecedió la firma de un Convenio de Coordinación (SEDATU, 2019) para impulsar la planeación urbana y el ordenamiento territorial en la zona. Uno de los aspectos que sobresalen en la firma del Convenio mencionado fue la asistencia de actores gubernamentales titulares de la responsabilidad pública, es decir, actores que toman decisiones importantes en todos los ámbitos: secretario del ramo federal, gobernadores y presidentes municipales. En principio pareciera ser un buen punto de partida para hablar de integración multinivel en el diseño del instrumento de planeación aludido.

No obstante, lo anterior, del análisis de las cláusulas del Convenio de Coordinación (SEDATU, 2019) se destaca que participación de los gobiernos estatales y municipales resultó marginal en la etapa de formulación del PTOZNVM, ya que la responsabilidad principal recayó en la SEDATU, tanto en lo económico como en el grupo de especialistas y técnicos que se encargarían de la redacción del documento. Es decir, se puede observar la aplicación del principio de subsidiariedad. Los compromisos fundamentales recayeron en la federación, ya que el proyecto del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, deriva de un cuestionado proceso político de selección del lugar donde habría de instalarse (Lima, 2018); es decir, el aeropuerto no es un proyecto nacido en los territorios de las entidades: es un proyecto de arriba-abajo.

Otro elemento del principio de subsidiariedad presente, lo encontramos al analizar la tercera cláusula del Convenio de 2019 (Compromisos Específicos), ya que en la SEDATU recayeron los más importantes: a) coordinar la elaboración y seguimiento del PTOZNVM; b) brindar asistencia técnica para los municipios que así lo requirieran elaboraran o actualizaran sus respectivos planes de desarrollo urbano; c) garantizar el financiamiento para la elaboración o actualización de planes de desarrollo urbano de los municipios. Se resalta lo anterior, ya que desde 1983 es facultad constitucional municipal la zonificación y administración de los usos de suelo, lo que sería tiempo suficiente para haber adquirido experiencia para solventar tales detalles técnicos. A 40 años de la reforma constitucional aludida resulta paradójico que los municipios no cuenten con el desarrollo organizacional requerido para el caso. Además, en el Estado de México desde 2003 quedó establecido puntualmente en el Libro Quinto del Código Administrativo y en su reglamento, todo el procedimiento a seguir en la formulación de dichos planes. Plantear destinar recursos para que los municipios hagan lo que debe ser una rutina, parece un despropósito a estas alturas.

En términos de la cooperación horizontal (indicador c), los gobiernos de Hidalgo y del Estado de México dispusieron acciones simbólicas, que no implican recursos económicos, tales como "coordinar acciones", "brindar asesoría y acompañamiento", apoyar a los municipios que aún no han asumido las facultades constitucionales de zonificar y administrar los usos del suelo. Mientras que los ocho municipios se comprometieron elaborar, actualizar

o modificar sus planes municipales de desarrollo urbano para alinearlos con las políticas y estrategias del PTOZNVM que resultasen una vez concluida su elaboración; lo anterior, previo financiamiento que les proporcionase la SEDATU. En este escenario que obliga a los gobiernos municipales a asumir a plenitud los principios del artículo 115 constitucional, existe la posibilidad de contar con una visión territorial compartida a partir de la cual integrar la participación del capital social local para lograr cohesión, valorización e identidad regional.

En cuanto al cumplimiento del marco regulatorio (indicador d) el PTOZNVM cumple, en lo general, con dicho precepto. En la sección primera del documento se da cuenta del fundamento normativo para la elaboración del programa y se abarcan aspectos del ámbito internacional, nacional, estatal; así como de la alineación con los instrumentos de planeación de niveles superiores. En este aspecto, México dispone de un instrumental jurídico robusto. Sin embargo, existen dos aspectos que se deben revisar para determinar la congruencia del PTOZNVM en términos del marco regulatorio.

El primero es la validación de una "consulta nacional efectuada en 538 municipios del país del 25 al 28 de octubre de 2018, donde se obtuvieron 310 mil 463 votos para continuar con el NAIM y 747 mil votos a favor de la construcción del aeropuerto en la Base Aérea Militar No. 1 Santa Lucía" (SEDATU, 2020c: 17), ya que dicha consulta, de acuerdo, con el consenso de juristas, no cumplió con los términos de ley, porque aún no se tomaba posesión del cargo en el ejecutivo federal (Lima, 2018: 16). El segundo, alude a dejar fuera las conclusiones de un estudio de aeronavegabilidad encargado por el gobierno federal a una empresa francesa, donde se asentó que "[…] hasta el momento no hay conclusiones definitivas sobre la viabilidad de la operación conjunta de los 3 aeropuertos estudiados" (Portal Aviación 21, 2019). Estos dos aspectos le otorgan un margen de duda a la congruencia del PTOZNVM en términos de cumplimiento del marco regulatorio.

Uno de los indicadores que se observan adecuadamente es el de Transparencia (indicador e). Son tres elementos que permiten sostener lo anterior: uno es el acceso ágil en el portal del INAI al Convenio de Coordinación para impulsar la planeación urbana y el ordenamiento territorial en la Zona Norte del Valle de México (Con énfasis en el proyecto aeroportuario de Santa Lucía); el segundo, es la publicidad del PTOZNVM a través del portal de la SEDATU, tanto en su versión ejecutiva, como en la extensa y; el tercero, es la publicación en el Diario Oficial de la Federación (23/12/2020) del aviso mediante el cual se da a conocer la dirección electrónica disponible para consulta el Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México con énfasis en el Proyecto Aeroportuario de Santa Lucía (DOF, 2020). Este indicador es impecable.

En cuanto a la formación de equipos técnicos (indicador f) para la formulación del PTOZNVM, el propio documento relata la participación de tres consultores del Banco Interamericano de Desarrollo, que realizaron diversas tareas: coordinar externamente el proyecto, asesorar en el análisis sociodemográfico y económico, así como en el análisis territorial y cartográfico. También contaron con asesores externos que se encargaron de diversas temáticas (medio ambiente, planeación urbana, desarrollo urbano, equipamiento urbano, participación social, movilidad y transporte, sociología urbana, equipamiento público y sistemas de información geográfica) que dan estructura y contenido al programa.

Igualmente, en el PTOZNVM se refiere la participación de un grupo de trabajo conformado por representantes de los dos gobiernos estatales (Estado de México e Hidalgo) y de los ocho municipios implicados territorialmente, que es una acción vinculada al indicador Formación de redes de actores (indicador g). De acuerdo con el PTOZNVM se efectuaron 14 reuniones ordinarias del Grupo de Trabajo, trabajo de campo y talleres, que formaron el equipo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), asesores externos, funcionarios federales, funcionarios estatales y los presidentes municipales. Como se observa, en el indicador no están presentes de manera formal las organizaciones de la sociedad, ni empresarios de diverso tipo que de algún modo pudieran colocar temas dentro de la agenda de trabajo y de la propia estructura del documento.

En cuanto al indicador de Participación social y privada (indicador h), el PTOZNVM contiene en la sección IX.1, denominada Proceso participativo y recopilación de información, una descripción de un proceso participativo y colectivo ideal. En este aspecto plantea tres puntos esenciales para integrar la participación ciudadana: talleres participativos, recorridos de campo y entrevistas. También señala que las organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de profesionistas, organizaciones empresariales y asociaciones de productores pueden, en conjunto, realizar aportes importantes. Sin embargo, en el propio documento se reconoce que "[…] durante la elaboración del PTO-ZNVM su integración y participación fue limitada por lo que su integración será fundamental en las siguientes fases de planeación" (SEDATU, 2020c: 75). He aquí el punto débil, en términos operativos, así como en la aplicación de un efectivo esquema de gobernanza territorial. La sociedad quedó fuera.

En el propio PTOZNVM se reconoce tal situación; "[…] a los municipios de la zona norte, aún les queda mucho por recorrer en cuanto a colaboración y coordinación trans, entre e inter institucional y con la sociedad, pues en términos de decisiones aún muchas de estas son tomadas de manera jerárquica y arbitraria" (SEDATU, 2020c: 85). Aunque se señala a los municipios debilidad institucional para interactuar con la ciudadanía el propio PTOZNVM reproduce el mismo esquema, ya que en su formulación no se abrió a la participación de los diversos grupos de la sociedad. Incluso, en una sección del documento denominada Matriz de Programación de Acciones (170 en total) segmentadas en los diversos subsistemas que conforman el programa, no existe un solo proyecto o acción en el que se haya destinado responsabilidad o corresponsabilidad a los sectores social y privado. Estamos en presencia de un indicador de gobernanza territorial no atendido en la formulación del PTOZNVM.

Conclusiones y propuestas

A manera de conclusiones se señala que en términos institucionales la formulación del PTOZNVM se planteó como una experiencia de gobernanza territorial que implicó el acercamiento de actores gubernamentales que se movían en escenarios particulares, en términos sectoriales y territoriales, sin generar sinergias en la acción del sector público. Se puede considerar que los indicadores: cooperación multinivel, subsidiariedad, cooperación horizontal, cumplimiento del marco regulatorio, transparencia y formación de equipos técnicos, fueron cubiertos adecuadamente. Lo anterior puede ser síntoma del desarrollo organizacional logrado en las administraciones públicas. Sobre todo, se destaca el rol principal que en todo el proceso tuvo la SEDATU, y la actitud colaborativa y proactiva de los

gobiernos estatales y municipales de acuerdo con su nivel comprometido en el Convenio de colaboración también estudiado.

Sin embargo, como se pudo observar del análisis de los indicadores de gobernanza territorial: formación de redes de actores y participación social y privada; en esta etapa se dejó de lado el principio que señala que los poderes públicos ya no serán los actores exclusivos en la definición y gestión de las políticas territoriales. En este caso, se observa, que este aspecto es un déficit que limita la legitimidad del PTOZNVM. Ya que de esta ausencia social no puede referirse un empoderamiento y apropiación local de los compromisos para impulsarse en un esquema de gestión para valorar, evaluar y compartir esfuerzos en pro del desarrollo, la sustentabilidad y la calidad de vida de los habitantes de la región.

A manera de propuesta se plantea:

1.- Si bien es cierto que la ordenación del territorio es una responsabilidad del sector público, de suyo compleja, y que además debe sostenerse en conocimientos técnico-científicos, sobre todo en la parte diagnóstica; también lo es el que en la definición de los objetivos, estrategias y metas pueden integrarse las visiones, intereses y recursos locales de que disponen los privados y los grupos sociales.

2.- Se puede retomar el enfoque de que lo territorial debe abordarse, efectivamente, de manera holística, sistémica e integral en el diseño e implementación de políticas públicas que respondan, también a las situaciones particulares, percibidas y sentidas por los actores del territorio y no sólo desde la visión de agentes externos.

3.- La etapa subsecuente que contempla en Convenio, que implica la formulación, actualización y/o modificación de los planes municipales de desarrollo urbano y planes regionales, puede ser un nicho de oportunidad para resarcir lo que no se concretó en el PTOZNVM: participación de los sectores sociales y privado.

Referencias

Bustos, B., Lukas, M., Stamm, C. y Torre, A.(2019). "Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile" [En línea], en *Revista de Geografía Norte Grande,* núm. 73, Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, disponible en https://scielo.conicyt.cl/pdf/rgeong/n73/0718-3402-rgeong-73-00161.pdf [Accesado el 8 de mayo de 2021].

Capel, H. (2016). "Las Ciencias Sociales y el estudio del territorio" en *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* [En línea], vol. XXI, núm. 1.149, febrero, España, Universidad de Barcelona, disponible en http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1149.pdf [Accesado el 05 de mayo de 2021]

Cerrillo, A. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* [En línea], Madrid, Instituto de Administración Pública, disponible en http://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/La_gobernanza_hoy-ConsultoresTema.pdf [Accesado el .

Cruz, H. (2008). "Conflictos territoriales y movilizaciones ciudadanas: algunas reflexiones sobre las formas de gobernanza territorial actuales " en Boletín *de la A.G.E.* [En línea], núm. 48, España, Universidad Autónoma de Barcelona, disponible en

https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3093774 [Accesado el 12 de mayo de 2021].

Cuervo, L. (2006). *Globalización y Territorio* [En línea], Chile, ILPES, disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7315/S0600224_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y [Accesado el 23 de marzo de 2021].

Dalla-Torre, M. (2017). "Gobernanza territorial y los planes de ordenamiento territorial" [En línea] en *Bitácora 27*, núm. 1, enero-marzo, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, disponible en http://www.scielo.org.co/pdf/biut/v27n1/v27n1a06.pdf [Accesado el 12 de abril de 2021] .

DOF (2020), "Aviso mediante el cual se da a conocer la dirección electrónica disponible para consulta el Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México con énfasis en el Proyecto Aeroportuario de Santa Lucía", en *Diario Oficial de la Federación* [en línea]. 23-12-2020. México, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608585&fecha=23/12/2020 [Accesado el 13 de abril de 2021].

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, (LGAHOTyDU) (2016), en *diputados.gob,mx* [En línea], México, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf [Accesado el 20 de febrero de 2021].

Lima, C. (2018). *Polarización política en la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México* [En línea], Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-IDEA, disponible en http://168.176.238.67/wp-content/uploads/2020/06/20190216_CFLG_NAICMV2.pdf [Accesado el 25 de mayo de 2021].

Llanos, L. (2010). "El concepto del territorio y la investigación en las Ciencias Sociales" en *Agricultura, Sociedad y Desarrollo* [En línea], vol. 7, núm. 3, septiembre-diciembre, México, Universidad Autónoma Chapingo, disponible en http://www.scielo.org.mx/pdf/asd/v7n3/v7n3a1.pdf [Accesado el 24 de abril de 2021].

Portal Aviación 21 (2019)." Estudio de espacio aéreo no ha concluido: NavBlue", en *Aviación 21 (a21.com.mx)* [En línea], jueves 12 de diciembre de 2019. México, disponible en https://a21.com.mx/aeropuertos/2019/12/12/estudio-de-espacio-aereo-no-ha-concluido-navblue [Accesado el 10 de junio de 2021).

Quispe H. (2017). *Gestión territorial descentralizada orientado a resultados y la creación del valor público en el Gobierno Regional de Lima, 2017* [En línea]. Tesis de doctorado, Lima, Escuela de Posgrado. Universidad César Vallejo, disponible en https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/32153/Quispe_LHH.pdf?sequence=1&isAllowed=y [Accesado el 15 de abril de 2021].

Rosas, F., Calderón, J. y Campos, H. (2012). " Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial" [En línea], en *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, vol. 14, núm. 2, julio-diciembre, México UAEMéx, disponible en Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40126859001 [Accesado el 3 de mayo de 2021].

SEDATU (2019), "Convenio de coordinación para impulsar la planeación urbana y el ordenamiento *territorial* en la zona norte del Valle de México (Con énfaisis en el proyecto aeroportuario de Santa Lucía)". Obtenido mediante solicitud ante el Instituto *Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales* [https://home.inai.org.mx/].

SEDATU (2020a), "Gobernanza Metropolitana. Manual y caja de herramientas. Manual de gobernanza", en *Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano* [En línea]. México, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/606134/Manual_y_Toolkit_de_Gobernanza_Metropolitana___SEDATU_-_GIZ_13.01.21.pdf [Accesado el 12 de mayo de 2021].

SEDATU (2020b), "Estrategia Nacional de Ordenación del Territorio", en *Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano* [En línea]. México, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/632549/ENOT._versio_n_ejecutiva._26.2.21-Abr_.pdf [Accesado el 12 de mayo de 2021].

SEDATU (2020c), "Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México. Con énfasis en el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles", en *Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano* [En línea]. México, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/570472/PTO_ZNVM_Versi_n_S_ntesis.pdf [Accesado el 23 de abril de 2021].

Serna, J. (2010). *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC)* [En línea], México, UNAM, disponible en http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11728 [Accesado el 2 de mayo de 2021].

Zoido, F. (1998). "Geografía y Ordenación del Territorio" [En línea], en *Scripta Vetera,* España, Universidad de Barcelona, disponible en http://www.ub.edu/geocrit/orden.htm [Accesado el 12 de abril de 2021

Buen gobierno del agua y de otros recursos naturales en el territorio del Distrito de Riego 004 Don Martín de Coahuila y Nuevo León: Poder, Regantes y Caciques[1]

Luis Aguirre Villaseñor[2]

"…no basta tener la razón o la mejor organización; en política la adhesión de la gente sencilla a una causa no se da simplemente por la urgencia de satisfacer las necesidades del estómago, ni sólo por el convencimiento racional dirigido al cerebro, sino que el factor que desata la decisión de luchar es el corazón. La gente no se sacude las poderosas cadenas de la fuerza de la costumbre, del natural conservadurismo, sólo por una mera elaboración intelectual o por el hambre, sino que las rompe cuando cree que es realmente posible cambiar las cosas, cuando tiene esperanzas y para ello requiere tener confianza en quien lo llama al cambio." (Raúl Jardón. El EZLN, la sociedad y la izquierda).

Resumen

El Distrito de Riego 004, conocido como Don Martín, en los Estados de Coahuila y Nuevo León, es un territorio localizado en la parte norte de esos Estados. En el municipio de Juárez, en Coahuila, vecino al municipio de Anáhuac, Nuevo León, se encuentra la presa de almacenamiento Venustiano Carranza, construida entre 1927 a 1930, con el propósito de irrigar principalmente superficies agrícolas en la parte norte del Estado de Nuevo León. Entró en operación en 1931. Tiene una capacidad total de 1,322,372 metros cúbicos de agua y una superficie de embalse de 19,494 hectáreas. Comprende una superficie de riego estimada en 29,604 hectáreas entre Coahuila y Nuevo León, y proyectada para dotar de derechos de agua a 1,853 usuarios. El centro urbano más importante del Distrito es Ciudad Anáhuac, población con 23,118 habitantes (2010). Colinda al norte con la frontera de los Estados Unidos de América. Está comunicada por la carretera NL1 y por la vía del ferrocarril, lo que da a este municipio un impulso económico considerable, por el notable flujo de personas y mercancías hacia las ciudades gemelas de Laredo, México y Laredo, Texas. Estas vías son la entrada hacia otras localidades del Estado de Texas, entre ellas con alta presencia, la ciudad de San Antonio, Texas. En el territorio del Distrito de riego 004, la ambición por ejercer el poder para beneficio de unos cuantos, ha sido una constante en los últimos quince años, lo que ha llevado al rechazo de sectores sociales del municipio a los procedimientos político-electorales para lograr alcanzarlo. Este sistema local-regional de gobierno, tiene como fondo la imposición de autoridades cuestionadas por su empeño en continuar beneficiándose con prerrogativas y negocios particulares, mediante prácticas políticas inaceptables, ampliamente conocidas por la sociedad, para perpetuarse en el poder. El objetivo de este trabajo es mostrar los factores político-económicos que están detrás de una insurgencia ciudadana representada por la dirigencia de la Asociación de Regantes del Distrito de Riego, por recuperar los ejes principales de la dinámica económico-social del municipio. En las conclusiones preliminares de este trabajo, se indica que la puesta en práctica de la aspiración democrática de importantes sectores de la población, a través de una elección, ha sido un factor determinante para recuperar ese bastión en el que se ha fundido la lucha por el control económico y político

[1] Investigación al 26º Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México AMECIDER 2021, del 8 al 12 de noviembre de 2021, Universidad Autónoma de Chihuahua, Chih. México.
Colaboraron con este ensayo Rosalba Ortega Hernández, René Mendoza Alfaro y en la edición César Otero Aguirre.

de la población municipal, de sus recursos naturales como agua, fauna, territorio, infraestructura, caminos y sobre todo, por coadyuvar a ejercer una gobernanza integral para beneficio de los asociados, y para la reactivación económica del Distrito de Riego 004, y del municipio de Anáhuac, Nuevo León.

Conceptos clave: Poder en el Distrito de Riego 004 Don Martín, Caciquismo y Democracia, Recuperación del Buen Gobierno.

Introducción

Este trabajo se refiere a exponer una experiencia de movilización social de una categoría organizativa representada por los usuarios del Distrito de Riego 004 en la región fronteriza de Coahuila y Nuevo León. Esta organización civil tiene la encomienda de conservar y aprovechar el agua de la presa Venustiano Carranza, que es la fuente principal para llevar a cabo la actividad agrícola del Distrito[2]. La historia del desarrollo de este sistema de riego ha sido muy azarosa, porque desde su fundación en 1927 a 1930, generó muchas expectativas de desarrollo económico y social en el norte del país y en familias de agricultores residentes en los Estados Unidos en ese tiempo. El gobierno mexicano promovió la colonización de ese territorio entre agricultores de esa región con la promesa de dar facilidades para la compra de parcelas a precios bajos y con facilidades de pago. Sin embargo, la captación intermitente del agua de lluvia en la presa, fue desalentando a los usuarios hasta llegar en la actualidad a concesionarse alrededor del 50 % del agua que originalmente se calculó. En la actualidad se gestiona el sistema de riego después de re-dimensionarlo en cantidades de agua aprovechada sustentablemente. A pesar de todo lo anterior, el Distrito sobrevive, y también la organización de los usuarios quienes en los últimos tiempos permanecieron dispersos, lo que aprovecharon algunos para obtener beneficios personales. Fue entonces que recientemente se gestó un movimiento reivindicatorio de la asociación que, a pesar de una férrea oposición apoyada por el cacique local, obtuvieron en las últimas elecciones de mesa directiva la recuperación de la organización, activando un programa de trabajo importante, y todavía ante el reclamo de la parte opositora (Planilla Roja), que promovió una demanda de impugnación de la asamblea de elección, presentada el 10 de agosto de 2020, seis meses y medio después de la asamblea, ante el Tribunal Unitario Agrario, demanda registrada con el expediente 129/2020, y que todavía sigue vigente[3]. El caso es ilustrativo de una recuperación transformadora de la gestión del agua y de la política general de defensa del patrimonio del sistema de riego. Al final se hacen propuestas para el trabajo de gestión de este período,

[2] En la Ley sobre Irrigación con Aguas Federales del 4 de enero de 1926 y el decreto Presidencial del 27 de marzo de 1926 (Anguiano 2020), el Presidente de la República Plutarco Elías Calles estableció un Acuerdo en el que se señalaban los requisitos que deberían reunir las personas que desearan colonizar la Primera Unidad de Riego del SNR No. 4. Desde la página 62 hasta la 70, del trabajo de Anguiano ya mencionado, se establecen los requisitos, derechos y obligaciones de los colonos. Otros detalles interesantes sobre el intento de las autoridades mexicanas por colonizar los distritos de riego entre ellos el 004 con agricultores mexicanos residentes en EEUU, los narra Alanís (2015).

[3] Tratándose de una lucha por el poder, el caso que nos ocupa es finalmente un caso de conflicto. Al respecto, Sergio Aguayo (2000), los describe así: "Los conflictos nunca han sido fenómenos estáticos. Su naturaleza es dinámica y van cambiando por la interacción humana, y en la medida en que evolucionan van modificando a la gente que les da origen, vive en ellos y, algún día les pondrá fin. Quien se interese en la resolución de conflictos debe estar dispuesto a incursionar en un escenario cambiante".

consistentes en acciones de tipo político-educativo para fortalecer el proceso de consolidación de ciudadanía, y de transformación de la base económica de este importante territorio.

Territorio y economía en el Distrito de Riego 004 Don Martín, Coahuila-Nuevo León

En la placa metálica incrustada en el muro de entrada a la cortina de la presa Venustiano Carranza, se consignan los siguientes datos:

Presa de almacenamiento

Año 1927-1930

Capacidad total (volumen) 1,322 372 m3

Capacidad vertedor 6,600 m3/s

Capacidad obra de toma 64 m3/s

Longitud cortina 1,230 metros

Área de embalse 19,494 hectáreas

Superficie beneficiada 29,604 hectáreas

Usuarios 1,893

El dato del número de usuarios ha cambiado a lo largo del tiempo. En el estudio titulado "Diagnóstico sobre la gestión y el uso del agua en el sector agropecuario de Nuevo León", elaborado por el Instituto del Agua del Estado de Nuevo León en octubre de 2011 [4], se agregan algunos otros datos de interés sobre la presa, entre ellos, que cuenta con un área de captación del Río Salado de 45,000 kilómetros cuadrados, se consigna una superficie regable de 29,673 hectáreas, 27,673 en el municipio de Anáhuac, Nuevo León, y 1,932 hectáreas en el municipio de Juárez, Coahuila, ambas superficies en las márgenes del Río Salado, con casi 100 kilómetros aguas arriba de su confluencia con el Río Bravo. A partir de la fecha del Decreto de Expropiación de 1941, el distrito fue dividido en tres unidades de riego para su operación mismas que se mantuvieron hasta finales de 1992, fecha en la cual el distrito fue nuevamente dividido en siete unidades para su operación a las que se les denominó módulos de riego de los productores organizados jurídicamente en asociaciones civiles, que representan a los usuarios de riego mediante Consejos Directivos, responsables de la operación, conservación y administración de cada asociación civil. Para 2011, se consideraron 1,699 usuarios, en 7 módulos, uno en Coahuila y seis en Nuevo León, y una superficie de riego de 29,615.5 hectáreas, con 17.4 hectáreas por usuario. Para el 2019, serían 1600 usuarios, 830 de los cuales conservarían derechos de riego, después de que el resto "vendieran" el agua en 2012. Hacia 1943, Anguiano (2000), consigna, en la siguiente tabla, el número de usuarios y la superficie que usufructuaban en el Distrito de Riego 004. Se agrega la tabla porque en ella se anota el número de ejidatarios posesionarios en el Distrito, dato que no se ha encontrado en los documentos consultados:

[4] Buena parte de la información de este apartado procede de este documento, mientras no se diga lo contrario.

Tabla 1. Número de Regantes por tamaño de predio en el DR 004

Pequeños props y/o colonos	_ Tamaño de predio (Ha)	_Total en Ha
34	1-10	311
1169	20	16262.4
395	20-50	11089.9
2	>50	106
Total 1600	----	27769.3
235 Ejidatarios	-----	1410.0

Ahora, la infraestructura hidroagrícola principal del distrito, se compone de:

Una presa de almacenamiento y un vaso de regulación (la Laguna de Salinillas), que hace las funciones de una presa derivadora.

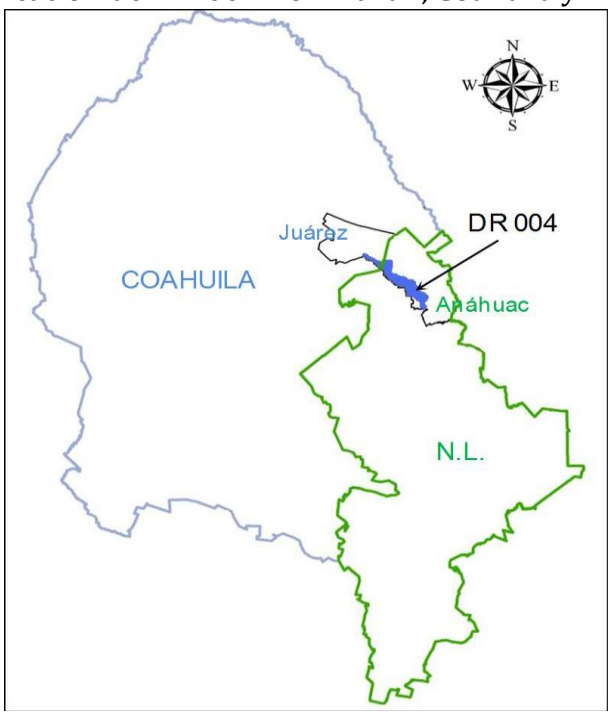
756 km de canales de riego (119.6 km de red principal y 636.7 km de red secundaria), de los cuales, en 2011, sólo 116.9 km están revestidos.

3,908 estructuras de operación y control.

498.9 km de drenes (259 km de red principal y 239.9 km de red secundaria).

875.5 km de caminos (292 km revestidos de grava y 583.5 km sin revestir).

Mapa 1. Ubicación del DR 004 Don Martín, Coahuila y Nuevo León.



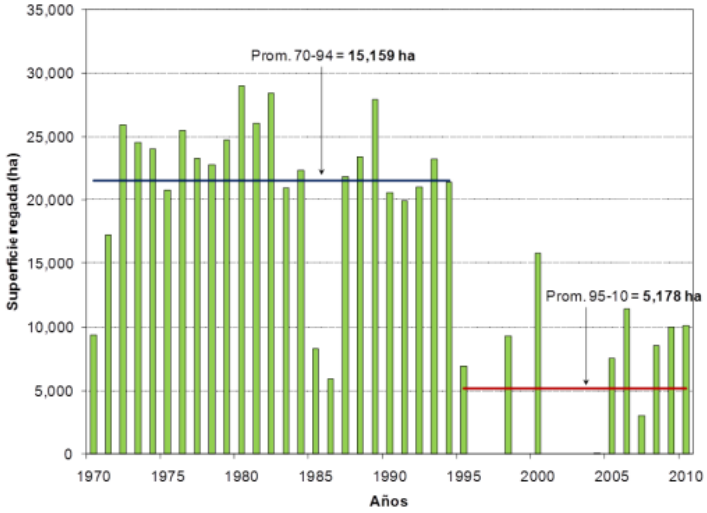
Fuente: CONAGUA (2007). Figura tomada de "Diagnóstico sobre la gestión y el uso del agua en el sector agropecuario de Nuevo León", página 138.

En promedio de las aportaciones históricas de agua de la presa (1930-2010) es de 491.9 Mm3 al año, pero antes de la ocurrencia del huracán Alex[5] en el año 2010 dicho promedio era de 440.7 Mm3. Este huracán ocasionó una aportación anual máxima histórica de 4,589.8 Mm3, lo cual es totalmente atípico en la cuenca, pues de los 81 años de registro que se tenían a esa fecha, solamente en 28 de ellos (38.8 %) se han registrado aportaciones superiores a la media anual, mientras que en los restantes 53 años (61.2 %) las aportaciones han sido inferiores a la media (p. 154).

La superficie regada en promedio entre 1995 y 2005 fue de 14,381 hectáreas, o sea un índice de 48 %, del total de la superficie de riego originalmente calculada. En ese mismo período se tuvo un lapso de sequía en que sólo se regó en los años 1995, 1998 y 2000, quedando siete años sin cultivar, en ese lapso de 10 años.

[5] La revista quincenal Anáhuac Magazzine número 189 del 31 de julio del 2010, hace esta crónica de la inundación provocada por el huracán Alex: "El día 1 y 2 de julio del año 2010, llegó a estas tierras el Huracán Alex, el primero de la temporada, tocando tierra en Tamaulipas y trasladándose rápidamente a los estados de Nuevo León y Coahuila, donde la totalidad de los municipios fueron afectados, el domingo 4 de julio llegó la primera creciente aumentando el cauce del Río Salado alrededor de 8 metros, cauce que bajó para el día 5, ese mismo día aproximadamente a las 8:30 de la noche por la radio Evolución 103, se empezaron a dar mensajes de alerta a la población, que desalojaran las áreas bajas del pueblo porque la presa Don Martín ubicada en Coahuila estaba recibiendo grandes flujos de los ríos que la alimentan, y empezarían a desfogar grandes cantidades por el Río Salado, que ya empezaban a abrirse las compuertas, primero 4, luego 7 y así sucesivamente hasta llegar a 22 o 24 de las 26, que las tuvieron que abrir manualmente porque los flotadores ni los tiene, el sistema automático no funcionó y pues manualmente las abrieron; para el día miércoles 7 la presa se encontraba a un 125 % de su capacidad y había peligro de que se reventara, la gente empezó a salir del pueblo desde el día lunes 5 de julio por la noche, grandes filas de carros se apersonaron en la carretera a Nuevo Laredo y a Lampazos, para el día 6 y 7 el pueblo lucía casi vacío, el jueves 8 empezó a llegar grandes cantidades de agua y todas las calles de Estación Rodríguez y carretera a Don Martín, las Mesillas, Agricultores y Carpinteros desde la colonia Revolución hasta las vías del ferrocarril de Anáhuac se llegaron a inundar con más de 2 metros de altura, el viernes 9, sábado 10 y domingo 11 de julio el pueblo estuvo anegado, corrían por las calles colchones, estufas, lavadoras, tanques de gas, refrigeradores, algunas personas dicen que llegaron a ver ataúdes por el cauce del río, el lunes 12 de julio el cauce del río empezó a disminuir, y la tragedia empezó a mostrar su cara, alrededor de 1000 familias perdieron todo o casi todo, muebles, aparatos eléctricos, mascotas, las casas que eran de adobe casi en su mayoría se cayeron en Est. Rodríguez. El puente que comunica Estación Rodríguez con Anáhuac se desbarrancó en sus dos extremos y no había paso en vehículos, el puente del ferrocarril lo sobrepasaba la corriente del agua por más de 2 metros de altura y también fue dañado en su estructura en sus extremos. El Río Salado llegó a estar aproximadamente 10 metros de lo que normalmente lleva. Mucha gente empezó a regresar desde el día 8 y 9 de julio, pero en su mayoría regresaron después del 12, habían estado en albergues que se habilitaron en Nuevo Laredo, Tamaulipas, Lampazos de Naranjo, Sabinas Hidalgo, donde en su mayoría fueron muy bien atendidos… Durante los días más críticos del 8 al 12 los cielos de nuestro querido pueblo fueron sobrevolados por infinidad de helicópteros, de protección civil, CFE, Marina, particulares, del estado, parecía y era zona de desastre, el Gobernador de nuestro estado Rodrigo Medina visitó en múltiples ocasiones nuestro municipio para conocer las necesidades de la población, y hasta el Presidente de la República Felipe Calderón sobrevoló el área afectada. Hoy 22 días después de iniciada la tragedia el pueblo está triste, la vida es muy difícil para los que lo perdieron todo, y la gente sigue limpiando los restos de la tormenta, el fango, el lodo y tratando de recuperar lo poco que quedó, el ánimo no debe decaer y saldremos adelante con la ayuda de Dios. Muchas historias habrá que contar, la histeria colectiva, el terror, la angustia por la que pasó todo un pueblo en esos días sin fin, 18,000 habitantes vivimos lo que nunca nos imaginamos, un desastre natural de enormes proporciones. Lo contaremos de muchas formas, sólo los que lo vivimos podremos hacerlo. El Huracán Alex habiendo dejado solo 2 pulgadas de lluvia los días 1 y 2 (,) en la ciudad inundó con millones de metros cúbico llovidos en Coahuila y desfogados en la Presa Don Martín (Venustiano Carranza), a nuestro querido pueblo".

Gráfica 1. Superficie regada en el DR 04 Don Martín (1970-2010).



Fuente: elaboración propia con información de COANGUA-GDR (2011).

Figura tomada de Diagnóstico sobre…op cit., página 155

En 2010, la producción agrícola del distrito se obtuvo de 10,108 hectáreas sembradas, misma superficie que fue cosechada[6]. Los cultivos en el ciclo Otoño-invierno fueron:

Maíz grano, 609 ha

Hortalizas 23 ha

Sorgo escobero 125 ha

Sorgo forrajero 230 ha

Sorgo grano 4,339 ha

Trigo grano 2,726 ha y

Pastos (Búffel) 2,056 ha.

De la superficie regable total (29,615 hectáreas), se calculaba (en 2010) que existían alrededor de 4,000 hectáreas sin actividad agrícola (tierras abandonadas y enmontadas); además, se estimaba que alrededor de 15,000 hectáreas –que equivalen a poco más de la mitad de la superficie de riego-, están dedicadas a la ganadería en pastoreo, en pequeña y mediana escala, con pastos nativos. Existe una pequeña proporción de parcelas con problemas de salinidad y otra más ocupada por escuelas rurales. La superficie dedicada a la ganadería contaba con agua de pozos, registrados exclusivamente para uso ganadero, con niveles de extracción mínimos. Entre los años 1985-86 a 2004-05, el Volumen Bruto de agua en la presa fue, en promedio, de 224.8 Mm3, y el Volumen Neto entregado a usuarios fue de 96.6 Mm3; en este mismo período se tuvo un Volumen perdido total en promedio de 128.20

[6] En el Anexo IV, se anota la superficie de siembra y los cultivos del ciclo 0-I-2019-20. Se puede ver que la superficie de siembra en el ciclo 0-I-2019-20 es de 4,949.1 hectáreas, menor a la del año 2010, que fue de 10,108 hectáreas. Se redujeron sensiblemente las superficies de trigo y sorgo grano.

Mm3 anuales; este valor equivale a más de la mitad del volumen medio aprovechado para uso agrícola anualmente (112.4 Mm3), lo que es cuantioso dadas las condiciones de disponibilidad de agua. Lo anterior significa que se tuvo una Eficiencia en promedio de 42.9 %. En el documento mencionado líneas arriba, se agrega que "además de lo anterior, se puede mencionar que no existía a la fecha del estudio un sistema de medición precisa de la entrega del agua a los usuarios. Aún existe el cobro por hectárea de riego, y es difícil precisar el volumen entregado realmente a cada usuario" (p. 156). A partir de una reflexión llevada a cabo por los técnicos que elaboraron el diagnóstico arriba mencionado se llegó a la conveniencia de redimensionar el distrito de riego acorde a una disponibilidad "sustentable" de agua en la cuenca y en la presa. El documento de diagnóstico concluye sobre esta parte que "con la evidencia que ofrece la condición de sequía recurrente y con el crecimiento futuro de la demanda para usos urbanos, es necesario crear las condiciones para poder ofrecer a los usuarios una seguridad en la producción agrícola. Condiciones que permitirán plantear un escenario de más largo plazo para la rehabilitación y modernización del distrito que permitan su consolidación" (p. 155). En la misma línea de conclusiones, el diagnóstico aludido menciona (en 2011) que "la situación en el DR 004 se ha complicado en los últimos 15 años debido a la baja disponibilidad del agua, constituyéndose este factor en la causa principal de la baja intensidad del uso de la tierra y en consecuencia en niveles bajos de producción registrándose incluso el abandono en algunas tierras de cultivo". Se agrega que, "a partir de estudios, se determinó que el volumen de uso sustentable para garantizar la disponibilidad permanente de agua para riego de la presa es de 146.2 Mm3 al año, … 55.3 % del volumen total concesionado" (ps 157 y 158). En un apretado resumen de los problemas del distrito, se consignan, entre otros, los siguientes:

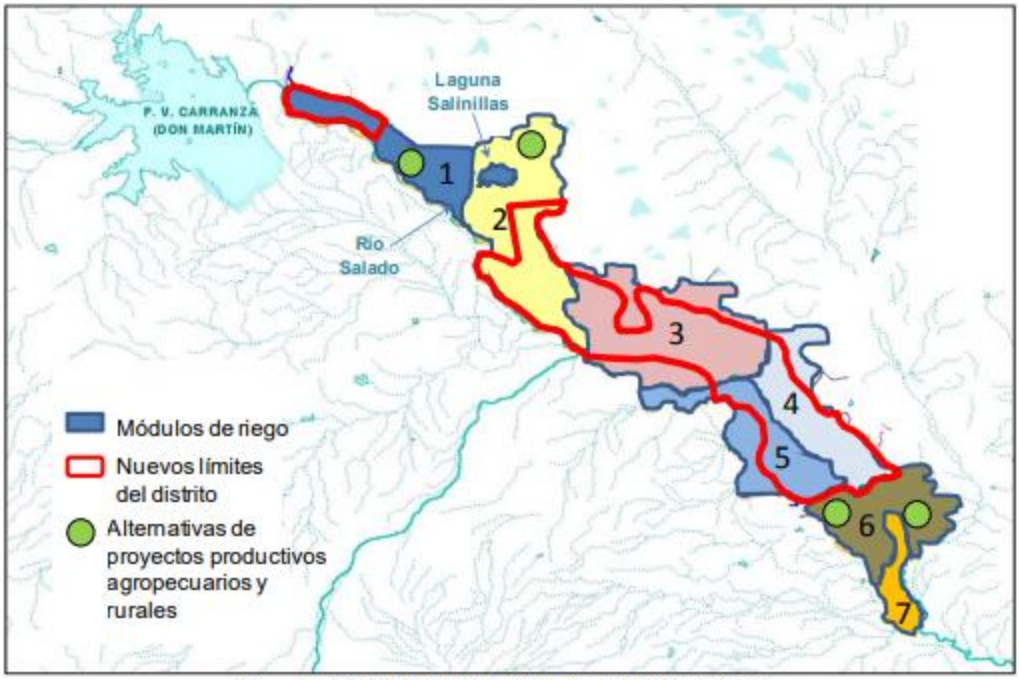
- Los escurrimientos de la cuenca de la presa son erráticos
- Con las eficiencias que se habían obtenido a esas fechas (2011), sólo se aprovechaba un volumen efectivo de alrededor de 71 Mm3, con lo cual sólo se aseguraría riego para 15,000 hectáreas y de acuerdo con el balance histórico, …sólo se aprovecha efectivamente un 15 % de las entradas medias al sistema para riego y agua potable.

En cuanto a otros factores, se tiene que, para el período del estudio mencionado:

- La infraestructura está en mal estado,…subutilizada debido al abandono de las parcelas y "además (Agrega el Presidente del Consejo de Administración de los Regantes Ing. José Manuel Pérez Guel), el poco interés por parte del gobierno municipal, estatal y federal hasta que, en diciembre del 2019, se logró que el gobierno federal y estatal aportaran recursos económicos para la rehabilitación del Distrito, gestión realizada por el actual presidente de este Consejo en unidad con los directivos de los módulos de riego por un monto de 39 millones de pesos en obras"
- Los usuarios del distrito se encuentran descapitalizados,
- Se tiene una baja relación beneficio-costo de los cultivos establecidos.
- Hay poco interés de muchos usuarios por retornar a su actividad productiva,
- La maquinaria en el distrito es obsoleta y
- Existe falta de capacitación y asistencia técnica para los productores del distrito. (p. 158).

- "Problema generacional (agrega el Presidente del Consejo de Administración) para la sustitución de nuevos productores en el Distrito.
- Falta de créditos agropecuarios por parte de la banca de desarrollo, desde que cerró sus puertas el BANRURAL, desde hace más de 20 años.
- Falta de investigación agrícola local debido al cierre del campo experimental del INIFAP de Anáhuac, Nuevo León, y con esta acción se derivó la falta de transferencia de tecnología y acompañamiento técnico en los procesos de producción".

Mapa 2. Proyecto de redimensionamiento de los módulos del DR 004 Don Martín.



Fuente: CONAGUA / SAGARPA / CDANL (2010).

Figura tomada de Diagnóstico sobre…op cit., página 159

Ahora, vayamos a lo que se considera en este ensayo una pieza fundamental sobre el DR 004; se trata del papel que han jugado los localmente llamados "Regantes", o usuarios del agua de la presa. Reconocidos como Asociaciones Civiles, fueron constituidas legalmente el 12 de diciembre de 1992, y cuentan con un Título de Concesión. También con fundamento en la Ley de Aguas Nacionales, el 14 de abril de 1994, fue constituida una Sociedad de Responsabilidad Limitada denominada "Unión de Asociaciones de Usuarios de Anáhuac, Sociedad de Responsabilidad Limitada, Interés Público y Capital Variable", cuyo objeto social es operar, conservar y administrar la infraestructura de la red mayor del distrito. Esta sociedad se conformó con la participación de las asociaciones civiles del distrito y se administra con la normatividad y reglamentación establecida por la CONAGUA para tal efecto (ps. 140-141). Hacia 2011, se consideraron 1,699 usuarios, y para 2019, sólo serían 830 los que conservarían su derecho a riego. Los llamados "Regantes", como se dijo, son por hoy los protagonistas de una página notable en la historia del distrito, después de años de cierta pasividad; su protagonismo actual se documentará en líneas posteriores de este ensayo.

Los factores del poder y la democracia en el DR 004

El punto focal de este trabajo se refiere a mostrar el fenómeno de la democratización en el ámbito del territorio del Distrito de Riego 004 Don Martín, en los límites de Coahuila y Nuevo León, en el período reciente. Un marco válido para analizar ese fenómeno puede ser el planteamiento de lo que significa la democracia tomada en este ensayo, en lo relativo a procesos en donde se disputa el poder entre clases o categorías sociales concretas. En la acepción más común del concepto de democracia, se entiende que es el establecimiento de un gobierno del pueblo, o un "gobierno en que el pueblo ejerce la soberanía"[7], o, también, "doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno. Predominio del pueblo en el gobierno político de un estado"[8]. En la búsqueda de mostrar el fenómeno de la democratización arriba señalado, nuestro interés se centra en enmarcarlo en el contexto de nuestro país, en la época actual. El Doctor Pablo González Casanova (1974), en su estudio La Democracia en México, utiliza un esquema que puede servirnos de guía para enfocar este estudio. Para usarlo, aunque sea a nivel micro como en el caso que nos ocupa, nos parece útil para identificar los llamados factores del poder y el dominio existentes en el ámbito local-regional de nuestro estudio. Otra idea contundente sobre la democracia, tomada de las conclusiones en la obra mencionada del Dr. González Casanova es esta: "la democracia se mide por la participación del pueblo en el ingreso, la cultura y el poder, y todo lo demás es folklore democrático o retórica"[9].

No es la intención indagar en este ensayo sobre los indicadores que medirían la participación de la gente del Distrito de Riego 004 en el ingreso y la cultura, porque este estudio sobre la democratización se centra en una experiencia reciente ocurrida hace apenas año y medio, y cuya duración como proceso democrático no está asegurada más allá de un cierto período, por los vaivenes que tiene todo proceso social. (Ver al respecto la nota 3 al pie de página, de Sergio Aguayo, en la página 3). Se trata, sí, de un análisis aproximativo sobre el factor del poder y dominio de grupos locales en el entramado social del Distrito de Riego. Entonces, el cuerpo del ensayo se refiere al proceso de lucha electoral para renovar la Mesa Directiva de la Asociación Civil de Regantes del Distrito de Riego, esto, en un entorno de poder caciquil local. La trascendencia de este proceso se mide por la profundidad de su significado en una sociedad local hasta ahora sumisa o dominada por un gobierno local, cuyo acceso al poder ha sido mediante los procedimientos propios del sistema político mexicano identificado por el fraude, y la manipulación de la gente, presuntamente mediante el clientelismo político para obtener votos.

La "insurrección" de los Regantes

El caso que nos ocupa en este Ensayo sobre la explicación de la "insurgencia" de los Regantes del DR 004, tiene como contexto nacional la nueva situación política creada por el triunfo del partido Morena en julio de 2018, como un segundo tipo de alternancia después de la alcanzada por los gobiernos del PAN, alternativa a los gobiernos del PRI. No es fácil explicar hasta qué punto este acontecimiento político pudo detonar la movilización social que

[7] Diccionario Léxico Hispano. Tomo primero. Léxico A-F. W. M. Jackson, Inc. Editores. México. p. 455
[8] Diccionario Enciclopédico Quillet. Tomo tercero. Editorial Cumbre, S. A. México, 7ª Edición 1977. P. 244
[9] González Casanova, Pablo, (1974). *La democracia en México.* Serie popular Era. Sexta edición. México. P. 224

representaron durante los últimos meses del año 2019 los usuarios del agua del DR 004, y que triunfa haciéndose de la Mesa Directiva de los usuarios del agua de riego del Distrito 004, en función de que se trata de aspectos propios del dominio afectivo de la población (Ver epígrafe con el pensamiento de Raúl Jardón). Además, existió la circunstancia de que esta movilización se da durante el gobierno en curso de Jaime Rodríguez Calderón, conocido como el "Bronco" (2015-2021), que triunfa como gobernador del Estado de Nuevo León, al margen de los partidos tradicionales el PRI y el PAN. En estos días, acaba de terminar la lucha electoral en el Estado de Nuevo León en la que se han renovado, la gubernatura del Estado y las alcaldías de sus municipios, entre ellos el de Ciudad Anáhuac, que es el centro urbano del Distrito 004.

Puede decirse con toda propiedad que la elección del Consejo Directivo de Regantes 2020-2023 (Planilla Verde), fue todo un proceso de insurrección pacífica de este gremio en el DR 004, porque se dio en un contexto de una situación de dominio por el cacicazgo prevaleciente en el Distrito. Este cacicazgo es y ha sido el resultado de la permanencia del predominio de gobiernos del PRI en el municipio y el Estado de Nuevo León, con la excepción del gobierno actual de Jaime Rodríguez Calderón conocido como El Bronco, que fue propuesto a la gubernatura de forma independiente. Las cabezas principales o más reconocidas del PRI estatal son el exgobernador Rodrigo Medina, y el que fue candidato a la gubernatura estatal Adrián de la Garza. Ellos son los protagonistas, seguramente entre otros, de la política municipal de Ciudad Anáhuac, quienes han apoyado a un presidente municipal que, después de tres períodos en el poder (2006-2009; 2012-2015; 2018-2021), nuevamente fue postulado por el PRI en el proceso electoral del 6 de junio del presente 2021, para cubrir un cuarto mandato que ya tiene asegurado, porque ganó la elección para el período 2021-2024. (Ver Anexo I).

Una pregunta importante a contestar es, justamente, cómo se llegó a incubar esta "insurrección" en el Distrito. Es de presumir que, ante el hecho de una re-elección tan prolongada de un gobierno del PRI, caracterizado por no atender por igual a la ciudadanía, va generando un rechazo social, al tiempo que se convierte en un gobierno para el círculo político más cercano y para las y los miembros del clientelismo del presidente. La "insurrección" municipal se corrobora en la voz de los dirigentes del Consejo Directivo de la asociación de los Regantes, en este caso de su presidente, el secretario y la tesorera. Se utilizó un cuestionario de 8 preguntas a esos funcionarios (Ver Anexo II); se anotan aquí las respuestas más significativas acerca de las causas que en su opinión detonaron la acción de los socios para impulsar otra gobernanza de la gestión del agua y del municipio. A la pregunta: "¿Qué significó para ustedes el triunfo de su planilla?", el Presidente del Consejo Directivo contesta diciendo que significó "una gran satisfacción porque se demostró que, con la unidad de los agremiados, se pueden lograr los propósitos para reactivar nuestro municipio y distrito por ser principalmente agropecuario. Además, evitar que se pudieran concretar o lograr otro tipo de intereses en beneficio de unos cuantos, ajenos a la organización". Para el Secretario del Consejo Directivo el triunfo de la Planilla fue "Satisfactorio porque la planilla contrincante tenía todo el apoyo del alcalde en funciones y nosotros el trabajo de los presidentes de módulos". Por su parte la Tesorera respondió que el triunfo de su Planilla significó "un gran compromiso ante los Colonos y Productores de nuestro Distrito".

A la pregunta "&Cuáles fueron los objetivos que se propusieron alcanzar, si ganaban la elección con su Planilla? En otras palabras: ¿hubo razones o motivos económicos o políticos para organizarse y lanzar una planilla a la dirección de Regantes?", el Presidente contestó: "El propósito de participar en esta elección fue para darle vida a la organización, al servicio de los productores, ya que prácticamente estaba abandonada por los directivos salientes; además de evitar que fuera controlada por personas ajenas a la organización. De nuestra parte no hay ningún interés económico, ya que la asociación de regantes los únicos ingresos son por cuotas de los colonos; y en cuanto a lo político ninguno, ya que la asociación tiene muy escasa participación política". El Secretario contestó: (el objetivo fue) "gestionar programas de beneficio para los agricultores y ganaderos…; no fue en razón de interés económico personal, se busca un fin del bien común". La Tesorera contestó: "Los objetivos son:

- Apoyar en el uso y manejo del agua
- Gestionar para la conservación de caminos y canales
- Gestionar Programas de apoyo al sector agropecuario
- Realizar trámites correspondientes para la Regularización de la tierra (Gestión para trámites legales)
- Buscar alternativas de actividades agropecuarias rentables (Transferencia de tecnología y asesoría técnica)
- Gestionar créditos

  Y la razón por la que decidimos participar fue en apoyar en los objetivos antes mencionados a los colonos de nuestro municipio."

Por lo que puede deducirse de las importantes respuestas dadas por los tres elementos que encabezan este Consejo Directivo, que esta "insurrección" es una reacción a un estado de cosas que demuestra la insatisfacción de los miembros más resueltos de este gremio a una situación que llegó a un punto insostenible. Usando el instrumento democrático de las elecciones, en un proceso tedioso o cansado el mismo día de la elección en que votaron 320 socios, y se quedaron sin votar parte de ellos dada la tardanza mencionada, pues la elección cerró alrededor de las 6 de la tarde, siendo la cita para comenzar a las 11 de la mañana.

Recuperando el Buen Gobierno.

A casi año y medio del triunfo de la Planilla Verde (26 de enero de 2020), los dirigentes del Consejo Directivo hacen un balance de su desempeño[10]. A la pregunta "En el tiempo que lleva su Mesa Directiva: ¿puede usted enumerar los objetivos que se alcanzaron?", el Presidente contestó:

[10] Ver en el Anexo III, la carta firmada a nombre del Consejo de Administración de la asociación de regantes del DTO de Riego 004 Don Martín Coahuila y Nuevo León, por parte de su Presidente y el Secretario, poniéndose a las órdenes de AMECIDER, y proporcionando la información que se les solicitó para este Ensayo.

1. Participación activa del Consejo Directivo en las tareas inherentes a la organización (Asociación de Regantes), de manera honorífica.
2. Incremento en el número de colonos que voluntariamente aportan sus cuotas.
3. Gestión de los colonos ante el IMSS, para recibir sus servicios médicos.
4. Asesoría jurídica, por parte de un abogado que se encuentra en nuestras oficinas, al servicio de quien lo requiera, colonos y sociedad civil.
5. Facilitación de las oficinas para la gestión de los trámites de los productores de carbón, para que cuenten con los requisitos que les solicitan las diferentes instituciones de gobierno.
6. Gestiones ante Gobierno del Estado para bajar apoyos para los productores, para atenuar los problemas ocasionados por la sequía.
7. Se gestionó ante Gobierno Federal (CONAGUA) y Gobierno del Estado, apoyos económicos para la rehabilitación de los canales de riego del Distrito de Riego 004, por un monto de 39 millones de pesos en obras realizadas en la infraestructura de riego.
8. Se han gestionado en coordinación con CONAGUA, acciones para hacer un mejor aprovechamiento y uso eficiente del agua, para lo cual se elaboró un reglamento interno del Distrito para la aplicación de los riegos en cada módulo el cual se aplicó en el ciclo agrícola 2019-2020.
9. Gestiones ante SEDATU, para resolver problemas inherentes a la certeza jurídica de los lotes de la Colonia Agrícola y Ganadera Distrito de Riego 004 Don Martín.
10. Se han hecho acuerdos con la regional Noreste de CONAGUA para continuar en este año 2021 con más inversiones federales y estatales, para continuar con la modernización del Distrito de Riego 004.
11. Se han hecho trabajos de gestión ante la CONAGUA, en coordinación con el Gobierno del Estado para que se rectifique el NAMO (nivel de aguas máximas ordinarias) de la presa Don Martín, y volverlo a su nivel anterior de 1250 millones de metros cúbicos el cual fue bajado a 613 millones de metros cúbicos, para lo cual se presentó el estudio técnico-socioeconómico para sustentar nuestra propuesta.

Ante la pregunta: "¿Cuáles son los retos principales que tiene actualmente su Mesa Directiva?", el Presidente el Secretario y la Tesorera contestan lo siguiente:

Presidente: La reactivación del sector agropecuario del Distrito de Riego 004 y coadyuvar en la reactivación del Municipio de Anáhuac.

Secretario: Legalización de los predios de la Colonia, para regularizarlos como propiedades privadas.

Tesorera: Buscar alternativas de actividades agropecuarias rentables y la regularización de la tierra.

Las opiniones de los dirigentes de los Regantes son muy representativas de los problemas y de las expectativas que sus representados y sectores sociales tienes sobre el DR

004. Si volvemos la mirada al tiempo en que se construyó la presa Venustiano Carranza, y volvemos al presente, llegaremos a una primera valoración del tamaño del esfuerzo realizado por los trabajadores-constructores de la presa y de cómo han quedado minimizados esos esfuerzos en su aprovechamiento actual[11]. De ahí que el aire nuevo que le imprimen los actuales directivos a su Asociación, es un hecho a celebrar, aún en las condiciones en que la economía y la sociedad de Ciudad Anáhuac se han diversificado. El patrimonio hidroagrícola del Distrito, aunque poco aprovechado agrícolamente por la falta de agua de lluvia, es de gran valía y puede y debe mantenerse y rehabilitarse en nuevos y recurrentes intentos por ponerlo de pie. El Presidente de la asociación opina que "no se puede echar por la borda todo el esfuerzo físico y económico que hicieron nuestros antecesores como fundadores de esta colonia y del Distrito de Riego 004. Además, siendo realistas, los funcionarios en representación de nuestro país no tienen la voluntad política para hacer un nuevo distrito de riego que, económicamente hablando, sería más fácil rehabilitar y reactivar el distrito actual, que hacer uno nuevo con el alto costo en millones de pesos que habría que pagar, más actualmente ante la falta de presupuesto en el sector agropecuario".

Una de las propuestas de mejoramiento de la sociedad anahuacense es la que hace el Profesor Pedro Balderas Huerta, Secretario de la asociación, que consiste en fortalecer "la cultura y la educación en los procesos electorales, porque (dice), no se acepta perder. (y pone como ejemplo que), a los ocho meses de la elección fuimos demandados por los perdedores y este 26 de enero 2021 cumplimos un año en funciones y hasta la fecha de hoy todavía sigue el proceso (27 de marzo 2021)". Esta respuesta nos la da el Maestro Balderas, a una pregunta que él mismo agregó a nuestro cuestionario y que dice: "¿Qué preparación tienen los socios en cuestión de la Democracia durante elecciones de las Mesas Directivas de Regantes?". En este tema de la educación para la democracia, la Mesa Directiva tiene ante sí la formidable tarea de estructurar un programa de participación ciudadana en los hechos de acción de la sociedad de los Regantes. El diseño de tal programa requiere de asesoría especializada para la capacitación rural para el desarrollo, en la perspectiva de lo que es la escuela de la Educación Popular, y, yendo más lejos, en lo que es la promoción del desarrollo local y regional, como lo aconseja el brasileño Augusto de Franco en su excelente artículo *¿Por qué precisamos de un desarrollo local integral sostenible?* (sin fecha). Las anteriores ideas son

[11] Ante las grandes expectativas que tuvieron todos los sectores sociales de aquel tiempo en los beneficios que traería la presa, también José Revueltas, cuando estuvo en su construcción, en respuesta a la crítica del periódico La Voz de México, órgano del Partido Comunista Mexicano, contestó poniendo como ejemplo lo que escribió en su novela *el luto humano.* La crítica de *La Voz de México,* a la obra de Revueltas fue que la novela era "ideología de la burguesía decadente" o también, que sus libros "hurgan entre lo más podrido de la sociedad"; en su defensa a esos ataques del periódico, Revueltas escribió: "En otra parte intento poner de relieve de que la capitalización del campo trae consigo la aparición del proletariado rural y que éste se convierte entonces en una fuerza nueva, vivificante". Y a continuación trascribe este segmento de la novela:

"Ingenieros, contratistas, albañiles, mecánicos, carpinteros, poblaron todo de un rumor intenso, vital, como si no fuera una presa sino una estatua, algo nada más bello, que esculpieran para adorno del paisaje gris. (…) Felicidad llena de vigor, avispeo de camiones cargados de cemento, lenguaje preciso de los martillos. Iban creciendo hombres nuevos, con caras nuevas, con manos nuevas, con voces nuevas. El antiguo ancestral campesino, manejando hoy una revolvedora de cemento, en contacto firme, estrecho, con esa materia novísima y esbelta, era como un dios joven bajo el varonil traje de mezclilla. Construía la estatua; elevaba sobre la tierra esa música del hierro, de la arena, de la madera, de la grava, condensando poco a poco el aire para volverlo aquella estatua, primero los pies y la osamenta oscura, para más tarde el cuerpo entero con sus cortinas, con sus vestiduras, como un anfiteatro antiguo, solemne y noble". (Revueltas 1984, página 90)

expuestas por nosotros en un artículo titulado "*Alimentos, asistencialismo, educación y ciudadanía:* la cruzada necesaria en la Agricultura Familiar del sureste de Coahuila". Siendo el motivo de este artículo el problema del hambre en el mundo, y en el contexto de la Cruzada Nacional contra el Hambre del sexenio de Enrique Peña Nieto, propusimos lo siguiente:

> "el hambre es un problema político, problema equivalente a implantar un desarrollo local integral sustentable, entonces se trata de <<abandonar un viejo conjunto de prácticas sustituyéndolo por otras más democráticas, más ciudadanas y más sostenibles. Sin embargo, esta tarea no puede ser efectiva sin la política (y)…La política es auto pedagogía, es decir, es en los procesos de participación política donde las personas aprenden el ejercicio de la política. Los actores políticos no pueden formarse en cursillos o en procesos de ..aprender haciendo.. orientados por metodologías y pedagogías, aun con las más excelentes que consigamos inventar. Los laboratorios de la política son los espacios políticos realmente existentes y no aquellos otros artificialmente creados para el entrenamiento>> (de Franco sf). La propuesta que hacemos está referida a <<la construcción colectiva de conocimientos, sustentada en la propuesta político-pedagógica de la educación popular, en la que conocer es un proceso articulado a la práctica y a todas las dimensiones de la vida (que) busca conocer el mundo desde y en la práctica transformadora, en la cual intervienen deseos, valores, voluntades, emociones, imaginación, intenciones y utopías. En este sentido, la unidad entre lo político y lo pedagógico se da en la misma acción transformadora, es decir, en la práctica concreta>> (IMDEC 2013)". (Aguirre, Rodríguez y otros, 2013, p 9).

Coadyuvar con las autoridades de los tres niveles en la reactivación del municipio, como los proponen los dirigentes de Regantes, debe ser, en el enfoque de De franco, una inversión en todo, es decir, tanto en lo que se conoce como capital físico (infraestructura), capital natural (recursos de suelo, agua, vegetación), como inversión en capital humano (educación y salud). Esto por lo que corresponde a aumentar el patrimonio en bienes comunes y en bienestar para el buen vivir, independientemente de promover y facilitar la consolidación y creación de las pequeñas y medianas empresas (pymes), que son por lo general, fuentes de creación de empleo.

Termino este Ensayo con la misma convicción sobre el futuro de Ciudad Anáhuac que expresa en un artículo Cris Villarreal Navarro (2010)[12]:

> "El maestro Revueltas, que estaba en todo, vaticinó esta inundación que este verano (julio 2010) convirtió a su pueblo natal (Estación Rodríguez, pueblo de Cris Villarreal) en un montón de escombros. Lo que ella puede predecir, ya que una antigua intuición se lo confiere, es que Anáhuac, su querido municipio, renacerá de sus ruinas. Como el águila que se posó en el nopal de aquel primero Anáhuac, que en náhuatl significa lugar a la orilla del agua, alzará el vuelo sobre sus llanos estep arios que han enfrentado mil estropicios y los han vencido. Solo como siempre, sin ayuda del supremo gobierno sumido en el pantano de la corrupción que nunca se hace cargo de los perjuicios que ocasiona, con su espíritu de renovación y su fortaleza inquebrantable vivirá un nuevo amanecer. Esta vez no será diferente" (Villarreal, 2010: p 2).

[12] (Villarreal: 2010)

Referencias

Aguayo Quezada, S. (2000), "Los Riesgos de la Transición. Sobre el conflicto", Periódico *Palabra,* 20 de septiembre, Sección Editorial, página 5 A.

Aguirre Villaseñor, Luis y otros (2013), "Alimentos, asistencialismo, educación y ciudadanía: La cruzada necesaria en la Agricultura Familiar del sureste de Coahuila". Ponencia al XXVI Congreso Internacional en Administración de Empresas Agropecuarias. Universidad de Sonora. Hermosillo. 30, 31 y 1 de junio.

Alanís Enciso, Fernando Saúl (2015), "Mexicanos procedentes de Estados Unidos en los sistemas de riego, 1930-1933". El Colegio de San Luis, en: Historia Mexicana, vol. LXIV, núm. 4, abril-junio, 2015, pp. 1667-1728. El Colegio de México, A. C. México.

Angel Anguiano Martínez (2000), *El sistema nacional de riego No. 4 Don Martín y su industria algodonera (1926-1946).* Tesis de Maestría en Metodología de la Ciencia. UANL/Facultad de Filosofía y Letras. Monterrey, México.

González Casanova, Pablo (1974) *La democracia en México.* México. Ediciones era, S. A.

Instituto del Agua del Estado de Nuevo León. (2011). *Diagnóstico sobre la gestión y el uso del agua en el sector agropecuario de Nuevo León.* Primera Edición. Monterrey, México.

Revueltas, José (1984) *Escritos políticos (El fracaso histórico del partido comunista en México) I.* México. Ediciones Era.

Villarreal, C, 15diario La Quincena, 2010, "Mi Anáhuac", *Revista digital,* Monterrey, 15diario.com/laquincena/81/82.html (fecha de acceso: 26 de mayo de 2021).

ANEXO I

Presidentes Municipales de Anáhuac; Nuevo León. Últimos 30 años[13]

Partido	Nombre	Periodo (años)
PRI	Jesús González López	(1991-1994)
PRI	José Antonio García Cervantes	(1994-1997)
PRI	Mucio Mauricio Gallegos	(1997-2000)
PAN	Gerardo Montemayor Garza	(2000-2003)
PRI	Mucio Mauricio Gallegos	(2003-2006)
PRI	Desiderio Urteaga Ortegón	(2006-2009)
PAN	Santos Javier Garza García	(2009-2012)
PRI	Desiderio Urteaga Ortegón	(2012-2015)
PRI	Juan Manuel Morton González	(2015-2018)
PRI	Desiderio Urteaga Ortegón	(2018-2021)

Fuente: Wikipedia.

ANEXO II

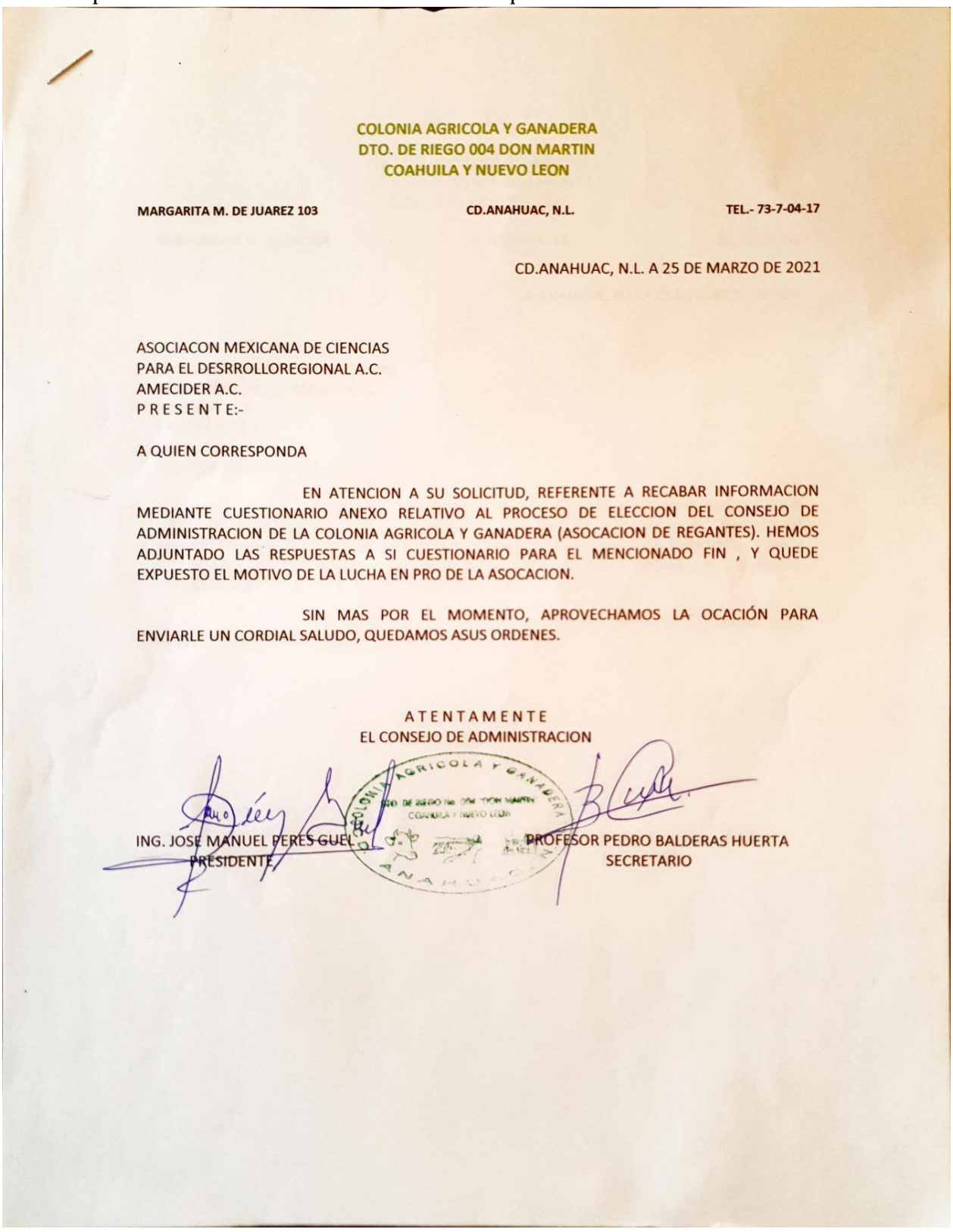
Cuestionario Para Miembros de la Mesa Directiva de Regantes

1. ¿Cuáles fueron los objetivos que se propusieron alcanzar, si ganaban la elección con su planilla? En otras palabras: ¿hubieron razones o motivos económicos o políticos para organizarse y lanzar una planilla a la dirección de Regantes?
2. ¿Ustedes se pusieron algún lema para competir por la Mesa Directiva, por ejemplo un lema como "La patria es primero"?
3. ¿Qué significó para ustedes el triunfo de su planilla?
4. En el tiempo que lleva su Mesa Directiva: ¿puede usted enumerar o enlistar los objetivos que ya se alcanzaron?
5. ¿Cuáles son los retos principales que tiene actualmente su Mesa Directiva?
6. ¿Tiene la Mesa Directiva estatutos para regir su funcionamiento? ¿O regantes tiene estatutos para regirse?
7. &La estructura de comisiones o puestos que tiene la Mesa Directiva le permiten funcionar de acuerdo con el cumplimiento de la responsabilidad que tiene ante sus socios los regantes, o requiere hacerle ajustes o adaptaciones?
8. ¿Con qué reglas o métodos toma sus decisiones la Mesa Directiva? ¿por acuerdos de asamblea de socios?, ¿por consenso sólo entre la Mesa Directiva?, ¿toma las decisiones sobre asuntos de los regantes sólo el Presidente de la Mesa Directiva? ¿o cómo?

[13] Desiderio Urteaga Ortegón, postulado nuevamente por el PRI, asumirá un nuevo mandato para el período 2021-2024, pues resultó ganador en las recientes elecciones del 6 de junio del presente 2021.

ANEXO III

Carta del Presidente y Secretario de la mesa directiva de los Regantes del DR 004 poniéndose a las órdenes de AMECIDER para dar la información necesaria.



COLONIA AGRICOLA Y GANADERA
DTO. DE RIEGO 004 DON MARTIN
COAHUILA Y NUEVO LEON

MARGARITA M. DE JUAREZ 103 CD.ANAHUAC, N.L. TEL.- 73-7-04-17

CD.ANAHUAC, N.L. A 25 DE MARZO DE 2021

ASOCIACON MEXICANA DE CIENCIAS
PARA EL DESRROLLOREGIONAL A.C.
AMECIDER A.C.
P R E S E N T E:-

A QUIEN CORRESPONDA

EN ATENCION A SU SOLICITUD, REFERENTE A RECABAR INFORMACION MEDIANTE CUESTIONARIO ANEXO RELATIVO AL PROCESO DE ELECCION DEL CONSEJO DE ADMINISTRACION DE LA COLONIA AGRICOLA Y GANADERA (ASOCACION DE REGANTES). HEMOS ADJUNTADO LAS RESPUESTAS A SI CUESTIONARIO PARA EL MENCIONADO FIN , Y QUEDE EXPUESTO EL MOTIVO DE LA LUCHA EN PRO DE LA ASOCACION.

SIN MAS POR EL MOMENTO, APROVECHAMOS LA OCACIÓN PARA ENVIARLE UN CORDIAL SALUDO, QUEDAMOS ASUS ORDENES.

A T E N T A M E N T E
EL CONSEJO DE ADMINISTRACION

ING. JOSE MANUEL PERES GUEL
PRESIDENTE

PROFESOR PEDRO BALDERAS HUERTA
SECRETARIO

ANEXO IV
SUPERFICIE DE SIEMBRA DEL CICLO 0-I-2019/20

CULTIVO	SUPERFICIE	TOTAL DE PERMISOS
AVENA	288.8	34
CANOLA	1.0	1
CÁRTAMO	32.3	3
TRIGO	605.4	31
RYE GRASS	107.8	9
MAÍZ	281.16	27
SORGO GRANO	464.1	43
MAÍZ FORR	20.00	1
SORGO FORR	749.0	62
SORGO ESCOBA	11.7	1
PASTOS	2387.85	182
TOTAL	**4949.11**	**394**

Fuente: Consejo de Administración 2020-2023, de la Asociación de Regantes del Distrito de Riego 004 Don Martín, Coahuila-Nuevo León.

Aprendizajes para la mercadotecnia política desde la econometría espacial: El discurso anticorrupción en 2018

Jorge Pablo Rivas Díaz[1]

Raúl Alberto Méndez Nájera[2]

Resumen

En la presente investigación se muestra un análisis del impacto del discurso político contra la corrupción durante la elección presidencial de 2018 en México, logrado mediante la evaluación y modelado econométrico espacial de las preferencias electorales reveladas durante la jornada electoral como producto de la percepción de la corrupción y la confianza de los votantes en las principales instituciones políticas y de gobierno en las diferentes entidades federativas del país, permitiendo la mejor comprensión del dónde y en qué medida dicho discurso impulsó el triunfo de la coalición encabezada por Andrés Manuel López Obrador (AMLO).

Conceptos clave: Mercadotecnia política, Elección pública, Econometría Espacial

Introducción

El objetivo de la investigación es analizar y estimar el impacto del discurso político como herramienta para la obtención de resultados electorales, permitiendo la comprensión de la efectividad de los mensajes políticos como producto del mensaje mismo y de las condiciones y percepciones sociales plenamente identificables en el territorio sujeto al proceso de elección pública, ocupando la herramienta del modelado econométrico espacial y el análisis de las condiciones históricas concretas del electorado y su entorno.

La investigación se centra en el caso del discurso anticorrupción de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) durante la elección presidencial de México durante el año 2018, esto se justifica en el hecho de que dichos resultados electorales se han caracterizado como una victoria histórica en donde se logró una asistencia récord de participación en las votaciones federales, con más de 56 millones de votos ejercidos y donde más del 52.9% de los votos totales respaldaron el triunfo de AMLO (INE, 2018), quien durante todo el año 2019 mantuvo uno de los niveles más altos de aprobación ciudadana de la historia desde que se evalúa el indicador, alcanzando entre el 83% y el 71% de aprobación, dependiendo las encuestas y el mes de realización de las mismas (Forbes, Junio-2019).

Se parte de la hipótesis acerca de que, existe una relación positiva entre un discurso político asertivo y la obtención de resultados electorales favorables, en donde el discurso cobra relevancia en la elección, si y solo si, confronta una necesidad o un deseo predominante en una región electoral específica, logrando impactos regionalizados derivados de cada temática discursiva. Esto significa, que, en el caso del discurso anticorrupción de AMLO, la magnitud de su impacto fue mayor en las distintas entidades federativas y regiones donde la

1 Doctor en Economía, Facultad de Economía y Negocios, Universidad Anáhuac México, jorge_p_rivas@live.com.mx

2 Licenciado en Economía, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, albertomn75@gmail.com

percepción respecto a la corrupción fue mayor y la confianza de los electores respecto a los actores políticos tradicionales fue menor durante los años y meses previos a la jornada electoral.

Para probar dicho argumento se ha planteado responder las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuáles fueron las principales características que formaron la percepción social de la corrupción y de confianza institucional previo a las elecciones de 2018 en México a nivel nacional y regional?
- ¿Es posible demostrar correlación y causalidad entre la percepción de la corrupción, la confianza institucional y los resultados electorales de la elección presidencial de 2018 en las distintas regiones del país?

El estudio se articula en tres apartados principales:

El primero, presenta una breve revisión de literatura relevante para la investigación, ofreciendo un contexto analítico acerca de la vinculación entre Estado, el gobierno, la democracia y la elección pública.

El segundo, expone el contexto nacional previo al proceso electoral de 2018, es decir, las tendencias del ejercicio democrático en periodos anteriores, el contexto heterogéneo de deterioro en la percepción de la corrupción y la confianza en las autoridades políticas e institucionales en el país y las entidades federativas.

El tercero, presenta los principales resultados del análisis del discurso anticorrupción en las entidades federativas, respondiendo a la interrogante acerca de si existe correlación y causalidad, tal que permita argumentar que a una mayor percepción de la corrupción y mayor desconfianza en las instituciones políticas y gubernamentales tradicionales el discurso anticorrupción cobró mayor fuerza en la preferencia electoral.

El caso de estudio se presenta a manera de una síntesis de aprendizajes el apoyo a la mercadotécnica política desde el enfoque de la econometría espacial y el análisis regionalizado.

1. El Gobierno, la democracia y la elección pública

El punto de partida para el análisis del proceso de elección pública y la vida democrática del país es necesariamente el del encadenamiento conceptual entre el Estado, el gobierno, la democracia y sus procesos electorales, desde sus definiciones, funciones y mecanismos.

El Estado puede ser entendido desde múltiples perspectivas de análisis, donde la ciencia política cuenta con una literatura extensa sobre el tema. La riqueza del debate conceptual acerca de este se puede articular desde cinco enfoques principales, es decir:

a) Desde la teoría del contrato social (Hobbes, Locke y Rosseau) donde se entiende que el Estado es producto del acuerdo impulsivo entre individuos por el bien común

b) El posicionamiento de Max Weber, donde la asociación también implica la superposición y dominación de intereses entre grupos sociales
c) La perspectiva de Hegel acerca del Estado como dimensión social y campo de batalla entre intereses privados, donde los funcionarios del Estado cobran relevancia idealizada.
d) El enfoque Marxista-Leninista donde el Estado es entendido como un aparato gubernamental, administrativo, burocráticos y correctivo donde las instituciones se encuentran separadas de las necesidades principales de la masa social.
e) Los posicionamientos mixtos como los de Gramsci, Oppenheimer y Krader quienes retoman elementos de las cuatro anteriores, flexibilizando el concepto de Estado como organización gubernamental y asociación política a la par que existe subordinación y cohesión social.

Desde una aproximación amplia y sobre todo integrativa para interpretaciones actuales, se debe entender al Estado como un órgano de poder político, de dirección y de gobierno, extendido sobre un determinado territorio y una comunidad nacional, donde si bien, existen relaciones de subordinación estructuralmente determinadas, este Estado y sus Instituciones deben reconstruirse de manera continua en sus formas de organización y representación conforme se presentan las transformaciones propias de la sociedad de acuerdo con su realidad histórico-concreta (Rivas, 2012: pág. 41).

Esta perspectiva permite entender que el Estado y las distintas instituciones mediante las cuales articula su gobierno se sujetan a las necesidades cambiantes de la sociedad y los balances de poder entre sus distintos grupos de interés, donde el tiempo y el espacio son de gran relevancia para identificar los posibles acuerdos que puedan surgir entre grupos respecto a sus intereses de carácter privado, público y como comunidad.

En este contexto, la configuración del poder y la dirección del gobierno en los Estados nacionales, basados en autoridades políticas electas mediante el voto directo de la población resultan especialmente dependientes de la percepción que los distintos grupos de interés que predominan en la sociedad pueden tener en un momento dado respecto a sus logros pasados, sus acciones y prioridades presentes y su capacidad futura para enfrentar los retos que avecinan a la sociedad.

Es necesario poner por delante este hecho, en tanto que la totalidad nacional es estructuralmente desigual, es decir que consiste en un mosaico heterogéneo de realidades regionales diversas, tanto por sus condiciones económicas, sociales, políticas, e incluso ambientales, que conllevan a que la configuración de patrones de decisión distintos en cada región de cada país de acuerdo con su propia realidad.

Las democracias políticas modernas son entendidas como "sistemas y regímenes políticos en los que el pueblo manda" (Sartori, 1993:13), es decir, estructuras complejas donde el gobierno representa "el poder popular" y donde adicionalmente, "los ciudadanos pueden llamar a cuentas a los gobernantes por sus actos en el dominio público, a través de la competencia y cooperación de sus representantes electos" (Crespo, 2016: 14), siendo por tanto, sistemas caracterizados por la necesidad de renovar de manera continua la forma de impactar objetivamente en la satisfacción de las necesidades y las percepciones subjetivas de la población con capacidad legal para participar de la elección pública.

De esta manera el Gobierno es validado mediante el ejercicio democrático del voto y donde este último se debe a múltiples factores, tanto objetivos como subjetivos, como sus condiciones de vida, de ingreso, empleo y salud, entre otros y hasta sus percepciones acerca de fenómenos complejos como la inseguridad, la confianza en la autoridad y el sistema de normas y agentes integrantes del gobierno, el nivel de corrupción y su arraigo en el territorio y las organizaciones políticas.

El triunfo de los grupos de poder político en la obtención del voto depende de manera directa de su trabajo territorial con la masa de votantes, la calidad y cantidad de su comunicación con ellos y su capacidad para motivarles para que estos se integren al proceso político y expresen su preferencia electoral de manera positiva, de manera que los mensajes son valiosos, tanto como las vías para comunicarlos y el contexto en el que el votante se apropia de las ideas centrales de la plataforma política de los grupos en búsqueda por el poder de decisión del gobierno.

2. El contexto nacional previo a la elección de 2018

El contexto histórico concreto en el que se desarrolla la elección presidencial de 2018 se puede dividir en tres componentes principales para los fines de la investigación:

1) En las condiciones y tendencias de la participación de la sociedad en los procesos electorales y su creciente apatía por la desconfianza en los procesos electorales y sobre todo en las autoridades políticas surgidas de dichos procesos,

2) En el progreso de la percepción de la corrupción a nivel nacional y el malestar e inconformidad social que esto genera y

3) La heterogeneidad regionalizada de la percepción de la corrupción de acuerdo con la persecución y castigo de casos de corrupción de gran impacto y de estructuras de gobierno locales en distintas regiones del país.

2.1. La tendencia de la participación y el abstencionismo

El ejercicio de la democracia ha sido un tema de debate complejo, sobre todo en México al ser una democracia relativamente reciente, donde las instituciones político-electorales obedecen a intereses diversos, en ocasiones ocultos y difíciles de comprender para la masa heterogénea de votantes y sus propios intereses locales y nacionales, y donde se cuenta con una dinámica inercial hacia la costumbre histórica del corporativismo y la figura del liderazgo caciquil arraigado desde la revolución mexicana.

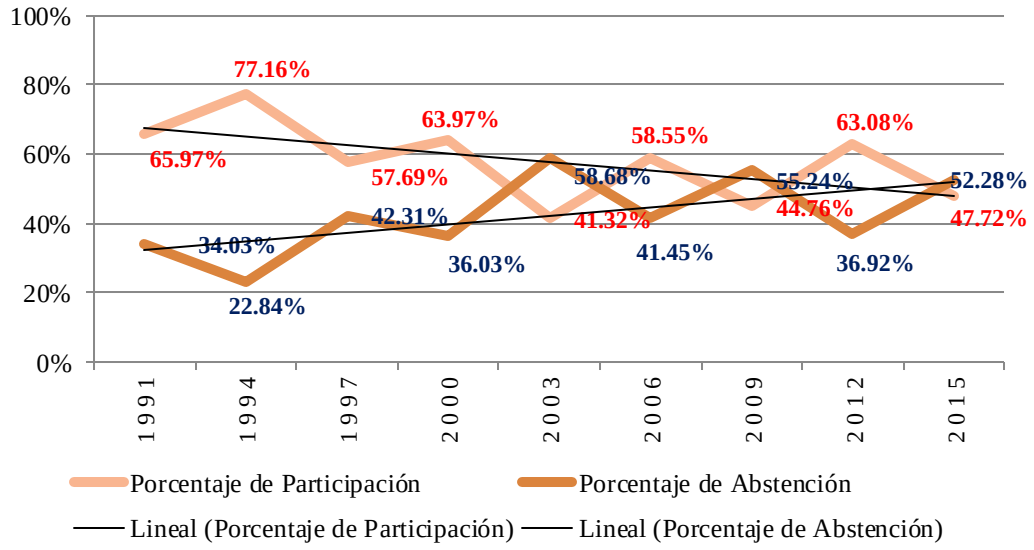
Algunas perspectivas de análisis señalan que la historia reciente del país en cuanto a su dinámica de su régimen político ha sido especialmente estrepitosa, pues ha pasado por transiciones que la han llevado desde la estabilidad y el desarrollo, hasta la crisis económica y social y la correspondiente explosión de inconformidad de la población respecto a las estrategias de su gobierno para representar sus intereses desde lo local, lo regional y lo nacional.

La diversidad de ideas deriva en diversidad de enfoques de análisis, no obstante, el enfoque predominante actualmente, argumenta que, durante las últimas décadas, México “ha

atravesado por un cambio de régimen. … luego de vivir bajo un sistema autoritario" (Mirón, 2011), atravesando problemas de debilitamiento del Estado, perdida de legitimidad política y representatividad (1968), donde los malestares y ajustes económicos de las décadas de 1970 y 1980 hasta el agotamiento del régimen del partido dominante y una alternancia en el poder político por los partidos de oposición para el año 2000, que terminó siendo una alternancia incompleta, que terminó levantándose como una transición ineficiente, incapaz de combatir los problemas de la desigualdad y la inseguridad, que se vio caracterizada también por una incipiente transparencia de los asuntos públicos.

Desde 1991, en dicho contexto, la evolución del ejercicio democrático ha experimentado cambios institucionales, se vio fortalecido presupuestalmente el sistema electoral y las instituciones enfocadas por "salvaguardar" la legitimidad del voto, surgieron y colapsaron partidos políticos y programas de gobierno (Ayala, 2015). No obstante, la tasa de participación de los votantes a nivel nacional en elecciones federales presentó un deterioro gradual durante las últimas tres décadas a la par que la tasa de abstención había ido al alza (Gráfica 1).

Gráfica 1. Participación social y Abstencionismo/ Estructura porcentual (1991-2015)



Fuente: Retomado de Rivas y Buendía (2017b) con datos del Instituto Nacional Electoral

El ciclo del porcentaje de la participación del electorado entre elecciones intermedias y presidenciales muestra que no existe un pleno interés de la población en participar del ejercicio democrático en todas sus expresiones y en todos sus ejercicios, aunque de ello dependa la estrategia del desarrollo nacional y el logro de sus metas intermedias, mostrando un diferencial de más de 10 puntos porcentuales de participación cuando la elección se asocia a la elección del liderazgo del poder ejecutivo federal.

Por otra parte, la tendencia a la baja promedio en la participación en elecciones federales a la par del incremento del abstencionismo muestra un claro y gradual deterioro

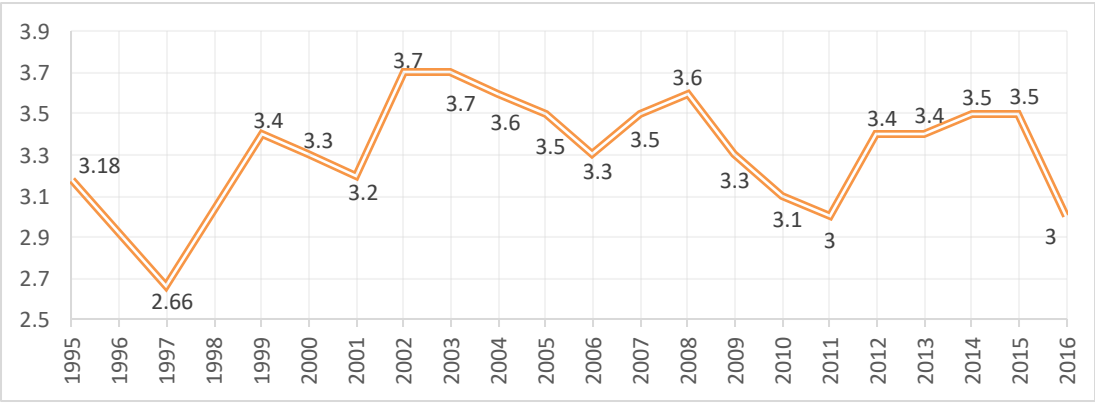
del interés del votante desde las elecciones de 1994 y hasta la elección de 2015 (previa a 2018) causado principalmente por la caída de la confianza del votante en el proceso electoral como instrumento de cambio en las directrices y tendencias del accionar del gobierno, en donde a pesar del cambio de los grupos políticos en el poder, durante la última década del siglo XX y la primera del siglo XX, la tendencia y ejes rectores de la política económica mantuvieron la misma ruta y estrategias de trabajo planteadas desde las directrices de los organismos internacionales de cooperación y desarrollo económico, la apertura comercial, el equilibrio fiscal y por tanto la caída gradual de la soberanía de sectores estratégicos en favor de los competidores internacionales más eficientes, siendo en la percepción pública "más de lo mismo".

2.2. La percepción de la corrupción y la confianza en las instituciones.

A la par de la contracción del entusiasmo de la población por la efectividad de su voto durante los ejercicios de votación federales, como herramienta de redireccionamiento de las estrategias gubernamentales, los principales indicadores asociados a la percepción social de la corrupción en el país mostraron un progreso gradual y unas expectativas cada vez peores entre la población, en donde predominó el creciente deterioro de la imagen de la clase política, el entorno de corrupción en la economía y las labores de gobierno.

En cuanto a la transparencia en la gestión del gobierno y la proliferación de la corrupción evaluada desde fuera, los resultados de estimaciones realizadas por Transparencia Internacional (TI, 2014-2017) y el Banco Mundial (BM, 2014-2017), permitían mostrar mediante instrumentos comparativos internacionales que México se situó por debajo de la media mundial en materia de transparencia, confianza en los gobiernos y combate a la corrupción independientemente del grupo político en el poder, llegando a ser evaluado como uno de los países más corruptos del planeta, alcanzando una calificación promedio de 3.3 sobre 10 entre 1995 y 2016 respecto al Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional (Gráfica 2), donde a la par que mantuvo una pésima evaluación vio retrocesos en dicho indicador, llegando incluso a caer 28 lugares en el ranking internacional tan sólo entre los años 2015 y 2016.

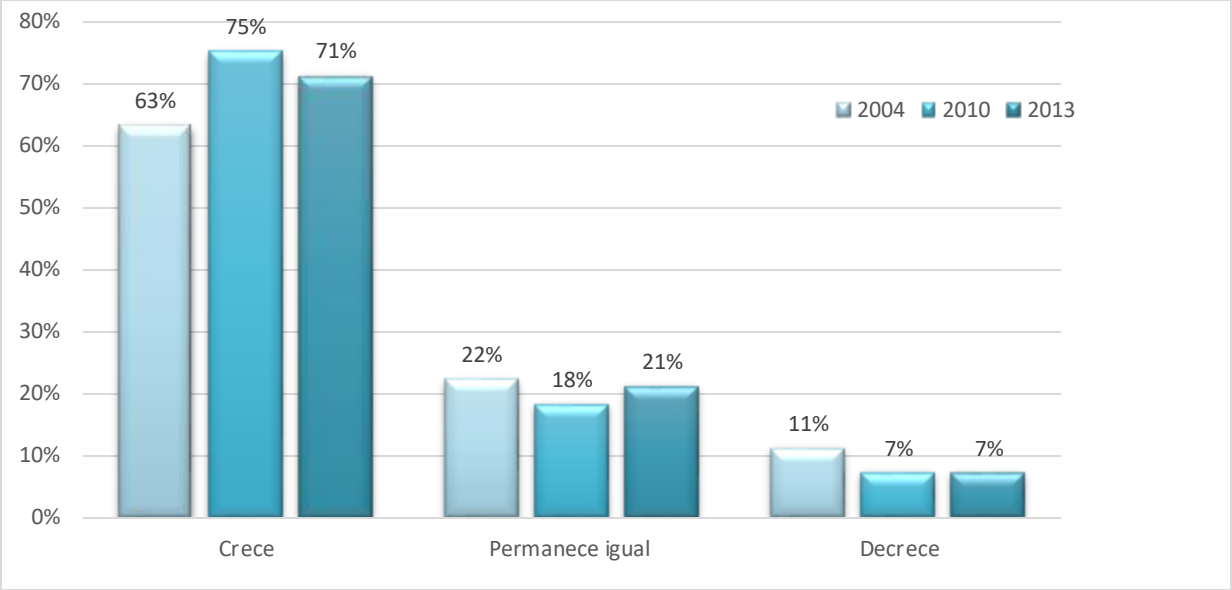
Gráfica 2. Índice de percepción de la Corrupción



Fuente: Retomado de Rivas y Buendía (2017a) con información de Transparencia Internacional para el Índice de percepción de la Corrupción.

La corrupción vista desde dentro también presentó progresos negativos, pues los niveles de percepción de la corrupción de la sociedad mexicana evaluadas mediante el Barómetro Global de la Corrupción (BGC) mostraron un deterioro gradual, donde entre el año 2004 y 2013 no solo se incrementó su magnitud, sino que la sociedad en general mantenía expectativas negativas sobre el progreso de la misma, donde más del 70% de la población mantenía la creencia de que "lejos de mejorar empeoraría" la corrupción en el país (Grafica 3).

Gráfica 3. Niveles de percepciones de corrupción (2004, 2010 y 2013).



Fuente: Retomado de Rivas y Buendía (2017a) con información de Transparencia Internacional para el Barómetro Global de la Corrupción.

Entre los años 2014 y 2018 el entorno nacional e internacional de las tecnologías de la información y la comunicación facilitaron el acercamiento de la idea del combate a la corrupción como una necesidad de la sociedad para frenar la desigualdad y polarización y el abuso de agentes económicos privilegiados en contra de la dinámica económica de la comunidad.

La campaña de Transparencia Internacional "Unmask the Corrupt" (2015-2016), visualizó internacionalmente actos de corrupción de alto impacto en todo el mundo, donde desde funcionarios y exfuncionarios públicos, figuras públicas del deporte y el espectáculo, fundaciones de la sociedad civil, empresas internacionales e instituciones financieras internacionales fueron evidenciadas por distintos tipos de actos de corrupción que iban desde el robo, la malversación y desvío de fondos, enriquecimiento ilícito, lavado de dinero y hasta corrupción sistémica de los gobiernos (Méndez, 2020).

En México, a pesar de los cambios del poder ejecutivo federal entre el PRI y el PAN (1995-2018) se dio continuidad de políticas sobre los mismos supuestos económicos asociados a la agenda de gobierno del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, promoviendo libre mercado y contracción de la actividad del Estado en el direccionamiento

del desarrollo lo que terminó por acentuar la percepción social acerca de la proliferación de pactos entre los distintos grupos políticos dirigidos con una "incipiente transparencia de los asuntos públicos…con elevados niveles de pobreza y desempleo", donde "la corrupción continuaría acompañando al ejercicio del poder, sin distingos de partidos y colores" (Huchim, 2015: 41).

La idea entre el electorado mexicano acerca de que la corrupción se había vuelto algo "normal y natural en la actividad política, particularmente en el servicio público y en los partidos políticos" (Fernández, 2015: 23) se acentuó y se trató cada vez con mayor desagrado, sobre todo ante la proliferación de numerosos casos de corrupción perpetuados por autoridades a todos los niveles de gobierno, desde desvío de recursos, enriquecimiento ilícito o defraudación fiscal.

El escándalo de "La Casa Blanca" a nivel federal con Peña Nieto, se vio acompañado por múltiples casos de defraudación, malversación y lavado de dinero entre gobernadores como Juan Sabines (Chiapas), César y Javier Duarte (Chihuahua y Veracruz), Tomás Yarrington (Tamaulipas) y Guillermo Padrés (Sonora), entre otros, donde las autoridades municipales, tanto alcaldes, como otros funcionarios fueron igualmente evidenciados como eslabones de cadenas complejas de corrupción en distintas entidades federativas, como fue en el caso de San Luis Potosí y Querétaro (Méndez, 2020).

Casos como el de los manglares de "Tajamar" impactaron nacionalmente al reconocer la venta de riquezas de todos los mexicanos a intereses privados (Cancún, Quintana Roo), donde la comunidad se unió para defenderse ante las arbitrariedades y accionar corrupto de sus autoridades.

El clímax llegó cuando los nuevos avances en combate a la corrupción terminaron por destapar una gestión gubernamental altamente corrupta en todos los niveles de gobierno, donde la Auditoría Superior de la Federación (ASF) presentó para 2017 más de 135 denuncias penales ante la PGR por irregularidades en el manejo del dinero público, logrando que esta última procesara a casi dos mil funcionarios federales, logrando también que el SAT boletinara a más de 3,780 empresas fantasma (Vieyra, 2018), dando como resultado que para 2018 se publicara una revisión de los gobiernos estatales, donde más del 10% de los 129 mandatarios en funciones entre el año 2000 y 2018 habían sido acusados formalmente por algún acto de corrupción.

2.3. La consolidación de regiones más sensibles al problema de la corrupción

Queda en claro que, al menos, los tres años inmediatos anteriores al proceso electoral de 2018 estuvieron marcados por un proceso de proliferación de la percepción de la corrupción entre la sociedad mexicana, donde la masa de votantes, que de suyo se encuentra distribuida de manera desproporcional, concentrada en las principales zonas metropolitanas del país, también se vio expuesta de manera diferenciada a estos fenómenos según la región en la que habitaron y donde desempeñaron su actividad económica durante dicho periodo.

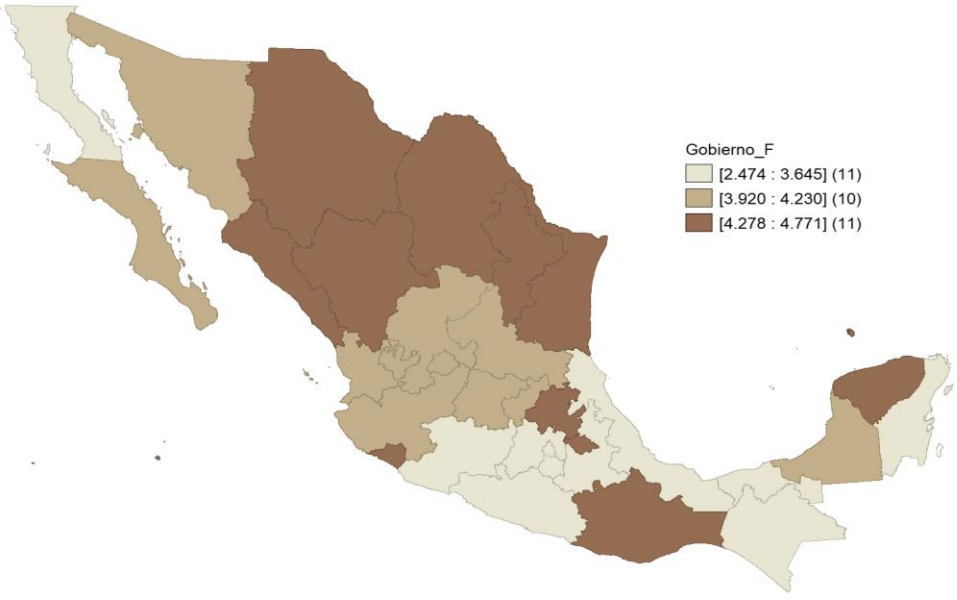
De esta forma, la percepción de la corrupción y la confianza en las distintas instituciones políticas y de gobierno pudo verse afectada por la proximidad de los votantes con el desempeño de sus autoridades directas, locales y estatales, siendo un tema de mayor

relevancia al momento de expresar su afinidad o rechazo a los grupos políticos en el poder cuanto mayor fue la cercanía de la población a los actos de corrupción y mayor fue la escala de dichos actos.

En términos generales, los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2017) mostraban que previo al proceso electoral de 2018, los mexicanos desconfiaban altamente de las autoridades e instituciones de carácter político y gubernamental, siendo los agentes económicos peor evaluados entre los ciudadanos encuestados obteniendo puntuaciones de confianza no mayores a los 4.3 sobre 10, como promedio nacional, lo que las dejó como las instituciones menos confiables para el año 2017, en donde cada entidad federativa mostró su propia evaluación de confianza y rechazo a los distintos tipos de instituciones.

La visualización georreferenciada de los principales componentes e indicadores de la ENCIG (2017) permite observar una tendencia en la regionalización de la confianza de la población en las principales instituciones políticas y gubernamentales del país. Los mapas 1 y 2, por ejemplo, muestran el grado de confianza que la población le tiene al gobierno federal y estatal para el periodo de 2017, donde predomina cierta estructura común entre ambos, donde las entidades federativas al norte del país tienden a confiar un poco más en las instituciones gubernamentales y a confiar menos conforme las poblaciones se encuentran más cercanas a la frontera sur del país, siendo que en todos los casos el nivel de confianza es mínimo.

Mapa 1: Heterogeneidad espacial de la confianza institucional en el Gobierno Federal

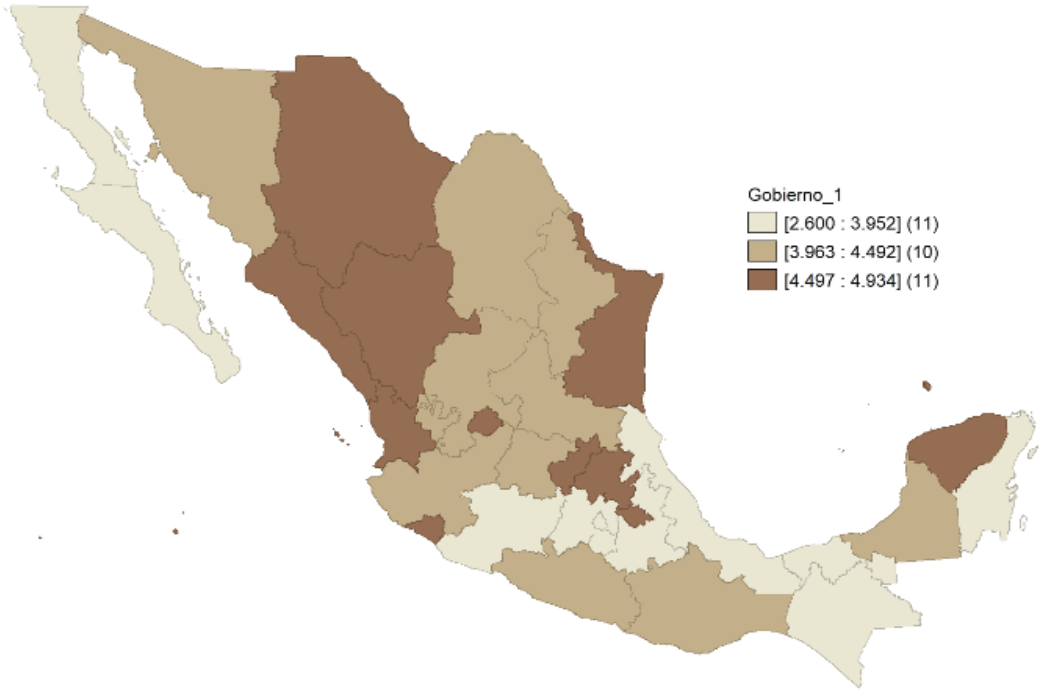


Fuente: Elaborado con información de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2017).

La confianza de la población en el gobierno federal y estatal es muy baja, sin rebasar un nivel de 5 sobre 10 para ninguna de ambas instituciones, siendo de las instituciones menos confiables para los mexicanos, no obstante, la confianza baja aún más cuando las autoridades

del poder ejecutivo estatal o sus funcionarios se han encontrado en un contexto de investigación o juicio por algún acto de corrupción reciente, como fueron los casos de Jorge Torres en Coahuila, Rodrigo Mena en Nuevo León y Gabino Cué en Oaxaca.

Mapa 2: Heterogeneidad espacial de la confianza institucional en el Gobierno Estatal

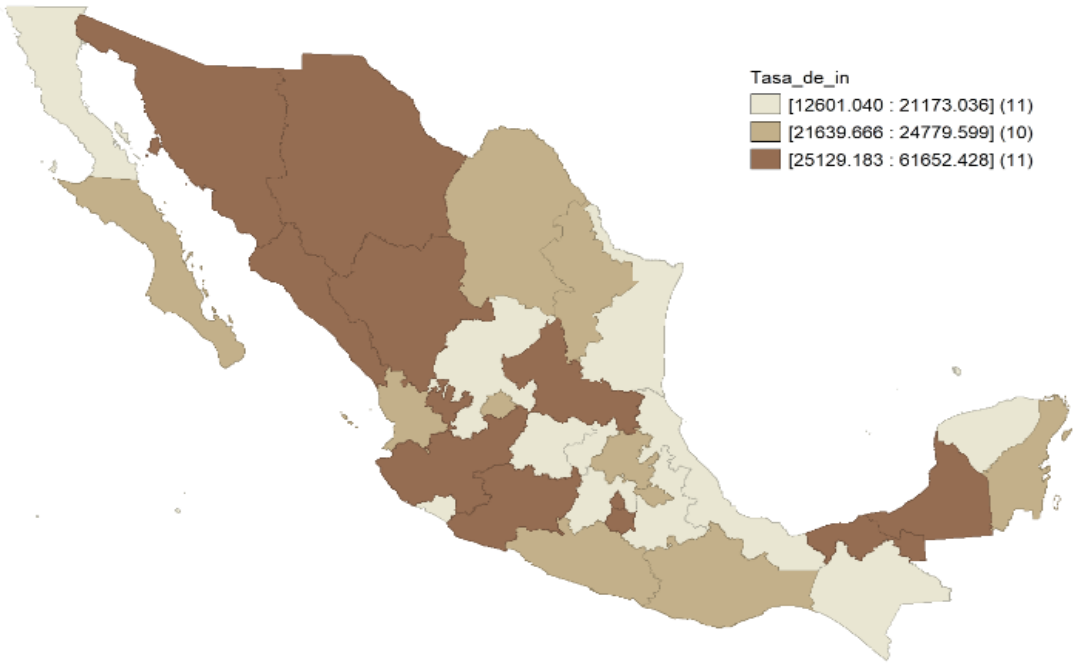


Fuente: Elaborado con información de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2017).

Durante 2017 predominó la desconfianza en las autoridades federales, locales y en general en los actores públicos, partidos políticos, agudizada incluso por la apreciación social de la inacción del gobierno y los partidos durante la crisis de los sismos de finales de 2017, donde la acción civil organizada se movilizó para el apoyo a la población afectada al sureste y centro del país. En este contexto la desconfianza en los partidos promedió niveles de 3.9 y 3.4 respectivamente, siendo las instituciones juzgadas socialmente como precursoras de los mayores niveles de corrupción.

Otro indicador relevante resulta la tasa de incidencia de la corrupción, la cual indica qué tan próxima se encuentra la población a los actos de corrupción en general al interior de su comunidad, la cual mostró que durante 2017 se presentó cierta correlación espacial entre las regiones sujetas a mayores niveles de percepción de la corrupción y su respectivo acompañamiento con menores niveles de confianza en la autoridad.

Mapa 3: Heterogeneidad espacial de la percepción de la corrupción (tasa de incidencia)



Fuente: Elaborado con información de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2017).

Si bien la presencia de actos de corrupción y la desconfianza en la autoridad pública y política se encuentran correlacionadas, la primera se encuentra sujeta a cambios bruscos entre las distintas regiones y entidades federativas, fluctuando entre rangos de alcance mucho más amplios que las variaciones de la confianza institucional, por lo que se puede argumentar una sensibilidad diferenciada entre las regiones, no sólo ante actos de corrupción de alto impacto en las altas esferas de gobierno, sino a la presencia de corrupción sistémica en los sistemas de gobierno locales, las mecánicas tradicionales para el desarrollo de los negocios y la vida diaria de la comunidad, mermando la confianza del votante y profundizando su inconformidad.

3. Análisis econométrico espacial de la intención del voto 2018

Basado en el hecho socialmente aceptado de que la corrupción puede ser entendida económicamente como un mal público y que en palabras de Soto (2003) "reduce la efectividad y calidad de las políticas económicas y la calidad de las mismas, distorsiona el diseño y la aplicación de las regulaciones, entraba y ensucia el accionar de la justicia", se puede entender en el contexto de los procesos electorales como un mal que afecta e incomoda a la sociedad y por lo tanto a la masa de votantes, pues genera beneficios privados a costa de pérdidas sociales, donde la transacción en el mercado de la corrupción favorece a los agentes económicos con mayores concentraciones de poder (Rivas y Buendía, 2017a), siendo por tanto una relación inversa entre crecimiento, bienestar y corrupción.

En este contexto, Méndez (2020) plantea un primer modelo exploratorio de la causalidad del voto efectivo hacia la coalición electoral encabezada por Andrés Manuel López Obrador como producto de la interacción de su discurso anticorrupción y el contexto concreto de las distintas regiones del país respecto a actos de alta corrupción entre sus autoridades y la corrupción sistémica que enfrentaron al día a día durante todo el año 2017 y durante al menos, los cuatro años anteriores al proceso electoral.

La relación general para probar en esta investigación, por tanto, es éxito del discurso anticorrupción de AMLO medido en votos efectivos (Ve) como función de la Incidencia de la Corrupción (Ic) y la Confianza en las Instituciones (Ci) políticas y de gobierno durante las elecciones de 2018 (Función 1).

$$Ve = f\ (Ic, Ci) \tag{1}$$

Para probar dicha relación funcional se seleccionaron las fuentes de información y variables potencialmente viables para el desarrollo de un modelo de econometría espacial, cuya característica común fuera su estimación original desde un enfoque territorial, es decir, de información de carácter Georreferenciado por entidad Federativa abarcando la totalidad nacional para posteriormente procesarlas a través de Sistemas de Información Geográfica.

Los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2017) y del Programa de Resultados Electorales del Instituto Nacional Electoral para la elección presidencial de 2018 (INE, 2018) fueron procesados para la estimación econométrica espacial de impacto mediante Mínimos Cuadrados Ordinarios ajustados logarítmicamente (LOG OLS), indicando estimadores estadísticamente significativos, permitiendo homologar la dimensión del análisis a sus variaciones permitiendo reducir el impacto de la discrepancia entre las tasas, los votos y los índices dentro de un modelo unificado (Función 2).

$$VF = \beta_0 + \beta_1 TIc - \beta_2 CISp - \beta_3 CIIe - \beta_4 CIGe - \beta_5 CIGf - \beta_6 CIPp \tag{2}$$

$$\text{S.a: } CI \in \{0,10\}, VF \in \{R: VF \geq 0\}, TIc \in \{R: TIc \geq 0\},$$

Donde:

VF =Votos favorables para AMLO en la elección presidencial de 2018.

TIc = Tasa de incidencia de la corrupción, que opera de manera directa sobre la efectividad del voto.

CI= Son todos los componentes especializados de confianza en instituciones públicas por entidad federativa, que se prevé operen de manera inversa a la efectividad del voto, es decir, que cuanto mayor sea la confianza en las distintas instituciones, menor sería el impacto del discurso anticorrupción.

$CISp$= CI en los Servidores públicos

$CIIe$ = CI en los Institutos electorales

$CIGe$= CI en los Gobiernos estatales

$CIGf$ = CI en el Gobierno Federal

$CIPp$ = CI en los Partidos políticos

El modelo logarítmico territorial por Mínimos Cuadrados Ordinarios indica que efectivamente la relación existe y que sus parámetros son estadísticamente significativos, de tal forma que muestra un grado conjunto e individual de vinculación significativa, reveló también que efectivamente existe una relación significativa a nivel territorial entre la consolidación de regiones sujetas a altos niveles de corrupción y de alta desconfianza en los distintos tipos de instituciones políticas y gubernamentales, y que estos a su vez, impactaron de manera real en la magnitud del voto efectivo que el electorado estuvo dispuesto a entregar a la coalición encabezada por AMLO durante las elecciones de 2018 como reacción a su discurso político "anticorrupción".

El modelo LOG-SARAR se posiciona como el mejor para la estimación de impactos estatales y regionales, mostrando consistencia con el planteamiento inicial del modelo matemático de Méndez (2020), permitiendo ahora concluir con un alto grado de confianza estadística que en general existe un impulso en las preferencias electorales efectivas como producto del acertado manejo del discurso político en el contexto nacional de desconfianza institucional y rechazo a la corrupción política, generando regiones de alto impacto del mensaje político, quien motivó el voto de castigo a los partidos políticos y los niveles de gobierno involucrados en actos de corrupción.

Consideraciones finales

La econometría y más aún la econometría espacial permiten consolidar un sistema formal de corroboración de la sensibilidad de las poblaciones a los mensajes dirigidos, en su caso, el análisis de los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2017) y del Programa de Resultados Electorales del Instituto Nacional Electoral (INE, 2018) permiten estimar el impacto del discurso político anticorrupción en la votación favorable para la coalición "Juntos haremos historia" durante la elección presidencial de 2018.

El Análisis Confirmatorio de Datos Espaciales y la estimación de los distintos modelos de Econometría Espacial permitieron demostrar que el grado de aceptación del discurso entre los votantes no solo depende del poder del mensaje transmitido, sino del contexto histórico, territorial, socioeconómico y político en el que los votantes construyen sus preferencias electorales, siendo más o menos sensibles al mismo mensaje de acuerdo con sus condiciones histórico-concretas.

Las relaciones muestran que existe objetivamente un efecto de retroalimentación regional en la configuración del sistema de decisiones de los electores, es decir, que hay regiones donde los votantes fueron más sensibles a aceptar de mejor manera el discurso anticorrupción, sobre todo donde se presentaron mayores expresiones de corrupción política y de gobierno, como los casos de corrupción por parte de los ejecutivos estatales y municipales, que fueron de alto impacto mediático los tres años anteriores a la elección.

Las estimaciones también permiten conocer que el discurso anticorrupción (el mensaje) cobró relevancia no sólo por la aversión de la población votante a la corrupción política y de gobierno, sino por la división y contraposición tajante que logró transmitir entre la "estructura de gobierno y de poder" establecido durante las últimas décadas (acompañada con altos niveles de corrupción) y la figura individual del candidato presidencial con

liderazgo político como factor transformador y vía de solución y renovación del sistema entero, que combinado con la confianza de la población votante en las personalidades más que en las instituciones por sus antecedentes históricos caciquiles en gran parte de las regiones del país favoreció en la aceptación del mensaje.

El sistema de evaluación en su conjunto presentado en esta investigación permitirá refinar el diseño de campañas políticas y discursos basados en propuestas, con alto potencial de aceptación territorial por la población votante, donde juega un papel central el análisis econométrico de las condiciones históricas y territoriales concretas de la población receptora del mensaje.

Referencias

Ayala López, José (2015). Apuntes para una historia de la administración electoral, la cultura política y la construcción de ciudadanía en México, 1977-2014, publicado en: *Política, Globalidad y Ciudadanía* Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Nuevo León Vol. 1. Núm. 2. Julio-diciembre 2015, pp. 41-58

Banco Mundial (2014-2017) Índice de Gobernabilidad y Buen Gobierno

Crespo, J. A. (2016). Elecciones y Democracia. México: Instituto Nacional Electoral (INE).

INEGI (2017) Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)

Estrada Rodríguez, José. (2013). La corrupción administrativa en México. Madrid. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332013000200007

Forbes. (junio-2019). Bukele arrebata primer lugar a AMLO como el mejor evaluado en América. Recuperado de: https://www.forbes.com.mx/bukele-arrebata-primer-lugar-a-amlo-como-el-mejor-evaluado-en-america/

Instituto Nacional Electoral (INE) (2018) Programa de Resultados Electorales del Instituto Nacional Electoral para la elección presidencial de 2018 http://www.ine.mx/

Méndez Nájera, Raúl A. (2020) Percepción de la corrupción y elección pública. Tesis de licenciatura, Facultad de Economía de la UNAM. México

Mirón Lince, Rosa M. (2011), El PRI y la transición política en México, México, D.F. UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Page, O. (2018). Corrupción institucional. Recuperado de: https://scielo.conicyt.cl/, 9-19.

Pérez Pineda, J. A. (2006). Econometría espacial y ciencia regional. Investigación Económica, 129-160.

Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024). Gaceta Parlamentaria, México, 2019. Disponible en: http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf

Quintana Romero, L., & Mendoza, M. A. (2020). Econometría Aplicada Utilizando R. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Reta Martínez, Carlos. (2017). Consideraciones sobre corrupción y corrupción administrativa. Madrid. Recuperado de: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/11.pdf

Rivas, Jorge Pablo (2012). Propuesta metodológica para un sistema de control y evaluación del desarrollo urbano sustentable (tesis de maestría). Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

Rivas, Jorge P. y Buendía, Rafael (2017a). Costos y consecuencias de la corrupción en México. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados.

Rivas, Jorge P. y Buendía, Rafael (2017b) El costo de la democracia y participación social en México. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados.

Sartori, G. (1993). ¿Qué es la democracia? México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Soto, R. (2003). La Corrupción desde una perspectiva económica. Santiago: Instituto de Economía P.U.C. Obtenido de https://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1275931953.raimundo_soto.pdf

Transparencia Internacional (2014) Barómetro Global de Corrupción

Transparencia Internacional (2014-2017) Índice Global de corrupción

Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción

Ugalde Luis Carlos, ¿Por qué más Democracia significa más corrupción?, Nexos [versión electrónica], febrero 2015, https://www.nexos.com.mx/?p=24049

El Financiamiento Público a los Partidos Políticos en Tabasco (1997-2019)

Jenner Torrez Vázquez[1]
Beatriz Pérez Sánchez[2]
Rodolfo Campos Montejo[3]

Resumen

En pro de consolidar la transición democrática en México se ha requerido una serie de reglas del juego que permitan la competencia entre los distintos partidos políticos, un elemento poco abordado es la evolución del esquema de financiamiento público asignado a los partidos en las distintas reformas federales y locales, elemento fundamental en la organización interna de los partidos y del sistema de partidos. El objetivo de la investigación es identificar la evolución del financiamiento a los partidos políticos en Tabasco en el periodo 1996 a 2018, se parte de los cambios en la construcción del modelo determinado en la legislación local; de la premisa de que los estudios políticos regionales contribuyen a la caracterización de los sistemas políticos locales que presentan elementos heterogéneos y diferenciados. Para la metodología se utilizó un enfoque cualitativo con alcance descriptivo, para el análisis de los cambios legislativos estatales; el empleo de estadística descriptiva para el análisis de los datos recolectados sobre los montos asignados a los partidos políticos con base en el acceso a los acuerdos generales del consejo general del órgano público local electoral. La evolución de los montos de financiamiento público total otorgado a los partidos políticos en Tabasco para sus distintas actividades ha presentado un comportamiento constante de crecimiento, no obstante, derivado de los resultados electorales se identifican cambios en la distribución de los recursos entre los partidos principales y los partidos minoritarios.

Conceptos clave: Partidos políticos, financiamiento público, Tabasco

Introducción

En las sociedades de los Estados nacionales contemporáneos, se sustituyó a la democracia directa por la representativa, en donde la mayoría del pueblo delega poder a individuos, electos, para tomar las decisiones por y para ellos (Bobbio, 1986), por ende, las elecciones constituyen el elemento central de su construcción, dado que a partir de promover la participación política de la población se designan a los gobernantes (Nohlen D. , 1998).

La concepción tradicional de la democracia implica que el pueblo posee la oportunidad de aceptar o rechazar a los hombres que lo habrán de gobernar (Escalante, 2017), que bajo el ideal de participación en todas las decisiones, involucra a la mayor

[1] Maestro en Gerencia Pública y Gobierno y estudiante del Doctorado en Estudios Económico Administrativos, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, jenner.torrez@gmail.com
[2] Doctora en Economía, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, beatrizperez10@hotmail.com
3 Doctor en Derecho, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, rcamposmontejo@hotmail.com

cantidad de ciudadanos, no obstante, resulta complejo en las sociedades masivas (Bobbio, 1989).

Para ello, se propone la democracia representativa en donde si bien el poder político procede del pueblo no es ejercido por él sino por sus representantes elegidos por medio del voto, en procesos creados para dicho fin, mediante instituciones y organizaciones que representen la voluntad y los intereses de los ciudadanos. El papel de los partidos políticos es promover la participación ciudadana y generar los mecanismos de acceso al poder, se convierten en instituciones representativas de sus intereses.

La relevancia de los partidos políticos radica en que son los pilares centrales en los que se fundan los sistemas democráticos a partir del principio de representación, son los espacios para canalizar la opinión pública, hacen viable las decisiones mayoritarias e impiden excluir los derechos de los grupos minoritarios, a partir del consenso, la tolerancia y el libre debate de las ideas, programas políticos y leyes (Cárdenas, 2016).

Duverger (1957) concibe al sistema de partidos como las formas y modalidades en que los partidos políticos coexisten en un país, de tal forma que concurre una relación entre distintos elementos tales como: número de partidos, dimensión y relación existente que define el tipo de sistema de partidos. En tanto que Para Nohlen (1998) y Sartori (1987) el número de partidos representa una dimensión de gran importancia para el análisis del sistema de partidos puesto que permite identificar el número de competidores en la arena electoral.

En ese sentido, se ha establecido que los partidos políticos: generen mecanismos de acceso al poder para los ciudadanos (Sartori, 1987), brinden espacios para la expresión y el procesamiento de intereses de diversos sectores sociales; movilicen la opinión pública; promuevan la participación; apoyen a la ciudadanía para que acceda al poder público y contribuya a la conformación del gobierno; son el puente predilecto entre la sociedad y el Estado (Reveles, 2005).

Se asume que el desarrollo democrático procede de la consolidación del sistema de partidos que exponga pluralidad (Duverger, 1957) pero alcanzar este objetivo implica una serie de transformaciones a las leyes generales y electorales para establecer las condiciones necesarias para los partidos en un régimen democrático (Mora, 2010).

La distribución de los recursos representa un elemento importante en la construcción del sistema de partidos, demanda la generación de conocimiento a partir del análisis de la evolución del financiamiento a los partidos políticos derivado de los cambios en la construcción del modelo determinado en la legislación que responde a causas políticas y económicas que influyen en su construcción.

La transición a la democracia en México entendida como proceso de un cambio político, ha requerido crear una serie de reglas que permitan la competencia equitativa entre los partidos políticos y que garanticen la confianza de los ciudadanos sobre el resultado de las elecciones (Magaloni & Prudencio, 2014).

Se ha ido trazando la ruta del cambio a partir del énfasis en los distintos apartados de la representación política: en el diseño de las instituciones encargadas de organizar y calificar

las elecciones (Córdova, 2008), a través de un tribunal especializado y al financiamiento de los partidos (Valdés, 2017), en suma construir la competencia democrática.

Se ha pugnado por la necesidad de aumentar más recursos a los partidos y la organización de los procesos electorales, al asumir que es necesario que el financiamiento público garantice un nivel de recursos suficientes para una competencia equitativa (Woldenberg, 2002). En consecuencia se presentó un aumento del gasto: 1) para organizar las elecciones con sus mecanismos de confiabilidad; y 2) en un sistema de financiamiento público a los partidos políticos (Martínez T. , 2015).

Entre las reformas federales vale la pena señalar las concernientes al financiamiento de los partidos políticos, a partir de la reforma de 1977 donde se instauró expresamente en la constitución la importancia de los partidos políticos, reconociendo su naturaleza específica como entidades de interés público.

Ha implicado la modificación de las normas e instituciones electorales y de los sistemas de integración de los órganos representativos que contribuyen a reflejar la creciente diversidad política, a través de ocho reformas electorales federales realizadas en los años: 1977, 1987, 1989-1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2014. Entre las reformas en Tabasco, vale la pena señalar las que refieren al financiamiento de los partidos políticos, tales como las de: 1997, 2008, 2014 y 2018.

De acuerdo con Pérez (2020) en el estudio del proceso democrático de México, el análisis de la vida política de Tabasco permite identificar la influencia que ejercen los procesos políticos nacionales en las entidades federativas en la dinámica de su vida política.

Cedeño del Olmo (1996) plantea que los análisis políticos regionales permiten identificar las asimetrías con que ocurren los procesos de cambio político, dado que las condiciones socioeconómicas de un territorio permiten comprender particularmente la forma en que se emplea el espacio, de ahí que representen una aportación relevante a la caracterización histórica del desarrollo regional.

Los cambios realizados a las reglas del juego democrático para la construcción de la competencia no han sido suficientes, pese a las numerosas reformas electorales, los partidos políticos no concurren a la arena electoral en condiciones de igualdad y el financiamiento no es la excepción.

El financiamiento a los partidos políticos

La definición de financiamiento refiere al proceso mediante el cual se canalizan recursos económicos, bienes y servicios hacia los partidos políticos para posibilitar el cumplimiento de sus fines (Berlín, 1988) (Gómez, 1996). En un sistema democrático, es un tema importante, por la influencia que ejerce sobre los resultados electorales (González-Varas, 1995).

Existe una relación importante entre el esquema de financiamiento a los partidos políticos y su organización, dado que, al ocurrir una reforma electoral en la materia impactará sobre ellos tanto de manera individual como al sistema de partidos (Sánchez, 2007) y habrá

de determinar características tales como: calidad, igualdad y autonomía, a fin de lograr que los ciudadanos tengan la oportunidad de decidir libremente (Jiménez, 2005).

Existen opciones de financiamiento:

a) de naturaleza privada: entendido como aquel recurso que proviene de particulares y que presenta como principal virtud la de inducir a los partidos a mejorar su comunicación con la sociedad, al asumir que contribuye a generar mayor sensibilidad de los partidos a la exigencia del electorado, dado que un momento adverso no solo podría retirarle su voto sino también sus aportaciones;

b) de naturaleza pública: donde el Estado subsidia el total de los costos de las actividades ordinarias, extraordinarias y de proselitismo (Cotarelo, 1996);

En el otorgamiento de los recursos públicos a los partidos políticos se identifican dos modalidades:

a) Directo, cuando el apoyo del Estado es otorgado en dinero en efectivo (De Andrea, 2002);

b) Indirecto, el otorgamiento de recursos a través de bienes o servicios con distintas formas de suministro, por ejemplo la asignación de espacios gratuitos en medios de comunicación, o por la vía de las exenciones fiscales que corresponde a la cesión temporal y gratuita de espacios para actos partidarios (Rosales & Estrada, 2013).

c) de naturaleza mixta: en donde los dos ejemplos anteriores concurren como proveedores de ingresos a los partidos políticos.

En México el debate en torno al subsidio estatal en el proceso democrático ha aumentado, se asume que si el financiamiento no funciona conforme a las reglas adecuadas, se pone en riesgo la eficiencia del proceso democrático, de tal forma que la persona electa para un puesto público opte por representar los intereses de quienes aportaron dinero a su campaña y no a las demandas de quienes los eligen (Merino, 2003), objetivo contrario al esperado en función de la preponderancia de los recursos públicos que pretenden eliminar el distanciamiento de los partidos con sus bases de apoyo ciudadano .

Dentro de la discusión en torno a la evolución del financiamiento a los partidos políticos se ha argumentado que su incremento constante no supone afectación a las finanzas públicas, ya que representa una mínima porción del presupuesto de egresos nacional y estatal, pero pese a que la asignación actual no parezca representar un golpe a las finanzas públicas resulta relevante analizar su evolución en relación a los demás apartados del presupuesto de egresos (Martínez T. , 2015).

En México el financiamiento de tipo mixto, establecido desde la reforma federal de 1996 hasta la última en 2014, señala que los partidos que logren obtener o mantener su registro reciban recursos públicos que provienen de los contribuyentes, destinadas a actividades ordinarias, electorales y específicas que el Instituto Nacional Electoral (INE) a nivel federal y los Organismos Públicos Locales en materia Electoral (OPLES) a nivel estatal, destinen, los cuales se deben distribuir conforme las formulas establecidas en la constitución federal y legislaciones locales.

El Estado Mexicano creó el sistema de financiamiento público a fin de garantizar la sobrevivencia de los partidos, otorgar recursos públicos como una forma de evitar que los

partidos sean rehenes de intereses de grupos de interés o individuos con poder económico, social o institucional y disminuir la capitalización ilegal y la corrupción.

Uno de los propósitos del financiamiento público es garantizar un nivel de recursos suficientes para que se dé una competencia real, al garantizar un ingreso mínimo a todos los partidos políticos (Woldenberg, 2003), ya que existen condiciones de competencia imperfecta: los partidos más grandes.

La competencia equitativa entre partidos políticos y los procesos que garanticen la confianza de los ciudadanos sobre el resultado de las elecciones han implicado un aumento del gasto, tanto para organizar las elecciones con sus mecanismos de confiabilidad, así como en un sistema de financiamiento público a los partidos políticos (Ugalde & Rivera, 2014).

Los antecedes más significativos en torno al financiamiento a los partidos políticos se ubican en 1930, cuando el gobierno federal autorizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al entonces Departamento del Distrito Federal para que retuvieran a los servidores públicos el equivalente a siete días de salario por año como cuota de membrecía para apoyar al Partido Nacional Revolucionario (González & Lomelí, 2000).

La reforma de 1996 fue amplia en el destino y esquema del financiamiento a los partidos políticos, mecanismos de fiscalización, topes de gastos de campaña y prerrogativas en radio y televisión (Woldenberg, 2006), a partir de ahí el financiamiento adquirió rango constitucional con el objetivo de garantizar la independencia, equidad y transparencia de los partidos políticos y los procesos electorales.

La preponderancia de los recursos públicos en el esquema de financiamiento adoptado implicó el compromiso del Estado para dotar los recursos suficientes a los partidos políticos por la vía pública para asegurar su transparencia y por fórmulas establecidas conforme la legislación.

Bajo el principio de equidad se aseguró que su asignación constituyera un factor *per se* de competitividad, además en el Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) se establecieron los topes de gasto de campaña, como elemento limitante en la disparidad en el uso de los recursos durante los procesos electorales, montos máximos de aportaciones de simpatizantes, el procedimiento de control de vigilancia de origen y uso de todos los recursos de los partidos políticos y las sanciones que deriven del incumplimiento de las disposiciones respecto al financiamiento (Rabasa, 2012).

Tabla 1: Evolución de las principales prerrogativas para los partidos políticos con registro 1963-2014

Año	Características
1963	Exención de impuestos por aportaciones privadas.
1973	Franquicias telegráficas y postales gratuitas. Acceso gratuito a pequeños espacios de medios de comunicación.
1978	Creación de la partida para desarrollo político otorgada por la Secretaría de Gobernación.
1987	Creación de una bolsa a partir de costo mínimo de una campaña electoral para diputado. La mitad se repartía en función de los votos obtenidos en la elección anterior y la otra mitad dependiendo del número de curules por partido.

1990	Presupuesto por años electorales: estimación del valor unitario del voto al multiplicar por los votos válidos obtenidos por el partido en la última elección. Recursos anuales para actividades generales como entidades de interés público: 10 % del total de la bolsa anterior repartido en partes iguales. Recursos anuales para actividades específicas: hasta el 50 % del gasto de los partidos políticos en educación, capacitación política, investigación y publicaciones. Quince minutos mensuales en cada frecuencia de radio y televisión.
1996	Financiamiento para actividades ordinarias permanentes: estimación de una bolsa anual a partir del costo mínimo de la campaña, la cual repartiría el 30 % del total de manera igualitaria y 70 % en función de los votos obtenidos por cada partido en la última elección. Financiamiento para actividades tendientes a la obtención del voto (campañas): en cada año electoral, cada partido tendría la misma cantidad recibida por el concepto anterior. Financiamiento para actividades específicas: hasta 50 % del gasto de los partidos en educación, capacitación política, investigación y publicaciones. Otorgamiento de financiamiento público a los partidos políticos registrados en los estados.
2007	Financiamiento para actividades ordinarias permanentes: creación de una bolsa producto de la multiplicación de 65% del salario mínimo (UMA actualmente) por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral; 30% se reparte equitativamente y 70% en función de los votos obtenidos en la última elección de diputados federales. Financiamiento para actividades tendientes a la obtención del voto (campañas): en elección presidencial, una cantidad equivalente a 50% del financiamiento para actividades ordinarias permanentes y 30% en elecciones intermedias. Financiamiento para actividades específicas: hasta 50% del gasto de los partidos en educación, capacitación política, investigación y publicaciones. Spots gratuitos en los tiempos oficiales del Estado en medios de comunicación.
2014	Homologación de la fórmula (65 de la UMA multiplicado por el padrón local) para el financiamiento público de los partidos con registro estatal.

Fuente: tomado de (Casar & Ugalde, 2018).

Posterior a la reforma de 2014 la Constitución Política Federal en su artículo 41 establece que el financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico y deberán otorgarse conforme a lo que dispone la ley.

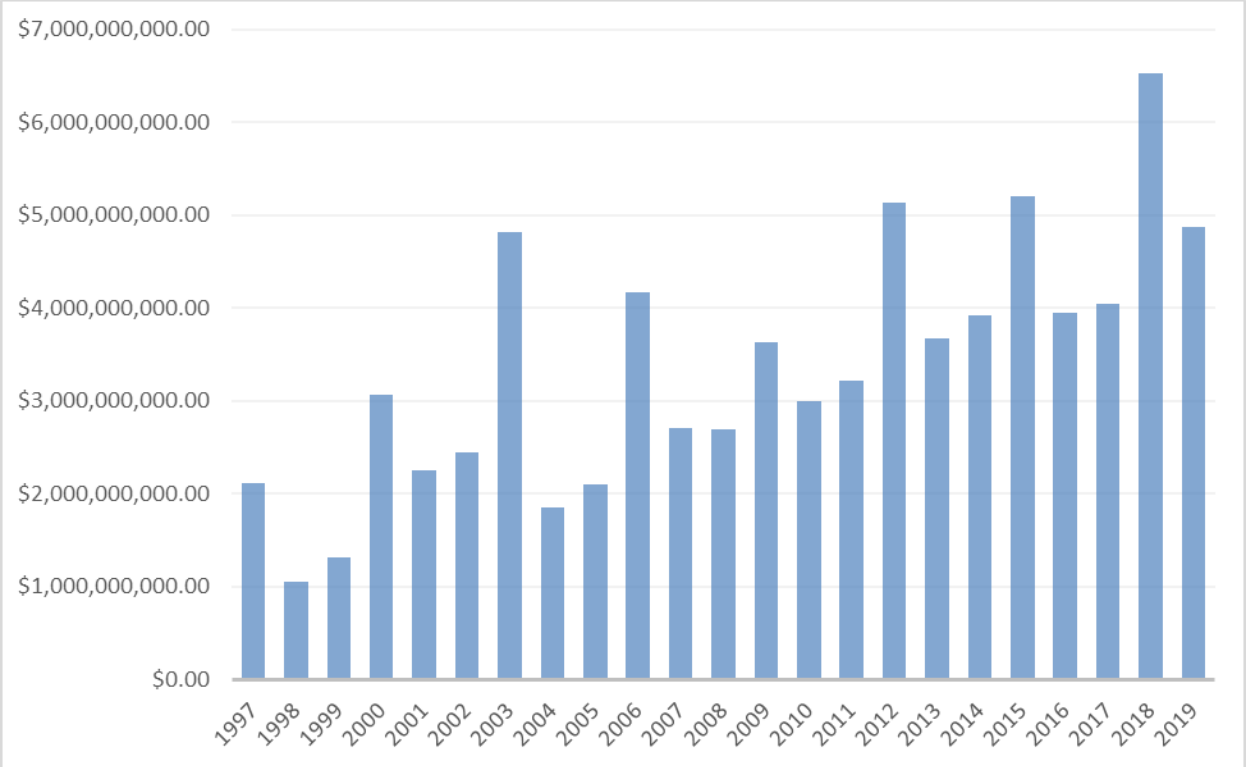
Se aseguró así que la ley garantizara que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalara las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

En México, el monto total de financiamiento anual a las actividades de los partidos políticos, comprendido en gastos por actividades ordinarias, actividades específicas y de campaña, presentan un comportamiento constante de crecimiento.

En la gráfica 1 se aprecia esta tendencia durante el periodo de 1997 a 2019, además se identifica que los picos más altos se presentan en los años en donde se realizan elecciones federales al incluirse como parte del esquema de distribución de financiamiento a los partidos, a los gastos destinados a las campañas políticas.

Se consideró la suma de gastos para actividades ordinarias permanentes, actividades específicas y para los años 1997, 2000, 2003, 2006, 2009, 2012 y 2015 se incluyen los gastos de campaña. En 2008 derivado de la Reforma Electoral se otorgó a los Partidos Políticos por concepto de actividades específicas el 3% del financiamiento público por actividades ordinarias. Sin embargo, de conformidad a la legislación anterior los Partidos Políticos llevaron a cabo durante el ejercicio de 2007 Actividades Específicas, mismas que fueron pagadas durante el año 2008.

Gráfica 1. Evolución del financiamiento total a Partidos Políticos a nivel nacional (1997-2019)



Fuente: Elaboración propia con base en la información del Instituto Nacional Electoral.

El financiamiento a los partidos políticos en Tabasco

Las reformas electorales particulares de los estados incluyeron la incorporación de los nuevos mecanismos de elección, y sus referencias fueron las reformas a la constitución y las leyes electorales a nivel federal, se configuraron los órganos y procedimientos necesarios para la realización de elecciones, el estado de Tabasco no escapa de esta dinámica dado que

a partir de 1953 se identifica la primera Ley Electoral de Tabasco establecida en sustitución de la Ley Electoral del Poder Legislativo de la entidad promulgada desde 1935.

En 1997 el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales en Tabasco contempló en su artículo 67, dentro del régimen de financiamiento a los partidos políticos, las modalidades de financiamiento público y privado, siendo preponderante el proveniente de recursos públicos (Instituto Electoral de Tabasco, 1997). Para que los partidos con registro pudieran acceder al financiamiento público se estableció un mínimo de votación de 1.5 % respecto a la votación estatal emitida.

El monto total de financiamiento resultaba de multiplicar los costos mínimos de campaña para diputado, gobernador, presidente municipal y regidores por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa registrados en la última elección; el cual sería distribuido a los partidos políticos con representación en el Congreso local de la siguiente forma: el 30 % en forma igualitaria y el 70 % restante conforme el porcentaje de votación obtenido por cada partido político en la elección inmediata anterior para diputados. En Tabasco, la legislación local se estableció en un sentido similar conforme los acuerdos alcanzados a nivel federal (Cedeño, 2001).

En 2002 se creó el órgano técnico de fiscalización dentro del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, órgano electoral en la entidad, que tendría a su cargo la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

A partir de 2009 el monto de financiamiento otorgado a los partidos políticos se fijó conforme a un nuevo método de cálculo, que determinó el monto total para actividades ordinarias permanentes: se establecerá anualmente al multiplicar el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del estado, al mes de julio de cada año, por 65 % del salario mínimo vigente en el estado, de acuerdo con el artículo 9 de la Constitución estatal y el artículo 88 de la Ley Electoral del Estado de Tabasco en consonancia a lo aprobado en la legislación federal a partir de 2009 (IEPCT, 2009).

La nueva fórmula de cálculo sustituyó la anterior que requería la identificación de los costos de las campañas electorales y su multiplicación por el número de candidatos registrados, con éste cambio se evitó que la bolsa anual de financiamiento aumente en función del aumento del número de partidos políticos. No obstante, el esquema de reparto se mantuvo en 30 % en forma igualitaria para todos los partidos políticos y el 70 % restante de acuerdo con el número de votos obtenidos en la elección para diputados en la elección inmediata anterior.

En 2014 se publicó la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado (de Tabasco) la cual en su artículo 70 reconoce como modalidades de financiamiento al público y privado, no obstante, se pondera la naturaleza pública de los recursos, además se establece que los partidos políticos para obtener el financiamiento público local deberán haber obtenido al menos el 3 % de la votación emitida en las elecciones para gobernador o diputados en el proceso electoral anterior del estado.

En 2018 se aprobó una iniciativa que modificó la fórmula de asignación, que reduce el financiamiento público a los partidos políticos en un 50 %, al multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral estatal por el 32.5 % del valor diario de la Unidad

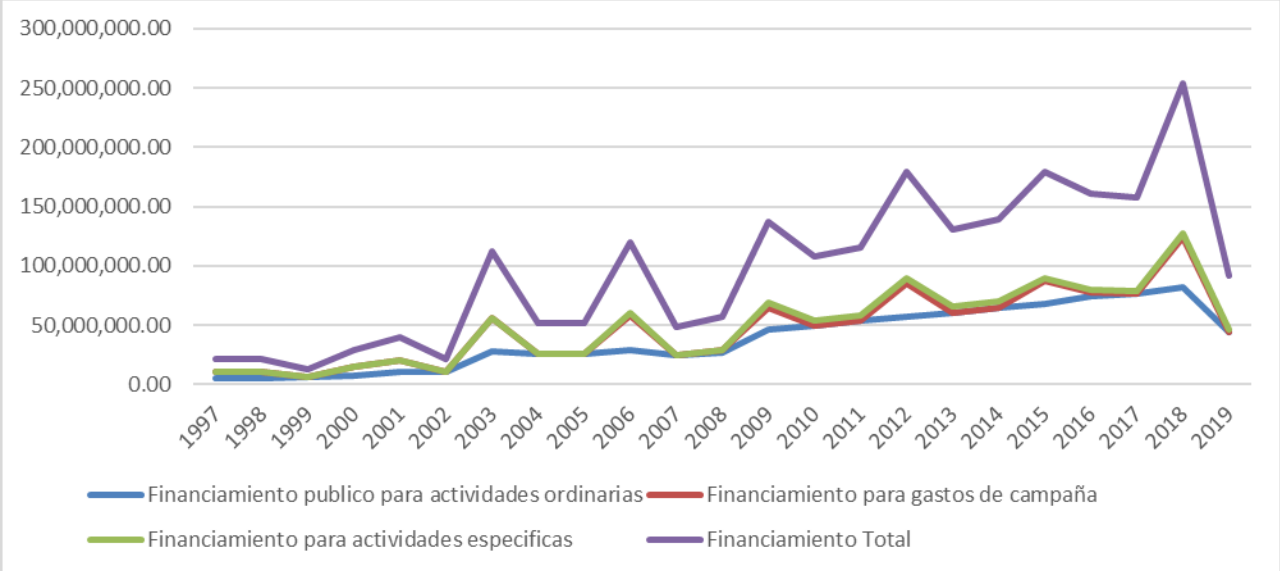
de Medida y Actualización (UMA), en lugar del 65 %, como se encontraba establecido posterior a la reforma electoral de 2014.

Se estableció también que el financiamiento para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos se fijara anualmente, y se consignó el modelo de distribución: el 30 % del monto resultante en partes iguales a los partidos políticos mientras que el 70% restante conforme el porcentaje de votos obtenidos en la elección de diputados inmediata anterior (Periódico Oficial del Estado de Tabasco, 2018).

Existe una variedad temática en las reformas a la legislación electoral y a la constitución local, consideradas elementos centrales en la construcción de la democracia en la entidad, particularmente los referentes al diseño institucional mediante la creación y reformas al órgano electoral estatal y de calificación de los procesos electorales a través del tribunal especializado, no obstante también se incluyen los referentes a la redistritación y al financiamiento de los partidos.

En la gráfica 2 se aprecia un comportamiento constante de crecimiento en el monto total de los recursos públicos asignados en el periodo de 1997 a 2018, el monto para actividades ordinarias expone un crecimiento de un 745 % al transitar de $ 5 millones 257 mil 990.23 pesos a $44 millones 445 mil 737.68 pesos (corrientes), mientras que el total del financiamiento anual otorgado a los partidos políticos expone un crecimiento de 326 % al transitar de $ 10 millones 738 mil 674.03 pesos a $45 millones 779 mil 109.84 pesos. Destaca que la reforma de 2018 provocó una disminución del crecimiento durante la serie analizada, toda vez que hasta 2017 la tendencia mantenía un comportamiento constante de crecimiento.

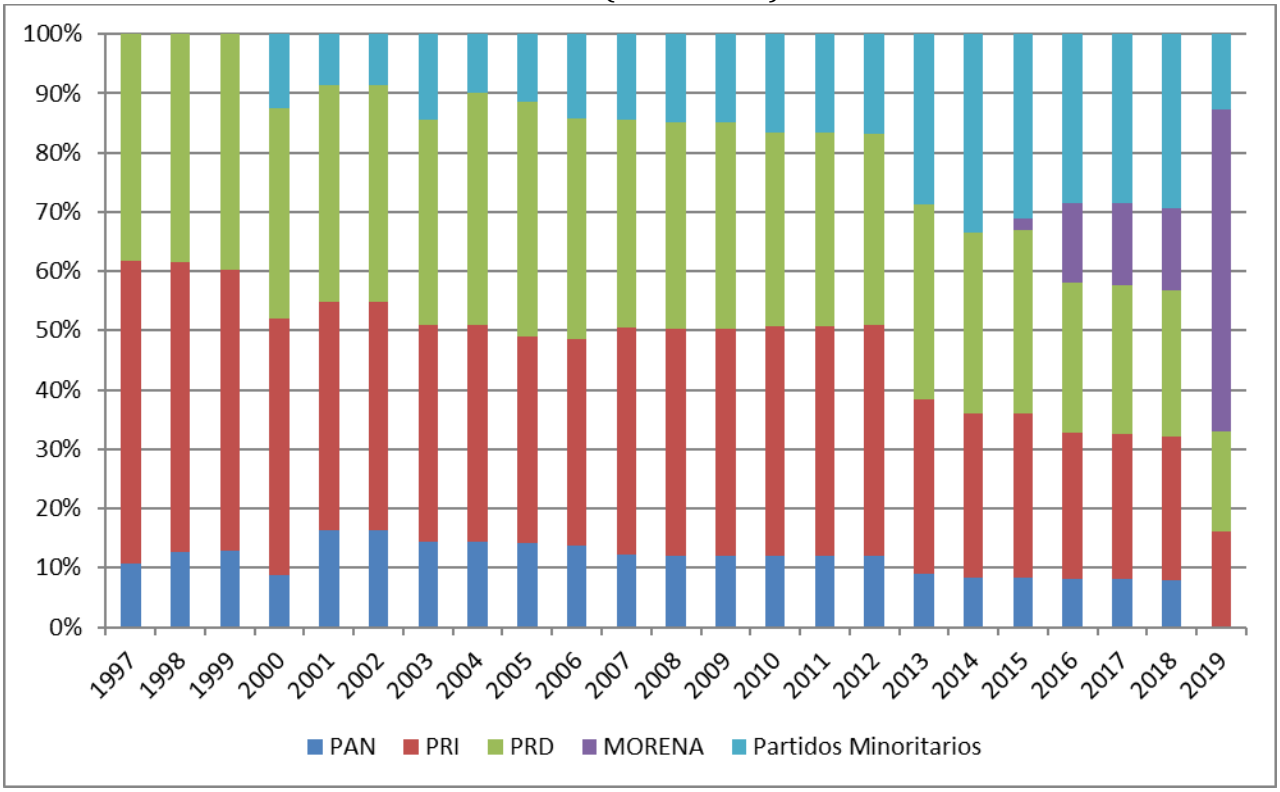
Grafica 2: Evolución del Financiamiento a los Partidos Políticos de 1997 a 2019 (pesos corrientes)



Fuente: elaboración propia con base en los acuerdos (1997-2019) del Consejo Estatal del IEPCT.

Los montos destinados a actividades ordinarias representan el rubro con los montos más altos dada la configuración de la legislación electoral, los picos más altos de financiamiento ocurren en los años en que se celebran elecciones para gobernador, diputados y presidentes municipales y corresponde a los recursos destinados para actividades de campaña una proporción de lo consignado a actividades ordinarias, ya que representa un equivalente al 30 % si es una elección intermedia o al 50 %, si corresponde a elecciones concurrentes para gobernador.

Grafica 3: Evolución de la distribución porcentual del Financiamiento a los Partidos Políticos (1997-2018)



Fuente: elaboración propia con base en los acuerdos (1997-2019) del Consejo Estatal del IEPCT.

En la gráfica 3 se expone la evolución de la distribución del financiamiento público otorgado a los partidos políticos, asignado conforme los resultados electorales y el mínimo de votos, en el periodo 1997-2019, destacan tres momentos:

1) Durante los primeros tres años de la serie el financiamiento total se distribuyó a sólo tres partidos políticos: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD), en tanto que los partidos minoritarios no lograron cumplir con el requisito de acceso al financiamiento;

2) A partir del 2000 los partidos minoritarios obtuvieron la votación suficiente que les permitió acceder a las prerrogativas, lo que motivó la redistribución de los recursos frente a las tres primeras fuerzas, el porcentaje asignado a estos partidos fue de 12.5 % y para 2014 fue de 33. 4 %, lo que evidencia un aumento en la cantidad de recursos públicos que

se les asignó a partir de los buenos resultados electorales obtenidos en cada uno de los procesos; y

3) En el sistema de partidos local la irrupción de Morena en 2015 implicó una nueva redistribución: al asignarse recursos a este partido político disminuyó la proporción que se asignó al resto de los partidos politicos minoritarios, en tanto que los tres partidos principales mantuvieron el porcentaje asignado, respecto al año anterior. No obstante, a partir de los resultados electorales de 2015 y 2018 Morena aumentó su preferencia electoral, que derivó en un aumento creciente de los recursos públicos asignados y transitó en 2015 del 2 al 54 % en 2019, afectó a los partidos minoritarios que solo alcanzaron en el último año un 12. 6 % y los anteriores partidos principales (PRI y PRD) tan solo el 33 %, sobresale el hecho de que el PAN no logró obtener el mínimo de votación y por tanto no se le asignaron recursos públicos.

De acuerdo con Luis Garrido (2010) el financiamiento estatal era la estrategia de la principal fuerza política para garantizar su continuidad y subsistencia en el sistema pluralista de partidos y al mismo tiempo permitía controlar al resto de los partidos a partir de los recursos asignados.

Conclusiones

El financiamiento público es un elemento fundamental para la generación de competencia entre los distintos partidos políticos, institucionalizado a partir de las reformas electorales, que determinaron un sistema mixto de financiamiento, siendo dominante el público, de ahí que se requiera especial atención al comportamiento que presente.

La evolución de los montos de financiamiento público total otorgado a los partidos políticos en Tabasco para sus distintas actividades ha presentado un comportamiento constante de crecimiento, no obstante, derivado de los resultados electorales se identifican cambios en la distribución de los recursos entre los partidos principales y los partidos minoritarios.

Se asume que el financiamiento público garantizado y las prerrogativas han contribuido a una partidocracia que se muestra en desacuerdo en muchas políticas públicas, sin embargo, respecto al mantenimiento del esquema de privilegios que asegure su reproducción como clase política si se identifica consenso, de ahí que no sea casualidad que lo destinado a partidos políticos presente un comportamiento de crecimiento sostenido.

Si bien la capacidad de fiscalización aumentó de manera considerable, aun presenta problemas de aplicación, pero es importante destacar que esta etapa del proceso conlleva el éxito o fracaso de los resultados que se esperan de las reformas electorales particularmente los relativos a los financiamientos público y privado.

Es una demanda constante la exigencia de transparencia y rendición de cuentas a los partidos políticos, que se explica en un contexto de transición a la democracia por la vía electoral, sin embargo, aún está pendiente su inclusión en las leyes electorales, específicamente en aquellas que regulan su vida interna.

Referencias

Acevedo, S., & Navia, P. (2015). Un método endógeno para medir el gasto electoral en Chile, 2005-2009. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 103-132.

Berlín, F. (1988). Voz: Financiamiento de partidos politicos. En Diccionario Electoral (pág. 303). Costa Rica: Centro Interaméricano de Asesoría y Promoción Electoral.

Bobbio, N. (1986). El futuro de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, N. (1989). Estado, gobierno y sociedad. México: Fondo de Cultura Económica.

Cárdenas, J. (2016). Partidos políticos y democracia. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. México: Instituto Nacional Electoral.

Casar, M., & Ugalde, L. (2018). Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México. México: Grijalbo.

Cedeño del Olmo, M. (1996). Políticas regionales. Estructura de poder y el ejecutivo estatal. El caso de Tabasco (1970-1992). Tesis de doctorado. México: Universidad Nacional Autónoma de Tabasco.

Cedeño, M. (2001). Las elecciones en Tabasco. Los limites de las opciones y patrones de alternancia. En M. L. (coord.) (Ed.), Elecciones y partidos politicos en México, 1997 (págs. 185-194). México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.

Córdova, L. (2008). La reforma electoral y el cambio político en México. En D. Zovatto, & J. Orozco, Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007 (págs. 653-704). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.

Cotarelo, R. (1996). Los partidos políticos. España: Editorial Sistema.

De Andrea, F. (2002). Los Partidos Políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política. México: UNAM.

Duverger, M. (1957). Los partidos políticos. México: Fondo de Cultura Económica.

Escalante, F. (2017). Senderos que se bifurcan. Reflexiones sobre neoliberalismo y democracia. México: Instituto Nacional Electoral.

Garrido, L. (2010). La simulación política. En J. Calderón, & A. Vadillo, Bajo la sombra de Craso: la democracia moderna entre finanzas bárbaras, poderes fácticos y crisis de representación (págs. 257-264). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Gómez, G. (1996). Algunas consideraciones sobr el financiamiento público a los partidos políticos. Revista de Ciencia Política, 115.

González, M., & Lomelí, L. (2000). El Partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999). México: Fondo de Cultura Económica.

González-Varas, S. (1995). La financiación de los partidos políticos. España: Dykinson.

Guerrero, E. (2003). Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: Dinero y democracia. México: Auditoría Superior de la Federación.

IEPCT. (2009). Acuerdo CE/2009/003. México: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco.

Instituto Electoral de Tabasco. (1997). código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco. México: Instituto Electoral de Tabasco.

Jiménez, F. (2005). Financiamiento a partidos políticos y teoría de juegos. México: Universidad Juárez Autónoma de Tabasco/Miguel Ángel Porrúa.

Magaloni, A. L., & Prudencio, K. (2014). ¿Cómo sancionar el rebase de topes de gastos de camapaña?: un ejemplo de lo que no funcional. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Martínez, M. (1996). Introducción a los partidos políticos. España: Editorial Ariel.

Martínez, T. (2015). Fiscalidad, financiamiento público a los partidos políticos en México y los contrastes de la democracia. En J. Calderón, & A. Vadillo, Fiscalidad y democracia en México III (págs. 107-120). México: FCPyS UNAM.

Merino, M. (2003). La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio politico en México. México: Fondo de Cultura Económica.

Mora, S. (2010). Los fundamentos del financiamiento público. En S. Léon, & S. Mora, El financiamiento de la política (págs. 17-42). México: FCPyS UNAM.

Morales, R. (2012). El costo de la democracia. Elementos para una revisión integral. Cuadernos para el debate. Proceso electoral federal 2011-2012, 5-37.

Murayama, C. (2018). Dinero y camapañas: fetichismo y realidad. Obtenido de Nexos: https://www.nexos.com.mx/?p=36932

Nohlen, D. (1998). Sistemas de partidos y partidos políticos. México: Fondo de Cultura Económica.

Nohlen, D. (1998). Sistemas electorales y partidos políticos. México: Fondo de Cultura Económica.

Pérez, B. (2020). Los Partidos Políticos en Tabasco, México. Revista Internacional de Ciencias Sociales Interdisciplinares, 105-121.

Periódico Oficial del Estado de Tabasco. (13 de octubre de 2018). Periodico oficial. Órgano difusor del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tabasco. Obtenido de Decreto 004: http://periodicos.tabasco.gob.mx/media/periodicos/7941C.pdf

Rabasa, E. (2012). Las reformas constitucionales en materia político-electoral. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México.

Reveles, F. (2005). Los partidos políticos en México. México: UNAM/Gernica.

Rosales, C., & Estrada, E. (2013). La fiscalización de los recursos economicos en materia electoral. Quid Iuris, 93-122.

Sánchez, N. (2007). El financiamiento de los partidos políticos. México: Editorial Porrúa.

Sartori, G. (1987). Partidos y sistemas de partidos.Marco para un análisis. España: Alianza Editorial.

Solís, F. (2018). Reforma Político-electoral. México: Fondo de Cultura Económica.

Ugalde, L., & Rivera, G. (2014). Fortalezas y debilidades del Sistema Electoral Mexicano. Perspectiva estatal e internacional. México: TEPJF.

Valdés, L. (2017). Reformas Electorales en México. Consecuencias políticas (1978-1991). México: Fondo de Cultura Económica.

Villafranco, C. (2010). Financiamiento, fiscalización y condiciones de competencia en el proceso electoral de 2009. En J. Alcocer, & L. Cordova, Democracia y reglas del juego (págs. 187-197). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México.

Weber, M. (1969). Economía y Sociedad. México: Fondo de Cultura Económica.

Woldenberg, J. (2002). La construcción de la democracia. México: Plaza y Janés.

Woldenberg, J. (2003). Relevancia y actualidad de la contienda. En M. Carrillo, A. Lujambio, C. Navarro, & D. Zovatto, Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia (pág. 21). México: Fondo de Cultura Económica.

Woldenberg, J. (2006). Para entender los partidos políticos y las elecciones de los Estados Unidos Mexicanos. México: Nostra Ediciones.

La agenda como elemento para sustentar el diseño del plan municipal de desarrollo

Julio Guillén Velázquez[1]

Irene Barboza Carrasco[2]

Sonia Ifigenia Villalobos López[3]

Resumen

Los Ayuntamientos municipales de Tonalá y Arriaga del estado de Chiapas, una vez electos tienen bajo su responsabilidad la formulación del Plan Municipal de Desarrollo, que debe de ser realizado bajo ciertos criterios entre los que sobresale la participación de la población, misma que podrá expresar sus problemas, priorizarlos y brindar alternativas de solución o ideas para mejorar su calidad de vida. Estos problemas deben de ser recogidos con la ayuda de la Agenda "local o pública"la cual permite que se atiendan como políticas públicas, pero esta Agenda al no ser usada correctamente trae como consecuencia que se planteen políticas públicas enfocadas a atender asuntos más generales y no específicos que permitan mejorar la calidad de vida de la población de dichos municipios. La presente investigación representa el avance del proyecto titulado "Agenda local. Identificación de problemas sociales locales y su atención, el cual se enfoca a realizar un análisis de los planes municipales de desarrollo de los municipios de Tonalá y Arriaga del estado de Chiapas, finalidad de conocer cómo están diseñados los planes y observar si la participación de la población se plasmó en la agenda local o pública, que se refleje en el diseño de políticas públicas. Por el momento, los Planes Municipales de Desarrollo siguen siendo un instrumento que están superando la tendencia de proponer acciones no factibles a realizar, además, se observa el uso de la agenda de manera limitada sin llegar a sacar el máximo provecho de la misma, finalmente los resultados obtenidos de esta investigación permitirán darle continuidad a la siguiente etapa del proyecto original.

Conceptos clave: Orden de Gobierno, Agenda, Política pública.

Introducción

En México se han dado pasos trascendentales dentro del proceso de la planeación, es por ello que en el sexenio 1983-1988, se presenta oficialmente el primer Plan Nacional de Desarrollo, y posteriormente de forma sistémica se vienen presentando sexenio tras sexenio. A la par de dichos planes nacionales de desarrollo se elaboran los planes municipales de desarrollo, una de las características que presentan es que en su diseño se toma en cuenta a la población para

[1] Dr. en Estudios Regionales, Centro de Estudios para el Desarrollo Municipal y Políticas Públicas, guillenv@unach.mx

[2] Dra. en Economía, Universidad Autónoma de Chiapas, irene.barboza@unach.mx

[3] Mtra. Mercadotecnia, Universidad Autónoma de Chiapas, soniavil15@hotmail.com

que esta manifieste sus problemas y propuestas de solución o ideas para impulsar su desarrollo.

Como elemento para recabar la participación de la población en los problemas que los aquejan, indispensables en la elaboración de políticas públicas incluidas dentro del Plan Municipal de Desarrollo y en el quehacer de los ayuntamientos está la agenda, misma que recibe distintas denominaciones como Agenda Local, Agenda pública o Agenda política, entre otras. Independientemente del nombre que se le dé, ésta tiene que cumplir con su propósito primordial que es ser parte del proceso de elaboración de políticas públicas.

El propósito del presente trabajo es analizar si los responsables de la elaboración de los Planes Municipales de Desarrollo emplearon la agenda para identificar problemas y a partir de estos elaborar propuestas que se reflejen en el diseño de la política pública a implementar para lograr el desarrollo de los municipios de Tonalá y Arriaga del estado de Chiapas, para el periodo de gobierno 2018-2021. Para que posteriormente se dé continuidad con el análisis del uso de la agenda como herramienta para recabar problemas que la población manifieste, una vez que los gobiernos municipales entraron en plena función hasta el término de su gestión gubernamental.

Órdenes de gobierno y su quehacer en México

De acuerdo con la secretaría de la Función pública, el gobierno de la república mexicana está conformado en tres órdenes: Federal o nacional, representado por un gobierno central; Local, corresponden a los gobiernos estatales, y Municipal se refiere a los gobiernos municipales, que es el orden más cercano a la población.

Es necesario saber cómo están conformados los tres órdenes de gobierno para entender cómo influyen en el desarrollo de la población desde el ámbito local: El gobierno federal y gobierno Local o Estatal, están representados por el poder ejecutivo, legislativo, judicial y organismos autónomos o de Estado, mientras que el gobierno municipal (ayuntamiento) solamente se conforma por el ejecutivo (Presidente Municipal) y legislativo (Cabildo en materia de administración municipal). Las funciones de cada uno de los tres órdenes de gobierno están especificadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así tenemos que para el gobierno federal se especifican en los artículos que integran los capítulos II, III y IV, del Título Tercero, para el gobierno estatal lo especifica en los artículos 116, 117 y 118, mientras que para el gobierno municipal lo indica el artículo 115.

Además, de las funciones y atribuciones que la carta magna específica para cada uno de los tres órdenes de gobierno en dichos artículos, existen las funciones llamadas "concurrentes" o "coincidentes" mismas que están definidas en el artículo 124 de la CPEUM y se refieren a "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o la Ciudad de México.". Pero de acuerdo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, expone que en:

> el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 2021: 1042).

Laynez (2017), comenta que estas por su trascendencia, singularidad o por coincidir o concurrir en una misma materia y de acuerdo a la CPEUM, deben ser facultad de las autoridades de los tres órdenes de gobierno para ponerlas en práctica.

La responsabilidad mayor para impulsar el desarrollo de la población en México recae principalmente en los dos primeros órdenes de gobierno, por la magnitud de funciones que le confiere la CPEUM, lo cual es un contraste con las funciones y servicios públicos que la misma Constitución le otorga al municipio, estas son: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública.

Estas funciones lo limitan para diseñar políticas públicas acorde a sus necesidades locales, que contribuyan a lograr un cambio trascendental para el desarrollo de su población, pues es el orden de gobierno que está más cercano a la población que representa, sin embargo, es un valor que no se ha capitalizado. Ante este panorama la concurrencia puede ser el elemento que permita al municipio coincidir con los otros dos órdenes de gobierno, en un aspecto importante y se refiere al diseño de las políticas públicas, mismas que impulsen el desarrollo de la población a nivel local.

Política pública

Para comprender a qué se refiere el término de políticas públicas, se retoman algunas nociones planteadas por diferentes autores, por ejemplo, Delgado (2009), comenta que las políticas públicas se refiere al conjunto de objetivos, decisiones y acciones que realiza el gobierno para solucionar los problemas que la población y gobierno consideran prioritarios, mientras que Parsons (2007), refiere a la manera de cómo se definen y construyen cuestiones y problemas, y cómo estos se consideran dentro de la agenda política y posteriormente a la agenda de las políticas públicas, y Peterson (2003) explica que las políticas públicas son responsabilidad de las autoridades públicas, cuyo propósito es satisfacer alguna necesidad a un determinado tiempo, donde la participación de los diferentes actores sociales es indispensable.

Por su parte Torres y Santander (2013) mencionan que la política pública es el resultado de un hecho colectivo que se realiza en el espacio público y de una serie de acuerdos políticos, lo que origina que el gobierno no tenga como único propósito efectuar lo planeado sino, además, asegurar que los actores que participan en dicha política pública puedan coordinarse y cooperar entre sí. Esta definición facilita identificar dos componentes fundamentales: lo político y lo público.

En relación a estos dos últimos componentes se puede explicar lo siguiente, el componente lo político, Agapito (2009) retomando a Carl Schmit, lo identifica como todo

aquello que debe incluirse alrededor de la conformación de la identidad de un pueblo frente a otro pueblo, es decir, es una decisión de carácter público, que permite establecer la relación entre pueblos, pero esta relación puede ser entendida como una relación de amigo-enemigo tanto al exterior como al interior del Estado, originados generalmente por el no respeto de la identidad concreta como específica del Estado.

Mientras que el componente lo público se asocia de acuerdo con Paredes, Thayer y Elizalde (2012) al espacio que permite que las relaciones sociales y sus sentidos se concreten en un modelo democrático, donde la civilidad y acuerdos son indispensables. Es decir, corresponde al espacio donde las prácticas de los diversos actores y sujetos, sociales y políticos, se efectúan, ya sea como dominador o como autónomo.

Cabe considerar que la política pública se puede clasificar de acuerdo a diversos criterios, dentro de las cuales se pueden mencionar algunos (Delgado, 2009):

- Políticas sustantivas, las cuales se refieren a lo que el gobierno va a realizar en beneficio de la población, por ejemplo, la construcción de infraestructura hospitalaria y de vías de comunicación, apoyo con programas sociales o restricción de servicios que propician daño a la salud.
- Políticas procedimentales, se relacionan con la forma de cómo se debe de hacer algo o con quién va a realizar la acción, por ejemplo, cómo se deben de organizar la administración pública, a quién le compete aplicar determinada normatividad o legislación de acuerdo con sus funciones y especificar los procesos o procedimientos para realizar diferentes acciones que son de la competencia de determinada dependencia pública.
- Políticas distributivas, se encargan de proveer bienes o servicios a la población de acuerdo al grupo de interés de las mismas (población, infantil, jóvenes, adultos, en vulnerabilidad, entre otros).
- Políticas regulatorias, permiten establecer las normas relacionadas con la restricción o limitaciones al comportamiento de la población, por ejemplo, los reglamentos de tránsito.
- Políticas autorregulatorias, de igual manera se enfocan a limitar o controlar determinado sector o grupo, pero a la vez estos defienden y apoyan para proteger o cuidar los intereses de sus agremiados, por ejemplo, esta política se da cuando se quiere tramitar los permisos para abrir determinado negocio.
- Políticas redistributivas, estas se relacionan con la forma de asignar la riqueza, ingreso o propiedad entre los grupos o clases sociales, por ejemplo, el sistema de seguridad social, o de vivienda.
- Políticas materiales, estas se caracterizan por proporcionar un beneficio perceptible, por ejemplo, los programas de becas a estudiantes o pensiones para adultos mayores, por mencionar algunos.
- Por último, está la Política simbólica que, al contrario de la anterior, no es perceptible, por ejemplo, las campañas contra la violencia de género o contra el racismo.
- Estos aportes clarifican el concepto de política pública, y la utilidad de la misma para fomentar la participación tanto de la población como de los actores públicos, tengamos

presente que la formulación de esta no es responsabilidad única del gobierno, es una responsabilidad compartida entre población y gobierno.

Participación social en la elaboración de políticas públicas

Dentro de los espacios públicos existen cuatro formas de participar: la Política, la Ciudadana, la Social y la Comunitaria, de estas se retoma la participación social ya que de cierta forma engloba los otros tipos de participación.

Etimológicamente la palabra participación, proviene del latín participatio que significa tomar parte en algo, lo cual proporciona mayor comprensión sobre la palabra, pues la Real Academia Española (2021) la define como la acción y efecto de participar, es decir, intervenir en algo, compartir, tener las mismas opiniones, ideas que otros. Mientras que Egg (2013), lo interpreta como el "acto ejercido por un sujeto que está involucrado en un ámbito donde puede tomar decisiones". En referencia a la definición del vocablo social, proveniente del latín sociālis, retomando el mismo diccionario, expresa lo que es perteneciente o relativo a la sociedad. Además, dicho diccionario define la sociedad como el conjunto de personas que comparten una misma cultura y además interaccionan entre sí para formar una comunidad.

De acuerdo a las definiciones, es preciso preguntarnos ¿a qué se refiere la participación social?, esta cuestión se puede responder desde diferentes posturas: De acuerdo al ámbito legal se retoma lo que plantea la ley General de Desarrollo Social (2018), en el artículo tercero numeral V, donde indica que es el derecho con el que cuentan las personas de manera individual o bajo la figura de organizaciones para participar y sumarse en el diseño, realización y evaluación tanto de las políticas como de los programas y actividades del desarrollo social. Asimismo, la misma ley determina que la participación social se debe fomentar, ya que en el artículo 38, numeral IV menciona que es necesario "Fomentar la participación de las personas, familias y organizaciones y, en general, de los sectores social y privado en el desarrollo social".

Desde el punto de vista de la política de desarrollo social, el CONEVAL refiere que dicho concepto se relaciona con la injerencia de: "individuos, familias, grupos, organizaciones sociales y comunitarias, instituciones públicas, privadas o solidarias y otros sectores en procesos económicos, sociales, culturales o políticos que afectan sus vidas" (CONEVAL, 2021:4).

Además, menciona que existe también la participación comunitaria y esta se da solamente con la intervención tanto de grupos como de organizaciones que representan a la población de un lugar determinado.

Continuando con la postura de la política social, la Secretaría de Educación Pública (2016), explica que la participación social es la intromisión de los habitantes en la decisión del manejo de los recursos y las actividades que impacten en el desarrollo de sus localidades. Bajo esta visión entonces, la Participación Social se entiende como derecho legítimo con el que cuentan los habitantes más que un consentimiento de las instituciones públicas. Es por ello que se necesita del marco legal y de los componentes democráticos que impulsen los escenarios para que la población organizada exprese y a la vez proponga sus inquietudes y

alternativas de solución a determinados problemas a cada uno de los tres órdenes de gobierno.

Mientras que para Restrepo (2001), la participación social se enfoca a los diferentes componentes e instancias que tiene la sociedad para influir en las organizaciones gubernamentales y políticas públicas. Es decir, se orienta al estudio de las intervenciones entre la sociedad y el Estado. Además hace énfasis que esta participación no debe provocar la división entre los sectores sociales que son objeto de apoyo por parte de los programas sociales que otorga el gobierno, para prevenir esto se cuenta con la estrategia de crear redes sociales desde el ámbito comunitario, con la finalidad de impulsar el acercamiento entre la población que representa la participación social y los sujetos que participan en los programas sociales, de esta forma se reforzará la interacción entre ambos con la finalidad de intercambiar conocimientos que permita unificarlos en un solo propósito, alcanzar su desarrollo.

Este mismo autor, resalta el valor de la participación social como elemento para fortalecer las capacidades de la comunidad, donde el término capacidad lo refiere a factores tales como: "actitud cultural, a las destrezas requeridas para convertir las necesidades en propuestas de desarrollo, al saber gerencial y técnico; a la mejoría en las condiciones materiales que posibiliten aspirar a mayores estados de bienestar" (Restrepo, 2001: 266).

Estos factores de la capacidad se enfocan en: obtener fortaleza (social y política) de las personas; en el establecimiento de nexos de poder que aumenten los derechos sociales y políticos; y amplíen la probabilidad de acceso a estos.

Por su parte, Gómez, (2017), comenta que la participación social sucede cuando se reúne un grupo de personas con el propósito de alcanzar metas establecidas o trabajar para eliminar los obstáculos que les impide lograr un fin determinado.

Finalmente, y de acuerdo con las nociones anteriores del término participación social, se puede decir, que este es un derecho con el que cuenta toda persona ya sea de manera individual u organizada, para hacer valer su voz en el sentido de participar en la identificación y proponer soluciones principalmente de los problemas sociales que los aquejan, y hacer las llegar a las instancias públicas correspondientes, pero a la vez se convierte en una obligación, si es que desean ser escuchados y tomados en cuenta para la resolución de sus problemas.

La Agenda como herramienta para construir la política pública

Existen diferentes conceptos de agenda, al igual que programas que contienen la palabra, para expertos en el tema no es necesaria la aclaración, pero para aquellos de recién ingreso es necesario establecer la diferencia y enfatizar a que nos referimos para fines de este documento y evitar confusiones.

Lo que actualmente es la Guía Consultiva de Desempeño Municipal (GDM), vigente de 2019 a 2024, anteriormente de denominó Agenda Desde lo Local (2004 – 2013), después cambió a Agenda para el Desarrollo Municipal (2014 – 2018), estos instrumentos diseñados por la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), tienen el propósito de contribuir al desarrollo de los

municipios, buscan orientar a los ayuntamientos para que trabajen de manera ordenada y eficiente; así mismo, proporcionan fundamentos al momento de tomar decisiones durante su periodo de gobierno. La GDM se compone de ocho módulos: organización, hacienda, gestión del territorio, servicios públicos, medio ambiente, desarrollo social, desarrollo económico y gobierno abierto; mismos que se desagregan en 31 temas y 132 indicadores de gestión (96) que establecen los puntos elementales con que debe contar toda administración municipal, y de desempeño (36) que miden el avance a través de resultados (INAFED, 2021). Estas guías son un instrumento importante y pueden contribuir como guía para identificar problemas, de hecho, han sido retomados para la elaboración de planes de desarrollo municipal.

El Programa 21, Agenda 21 o Agenda Local 21, surge de la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, corresponde a un Programa de las Naciones Unidas (ONU) para fomentar el desarrollo sostenible. En el mismo se especifican las acciones a realizar a nivel mundial, nacional y local, por los gobiernos de los Estados miembros de la ONU y por las partes interesadas en las que se generan impactos humanos sobre el medio ambiente. El programa está conformado por cuatro sesiones: Dimensiones sociales y económicas; Conservación y gestión de los recursos para el desarrollo; Fortalecimiento del papel de los grupos principales y Medios de ejecución. El objetivo de esta Agenda es asegurar el desarrollo sostenible del municipio y su población, para alcanzar dicho objetivo se requiere de la participación de la población, actores sociales y económicos localizados en el municipio (ONU, 2021).

La Agenda 2030 fue establecida en el marco de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible realizada en 2015 en la ciudad de Nueva York donde participaron más de 150 líderes mundiales y fue adoptada por todos los Estados Miembros de la ONU. En esta agenda se plantearon 17 metas que son conocidos como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es una agenda universal, transformativa e integradora, cuya finalidad primordial de la misma es, terminar con la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático sin que nadie quede rezagado para el año 2030 (ONU, 2015). Actualmente esta Agenda es fundamental en la elaboración de los Planes Municipales de Desarrollo pues de acuerdo con la Ley de Planeación para el Estado de Chiapas en sus artículos 8, 11, 13, 27 y 28 establecen que debe ser un instrumento a considerar para la planeación, así mismo las políticas y estrategias que se planteen deben estar alineadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para de esta forma contribuir al cumplimiento de la Agenda 2030, al generar condiciones de bienestar y desarrollo para las personas que habitan o transitan por el municipio. La importancia de la Agenda 2030 para la planeación municipal es tal, que existe una guía para la elaboración de Planes Municipales de Desarrollo con este enfoque a nivel nacional, sin embargo, tampoco es la agenda de interés.

La agenda a que se hace referencia en este documento, es lo que algunos denominan Agenda Pública, Agenda Local o Agenda Pública Local, debido a que se suscribe solo para el municipio. Partamos de la noción que Alzate y Romo (2017) tienen del término Agenda, la cual la consideran como una etapa del proceso más amplio de elaboración de políticas públicas, pues para su elaboración es necesario identificar problemas importantes o emergentes de solución, mismos que por su importancia se fijan en la agenda.

La Agenda Pública de acuerdo con Elder y Cobb, "se entiende como el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno

como posibles asuntos de política pública" (citado en Zapata 2016). Se integra por dos actividades que al ponerse en práctica no son diferentes la una de la otra: la primera es la identificación y descripción del problema a mediar públicamente, es decir, los sectores y grupos sociales eligen y anteponen los problemas que requieren darse a conocer para que sean atendidos por las autoridades del sector público; la segunda corresponde a anotar la primera actividad en la agenda, esto representa un esfuerzo ya que se tiene que hacer que las dependencias gubernamentales comprendan y a la vez acepten que existen los problemas. Por lo tanto, la creación o construcción de la agenda pública requiere del trabajo conjunto entre los actores sociales y políticos, mismos que realizan una priorización de problemas, con la finalidad de ser atendidos por las instancias correspondientes (Roth, 2014).

La agenda pública contempla los siguientes aspectos: el contexto, el proceso, los actores y los recursos disponibles para la decisión, incluyendo el discurso y la forma como se nombran los problemas. Es por ello que Alzate y Romo (2017), propone cinco enfoques para describir la agenda pública:

1. Proceso de políticas públicas, este enfoque identifica la agenda como un paso en el proceso de hechura de políticas públicas, es decir, está orientado a identificar problemas y, por consiguiente, a puntualizarlos en la agenda, actividad realizada por actores sociales que buscan hallar la solución idónea a los problemas identificados como prioritarios En este proceso es común encontrar fallas en el manejo de los problemas públicos por la falta de una visión compleja de la realidad social ya que se asumen que dichos problemas pueden ser abordados como un sistema simple de dicha realidad. Además, en este enfoque se identifican tres modelos de agenda: Modelo de las iniciativas desde fuera; modelo de iniciativas desde dentro y modelo de la movilización social.

2. Cambio institucional, permite la construcción y consolidación de la agenda pública, esto se da a partir de los siguientes aspectos: el entramado del proceso político; los intereses de por medio de los actores y las creencias y restricciones para la actividad, ya sea formal o informal. Aquí se consideran las siguientes direcciones o fuentes: El diagnóstico y reflexiones relacionados con los asuntos a atender, por parte de la población; Las mediaciones o percepciones de la población respecto a los problemas que tienen que ser resueltos de forma prioritaria, mismos que tienen que ser incluidos en la agenda pública para su atención.

3. Fijación de la agenda y movilización de la opinión pública, se relaciona con los medios de comunicación sobre todo con aquellos que orientan o atraer la atención de la población en temas específicos, que los convierten en relevantes o problemáticos de acuerdo a los tiempos, con la finalidad de que le den seguimiento, es por ello, que este enfoque, se emplea para incidir en la organización de la agenda y a la vez incidir en la elección de los temas prioritarios, mismos que deben de ser considerados en la agenda pública.

4. Constructivista, enfoque que parte de la sociología de los problemas públicos y permite distinguir asuntos y definir actividades, en otras palabras, los problemas que conforman la agenda pública se originan de los significados compartidos (valores y sentimientos) por la sociedad que los denomina, por consiguiente, no es suficiente la existencia de condiciones materiales para considerarlos como problema público y se incorpore en la agenda pública.

5. Cambio cultural, facilita diferenciar entre una *vieja* y una *nueva* agenda. La primera se relaciona con las necesidades sociales de índole socioeconómico -distribución de la riqueza-, cuya importancia estuvo presente hasta la década de los sesenta. La segunda añade las exigencias de derechos y situaciones sociales para las diferentes identidades colectivas, quedando la discusión de ambos principios que están inmersos en cada una de las agendas, es decir, distribución o reconocimiento. Además, en este enfoque se clasifican los temas o problemas según su evolución en el tiempo y se nombran como: problemas crónicos, intermitentes, nuevos o coyunturales.

Para cumplir con la agenda local, los gobiernos locales formulan política públicas en respuesta a situaciones problemáticas presentes en la población que representan, no obstante que parezca que tienen libertad para su diseño, estas deben respetar los lineamientos establecidos a nivel estatal y federal, además de cumplir con lo establecido en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, en relación a fomentar enfoques relacionados con: la multisectorialidad, la igualdad de género, la interculturalidad, la participación ciudadana, los presupuestos por resultados y el diseño de políticas sustentadas en evidencias (Lobelle, 2017).

En relación con este tema, cabe comentar, que en la construcción de la política pública se requiere que se involucre forzosamente la población, si se desea validar la y legitimarla y de esta forma exista mayor probabilidad de incidir en mejorar la calidad de vida de esta última. Para lo cual, el empleo de la agenda local es relevante para entablar la comunicación entre autoridades y población en el intercambio de información que facilite identificar y plantear alternativas de solución a la problemática que impida su desarrollo.

A manera de ejemplo, se puede decir que los municipios de México y sobre todo los que presentan mayor pobreza y marginación, como los del estado de Chiapas donde el 83% del total de sus municipios se encuentran en esta situación, enfrentan una serie de problemas de tipo estructural y operativo, lo que origina que el uso de la agenda local o pública quede a un lado, ya que la prioridad para las autoridades en turno es cumplir con los requisitos de planeación que les dicta el gobierno estatal, en el sentido de elaborar y presentar el Plan Municipal de Desarrollo, documento en el cual se plasman formalmente las propuestas de políticas públicas, estrategias, proyectos y obras a ejecutar en beneficio de la población, mismas que por la premura de tiempo no son resultado de las demandas o necesidades expresadas por la población, falta un proceso serio y sistematizado que permita aportar la agenda local.

Materiales y métodos

La presente investigación aborda la primera etapa de dos en que se divide el proyecto original y estas son: análisis de los Planes Municipales de Desarrollo de Tonalá y Arriaga, Chiapas; y el uso de la agenda local como instrumento de identificación de problemas sociales y locales de dichos municipios, misma que se refiere al análisis de los Planes Municipales de Desarrollo de Tonalá y Arriaga del estado de Chiapas, para el periodo de gobierno 2018-2021. Para lo cual se empleó el método de análisis de documentos y la técnica documental, lo que facilitó recopilar, sistematizar y analizar la información de dichos documentos oficiales, con la finalidad de conocer si se utilizó la agenda local o pública para captar la participación de la

población y que se refleje en el diseño de políticas públicas acorde a las necesidades planteadas por la población.

Resultados

A continuación, se presentan los resultados de esta primera etapa de la investigación, que consiste en el análisis de los Planes de Desarrollo Municipal, mismos que guían el desarrollo de la población de los municipios Tonalá y Arriaga del estado de Chiapas.

Es necesario mencionar que para la formulación de los Planes Municipales de Desarrollo correspondientes al periodo de gestión 2018-2021, la Ley de Planeación para el estado de Chiapas en sus artículos 28 y 30 establecen el uso de la metodología del marco Lógico (MML) tanto en la elaboración del diagnóstico como en el planteamiento de políticas, objetivos y estrategias

Cabe mencionar que la MML se orienta a identificar problemas públicos que requieren una solución por medio del análisis de una situación no deseada y sus posibles causas y efectos, mismos que se ordenan en el Árbol del Problemas, en seguida, se plantean dichas situaciones a la inversa, esto es, transformando causas en medios, el problema en el objetivo y efectos en fines, generando así, un Árbol de objetivos, de este árbol parten las propuestas de políticas públicas identificadas en los Planes Municipales de Desarrollo.

Plan Municipal de Desarrollo de Tonalá

El Plan Municipal de Desarrollo para la gestión de gobierno 2018-2021, plantea como principal problema el Subdesarrollo Municipal, mismo que origina el descontento e inestabilidad social y desconfianza hacia el funcionamiento del ayuntamiento como institución. Dicho Problema se analizó de manera general, por eje rector y por política pública.

De acuerdo a lo anterior, se identifican seis ejes rectores o políticas generales con 21 políticas específicas, mismas que se describen de manera breve a continuación:

Eje rector 1 Tema: Gobierno y Administración eficiente, el cual se enfoca en tres aspectos: el primero se refiere a corregir los problemas de infraestructura tecnológica, mobiliario, equipo de cómputo, parque vehicular y capacitación del recurso humano sobre todo los que atienden de manera directa a la población; el segundo, es poner énfasis en el proceso de gobernabilidad como base para priorizar las necesidades sociales sobre todo de la población vulnerable y marginada; el tercero, se dirige a atender el problema de transparencia y rendición de la cuenta pública.

Las políticas públicas que plantean para este eje son: Apego a la legalidad; Democracia participativa; Modernización administrativa; Gestión para resultados; Transparencia y rendición de cuentas; y Coordinación y colaboración intergubernamental.

Eje rector 2 Tema: Servicios públicos para todos, mismo que se orienta sobre todo en mejorar la calidad del servicio de agua potable, tratamiento de aguas negras y residuos sólidos urbanos, rastro municipal y empacadora y seleccionadora de mango. En su respectivo árbol de problemas identifican dos causas principales del problema de servicios públicos y

estos se refieren a: a) limpia, agua, drenaje y alcantarillado insuficiente y b) Alumbrado, calles, parques, jardines y panteones insuficientes.

Para este eje, proyectan dos políticas públicas: Limpia, Agua limpia, Drenaje y Alcantarillado a toda la población del municipio y Alumbrado; y Calles, Parques, Jardines y Panteones suficientes.

Eje rector 3 Tema: Municipio Seguro, contempla las áreas de seguridad pública y tránsito municipal, mismos que deben de ser mejorados en el sentido de brindarles capacitación, equipo y vehículos adecuados, así como mejorar sus condiciones salariales.

Se proponen las políticas de Seguridad pública perceptible y Marco jurídico adecuado.

Eje rector 4 Tema: Desarrollo Social Equilibrado, busca otorgar los elementos necesarios para que la población, infantil, joven y adulta puedan desarrollarse de manera integral considerando: el área académica, el deporte, el desarrollo de la ciencia y la tecnología y las habilidades artísticas y culturales. Asimismo, se fomentará la participación social desde el inicio, puesto que la sociedad es la que determina casi en su totalidad, los medios o formas en las que cada persona piensa, cree, actúa y se desarrolla, de manera tanto individual, como en grupo. Dicho eje se centra en impulsar la cultura, el deporte y atención a la población migrante.

Las políticas diseñadas son: Desarrollo Urbano Ordenado; Servicios coordinados en colaboración eficientes; Transversalización de inclusión; Derechos Humanos y Equidad en todos los ejes del desarrollo; Protección civil efectiva; y Atención eficiente a la población migrante.

Eje rector 5 Tema: Desarrollo Económico Sostenible, el cual impulsará el desarrollo integral y competitividad, a través de generar empleos, de capacitar, profesionalización y certificación de los trabajadores, además de fomentar y promover la cultura de competencia laboral, en sector pesquero, turístico y empresarial.

Propone las políticas públicas de: Mercados, Centrales de abasto y Rastros eficientes; y Fomento económico.

Eje rector 6 Tema: Medio Ambiente Sustentable, este se centra en fortalecer los esquemas de coordinación y colaboración con los diferentes órdenes de gobierno para industrializar la basura y tratamiento efectivo de las aguas residuales y la cultura de conciencia y responsabilidad para cuidar el medio ambiente.

Las políticas públicas que indican son: Tratamiento y disposición de aguas residuales; Disposición de residuos sólidos; y Protección al medio ambiente.

En el PMD solo se menciona en el mensaje inicial del presidente municipal que se realizó un análisis exhaustivo de las demandas ciudadanas y de los problemas principales que aquejan en cada una de las funciones y servicios que le competen al gobierno, sin embargo, no da ningún detalle adicional y en el resto del documento no se hace mención a la participación social ni con qué instrumentos se captaron las demandas, si es que en realidad se hicieron. Si menciona que utilizaron la agenda para el desarrollo municipal 2018 y la agenda 2030

Plan Municipal de Desarrollo de Arriaga

El Plan Municipal de Desarrollo del municipio de Arriaga plantea seis ejes transversales: Derechos humanos; Manejo de Riesgos y Resiliencia; Igualdad de género; Cuidado del medio ambiente; Interculturalidad; Combate a la corrupción: y mejora de la gestión pública. Así como los siguientes ejes:

Eje rector: Servicios Públicos de Calidad, al incrementar estos servicios permitirán elevar el nivel de vida de los habitantes, a través de mejorar las condiciones materiales de desarrollo de las comunidades.

Política pública, Eficiencia en los servicios básicos, que contempla la recolección de basura, el alumbrado público, el suministro de agua a las viviendas, el drenaje y alcantarillado y la infraestructura urbana; Gobierno y Ciudadanía, que permita recobrar la confianza de la población en las instituciones municipales; y Finanzas sanas, para mantener las finanzas públicas sanas del erario municipal.

Eje rector: Municipio Seguro, cuya finalidad es brindar protección y a la vez tranquilidad a la población del municipio.

Política pública, Seguridad pública, que busca proteger a la población; y Protección civil y resiliencia, para inculcar una cultura de protección civil.

Eje rector: Desarrollo Social, principalmente enfocado a la población vulnerable y pobre del municipio.

Política pública: Desarrollo Social Inclusivo, para reducir la pobreza y desigualdad en el municipio; y Derechos humanos y migración con el propósito de proporcionar trato digno al migrante.

Eje rector: Desarrollo Económico, para dinamizar la economía local con la finalidad de incrementar los empleos productivos y elevar los ingresos familiares, así como reforzar la cultura productiva y fomentar la educación técnica, así como buscar la vinculación y asociación productiva con los municipios aledaños.

Política pública; Reactivación de la economía inclusive que tiene la finalidad de reactivar los sectores productivos del municipio.

Eje rector: Desarrollo Ambiental, se plantea para mostrar los problemas ambientales originados tanto por las condiciones climatológicas como por las contradicciones sociales que están presentes en el municipio.

Política pública: Cambio climático, que impulsará el desarrollo sustentable como medida contra el deterioro ambiental.

Este mismo plan establece proyectos de inversión prioritarios de acuerdo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales se enfocan a construir o rehabilitar el drenaje sanitario, rehabilitar el sistema de agua potable y construcción de pozos profundos, tanques elevados para captación de agua y sistemas de agua rodada; ampliación de la rede de energía eléctrica; pavimentación y rehabilitación de calles y construcción de muros de contención; rehabilitación del basurero municipal y construcción de un relleno sanitario.

Finalmente se observa que ambos Planes de Desarrollo Municipal, se alinean tanto con la agenda 2030 como con el Plan Nacional de Desarrollo y Plan Estatal de Desarrollo.

Al Analizar dichos Planes Municipales de Desarrollo y sus respectivos ejes rectores y políticas públicas y de acuerdo con el objetivo que se planteó, de identificar el uso de la agenda o la participación de la población en los mismos, se encontró lo siguiente:

Los ejes rectores que proponen se sustentan de acuerdo a los cuatro ejes de la Agenda Desde lo Local, así como asegurar que dichos ejes se pudieran alinear con la Agenda 2030.

Se observa que los planes están construidos retomando las funciones y servicios que les confiere el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además, de preocuparse por alinearlos tanto al Plan Nacional de Desarrollo como con el Plan Estatal de Desarrollo y a la Agenda 2030 para el de Desarrollo Sostenible, como marca el proceso actual de planeación. Esto muestra que aún no pasan a un siguiente plano de planeación, donde se contemple alternativas de atención a las necesidades de la población a un mediano o largo plazo, quedándose únicamente en atención de las mismas a un corto plazo.

Retomando el ser de las políticas públicas, que se refiere a proporcionar respuestas a problemas de la población de acuerdo con la realidad, es decir, es a partir del consenso de la población que padece los problemas y cómo le dan relevancia a los mismos, lo que facilita ser tomados en cuenta para su atención por parte de las autoridades gubernamentales, a través de la agenda de política pública. Por lo anterior, se puede comentar que la agenda de políticas que se plantean en ambos planes presenta dos variantes:

La primera es una agenda de política tradicional (donde la construcción de la agenda es insuficiente o inexistente), es decir, se enfocan a dar respuesta a problemas sentidos, en base a las funciones y servicios que por ley ofrece el municipio y de acuerdo al presupuesto que le asigne la federación y el estado; la segunda, es una agenda en construcción que se caracteriza por la ampliación de la cobertura de sus servicios, por ejemplo cuando plantean la política de atención eficiente a la población migrante. Ambas variantes tienen en común que aún siguen siendo definidas desde el gobierno municipal.

En el caso del Plan Municipal de Arriaga, el cual plantea una serie de proyectos a realizar, estos de igual manera se concentran en el servicio público que brinda el municipio como son: Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; Alumbrado público; Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; y Calles, parques y jardines y su equipamiento. Lo que muestra nuevamente la falta de planeación a un mediano y largo plazo, para atender necesidades más complejas que conlleven al desarrollo de la población.

Finalmente se puede observar que la Agenda (local o pública) para elaborar los planes municipales de desarrollo se utilizó, pero de una manera muy limitada en el sentido que no se rescatan otras necesidades prioritarias que con certeza fueron manifestadas por la población al momento de participar, más bien se rescataron o incluyeron las que de cierta forma son obligatorias para su atención.

Conclusiones

El Plan de Desarrollo Municipal como documento que muestra los acuerdos entre autoridades municipales y habitantes de las comunidades o localidades y sectores que integran la sociedad de ambos municipios, son una opción de planeación para plantear políticas públicas que se reflejen en acciones factibles de realizar y que impacten en el desarrollo de la población, y no se continúe con la tendencia de proponer acciones meramente llamativas y sin opción a realizarse.

En la formulación de los planes de desarrollo analizados, se detecta el uso de la agenda pública o local de manera incipiente, lo que conlleva a que la identificación de problemas sea de carácter más generalizado y de esta manera se diseñen políticas públicas acordes a la función y servicios que proporciona el municipio por medio de su administración municipal.

Las políticas públicas que se presentan en ambos planes municipales muestran que están atendiendo problemas pasados que al dejarse sin atender se convierten en problemas presentes. Además, por su carácter de acción se engloban en el tipo políticas sustantivas, es decir, que va a ser el gobierno municipal en beneficio de la población.

Es indispensable que se emplee y el uso correcto de la Agenda, es decir, que permita recoger los problemas expuestos por la población y a la vez priorizarlos, para que sean atendidos y de esta manera se formulen políticas públicas acordes a dichos problemas a solucionar.

Referencias

Agapito, R., (2009) *El concepto de lo político*. Madrid, Alianza Editorial.

Alzate. M. y Romo. G. (2017) "La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa". *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública.* Volumen XV, número 26, pp. 13-35. (Consultado: 5 de mayo de 2021). ISSN: 0718-0241. Disponible en: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=960/96052974002

Cámara de Diputados (2018). Ley General de Desarrollo Social, México, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004 TEXTO VIGENTE. Últimas reformas publicadas DOF 25-06-201. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf (Consultado el 12 de junio 2021).

CONEVAL (2021). Estudio de la participación social y comunitaria en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre. México. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Integral_Participacion_Social_y_comunitaria_290715.pdf (Consultado el 10 de junio 2021).

Delgado, L. (2009) *Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas*. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control". Indicadores de gestión. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional. ISBN: 978-84-7788-549-8.

Diccionario Etimológico en línea (2021). Participar. Disponible en: http://etimologias.dechile.net/?participar (Consultado el 10 de junio 2021).

Egg, A., (2003) *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad.* Buenos Aires, Lumen/Hvmanitas

Gómez, C. A. (2017), "Los Planes de Desarrollo Municipal en México y la Participación Ciudadana. Un Análisis del Marco Jurídico." *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 150, septiembre-diciembre 2017, pp.1149-1177 [Consultado: 5 de junio de 2021]. ISSN: 0041-8633. Disponible en: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42753815003

INAFED (2021). Guía Consultiva de Desempeño Municipal (GDM). Cuaderno de Trabajo 2021. Disponible en https://www.gob.mx/inafed/acciones-y-programas/guia-consultiva-de-desempeno-municipal-198105 (consultado el 20 junio de 2021)

Laynez, J., (2017) *Facultades concurrentes y federalismo*. En: Esquivel, G., Fernando, I., y Pedro, S., (coord.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Tomo 2, estudios Jurídicos. México, UNAM.

Lobelle, G. (2017) "Políticas públicas sociales: apuntes y reflexiones". *Alcance Revista Cubana de Información y Comunicación*, Volumen 6, número 14, pp. 81-96. (Consultado: 20 de junio). Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/676/67642415003.pdf

Organización de las Naciones Unidas (2015) Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Disponible en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/ (Consultado 26 de junio 2021).

Organización de las Naciones Unidas (2021) Programa 21. Disponible en: https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/index.htm (Consultado 26 de junio 2021).

Paredes, J., Thayer, L., y Elizalde, A., (2013) "Lo Público: Un espacio en disputa"*Polis*, Volumen 11, número 31, pp. 7-14. (Consultado 27 de junio de 2021). Disponible en: https://journals.openedition.org/polis/3586

Parsons, W., (2007) *Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*. Argentina. Editorial Miño y Dávila. Traducción Acevedo., A. FlACSO, México.

Periódico Oficial 014. (2019). Decreto No. 140. Ley de Planeación para el Estado de Chiapas. Disponible en: https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0046.pdf?v=NA (Consultado 25 de junio de 2021).

Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 Tonalá. Disponible en: http://presidenciatonala.gob.mx/storage/files/downloads/Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal.pdf (Consultado 23 de junio de 2021).

Plan Municipal de Desarrollo 2019-2021 Arriaga. Disponible en: https://arriaga.chiapas.gob.mx/plan (Consultado 23 de junio de 2021).

Real Academia Española (2021). Participación. México. Disponible en: https://dle.rae.es/participaci%C3%B3n (Consultado el 20 de junio 2021).

Restrepo, D. (2001) "Participación Social: Relaciones Estado-Sociedad Civil". *Revista Salud Pública*, Volumen 3, número 3, pp. 245-267. (Consultado: 18 de junio 2021). Disponible en: http://www.scielo.org.co/pdf/rsap/v3n3/v3n3a03.pdf

Roth, A., (2014) *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Décima edición. Bogotá. Ediciones Aurora.

Secretaría de Educación Pública (2016). Qué es la participación Social. Disponible en: https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/que-es-la-participacion-social (Consultado 10 de junio 2021).

Secretaría de la Función Pública (2021). Disponible en: http://www.alianzacivica.org.mx/guia_transparencia/Files/Bases%20del%20DAI/Guia%20DAI%20IFAI%20_%20Cap%2003.pdf (Consultado 7 de mayo).

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, (enero de 2002), página 1042, Pleno tesis P./J. 142/2001. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/2021_04_29/2835 (Consultado 17 de junio).

Torres, J., y Santander, J., (2013) *Introducción a las Políticas Públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre estado y ciudadanía.* Bogotá D. C. Ediciones IEMP.

Zapata, O. (2016) "Agenda pública local. Los casos de los municipios de El Carmen de Viboral y Turbo, Antioquia-Colombia". *Estudios Políticos,* número 49, julio-diciembre 2016, pp. 73-94. (Consultado: 12 de junio 2021). Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/164/16446464004.pdf

Análisis de la Metodología de los Planes de Desarrollo Municipal de Acapulco y sus repercusiones administrativas, financieras en el período 1999-2021

David Antonio Reyes Peña[1]

Diego Guzmán Balderas[2]

Marisol Guerrero Millán[3]

Resumen

La mayoría de las administraciones municipales tienen problemas, en la elaboración y seguimiento de los Planes por lo que el Objetivo General del presente estudio es el de analizar las metodologías de los Planes de Desarrollo Municipales (PDM) de Acapulco y sus repercusiones administrativas y financieras en el período 1999-2021. La metodología utilizada fue una revisión de la estructura de contenidos y conceptos de los Planes Desarrollo Municipal de los siguientes Presidente Municipales de Acapulco: Zeferino Torreblanca Galindo, Alberto López Rosa, Félix Salgado Macedonio, Manuel Añorve Baños, Luis Walton Aburto, Evodio Velázquez Aguirre y Adela Román Ocampo. La carencia principal en la elaboración de todos estos Planes de Desarrollo Municipales, es que no siguen una metodología única, siempre se van modificando su metodología de un período a otro y este es un problema grave, de las planeaciones a corto plazo, no se les da continuidad de todos sus programas y acciones de gobierno, lo que se interrumpe cuando llega otra administración entrante, lo que dificulta la continuidad de los programas que impactan favorablemente a la población. Otro problema grande, es que la mayoría de todos los programas presentados, ninguno habla con profundidad de los problemas internos administrativos y financieros, lo que trae consigo muchos problemas en la operatividad de los programas y de las deficiencias del presupuesto. Además, es muy común que, en cada nueva administración entrante, siempre vienen más personal con el nuevo Alcalde, desplazando a los que ya estaban, lo que trae repercusiones grandes para el ayuntamiento, porque se deja de lado, el capital humano, que es muy importante para darle continuidad a los programas exitosos. Cambios por partidos políticos, con sus programas nacionales, como el de la 4ª. transformación. También se concluye que la mayoría de todos los Presidentes Municipales no saben Administración y Finanzas Municipales, desconocen la importancia de escoger a las personas indicadas para cada puesto, no toman en cuenta a la gente preparada para realizarlo, y la mayoría opta por ensayo y error. Y gastan más de lo que recaudan. La repercusión de no elaborar y darle seguimiento al Plan de Desarrollo Municipal es muy grande, porque la mayoría (exceptuando Zeferino Torreblanca Galindo) no cumplió con lo prometido en su PDM, con grandes afectaciones en sus finanzas y acciones de gobierno, que tuvieron el castigo del voto de la Ciudadanía al presidente, porque no cumplió con sus promesas de gobierno.

[1] Doctor. Facultad de Contaduría y Administración de la UAGro., 01540@uagro.mx

[2] Candidato a Doctor, dgbalderas@gmail.com

[3] M.A. M.E., marygumy@hotmail.com

Conceptos clave: Plan de Gobierno, Plan Municipal de Desarrollo, Planeación Municipal

Introducción

La Planeación, en términos de administración pública, es importante en el ordenamiento federal, estatal y municipal, en donde se enmarca las orientaciones que deben contener los Planes de Gobierno Municipal.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se precisa que la responsabilidad es del Estado, la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, fortaleciendo la soberanía y la democracia y fomentando el desarrollo económico, el empleo y la distribución justa del ingreso.

En donde los municipios tienen personalidad jurídica y podrán manejar su patrimonio en términos de la ley, teniendo facultades de aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal (Román Ocampo, 2018)

Además, se enmarca que las funciones y servicios públicos estarán a cargo de la administración municipal, y faculta a los municipios en los términos de las leyes federales y estatales, respectivas, para formular, aprobar y administrar sus planes de desarrollo, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia y prevé, además, que cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.

En donde existe una Ley Federal de Planeación, que regula el Sistema Nacional de Planeación Democrática, como un instrumento para la planeación del desarrollo en el territorio nacional y por ende la base de la planeación del desarrollo en los estados y municipios.

También existe la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en donde la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos deberán elaborarse con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, y estos deben estar alineados al Plan Nacional de Desarrollo y los programas que se deriven este.

En donde el artículo 24, precisa que la programación y presupuestación del gasto público comprende: las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas del Plan Nacional de Desarrollo y en términos de la Ley de Planeación.

También la Ley de Contabilidad Gubernamental, enmarca los criterios generales que rigen la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes

públicos, incluyendo por supuesto a los ayuntamientos, en congruencia, los gobiernos estatales y municipales deberán coordinarse para armonizar su contabilidad.

De igual manera existe la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la cual los municipios son los encargados de formular, aprobar administrar y ejecutar los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y los que se deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles de planeación

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, refiere competencias de los ayuntamientos de gobernar política y administrativamente al municipio, aprobar el bando de buen gobierno, reglamentos, administrar directamente los recursos que integren la hacienda municipal y recaudar los ingresos que le corresponden entren otros

Existe la Ley Número 994 de Planeación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en donde los Ayuntamientos deben conducir el desarrollo municipal, este ordenamiento en sus artículos 11, 12 y 13 establece la estructura que deben reunir los planes municipales de desarrollo y en su capítulo VI, contiene lo relativo al Sistema Municipal de Planeación Democrática a través del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal "COPLADEMUN" .

Del mismo modo, existe la Ley Número 684 de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero, donde enmarca los derechos y obligaciones de los ciudadanos respecto a su participación en acciones de gobierno. La Participación Ciudadana representa uno de los aspectos torales en esta administración municipal.

Existe una Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, donde prevé prácticamente la naturaleza del municipio en nuestro estado; de ella deriva fundamentalmente la reglamentación municipal que le da vida institucional a todas las instancias municipales y por supuesto prevé, de igual manera lo relativo a la planeación municipal

Hay una Ley 494 para la igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado Libre y Soberano de Guerrero, donde la planeación municipal y en la aplicación de sus políticas públicas, deberán comprender acciones que garanticen a las mujeres el pleno ejercicio de sus derechos, el desarrollo de su personalidad, aptitudes y capacidades

En la Planeación, el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Acapulco, establece la obligatoriedad del Ayuntamiento entrante de formular un Plan Municipal de Desarrollo y de sus programas operativos anuales, a los que deberá sujetar sus actividades durante el trienio constitucional correspondiente. Y cuenta con el COPLADEMUN (Román Ocampo, 2018)

Y el Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal del H. Ayuntamiento de Acapulco.

Para la realización de la planeación del desarrollo municipal es una actividad central en el diseño e instrumentación de políticas públicas, además de ser una herramienta de gran utilidad en la priorización, direccionamiento, programación y ejercicio de los recursos presupuestales, y en el logro de los objetivos de desarrollo sostenible a nivel local, además del mejoramiento de las condiciones de bienestar de la población municipal (Instituto Municipal de Planeación Puebla, 2020).

La planificación para el desarrollo en los municipios de México es muy diversa. Mientras algunos municipios consideran dentro de sus planes para el desarrollo una misión y visión, así como objetivos y metas claras, algunos otros no tienen planes municipales de desarrollo. Además, algunos ayuntamientos consideran la creación en su organización de consejos municipales de planeación, con el objeto de incentivar la participación social y la consulta ciudadana en lo relativo a la planeación local. La planificación es un elemento importante para regir el actuar del gobierno y buscar el desarrollo de una comunidad en distintos ámbitos: el social, el político, el cultural y el económico (Gómez, 2017).

La importancia del Municipio en la vida diaria radica en ser el centro o núcleo de convivencia ciudadana, es aquí donde los ciudadanos interactúan con una mayor cohesión o cercanía y donde esa cercanía e interacción da como resultado intereses comunes y demanda comunes, estableciendo una relación directa e indirecta entre gobierno y ciudadanía, de manera directa en el voto para elegir un gobierno municipal que dé respuesta a esos intereses comunes y demandas que de manera resumida son los servicios públicos básicos (Montero, 2018). La participación de la ciudadanía es uno de los pilares importantes para tener un buen modelo del gobierno, así como la transparencia de las decisiones que se tomen. La capacidad y la preparación del gobernante es otro de los factores para que un gobierno abierto funcione (Soria, 2021).

El municipio en México es más que la conjunción de población y gobierno en un territorio jurisdiccionalmente delimitado; ésta es una de las definiciones tradicionales que de él se han hecho. Puede entenderse como el resultado de una serio de relaciones sociales entre agentes individuales y colectivos con intereses propios (Vargas, 2020).

Es de público conocimiento que la gestión municipal es el órgano de más alto nivel técnico administrativo, cuya función es de conducir y dirigir la gestión financiera del gobierno municipal en su conjunto, así como prestar servicios públicos y promover inversiones de obras de su competencia. Por tal motivo, el alcalde es quien se encarga de ejecutar proyectos que están inmersos en el Plan de Desarrollo Concertado, el presupuesto participativo y las políticas de gestión, etc. (Álvarez y Delgado, 2020).

En el presente estar actualizados es de vital importancia pues al parecer no solo las empresas son las que deben estar al cien en tecnología sino también los gobiernos. Ya que pueden generar problemas en la dirección estratégica, se causa por desactualización de las herramientas utilizadas para su administración y gestión, así como las diferencias de las estructuras y los periodos de monitoreo y control que la normatividad define para realizar el seguimiento y control a las actividades (Arias, 2021).

Si bien existen deficiencias en cuanto a la gobernanza de los municipios, también es imperativo señalar que uno de los factores por los que existe limitación de inversión pública es la dependencia fiscal de los gobiernos locales. Urge un cambio de modelo, que rompa con las prácticas burocráticas del momento, que garantice alternativas de desarrollo, sin caer en la visión lineal y restringida del progreso (Arteaga *et al*., 2020).

Por lo que para mitigar estas acciones, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desarrolló un modelo de gobierno abierto, el cual implementando su metodología ofrece los siguientes beneficios: genera que los ciudadanos tengan más confianza en el gobierno, asegura resultados óptimos a costos menores, permite

que las políticas públicas tengan un mayor nivel de cumplimiento y permite que la ciudadanía considere que las decisiones tomadas por los gobernantes son legítimas, promueve la innovación, el acceso a la información y la transparencia, asegura que la formulación de políticas públicas se realice de manera uniforme considerando los diferentes aspectos relevantes para los ciudadanos (Quispe de los Santos, *et al*., 2021).

Además del Índice de Capacidades Institucionales Municipales (ICIM), que es un medidor que determina las fortalezas o debilidades institucionales de los municipios de México y sirve para elaborar elementos para que con ellos los municipios puedan evaluarse y fijar metas para su fortalecimiento. El ICIM expresa el desempeño de los gobiernos y también el grado de corresponsabilidad de la sociedad y sus organismos en sus procesos de desarrollo (Huerta y Venegas, 2020).

Finalmente mencionar que en la actualidad las naciones intentan implementar arquetipos de gobierno abierto encaminado en la excelente propagación de las decisiones que se adoptan, la integración de la ciudadanía enfocados en los principios de transparencia, rendición de cuentas, manejo de las TIC y aminorar la corrupción. Para esto se deben encontrar las debilidades del gobierno y proponer ideas o formas en las que se puedan corregir (Caruajulca, 2021).

La definición de Municipio: Quintana (2005), explica el origen etimológico del concepto municipio de la siguiente manera:

El vocablo Municipio proviene del latín, compuesta de 2 locuciones: el sustantivo munus, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones, y el verbo capere, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de estas dos palabras surgió el término latino municipium que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades.

Serra (2000), con respecto al Municipio dice lo siguiente:

La descentralización administrativa regional, llamada por algunos autores descentralización territorial, es una forma de organización descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución política, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la constitución en el artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales, que expiden las legislaturas de los Estados.

Por su parte Burgoa (2000), señala "el Municipio implica en esencia una forma jurídico-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado".

Reynoso y Villafuerte (2003), definen el concepto de Municipio de la siguiente manera:

El municipio en México es la institución básica de la vida política nacional, es el primer nivel de gobierno y el más cercano a la población. Como entidad política - jurídica el municipio se integra por una población que comparte identidades culturales e históricas, asentada en un territorio determinado que se administra por autoridades constituidas en un

Ayuntamiento electo por sufragio universal y directo o por las modalidades que determine la ley, para su progreso y desarrollo. Su personalidad jurídica se manifiesta en su capacidad política, administrativa, patrimonial y reglamentaria.

El Concepto de planeación: en el Manual para la Planeación Democrática en el Estado de México (2017-2023), dice lo siguiente de la planeación:

La planeación es la actividad que se realiza para establecer una forma de trabajo futura, objetiva y que sea congruente con las necesidades presentes y los insumos con que se cuenta. En la planeación intervienen diversos procesos cognitivos, los cuales invariablemente comenzarán por el proceso de búsqueda y análisis de información (diagnóstico) y culminarán con una propuesta a realizar (programa, acción, entre otras).

Planeación es una acción que se realizará en el futuro, para eso se debe de tener un conocimiento previo que finalmente terminará con un programa de acción o estrategia. Esto permitirá a quienes diseñan calcular los riesgos al implementar el plan.

López (1999), menciona que "la planeación se establece para reducir la incertidumbre respecto al futuro de la sociedad, es decir, planear significa prever el futuro, decidir con anticipación qué hacer, cómo hacerlo, cuándo hacerlo y quién debe hacerlo".

El Desarrollo Municipal para Vargas (2020):" Implica el mejoramiento intencional y definido de las condiciones de vida de la población asentada en una demarcación territorial, generado por la acción conjunta y coordinada de la sociedad civil con su gobierno local, en condiciones de democracia y apertura para la toma de decisiones y ejecución de acciones" (p. 85).

Esta definición incluye cada uno de los elementos señalados en la definición tradicional: población, territorio y gobierno, pero desde una perspectiva en la cual cada uno asume un papel dinámico y decisivo en la configuración del ente denominado municipio. Se añade también el reconocimiento de la interacción social como parte fundamental para la producción y reproducción del municipio, es decir, el concepto de desarrollo municipal lleva implícito el desarrollo de la esfera pública, como espacio en el que tiene lugar la interacción de sociedad y gobierno.

En términos generales, se considera que el municipio encuentra fuertes obstáculos para su desarrollo en tres vertientes, como ya se había señalado: normativa, financiera y política.

ISO 18091.2019

La ISO (Organización Internacional para la normalización) es la normativa con sede en Ginebra, Suiza, siendo una red mundial que identifica cuáles normas internacionales son requeridas por el comercio, los gobiernos y la sociedad. Éstas son desarrolladas conjuntamente con los sectores que las van a utilizar. Esta norma es aplicable a países desarrollados y en vías de desarrollo, así como a países con economías en proceso de transición. La norma ISO 9001 es el sistema de gestión de la calidad-directrices para la aplicación en el gobierno local. Este modelo está constituido por el objetivo y campo de aplicación, en este apartado de la norma es donde se debe de especificar los requisitos para

un sistema de gestión de la calidad si la organización necesita demostrar su capacidad para proporcionar regularmente productos y servicios que satisfagan los requisitos del cliente. O, si aspiran a incrementar la satisfacción del cliente a través de la aplicación eficaz del sistema.

Con respecto al apartado de las referencias normativas, lo cual hace referencia a las normas para consulta. En el apartado de los términos y definiciones se definen los conceptos como la alta dirección, cliente/ciudadano, Gobierno local, proceso del gobierno local, producto y servicio, así como la transparencia, la responsabilidad, la rendición de cuentas, la gobernanza y la política pública.

En el apartado del contexto de la organización se enfatiza la compresión de la organización y de su contexto, la compresión de las necesidades y expectativas de las partes interesadas, también es la parte donde se determina el alcance del sistema de gestión de la calidad, así como la determinación del sistema de calidad y sus procesos.

En el contenido del apartado de liderazgo se detallan las generalidades del liderazgo y el compromiso, puntualizan el establecimiento de la política de la calidad, así como la comunicación de la política de calidad; los roles, responsabilidades y autoridades en la organización. En la sección de la comunicación se plantean acciones para abordar riegos y oportunidades, así como los requisitos. En este apartado se plantean los objetivos de calidad y la planificación para lograrlos, así como la planificación de los cambios.

En la sección de apoyo se proponen los recursos humanos, materiales y financieros que se necesitan para alcanzar los objetivos. En este apartado, también, se determina la competencia, la toma de conciencia, la comunicación y la información documentada.

En la sección de operaciones se plantea la planificación y el control operacional, los requisitos para los productos y servicios, el diseño y desarrollo de los productos y servicios, así como el control de los procesos, productos y servicios suministrado externamente. También se plantea la producción y provisión del servicio, la liberación de los productos y servicios, y el control de las salidas no conformes.

En el apartado de evaluación del desempeño se debe de realizar el seguimiento, medición, análisis y evaluación, así como la auditoría interna, la revisión por la dirección. En la sección de la mejora se encuentra las generalidades de la mejora, la no conformidad y la acción correctiva y la mejora continua.

En el caso del anexo A se describe la herramienta de evaluación del gobierno local para la gestión integral de la calidad, en el cual se presenta un diagnóstico que los gobiernos locales pueden utilizarlos.

En el anexo B se describe el proceso para la gestión integral de la calidad, en el cual se muestra cómo un gobierno local puede adoptar efectivamente el enfoque de proceso.

En el anexo C se muestra el contenido sobre los observatorios ciudadanos integrales, ya que es de suma importancia para tener un gobierno confiable.

En el anexo D muestra la relación entre los objetivos de la ONU y otros sistemas de medición y gestión, aquí se describe cómo el modelo de diagnóstico del anexo A, se traduce en diferentes contenidos de sistemas de evaluación o temas.

Objetivo General

El Objetivo General del presente estudio es el de analizar las metodologías de los Planes de Desarrollo Municipales de Acapulco y sus repercusiones administrativas y financieras, en el período 1999-2021.

Metodología

Para llevarlo a cabo la metodología empleada fue realizar una revisión de la literatura, de la metodología empleada para la realización de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM).

Una revisión de la estructura de contenidos y conceptos de los Planes Desarrollo Municipal de los siguientes Presidente Municipales de Acapulco: Zeferino Torreblanca Galindo, Alberto López Rosa, Félix Salgado Macedonio, Manuel Añorve Baños, Luis Walton Aburto, Evodio Velázquez Aguirre y Adela Román Ocampo.

La estructura de los contenidos para análisis, son las siguientes:

2.1 Marco legal, 2.2 Metodología. 2.3Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Estatal de Desarrollo., 2.4 Fases de elaboración, 2.5 Objetivos, Valores, Misión, Visión y Misión, 2.6 Estructura del Plan, 2.7 Políticas transversales, 2.8 Diagnóstico, 2.9 Ejes Rectores, 2.10 Estrategias y líneas de Acción, 2.11 Seguimiento y Evaluación, 2.12 Consulta Ciudadana, 3.- Análisis de los resultados administrativos por cada gobierno municipal, 4.- Análisis financieros por cada administración municipal.

Resultados

En el período de **Zeferino Torreblanca Galindo 1999-2002**, no se enmarcó el marco legal, ni las fases, ni la metodología, y no estaba alineado al Plan Nacional de Desarrollo y Plan Estatal de Desarrollo, tampoco contiene las políticas transversales y no realizó consulta ciudadana.

El antecedente de esta administración, es que es la primera que ocupa la presidencia después de más de 70 años en el poder y llega un candidato con la bandera del PRD, no siendo del PRD, formando una organización civil denominada Frente Cívico de Acapulco, con el apoyo de sus agremiados para los puestos de Dirección en el ayuntamiento. La cual se caracterizó por su capacidad, honestidad y honorabilidad de sus funcionarios.

Tomando como primera tarea fue el de crear las bases para el saneamiento financiero del gobierno municipal, primero combatir la corrupción de arriba abajo, en todas sus dependencias, modernizando de manera digital todos los cobros de los contribuyentes, y principalmente incrementar la recaudación de los ingresos propios, ya que son los únicos que dependen de la administración municipal.

Realizando una campaña publicitaria para promover el pago de los impuestos, productos, derechos y aprovechamientos y principalmente el impuesto predial, que es el de mayor aportación en los ingresos del ayuntamiento. Logrando incrementar hasta el 45% con respecto a los gobiernos anteriores en sus ingresos propios.

Acompañado de una campaña de fiscalización, del control férreo en la cobranza, con estrecha vigilancia para la recaudación de adeudos y principalmente a la respuesta ciudadana basada en la confianza depositada en este gobierno, logrando un incremento sustancial en la recaudación de los ingresos propios.

Incrementando el primer año de 187.5 millones de ingresos propios en 1999 a 270.7 millones de pesos en el año 2000, logrando ingresos superiores de más de 83.2 millones de pesos con respecto al año anterior. Todos estos incrementos se deben a una mejor administración tributaria, con reformas al marco jurídico fiscal, con replanteamientos a la Ley Orgánica del Municipio Libre de Guerrero para incrementar los ingresos del Ayuntamiento y responder a las necesidades de servicios y de obra pública a toda su población.

Todos estos logros, se debieron también, al tomar medidas de austeridad instauradas durante todo su período de gobierno, evitando el dispendio de gastos de representación, de mantenimiento, en gasolina, en celulares y otros gastos innecesarios. Y principalmente el despido de aviadores, que se presentaban a cobrar cada quincena y del personal innecesario de cada dependencia. Estas acciones retribuyeron grandemente a bajar el gasto en nómina considerablemente y también contribuyó a la disminución de gastos de representación de mantenimiento en gasolina en teléfonos celulares y otros gastos innecesarios.

También contribuyó, el éxito de este gobierno municipal, el de asignar los espacios de dirección a las personas adecuadas a los perfiles de cada espacio de cada dependencia. Si bien no todos los directivos tenían experiencia en la administración pública, se les asignaron personal con capacidad técnica para cada área de las dependencias del ayuntamiento y con esto cumplir sus funciones que marcan las normas y reglamentos municipales.

Estas medidas disminuyeron la elevada dependencia que Acapulco tenía con respecto a los recursos federales y que padecen la mayoría de los municipios y estados en el país.

Ambas medidas, el aumento de los ingresos propios y la disminución del gasto corriente, han hecho posible contar con mayores recursos, no sólo para hacer frente de mejor manera a las demandas de Acapulco, sino también para solventar deudas de gobiernos anteriores e, inclusive, para destinar parte a las obras de infraestructura.

Este manejo de las finanzas sanas y honestas, con eficiencia y eficacia, permitió aumentar el gasto público, en programas sociales y obras y servicios públicos, en los lugares donde más se necesitaban.

Un gobierno fuerte, es aquel que tiene la capacidad de responder a las demandas de la ciudadanía y un gobierno débil es aquel que no tiene la capacidad de responder las demandas de la ciudadanía. Y solamente se logra, teniendo finanzas sanas.

Esta situación, logró que se dignificaran el salario de los policías, y de todo el personal del ayuntamiento, con aumento del 16% promedio a cada trabajador, además otorgando beneficios sociales.

También con los recursos propios, sirvió para comprar equipo de cómputo y mobiliario y por otro lado para la rehabilitación de oficinas y edificios públicos y uniformes para todos los empleados.

En este gobierno privilegiaron a la zona sub urbana y rural, buscando que la inversión pública se destinara hacia los rubros de inversión productiva para mejorar la calidad de vida en las colonias y comunidades menos favorecidas del puerto.

En general realizó un buen gobierno, lo que permitió que la ciudadanía siguiera gobernando para el PRD.

Lo encontrado en el período de **Alberto López Rosas 2002-2005**, no contempla el marco legal, ni las fases, ni la metodología y tampoco estaba alineado al Plan Nacional de Desarrollo y Plan Estatal de Desarrollo, tampoco contempla las políticas transversales y no realizó consulta ciudadana.

Se le da continuidad al partido PRD, en donde el Licenciado Alberto López Rosas, le da continuidad al proyecto de la izquierda del país, en donde él y sus colaboradores, tienen su organización civil, movimiento ciudadano de Acapulco, que él encabeza y el 50% de su gremio salen sus directivos para encabezar el ayuntamiento de Acapulco, y el otro 40% integra a todas las corrientes del PRD a su administración, todas quedan incluidas y pocos directivos de la iniciativa privada.

Retoma el ayuntamiento con finanzas sanas, pero el problema comienza con algunos secretarios de primera línea, que no traen la mística del proyecto de izquierda, y empieza en algunas dependencias el proceso de corrupción.

Se cambia la plataforma del predial y se concesiona a una privada, la cual es manejada por una compañía extranjera, y empieza a tener problemas en la cobranza y la recaudación empieza a disminuir y se deja de lado las campañas publicitarias masivas, para el pago de impuestos, se descuida en general la calidad de servicio en la cobranza al contribuyente.

También se empiezan a relajar los controles contra la corrupción, y la expectativa de la ciudadanía empieza a perder la confianza del gobierno municipal.

Y principia a tener un déficit presupuestal, por mala elaboración del presupuesto de ingresos 2004, incidencia de la comisión de Hacienda en el presupuesto de egresos 2004, se empieza a incrementar el rubro de servicios personales, por el aumento en la cantidad de directivos, se eleva el número de supernumerarios, aumenta las listas de raya, incrementa los niveles salariales y la homologación salarial de puestos directivos y el incremento salarial está por arriba de lo presupuestado (del 3.5% al 6.1%), con programas no presupuestados en obra pública y un exceso de gastos de operación.

Y no se implementan las estrategias financieras a corto plazo, como son disminución de personal directivo, listas de raya, reducción de salarios de directivos, racionalización de compra de materiales y suministros, disminución de los convenios de prensa, reducción de gastos de luz, agua, teléfono, arrendamientos de inmuebles, reducción de gastos de transporte: gasolina, lubricantes, refacciones, mantenimiento de transporte, neumáticos y cámaras, cancelación del fondo revolvente, es decir disminuir el gasto operativo.

Con respecto al mediano plazo, no se cancelan los proyectos que no responden al Plan de Desarrollo Municipal, ni disminuyen las cuentas concentradoras del grupo de gastos de servicios generales y transportes, ni reestructuran las dependencias para evitar la duplicidad de funciones.

Tuvieron que reestructurar las ADEFAS (adeudos fiscales anteriores). Terminando un gobierno endeudado y con muchos problemas para el pago de aguinaldos para el año 2005. El logro de este gobierno es el de haber ganado el premio internacional promovido por la ONU, denominado HABITAT, con el programa SINAI, el cual fue entregado por el Licenciado Fox Quezada presidente de la República mexicana, al Licenciado Alberto López Rosas, nunca se había obtenido un premio de tal magnitud en las administraciones pasadas y en toda la historia del estado de Guerrero.

El siguiente presidente municipal fue Félix Salgado Macedonio, también militante del PRD, empieza la decaída de la administración municipal, en donde los directivos de primer y segundo nivel, son contratados por una comisión especializada para la selección de Secretarios, Sub secretarios y coordinadores, teniendo buenos resultados de acuerdo a los perfiles de los puestos directivos. El problema es que, en las negociaciones pacta con una parte considerable del PRI, los cuales tuvieron puestos importantes de dirección en el ayuntamiento, Y empieza la corrupción en las distintas dependencias del ayuntamiento y el deterioro de la credibilidad de la administración ante la ciudadanía.

Ante esta situación la población se manifestó el triunfo del PRI con Manuel Añorve Baños, distinguido dirigente priista.

En el período de **Manuel Añorve Baños 2009-2012**, no se encontró las fases de la elaboración, políticas transversales y no se realizó consulta ciudadana. Es la peor administración que se ha presentado en el ayuntamiento de Acapulco, porque en este período hubo cuatro presidentes municipales. Alejandro Porcayo Rivera, José Luis Ávila, la vuelve a estar Licenciado Manuel Añorve y lo vuelve a dejar a Verónica Escobar Romo, todas estas situaciones se dieron por la aspiración del Presidente Manuel Añorve a la Gubernatura del estado de Guerrero. Fue la época que más creció la delincuencia, siendo una de las ciudades de más homicidios en América Latina, estando en el ranking, dado a conocer por el Consejo Ciudadano de México para la Seguridad Pública y Justicia Penal a que es el hogar de algunas de las 50 más peligrosas en el mundo.

Acapulco empieza a tener problemas de conflictos sociales, desempleo y se encuentra en una situación muy vulnerable ante fenómenos naturales y epidemiológicos. Esto se podría sobrellevar siempre y cuando llevaran una disciplina financiera y patrimoniales, que administrados adecuadamente contribuirían a mejorar la respuesta a las demandas ciudadanas, sin embargo, los partidos políticos en el cargo y de oposición mediante los integrantes del cabildo, dan un sentido clientelar y paliativo a los escasos recursos con los que el municipio cuenta restando importancia a la atención de los problemas básicos con prioridad de atención. En este período se empieza a marcar la centralización en la toma de decisiones, es decir todos los programas planeados y presupuestados por dependencias, no son ejercidos por ellos, sino todo lo ejerce a través de las decisiones del presidente municipal o del candidato a la Gubernatura del estado de Guerrero.

Como se observa en el cuadro1, se ven reflejados los impuestos, los cuales se observa que los impuestos fluctúan en el margen de 367,597 millones de pesos sube a 383, 880 millones y el último año llega a 394, 414 millones de pesos. Es decir, los ingresos propios tuvieron un crecimiento muy limitado y no fue acorde a las estimaciones que se hicieron en los tres años proyectados.

También se observa la gran dependencia que se tiene de las Participaciones y Aportaciones Federales.

Cuadro 1.- Ingresos Estimados y Recaudados periodo 2009-2012 (Cifras en miles de pesos)

Capitulo	Concepto	Ingresos							
		2009 Estimado/recaudado		2010 Estimado/recaudado		2011 Estimado/recaudado		2012 Estimado/recaudado	
40000	**Ingresos y otros beneficios**	**1,639,443**	**2,408,015**	**1,596,326**	**2,781,000**	**1,695,580**	**2,260,709**	**1,932,806**	**2,658,651**
41000	**Ingresos de gestión**	**599,150**	**658,927**	**702,326**	**714,329**	**568,641**	**589,846**	**721,867**	**706,906**
41100	Impuestos	353,970	367,597	432,627	383,880	401,026	306,257	473,544	394,414
41400	Derechos	153,212	165,334	168,534	182,960	89,014	175,949	97,916	207,382
41500	Productos de tipo corriente	37,893	48,004	41,683	53,369	33,254	36,528	36,579	40,904
41600	Aprovechamiento de tipo corriente	54,075	77,992	59,482	94,121	45,348	71,111	113,828	6,369
41900	Ingresos no comprendidos en fracciones anteriores	----------	----------	----------	---------	----------	----------	----------	---------
42000	**Participaciones, aportaciones y trasferencias**	**986,823**	**1,283,408**	**822,000**	**1,374,352**	**1,046,399**	**1,199,691**	**1,130,399**	**1,913,161**
42100	Participaciones y aportaciones	986,823	1,230,912	822.000	1,298,295	1,046,399	1,139,013	1,130,399	1,539,423
	Participaciones	367,541	365,155	316,021	423,847	534,937	373,614	574,937	751,212
	Aportaciones	619,282	865,757	505,979	874,449	511,462	765,398	555,462	788,211
	Fism	431,505	588,443	386,908	589,642	335,723	431,338	359,378	435,374
	Fortamun	187,777	277,314	119,071	284,807	175,739	334,060	192,084	352,837
43000	**Otros ingresos y beneficios**	**53,470**	**465,679**	**72,000**	**692,318**	**80,539**	**471,172**	**80,539**	**38,584**
43100	Ingresos financieros	----------	----------	---------	---------	----------	----------	----------	---------
43900	Otros ingresos y beneficios varios	53,470	465,679	72000	692,318	80,539	471,172	80,539	38,584

Fuente: Elaboración propia (Presupuesto de Egresos, H. Ayuntamiento de Acapulco de Juárez, Ejercicio Fiscal: 2009, 2010, 2011 y 2012)

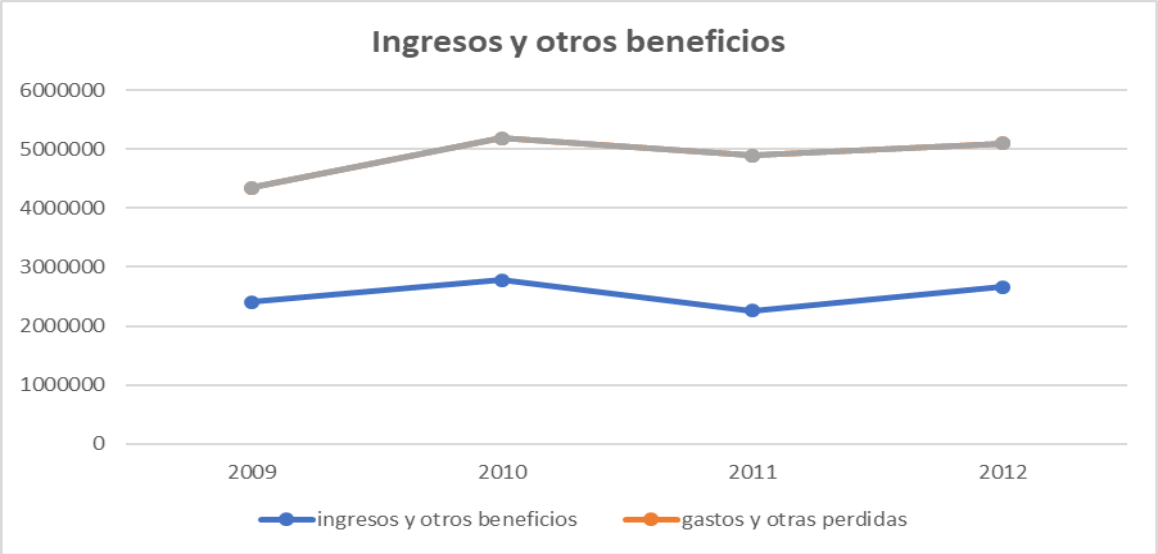
Y como la recaudación disminuyó, optan por pedir dos préstamos, al grado que hasta la fecha se están pagando estos adeudos. También empiezan a crecer los niveles de corrupción, con la exención de impuestos a empresas de amigos, con la falta de actualizaciones de los valores catástrales ante la inflación,

La ciudadanía empieza a percibir los niveles altos de corrupción y la falta de transparencia de los estados financieros. Y también empiezan a demandar mayor apoyo al gobierno federal, creándose una actitud de dependencia y bajo esfuerzo propio . Dejan de lado la capacitación al personal, la falta de equipos de trabajo, la duplicación de funciones, falta de involucramiento de directivos, trámites engorrosos, comunicación deficiente entre el gobierno y la ciudadanía.

Como se observa en la gráfica 1, se tienen más gastos que ingresos, es decir el gobierno está gastando más que lo que recauda, trayendo con ello grandes problemas, principalmente porque deja endeudado a la próxima administración, por los adeudos que deja a los proveedores, empresas constructoras y compromete el presupuesto de la administración entrante con los Adeudos Fiscales Anteriores (ADEFAS). Además, que deja problemas en los servicios de recolección de basura, porque no se cuentan con recursos para pagar a la empresa contratada para la recolección de basura, el pago de las quincenas de diciembre, el pago de los aguinaldos, el pago al ISSSTE y a todas las cuotas de los gremios sindicales. En general solo se enfocan en su proyecto político para llegar a la gubernatura del estado de Guerrero, olvidándose del buen funcionamiento del ayuntamiento y llevándose los recursos

económicos del ayuntamiento para su campaña. Pierde el PRI y gana Movimiento Ciudadano. (Serna Maganda, 2018)

Gráfica 1.- Ingresos Estimados y Recaudados periodo 2009-2012 (Cifras en miles de pesos)



Fuente: elaboración propia: (Presupuesto de Egresos, H. Ayuntamiento de Acapulco de Juárez, Ejercicio Fiscal: 2009, 2010, 2011 y 2012)

En la administración de **Luis Walton Aburto (2012-2015)**, contempla la mayor parte de todos los conceptos solo le faltó la Evaluación y Seguimiento.

Cuadro 2.- Ingresos Estimados y Recaudados periodo 2013-2015 (Cifras en miles de pesos)

Capitulo	Concepto	Ingresos					
		2013 Estimado/recaudado		2014 Estimado/recaudado		2015 Estimado/recaudado	
40000	**Ingresos y otros beneficios**	**1,971,462**	**3,214,970**	**2,318,499**	**2,925,987**	**2,562,598**	**3,081,822**
41000	**Ingresos de gestión**	**736,305**	**792,727**	**792,727**	**736,345**	**754,317**	**790,649**
41100	Impuestos	483,015	465,784	478,090	417,226	404,226	464,179
41400	Derechos	99,874	176,916	179,120	175,474	168,265	184,282
41500	Productos de tipo corriente	37,310	46,640	38,056	37,246	4,944	37,905
41600	Aprovechamiento de tipo corriente	116,105	34,911	65,545	40,574	85,047	104,283
41900	Ingresos no comprendidos en fracciones anteriores	----------	68,475	----------	90,835	90,835	----------
42000	**Participaciones, aportaciones y trasferencias**	**1,153,007**	**2,400,994**	**1,519,501**	**1,768,328**	**1,768,328**	**2,282,664**
42100	Participaciones y aportaciones	1,118,072	1,654,259	1,519,501	1,768,328	1,768.328	1,992,140
	Participaciones	540,391	816,441	664,923	874,773	854,773	1,090,312
	Aportaciones	577,680	837,819	854,578	913,556	913,556	901,828
	Fism	373,753	461,527	465,632	502,134	502,134	496,678
	Fortamun	203,928	376,292	388,946	411,422	411,422	405,150
43000	**Otros ingresos y beneficios**	**82,150**	**21,249**	**37,909**	**39,953**	**39,953**	**8,509**
43100	Ingresos financieros	----------	----------	---------	----------	----------	----------
43900	Otros ingresos y beneficios varios	82,150	21,249	37,909	39,953	39,953	8,509

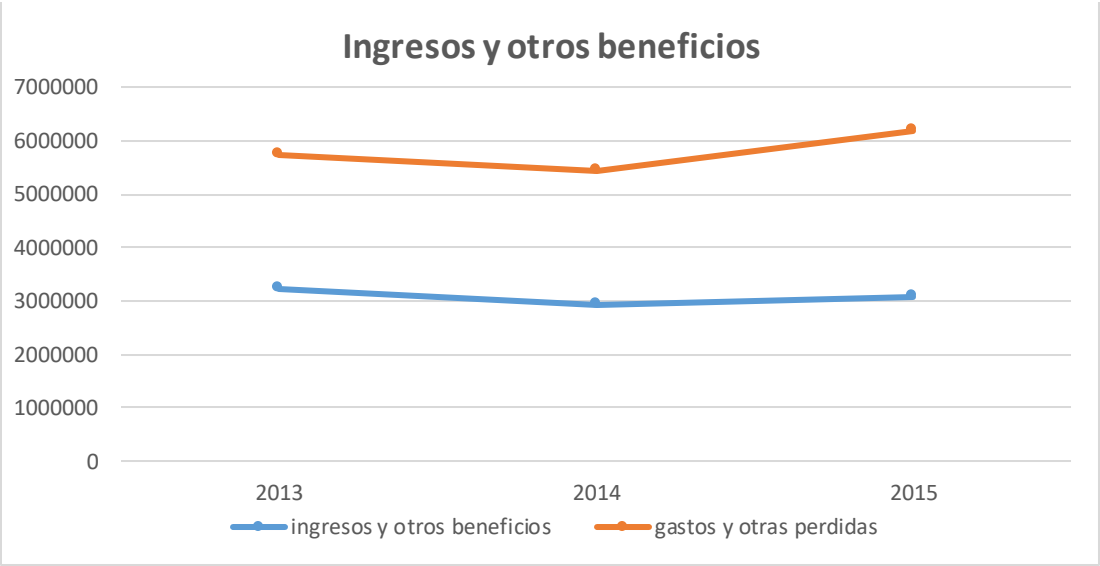
Fuente: elaboración propia: (Presupuesto de Egresos, H. Ayuntamiento de Acapulco de Juárez, Ejercicio Fiscal: 2013, 2014, 2015)

En lo referente al cuadro 2, se observa que las fluctuaciones de los impuestos inician con 792, 727 millones de pesos, seguido el segundo año 736,345 millones de pesos y finaliza con 790, 649 millones de pesos, es decir nunca superaron los ingresos del primer año. Hay que considerar que esta administración tuvo que hacer frente a todos los adeudos que dejó la administración anterior, por lo que tuvo que negociar con la federación para que le asignaran recursos del ramo 23, para poder salir adelante en sus finanzas municipales. Pero vuelve a caer en el problema de todas las administraciones municipales, se gasta más de lo que se recauda. Al menos en esta administración no se endeudó, lo que hizo fue una negociación con el prétamo que le dejo Manuel Añorve Baños, y lo difirió a futuro.

Pero se caracterizó esta administración que dejó a la mayor parte de los trabajadores que dejó la administración pasada de Manuel Añorve, que fue parte de la negociación del dinero que le dio la federación.

Por los resultados alcanzados en su gobierno, la ciudadanía no simpatizaba con Luis Walton Aburto y la gana el PRD. También Luis Walton Aburto, no concluye su período, porque se va como candidato a la gubernatura del estado de Guerrero y pierde en su intento.

Figura 9.-Representación gráfica comparativa de los ingresos y gastos 2013-2015



Fuente: elaboración propia (Presupuesto de Egresos, H. Ayuntamiento de Acapulco de Juárez, Ejercicio Fiscal: 2013, 2014, 2015)

Con la administración de **Evodio Velázquez Aguirre (2015-2018)**, no contempla el marco legal, ni las fases, ni la metodología y no estaba alineado al Plan Nacional de Desarrollo y Plan Estatal de Desarrollo, y no contempla las políticas transversales y no realizó consulta ciudadana. Lo encontrado en el cuadro 3, solo se consiguió los ingresos de dos años, donde el primer año los impuestos alcanzan 510, 125 millones de pesos, y en el segundo año caen sus ingresos a 450, 437 millones de pesos. Esta fue una administración en decadencia, porque cada año cambiaba Secretario, Subsecretario y Directores, casi en todas las dependencias, esto trajo como consecuencia, que todos los programas de su administración no cumplieran las metas o los objetivos de su Plan de Desarrollo Municipal.

Otra de sus características, es que el ejercía el presupuesto de las dependencias, es decir él se entrometía con el presupuesto de sus Secretarías, en programas no contemplados en el presupuesto de egreso (con ocurrencias).

Cuadro 3.- Ingresos Estimados y Recaudados periodo 2016-2017 (Cifras en miles de pesos)

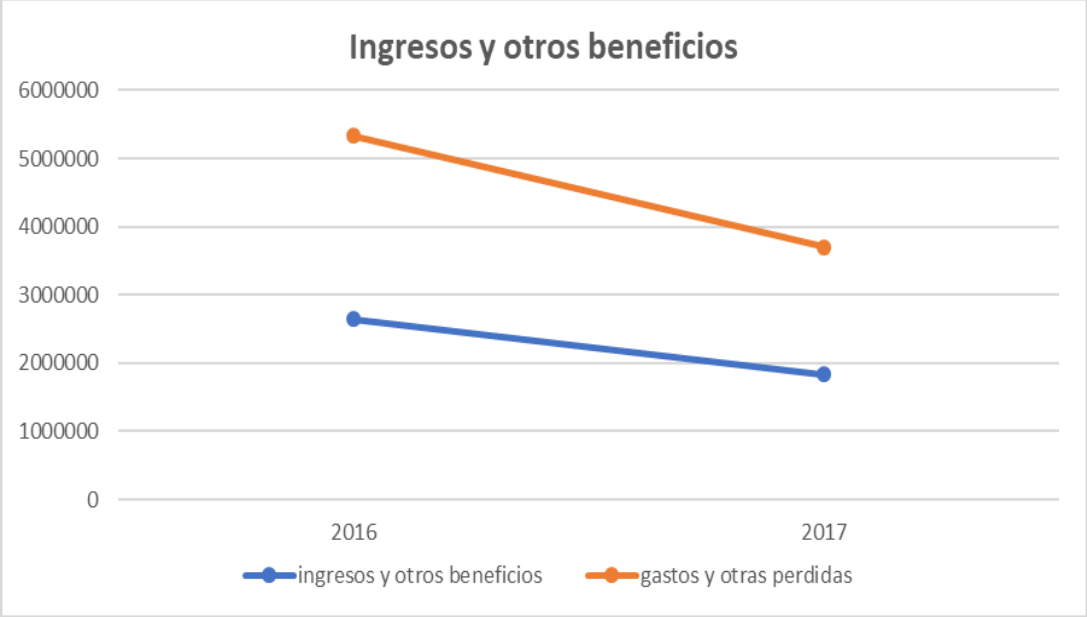
Capitulo	Concepto	Ingresos			
		2016		2017	
		Estimado/recaudado		Estimado/recaudado	
40000	**Ingresos y otros beneficios**	**2,639,476**	**3,107,936**	**2,692,793**	**3,271,064**
41000	**Ingresos de gestión**	**804,845**	**850,290**	**828,677**	**834,601**
41100	Impuestos	510,125	469,119	516,034	450,437
41400	Derechos	190,893	232,157	223,786	216,703
41500	Productos de tipo corriente	5,154	5,805	6,035	5,633
41600	Aprovechamiento de tipo corriente	98,673	72,438	82,822	81,646
41900	Ingresos no comprendidos en fracciones anteriores	0	70,771	0	80,182
42000	**Participaciones, aportaciones y trasferencias**	**1,834,630**	**2,250,346**	**1,864,116**	**2,433,248**
42100	Participaciones y aportaciones	1,834,630	1,984,684	1,864,116	2,433,248
	Participaciones	897,310	1,060,711	958,566	1,056,940
	Aportaciones	937,320	923,973	905,549	996,867
	Fism	515,196	507,731	498,901	543,288
	Fortamun	422,124	416,242	406,901	453,579
43000	**Otros ingresos y beneficios**	**1**	**7,301**	**1**	**3,215**
43100	Ingresos financieros	0	4,263	0	3,199
43900	Otros ingresos y beneficios varios	1	3,037	1	17

Fuente: elaboración propia (Presupuesto de Egresos, H. Ayuntamiento de Acapulco de Juárez, Ejercicio Fiscal: 2016, 2017)

El resultado de la gráfica 3, es que se vuelve a tener más gastos de los que se recauda, por lo que deja una gran deuda a la nueva administración entrante. Y con un gran malestar de la ciudadanía por toda la corrupción que se tuvo en esta administración, que es la segunda después de la de Manuel Añorve Baños. Pierde la presidencia municipal el PRD y la gana MORENA. Y comprometiendo el presupuesto de la administración entrante en ADEFAS.

Además, de cómo dejó de endeudado el ayuntamiento, también se caracterizó que aumentó el gasto en nómina, llegando a tener más de 10,000 trabajadores, lo que representaba la mitad del presupuesto de egresos de un año.

Gráfica 3.-Representación gráfica comparativa de los ingresos y gastos 2016-2017



Fuente: elaboración propia (Presupuesto de Egresos, H. Ayuntamiento de Acapulco de Juárez, Ejercicio Fiscal: 2016, 2017)

En la última administración de **Adela Román Ocampo (2018-2021)**, faltándole los conceptos de seguimiento y evaluación de su PDM y aporta los indicadores de estrategias e indicadores de líneas de acción. Con la administración de Adela Román Ocampo, entra a un ayuntamiento muy endeudado, con muchos problemas de pagos a proveedores, a contratistas, adeudos a las cuotas sindicales y principalmente con exceso de personal, de la herencia de la administración anterior. Y también aumenta el aparato administrativo, lo que tiene un aparato administrativo demasiado grande, con 27 puestos de primer nivel, 72 puestos de segundo nivel, lo que suma 99 puestos de funcionarios, lo que se refleja una organización impráctica, infuncionable y sobre todo costosa, sin capacidad de respuesta a las demandas de la ciudadanía. También se le caracteriza por la alta rotación de puestos de primer nivel y segundo nivel, por el bajo perfil de competencias profesionales del puesto. Y con más de mil demandas, laborales en proceso. También tienen el problema de baja recaudación de impuestos propios, debido a la Pandemia. Pero lo que más se le va a recordar, es la falta de agua, ya que, en plena pandemia, escaseó mucho en la mayor parte del puerto este vital liquido, debido a que se descompusieron las bombas principales localizadas en el río Papagayo, lo que trajo consigo la carencia de este vital liquido a toda la población. Y también se debió a todos los problemas administrativos financieros de la CAPAMA, que no pudo corregir la corrupción existente en este órgano descentralizado. Los logros obtenidos, es que disminuyeron las muertes asociadas a la delincuencia organizada, de ser de los primeros lugares, pasaron al lugar 20 a nivel nacional, pero esto se logró gracias al trabajo de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). De igual manera, se logró la gestión del programa de limpieza de la Bahía de Acapulco ante el Presidente de la República, AMLO, para el mantenimiento de las plantas potabilizadoras de agua de este puerto de Acapulco. Durante la pandemia se establecieron 35 comedores públicos (las filas del hambre), con un gasto de más de 50 millones de pesos y entrega de despensas, en todo el municipio, también

dio apoyo a pescadores y prestadores de servicios, que fueron los más golpeados por la pandemia. Y comprometió el voto de MORENA, por su mala administración, por no poder responder a las demandas ciudadanas, por falta de recursos económicos, ya que no tuvo la capacidad de resolver todos los problemas financieros del ayuntamiento. Y también por falta de capacidad de escoger a sus funcionarios de primer y segundo nivel. Volvió a ganar MORENA por dos factores, gracias al gran trabajo de la presidenta electa Abelina López Rodríguez por su estructura de promoción y defensa del voto, de más de 35 años de trabajo y por la marca de Andrés Manuel López Obrador.

Conclusiones

La repercusión de no elaborar un buen Plan de Desarrollo Municipal y darle seguimiento es muy grande, porque la mayoría no cumplió (exceptuando Zeferino Torreblanca Galindo), con lo prometido en su PDM, teniendo grandes afectaciones en sus finanzas y acciones de gobierno, teniendo el voto de castigo de la Ciudadanía para el presidente que no cumplió. Otro problema grande, es que la mayoría de todos los programas presentados, ninguno habla con profundidad de los problemas internos administrativos y financieros, lo que trae consigo muchos problemas en la operatividad de los programas y de las deficiencias del presupuesto. Además, es muy común que, en cada nueva administración entrante, siempre vienen más personal con el nuevo Alcalde, desplazando a los que ya estaban, lo que trae repercusiones grandes para el ayuntamiento, porque se deja de lado, el capital humano, que es muy importante para darle continuidad a los programas exitosos. Cambios por partidos políticos, con sus programas nacionales, como el de la 4ª. transformación. También se concluye que la mayoría de todos los Presidentes Municipales no saben Administración Municipal, desconocen la importancia de escoger a las personas indicadas para cada puesto, no toman en cuenta a la gente preparada para realizarlo, y la mayoría opta por ensayo error. Y gastan más de lo que recaudan.

Alternativas

1.- muestra la relación entre los objetivos de la ONU y otros sistemas de medición y gestión, aquí se describe cómo el modelo de diagnóstico del anexo A, se traduce en diferentes contenidos de sistemas de evaluación.

2.- Establece el proceso para la gestión integral de la calidad.

3.- Se describe la herramienta de evaluación del gobierno local para la gestión integral de la calidad, en el cual se presenta un diagnóstico que los gobiernos locales pueden utilizarlos.

4.- Se muestra el contenido sobre los observatorios ciudadanos integrales, ya que es de suma importancia para tener un gobierno confiable.

5.- Que se les dé un diplomado de Administración y finanzas municipales a todos los presidentes municipales entrantes, como requisito de ley.

Referencias

Álvarez Rios, N. & Delgado Bardales, J. M., (2020) Desarrollo organizacional en la gestión municipal. Ciencia Latina Revista Científica Multidisclipinar, 4(2), pp. 955-971. Disponible en: https://www.ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/133/153

Arias García, V. A., (2021) Plan de mejora para la gestión de la información del direccionamiento estratégico del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio. Tesis de Grado Universidad EAN. Disponible en: https://repository.ean.edu.co/handle/10882/10542

Arteaga Demera, R. J., Pelegrín Entenza, N. & Gómez García, S., (2020) Planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Estudio de caso: Gobierno Autónomo Descentralizado municipal de Portoviejo. Revista Electrónica Cooperación Universidad Sociedad, 5(3), pp. 40-50.Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7765572

Burgoa Orihuela, I., (2000) Derecho Constitucional Mexicano. México: Porrúa.

Caruajulca Coronel, E. H., (2021) Modelo de gobierno abierto para mejorar la calidad de servicio al usuario en la municipalidad provincial de Hualgayoc Bambamarca. Tesis de Grado Universidad César Vallejo. Disponible en: https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/61112

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, (2017-2023) Manual para la Planeación Democrática en el Estado de Mexico. Disponible en: http://copladem.edomex.gob.mx/ [Consultado 30-06-2021].

Gómez Macfarland, C. A., (2017) Los planes de Desarrollo Municipal en México y la Participación Ciudadana. Un Análisis del Marco Jurídico. Invetigaciones Jurídicas UNAM, Issue 150, pp. 1149-1177. Doi: http://dx.doi.org/10.22201/iij.24484873e.2017.150.11836

Huerta Cuervo, R. & Venegas Lopez, M., (2020) Metodología para la construcción del Índice de Capacidades Institucionales Municipales (ICIM). Sobre México. Temas de Economía. Nueva Época, Issue 2, pp. 101-133. Disponible en: http://192.203.177.185/handle/ibero/4387

Instituto Municipal de Planeación Puebla, (2020) Guía Metodológica para la Elaboración de Planes y Programas Municipales, pp. 1-28. Disponible en: http://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/transparencia_file/implan/77.fracc01/77_1_implan_guia_planes_programas.pdf

López Sosa, E., (1999) Derecho Municipal Mexicano. México: Porrúa.

Quintana Roldán, C., (2005) Derecho Municipal. México: Porrúa.

Quispe de los Santos, J. L., Molina Carrasco, Z. C., Quispe de los Santos, J. M. & Hernández Fernández, B., (2021) Modelo de OPEN GOVERMENT, otra visión en la gestión municipal. Guayakil-Ecuador : Grupo Compás. Disponible en: https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/42985

Reynoso Soto, S. & Villafuerte y Eudave, M. Á., (2003) Manual básico para la administración municipal. Cuarta ed. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C. Disponible en:

https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Manual_Basico_para_la_Administracion_Publica_Municipal.pdf

Serra Rojas, A., (2000) Derecho Administrativo. México: Porrúa.

Soria Romo, R., (2021) Gobierno abierto en México implantación y contraste con un modelo ideal. Perfiles Latinoamericanos, 29(57), pp. 309-336. Disponible en: https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/1245

Vargas Castro, J. A., (2020) El desarrollo municipal en el contexto de la globalización en México desde la teoría de la estructuración. Revista Legado de Arquitectura y Diseño, 1(1). Disponible en: https://legadodearquitecturaydiseno.uaemex.mx/article/view/13712

Derechos humanos en la planeación gubernamental: Quintana Roo 2005-2022

Claudette González Arellano [1]

Miguel Angel Barrera Rojas[2]

Oscar Iván Reyes Maya [3]

Resumen

En este documento se analizan las condiciones de transversalidad y gobernanza en materia de derechos humanos en la planeación gubernamental del Estado de Quintana Roo en tres periodos de gobierno. La metodología que se implementó constó de un ejercicio de revisión documental y de análisis con ATLAS TI de los Planes Estatales de Desarrollo (PED) de los gobernadores Félix González Canto, Roberto Borge Angulo y Carlos Manuel Joaquín González. Se codificó el término "Derechos Humanos" para ver sus menciones e interacciones al interior de los PED pues estos son los instrumentos básicos para la planeación estatal y en teoría deben estar armonizados con la planeación nacional que a su vez obedece a tratados y convenios internacionales. Entre los que se puede destacar el hecho de que en los PED de los gobernadores Félix González y Roberto Borge es poco clara la gobernanza y transversalidad en materia de Política Pública; mientras que en el PED del gobernador Carlos Joaquín sí hay elementos básicos para identificar gobernanza y transversalidad en materia de derechos humanos.

Conceptos clave: Derechos humanos, Gobernanza, Transversalidad

Introducción

El informe *The crisis of democracy*, financiado por la Fundación Rockefeller y escrito por Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki en 1975 resultó un parteaguas en la administración pública, la ciencia política y las políticas públicas. En dicho texto se plantea la idea de que, tras la implementación del modelo keynesiano, las administraciones públicas se habían concentrado en un "interés tripartita en asuntos de seguridad militar, de desarrollo económico y de democracia política" (Crozier, Huntington, & Watanuki, 1975, pág. 1). Este informe no solo pone en tela de juicio el accionar en materia de política económica de las democracias modernas de aquel entonces, sino que, retomando el auge que comenzaban a tomar las ideas de la economía institucional en el sentido de que el Estado a través del gobierno debía sentar bases jurídicas y de legalidad que permitiesen el adecuado funcionamiento gubernamental. Este concepto a la postre fue retomado por el Banco Mundial para llamarlo *good government* (Brautigam, 1991).

[1] Mtra. en Derechos Humanos, Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo, claum_13@hotmail.com

[2] Dr. en Geografía, Universidad de Quintana Roo, miguel.barrera@uqroo.edu.mx

[3] Dr. en Ciencias Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana oscaruach@gmail.com

Siguiendo con *The crisis of democracy*, sus autores ponen en tela de juicio el funcionamiento del gobierno a través de la paradoja del crecimiento (Crozier, Huntington, & Watanuki, 1975, pág. 13): "mientras que tradicionalmente se cree que el poder del Estado depende del número de decisiones que puede tomar, los Estados modernos mientras más decisiones toman y deben manejar, menos capacidad de gestión y ejecución tienen", de lo anterior se desprende la idea de abordar la existencia o no de mecanismos de diseño e implementación de políticas públicas en materia de derechos humanos desde la gobernanza, es decir, el cómo "gobierna el gobierno" a través de su entramado institucional y legal.

Esta forma de generar gobierno debe en todo momento ser regulado y estar estructurado, es decir, se debe ajustar a convenios y tratados internacionales, para de ahí ser adaptado a la constitución federal, luego a leyes orgánicas, decretos presidenciales y códigos federales, esto se debe ver reflejado en constituciones y leyes estatales para que a su vez esto se refleje en mandos y reglamentos municipales. Esto es, el marco jurídico y de gobierno debe tener transversalidad tanto horizontal como vertical y temporal, ya sea a nivel constitucional o por medio de mandatos de otro tipo como leyes orgánicas, decretos o reglamentos. En el caso del tema que atañe a esta investigación es una primera aproximación que tiene por objetivo analizar las condiciones de gobernanza y transversalidad de los derechos humanos en la planeación gubernamental del estado de Quintana Roo en el periodo 2005-2022.

En el sentido de lo anterior es pertinente señalar que las directrices internacionales y federales mandatan los principios constitucionales bajo los que se debe llevar a cabo el diseño e implementación de políticas públicas bajo un enfoque de transversalidad en donde "las autoridades están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas" (Secretaría de Gobernación, 2014, pág. 9) bajo un esquema de cinco principios y obligaciones que se desprenden del artículo 1 constitucional: Igualdad; Universalidad; Interrelación; Indivisibilidad; Progresividad. A la par de los principios antes mencionados, la Secretaría de Gobernación federal señala que hay una serie de obligaciones por parte del Estado que se deben observar y cumplir: Respeto a los derechos humanos por parte del Estado y sus agentes; Protección de los derechos humanos mediante mecanismos jurídicos, estructurales y de política pública; Garantía de goce de derechos humanos mediante instituciones y organismos eficientes; Satisfacción del goce y disfrute de todos los derechos humanos para todas las personas (Secretaría de Gobernación, 2014).

Lo anterior se ve reflejado en que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 2019, 2018) haya propuesto una agenda básica para el respeto y garantía de los Derechos Humanos, la cual se debe convertir en un insumo básico, normativo y guía de las instituciones públicas en los tres órdenes de gobierno en México. Esto en función de las malas prácticas que la propia CNDH (2019) reconoce en materia de planeación y ejecución de derechos humanos en México. La agenda que propone la CNDH se compone de 186 puntos agrupados en seis rubros principales que persiguen la existencia de una planeación gubernamental donde "las obligaciones en materia de derechos humanos (…) suponen un entramado integral y sistémico de medidas que hagan posible su cumplimiento. Es decir, (…) deben promover, respetar, proteger y garantizar cada uno de los derechos humanos, dentro de un plazo razonable y con los medios adecuados." (CNDH, 2019, pág. 10) a través de alineación y armonización jurídica, legislativa, de procesos, políticas públicas y cambios institucionales, es decir, mediante procesos de transversalidad:

I. Hacer Posibles los Derechos Humanos:

A. Planeación, Políticas y Presupuestos Públicos con Enfoque de Derechos Humanos (puntos 1 a 9).

B. Armonización Normativa (puntos 10 a 13).

II. Legalidad, Seguridad y Justicia para los Derechos Humanos

A. Políticas Generales para Recuperar la Seguridad Pública con Derechos Humanos (puntos 14 a 28).

B. La Ilegalidad, Impunidad y Corrupción como Causa de Violaciones a los Derechos Humanos (puntos 29 a 39).

C. Verdad, Justicia y Reparación para las Víctimas (puntos 40 a 53).

D. El Sistema Penitenciario y los Derechos Humanos (puntos 54 a 59.

III. Temas de Atención Urgente para el efectivo respeto y garantía de los Derechos Humanos:

A. Búsqueda y Localización de Personas Desaparecidas (puntos 60 a 63).

B. Respeto y garantía del derecho de las personas contra la Tortura y los Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (puntos 64 a 69).

C. Respeto y garantía del derecho de las mujeres contra la Violencia Feminicida (puntos 70 a 76).

D. Contra la Violencia y Agresiones en contra de Periodistas y Defensores de Derechos Humanos (puntos 77 a 82).

E. Respeto y garantía del derecho de las personas contra la Trata de Personas (puntos 83 a 92).

IV. Empoderamiento y protección de grupos de atención prioritaria:

A. Personas con Discapacidad (puntos 93 a 98).

B. Niñas, Niños y Adolescentes (puntos 99 a 106).

C. Personas Mayores y Familias (puntos 107 a 109).

D. Personas con el Virus de Inmunodeficiencia Humana (puntos 110 a 114).

E. Población Indígena y Afrodescendiente (puntos 115 a 123).

F. Derechos Humanos de las Mujeres (puntos 124 a 147).

G. Personas Migrantes (puntos 148 a 154).

V. Los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible:

A. Para el efectivo respeto y garantía de los DESCA (punto 155 a 176).

B. Empresa y Derechos Humanos (puntos 177 a 180).

VI. Compromisos Internacionales:

A. Ratificación de Instrumentos Internacionales (punto 181).

B. Otras Acciones en el Ámbito Internacional (puntos 182 a 186). (CNDH, 2019, págs. 2-4)

Ahora bien, en lo que refiere a la planeación gubernamental, que es un eje importante para presentar este trabajo, es importante señalar que ésta debe tener sentido y estar sujeta

a procesos lógicos que se adapten a los marcos normativos vigentes, e "implica el aprovechamiento racional y la optimización de los recursos para satisfacer demandas" (UNAM, sf, pág. 61) de ahí que se pueda señalar que las etapas de la planeación gubernamental debe seguir las siguientes etapas: Propuestas, Recopilación de antecedentes, identificación de prioridades (a cambiar, a mejorar, a continuar), investigación sobre mejores prácticas, definición de medidas de desempeño, administración de riesgos, elaboración de un plan estratégico por función, divulgación y comunicaciones, operacionalización de avances y logros, difusión (de Pablo, 1975) (Banco de la República de Colombia, 2009; UNAM, sf; INAFED, 2013; CONAPO, 2011), es decir, estos elementos son un piso mínimo para la planeación de la política pública.

En el caso de México, según el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2011, pág. 16), la planeación "se define y sustenta en el artículo 26 de nuestra constitución. En él se establece la responsabilidad del Estado en la materia, la cual se ejerce a través de la planeación democrática". Esta planeación se sustenta jurídicamente en la Ley de Planeación, la cual ordena que la planeación nacional deber ser estratégica y democrática, es decir, que se lleve a cabo mediante consultas sectoriales que derivan en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND). Ese mismo proceso se repite, al menos en la teoría, en el ámbito estatal y municipal. Sobre estos planes de desarrollo, en específico del nacional, la SHCP (2007, pág. 1) los señala como "rector de los programas que emanan de éste (institucionales, sectoriales, especiales y regionales), y que orienta la coordinación de las tareas del Poder Ejecutivo con las de los Poderes Legislativo y Judicial, y los órdenes de gobierno estatal y municipal. (…) Así, el Plan establece ejes de política pública, a partir de los cuales se determinan los objetivos nacionales, las metas y las estrategias que rigen la acción del gobierno"

Lo anterior cobra relevancia para este documento puesto que en teoría la cuestión relativa a los derechos humanos debería estar presente en todo momento en la planeación gubernamental, pues como se señaló en el párrafo anterior, de la planeación, estatal en el caso de esta tesis, es que se deben desprender los objetivos, "estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable (…). Determina los instrumentos y responsables de su ejecución, establece los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se refieren al conjunto de la actividad económica y social, tomando en cuenta las variables ambientales que se relacionen con éstas y regirá el contenido de los programas que se generen" (CONAPO, 2011, pág. 17).

En el estado de Quintana Roo la planeación tiene su base jurídica en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo, la cual establece en su artículo 1 que su objeto es "regular la planeación para el desarrollo de la entidad, contemplando las condiciones especiales de desventaja en las regiones insulares, así como establecer las normas, principios y bases para la integración y funcionamiento del Sistema de Planeación Democrática del Estado de Quintana Roo, como un mecanismo permanente, racional y sistemático de acciones, para la transformación de la realidad del Estado en lo político, social, ambiental, cultural, económico, educativo y deportivo" (Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo, 2015).

En el artículo 8 fracción III de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo está la única mención que se hace sobre los derechos humanos en el proceso de planeación estatal:

Artículo 8.- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz y eficiente desempeño de la responsabilidad de las autoridades y órganos encargados de la planeación, con relación al desarrollo integral y sustentable de la entidad y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, ambientales, culturales, económicos, sociales, educativos y deportivos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la particular del Estado de Quintana Roo, guardando congruencia con los lineamientos generales en materia de planeación que rijan al país. Para ello, estará basada en los siguientes principios rectores:

(…) III. El respeto irrestricto de las libertades y derechos humanos, sociales y políticos; así como también a las manifestaciones culturales de los pueblos y comunidades indígenas (Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo, 2015)

Lo anterior muestra con claridad que existen elementos jurídicos escasos para que la planeación considere de manera explícita a los derechos humanos dentro de la planeación estatal quintanarroense, y como se demostrará más adelante, la realidad es que no ha sucedido así.

Discusión conceptual

Pese a que el auge académico, político y cultural de los derechos humanos es reciente, para autores como Jurado (2013), su origen se sitúa en el siglo XVII con la discusión de pensadores como Locke, Hobbes y Kant quienes hablan de "derechos naturales" o "derechos innatos", es decir, aquellos que el hombre adquiere desde el momento en que nace. El mismo Jurado (2013) señala que su origen formal data del periodo de la Segunda Guerra Mundial y está altamente relacionado con el origen de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La cual, según el propio Jurado (2013) es parte del juego geopolítico de los países que ganaron la Segunda Guerra Mundial.

Ahora bien, el origen del concepto de derechos humanos se remonta al 26 de junio de 1945 cuando apareció siete veces como término en la Carta Fundacional de las Naciones Unidas. Sobre esto, autores como Laporta (1987, pág. 37) señalan que los derechos humanos al nacer como concepto, "pretenden obtener su fuerza característica de que son la expresión de bienes de particular relevancia para los seres humanos"; Benn (1967) y Hierro (1982) señalan que los derechos humanos son afirmaciones de intereses o necesidades básicas. Esta postura es reforzada por Jurado (2013, pág. 39) y Kleinig & Evans (2012) quienes sentencian que "los derechos humanos representan esas mínimas condiciones bajo las que los seres humanos pueden florecer y que deben ser aseguradas para ellos, si es necesario, con la fuerza".

1948 fue un año clave para la concepción moderna de los derechos humanos de acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2017) pues fue en ese entonces cuando se establecieron y delimitaron por primera vez los derechos humanos fundamentales que deben protegerse en todo el mundo. Para autores como Jurado (2013) y González (1998) esta afirmación es importante, sin embargo, señalan que se debe aclarar que estas primeras nociones sobre derechos humanos estaban orientadas hacia el contexto de la posguerra.

Ahora, en lo que refiere a la definición de derechos humanos, autores como Nikken (2010, pág. 1) señalan que en una concepción un tanto más acorde a la realidad y contexto actual, los derechos humanos son "la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado. El poder público debe ejercerse al servicio del ser humano: no puede ser empleado lícitamente para ofender atributos inherentes a la persona y debe ser vehículo para que ella pueda vivir en sociedad en condiciones cónsonas con la misma dignidad que le es consustancial". Por su parte, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH, 1991) los plantea como una herencia histórica que cada ser humano debe abrazar y asumir como básicos, inalienables y en todo momento exigibles. En su texto ¿Qué son los derechos humanos? Evolución histórica, la CIDH hace una importante recopilación de definiciones de Derechos humanos que vale la pena reproducir. Por ejemplo, cita a Truyol y Serra (1979, citado en CIDH, 1991, pág. 11) quien afirma que "decir que hay Derechos Humanos o Derechos del hombre en el contexto histórico-espiritual-que es el nuestro-, equivale a afirmar que existen derechos fundamentales que el hombre posee por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad; derechos que le son inherentes, y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por ésta consagrados y garantizados". También retoman la definición de Peces (1979, citado en CIDH, 1991, pág. 12) quien los considera como "facultad que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, su libertad, a la igualdad, a su participación política y social, o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte a su desarrollo integral como persona, de una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto de los demás hombres, de los grupos sociales y del Estado, y con posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del Estado en caso de infracción".

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2019, pág. sp) en México establece que los derechos humanos "son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona", es decir, estos derechos son "inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles" (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019, pág. sp).

Finalmente, es importante señalar que en México los derechos humanos en el ámbito gubernamental son relativamente nuevos. La CNDH nace como parte de la Secretaría de Gobernación federal ante la presión de organizaciones no gubernamentales en la década de 1980 que documentaban abusos de gobierno, especialmente de la policía judicial, el ejército y en elecciones. Para 1992 se orquestó una reforma donde la CNDH se transformó en una agencia descentralizada con presupuesto y nombramientos dependientes del ejecutivo federal, pero con personalidad jurídica y ley propia (HRW, 2008) y para 1999 otra reforma constitucional le otorga autonomía total. A partir de ello, la CNDH se ha ocupado de "proteger, observar, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano" (HRW, 2008, pág. sp). En el caso de Quintana Roo, en 1992, el entonces gobernador del estado de Quintana Roo, Miguel Borge Marín, solicitó al H. Congreso del Estado uno iniciativa de modificación de la constitución estatal (al artículo 94) para que se pudiese constituir la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo y es hasta 2002 en que se le otorga total autonomía (CDHEQROO, 2014).

En lo que refiere a los conceptos de transversalidad y gobernanza que nutren este documento hay que señalar que para autores como Serra (2005, p. 1) la importancia de tener Estados eficientes y eficaces en términos del diseño, ejecución y evaluación de política pública resulta imprescindible, puesto que "las administraciones públicas se organizan a partir de estructuras muy formalizadas, verticales y definidas por sistemas técnicos especializados y complejos como la sanidad, el urbanismo, la educación, la defensa y la seguridad, entre otros". De lo anterior se desprende la necesidad discutir conceptualmente la forma en que, como menciona Serra (20005), la administración pública, se articulan para la generación de políticas públicas, mismas que son definidas por autores Velázquez (2009, p. 156) como "un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener". Mientras que para otros autores como Ocampo (2004, p. 171) son "toda forma de acción organizada, encaminada al logro de objetivos de interés común", es decir, la política pública es un guion estructurado pero flexible de la planeación, que exige correspondencia tanto en la teoría como en la praxis por parte del gobierno-población en aras de atender problemas públicos.

Este fenómeno de armonización entre gobierno(s) (horizontal) y gobierno-población (vertical) que también debiera ser temporal es el óptimo de la transversalidad, concepto que para autores como Oszlak (2001) resulta relevante ante la pérdida de poder y estructura que sufrieron todas las figuras gubernamentales ante la oleada neoliberal que exigió Estados delgados y eficientes. Este adelgazamiento del Estado fue tan intenso y extremo que provocó pérdida de articulación interdependencias, lo que derivó en poca coordinación horizontal, mientras que la eficiencia del gasto, colocó al costo por encima del usuario de la política, lo que también alteró el encadenamiento *top-bottom*, es decir, ciudadano-gobierno, de la política.

Carballeda (2002), por su parte, señala que la importancia de abordar la transversalidad como un concepto en la política pública recae en el hecho de que se da por sentado que la relación entre periodos de gobierno, órdenes e instancias de gobierno y entre ciudadanos y gobierno es mecánica, dada por supuesto, inalienable y perfecta. Justo esta postura de Carballeda (2002) se ajusta a la realidad del ejercicio empírico que se realizó, puesto que se supondría que, a lo largo de los tres periodos de gobierno analizados, la consideración e inclusión explícita de los derechos humanos en la planeación estatal estaría presente, sin embargo, como se demostrará en el apartado de resultados no sucede así.

El propio Carballeda (2002) señala que esta relación de transversalidad difícilmente cuaja, incluso, autores como Guillén (2013) señalan que, en la mayoría de los casos, los órdenes municipales presentan, por factores como administraciones inexpertas y conflictos partidistas, poca articulación con directrices que vienen desde instancias internacionales. E incluso esta desarticulación sucede en cada cambio de administración, especialmente si el partido político entrante es diferente al del gobierno saliente, es decir, la transversalidad horizontal evidentemente puede ser nula, parcial o total en el horizonte temporal.

En la práctica existen condiciones e interés políticos que interfieren en el buen desarrollo de relaciones entre instancias gubernamentales y órdenes de gobierno, y ni qué

decir de la relación ciudadano-gobernante. En ese sentido, Carballeda (2005) plantea que se debe analizar con sumo cuidado la forma en que el gobierno de mayor jerarquía interviene en el diseño e implementación de política pública, "en otras palabras, la intervención le puede conferir singularidad a la aplicación de las políticas públicas, justamente en un contexto donde se ve la necesidad de transversalidad e integración de las mismas" (Carballeda, 2002, pág. 5)

Otra interesante reflexión sobre la transversalidad la ofrecen los estudiosos del tema de los derechos humanos. Por ejemplo, en el Manual para la transversalización del enfoque de Derechos Humanos con equidad (COPREDEH, 2012, pág. 24) se establece que la transversalidad es una "metodología que parte de identificar principios condiciones, estrategias, acciones y procedimientos para impactar sobre las relaciones intergenéricas en la búsqueda de la equidad de oportunidades para mujeres y hombres". De hecho, la propia COPREDEH señala que, sin distingo de acción, plan, legislación, política o programa, la transversalidad debe estar presente. Ahora bien, convendrá en el siguiente apartado referir al concepto de gobernanza que Serra (2005) coloca en rededor de la transversalidad para entender de manera óptima este concepto y la relación que guarda con este documento.

Autores como Serna (2010) plantean que la gobernanza hay que abordarla desde dos posturas diferentes: desde su dimensión global y desde la doméstica. Sobre la primera conviene revisar a autores como Keohane y Nye (2000) quienes plantean que la propia gobernanza se refiere a procesos e instituciones en el sentido de que no solo el gobierno genera gobernanza, sino que actores externos pueden hacer gobernanza. Esto pone en tela de discusión que organismos autónomos o unidades ajenas al Estado comiencen a tener injerencia en el rol de los Estados. De hecho, los propios Keohane y Nye (2000) y Serna (2010, pág. 25) plantean que este fenómeno comenzó a tener lugar tras el auge de la creación de bloques económicos y los procesos de liberalización económica de la década de 1970 y 1980, que justo coincide con el comienzo de las caídas de los regímenes de Estado benefactor, pues el modelo neoliberal que se implementaba exigía desconcentración de poder, descentralización de los recursos y reducción de la estructura gubernamental. Es importante recordar que, para la corriente neoliberal, la eficiencia en el gasto y el uso de recursos públicos es primordial, incluso si ello es a costa de distorsiones en el mercado.

Ahora, para abordar la dimensión doméstica de la gobernanza y que es la que interesa a este documento, se debe entonces centrar el debate conceptual en un esquema donde Gobernanza, Gobernabilidad y Nueva Gestión Pública están en el mismo tenor pues las tres son consecuencia del cambio en el paradigma de la administración pública que se suscitó en la década de 1970 y 1980 en todo el mundo, pero especialmente en las economías en vías de desarrollo

Para abordar el concepto de gobernabilidad, y como bien refieren autores como Serna (2009, 2010) y Merino (2013), es preciso remontarse al Informe a la Comisión Trilateral sobre gobernabilidad de las democracias que fue presentado por la Fundación Rockefeller en la década de 1980. En dicho informe se manifestaba la preocupación por la obesidad fiscal y burocrática que los regímenes de Estados benefactores habían producido en casi todas las economías del mundo, lo que "se traducía en una crisis fiscal permanente, así como en pérdida de capacidad para resolver problemas económicos y sociales en el largo plazo. Por lo anterior, y esta era la propuesta derivada del Informe, el Estado debía reducir su tamaño

("adelgazamiento") y "devolver" a la sociedad tareas y responsabilidades que hasta ese momento se habían definido como correspondientes en exclusiva a los poderes públicos" (Serna, 2010, pág. 23). Otros autores como Valdés (2008, pág. 97) hacen una bien interesante crítica al mencionado Informe sobre gobernabilidad al plantear que "su preocupación más significativa consistía en ofrecer un diagnóstico de la gobernabilidad de las sociedades en las que los bienes y servicios proporcionados por el Estado a diversos grupos sociales representaban una 'sobrecarga' insostenible a mediano plazo, debido al creciente déficit fiscal que implicaban y a la consecuente disminución de su capacidad para mantener economías de alto desempeño. De ahí que la alternativa propuesta fuera el adelgazamiento del Estado y la 'devolución' a la sociedad de iniciativas y tareas de las que el gobierno debía dejar de hacerse cargo".

Así, resulta de sumo interesante la postura de Luis Aguilar sobre el Informe a la Comisión Trilateral en el sentido de cuestionar a los autores sobre su postura de tomar a la gobernabilidad como una reducción del accionar del gobierno a la mera toma de decisiones, dando por sentado que la población tiene poco o nulo juego en el desarrollo de la vida democrática, es decir, de nuevo se infiere que la relación *top-bottom* en la política pública está dada en automático y es mecánica: "se le considera atrasada, incompetente, ignorante, dividida e incapaz de autorregulación, autodesarrollo y autogobierno" (Aguilar, 2006, págs. 69-70), pareciera, a la óptica del propio Aguilar, que la población en su totalidad, conjunto y bajo cualquier forma de organización es más un problema que la propia solución. De ahí que en su texto *Gobernanza y gestión pública* se haga referencia a la gobernabilidad como una forma de "creación y consolidación de la capacidad de gobernar del gobierno" (Serna, 2010, pág. 24).

Aguilar sitúa su disertación sobre gobernabilidad-gobernanza en el sentido de que el gobierno debe buscar generar y gestionar otro tipo de capacidades además de la de gobernar, pues de no hacerlo se estancarían los modelos de administración pública al no ser compatibles con las necesidades de la sociedad moderna, y el propio Serna (2010, pág. 25) contribuye al debate al sostener que "el punto de quiebre en la transición del concepto de gobernabilidad al de gobernanza se produjo cuando se comenzó a constatar que gobiernos fiscal y administrativamente fuertes de las sociedades altamente industrializadas se mostraban débiles para resolver problemas. Fue así como se empezó a buscar "más allá del gobierno", en busca de capacidades no gubernamentales".

Las posturas de Serna y Aguilar dejan entrever la posibilidad, para algunos, o temor, para otros, de que el gobierno se vea rebasado en su capacidad de gobernar por organismos no gubernamentales que comienzan a tomar la batuta en la solución de algunos problemas públicos que el gobierno ha relegado al fondo de su agenda pública. Por ello es que resulta conveniente repensar al gobierno y su actuar bajo la perspectiva de la Nueva Gestión Pública (NGP).

Este concepto de Nueva Gestión Pública (Serna, 2010; Aguilar, 2003, 2006; Merino, 2013) se debe estudiar en dos periodos de tiempo distintos: el primero debe ser entre las décadas de 1940 y 1980; el segundo a partir de 1990. La lógica de lo anterior obedece a que la primera fase concentró todo el esfuerzo gubernamental en recuperar y establecer toda la disciplina fiscal que el modelo keynesiano de la postguerra había traído; la segunda fase como bien menciona Serna (2010, Pág. 26) "el énfasis de la reforma administrativa se centró en el

tema de la organización, operación, formas de trabajo y prácticas de la administración pública. Fue así como tomó forma lo que a la postre se identificaría como la nueva gestión pública (NGP)", a lo que López (2003, pág. 9) plantea que "(…) en esencia se configuró como un conjunto de iniciativas de reforma de la gestión pública, en las estructuras y procesos de organización del sector público para mejorar su funcionamiento, y que se caracterizó por la aplicación de las tecnologías de gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas, la racionalización de estructuras y procedimientos, la revisión de los procesos de toma de decisiones y el incremento de la productividad de los empleados públicos".

En complemento a lo anterior Longo y Echebarría (2000) (citados en Serna, 2010, pág. 27) presentan como los rasgos más relevantes de la NGP los contenidos en la ilustración 1:

Ilustración 1. Rasgos básicos de la Nueva Gestión Pública



Fuente: Longo y Echebarría (2000) (citados en Serna, 2010, pág. 27).

Ante el panorama de lo anterior, América Latina no solo requirió abordar a la NGP desde la administración pública, sino que fue necesario retomar conceptos de la economía institucional, pues como bien plantean autores de la talla de Acemoglu y Robinson (2012) y Piketty (2015), las naciones en vías de desarrollo, como lo son mayoritariamente las latinoamericanas, tienen un serio y severo problema estructural, de forma y fondo en materia de corrupción y opacidad, lo cual choca frontalmente con el *good government*, *good governance, governance* que se fundamenta en el *law enforcement* que la gobernanza busca.

Por lo anterior resulta fundamental rescatar posturas como las del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), que ha sido de los organismos

más críticos de los nuevos paradigmas de la administración pública, publicó un bien interesante texto titulado *Una nueva gestión pública para América Latina* donde exponen que se debe cambiar en la forma de funcionar del gobierno en el marco de la NGP (ilustración 2), o bien, como ellos lo plantean

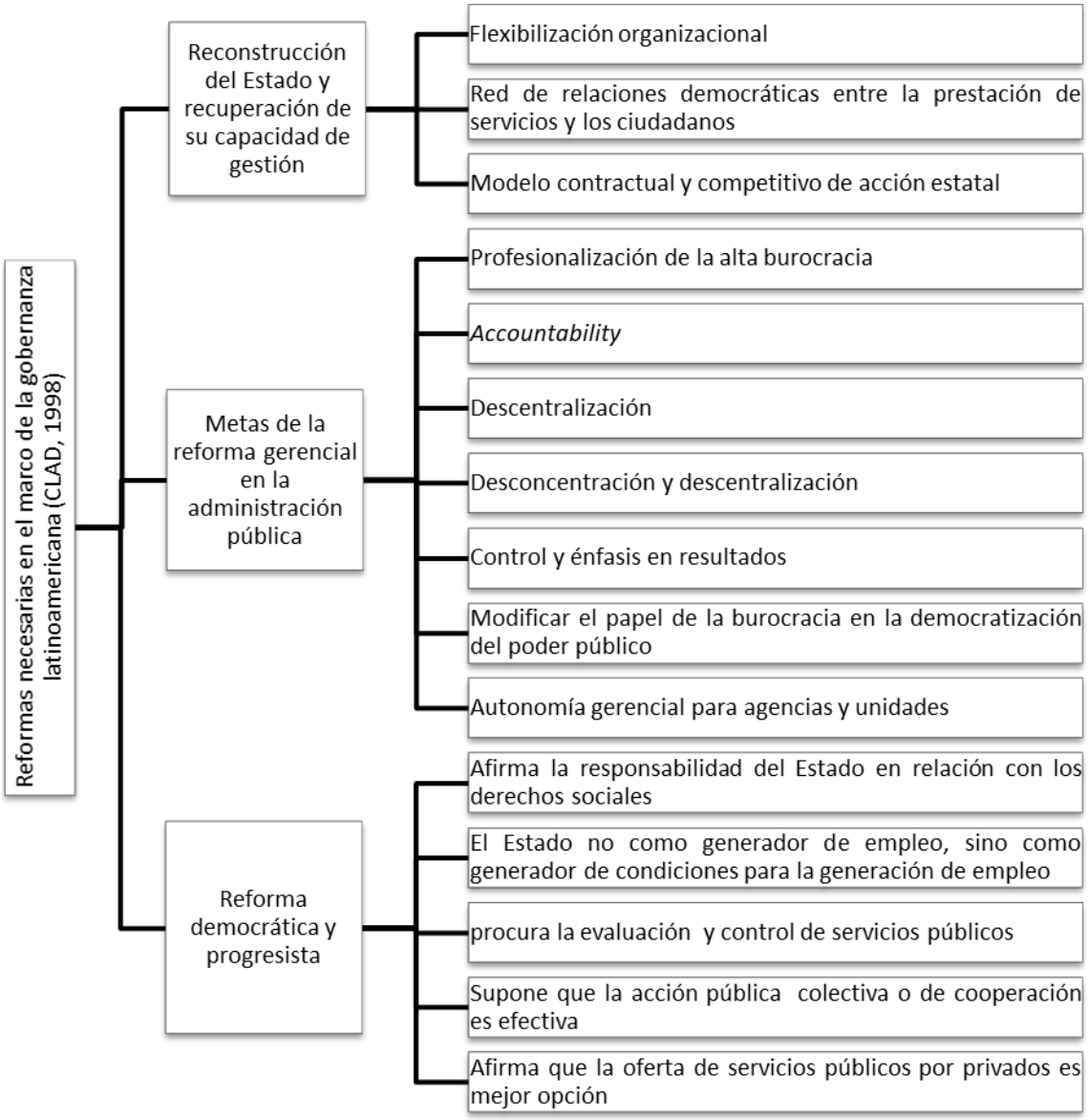
"En lo que se refiere a los cambios estructurales con impacto mundial, América Latina tiene, ante todo, que prepararse para enfrentar la competencia económica internacional que trajo consigo la globalización. En este caso, el Estado debe modificar sus antiguas políticas proteccionistas, sustituyéndolas por medidas que induzcan a las empresas a ser más competitivas en el nuevo ambiente económico mundial. Para alcanzar esta meta, es preciso contar con un sólido proyecto para el sector del comercio exterior, con miras a aumentar la participación de los países en el flujo de comercio mundial; asimismo, los recursos públicos y privados deben ser canalizados estratégicamente para programas en las áreas de educación y de ciencia y tecnología.

(…) En este sentido, en términos económicos, en lugar de una intervención directa como productor, el aparato estatal debe concentrar sus actividades en la regulación. Las privatizaciones y la creación de agencias reguladoras forman parte de este proceso. Igualmente, el Estado debe desarrollar su capacidad estratégica para actuar junto al sector privado y a la universidad, a efectos de crear un entorno adecuado al aumento de la competitividad de las empresas. Se destaca que el Estado también debe actuar para que los nuevos ciclos de desarrollo y la elevación de la productividad sean virtuosos en lo que se refiere al uso de los recursos naturales, al incremento de la base tecnológica y a la distribución de la renta, escapando así del círculo vicioso del "crecimiento empobrecedor" que caracterizó a América Latina en el pasado" (Consejo Latinoamericano para la Administración del Desarrollo, 1998, pág. 7).

De todo lo anterior se desprende entonces el que la gobernanza tiene una relación intrínseca en forma, fondo y temporalidad con los derechos humanos en el sentido de que, como lo señala la Organización de las Naciones Unidas (2006, pág. 10) "los derechos humanos requieren un clima favorable y propicio, en particular normas, instituciones y procedimientos apropiados que enmarquen la actuación del Estado. Los derechos humanos proporcionan un conjunto de normas de actuación respecto del cual puede hacerse rendir cuentas al gobierno y otros agentes. Al mismo tiempo, las políticas de buena gobernanza deben dar a los individuos la posibilidad de vivir con dignidad y libertad. Aunque los derechos humanos dan poder efectivo a las personas, no pueden ser respetados y protegidos de forma sostenible si no existe una buena gobernanza. Además de leyes pertinentes se necesitan procesos e instituciones políticas, de gestión y administrativos que respondan a los derechos y las necesidades de las poblaciones. No hay un modelo único de buena gobernanza. (…) Los derechos humanos fortalecen los marcos de buena gobernanza y exigen lo siguiente: ir más allá de la ratificación de los tratados de derechos humanos; integrar efectivamente los derechos humanos en la legislación y en la política y la práctica del Estado; establecer la promoción de la justicia como finalidad del estado de derecho; entender que la credibilidad de la democracia depende de la efectividad de su respuesta a las demandas políticas, sociales y económicas de la población; promover sistemas de contrapesos y salvaguardias entre las instituciones de gobernanza oficiales y oficiosas; realizar los cambios sociales necesarios, en particular en lo que atañe a la igualdad de género y la diversidad cultural; generar voluntad

política y participación y concienciación del público, y responder a los retos básicos en materia de derechos humanos y buena gobernanza, como la corrupción y los conflictos violentos".

Ilustración 2. NGP en América Latina



Fuente: Consejo Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (1998, pág. 9-22).

De lo anterior entonces se puede señalar que la gobernanza entendida como el conjunto de esfuerzos gubernamentales, estructurales, institucionales, jurídicos y políticos, deberán estar orientados tanto en la teoría como en la práctica a atender cuestiones fundamentales como los derechos humanos, sin distingo de la temporalidad en que se dé el proceso de planeación o del orden en que suceda, es decir, en un marco de transversalidad.

Estrategia Metodológica

En la literatura existen trabajos bien valiosos con metodologías cualitativas que se enfocan en el análisis de contenido e incluso en la semiótica de la comunicación gubernamental, incluidas sus leyes, programas, decretos e incluso planes. Para este trabajo se ha elegido utilizar un software que facilite el procesado de datos e información: ATLAS.ti

Se pueden hallar evidencias del uso de este programa para hacer análisis que tienen relación con el análisis de contenido gubernamental en Pérez, Morales, Anguera, & Hernández (2015) donde se analiza la calidad total de los servicios deportivos municipales en Alcalá la Real en España a partir de tres dimensiones: funcional, emocional y aspectos tangibles. Estos autores analizan, además de las entrevistas que realizan a los usuarios de los deportivos, la documentación oficial que rige la política deportiva en la localidad de estudio. En el trabajo de Jagers & Walgrave (2007) se presenta un robusto análisis de discurso y contenido sobre referencias y actitudes populistas en las propuestas, spots, publicidad y mensajes de los principales partidos políticos de Bélgica. En su metodología destaca que debieron ajustar la categoría de populismo, pues bajo una definición estándar resultaba que todos los partidos eran populistas, de ahí la importancia de la recategorización conceptual que ofrecen a través de 1) referencias a la gente; 2) ideas *anti establishment*; y 3) exclusión de determinadas características de la población. En el texto de Lima & Rubaii (2016) se plantea que el análisis del discurso como estrategia cualitativa para análisis de políticas públicas resulta sumamente útil pues permite ver más allá del dato, para evitar "el peligro de convertir problemas de política en problemas de administración, específicamente cuando se simplifican los problemas complejos bajo una lógica instrumental".

Para el caso mexicano, destacan dos trabajos. El primero es el de Villareal (2016) quien analiza el contenido de los Planes Nacionales de Desarrollo en México para el periodo 1980-1994. En este estudio el autor coloca como dimensiones de análisis al crecimiento y el desarrollo económico, y a partir de ello se desarrolla el análisis político y social. El segundo es el de Reyes, Reyes, & Barrera (2018) quienes plantean uno de los pocos, si no es que el único ejercicio existente de análisis de contenido a la planeación gubernamental. Su ejercicio analiza la cuestión de lo "Maya" en los Planes Estatales de Desarrollo de dos gobiernos del estado de Quintana Roo. Con el uso de ATLAS.ti, como manifiestan en su metodología, encuentran que para la entidad federativa de estudio hay nulo interés en lo Maya a través y como política de desarrollo social y económico, pues "lo Maya" se relega y limita a las meras manifestaciones culturales básicas como la lengua y las festividades tradicionales. Y, de hecho, ese trabajo es el que resulta relevante para esta tesis, pues se busca hacer un ejercicio similar, guardando distancias, enfoques y conceptos, con los Planes Estatales de Desarrollo de los últimos tres gobiernos del estado de Quintana Roo, pero sobre la cuestión de los derechos humanos.

La presente investigación hace un análisis de contenido cualitativo por computadora mediante el empleo del programa ATLAS.ti 7. Este análisis de datos mediante metodologías no numéricas según autores como Sabariego, Vila, & Sandín (2014, pág. 119) resulta relevante pues "estamos efectuando un análisis de la información, pues inevitablemente interpretamos la realidad y la categorizamos, aunque sea implícitamente, en el uso del lenguaje", es decir, se trata de una metodología "que utiliza varios procedimientos para efectuar inferencias de un texto que debe entenderse y tratarse como un 'escenario de

observación' o como 'el interlocutor de una entrevista' del cual se extrae información para someterla a un análisis e interpretación posteriores" (Ruíz, 1999, pág. 197). En este punto es importante señalar que, dadas las condiciones de tiempo para la preparación del documento, este ejercicio es una primera aproximación de análisis del discurso que podría parecer básica, pero que es pionera en su tipo. Si bien se reconoce que hubiese sido deseable realizar un análisis de mayor profundidad sobre cuestiones presupuestales, operativas y ejecutivas, la realidad es que los recursos de tiempo, metodológicos por parte del programa de estudio, y económicos no lo permitieron, por lo que esta primera aproximación es a todas luces una digna empresa académica. Y se espera que este documento pueda servir como base para futuras investigaciones.

El primer paso para el análisis es la reducción de la información, es decir, generar categorías para el análisis. Al respecto Sabariego, Vila, & Sandín (2014, pág. 121) mencionan que este paso es de suma importancia debido a que esto implica ordenar los "escenarios" de análisis a través de categorías, es decir, se buscan "temas comunes o agrupaciones conceptuales en un conjunto de narraciones recogidas como datos de base o de campo". De hecho los propios autores señalan que la categorización, entendida como "la división y simplificación del contenido a unidades o categorías de acuerdo con áreas de significado — y codificación —operación concreta por la cual se asigna a cada unidad de contenido el código propio de la categoría donde se incluye" (Sabariego, Vila & Sandín, 2014, pág. 121), esto es, según Varguillas (2006, pág. 76) "una contrastación de subcategorías o primeras categorías, propiedades e hipótesis que surgen a los largo del estudio" y es probablemente la parte más difícil de esta fase pues se exige un fuerte proceso de abstracción teórica-conceptual y de interpretación.

Sobre el proceso de categorización éste debe hacerse mediante:

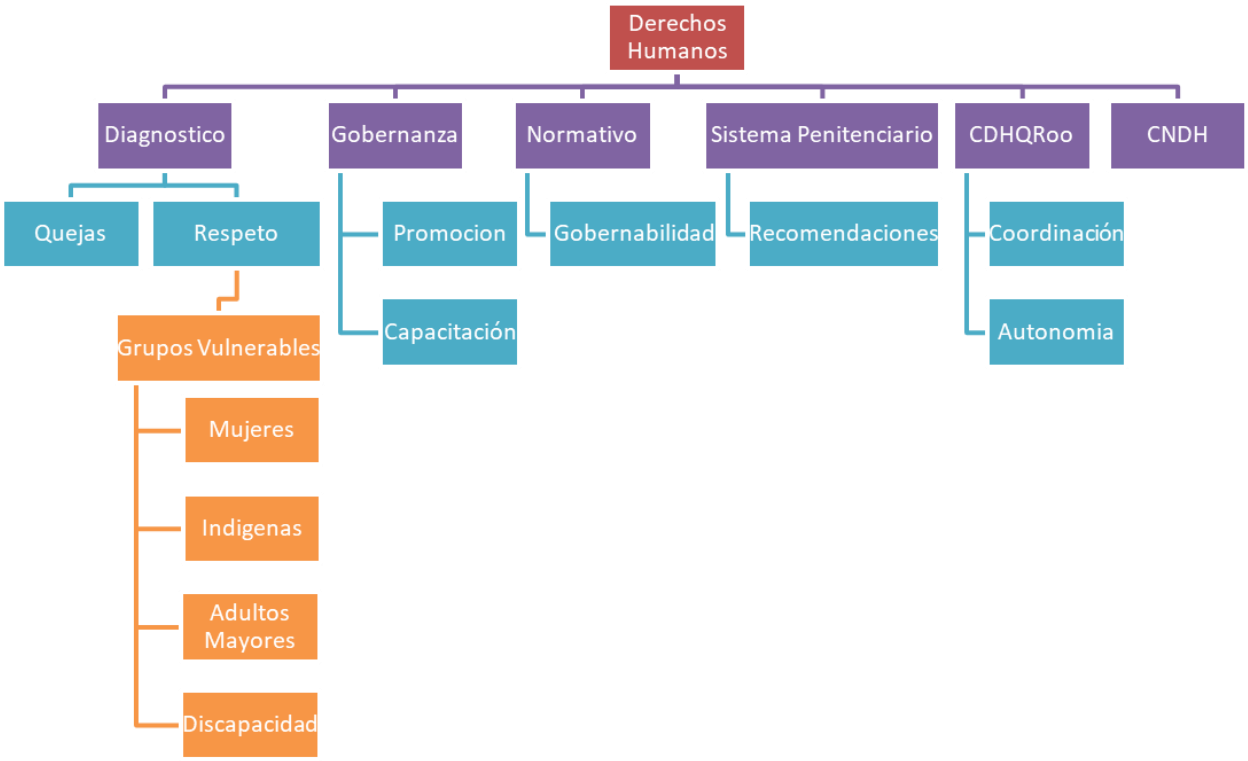
- Una lógica inductiva, sumergiéndose literalmente en un documento o situación para identificar y extraer los temas o las dimensiones más relevantes.
- Una lógica deductiva, recurriendo a una teoría e intentando verificar supuestos a priori, y proposiciones universales ajustando los datos a sus elementos centrales
- Una combinación de ambas. Al principio, la codificación inductiva o "codificación abierta" es inevitable para efectuar una primera sistematización de los datos. Posteriormente, el proceso se puede ir orientando hacia un análisis de la información de acuerdo con una codificación más teórica, centrada en las cuestiones pertinentes a lo que se pretende saber (Ruiz, 1999; Sabariego, Vila & Sandín, 2014, pág. 121)

Los propios Sabariego, Vila & Sandin (2014, pág. 122) plantean que el uso de software para metodologías cualitativas, especialmente aquellas que exigen análisis documental, es de suma utilidad pues al organizar y sintetizar la información en gráficas o matrices:

Los procedimientos gráficos (los diagramas de flujo, los mapas conceptuales o los perfiles de desarrollo temporal, entre otros) y las matrices (cuadros de doble entrada en cuyas casillas se sintetiza información verbal, de acuerdo con los aspectos especificados por filas y columnas) son las técnicas propias de esta fase del análisis. El principal valor de estas representaciones gráficas es que permiten memorizar los vínculos entre los datos como condición necesaria para su posterior interpretación. Su finalidad es ayudar al analista a ver "qué va con qué" o "qué se relaciona con qué".

Para dicho análisis se crearon dos unidades hermenéuticas en donde los Planes Estatales de Desarrollo de Quintana Roo se establecieron como documentos primarios. En este sentido, si bien la autoría de dichos planes de desarrollo corresponde a tres gobernadores diferentes, Félix González (2005-2011), Roberto Borge (2011-2016) y Carlos Joaquín (2016-2022), el análisis se realizó en dos etapas, primero se analizaron los PED de González y Borge, puesto que comparten un formato y estilo similar en términos editoriales. Y de manera separada se analizó el del gobernador Carlos Joaquín (2016), el cual es sustancialmente más grande y el formato en que se publicó resulta atípico en el sentido de que a lo largo del documento se incluye un amplísimo diagnóstico, con datos y referencias que hacen más complejo el análisis. Habiendo establecido los documentos primarios se procedió al análisis de los documentos mediante la creación de códigos y la búsqueda de las relaciones entre ellos (Sabriego, Vila, Sandín, 2014).

Ilustración 3. Segunda codificación de los Derechos Humanos en la planeación



Fuente: elaboración propia en ATLAS.Ti

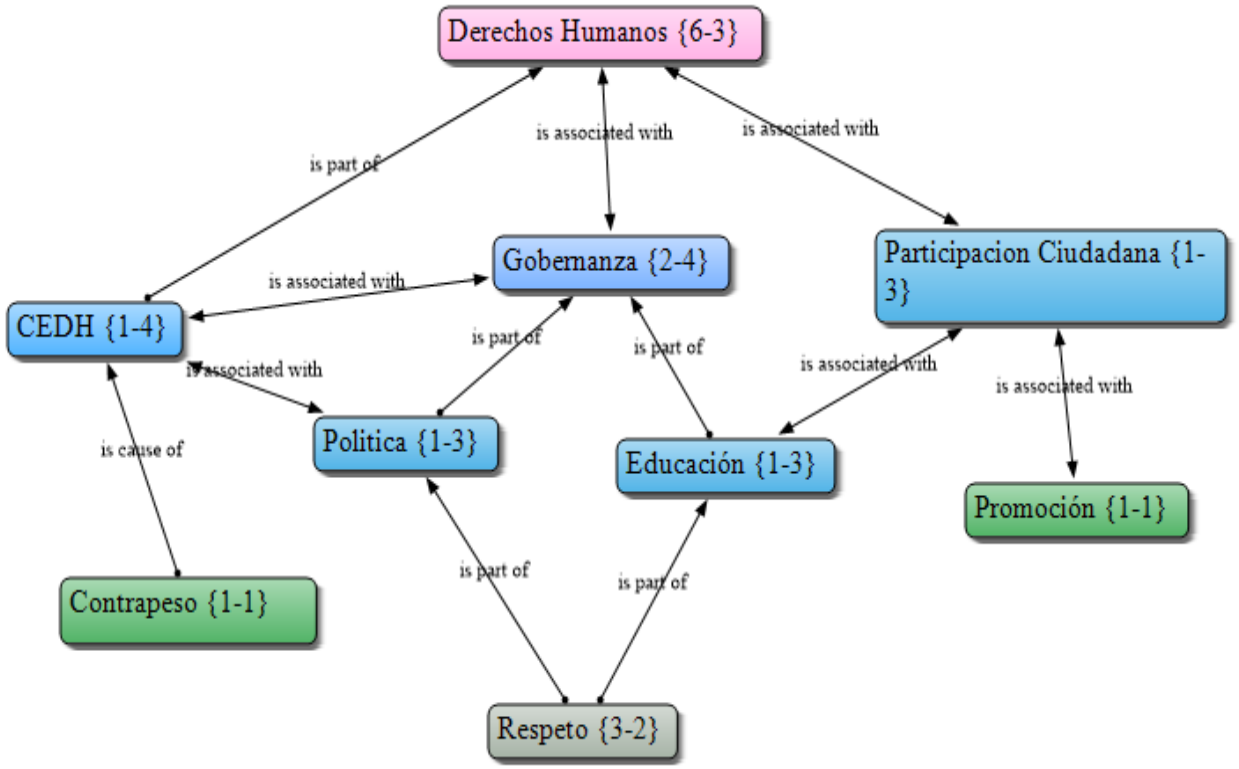
Resultados

Análisis del PED Quintana roo 2005-2011

Mediante la sistematización de códigos, se pudo generar una red de relaciones en donde se establece el análisis de los derechos humanos en la política pública expresada en el PED 2005-2011 (Véase, Ilustración 3). En este sentido, se observa que si bien se mencionan algunas acciones referentes a los derechos humanos, estas se acotan básicamente a la promoción del respeto de los mismos, pues si bien se mencionan a los derechos humanos como un posible contrapeso al actuar gubernamental, no se especifica de qué manera estos

pueden retroalimentar o ser garantes de los derechos humanos de los quintanarroenses más allá del fomento a la educación y política enfocada en el respeto de los DH (Véase, ilustración 4).

Ilustración 4. Vista de Red de Códigos y Relaciones



Fuente: elaboración propia con base en los Planes Estatales de Desarrollo en ATLAS.Ti

La primera mención se encuentra en la dimensión I "desarrollo institucional", subdimensión I.1 "democracia participativa", estrategia 2 "Participación ciudadana activa: Consolidar la participación y organización social de los ciudadanos, su presencia en el desarrollo estatal y en las decisiones de la administración estatal", sub-estrategia "I.1.2.4.- promoción y defensa de los derechos humanos" (Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo, 2005, pág. 7). Esta referencia no especifica a través de quién o qué instancias, ni bajo qué mecanismos es que esto se llevará a cabo.

La segunda, tercera y cuarta mención que se detectaron en el programa están en la dimensión I "desarrollo institucional", subdimensión I.2 "Seguridad pública", en el diagnóstico del entorno se hace alusión al respeto de los derechos humanos por parte de las instancias policiacas, sin dar mayor detalle. Y señala a la Comisión de Derechos Humanos (quinta mención) como "el principal contrapeso frente a los actos de autoridad que agravian los derechos de los ciudadanos" (Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo, 2005, pág. 8).

La sexta mención que se detectó está localizada en la dimensión I "desarrollo institucional", subdimensión I.2 "seguridad pública", estrategia 1 "Impulso a una cultura de respeto a la ley", sub estrategia "I.2.1.2,- Integrar una política de respeto a los derechos

humanos y de atención profesional a las víctimas de delitos" (Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo, 2005, pág. 8). De nueva cuenta tampoco se menciona a través de qué estrategias o instancias es que esto se llevará a cabo.

Finalmente, la última mención que se hace que se detectó está localizada en la dimensión IV "desarrollo social incluyente", subdimensión IV.1 "educación integral", estrategia 1 "ampliación de la oferta de educación básica", sub estrategia "IV.1.1.3,- Desarrollo de programas de estudios con contenidos estatales de cultura de derechos humanos, de la legalidad, valores, prevención de adicciones, cuidado físico y la protección del medio ambiente" (Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo, 2005, pág. 48). Esta es probablemente la única de las estrategias que medianamente describe la articulación de los derechos humanos en la política estatal educativa.

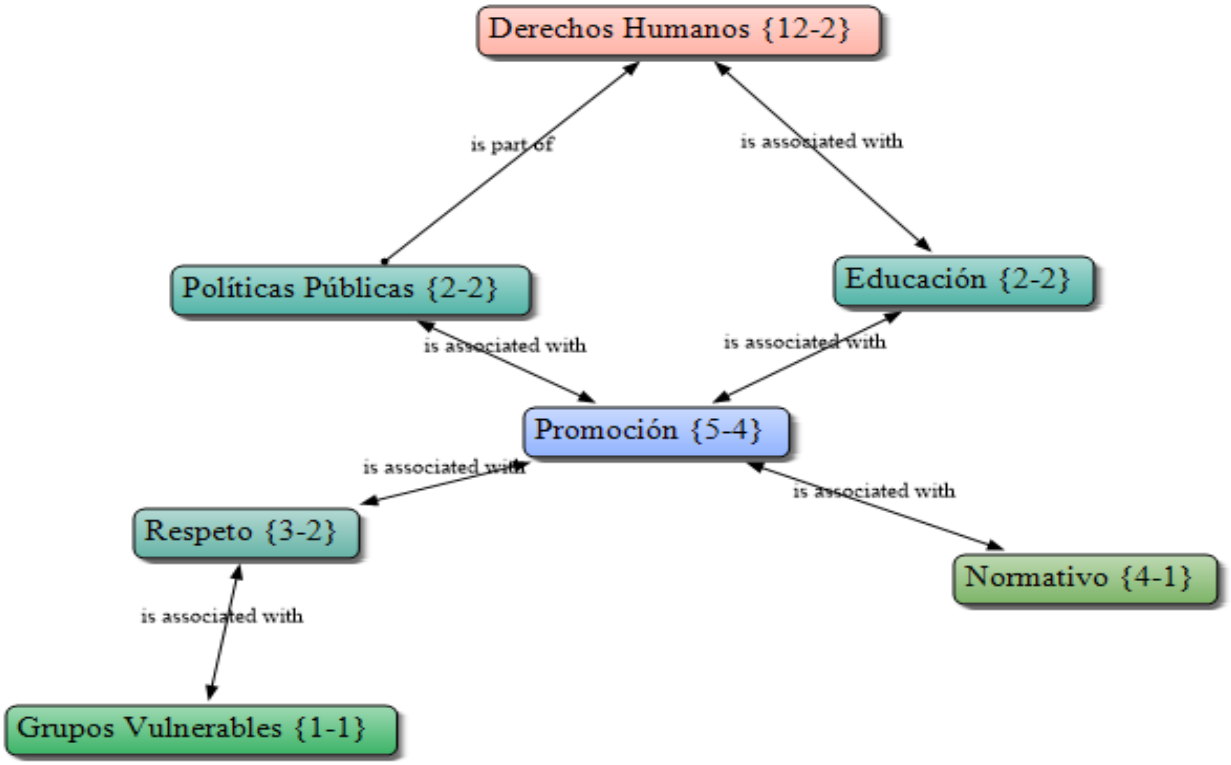
En general en este PED no se encontraron elementos de gobernanza ni de transversalidad en el sentido de que no es claro el camino jurídico, de planeación y de obligaciones que han de seguir el cumplimiento, vigilancia y observancia de los derechos humanos. En lo que refiere a la transversalidad vertical, tampoco es clara la armonización con políticas federales y mucho menos municipales, y en la transversalidad horizontal tampoco se encontró evidencia. Es importante señalar que cuando este PED se elaboró aún no tenía lugar la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, la cual pone al individuo como centro de toda política a la dignidad de las personas. Pese a lo anterior, es evidente que si ni siquiera se menciona el término "derechos humanos" es difícil y complejo imaginar o suponer cómo se debía estructurar el entramado institucional que garantizara el respeto y goce de los derechos humanos desde la planeación gubernamental.

Análisis del PED 2011-2016

Mediante la sistematización de datos se pudo observar que en el Plan Estatal de Desarrollo del gobernador Roberto Borge Angulo la codificación de los derechos humanos es incluso más vaga que en el de su predecesor, aun cuando el total de codificaciones halladas fueron doce. En este PED los Derechos Humanos son aludidos como una política pública en dos sentidos. Primero, el de fomentar el respeto hacia grupos vulnerables, sin especificar cuál. Segundo, a través de la educación y su fomento (ilustración 5).

De hecho, es notable que la mayor parte de la codificación se orienta hacia la promoción de los derechos humanos, sin embargo, ni siquiera se menciona que ello vaya a ser desde la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo o la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Ilustración 5. Vista de Red de Códigos y Relaciones en el PED 2011-2016



Fuente: elaboración propia con base en los Planes Estatales de Desarrollo en ATLAS.Ti.

La primera y segunda mención que se hace sobre los derechos humanos en el PED del gobernador Roberto Borge Angulo es en la sección del diagnóstico. Y resulta llamativo que esta primera aparición haya sido en la sección de Cultura e Identidad, haciendo alusión a que "es necesario un nuevo enfoque de gestión cultural que atienda la diversidad, la interculturalidad, la equidad y los derechos humanos que induzca la articulación de políticas públicas que revaloren la creatividad, talento y capacidades individuales del artista al igual que los requerimientos del colectivo social y su patrimonio histórico y cultural en todas sus expresiones" (Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, 2011, pág. 8)

La tercera y cuarta mención se sitúa en la sección de estrategias planteadas para resolver los problemas educativos, y aquellos asociados al acceso a justicia por parte de las mujeres, respectivamente. Sin embargo, lo que se delimita no es claro en términos de actores involucrados e instituciones participantes.

La quinta y sexta mención se ubican en el apartado IV.- Quintana Roo fuerte, donde el diagnóstico plantea la necesidad de fortalecer los lazos institucionales tanto verticales como horizontales que el gobierno estatal tiene con sus órganos desconcentrados y descentralizados, así como con sus gobiernos municipales. La séptima mención se hace en ese mismo apartado, pero en la sección de estrategias y líneas de acción, ahí solo se menciona de manera vaga que como parte de las acciones para tener un gobierno promotor del diálogo se debe "impulsar la cultura de respeto a los derechos humanos" (Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, 2011, pág. 86).

Desde la octava codificación "Salvaguardar la integridad y derechos humanos de la ciudadanía otorgándoles certidumbre y seguridad física, patrimonial y jurídica, mediante el combate y prevención del delito" (Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, 2011, pág. 88), hasta la décimo tercera el enfoque se refiere a trabajar con el marco jurídico y fortalecimiento del marco legal en el estado. Sin embargo, y de nueva cuenta, no se menciona qué instancias o actores deben participar en la gestión o implementación de las políticas en materia de derechos humanos en el estado.

Es importante señalar que cuando este PED se elaboró la reforma constitucional de 2011 en materia de Derechos humanos ya tenía vigente al menos seis meses, sin embargo, el PND vigente estaba casi por perder vigencia. Posiblemente este desfase sea lo que ocasiona que se observe poca transversalidad vertical en materia de Derechos Humanos. En lo que refiere a transversalidad horizontal, si bien hay mayor claridad de propuestas, la realidad es que no termina por ser claro el entramado institucional que se ha de seguir en el actuar del gobierno quintanarroense en materia de Derechos Humanos y sobre todo, la poca claridad que hay en materia de operacionalización de Derechos Humanos, es decir, son vistos como "algo" que se debe aprender o reforzar, una especie de tema de un temario que se debe ver y no más. En lo que refiere a la gobernanza, el problema es igual de grave que en el PED anterior. La razón de esto se debe a que no se tiene claridad de cómo reflejar lo que la reforma constitucional de 2011 trajo: la dignidad de las personas como objeto y fin de las leyes.

Análisis del PED 2016-2022

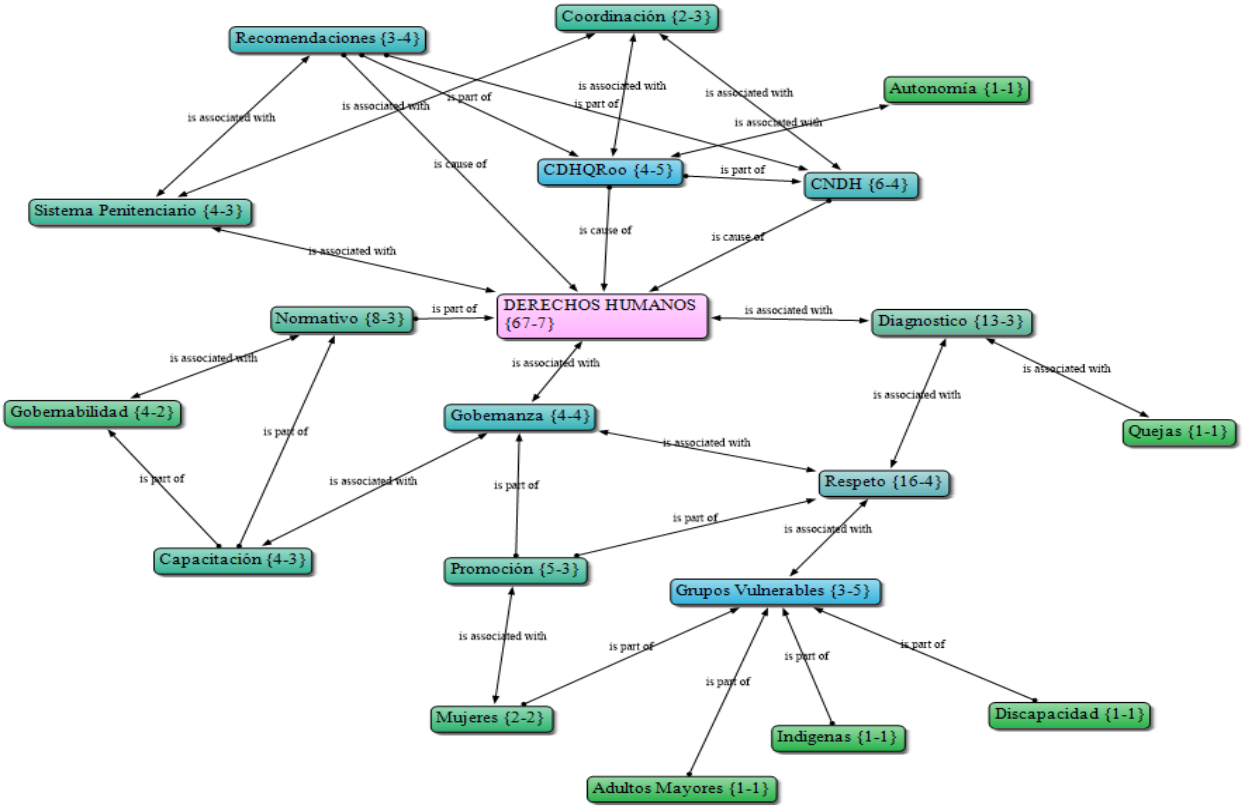
En el análisis del PED 2016-2022, correspondiente al periodo gubernamental de Carlos Joaquín González, tiene una codificación totalmente diferente. Primero porque el documento resulta extenso y discursivamente es más enriquecido. En este sentido la extensión del documento y la incorporación de un diagnóstico tan largo, genera una red más compleja, pero que al mismo tiempo ayuda a dilucidar de manera más concreta qué entiende o cómo define el actuar de los derechos humanos del gobierno estatal en turno.

En este caso, los derechos humanos no solo son mencionados tangencialmente, sino que se empiezan a establecer como una norma para el actuar sobre todo del sistema penitenciario y los servidores públicos en general. Incluso, se definen los grupos vulnerables a los que tiene que poner especial atención, sin embargo, son apenas mencionados y están enfocados en el llamado al respeto de estos, pero no son específicos en su salvaguarda. De igual manera, es destacable que, en el PED, se establece que la coordinación entre las instancias estatales y nacionales de los derechos humanos, debe ser una constante, que no solo sirva como garante de la autonomía, sino también como una forma de atención a las recomendaciones pues estas repercuten directamente en los Derechos Humanos (Véase, ilustración 6).

En este PED, si bien hay 67 referencias a Derechos Humanos, es importante señalar que se deben descartar aquellas menciones que no tienen relación con la política pública y la gobernanza, es decir, se desecharon las siguientes referencias: 3 sobre la Comisión Nacional de "Derechos Humanos", 2 son sobre la Comisión Estatal de "Derechos Humanos", 2 que hacen referencia a apartados o índices, 1 que refiere a organismos de "Derechos Humanos", 4 que señalan a las comisiones nacional y estatal de "Derechos Humanos", y 1 es referencia

geográfica a Felipe Carrillo Puerto como el municipio donde hay mayor violación de "Derechos Humanos". Esto da como resultados que existan 64 útiles en total. Esto es, casi 6 veces más que las halladas en el PED de Félix González Canto y de Roberto Borge Angulo. Destaca en el documento revisado que si bien, al momento de realizar el PED 2016-2022 hay una armonización del 81.8% (Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, 2016, pág. 161) no es visible el perfilamiento de alguna estrategia para lograr la completa armonización jurídica.

Ilustración 6. Vista de Red de Códigos y Relaciones en el PED 2016-2022.



Fuente: elaboración propia con base en los Planes Estatales de Desarrollo en ATLAS.Ti.

Un detalle significativo de este PED es que en su diagnóstico incluye un apartado exclusivo para el análisis de la situación de los Derechos Humanos en Quintana Roo, 24 menciones para ser específicos. Entre ellas destaca el trabajo que se debe hacer para mejorar situaciones específicas de atropello de derechos humanos como son el sistema penitenciario. Posteriormente se presenta una sección completa sobre la situación que el estado de Quintana Roo guarda en materia de Derechos Humanos. Ahí se explica con detalle la cantidad de quejas, denuncias y recomendaciones a las que la Comisión de los Derechos Humanos en el Estado de Quintana Roo ha dado seguimiento, y que como se menciona en el documento, ha aumentado desde 2012 en más de 157% (Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, 2016, pág. 162). Esta sección finaliza mencionando que la política pública debe orientarse hacia "combatir la corrupción implica enfrentar la problemática desde la raíz, dentro y fuera del estado, pues en ocasiones se convierte en todo un sistema de poder subterráneo. De ahí

la necesidad de combatir permanentemente la corrupción y la impunidad para impedir la violación sistemática de los derechos humanos.

Se deduce entonces que el respeto hacia los derechos humanos sólo será efectivo en la medida en que los quintanarroenses los conozcan y los promuevan, pues de esa forma podrán accederse a la plenitud del desarrollo humano. Además, corresponde a las autoridades de todos los niveles capacitar a sus servidores públicos para hacer respetar los derechos humanos de los quintanarroenses.

Los derechos humanos incluyen la participación decisiva de la sociedad en todos los procesos de gobierno, pues cuando los ciudadanos colaboran en la toma de decisiones se distribuyen responsabilidades y se hacen eficaces todos los procesos institucionales.

(…)

A la par, en la Constitución del Estado debe considerarse el principio por persona y la obligación del estado de organizar el sistema penitenciario, de tal manera que la base sea el respeto a los derechos humanos" (Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, 2016, pág. 164).

La codificación continua en el Eje 2 "gobernabilidad, seguridad y estado de derecho" y a diferencia de los Planes Estatales de Desarrollo anteriores, en esta sección sí se hace referencia a los actores e instituciones inmiscuidas en la gestión e implementación de las políticas públicas. De hecho, de esta sección se desprende el programa 11 "Derechos humanos", que cumple al menos en papel con los mínimos de establecimiento de objetivos, estrategias, metas y líneas de acción que una política pública debe tener (Bardach, 1998) en términos de su diseño y del cómo se evaluará.

Este PED solventa bien las condiciones de gobernanza y transversalidad gracias a un elemento básico: el diagnóstico. Primero, en lo que respecta a gobernanza, hay que señalar que en este PED hay mayor claridad en el sentido de que se establecen rutas y responsables en materia de atención a los problemas de Derechos Humanos que se encontraron en el diagnóstico. Segundo, en la parte de transversalidad, hay evidencia de transversalidad vertical tanto con el orden federal como en el municipal, al señalar, por un lado, de dónde provienen las directrices en materia de derechos humanos (federal) y por otro lado, señalar cuál es el municipio con mayores problemas y la ruta para atenderlos. Del mismo modo, es evidente que la transversalidad horizontal es más clara en este PED pues desde el diagnóstico también queda un tanto más claro el entramado institucional que guía la preservación, promoción y protección de los derechos humanos en Quintana Roo, y, sobre todo, la ruta de atención.

Finalmente, en la tabla 1 se muestra el comparativo de gobernanza y transversalidad para los tres PED.

Tabla 1. Resumen de resultados

	MENCIÓN DERECHOS HUMANOS	POLÍTICAS PÚBLICAS	GOBERNANZA	TRANSVERSALIDAD VERTICAL	TRANSVERSALIDAD HORIZONTAL
PED 2005-2011	Siete	Ninguna clara	No es clara	No es clara	No es clara
PED 2011-2016	Trece	Difusión: educativa y cultural	No es clara	Poco clara, se menciona únicamente la necesidad de crear lazos institucionales tanto verticales como horizontales	
PED 2016-2021	Setenta y siete	Especial énfasis en el sistema penitenciario y como filosofía de servidor público	Manifestada a través del diagnóstico: tiene metas, objetivos y estrategias	Se menciona que debe haber coordinación con los órdenes federal y municipal para coadyuvar en materia de derechos humanos. Especial énfasis en darle seguimiento al caso de un municipio (FCP) con numerosas quejas de violación a los Derechos Humanos	

Fuente: elaboración propia basada en los resultados

Conclusiones

Se puede concluir que las condiciones de transversalidad en los PED de los últimos tres gobiernos en Quintana Roo es poco clara por no decir que inexistente. El sustento de la afirmación anterior va en el sentido de recordar que, si bien el término "derechos humanos" está al menos presente, en los tres PED, la realidad es que su uso es casi inexistente en el caso del PED de Félix González, vago y sin rumbo claro en el PED de Roberto Borge, y con presencia y mejor orientado hacia la política pública, en el amplio sentido de la palabra, en el PED de Carlos Joaquín.

En lo que refiere a la gobernanza, se concluye que ésta es evidentemente existente y clara pero no operativa. La razón de lo anterior es que existe un marco jurídico claro que regula la planeación, su puesta en marcha e implementación, sin embargo, creo y considero que, si como se demostró en el ejercicio planteado, el término derechos humanos ni siquiera está presente en la planeación, es difícil creer que se puedan llevar a cabo políticas y programas con este enfoque.

Para aclarar un poco más lo anterior, pongo mi explicación en dos partes. En la primera pretendo explicar y discutir los resultados observados en los análisis del PED 2005 - 2011 y 2011-2016, puesto que fueron los que menos códigos de análisis arrojaron; y, en la segunda parte, discutir por separado el PED 2016-2022 que al menos en contenido de códigos y categorías aportó mayor material.

Pues bien, como se evidenció en los resultados, al menos en el papel, la cuestión de los Derechos Humanos como política pública no parecía tener un papel o peso relevante para la planeación gubernamental de los gobernadores Félix González Canto y Roberto Borge Angulo, puesto que según lo revisado los derechos humanos son reducidos a cuatro posturas:

- Como contrapeso para las decisiones unilaterales de las autoridades
- Como "algo" que se debe fomentar, sin tener una idea clara, al menos en el papel, de la situación que guardan los Derechos Humanos en el estado de Quintana Roo.

- Como "algo" que se debe promocionar, de nueva cuenta sin tener una idea clara de la situación que guardan los Derechos Humanos en el contexto quintanarroense.
- Como un contenido temático que se debe incluir en la educación, básica especialmente, en las escuelas quintanarroenses. Y este punto podría ser, de hecho, el más desarticulado de todos, puesto que en los anteriores es claro que la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo tiene un papel fundamental. Sin embargo, las dependencias estatales educativas tienen poco margen de maniobra para modificar planes de estudio que incluyan un claro aumento del contenido temático en asignaturas propias para el estudio de los derechos humanos. De nuevo, entonces la lógica indica que este fortalecimiento educativo en materia de derechos humanos dentro de las aulas quintanarroenses debe ser únicamente resultado de un esfuerzo en forma de talleres o cursos no obligatorios por parte de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Finalmente, conviene agregar que no todo es negativo en estos dos periodos, pues, aunque se omite dicha información, el PED 2016-2022 señala en su diagnóstico que existe una armonización jurídica de arriba del 80% en todas las leyes de derechos humanos del estado respecto a las nacionales (transversalidad). Es decir, el trabajo jurídico, fundamental para la gobernanza, se realiza adecuadamente.

En lo que refiere al segundo PED analizado, es evidente para la discusión que la visión que se tiene de los Derechos humanos como parte, objeto y fondo de la política pública es más clara. Esto se puede aseverar desde una cuestión elemental de inclusión de objetivos, metas, responsables, participantes y criterios para la medición. Es también notorio que al ser un documento más grande y con aplicación de herramientas de diagnóstico más amplias, el PED arrojó un mayor número de codificaciones posibles. Lo cual no necesariamente indica que la situación sea mejor, ya que precisamente el análisis cualitativo lo que busca es abordar la información y no la cantidad de ésta.

Y, de hecho es notorio, como se observó en el diagrama de códigos, que para este PED la cuestión asociada a la gobernanza es más lúcida, pues plantea elementos estructurales tanto *top-bottom* como *side-side* para la instrumentación de todas las fases de la política pública de derechos humanos, esto es, que es clara la población objetivo (minorías vulnerables) y los responsables de atender los problemas, y es también claro el rol que cada instancia gubernamental del orden que sea debe jugar en aras de que los derechos humanos se garanticen, respeten y preserven en el estado de Quintana Roo.

Se espera que este trabajo pueda servir como un precedente de diagnóstico para la futura elaboración de Planes Estatales de Desarrollo, o bien como un parteaguas para hacer análisis cualitativos rigurosos sobre el contenido de la herramienta básica de la planeación estatal.

Referencias

Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). Why nations fails: The origins of power, prosperity and poverty. Boston: Crown Books.

ACNUR (2017). ¿qué son los derechos humanos y la declaración universal? Obtenido de https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/eventos/historia-de-los-derechos-humanos-un-relato-por-terminar#:~:text=1948%20%7C%20Declaraci%C3%B3n%20Universal%20de%20los,protegerse%20en%20todo%20el%20mundo.

Aguilar, L. (2003). Estudio introductorio. En L. Aguilar, El estudio de las políticas públicas (págs. 15-74). México: Porrúa.

Aguilar, L. (2006). Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica.

Banco de la República de Colombia. (2009). Banco de la República de Colombia. Obtenido de https://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/Planea_estrategica-Brasil.pdf

Benn, S. (1967). Rights, Enciclopedy of Philosophy. New York.

Brautigam, D. (1991). Governances and Economy. Washington, DC: World Bank.

Carballeda, A. (2002). Biblioteca IPLACEX. Obtenido de http://biblioteca.iplacex.cl/RCA/La%20intervenci%C3%B3n%20en%20lo%20social,%20las%20problem%C3%A1ticas%20sociales%20complejas%20y%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf

CDHEQROO (2014). Obtenido de http://www.derechoshumanosqroo.org.mx/portal/portal/QuienesSomos/Antecedentes.php

CID. (1991). ¿qué son los derechos humanos? Evolución histórica. San José: CIDH. Obtenido de https://www.corteidh.or.cr/tablas/15872r.pdf

CNDH (2018). Dirección General de Comunicación CNDH. Obtenido de https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Comunicados/2018/Com_2018_199.pdf

CNDH (2019). Agenda básica de Derechos Humanos 2019. Propuesta. México: CNDH.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2019). ¿qué son los derechos humanos? Obtenido de https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo (2005). Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011. Chetumal: SEPLADER.

CONAPO (2011). sitio web del CONAPO. Obtenido de http://conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/208/6/images/LaPlaneacionDemograficaEnMexico.pdf

Consejo Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (1998). Una Nueva Gestión Pública para América Latina. CLAD.

COPREDEH (2012). Manual para la transversalización del enfoque de Derechos Humanos con equidad. Guatemala: COPREDEH.

Crozier, M., Huntington, S., & Watanuki, J. (1975). The crisis of democracy. New York: New york University Press.

de Pablo, L. (1975). Planeación. México: Secretaría de Presidencia.

González, N. (1998). Los derechos humanos en la historia. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

Guillén, T. (2013). Problemas y desafíos en materia de política pública a nivel local. Entrevista a Tonatiuh Guillén. (G. T. Tellez, Entrevistador) Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632013000100009

Jagers, J., & Walgrave, S. (2007). Populism as political communication style: an empirical study of political parties´discourse in Belgium. European Journal of Political Research, 319-345.

Hierro, L. (1982). ¿Derechos humanos o necesidades humanas? Problemas de un concepto. Revista de Ciencias sociales, 45-62.

HRW (2008). Human Rights Watch. Obtenido de https://www.hrw.org/es/report/2008/02/12/la-comision-nacional-de-los-derechos-humanos-de-mexico/una-evaluacion-critica#:~:text=La%20Comisi%C3%B3n%20Nacional%20de%20Derechos,los%20derechos%20humanos%5B1%5D.

INAFED (2013). Sitio web del INAFED. Obtenido de http://www.invedem.gob.mx/wp-content/uploads/sites/26/2017/09/Planeaci%C3%B3n-nacional.pdf

Jurado, R. (2013). Luces y sombras del origen de la ONU y la Declaración Universal de Derechos Humanos. El cotidiano (180), 31-40. Obtenido de https://www.redalyc.org/pdf/325/32528338003.pdf

Keohane, R., & Nye, J. (2000). Introduction. En J. Nye (ed), Governance in globalizing world (pág. 12). Cambridge: Cambridge University Press.

Kleinig, J., & Evans, N. (2012). Human Flourishing, Human dignity, and human rights. Law and Philosophy, 539-564.

Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo (H. Congreso del Estado de Quintana Roo 2015). Obtenido de http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L1520170704074.pdf

Longo, F. y Echebarría, K. (2000), "La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas", en Documentos del CLAD. Obtenido de http://old.clad.org/portal/investigaciones/investigaciones-concluidas/nueva-gestion-publica-y-regulacion-en-america

Lima, M., & Rubaii, N. (2016). El valor del análisis de discurso en los estudios comparativos de políticas públicas. El caso de aseguramiento de calidad en la educación superior en Colombia y Ecuador. Estudios Políticos, 13-34.

López, A. (2003). La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual. México: INAP.

Merino, M. (2013). Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos. México: CIDE.

Nikken, P. (2010). Derechos Humanos. Universidad Nacional de La Plata. Obtenido de http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/el-concepto-de-derechos-humanos.pdf

Ocampo, J. (2004). Reconstruir el futuro. globalización, desarrollo y democracia en América Latina. Bogotá: Norma.

Organización de las Naciones Unidas (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo. Nueva York: Naciones Unidas.

Oszlak, O. (2001). El Estado transversal. Encrucijadas, 1(6). Obtenido de http://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/2836/1/5165.pdf

Peces, G. (1979). Derechos fundamentales. Bogotá: TEMIS.

Pérez, R., Morales, V., Anguera, M., & Hernández, A. (2015). Evaluación de la calidad total en servicios municipales deportivos orientados a la población infantil: Aportaciones desde el análisis cualitativo con ATLAS.ti. Cuadernos de Psicología del deporte, 1-21.

Piketty, T. (2015). El capital en el siglo XXI. México: Editorial del Fondo de Cultura Económica.

Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo (2011). Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016. Chetumal: Gobierno del Estado de Quintana roo.

Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo (2016). Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022. Chetumal: Gobierno del Estado de Quintana Roo.

Reyes, O., Reyes, L., & Barrera, M. (2018). ANÁLISIS CUALITATIVO DE CONTENIDO DE LOS PLANES ESTATALES DE DESARROLLO QUINTANA ROO 2005-2016 RESPECTO A LO MAYA COMO SUJETO DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. En J. Gasca, A. Sánchez, & A. Vanegas, Volumen I de la colección: Agenda pública para el desarrollo regional. La metropolización y la sostenibilidad. (págs. 335-348). México: UNAM.

Ruíz, J. (1999). Metodología de la investigación cualitativa. Bilbao: Universidad de Deusto.

Sabariego, M., Vila, R., & Sandín, P. (2014). El análisis cualitativo de datos con ATLAS.ti. Revista d´Innovació i Recerca en Educació, 7(2), 119-133.

Secretaría de Gobernación (2014). Manual y protocolo para elaboración de políticas públicas de Derechos Humanos conforme a los nuevos principios constitucionales. México: Secretaría de Gobernación.

Serna, J. (23-25 de abril de 2009). Reflexiones sobre el concepto de "gobernanza global" y su impacto en el ámbito jurídico. Ciudad de México, México. Recuperado el 2 de octubre de 2019, de https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2897/3.pdf

Serna, J. (2010). El concepto de la gobernanza. En UNAM, Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (págs. 21-51).

México: UNAM. Obtenido de https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2818/5.pdf

Serra, A. (2005). La gestión transversal. Expectativas y resultados. Revista del clad Reforma y Democracia (35), 1-17.

SHCP (2007). Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Obtenido de http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/html/docs/planeacion.pdf

Truyol y Serra, A. (1979). Los derechos humanos. Tecnos: Madrid.

UNAM (sf). Biblioteca virtual de la UNAM. Obtenido de https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1616/5.pdf

Valdés, F. (2008). Gobernanza e instituciones. Propuestas para una agenda de investigación. Perfiles latinoamericanos, 16(31), 97-119.

Varguillas, C. (2006). El uso de atlas.Ti y la creatividad del investigador en el análisis cualitativo de contenido. Laurus. Revista de Educación, 73-87.

Velázquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto de "política pública". Desafíos, 20(1), 149-187.

Villareal, H. (2016). Academia. Obtenido de https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/2459723/LaPlaneacionDelDesarrolloEnMexico1980-1994.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DLa_planeacion_del_desarrollo_en_Mexico_A.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAI

Los proyectos de infraestructura del Estado Mexicano, con bienestar social. El caso del Tren Maya[1]

Carlos Bustamante Lemus[2]

Resumen

Este trabajo es, más que nada, una serie de reflexiones en torno a las políticas públicas que el gobierno actual de México, ha estado implementando en varias regiones del país, para tratar de entender, como científico social, de manera objetiva, los objetivos que se pretenden con la realización de esos proyectos de infraestructura, para visualizarlos con una perspectiva amplia y de mediano a largo plazo. Claro está, mientras las condiciones de la coyuntura actual no se modifiquen sustancialmente. Es por lo anterior, que en este trabajo he querido colocar como eje de estas reflexiones, el proyecto del Tren Maya, que actualmente está construyéndose en la Península de Yucatán, así como de las ventajas y limitaciones que hasta ahora se visualizan desde esta óptica del trabajo de gabinete, obligado por las circunstancias del confinamiento recomendado por las autoridades sanitarias oficiales ante la Pandemia del COVID 19, que ha azotado a casi el mundo entero. No obstante, estos estudios de gabinete están también respaldados por el conocimiento empírico de quien esto escribe, a lo largo de más de 50 años de trabajar en territorios de nuestro México, en particular, en las andanzas profesionales y científicas por la Península de Yucatán, en gran parte de sus tres entidades federativas que la integran. Recientemente, este conocimiento se está complementando, gracias al apoyo que la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico, con el Proyecto PAPIIT IN302320, nos está otorgando desde el año de 2020.

Conceptos clave: políticas públicas, proyectos de infraestructura, desarrollo regional, desarrollo económico, bienestar social.

Quiero iniciar con algunas reflexiones que me han surgido desde hace ya más de siete años y otros más, cuando visité el auge pesquero de la llamada Sonda de Campeche, la cual se consideraba la más importante productora de camarón a nivel nacional. En 1976 exploramos el Dr. Ángel Bassols Batalla y otros dos profesores universitarios, el naciente estado de Quintana Roo y sus territorios casi deshabitados, con excepción de su ciudad capital Chetumal, el naciente proyecto turístico de Cancún y algunos poblados rurales de indígenas mayas en la selva quintanarroense, como Felipe Carrillo Puerto. Años más tarde, ya en este siglo, elaboré un ensayo sobre la región del Istmo de Tehuantepec y que se publicó en un libro coordinado por mi amigo y compañero, el Dr. Adolfo Sánchez Almanza (2007: 161-219), en donde el Dr. y Maestro Ángel Bassols Batalla y yo reflexionábamos acerca de

[1] Este trabajo es parte de un proyecto colectivo PAPIIT IN302320, intitulado: "Análisis de las dinámicas y perspectivas de crecimiento y bienestar de ciudades medias de México, 1994-2019: los casos de Villahermosa, Tabasco y Mérida, Yucatán", apoyado por la DGAPA, de la UNAM, institución y programa al que le debemos un agradecimiento por su apoyo durante dos años.

[2] Doctor, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, carlosb@unam.mx.

cómo poder **impulsar el crecimiento y desarrollo del Sur Sureste de México**, para aminorar las tremendas desigualdades socioeconómicas que han existido por lo menos, desde hace un siglo entre el Norte y Centro de nuestro país, con el S-SE.

Algunos de los factores en los que coincidíamos eran:

1) la atención desigual, casi histórica, que por mucho tiempo los gobiernos nacionales y subnacionales han dado al desarrollo territorial de México, sin conocer a fondo las características y potenciales que las diversas regiones del país poseen;

2) el relativo desconocimiento del territorio nacional, de lo cual se deriva la explotación irracional de algunas zonas, o, por el contrario, la falta de aprovechamiento óptimo de las capacidades y potenciales en los recursos y población nativa regional; y

3) el factor distancia, el que muchas veces ha derivado en una atención marginal a las regiones distantes, y una importancia menor dentro de las prioridades de la burocracia estatal.

Este tercer factor, por cierto, es el que muchas veces ha resultado en la desatención de zonas distantes de los gobiernos centrales federales y posteriormente han derivado en pérdidas de nuestro territorio y de gran parte del patrimonio nacional (ejemplos: la pérdida del septentrión territorial ante los Estados Unidos de América del Norte y la pérdida del territorio de Belice, al término de la llamada *Guerra de Castas*. Lo anterior, adicionando las amenazas independentistas fallidas de mediados del siglo XIX de la *República del Noreste* y de la *República de Yucatán*). Considero que, como muchos de los gobiernos latinoamericanos, en los gobiernos de México ha faltado una visión geopolítica de Estado, para mirar más allá de los periodos administrativos gubernamentales, en los cuales se concentra más la atención a los intereses de los grupos de poder económico y políticos, más que a los intereses de toda la Nación.

Particularmente los dos primeros factores, son precisamente los que algunos especialistas prestigiados sobre el desarrollo territorial (R. Capello y R. Camagni, 2009), han destacado y lo han llamado "Capital Territorial", considerado el motor para impulsar el desarrollo regional y aminorar las desigualdades regionales entre las naciones.

R. Camagni, por ejemplo, apoyado en algunos planteamientos centrales de los pioneros de la planificación y el desarrollo urbano regional, como Marshall, Schumpeter, Isard y W. Alonso, entre ellos, destaca este concepto de Capital Territorial, como el que hace concurrir una serie de factores que influyen en las características de una región cualquiera, y son ellos, los que representan el potencial de productividad de esa región; y que son principalmente:

a) capital, recursos naturales locales (o regionales);

b) fuerza de trabajo; y

c) disponibilidad de infraestructura.

Este último autor, maneja poblados y localidades periurbanas y rurales cercanas a ellos y de sus vocaciones económicas actuales (Camagni, 2009: 118-132).

Es por lo anterior, que celebro la decisión del gobierno de la 4T de girar la atención a grandes territorios y regiones que por más de 70 años han quedado al margen de los

intereses de crecimiento, con la excepción que se dio a zonas de Tabasco, Campeche y Chiapas, para la extracción y exploración petrolera desde finales de los años 70 del siglo XX; pero que también dicha explotación tuviera como consecuencia la destrucción de la importancia pesquera de camarón, que tenía como primer productor a la Sonda de Campeche en las aguas de esa entidad federativa. También se abandonó el proyecto de impulso comercial que se le había dado a Quintan Roo, con el Programa de Puertos Fronterizos y Marítimos libres de impuestos y que detonó el crecimiento incipiente de Chetumal por su vecindad con Belice y con Europa y el sur de los EUA.

Es muy importante que ahora se considere a los megaproyectos de infraestructura como uno de los principales instrumentos de política socioeconómica mediante la inversión pública mayoritaria acompañada de la participación de empresas privadas, con proyectos de infraestructura petrolera, energética, aeroportuaria y de infraestructura ferroviaria como la del TM. Misma que se propone interconectar por tren a una importante cantidad de poblaciones y localidades de muchos de los municipios de la Península de Yucatán y de algunos de los vecinos en los estados de Chiapas y Tabasco. Extensión territorial alberga a aproximadamente 2 millones de habitantes que conforman la fuerza de trabajo regional).

Un factor más a considerar es que la mayor participación del PIB regional peninsular son los Servicios y entre ellos, el turismo y el comercio interregional. Tal vez fue por ello que se haya tomado la decisión de responsabilizar al FONATUR de la realización del Tren Maya peninsular; y que también, por lo anterior, se observa cierta congruencia sobre el acuerdo que apenas el mes pasado, el FONATUR informó recientemente sobre la instalación conjunta con el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), del Comité de Coordinación y Seguimiento de Soluciones TerritoriaIESS, con el objetivo de dinamizar los Territorios Rurales y Desarrollo Económico Inclusivo en la ruta del Tren Maya; todo ello, orientado hacia el apoyo a las comunidades locales peninsulares, para impulsar al turismo sobre cuatro líneas de acción principales: Turismo comunitario, Apicultura, Artesanías, Áreas destinadas a la conservación.

Sin embargo, yo insistí ante representantes académicos y del sector público, desde el anuncio de su implementación en este sexenio, que el TM no debería ser exclusivo para el movimiento y fomento turístico, sino, además, del servicio de transportación de carga y de pasajeros (cuestión que se ha atendido, según la información preliminar de parte de FONATUR). Para esto es que debería hacerse una estimación del potencial de pasajeros que dicho TM podrá servir en su trayectoria, así como del movimiento potencial de carga de materias primas y otros insumos básicos para el aprovisionamiento de la propia región y para suministrar otros que llegan o que salen de los puertos marítimos y aéreos en Campeche, Ciudad del Carmen, Mérida, Progreso, Cancún y Chetumal, principalmente; además, de los precios competitivos en su transportación, con relación a los que actualmente se ofrecen por tierra o por mar (Sin embargo, ninguna de las estaciones ni paraderos está conectado directamente con puertos marítimos como Progreso y Campeche, en donde sus movimientos de carga son muy importantes para la Península).

En otro orden de ideas, estaría estimar el impacto y potencial que tendrá el trazo de la ferrovía y del proyecto de las 19 estaciones y 13 paraderos que tendrá no solamente en las poblaciones en donde se ha anunciado su instalación a lo largo de aproximadamente 1560

kms., sino en varios de los poblados y localidades urbanas y rurales cercanas por carreteras y caminos locales hacia las estaciones y/o paraderos proyectados.

La necesidad de un tratamiento multisectorial en el Proyecto del TM

Toda esta lista general de factores tanto de influencia como de impacto potencial, son algunos de los que tradicionalmente se han atendido en gobiernos anteriores con otros proyectos, pero de manera desarticulada y unisectorial. Sin embargo, se observa con cierto optimismo, que dicha cuestión en esta ocasión se está atendiendo de manera concertada **multisectorialmente**. Hasta donde sabemos, en varios de los centros poblados en donde se han planeado las estaciones y paraderos, la SEDATU, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Urbano, ya está trabajando en ellos para la creación de Programas de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. De manera análoga, la Secretaría del Bienestar, por medio de la Coordinación de Centros Integradores para el Desarrollo Rural, ha estado implementando sus programas y proyectos, utilizando la metodología implementada desde inicios de este sexenio de los Centros Integradores para el Desarrollo Rural[3]. Desearíamos también una mayor participación de la Secretaría de Economía, con sus programas de estímulos diversos a las MIPYMES en todas las actividades productivas y comerciales peninsulares, particularmente en aquellos municipios y localidades en la esfera de las paradas y estaciones proyectadas por el TM.

Hasta ahora, la SBien ha instalado más de 600 CIDRs en esta región peninsular, además de algunos otros en Chiapas y Tabasco; un número importante de ellos (309) están ubicados en o muy cerca de las estaciones y paraderos en construcción por el TM (se calcula una distancia promedio no mayor de 15 kms, del trazo del TM. Ver anexo de CIDRs); un número importante de ellos (Anexo: datos de ellos) actualmente han estado recibiendo los beneficios de los programas que otorga esa SBien[4], y a los cuales también se adicionan los financiamientos otorgados por la **FNDR (Financiera Nacional Para el Desarrollo Rural)**, a través de sus 9 programas, mismos que hasta ahora, han beneficiado a más de 938 mil personas en 36 municipios tocados por el TM, con un monto global de $4,442.6 millones de pesos (ver tabla de Excel de FNDR). Algunos de los resultados positivos que se verían de la implementación de estos programas, serán definitivamente algunos de los potenciales demandantes de servicios de carga y pasaje de esta región en su interior y hacia el resto del país, o hacia América Central.

[3] Esta metodología está basada en la que años atrás de implementó con cierto éxito, en los años 80 en el estado de Tabasco, introduciendo proyectos de mejora productiva y social en centros rurales estratégicos, los cuales, por su ubicación serían el foco de atracción y medio de "Spillover" (arrastre) de los beneficios recibidos hacia las localidades circunvecinas de esa entidad federativa.

[4] A saber, son nueve programas: 1. Jóvenes construyendo el futuro, 2. Beca Universal para la educación media superior, 3. Pensión para Adultos Mayores, 4. Pensión para las Personas con Discapacidad, 5. Tandas para el Bienestar (microcréditos), 6. Crédito Ganadero a la Palabra, 7. Reconstrucción de Vivienda, 8. Producción para el Bienestar y 9. Producción para el B. de personas indígenas.

Programas Sociales en la ruta del Tren Maya

La Coordinación de este programa ha identificado ya los CIDR de las entidades federativas incluidas en el proyecto del Tren Maya y actualmente está poniendo en marcha la mayor parte de los programas de apoyo relacionados anteriormente. Y de los cuales este grupo del Componente 2. "Ordenamiento Territorial" del Instituto de Investigaciones Económicas, ha identificado los siguientes CIDR:

35 en los dos tramos que corresponden a Campeche;

6 en el tramo que corresponde a Chiapas;

65 en los dos tramos que tocan el estado de Quintana Roo;

6 en el tramo que toca al estado de Tabasco; y

120 en el entorno de los dos tramos que tocan el estado de Yucatán.

En total, hemos identificado aproximadamente 232 CIDR. Mismos que podrían ser un punto de partida para identificar los nodos micro-regionales a partir de los cuales se puedan ir perfilando:

a) los nodos hacia donde podrían estar gravitando un número de localidades rurales con potencial para su crecimiento ulterior (como paso preliminar previo a la comprobación con otra serie de factores y variables; y

b) algunos de los actores sociales locales y regionales, a través de los cuales se pueden concretar algunas otras estrategias para su desarrollo y bienestar.

¿Porqué el trazo no ha contemplado la conexión con puertos marítimos de la región?

No deja de ser extraño que el trazo del TM no haya extendido un ramal hacia el puerto de Progreso, Yucatán, en donde gran parte del litoral norte de Yucatán realiza importante producción pesquera y de transporte de carga marítima recibida en dicho puerto[5] y con importantes servicios turísticos, y que también provee de servicios de aprovisionamiento a la zona turística del Caribe en Quintana Roo. Además del puerto de Progreso y anexos litorales, está la importante creación y operación del Centro de Innovación Científica y Tecnológica de Yucatán, en la zona de Caucel, a unos cuantos kilómetros de la actual carretera Mérida-Progreso, el cual, sin duda, demandará actividades productivas y servicios de diversa índole a los cuales podrá atender el TM.

Hacia una propuesta de integración del transporte ferroviario mexicano del SE hacia el resto del territorio mexicano:

La coyuntura actual se avizora con cierto optimismo por dos cuestiones políticas coyunturales: la cuestión migratoria y las propuestas derivadas que ha promovido el gobierno actual de México con el tema migratorio y que son: a) la propuesta de apoyo al

[5] El INEGI acaba de anunciar esta semana, que "las exportaciones mexicanas de miel de abeja, cítricos, pescado fresco, fresas y jugo de naranja registraron significativos crecimientos y se ubicaron entre los primeros lugares de ventas hacia el extranjero" (Periódico Diario *Contra Réplica*, PP, 11.10.21).

desarrollo socioeconómico de américa Central y b) la reciente derogación del *Plan Mérida*, por el acuerdo "Entendimiento Bicentenario", con lo cual será de importancia prioritaria para EUA y sobre todo para México, el control migratorio sin maltrato, pero con una cooperación de apoyo mutuo a los países centroamericanos con inversiones en infraestructura y actividades productivas generadoras de empleo con mayores ingresos a sus habitantes; así como el mayor control del crimen organizado (cuestión que también deberá obligar a México a reforzar sus fronteras y las estaciones y paraderos en zonas limítrofes con Belice y Guatemala).

Por lo tanto, yo he propuesto desde años atrás, una construcción de vías de ferr ocarril no concesionado, sino administrado por el gobierno de México, que se integre a los principales puertos y centros de producción con potencial para su comercio con el resto del país y hacia el mercado exterior: *grosso motu,* **la siguiente propuesta:**

La continuación e interconexión con el tramo concesionado al Ferrosur, de Palenque hacia Dos Bocas, Agua Dulce y Coatzacoalcos, al que se conecta con el Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec en Medias Aguas y de allí a Coatzacoalcos; para continuar hacia el Centro-Golfo; Un nuevo trazo o acuerdo con la concesión del ferrocarril Chiapas-Mayab, que se origina en la frontera sur de Chiapas con Guatemala y de allí a Tuxtla Gutiérrez; de allí esa concesión se orienta hacia Ixtepec, en la parte sur del Istmo de Tehuantepec, para seguir hacia el centro de México. Mi propuesta es que se proyecte una línea ferroviaria interoceánica en el Pacífico Sur y se conecte de Chiapas a Salina Cruz, de allí a Pinotepa Nacional, luego a Acapulco, Zihuatanejo y finalmente llegue al Puerto de Lázaro Cárdenas. (ver mapa).

Hacia una propuesta de integración del Tren Maya



Fuente: Bosquejo a cargo del Geog. Rafael Olmos B.

Nota: los tramos de Palenque a Coatzacoalcos y el de Puerto Chiapas-Cd. Hidalgo a Salina Cruz, están concesionados a Ferrosur y al Chiapas-Mayab, respectivamente.

Todo lo anterior, desde luego, - aun omitiendo por el momento mi propuesta- es que, no sabemos todavía qué se ha avanzado, acordado o previsto de manera formal, previamente acerca de la manera en que operarían las interconexiones con los tramos concesionados actualmente a privados, los cuales solamente operan movimientos de carga y con sus propias tarifas.

Preguntas aún sin información respecto al TM

Un asunto adicional que quiero mencionar y que, por lo menos hasta ahora el FONATUR no nos ha informado, es de tipo técnico: ¿qué tanto se ha aprovechado o no, del trazado original que tenía el *Ferrocarril Chiapas-Mayab*, el cual corría desde Chichen Itzá hasta Palenque y se prolongaba hasta Agua Dulce? Hasta ahora se sabe, de manera fraccionada, que parte de él se está sustituyendo por una vía moderna y más amplia, pero en algunos tramos se han encontrado con invasiones del derecho de vía por asentamientos humanos de tipo residencial y comercial; mismos que han obligado a FONATUR a tener que desviar el trazo original fuera de las ciudades de Campeche y Mérida, hacia lugares más distantes y que potencialmente restarían parte del impacto esperado por la existencia próxima del TM. Además de ello, si el proyecto actual está planeado construirlo hasta la estación Palenque, ¿Qué va a pasar con su esperada continuidad operacional de Palenque hacia el occidente, rumbo a Dos Bocas, Tabasco y Medias Aguas, Veracruz (con el FC Transístmico y Coatzacoalcos)? El cual está concesionado al FC del Sureste. Mi pregunta y preocupación al mismo tiempo, se debe a que cada concesionario particular de los diversos tramos ferroviarios en el territorio mexicano, tienen la atribución de establecer sus tarifas de servicio; mismas que frecuentemente presentan problemas de falta de fluidez en la transportación de mercancías en sus destinos cuando deben pasar de un tramo de diferente concesionario. ¿Cómo se prevé subsanar estos problemas cuando el gobierno mexicano intente una integración de los trenes administrados por la Federación, con los tramos concesionados a privados?

Palabras finales

No obstante, mientras que se discute una línea dicotómica entre las corrientes teóricas sobre convergencia y divergencia regional, o acerca de que si este tipo de proyectos tienden a generar a largo plazo procesos de exclusión y de divergencia, Yo, me encuentro entre los optimistas y considero que este proyecto del TM, como el resto del grupo de megaproyectos de la 4T y la propuesta adicional de quien esto escribe, podrán, al menos en el corto y mediano plazos, podrán generar procesos de crecimiento y ciertos niveles de mejoría en el bienestar de las poblaciones regionales sujetas a estudio; pero más que todo, un claro proceso de integración a las dinámicas de crecimiento del resto de nuestro país y de afianzamiento de la soberanía de México.

ANEXOS A LA PONENCIA

Los 309 Centros Integradores del Desarrollo Rural, potencialmente beneficiados con la cercanía del Tren Maya.

Tramos del TM	CIDR	Municipios	Nombres CIDR
Selva 1	29	De Campeche (26): C. del Carmen, Champotón, Hopelchén, Escárcega, Calkmul y Candelaria. De Chiapas (1): Palenque. De Tabasco (2): Balancán, Tenosique	Checubul, Sabancuy, Champotón, Sn. Pablo Pixtún, Yojaltún, M.Colorado; Hopelchén, Bolonchén de Rejón, Chunchintok, Dzibalchén, V.Gro., Ich-Ek, Suc-Tuc, Ukum; Escárcega, Div.del Nte., Km.36; Calakmul, Xpujil, Ing.Ricardo Payno; Candelaria, B.Juárez, Gral.Fco.J.Mújica, M.Alemán, Monclova y Nva.Coahuila. Palenque, La Cascada, Sn.Fco.Palenque, Tzeltal-Mukul-Ja, Est. Lacandón y S. Fco.Chancala. Balancán, Arroyo El Triunfo 1ª.Secc., Arroyo El Triunfo, Reforma; Tenosique de P. Suárez y E.Zapata 3ª.Secc.
2. Golfo 1	9	De Campeche (7): Calkiní,	Sn.Fco. Campeche, Calkiní, Escárcega, Edzná, Hecelchakán, Tenabo, Sta. Cruz Pueblo, Tancuché, Tepakán.
3. Golfo 2	42	De Campeche (2): Calkiní, Hecelchakán De Yucatán (40):	Calkiní, Isla Arena, Bacabchén, Bécal, Dzitbalché y Nunkiní, Hecelchakán, Chunkamán, Pocboc y Pomuch. Baca, Bokobá, Cacalchén, Conkal, X-Cuyum, Chicxulub Pueblo, Halachó, Cepeda, Hunucmá, Sisal, Texán de Palomeque, Izamal, Citilcum, Sitilpech, Xamabá, Kimbilá, Kanasín, S.Antonio Tihuitz, Kantunilkin, Holcá,

			Kopomá, Maxcanú, Mérida, Molás, Motul, Muna, Progreso, Chelem, Chixhulub, Chuburná, Sn, Ignacio, Campestre Flanboyanes, Sanahcat, Sudzal, Tahmek, Tekal de Venegas, Tekanto, Umán y Valladolid.
4. Golfo 3	79	De Q. Roo (2): De Yucatán (77):	Cancún, Alfredo V. Bonfil; Kantunilkín, Agua Azul, El Cedral, Chiquilá, Holbox, Nvo.Xcán, San Ángel, San Fco., Solferino, El Tuntal. Calotmul, Pocoboch, Tahcabo; Cuncunul; Chankom, Xanlá, Xkaladzonot, Xcopteil, Citincabchén; Chemax, XCatzin, Cocoyol, Chulután, Kuheb, Mucel, San Juan Chen, Sisbichén, Uspibil, Xalán, X-Can, Chechmil, Lol-Bé; Chichimilá, Chan-X-Cail, Dzitás,Xocempich, Dzoncahuich, Chacmay; Espita, Nacuché, Tuzik; Kaua, Dzcal; Panabá, Loché, 3Cid+Cenote, Yalsihón Buena Fé; Quintana Roo, Río Lagartos, Las Coloradas; Sucilá; Temozón, Hunukú, Nah Balam; Tinum, Pisté, Sn. Fco.Grande, X-Calakoop; Tizimín, Col Yucatán, El Cuyo, Chan Sn. Antonio, Dzonot Aké, Dzonot Carretero, Yaxic, Popolnáh, Samaria, Sucopó, Tixcancal, Yohactum de Hgo., Sta. Ma. Chan Cenote; Tunkás, Valadolid, Dzitnup, Kanchoc, Nohsuytún, Popolá, Tahmuy, Tesoco,

			Tikuch, Tixhualactún, Xocén, Xuilub, Yalcobá, Bobmay.
5.Caribe 2	59	Q. Roo (59):	F. Carrillo Pto., Betania, Chunhuás, Chunhuhub, Dzulá, Laguna Kanah, Noh-Bec, Señor, X-Hazil Sur; Isla Mujeres, Rancho Viejo, Zona Urb.Ej. I. Mujeres; Fco. May; Chetumal, Allende, Cacao, Calderitas, Caobas, Huay-Pix, Mahahual, Subte. López, La Unión; Cancún, Alfredo V. Bonfil; Kantunilkin, Agua Azul, El Cedral, Chiquilá, Holbox, Nvo. Xcan, San Fco. Uh May, Hondzonot, San Juan; Bacalar, Altos de Sevilla, Blanca Flor, Buenavista, Chacchoben, El Cedralito, Huatusco, Kuchumatán, La Pantera, Limones, Los Divorciados, Manuel A. Camacho, Margarita M. de Juárez, Maya Balam, M. Alemán, M. Hgo., Otilio Montaño, Reforma, Río Verde, San Isidro La Laguna, Vallehermoso, Zamora; Pto. Morelos y Leona Vicario.
6. Caribe 1	31	Q. Roo (31):	Tulum, Akumal, Chanchén Palmar, Chanchel 1º., Cd. Chemuyil, Cobá, Fco.Uh May, Hondzonot, San Juan; Bacalar, Altos de Sevilla, Blanca Flor, Buenavista, Chacchoben, El Cedralito, Huatusco, Kuchumatán, La Pantera, Limones, Los Divorciados,Manuel A. Camacho, Margarita M. de Juárez, Maya Balam, M. Alemán, M. Hgo., Otilio

			Montaño, Reforma, Río Verde, San Isidro La Laguna, Vallehermoso, Zamora;
7. Selva 2	60	Q.Roo (54); Campeche (6)	Chetumal, Allende, Cacao, Calderitas, Caobas, Huay-Pix, Juan Sarabia, Laguna Guerrero, Nachi Cocom, Nicolás Bravo, Ramonal, Sabidos, Mahahual, Subte. López, Ucum, La Unión; Sacxán, XcalaK, Xul-Ha, San Pedro Peralta, Javier Rojo G., A. Obregón, Carlos A. Madrazo, L. Cárdenas 2º., Pucté, Sergio Butrón Casas, Tres Garantías, Luis Echeverría, Morocoy, Nuevo Bécar, José N. Rovirosa; Bacalar, Altos de Sevilla, Blanca Flor, Buenavista, Chacchoben, El Cedralito, Huatusco, Kuchumatán, La Pantera, Limones, Los Divorciados ,Manuel A. Camacho, Margarita M. de Juárez, Maya Balam, M. Alemán, M. Hgo., Otilio Montaño, Reforma, Río Verde, San Isidro La Laguna, Vallehermoso y Zamora; Escárcega, Div. Del Norte, Km.36; Calakmul, Xpujil, Ing. Ricardo Payro.

Fuente: SBien, 2020.

Nota: Se considera la vinculación de estos CIDR, por la relativa cercanía al trazo del ferrocarril, a una distancia menor a los 15 km.

Clave Entidad	Clave Municipio	Municipio en ruta del Tren Maya	Beneficiarios de Programas sociales federales	Monto pagado en el municipio al mes de agosto de 2021
07	065	PALENQUE	68,097	410,007,192.5
07	050	LA LIBERTAD	3,797	16,741,088.5
04	008	TENABO	4,911	29,358,832.1
04	011	CANDELARIA	25,245	161,196,157.3
04	009	ESCÁRCEGA	28,622	167,036,571.8
04	002	CAMPECHE	74,225	392,337,563.7
04	001	CALKINÍ	26,526	142,569,202.4
04	010	CALAKMUL	23,890	155,020,890.9
04	005	HECELCHAKÁN	30,801	74,278,103.0
04	004	CHAMPOTÓN	61,820	251,300,814.1
31	007	CACALCHÉN	7,087	9,874,842.3
31	050	MÉRIDA	156,359	850,006,645.0
31	042	KANTUNIL	2,023	6,729,665.1
31	104	YAXCABÁ	11,922	24,528,047.4
31	096	TIZIMÍN	34,156	112,316,128.1
31	040	IZAMAL	25,493	57,046,598.4
31	101	UMÁN	10,322	40,346,594.4
31	095	TIXPÉHUAL	4,560	4,548,258.8
31	033	HALACHÓ	23,784	28,336,663.6
31	093	TIXKOKOB	10,855	19,796,535.8
31	023	CHOCHOLÁ	5,083	6,198,416.9
31	019	CHEMAX	14,077	40,915,702.9
31	099	UAYMA	1,247	5,588,765.4
31	005	BOKOBÁ	862	3,976,022.6
31	071	SUDZAL	790	3,499,986.3
31	091	TINUM	5,418	21,318,237.7
31	102	VALLADOLID	29,461	115,619,785.6
31	048	MAXCANÚ	23,209	52,632,618.1
31	045	KOPOMÁ	3,417	4,002,793.2
31	041	KANASÍN	13,005	49,298,169.3
23	005	BENITO JUÁREZ	76,866	300,093,844.9
23	007	LÁZARO CÁRDENA	9,776	54,466,904.4
23	004	OTHÓN P. BLANCC	59,759	419,534,363.8
23	002	FELIPE CARRILLO	29,895	202,699,517.9
23	008	SOLIDARIDAD	20,322	163,127,518.9
23	001	COZUMEL	11,173	46,223,431.0
		36 Municipios	**938,855**	**4,442,572,473.7**

Fuente: Financiera Nacional de Desarrollo Rural, Ganadero, Forestal y Pesquero (FNDR), 2021.

Referencias

Anzaldo, Carlos (2018) Intgensidad de poblamiento y accesibilidad de las áreas rurales del Sur Sureste de México. México, Repositorio del CentroGeo.

Bustamante, Carlos (2012) "La región del Istmo de Tehuantepec de México", en Sánchez, Adolfo (Coord.), El desarrollo económico de las regiones medias de México. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas: 161-219.

Calderon, C.A. y L. Serven (2004) 'The effects of infrastructure development on growth and income distribution', World Bank: Policy Research, Working Paper No. 3400.

Camagni, R. (2005) Economía urbana. España: Antoni Bosch, Ed.: 118-132.

Capello, Roberta (2009) 'Space, growth and development' en Capello Roberta y Nijkamp Peter (eds), Handbook of Regional Growth and Development Theories, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 33-52.

Christaller, Walter, (1933) Central places in Southern Germany. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.

CONAPO (2018). Proyecciones de la población de México, 1950-2050. México. Disponible en: https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/84306df4-8fa4-40f4-bfac-23b85b3e5c1c

_____ (2018) Índice de marginación por municipio, 1990-2015. México. Disponible en:

https://datos.gob.mx/busca/dataset/indice-de-marginacion-carencias-poblacionales-por-localidad-municipio-y-entidad/resource/54bd7a44-b31b-4336-ba92-89f4889ccfe9

CONAPO, INEGI y SEDATU (2018) Delimitación de las zonas metropolitanas de México, 2015. México. Disponible en: https://www.gob.mx/conapo/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015

CONAFOR y SEMARNAT. Programa Nacional Forestal, 2014-2018, México. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/25918/3.3.2.5._Programa_Nacional_Forestal_PRONAFOR_7oct15.pdf

FNDR (2021) "Apoyo financiero a los municipios en la ruta del Tren Maya". México: Financiamiento Nacional para el Desarrollo Agrícola, Ganadero, Forestal y Pesquero (obtenido de manera directa por el suscrito).

Garrocho, Carlos (2012) Estructura funcional de la red de ciudades de México. México: CONAPO, El Colegio Mexiquense y UNFPA.

INEGI (2015). Encuesta Intercensal, 2015. México.

_____ (2014). Censos Económicos 2014. México.

_____ (2020). Sistema de Cuentas Nacionales de México. México.

Isard, Walter (1971) Métodos de análisis regional. Una introducción a la Ciencia regional, Barcelona, España. Ediciones Ariel.

Krugman, Paul, Masahisa Fujita y Anthony J. Venables (2000) Economía espacial: las ciudades, las regiones y el comercio internacional, Editorial Ariel, S.A.

Nijkamp, P. (1986) Infrastructure and regional development: A multidimensional policy analysis. Empirical economics, 11(1), 1-21. Disponible en: https://link.springer.com/article/10.1007/BF01978142

ONU-Hábitat, Sedatu, SSA (2020) Guía metodológica de recuperación socioeconómica municipal en contexto de Covid-19, Cuaderno técnico, México.

Ramírez, L. Alfonso (Coord.) (2006) Perder el paraíso. Globalización, espacio urbano y empresariado en Mérida. Mérida, Yucatán: U. Autónoma de Yucatán, Miguel Ángel Porrúa.

SBien (2021) Programas para el Bienestar Social en los Centros Integradores del Desarrollo Rural (CIDR). México, Secretaría del Bienestar.

SCT (2013) Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes, 2013-2018. México. DOF, 13-12-2013. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326590&fecha=13/12/2013&print=true

SEDESOL (2011) Expansión de las ciudades de México, México.

SHCP (2014) Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018. México. DOF, 29-04-2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342547&fecha=29/04/2014.

Villafuerte, Daniel [2004] La Frontera Sur de México. Del TLC México-Centroamérica al Plan Puebla-Panamá. México: UNAM/Instituto de Investigaciones Económicas/COCYTECH/PyV Eds.

Planeación territorial en la región Sureste de México en el marco del Tren Maya. Alternativas de desarrollo y sustentabilidad

Javier Pérez Corona[1]

Resumen

La discusión de la planeación territorial es de largo aliento en los procesos de urbanización y sus dilemas de redefinición de la orientación del desarrollo, sobre todo en realidades sociales y ambientales singulares, como la imperante en la región sureste de México, la Península de Yucatán, que conjuga cinco entidades y municipios en condiciones de contrastes rural y urbanos, pero que en lo general comparten una condición de atraso y precariedad en las condiciones de vida del mayor porcentaje de su población, con relación a los indicadores de las demás regiones del país, en el marco de la diversidad y desigualdad nacional, pese al impulso de proyecto y obras de infraestructura bajo la intencionalidad de integración prevalecen los rezagos sociales y ambientales. ¿Cómo explicar la persistencia de ese atraso y precariedad en las condiciones de vida de la numerosa población de esta región, cuando dispone de importantes recursos naturales, sociales y culturales; así como antecedentes de grandes obras de infraestructura y polos de desarrollo?

En este contexto, se infiere que son las contradicciones sociales y ambientales que van más allá de la infraestructura por sí misma, para ubicarse en el ámbito de las políticas de planeación y el proyecto de desarrollo por parte del Estado como expresión de las iniciativas y demandas de los diversos actores sociales en sus acuerdos y enfrentamientos por posturas encontradas del tipo de desarrollo, entre la reproducción del valor de cambio, o, la alternativa del valor social.

Por ello, el propósito del trabajo estriba en examinar el proyecto del Tren Maya del sureste de México para explorar alternativas de la planeación del desarrollo; así como la factibilidad del despliegue de la infraestructura con relación a las necesidades regionales en los usos de suelo de los asentamientos humanos.

Los resultados son provisionales en virtud de ser un proyecto en curso, pero, de acuerdo a sus tendencias se identifican alcances y limitaciones tanto en la concepción de la planeación territorial del desarrollo regional, como en el avance en el despliegue de la infraestructura con estrategias más para atraer inversiones, que en garantizan superar las contradicciones locales, con la participación de sus actores sociales.

Conceptos clave: planeación territorial, infraestructura, desarrollo, sustentabilidad

[1] Doctor en Ciencias Sociales, Instituto Politécnico Nacional, jpcorona88@hotmail.com

Introducción

El plan del proyecto del Tren Maya impulsado por el actual Gobierno Federal es de gran importancia para el desarrollo de la región sureste de México y uno de los más relevantes en los últimos años en el marco de experiencias de planeación, ya que impacta a la región más atrasada en condiciones sociales y ambientales, y con los mayores índices de marginalidad y pobreza del país, a pesar de poseer importantes recursos naturales, culturales, patrimoniales y de potencial social y económico; su situación de pobreza es paradójica.

Es en este contexto del desarrollo regional contradictorio de la Península de Yucatán que se despliega la infraestructura del Tren Maya promovido por el Estado entre las necesidades sociales apremiantes de la población para mejorar sus condiciones de vida, y las oportunidades de inversión de capital que brinda la disponibilidad de la riqueza regional. Este escenario controversial de desarrollo hace indispensable reflexionar en la orientación y resultados de las políticas de planeación seguidas hasta hoy, teniendo presente que hay una relación intrínseca entre desarrollo y planeación territorial a nivel conceptual y práctico. Sin embargo, hay una separación en los hechos entre academia y burocracia. Entre teoría y práctica.

A su vez, para el campo de conocimiento de desarrollo y planeación territorial hay diversas perspectivas de interpretación del proceso de urbanización del que forma parte como medio de organización de los procesos sociales y espaciales y de construcción de escenarios, tanto para el aprovechamiento de los recursos, o, como ámbito de contradicciones. Es por ello que con la práctica de la planeación se ha creado una amplia fundamentación conceptual del desarrollo, tanto por parte del Estado como de otros agentes; así como la necesidad de su reconceptualización frente a realidades cambiantes.

Las diversas posturas en los estudios y análisis de las experiencias en los aspectos teóricos y conceptuales para interpretar la realidad imperante en la región sureste de México, son controversiales entre las posturas positivistas y funcionalistas frente al pensamiento crítico. Hasta ahora las posturas prevalecientes institucionales han adquirido de alguna manera un carácter normativo, instrumental y sectorial en políticas de planeación con los diversos proyectos realizados, basados en modelos de desarrollo regional, a partir del enfoque desarrollista de reminiscencias cepalinas, de seguir el ejemplo de las regiones desarrolladas para sacar del atraso a otras, con postulados de la modernización en el marco del capitalismo. Proyectos orientados al despliegue de infraestructura, a partir de la visión burocrática de inversión en obra pública para inducir el desarrollo como estrategia de competitividad. La infraestructura como medio para el desarrollo regional a partir de la articulación territorial y su organización como proyecto. En este sentido institucional, se concibe la planeación territorial o el ordenamiento territorial para organizar la ocupación del suelo y los asentamientos humanos y el uso racional de recursos de las regiones en competitividad para el desarrollo sostenible. Indudablemente en el proceso de planeación hay cambios de perspectiva entre gobiernos, y esto es más notorio entre el actual y el inmediato anterior, al mostrar un alto en la política, reorientando el discurso del desarrollo a las necesidades sociales y ambientales locales (Sedatu, 2014; Sedatu, 2019).

Por parte de la respuesta crítica a ese modelo se pone el acento en las contradicciones sociales que lejos de impulsar el cambio social estructural, lo reproduce. Sin embargo, la postura que ha prevalecido en la práctica de la planeación territorial hacia ese desarrollo es

esta visión sectorial. Por ello, las contradicciones imperantes ubican de manera más amplia la relación del desarrollo, la planeación territorial y las obras de infraestructura como elementos articulados que requieren abordarse de manera conjunta para dilucidar las políticas del proyecto de desarrollo que le subyace y derivar formas alternativas de cambio con justicia social y ambiental (Friedmann, 2003; Harvey, 2013; Coraggio, 1994).

Los elementos conceptuales que han dado forma a esos modelos de desarrollo regional traducidos en políticas de planeación y ordenamiento territorial en México, forman parte de las necesidades del proceso de urbanización que ha transformado el perfil de la sociedad y sus asentamientos humanos de tipo rural y urbano. Modelos adoptados no solo de manera acrítica, sino sobre todo porque son adecuados a la reproducción del desarrollo capitalista, a partir de la participación de los actores sociales y el Estado. Modelos que reducen la complejidad de la realidad social al parcializarla por sectores: desarrollo rural, por cuencas hidrológicas, por polos de desarrollo, industrialización por sustitución de importaciones, polos turísticos, principalmente; y todos ellos presentes de alguna manera en la planeación del sureste de México. En esa misma perspectiva, la planeación orienta sus estrategias sectoriales a través de la obra pública con infraestructuras para el desarrollo, pero se soslayan las contradicciones sectoriales con el conjunto del tipo de proyecto de desarrollo en disputa, entre las necesidades del capital o las necesidades sociales y ambientales. Contradicciones que han estado presentes en el proceso de planeación y que ahora, en el contexto actual, se lleva a cabo el proyecto del Tren Maya, que plantea escenarios de discusión y actuación a través de su revisión.

Esta relación de infraestructura con desarrollo regional hace reflexionar en su noción y su función de articulación del territorio y sus ambivalencias como dispositivo de política de planeación estratégica y sus resultados en el desarrollo regional. Sea como capital fijo que busca dar salida al capital excedente y alternativa de revalorización como inversión rentable a largo plazo (Folin, 1977); o, como obra socialmente necesaria que amortice la inversión pública con la cobertura de las necesidades del desarrollo social y ambiental. Contradicciones presentes en las relaciones entre la infraestructura con el desarrollo regional y la planeación que territorializan los procesos sociales. Este territorio expresa la forma de organización en el uso de recursos sociales, naturales y culturales. Lugar de relaciones sociales y procesos productivos; junto con relaciones de poder, y, en consecuencia, instituciones de gobierno. Es decir, se reflexiona en la consistencia del argumento de la disposición de obras de infraestructura como detonador del desarrollo regional. Desarrollo como proceso social para lograr mejores condiciones de vida (Escobar, 2014) en regiones en redefinición conceptual y física (Hiernaux, 1995).

Para ello el trabajo se realiza en dos partes. En la primera se revisan de manera general algunos de los antecedentes de planeación regional en el sureste de México, para identificar la orientación del desarrollo y mostrar algunas de sus contradicciones. Además, que sirve de preámbulo a la exposición del proyecto del Tren Maya, que justamente, es a la que se aboca la segunda parte, dedicada a la descripción de las características generales de este proyecto, junto con su análisis, situando en perspectiva sus potencialidades, limitaciones y posibles alternativas. Finalmente se cierra el trabajo con algunas reflexiones, que no conclusiones, por ser un campo de estudio abierto al debate y la discusión de nuevas ideas.

Algunos antecedentes de la planeación territorial en la región Sureste de México

Para un acercamiento al tipo de planeación territorial en la región Sureste de México en necesario abordarla en la perspectiva de su proceso de urbanización, con los cambios de lo rural a lo urbano y metropolitano, con la idea de dilucidar sus singularidades enmarcadas en el proyecto de desarrollo nacional, a partir de la idea subyacente de modernización, dentro de los cánones del capitalismo. Desarrollo con fuertes contrastes regionales.

En las políticas de planeación territorial han destacado los grandes proyectos y la infraestructura como recurso político e ideológico de la actuación del Estado en el desarrollo regional y en la obra pública se condensa con efectividad su base social de hegemonía y consenso. A la par que permite abrir cauces a la inversión de capital excedente y detonar la industria de la construcción, del que ha surgido las grandes obras de infraestructura en la urbanización nacional, con importantes empresas que han concentrado la mayoría de los más rentables contratos de obra pública en los diferentes periodos gubernamentales.

En los planes y programas de desarrollo regional del sureste se articulan el proceso de planeación territorial en las diversas etapas de la urbanización. Entre ellos destacan los programas de irrigación en el marco de la reforma agraria y sus requerimientos de infraestructura. Proceso de planeación territorial que posteriormente deriva en proyectos de grandes obras hidráulicas, en el marco del modelo de desarrollo regional por cuencas hidrológicas (Barkin y King, 1970); junto con, años después, el Plan Chontalpa (Tudela, 1989), precedido de un programa, no menos importantes, pero de ciertos alcances regionales, El Limón. También destaca, en el contexto de la política turística nacional, uno de los más relevantes de los años setenta, el Polo de desarrollo turístico integralmente planeado de Cancún (Castillo, et al, 2014). Todos ellos con el cometido de la política de planeación de superar el atraso de la región y la desigualdad social y económica de su población y su integración al centro del país. Sin embargo, no se ha logrado el desarrollo regional pregonado en los objetivos de esas políticas de planeación al prevalecen el atraso de la región y las condiciones de precariedad social en la mayoría de sus habitantes y el deterioro del medio ambiente.

Este proceso de planeación territorial regional del sureste se identifica a partir de diversos momentos del proceso de modernización hacia un proyecto de desarrollo nacional y de incorporación al mercado mundial, en un contexto de contrastes regionales, que va del reparto de la tierra y la infraestructura de irrigación en el marco de la Reforma Agraria hasta los grandes proyectos de infraestructura hidráulica, industrialización y de servicios turísticos, en la perspectiva del desarrollismo.

El cardenismo representa el punto álgido del reparto de la tierra con 18 millones de ha (García, 2010). Se considera que en el periodo la política agraria en la península de Yucatán pasa por dos momentos clave, uno, con el reparto de las haciendas henequeneras, justo con la declinación y caída de los precios del henequén en el mercado internacional y otorgando al campesino maya las tierras menos productivas y dejando las mejor dotadas para los hacendados. Y, el segundo momento, con el reparto de tierras sin considerar las condiciones sociales y políticas locales, entre indígenas y campesinos en sus formas de organización productivas. En Carrillo Puerto, Quintana Roo, la política ejidal procedió al reparto ejidal de tierras comunales de pueblos originarios, lo que generó conflictos sociales; y, en tierras en litigio y sin mano de obra para trabajarla, se promovió la colonización con la inmigración

(Lapointe, 1989). En general, se considera una etapa de vicisitudes en la política agraria del sureste.

El Plan El Limón, destaca como importante precedente de otra etapa significativa en las políticas de desarrollo regional por cuencas hidrológicas del sureste, con el objetivo de distribuir tierra al campesinado carente de ella, muchos de ellos población inmigrante por el impulso a la colonización; así como proporcionarle vivienda, servicios básicos e infraestructura de educación y salud. En general, dotar a los nuevos centros de población de los requerimientos adecuados. El plan abarcaba una superficie de casi 53 mil hectáreas al noroeste de la Chontalpa, de ellos la mayor área se destinó a obras de riego y drenaje para evitar inundaciones. También se construyeron obras de comunicaciones y transporte; y canales para drenar el agua (Barkin, 1989).

Otro importante proyecto de visión más amplia lo representó el desarrollo regional por cuencas hidrológicas. Concebido con los postulados de incorporar regiones alejadas del centro del país a la modernización del desarrollo nacional. La idea de "la marcha al mar" en la dirección del Pacífico y el Golfo derivó en el impulsó de la región peninsular del sureste. A inicio de los años 50s se creó la Comisión del Río Grijalva con el propósito de aprovechar los recursos de agua de los grandes ríos de la cuenca del Grijalva y Usumacinta y aprovechar el potencial hidráulico y de tierras fértiles para cultivos tropicales demandados por los mercados; a la par de generar energía eléctrica y controlar las inundaciones (Barkin y King, 1970). Además, la Comisión planeó obras de infraestructura de comunicaciones y transporte: teléfonos, telégrafos, carreteras, ferrocarriles, aeropuertos y puertos; centros de población; así como el impulso a la agricultura industrial. Es de destacar la construcción de grandes obras hidráulicas, como las presas hidroeléctricas de Malpaso, al norte de Chiapas, para atender los requerimientos energéticos de la industrialización.

Los trabajos de la Comisión de esta cuenca contemplaron un desarrollo integrado a partir del potencial hidráulico de la región que abarca una superficie de 120 mil kilómetros cuadrados del sureste del país. El enorme caudal de los ríos Grijalva y Usumacinta representaban casi el 30% del total nacional. Un cometido básico del proyecto consistió en superar el aislamiento de la región al centro del país. Para ello se construyó infraestructura de comunicaciones y transporte, y el poblamiento. En los años 50s se llevó a cabo la primera línea ferroviaria que abarca toda la región. Y es hasta 1958 que se construye la primera carretera costera. También la comisión impulsó la colonización y obras de abastecimiento de agua y drenaje; y la promoción de la agricultura con sus componentes de irrigación.

En esta misma perspectiva de desarrollo regional se emprende el proyecto del Plan Chontalpa, que fue creado en 1963, en el marco de la promoción de planes y proyectos derivados de la Alianza para el Progreso, a partir de la reunión de Punta del Este en Uruguay, con la idea de realizar obras de infraestructura en América Latina y contrarrestar la efervescencia social imperante. Se dotó de créditos para tal fin, por parte de organismos financieros, como el BID. Este Plan Chontalpa abarcó un área de 90 mil ha, en el mismo sentido de modernización del campo agrícola y reorganización ejidal, con la finalidad de aprovechar el enorme potencial productivo de esa región tropical. Sin embargo, los resultados de esta planeación han sido de serias consecuencias sociales y ambientales con la introducción de la agricultura capitalista en comunidades con formas diferentes de organización social y productiva. Se introdujo el trabajo asalariado y nuevos cultivos

demandados por los mercados; se arrasó la vegetación del trópico húmedo para abrir tierra al pastoreo de ganado. Todo ello, en el marco de la modernización regional (Tudela, 1989).

Además en la planeación territorial de esta región sureste, destaca el sector turístico, como rubro de la terciarización que despunta. La política turística en México cuenta con una etapa relevante en el Polo de desarrollo turístico de Cancún. Concebido en el modelo de Polos de desarrollo turísticos integralmente planeados. Surge en los años setenta como el más importante proyecto de política turística. Dotado del entramado legislativo y su instancias administrativas y financieras del Fondo Nacional del Fomento al Turismo, Fonatur, en una etapa de transición a la reforma del Estado y la desregulación a la inversión extranjera, a partir del aprovechamiento de recursos naturales y patrimoniales de la región de la península de Yucatán, en especial con la Riviera Maya en la costa caribeña.

En su proceso de desarrollo regional se manifiestan importantes flujos de inversión para la infraestructura hotelera y de servicios turísticos, junto con grandes obras para la estructura y equipamiento urbano; infraestructura de comunicaciones y transporte, carreteras, aeropuertos internacionales; y una fuerte promoción y actividad inmobiliaria. Pero, de ello deriva una acelerada urbanización y sus profundos contrastes sociales de desigualdad, e impactos ambientales. En el municipio de Benito Juárez, donde se despliega la ciudad de Cancún, se concentra el 48% de la población total del Estado de Quintana Roo; y cuatro veces más que la capital, producto de sus altas tasas de crecimiento demográfico, las más altas a nivel nacional (Castillo, 2014). Urbanización acelerada y sus contradicciones en asentamientos de lujo y exclusividad en contraste con colonias populares e irregulares, en un mercado del suelo en expansión y fuerte actividad constructiva; y, sus consecuencias sociales y ambientales.

Como balance general de los logros de estas políticas de planeación de impulso al desarrollo de la región, se pueden considerar limitados al evaluar sus resultados, prevalecen la desigualdad social y el impacto al medio ambiente, producto de la explosiva urbanización, en gran parte en suelo inadecuado para la urbanización, sobre todo con los asentamientos humanos irregulares. A la par del alto costo de la vida para la población local, sobre todo en zonas turísticas; y con consecuencias en los cambios en los estilos de vida de la región. Se pueden considerar como enclave los centros turísticos, a partir de que las mayores ventajas son para la inversión extranjera.

El megaproyecto del Tren Maya y el reordenamiento territorial del sureste

El proyecto de Tren Maya representa en la perspectiva de la política de planeación territorial de México y en particular para la región del sureste, reorganizar los postulados hasta ahora imperantes de la planeación indicativa, pragmáticos y sectoriales. Pero, con aspectos más amplios en torno al turismo de la región en sus diversas facetas patrimoniales y culturales susceptibles de potenciarse al mercado mundial, articulados en torno al corredor de la infraestructura del Tren Maya, que vincula como sistema las principales ciudades y sitios turísticos; los recursos naturales y culturales, con la infraestructura de movilidad de pasajeros locales y extranjeros y mercancías. Esta reorganización de la planeación va más allá de la simple construcción de un medio de transporte, sino que implica una amplia reordenación del territorio peninsular (Fonatur, 2019). Reordenación que contempla

incorporar al desarrollo urbano el suelo rural, los centros de población, dotación de servicios públicos y los equipamientos colectivos. Todo ello como impulso a la urbanización al detonar proyectos en la cobertura de las estaciones del corredor. Así, en la fase actual del modelo de desarrollo se abre un proceso de redefinición política y territorial estratégica.

En el contexto amplio de mayor alcance estratégico de desarrollo regional, la inscripción de la infraestructura del Tren Maya se articula con los proyectos de infraestructura en curso del sureste de México: el Corredor Coatzacoalcos-Tehuantepec, los parques industriales, la refinería Dos Bocas, los gasoductos, las agroindustrias, las granjas avícolas y porcícolas; y, los programas de sembradíos y reforestación; que en conjunto definen la orientación del desarrollo nacional y sus vínculos externos (Ceceña, 2019), para evaluar sus potencialidades, limitaciones y contradicciones, pero, en particular sus aspectos locales sociales y ambientales.

A su vez, en el nivel nacional se pregona el potencial del Tren Maya concebido con la idea de contribuir la región al desarrollo del país atendiendo el reto de los contrasten y las desigualdades regionales e integrando al sur-sureste, la región más atrasada del país, pero abundante en recursos naturales. Integrar este proyecto en el contexto de la política del Plan Nacional de Infraestructura, y la infraestructura en proceso de construcción con las principales obras en esas entidades. Y, en el plano regional de la Península de Yucatán, con la presencia y participación de los actores sociales y el Estado redefinen el ambiente político con sus relaciones y negociaciones, permiten reflexionar en sus expresiones con determinada política de desarrollo regional a través del Tren Maya, y en específico las mismas características que reviste su diseño y cobertura basado en los nodos de las ciudades principales y los centros turísticos; los recursos naturales de suelo, agua, petróleo, energía.

Ya en la especificidad del proyecto del Tren Maya en su formulaciones de preparación de los estudios de factibilidad y diseño, el Director de Fonatur, Rogelio Jiménez Pons, informó que las empresas internacionales Price Waterhouse Cooper (PwC) y Steer, se encargaron de su elaboración; y, en particular Steer Davis, del proyecto del Plan Maestro; y, se espera se sumen compañías globales. Respecto al esquema de participación de inversionistas en la disponibilidad de suelo y las obras de edificación del proyecto, se contemplan Fideicomisos de infraestructura y bienes raíces (Fibras), los fondos y las certificaciones de empresas por parte de Goldman Sachs (*Financiero*, marzo, 19, 2019). El gobierno ha estimado en su construcción un presupuesto de 120 a 150 mil millones de pesos, bajo el esquema de financiamiento público-privado. El 90% del presupuesto es privado. Se ha dividido en 7 tramos con un valor de mil 100 millones de dólares cada uno. El diseño básico con un valor de 70 millones de pesos, así como estudios de geomática y de impacto social adjudicados al IPN y la UNAM, con contratos de 40 millones cada uno. Además para incentivar el interés a inversionistas, se han ofrecido contratos de servicios por 30 años con el pago de una contraprestación del 10% de la inversión total (*El Financiero*, abril 8, 2019).

En los derechos de vía participa el INAH para asegurar el rescate de vestigios arqueológicos, junto con ambientalistas y las consultas a comunidades indígenas. Así como las universidades, centros tecnológicos para garantizar mejores condiciones en la operación de la obra. En la concepción del proyecto se pretende que la obra sea ejemplo proyecto integral de planificación y operación y que sirva de ejemplo a otras regiones y países (Fonatur, 2019).

Además, Jiménez Pons, también precisa que el Tren Maya más allá de promover el flujo de turistas y mercancías en la región, pretende detonar comunidades sustentables en su ruta y generar gran impacto económico, a la par de conectar de la mejor manera las ciudades de la península; a su vez, es oportunidad de atender los principales retos de la región, en acceso a educación, salud, servicios básicos. Impulsar el crecimiento del turismo, pero no siguiendo el modelo de Cancún, sino crear comunidades sustentables en el corredor destacando los sitios de interés histórico y cultural de las comunidades locales, diseñando planes maestros en torno a la red de ciudades principales, sedes de las estaciones, gestionando el desarrollo urbano, evitando cambios de uso del suelo irregulares, deforestación y especulación inmobiliaria. Basado en modelos de países desarrollados: ciudades limpias, compactas y conectadas (*Real Estate*, 2020).

El trazo de la ruta que recorre el Tren Maya pasa por cinco estados de la Península de Yucatán: Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, con un recorrido de casi 1500 kilómetros con 18 estaciones, con servicios para transportar pasajeros locales, turistas y carga, con velocidades de 160 km por hora para pasajeros; y 120 km por hora en carga. Estos centros urbanos que integran las estaciones: Palenque, Tenosique, Balancán, Escárcega, Calakmul, Balacar, Chetumal, Felipe Carrillo Puerto, Tulum, Playa del Carmen, Puerto Morelos, Cancún, Cobá, Valladolid, Chichen Itzá, Izamal, Mérida, San Francisco de Campeche. Evidentemente, estas estaciones son centros urbanos importantes de atracción y concentración de inversiones e infraestructura que, a su vez despliegan su radio de fluencia en un entramado de centros de población, que incentiva la urbanización, y que requiere proyectos de reordenamiento territorial con las características locales. Estaciones que se contemplan como polos de desarrollo (Fonatur, 2020).

Acerca del financiamiento de la infraestructura del Tren Maya, se busca que esta, junto con sus componentes de materiales y obras complementarias sea solventado principalmente por inversión pública en un monto aproximado de 140 mil millones de pesos; y los otros proyectos de infraestructura y las estaciones, por inversión privada, o bajo el esquema público-privado. El esquema de inversión que se implementa en los polos de desarrollo, se basa en la idea de Fideicomiso, con la rectoría del Estado, ordenando las fuentes de inversión y administración del Fideicomiso para beneficio de todos, incluyendo la propiedad de los instrumentos a los dueños de la tierra. En este rubro de la tierra y los pueblos originarios, se precisa que la forma de participación en el Tren Maya, se inscribe en el Fideicomiso, Fibra. Esta modalidad les permite que mediante la aportación de sus tierras al proyecto del plan maestro participar en los dividendos de la operación del Tren Maya.

Estos fideicomisos de inversión en infraestructura y bienes raíces, Fibra o REIT (Real Estate Investment Trust, por sus siglas en inglés), presenta diversas modalidades de acuerdo a los condiciones de cada proyecto: asociación entre propietarios de tierra con empresas constructores, en la renta de inmuebles, en la adquisición de deuda para edificación de nuevos desarrollos, y asociación de gobiernos y capital en obras de infraestructura, esto es, las asociaciones público-privadas (Flores, 2019). En este contexto, los fideicomisos en relación con la tierra como recurso, es fundamental en el proyecto del Tren Maya.

En materia ambiental el Tren Maya se compromete a la preservación, control y mitigación de los impactos medio ambientales, principalmente en los derechos de vía sobre la ruta del tren. El tren como medio de movilidad y transporte más eficiente permite

disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero; en su proceso de diseño, construcción y operación se trabaja con la participación de la Semarnat. Las licitaciones para la asignación de los tramos de obra e inicio de los trabajos arrancaron el 30 de abril de 2020. El impacto económico del Tren Maya se contempla en toda la región; distribuyendo la derrama económica del turismo, desde Cancún y la Riviera Maya a toda la península; a su vez, con la eficiencia en la transportación de productos de la región en el mercado nacional se generan oportunidades de reducción de costos; y, la conectividad entre ciudades mejora el acceso a servicios escolares y de salud de especialidad, y oportunidades laborales para la población local (Fonatur, 2019).

Con estos elementos que muestran las directrices generales del proyecto del Tren Maya, el más importante en materia de desarrollo nacional y regional del gobierno actual, es factible destacar algunos aspectos pasa su discusión y análisis con el fin de identificar la orientación de la planeación territorial en la región sureste, pero en conjunción con un contexto de mayor alcance. El Tren Maya forma parte de un plan más amplio, el Proyecto de reordenamiento territorial del sur, sureste y otras regiones de México que incluye el corredor multimodal interoceánico, Sembrando Vida, las Zonas Económicas Especiales, el Aeropuerto Felipe Ángeles, la Frontera Norte y el Programa Carretero (Presidencia de la República, 2019, p. 20).

La contribución del Tren Maya al reordenamiento territorial a partir de la Infraestructura de articulación regional entre emplazamientos dispersos de los estados de la península, pero en sus alcances de integración, también están sus limitaciones, con la segregación de centros de población alejados del radio de influencia de la obra. El despliegue de la ruta del tren, impacta, pero, con escenarios ambivalentes, que si bien aún no es posible evaluar debido a que es una obra en curso y hay más preguntas que respuestas, sí se avizoran contradicciones entre centros urbanos y rurales. De ahí lo controversial de la obra, tanto en el interés de inversionistas, como en la oposición y crítica de pueblos originarios y ambientalistas.

El despliegue de la infraestructura del proyecto del Tren Maya y la singularidad de la urbanización de la península de Yucatán en la dinámica demográfica y su distribución en la estructura territorial es de marcados contrastes, que de manera general se distinguen las diferencias entre concentración, dispersión y condiciones de vida, tanto a nivel de conjunto como en torno a la zona de influencia del despliegue de la ruta, y en especial en los centros urbanos, las ciudades principales, sedes de las estaciones: los polos de desarrollo. En torno a ellos se evidencian los contrastes, para profundizar en su estudio, una vez que se cuenten con más elementos para su análisis, que de momento queda fuera de este trabajo. Por lo pronto destaca que la población de la Península se estima en casi 13 millones de habitantes (Inegi, 2020), distribuida de manera dispersa en el territorio regional. La presión demográfica en el territorio es significativa por extensiva y de baja densidad.

La dinámica demográfica imperante en la región es moderada, se estima en 2.7%, que si bien se ha ralentizado en los últimos treinta años, se mantiene por encima de la tasa promedio nacional de 1.2%, en ese contexto de ocupación del entorno natural. Los centros urbanos que concentran una proporción importante de población marcan contraste entre aglomeración y dispersión, y, también en condiciones de vida. La situación de la población urbana se considera de marginalidad moderada y baja; pero, la población de marginalidad

alta se ubica en los municipios rurales, y en particular los indígenas. Sin embargo, estos indicadores hay que tomarlos con cierta reserva y reflexionarlos a la luz de la diversidad de visiones del concepto de desarrollo y sus indicadores. En torno al despliegue de la obra del Tren Maya y los polos de desarrollo, sus estaciones están ubicadas en las zonas de baja marginalidad, y la ruta de desplazamiento no garantiza establecer los medios para acceder a mejores condiciones de vida de la población dispersa. La condición regional de dispersión de población sin duda muestra lo necesario de contar con infraestructura para la integración territorial, pero en su traducción para beneficiar a la población necesitada no hay claridad.

También la información sigue siendo insuficiente en el proceso de realización del proyecto en curso, en particular en torno a los esquemas de financiamiento, cuando hay imprecisiones entre los ámbitos de participación entre recursos públicos, privados o en asociaciones entre ambos, y el costo global estimado. Se han mencionado cantidades del co sto de la infraestructura entre 120 a 150 mil millones de pesos, frente a otras que estiman un costo más elevado multiplicado por diez. Además, en el proceso mismo del programa de obra por tramos a partir de las licitaciones y la participación de empresas entre nacionales y extranjeras, y lo que se vislumbra es un mayor interés y participación de la inversión de capital foráneo, sobre todo más en los negocios de la infraestructura turística e inmobiliaria.

En el mismo rubro del financiamiento en la adquisición de tierra como recurso estratégico para el desarrollo del proyecto, con los instrumento de fideicomisos, en especial por medio del fideicomiso de infraestructura y bienes raíces (Fibras), denominado Fideicomiso Tren Maya, por el Fonatur (2019), y esto pone en evidencia el sentido de inversión pública, al considerarse la tierra de los ejidatarios como recurso de propiedad social impedida de enajenación y que entra en conflictos legales. Además, la amplia superficie de tierra para contar con los derechos de vía del tren, expropiada implica en conjunto vislumbrar un proceso de desposesión de la tierra como propiedad social en proceso de privatización. Es decir, la llamada acumulación por desposesión que ha sido la génesis del capitalismo.

Con base en la información expuesta es factible avanzar algunos resultados preliminares en consideración a que el Tren Maya es una obra en proceso y una vez concluida se dispondrá de más elementos para su evaluación y análisis social, territorial y ambiental; por lo pronto, se identifican ciertos aspectos centrales para su discusión, reflexión y análisis en torno a la planeación territorial del desarrollo regional, en específico la perspectiva política prevaleciente en el enfoque del desarrollo en sus alcances y limitacione s.

Un primer elemento consiste es poner en perspectiva el proyecto del Tren Maya en relación con la política nacional de reordenación territorial, que articula varios proyectos regionales. Esta política de amplio alcance estratégico nacional y mundial con textualiza las particularidades la región sur-este y la inscripción del proyecto del Tren Maya, en un escenario contrastante entre potencial de recursos naturales y culturales y la desigualdad social. Política de reordenación territorial que enfrenta retos de competitividad para atraer inversiones y la atención de necesidades sociales nacionales y locales. Las condiciones determinantes en la construcción de la infraestructura de éste proyecto, limitan avanzar en los postulados de lograr el desarrollo social de la región, con el esquema de financiamiento que depende de la inversión privada y su concesión como pago en los próximos 30 años; así como, todo el proceso constructivo y de desarrollos inmobiliarios dependen también de esa

inversión; a la par de que toda la infraestructura de turismo, agroindustrias, granjas, están en manos de grandes empresas. ¿Cómo cambiar la realidad social de la región, con un proyecto como éste?

En el diseño y postulados del Tren Maya subyacen fundamentos de las políticas de planeación territorial actual con énfasis en la infraestructura de integración regional para detonar proyectos productivos generadores de empleo en torno al turismo. Sin embargo, habría que considerar las necesidades de la población local para precisar las actividades productivas más allá de lo sectorial, que de hecho se vienen realizando, para que sean apropiadas en su reorganización y diversidad, y avanzar en la integración de una planta productiva sólida, por los actores sociales mismos. Y esto, no se precisa en el plan.

Asimismo, en la perspectiva comparativa la planeación territorial regional como proceso histórico del que ha derivado el Tren Maya se identifican alcances y limitaciones. En su contrastación del actual proyecto con las experiencias anteriores destaca que la planeación que se promueve es integral y ya no sectorial, lo que representa un avance, habría que constatarlo con las estrategias. Pero, hay un elemento básico en la evaluación de la planeación como proceso para lograr los objetivos y metas del desarrollo, la solución de las contradicciones de la región atendiendo las necesidades locales. Para ello son imprescindibles estrategias de actuación en las causas de los problemas regionales. Es decir, de cambio social. Porque, la experiencia de la planeación territorial en México ha sido coyuntural y sectorial; destacando la obra pública como elemento central de grandes proyectos de infraestructura nacional (Pérez Corona, 2020), pero en función de la modernización y la reproducción del modelo de desarrollo desigual. En consecuencia, en el Tren Maya se identifican problemas, pero no se precisa incidir en la causalidad de las contradicciones de la región.

También, las condiciones de la urbanización regional en que se inscribe el Tren Maya es de grandes contrastes entre concentración y mayor dispersión, producto de su proceso histórico y de las políticas de planeación regional, basadas en el aprovechamiento de recursos de tierra y agua. Ahora, nuevamente la tierra se revaloriza como recurso estratégico para éste proyecto y la reordenación territorial con los fideicomisos de infraestructura y bienes raíces, como medio de desposesión de tierra ejidal y comunal de los pueblos indígenas, que con la contrarreforma al Artículo 27 Constitucional resuelve las controversias con la Ley Agraria.

Los avances de la urbanización en la región en su dinámica demográfica han detonado una fuerte actividad constructiva de infraestructura e inmobiliaria, incrementando el área edificada, ya ilustrada en el caso del polo turístico de Cancún. Ahora, con la obra del Tren Maya se detona nuevamente la urbanización con los polos de desarrollo y sus estaciones y en el trazo de la ruta. Urbanización que gira en torno al sistema de ciudades de la península. Ya hay evidencias de activación del mercado de suelo y especulación inmobiliaria con cambios de usos de suelo de rural a urbano en municipios donde se despliega el proyecto.

En este escenario los pueblos indígenas enfrentan grandes retos con el proyecto que impacta en la urbanización, que visto en su noción elemental significa el proceso de transformación de rural-urbana. Según el Instituto Nacional para los Pueblos Indígenas (Indi), en la región se ubica la mayor proporción de pueblos indígenas del país, que conservan su cultura y lenguaje. Con el despliegue de la obra se ha derivado inquietud y protesta social

y que ha dado lugar a una consulta por parte del Gobierno, para conocer su opinión, pero ha sido insuficiente. Generando conflictos.

Conclusiones

En la planeación territorial en torno al Tren Maya se hace patente la necesidad de retomar la discusión y reformulación de la relación entre sus postulados conceptuales y los nuevos escenarios sociales y ambientales de la región donde se inscribe este proyecto, en particular, las necesidades y expectativas de sus actores sociales en su relación con el Estado como impulsor de la política de reordenación territorial y el tipo de desarrollo. Participación social que redefine el papel del Estado en la política de planeación territorial del desarrollo regional, entre el carácter social o mercantil de los proyectos de infraestructura; y, la actuación del Estado entre hegemonía y consenso.

El Tren Maya como parte del proceso histórico de planeación territorial de la región sureste en distintas etapas, permite identificar los contrastes y continuidades en el tipo de proyecto que subyace en la actuación sectorial para impulsar la modernización regional. Experiencias precedentes en planeación brindan al actual proyecto del Tren Maya destacar sus singularidades como proyecto que se dice integral, para su análisis crítico ante a los retos de las contradicciones sociales y ambientales imperantes. Pero, en sus estrategias no hay claridad de enfoque en torno a su causalidad para avanzar a un cambio social.

La inscripción del proyecto del Tren Maya en la política nacional de reordenación territorial y los cometidos regionales ubican en perspectiva amplia las limitaciones en la orientación del desarrollo interno por el poder financiero externo, expresado en el conjunto de proyectos de corte estratégico más para atraer inversión extranjera, que para detonar proyectos productivos locales. Estrategia que se reproduce en el esquema de financiamiento del Tren Maya con la inversión privada. Escenario que desplaza a los actores sociales locales de contar con la infraestructura para su propio desarrollo.

En el examen del Tren Maya se identifican alcances y limitaciones en la integración regional a través de la infraestructura ferroviaria, pero, al mismo tiempo exclusión de municipios y pueblos indígenas, prevaleciendo los determinantes de la estructura de asentamientos entre concentración y dispersión de la población, priorizando los centros urbanos, y en especial las principales ciudades, sobre la ruralidad. Urbanocentrismo del que emanan polos de desarrollo para atraer inversión y población; redefiniendo relaciones y contradicciones con la vida rural, acelerando la urbanización y sus impactos en el medio ambiente.

Propuestas

Para un proyecto alternativo de desarrollo al Tren Maya se deben considerar varios aspectos que den lugar a una discusión amplia a partir de las condiciones sociales y ambientales imperantes en la región sureste, en sus indicadores de alta marginalidad, de acuerdo con organismos gubernamentales, se hace indispensable repensar en un proyecto alternativo a la planeación normativa e instrumental que se ha venido realizando y que en su evaluación crítica de resultados en mejorar las condiciones de vida de la población de la región, resulta

limitada. Para un proyecto alternativo es importante que la población misma establezca mecanismos de participación y gestión del desarrollo.

Las singularidades que distinguen ésta región se deben expresar en el proyecto alternativo con la pluralidad de actores sociales, entre ellos los municipios indígenas, que en el proceso de los programas de desarrollo han expresado sus desacuerdos y demandas, y que en el caso del Tren Maya derivó en una consulta para conocer su opinión. Esta numerosa población indígena puede aportar a la construcción de ese proyecto, a partir de sus características de modos de vida. Los municipios indígenas se caracterizan por su cohesión social en su vida comunitaria, solidaria y compartida, potencias que les permite enfrentar adversidades con socialización, con participación en proyectos compartidos. Estos recursos sociales se pueden reflejar en una planeación participativa para el desarrollo endógeno.

Para impulsar el desarrollo alternativo una forma sería la planeación participativa con la organización social municipal local y entre municipios, compartiendo recursos, servicios públicos, equipamientos colectivos e infraestructura, con proyectos productivos como potencial, orientados a sus necesidades y expectativas. Para delinear esta planeación participativa no solo la definición de objetivos y acciones, sino avanzar en explorar opciones con visión de largo alcance, construyendo las bases para la sociedad a la que se aspira para desplegar todas sus potencialidades humanas.

Referencias

Barkin, David y Thimoty King (1970). *Desarrollo económico regional. Enfoque por Cuencas Hidrológicas.* Siglo XXI, México.

Castillo, Octavio, et. Al. (2014). "El estado y la política de los polos turísticos de desarrollo: el caso de Cancún, México." En Revista de Urbanismo, número 31, diciembre, Universidad de Chile, Santiago, Chile. https://revistaurbanismo.uchile.cl/index.php/RU/article/view/33059

Ceceña, Ana Esther (2019). "Megaproyectos para el mercado mundial," en Ceceña, A. y Josué Veiga. *Tren Maya*. Observatorio Latinoamericano, OLAG. UNAM. http://geopolitica.iiec.unam.mx/sites/default/files/2019-12/OLAG-2019-TrenMaya-Avancesdeinvestigacio%CC%81n.pdf

Coraggio, José Luis (1994). *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina.* 3ª edición, UAEM, México.

Escobar, Arturo (2014). *La inversión del desarrollo.* Universidad del Cauca. Colombia.

Flores, A. y Deniau, Y (2019). "El megaproyecto para la península de Yucatán", GeoComunes / Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible.

Flores, A., *et. al*. (2019). "El Tren Maya. Un nuevo proyecto de articulación territorial en la Península de Yucatán". GeoComunes / Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible.

Folin, Marino. (1977). *La ciudad del capital y otros escritos.* Editorial Gustavo Gili. México

Friedman, John (2003). "Toward a non-euclidian mode planning," en Campbell y Fainstein, *Readings in planning theory.* Blackwell Publishing, US.

García, Francisco (2008). "La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006)." En Investigaciones geográficas. Boletín del Instituto de Geografía. UNAM. Núm. 71, 2010, pp. 102-121. http://www.scielo.org.mx/pdf/igeo/n71/n71a9.pdf

Gasparello, G. (2019a), "Introducción", IMPACTOS SOCIALES Y TERRITORIALES DEL TREN MAYA, pp. 5-8.

Harvey, David (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana.* Akal, Madrid.

Hiernaux, Daniel "La región insoslayable." Revista *Eure*, volumen XXI, núm. 63, pp. 33-40. Santiago de Chile, jun 1995. file:///C:/Users/hp/Downloads/1136-5715-1-SM.pdf

Islas, Víctor (2012). *Inversión en infraestructura de transporte terrestre y productividad regional en México, 1980-2000*. Sanfandila: Instituto Mexicano del Transporte.

Lapointe, Marie (1989). *La reforma agraria de Cárdenas en Yucatán (1935-1940).* Colegio de Michoacán, México.

Lefebvre, Henri, (1982) *Espacio y Política*. Editorial Península, Barcelona.

Nuñez, Violeta (2019) "¿El Tren Maya beneficiará a los ejidatarios de la Península de Yucatán mediante su incorporación al proyecto?" Impactos sociales y territoriales del Tren Maya https://territoriosypatrimonio.files.wordpress.com/2019/07/impactos-tren-maya-junio2019- colectivo.pdf

Pérez-Corona, Javier (2020)" Los dilemas de la planeación." Anuario, UAM, México.

Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. México. https://lopezobrador.org.mx/wpcontent/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf

Proyecto de plan maestro para el Polo de desarrollo del Tren Maya (2019). Fonatur. México.

Real Estate (2020) "Tren maya, proyecto integral de desarrollo," en revista *Real Estate*, número131, México.

Santos y Ganges, Luis (2008). Ciudades con atributos: conectividad, accesibilidad y movilidad. Ciudades (11), PP. 13-32. Obtenido de file:///C:/Users/End%20User/Downloads/Dialnet-CiudadesConAtributos-2736032.pdf

Tudela, Fernando (1989). "Los hijos tontos de la planeación: los grandes planes del Trópico húmedo mexicano." En Garza, *Diez años de planeación en México.* Colmex, México.

El desarrollo regional en el marco de los megaproyectos en el sureste de México

Lázaro Ávila Cabrera[1]

Manuel Cedeño Del Olmo[2]

Resumen

El objeto del texto es reflexionar y hacer un balance de los impactos regionales que tienen tres de los cuatro megaproyectos insignia del gobierno federal bajo la administración de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024). Estos son el COMPLEJO INTEROCEÁNICO; el TREN MAYA y la REFINERÍA DOS BOCAS. Se busca mostrar el contexto socioeconómico por el que fueron definidos. Para ello se indagan primero las condiciones en que se encuentra esta gran región y que manifiesta problemas de alta marginación crónica e inviabilidad también crónica de proyectos de desarrollo que datan de decenios y que han vulnerado la ecología y el medio ambiente (por ejemplo, el pozo petrolero Ixtoc en las costas de Campeche y Tabasco).

En segundo lugar, cuáles son los posibles escenarios a los que enfrenta el reto del fortalecimiento y la integración de encuadres económicos. Las preguntas que se plantean son: ¿la reutilización de infraestructura antigua, es viable para hacer una obra de reingeniería? ¿Cómo se pretende relanzar a un grupo de estados con un escaso potencial productivo (a excepción de la zona turística del caribe), ¿cuáles son los posibles impactos socio-ambientales en entornos de alta vulnerabilidad ecológica? Se parte del supuesto de que, por su magnitud, los megaproyectos tienen diversos y amplios impactos en los territorios donde inciden. Y que generalmente generan exclusión, despojo y cuestionables efectos sobre el bienestar de las personas. Se asume que las burocracias independientemente del color político tienen un gran apetito por mayores recursos financieros para cumplir sus objetivos electorales.

Esto implica acercarnos a temas como, por ejemplo, las negociaciones y el convencimiento de actores que pueden eventualmente quedar excluidos por razones económicas. Pero que son vinculados, en particular el segmento social, de los beneficios, quedando atrapados en redes de clientela y manipulación que pueden llevar a que los proyectos funcionen, pero no con la capacidad esperada.

Introducción

Puede decirse que independientemente del color del partido político que llegue al poder público, como parte de promesas de campaña y ya en el poder, los gobernantes proponen y desarrollan ambiciosos proyectos de infraestructura que, entre otras cosas, se convierten en el sello distintivo de la administración en turno, amén de la legitimidad que requieren para

[1] Doctor en Ciencia Política. Universidad Autónoma de Zacatecas "Francisco García Salinas". Unidad Académica de Economía.lavila@uaz.edu.mx

[2]Doctor en Ciencia Política. Universidad Autónoma de Zacatecas "Francisco García Salinas". Unidad Académica de Economía.manuel.cede@uaz.edu.mx

acrecentar su capital político. En todos los casos debido a lo que absorben del Presupuesto de Egresos de la Federación, implica complicadas negociaciones con la Cámara de Diputados; asimismo son cuestionados y vigilados por diversos actores públicos y privados. Además, su puesta en marcha genera impactos la mayoría de las veces negativos, ya sea para algún sector social o bien en la sustentabilidad territorial que en realidad van de la mano.

Nuestras preguntas son: ¿la reutilización de infraestructura antigua, es viable para hacer una obra de reingeniería? ¿Cómo se pretende relanzar a un grupo de estados con un escaso potencial productivo (a excepción de la zona turística del caribe), ¿cuáles son los posibles impactos socio-ambientales en entornos de alta vulnerabilidad ecológica?

Por ejemplo, en el actual Plan Nacional de Desarrollo (PND) se tiene identificados 39 proyectos diversificados a lo largo del territorio nacional a los que se suman 4 megaproyectos, estos muy localizados debido a su envergadura. Solamente en el rubro de infraestructura nacional se estima un monto acumulado de 297 mil millones de pesos. Del total de los megaproyectos hablaremos en la segunda parte.

Por ahora baste hacer un recuento de los antecedentes de la política de regionalización contemporánea. Las administraciones federales han priorizado regiones; por ejemplo, las maquiladoras hacia el norte del país y la vinculación con la dinámica económica de los Estados Unidos. En otro momento la explotación petrolera con los grandes problemas de contaminación y de tipo social; ahora está presente de manera exacerbada el extractivismo; los conflictos por el agua, los límites territoriales, entre los más acuciantes (Azamar y Rodríguez, 2020).

Desde su campaña el ahora presidente Andrés Manuel López Obrador, explícitamente habló de poner atención al sur-sureste, algo así como "llego la hora del sureste", el planteamiento es producto de una problemática endémica de la región con respecto al centro y norte del país, pero que pese a la riqueza petrolera administrada en los años ochenta no detonó el desarrollo ni fortaleció el empleo. Si acaso abonó para el crecimiento de algunos centros urbanos generalmente las ciudades capitales y una que otra asociada al comercio, pero se perdió un eslabón para hacer de las actividades primarias y secundarias una real opción de crecimiento y desarrollo.

Se trata de tres megaproyectos que han recibido la prioridad en el presupuesto de egresos de la federación. Incluso se encuentran incorporados en el Plan Nacional de Desarrollo como una de las prioridades. Son el COMPLEJO DEL CORREDOR INTEROCEÁNICO; el TREN MAYA y la REFINERÍA DOS BOCAS. En realidad, hay un cuarto proyecto que es el AEROPUERTO INTERNACIONAL FELIPE ÁNGELES en el centro del país, pero queda fuera de nuestro contexto.

Se sabía el que debían enfrentar una situación compleja, pues de los siete estados involucrados (Veracruz; Tabasco; Oaxaca; Chipas; Campeche; Yucatán y Quintana Roo) si tienen algo en común es la poca capacidad para generar riqueza significativa para aportar al PIB nacional. Solamente el estado de Quintana Roo y Veracruz tienen algún mejor desempeño, pero el grupo no supera en total más del 10.5% de su aportación al PIB nacional. La mayoría está en crecimiento sobre el 1.5 %. Asimismo, estamos hablando de una población que ronda sobre los 21 y medio millones de personas y que geográficamente es muy importante dado que la colindancia con Centroamérica es estratégica y además es clave el

estar en el Golfo de México. En suma, la capacidad industrial es casi nula y lo que parece mantener una buena parte de la economía son los servicios y que suele ser respaldado por el tránsito de mercancías provenientes normalmente del centro del país.

El texto se divide básicamente en tres partes. La primera hace un breve repaso de los ensayos de megaproyectos en esta región del país y se combina con un corolario de las condiciones sociodemográficas de las zonas de influencia. Una segunda parte refiere a los ejes estratégicos de los megaproyectos y finalmente se ofrecen algunas conclusiones de lo que hasta ahora se ha explorado.

1. Antecedentes

Los megaproyectos no son nuevos, depende principalmente del concepto que se tenga del desarrollo por el gobernante en turno; para el caso del sureste deben mencionarse en primer lugar el proyecto de un sistema de presas en el río Usumacinta y que se implementó por fases en particular en el estado de Chiapas dadas sus características geohidrológicas; en ese sentido, Chicoasén, Mal Paso y Peñitas son iconos que reforzaron la idea de soberanía en materia de energía eléctrica y dar una cobertura nacional e incluso a la fecha la CFE vende la generación del fluido eléctrico a Guatemala y en algún momento a Texas (cabe señalar que las graves inundaciones que ha sufrido Tabasco a lo largo del tiempo, paradójicamente provienen del sistema de embalses que cada vez están más deteriorados).

Asimismo también recordemos que en los años setenta se renovó un antiguó Plan siendo sustituido con el nombre de Plan Chontalpa y se argumentó sería el granero de México en el sureste y en parte consecuencia de proyectos de instituciones mundiales en su momento resultó un proyecto insignia, tal y como sucedió en el caso de las presas solamente se focalizó en el estado de Tabasco, pero igualmente enfrentó innumerables problemas técnicos pues se utilizaron las tierras de la comúnmente llamada "olla de la Chontalpa"; también en los ochenta, se modernizó un pequeño puerto denominado "Dos bocas" en su primera versión tuvo la característica de que permitía surtir a los buques-cisterna mar adentro y el reforzamiento del sistema de presas entre Chiapas y Tabasco.

También en esos años se dio la modernización de las entonces dos más grandes refinerías en el país en Veracruz y muy cerca de los límites con Tabasco y finalmente se puede señalar el programa de reforzamiento de la frontera sur.

Los años noventa orientó megaproyectos hacia la frontera norte entrando en un relativo aletargamiento el sur-sureste a excepción del impulso a las actividades turísticas. Fue en los inicios de la administración de Vicente Fox que se concibió el Plan Puebla- Panamá **(**PPP**)** un ambicioso proyecto que buscaba la integración de una extensa zona que planteaba nuevas formas de interacción no sólo de la frontera con Guatemala y Belice (lo cual venía desde los ochenta del siglo XX) . Era al igual que ahora, un proyecto insignia del gobierno federal que una vez más buscaba la integración de las entidades con mayor atraso y alta marginación; también preveía una modernización de la red carretera y de electricidad y hacer frente bajo un nuevo esquema al vertiginoso crecimiento demográfico y por ende de las ciudades En ese momento uno de los coautores de este texto trató de averiguar sobre la participación social y la gobernabilidad en el estado de Tabasco (Cedeño, 2002).

Ya entonces se advertía una condición inercial: la potencialidad del sureste en materia petrolera y el atraso y marginalidad social en la región. Cabe señalar que el PPP recibió recursos suficientes, pero igual que antes no detonó el cambio en las condiciones del país. En el inter nuevamente el sur-sureste disminuyó en su dinamismo y también en una suerte de ciclo con movimiento de tipo pendular se proponen nuevos megaproyectos, pero quizá con dos características, una que el presidente Andrés Manuel López Obrador es originario del sureste y la segunda es que se busca aprovechar la otrora importante infraestructura ferroviaria y petrolera.

Cabe adelantar conclusiones, pero en todos los casos, factores como el clima húmedo y salino; la decreciente producción y la falta de mantenimiento a la infraestructura, llevaron a un deterioro e incluso abandono de proyectos. Pero no todo está obsoleto pues como señalaremos más adelante por lo menos los que contemplan el uso del ferrocarril, están siendo ingeniosamente aprovechados en partes de sus rutas originales, lo que podría ser una bondad en medio de los avatares que están enfrentando.

2. Los tres megaproyectos del sexenio.

En el caso de los megaproyectos hay variables comunes que quienes los ponen bajo observación crítica tienen muy bien ubicados, que compartimos sobre sus dimensiones y evolución conforme avanzan las obras. Por ejemplo, un caso emblemático es el corredor interoceánico que al igual que los otros casos, dice basarse en un "nuevo" esquema con ejes estratégicos interesantes pero cuestionables, estas variables por lo menos pueden señalarse: a) la gestión del territorio; b) la naturaleza y convocatoria de la participación social; c) la interacción con el medio ambiente y la sustentabilidad que hoy por hoy son prioridad mundial.

En suma, implica reconocer en una reedición el reconocimiento de nuevos ejes problemáticos, como por ejemplo la migración intensa vivida en los últimos años, el narcotráfico y la trata de personas, estos factores imponen obstáculos al desarrollo. La atención al sureste de México pareciera estar determinado por fluctuaciones cíclicas y que han tenido cuestionables alcances en tanto no respondieron a las necesidades socioeconómicas de amplios grupos locales y si le agregamos situaciones inerciales entonces el panorama es un tanto distinto y a ello nos referiremos en el apartado 4. Pero primero se echa un vistazo socioeconómico actualizado a 2020, así encontramos las siguientes tendencias.

Por ejemplo, en cuanto al aporte al Producto Interno Bruto las actividades primarias, secundarias y terciarias son muy contrastantes:

Tabla 1. Aporte al PIB de los sietes estados de la federación (en porcentaje).

Entidad	Total nominal	Por Actividad Económica		
		Primarias	Secundarias	Terciarias
Veracruz	4.5	(-)1.0	(-)1.0	1.8
Tabasco	2.5	(-)4.4	(-)7.6	2.3
Campeche	2.9	1.0	(-)2.6	(-)0.1
Chiapas	1.5	1.3	(-)13.1	(-)0.3
Quintana Roo	1.6	(-)16.4	5.5	1.1
Oaxaca	1.4	(-)1.6	(-)13.6	0.1
Yucatán	1.5	2.4	1.3	1.3

FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI

Puede observarse que Veracruz es el que más aporta debido quizás a la diversificación de su economía en tanto que Chiapas mantiene un rango de ruralidad histórico. Tabasco a pesar de las cifras negativas en primarias y secundarias es mitigado por la actividad de servicios y que se asocian a su vez al crecimiento de centros cada vez más urbanos y a la vinculación con el petróleo en su modalidad de investigación.

Ahora bien, la siguiente tabla corresponde a la población que de acuerdo con el censo del INEGI de 2020 se distribuye por sexo.

Tabla 2. Población total que representan esos estados, respecto a la del país según el censo del INEGI 2020.

Entidad	Total	Hombres	Mujeres
Veracruz	8,062,579	3,871,774	4,190,805
Tabasco	2,402,598	1,173,671	1,228,927
Campeche	928,363	456,939	471,424
Chiapas	5,543,828	2,705,947	2,837,881
Quintana Roo	1,857,985	936,779	921,206
Oaxaca	4,132,148	1,974,843	2,157,305
Yucatán	2,320,898	1,140,279	1,180,619
Nacional	126,014,024		

FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI

Se observa que Quintana Roo y Tabasco son los que tienen un ligero equilibrio entre población femenina y masculina, en tanto que Oaxaca y Veracruz tienen una población predominantemente femenina.

Finalmente, la siguiente tabla arroja la superficie y porcentaje territorial de cada entidad federativa. Observando que Oaxaca y Chiapas tienen la mayor superficie, pero donde habita también un mayor número de población indígena. ¿Por qué la mención?

Esos pueblos en general se rigen por usos y costumbres que normalmente no combinan con los criterios empresariales y de proyectos de infraestructura. No abundamos

en este apartado más en el punto, pero de acuerdo con Azamar y Rodríguez(2020), presentan un caldo de cultivo para complicar los tiempos de cada megaproyecto.

Tabla 3. Superficie por estado y porcentaje del total nacional, Km2

Entidad	Superficie	Porcentaje
Veracruz	71,699	3.7%
Tabasco	25,267	1.3%
Campeche	50,812	2.9%
Chiapas	74,211	3.8%
Quintana Roo	50,212	2.2%
Oaxaca	93,952	4.8%
Yucatán	38,402	2.0%
Nacional	1,973 millones	20.79

FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI

3. Los megaproyectos en cuestión

Es claro que en materia de infraestructura la prioridad es al sur-sureste pero la polémica situación no sólo se relaciona con el medio ambiente que ya resulta nulo en el ambiente burocrático.

Desde nuestro punto de vista los criterios con los que opera la SHCP, aunado a la distribución del presupuesto, estarían generando una peculiar dinámica debido a los criterios que se están aplicando y que parecen representar una pinza que pondrá en aprietos a los involucrados en este marco. Por ejemplo, se pueden determinar algunas situaciones:

1. Por un lado, la prioridad en materia de presupuesto federal está centrado en los megaproyectos y en el rubro de las becas y las pensiones;
2. Por otro lado, hay recortes de transferencias a órganos autónomos y a los estados.

Paradójicamente los estados que menos reciben recursos federales son varios de nuestra región de estudio. Según una fuente que dio detalles sobre el presupuesto de egresos las 10 entidades con mayor recorte, proporcionalmente a lo que recibían fueron Campeche, Tabasco, Nayarit, Coahuila, Sonora, Guanajuato, Morelos, Quintana Roo, Querétaro y Ciudad de México. Es decir, tres del sureste fueron recortadas y ni qué hablar de las otras entidades que son opuestas políticamente al gobierno actual.[3]

[3] Disponible en https://www.forbes.com.mx/2-anios-amlo-programas-sociales-megaproyectos-prioridades/ Recuperado el 04 de junio de 2021

Este último factor relativo a la filiación política de los gobernadores no la tratamos, aunque es de primer orden ya que es evidente que el llegar a un nivel intermedio de gobierno implica que, a la hora de las negociaciones para las transferencias presupuestales, sin duda pone en tensión negociaciones e intereses federales y locales.

Ahora bien, pasando al aspecto de los costos económicos que se contemplan tienen las siguientes características: en el caso del **Corredor Interoceánico**, se tienen previstas diversas obras de modernización de infraestructura ferrocarrilera, portuaria, aeroportuaria y carretera, por lo que se espera una inversión de hasta 259 mil millones de pesos**,** de los cuales 100 mil millones los pondrá el gobierno y el resto será de privados. Desde nuestro punto de vista lo interesante es que contempla la construcción de parques industriales que desde el punto de vista del uso de suelo y de recursos como el agua o la electricidad, suelen generar distorsiones , tráfico de influencias y aún de corrupción, pero otro elemento es de armonizar la movilidad de mercancías entre los dos océanos, pero implica fortalecer la actividad aeroportuaria a partir de la modernización en su infraestructura.

Mientras que para el **Tren Maya**, que cruzará por **Tabasco, Campeche, Chiapas, Yucatán y Quintana Roo**, se estiman 120 mil millones de pesos. En este se maneja que entre 60% y 70% de los recursos sean de la iniciativa privada, cuando antes se consideraba hasta un 90%. [4]

Por su alcance e impacto el Tren Maya es el más importante mega proyecto, este consta aproximadamente de mil quinientos kilómetros de vía y abarca desde la península de Yucatán para vincular Chiapas, Campeche y Tabasco. Se basa, al igual que el tren interoceánico, en ejes económicos, en el primer caso sus puntales son el eje turístico; el segundo relativo al transporte local de pasajeros que trabajan en los desarrollos turísticos y el tercer elemento son mercancías propias de la región.

Es importante observar que, en las antiguas vías ferroviarias, al menos 726 kilómetros se desmantelan y que van a trasladarse al otrora mega proyecto en el Istmo de Tehuantepec. Asimismo, los informes señalan que los dos tramos más complejos que todavía no se construyen atraviesan dos Reservas de la biosfera: la de Calakmul y la de Sian Ka´an. Asimismo, estos tramos los construirá el ejército, lo que obviamente ha causado críticas y suspicacias. Este como los otros dos proyectos han transcurrido un accidentado camino y que reflejan diversas situaciones entre las que destacan supuestas inconsistencias en el aspecto técnico de los mega proyectos, la escasa experiencia en materia ferroviaria; la errónea apuesta al uso de energías fósiles, así como el posible ocultamientos de datos y desvío de información, en este caso específicamente por parte de FONATUR.[5]

Si bien el principal y más ambicioso proyecto es el Tren Maya no todo parece ser totalmente viable pues de acuerdo con datos de consultoras con experiencia, en su año base, el tren solamente atraería a un 17% de todos las personas que se desplazan por diversos medios y atraería un 6% de la carga que se mueve en autotransporte de la región. Por ejemplo, de acuerdo con un informe de agosto de 2019 elaborado por la consultora Steer

[4] Disponible en https://www.m-x.com.mx/al-dia/los-4-megaproyectos-de-la-4t-alcanzara-el-sexenio-para-concluirlos. Recuperado el 04 de junio de 2021

[5]https://www.eluniversal.com.mx/nacion/los-papeles-secretos-del-tren-maya-fonatur-oculto-informacion-critica-con-el-mega-proyecto. Recuperado el 28 de junio de 2021.

Davies Gleave, de los 436 mil pasajeros que se considera demanda potencial, se estima que solo se capturarían 74 mil, de los que solo 14 mil serían locales y de las 38.9 millones de toneladas de carga totales, solo migraría al Tren Maya un 6%.[6]

De la demanda potencial de 200 mil personas locales que podrían usar el Tren Maya a diario, solo un 7%, 14 mil, cambiaría a este medio de transporte. Estas estimaciones no fueron incluidas en el Análisis Costo Beneficio, aunque se señaló que en su primer año de operación la meta es llegar a 66 mil pasajeros al día, una cifra incluso menor, y que buscan triplicar en diez años hasta llegar a los 172 mil.

El siguiente mapa da una idea de cómo está planeada la ruta del tren:

Mapa 1. Ruta del tren Maya.



Fuente: Fondo Nacional de Turismo.

Con respecto al corredor interoceánico según la información oficial el objetivo, es el de fortalecer las demandas externa e interna en materia comercial, asimismo se propone aprovechar los requerimientos de productos de esa zona que tienen principalmente Norteamérica y China. Además, busca tomar ventajas de la ruta Norteamérica (costa oeste) hacia China, una de las más dinámicas del mundo, y brindar servicios eficientes de logística, transporte y transformación industrial. Estos elementos son muy importantes para un desarrollo sea local o regional y deben considerarse como una piedra angular aplicable a cualquier región o territorio.

Como en el caso de la otra ruta peninsular existe parte de la infraestructura, pero en completas condiciones de abandono dado las décadas y aun siglos que han transcurrido.

Como se sabe, el corredor interoceánico se basa en dos grandes ejes: por un lado, el desarrollo de infraestructura de transporte y por otro que se supone lo complementa es el desarrollo industrial; en la primera parte la inversión supone que provendrá en su mayoría de recursos públicos, mientras que la instalación de parques industriales se supone será financiado en su mayor parte con capital privado. Pero cabe señalar que tal situación puede

[6]https://www.steergroup.com/node/795

cambiar y determinar ya que las "apps" en muchas ocasiones tienen pocos elementos financieros en lo inmediato. Es decir, que la intervención del Estado y el mercado no tienen a la mano instrumentos sólidos y que se recurre a elementos aleatorios de negociación política, máxime en un proyecto de tal envergadura.

La zona donde se desarrolla el megaproyecto tiene obviamente ventajas estratégicas, como, por ejemplo, la menor distancia en el país entre los océanos Atlántico y Pacífico; así como también el alcance multicontinental hacia los mercados mundiales; la infraestructura ya instalada de comunicaciones y transportes en esa región —dos puertos, dos aeropuertos, red ferroviaria y carretera—, y el enorme potencial de desarrollo energético. El proyecto para conectar vía ferrocarril a los océanos Pacífico y Atlántico a través de un corredor de 304 kilómetros denominado Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT) y que conecta a las ciudades de Salina Cruz y el puerto de Coatzacoalcos, en el estado de Veracruz, este proyecto estuvo contemplado desde mediados de la década del siglo XIX y concretado en parte en el largo tiempo de gobierno de Porfirio Díaz.

El siguiente mapa ofrece la región en que se proyecta:

Mapa 2. Corredor industrial interoceánico.



Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Uno de los aspectos controversiales de este megaproyecto es el del impacto social que representa dada la peculiar situación étnica del Istmo de Tehuantepec, la cual tiene una población milenaria y vinculada a su vez con las culturas indígenas de Chiapas, Veracruz y Tabasco. Para arrancar el proyecto en 2019, hubo siete procesos de consulta a los habitantes de pueblos originarios, convocados por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI).

Tal propuesta da idea de que los planificadores sabían lo que estaban haciendo y los impactos que tendría y que efectivamente en el presente se concretan. En aquel año se realizó un tipo de consulta en el que participaron 2 mil 734 personas, incluyó a las autoridades de las comunidades que se rigen por usos y costumbres, así como también agrarias y la población, pero en realidad el "éxito" fue el determinar y avalar el Plan de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec; es decir lograr el aval de las comunidades y que como suele suceder fue cooptado por criterios normalmente técnicos y burocráticos pues según datos más contemporáneos pasaron años sin la concreción para el bienestar social.

En este caso se habló de que el organismo Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT), incorporaría las demandas de los pueblos chontales, zapotecos, ayuujk, ikoots, zoques y chinantecos, que pertenecen a la franja istmeña, pero según nuestra fuente esperan respuestas y para ello han pasado dos años.[7]

Finalmente haremos referencia al megaproyecto de refinería en el estado de Tabasco y que se asienta en el municipio de Paraíso.



Fuente: Secretaría de Energía.

Este megaproyecto según la experiencia es de los más complicados por la zona donde se asienta, dado que es muy permeable. Y una laguna de las más grandes de Tabasco llamada Mecoacán que combinada con las crecientes de los ríos puede poner en problemas el funcionamiento de la refinería.

4. Algunas reflexiones finales sobre el tema

Con la intención de aportar al debate sobre la naturaleza y finalidad de los mega proyectos -y que puede decirse que son uno de los objetivos de los gobiernos en el mundo dado, entre otras cuestiones, parte de la legitimidad que obtienen ante la sociedad-, en primer lugar, justifican actividades técnico burocráticas ya que se canalizan importantes recursos vía los presupuestos nacionales, en este caso al Presupuesto de egresos del gobierno federal (PEF).

[7] Fuente: https://oaxaca.eluniversal.com.mx/sociedad/mas-de-2-anos-de-consulta-sobre-plan-del-istmo-pueblos-indigenas-esperan-respuesta-de-la-4t "A más de 2 años de consulta sobre Plan del Istmo, pueblos indígenas esperan respuesta de la 4T a peticiones". Consultado el 23 de junio de 2021

Parecería algo lógico, pero entran en cuestión por lo menos dos elementos que en ocasiones pasan desapercibidos.

El primero es que la planeación y ejercicio del presupuesto implica el uso del poder, lo que incluye las relaciones entre quienes aprueban el presupuesto (Cámara de Diputados) y quien lo ejerce (los administradores públicos que representan a las instituciones ejecutivas). De acuerdo con los estudios en Economía Pública las burocracias tienden a maximizar los presupuestos año con año ya que es creciente el apetito por ejercer el mayor volumen lo cual da poder y prestigio. Nos parece que la lógica actual no es diferente a las anteriores, pero en este caso hay un elemento con que no se había contado en las últimas décadas que el partido del presidente tiene (hasta la última elección la mayoría en la Cámara baja, lo cual es un aliciente para fortalecer este tipo de proyectos).

La segunda cuestión que nos parece fundamental consiste en observar la dinámica de las relaciones intergubernamentales. Se esperaría un mayor protagonismo por lo menos de los municipios directamente involucrados; es claro que estarán obligados a dar una cobertura mayor de servicios en los puntos donde se ubiquen las estaciones, pero para ello nuevamente la negociación de presupuestos en los Congresos locales será crucial; por ejemplo, no será lo mismo el peso de las responsabilidades en el municipio de Mérida o de Palenque, que en el municipio de Tenosique en el estado de Tabasco.

Cuando hablamos de servicios públicos pueden considerarse prioritariamente el suministro de agua y el manejo de los residuos sólidos.

Otro elemento que nos viene a la mente es el de la participación social. Quienes siguen de cerca los avances, coinciden en señalar la variable participación social, como hemos señalado líneas arriba al parecer una cosa es el discurso, el manejo burocrático y los hechos. Al parecer no se combinan en particular por una razón, dado que se trata de una población indígena que es el caso de todos los involucrados, normalmente tienen dos elementos, uno la figura de comunidad que también normalmente se rige por "usos y costumbres", situación que no parece estar explícitamente contemplada en los proyectos. Asimismo, están en la lógica de los bienes comunales que en economía son conocidos como bienes de los comunes, lo cual implica otra lógica de la gestión.

Esta condición lleva a otra consideración que consiste en que las comunidades carecen de recursos financieros suficientes incluso para su vida diaria, esto lo mencionamos porque supongamos que se debe construir un hotel para atender uno de los objetivos que es el de atraer turismo. Razonablemente sería difícil que lo consiguiera, lo cual obviamente abre la puerta al inversionista capitalista, de manera que el escenario es lógico, la iniciativa privada tiene que "tapar el hueco" pero a costa de modificar el tejido social y el medio ambiente.

Finalmente se presenta la variable migratoria pues es claro que en las últimas décadas se ha intensificado, aunque en un principio con dirección hacia los Estados Unidos, pero al cerrarse la frontera se ha vuelto más estacional, y lo más probable es que decidan avecindarse en estos sitios y ante lo cual el gobierno no tiene un planteamiento claro.

Conclusiones

Es necesaria una reflexión acerca de los bienes públicos para enriquecer la rama de Economía Pública y aportar reflexiones sobre este tipo de obras de infraestructura.

Por la magnitud de estas obras entran en juego actores y variables que requieren ser mantenidas bajo control, sin embargo, como ha sido la impronta gubernamental parecería que todo está bajo control y funciona perfectamente, lo cual implica tener más información sobre los impactos de los procesos y eventualmente tener en cuenta la posible manipulación de la información.

Como se ha señalado, buena parte del malestar social es herencia de gobiernos anteriores; no obstante, se ha visto potenciado por la continuidad de las políticas extractivistas y energéticas, y por la falta de autocrítica gubernamental, así como por la ausencia de mecanismos de conciliación mediante los cuales se escuche a las partes inconformes y se encauce la molestia colectiva hacia procesos de negociación orientados a un desarrollo incluyente.

Dado que los criterios de desarrollo regional tienen una impronta política, en esta parte final aportaríamos un dato interesante, los estados que gobernará el partido político MORENA son once de un total de quince que se disputaron en la elección de 2021. Cabe señalar que los estados de nuestra región no son de MORENA. Nos referimos a Oaxaca, Yucatán y Quintana Roo. Habría que sacar conclusiones, pero están fuera del alcance de este trabajo.

Referencias

Alonso, A. & Rodríguez Wallenius, C. (2020). Conflictos sociales por megaproyectos extractivos, de infraestructura y energéticos en la cuarta transformación. México, Universidad Autónoma Metropolitana.

BBC, NEWS, (2020). Tren Maya: así es el ambicioso proyecto que propone AMLO y tiene un costo de miles de millones de dólares para México. Recuperado de: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45254080

Cedeño del Olmo, M. (2002). Participación social y gobernabilidad en Tabasco en el marco del Plan Puebla-Panamá, México, Universidad Juárez autónoma de Tabasco.

De Luna, M. (2020). Además Del Tren, Proyecto Transístmico Incluye Parques Industriales Y Un Gasoducto. Recuperado: https://www.deluna.com.mx/nacional/ademas-del-tren-proyecto-transistmico-incluye-parques-industriales-y-un-gasoducto/

EL País (S.F). El gran plan contracorriente de López Obrador. Recuperado el 15 de Junio de: https://elpais.com/internacional/2019/10/18/actualidad/1571433758_147688.html

Gobierno de México, (S.F). Refinería Dos Bocas. Recuperado el 15 de junio de: https://dosbocas.energia.gob.mx/

Milenio, (2020). El Transístmico va; su construcción, para 2016. Recuperado de: https://www.milenio.com/negocios/el-transistmico-va-su-construccion-para-2016

Tsilmin. K (S.F). Información del proyecto tren maya. Recuperado el 15 de junio de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/513993/TM_ANEXO_TECNICO_VF2__1_.pdf

La política de producción de leche en los Estados Unidos y su comercio de lácteos con México

Ramón Robledo Padilla[1]

Resumen

Uno de los problemas principales del sector primario entre países desarrollados y subdesarrollados, es que en los primeros, durante mucho tiempo han existido apoyos importantes que impulsan la producción interna de ese sector, lo protegen de la competencia comercial en el exterior y garantizan una rentabilidad e ingreso adecuado de sus productores; en cambio, en muchos de los países pobres que dependen mucho más de su sector primario en términos de los empleos que se generan y los ingresos recibidos, las ayudas que reciben por parte de sus gobiernos respectivos son inexistentes o no son suficientes y enfrentan una difícil situación porque compiten con países desarrollados que cuentan con recursos para promover la producción agropecuaria en sus respectivos países. En el caso de una de las muchas actividades primarias como es el caso de la producción de leche en los Estados Unidos, esta ha sido una de las más reguladas durante mucho tiempo en ese país, y no obstante que en los últimos años la regulación y el soporte se ha reducido de manera importante, para muchos, aún sigue siendo considerable.

Con respecto a México y su relación comercial de lácteos con los Estados Unidos, debido a que más del 90 por ciento de las importaciones de lácteos de México provienen de ese país, para algunos resulta un comercio desleal por los subsidios y sostén recibidos en los Estados Unidos. En este sentido, el objetivo de este artículo es analizar la ayuda que reciben los productores de leche en los Estados Unidos, y si debido a esa razón, es que les permite ser competitivos y poder exportar a México la mayor cantidad de lácteos que México compra del exterior. Una conclusión preliminar es que, aunque hace algunos años la protección a productores de leche en los Estados Unidos era muy importante, incluso se subsidiaban las exportaciones de lácteos de ese país, ahora, sus exportaciones se dan en mayor grado debido a que su sector de lácteos se ha vuelto más competitivo.

Conceptos clave: Políticas, producción de leche, subsidios, Estados Unidos, leche en polvo

Introducción

Este trabajo tiene como finalidad revisar cuáles son y cuáles han sido las principales políticas de producción de leche en los Estados Unidos, cómo ha sido la evolución de estas políticas, las repercusiones que han tenido en términos de las ventajas que han producido en beneficio de los productores de ese país, pero también, de las críticas que acompañan a estas mismas políticas tanto al interior como al exterior de los Estados Unidos, por ejemplo, en lo interno, existen críticas por el costo presupuestal que generan estas ayudas, además de las transferencias de recursos que se dan de parte de los consumidores hacia los productores debido a la diferencia de precios por la protección comercial, y en lo externo, la principal

[1] Grado de Maestría, Departamento de Estudios del Pacífico, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, ramonrobledop@hotmail.com

crítica obedece a que, muchos consideran que en el comercio internacional de lácteos existe una competencia desleal debido al nivel de ayuda recibido en los Estados Unidos y otros países desarrollados.

Desarrollo del contenido

En la mayoría de los países desarrollados existen una gran variedad de mecanismos para apoyar a la producción agropecuaria en general, pero también, de manera particular la producción de determinado producto como en este caso la leche. De acuerdo a información de la Organización Para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, Con excepción de Australia y Nueva Zelanda donde permanecen bajos los apoyos del gobierno hacia la agricultura, particularmente en la producción de lácteos, en la mayoría de los otros países miembros, los apoyos a la agricultura son importantes como en el caso de Japón, Canadá, los Estados Unidos y países europeos que integran la organización. Según los datos que publica dicha organización, se indica que los productores de estos países reciben apoyos por más de 300 mil millones de dólares anualmente. Tan solo en los Estados Unidos que es país miembro de esta organización y que es uno de los que más apoya al sector agrícola, se estima que de 2016 a 2019, se transfirieron recursos hacia el sector primario por más de 90 mil millones de dólares por año.

La política del gobierno de los Estados Unidos para apoyar a sus productores del campo no es nueva, por el contrario, sus antecedentes se remontan a casi cien años en la década de los treinta del siglo pasado. Desde un principio, esta política del gobierno de los Estados Unidos se diseñó con el fin de abastecer la demanda nacional de productos agrícolas necesarios, además de garantizar un nivel adecuado de los precios para los productores cuyos ingresos habían disminuido en comparación con otras actividades urbanas durante la depresión de los años 30 (Tejeda, 2014: 19).

Aunque desde sus inicios fue una política que se diseñó para favorecer al sector primario en su conjunto, actualmente el sector de los lácteos es uno de los más protegido en los Estados Unidos después del azúcar. Para algunos autores como De Luca (2017: 1 y 5), desde un principio la industria lechera de los Estados Unidos ha sido una de las más reguladas por el gobierno de ese país. Según refiere la autora, cuando a finales del siglo XIX y los inicios del siglo XX, una vez que los intermediarios y procesadores de la leche comenzaron a tener el poder sobre los productores para determinar un determinado precio de la leche de acuerdo a sus intereses, conociendo esta situación y con el fin de eliminar o disminuir estas diferencias de poder y para bien de los pequeños productores, por medio de la intervención del gobierno se negociaron las primeras políticas de sistemas de precios fijos, que permitía que toda la leche vendida tuviera el mismo precio sin importar el lugar de la producción u otros factores.

De manera más formal, las políticas para apoyar la industria de la leche, se originaron en gran medida en la ley agrícola de 1930, y aunque existen muchas políticas que promueven beneficios hacia esta industria, las dos que apoyaron de forma más directa el precio de la leche, incluyen el Programa de Apoyo al Precio de lácteos, the Dairy Price Support Program, (DPSP) por sus siglas en inglés, y el Programa para Evitar una Pérdida de Ingresos por la producción de leche, the Milk Income Loss Contract (MILC) siglas en inglés. Bajo el programa

de apoyo al precio de lácteos DPSP, que estuvo presente de alguna forma desde 1949 hasta 2014, se procuró que el precio de la leche estuviera por arriba del precio de mercado, particularmente durante los años ochenta cuando por esta política, se registró una sobre oferta en la producción de leche en los Estados Unidos. Bajo este programa, por medios de la agencia del gobierno federal, la Organización de Crédito para Productos Básicos, the Commodity Credit Corporation (CCC), se compraban lácteos como mantequilla, queso y leche en polvo, con el fin de apoyar el precio de la leche y mantenerlo en un cierto nivel (Wolf y Widmar, 2015: 2 y 3). El DPSP también fue conocido como Programa de Apoyo al Precio de la Leche, Milk Price Support Program MPSP (USDA, 2011, p. 1) y este programa cambió de nombre con la Ley Agrícola de 2008 por Programa de Apoyo al Precio de Productos Lácteos, Dairy Product Price Support Program DPPSP, de esta forma y para hacerlo más preciso, el apoyo que se sugería era directo al precio de la leche, se cambió en el sentido de que más bien era indirecto, y se efectuaba el apoyo mediante la compra de productos manufacturados como mantequilla, queso y leche en polvo por parte del gobierno, cuando los precios de los productos lácteos eran bajos con el fin de estimular la demanda e incrementar el precio de la leche (Schnepf, 2014: 1).Por su parte, bajo el programa del MILC que se creó en el año 2,000 con la finalidad de reducir la pérdida de ingresos de los productores de leche debido a la variación de precios en el mercado, mediante este programa, se pagaba a los productores una proporción de entre 45 o 34 por ciento, dependiendo del año, de la diferencia entre los precios de referencia del mercado y los precios reales del productor de leche. Al principio, estos pagos de apoyo se limitaron a 2.4 millones de libras anuales por granja, que equivalen a 1,088,616 de litros de leche y, posteriormente, a partir de 2008, los pagos cubrieron 2.98 millones de libras, equivalente a 1,353,966 litros de leche anual por granja. Esto quiere decir, que el apoyo se incrementó de 120 vacas por año en cada granja a 150 dado que la producción promedio per cápita de cada bovino es de poco más de 9,000 litros anuales. Finalmente, este programa fue derogado en el 2014 pero mientras duró, perfectamente cubrió al 78 por ciento de las granjas lecheras de los Estados Unidos que en 2003 sólo contaban con menos de 100 bovinos, y al 74 por ciento del total, que en el año 2012 estaban en la misma situación con un hato lechero inferior a 100 vacas por granja (Wolf and Widmar, 2015: 3 y 4).

La política lechera del gobierno de los Estados Unidos como se mencionó arriba, incluyó otras medidas además de las mencionadas anteriormente, principalmente durante los años 80 que fue cuando se registraron importantes incrementos en la producción de leche, en esos años y con el fin de proteger y estimular a sus productores, como medidas externas, se establecieron barreras arancelarias elevadas a la importación, y se otorgaban subsidios para la exportación de productos lácteos en los mercados mundiales. En cuanto a las medidas para el mercado interno, se establecieron precios mínimos altos de algunos productos lácteos manufacturados, y el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, (United States Department of Agriculture USDA), apoyaba con la compra y el almacenamiento de estos productos; adicionalmente, si la compra y el almacenamiento se volvían muy costosos, el USDA iniciaba un programa para comprar hatos lecheros enteros con el fin de sacrificarlos para disminuir la producción de leche y elevar su precio (Sumner, 2018: 3).

Actualmente, la política lechera del gobierno de los Estados Unidos se basa en dos programas principales, al primero se le conoce como el Sistema Federal de Comercialización de la leche (Federal Milk Marketing Orders, FMMO), este programa es de los más antiguos y se viene aplicando desde la década de los años treinta, cubre la mayoría de las regiones del

país, y se encarga de determinar los precios mínimos que los compradores de leche deben pagar al productor por la leche cruda dependiendo del uso final que le darán, es decir, los compradores de la leche cruda, deben pagar un precio más alto o más bajo, dependiendo de si la van a utilizar para hacer queso, yogur, bebidas frescas, u otro tipo de productos lácteos. De esta forma, los productores reciben precios ponderados promedio que se regulan y determinan regionalmente. El segundo programa principal de la política lechera de los Estados Unidos, es el Programa de Protección de un Cierto Margen de Ganancia (Margin Protection Program, MPP), que comenzó con la ley agrícola de 2014. El MPP, es un programa parecido a un seguro, que cubre las pérdidas provocadas por la diferencia entre el precio promedio nacional de la leche y el costo promedio del alimento que se utiliza para producir leche. Además de estos programas principales, existen otras medidas que se aplican como las barreras comerciales a la importación, subsidios para promover la compra de leche en el mercado nacional, subsidios para distribución de leche en las escuelas entre otros. (Sumner, 2018: 3 y 4).

Antes del Programa de Protección de un Cierto Margen de Ganancia de 2014, y debido a las variaciones entre el precio de la leche y los costos de alimentación del ganado, se introdujo en 2008 un programa que permitiera a los productores de leche, asegurar un cierto margen bruto de ganancia por la venta de leche una vez descontados los costos de alimentación, the Livestock Gross Margin Insurance Program (LGM-Dairy). En este programa, la información para calcular el costo de las primas y las indemnizaciones del seguro que se deberían pagar al final del contrato, estaban basadas en los precios futuros de los alimentos del ganado y de la leche que se determinaban en la Bolsa Mercantil de Chicago. Sin embargo, este programa al parecer tuvo poca aceptación como lo muestran cifras disponibles desde 2008, durante este lapso, el año donde se registró mayor participación fue en 2010, cuando se negociaron mediante contratos la cobertura sólo del 2.4 por ciento de la producción nacional de leche (Wolf y Widmar, 2015: 5 y 6).

Regresando a uno de los principales programas actuales como lo es el Sistema Federal de la Comercialización de la leche (FMMO), bajo la Ley del Acuerdo Agrícola de 1937, con dicha ley se autorizó al Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) a intervenir en los mercados lácteos sólo si lo solicitaban las granjas lecheras en una región determinada. Posteriormente, una vez que el USDA desarrollaba una orden de comercialización propuesta para la región, sólo se aplicaba si esta favorecía a las granjas que producían dos terceras partes de la leche en esa región, y para conocer sobre esta situación, se efectuaba un referéndum en el que las cooperativas podían votar en bloque para representar a sus miembros. Más adelante, uno de los cambios importantes que se dio en este Sistema Federal de Comercialización de la Leche ocurrió en la Ley Agrícola de 1996, cuando se le ordenó al USDA que redujera el número de sistemas de comercialización de la leche de más de 30 a entre 10 y 14. Actualmente, sólo existen 10 FMMO, lo cual implicó hacer ciertos ajustes de carácter técnicos debido a que se alteró la forma en que se calculaban los precios mínimos. En total, alrededor de dos tercios de la leche que se produce en los Estados Unidos está regulada por el sistema del FMMO, el otro 20 por ciento está regulado por sistemas estatales de comercialización de la leche que son similares a los sistemas federales (Sumner, 2018: 10 y 11).

Existen muchas críticas por los programas establecidos para favorecer a los productores de leche en los Estados Unidos, y cada vez la presión va en aumento tanto a nivel interno como externo a fin de que se eliminen la mayoría de estos programas. Sumner (2018) señala, por ejemplo, que los sistemas de comercialización de la leche, se transfieren recursos de los consumidores a los productores lo que resulta en una pérdida neta para la sociedad, advierte que, con este programa, se estimula la producción de leche y se desvía la producción de productos fluidos a productos duros. Afirma que la cantidad y la proporción de leche que se utiliza para los productos manufacturados, es mayor en el sistema de fijación de precios del programa del FMMO por dos razones importantes. En primer lugar, bajo el sistema del FMMO, el gobierno establece un precio más alto para la leche cruda que se va a procesar y vender como leche líquida[2], que por lo regular, tiende a permanecer en los mercados regionales locales por el costo que implica su manejo, este precio más alto, al final de cuentas, desalienta su consumo de esos productos fluidos como la leche líquida, y la leche cruda, que de otro modo se usaría para productos de consumo local como la leche líquida, se utiliza para otro tipo de productos procesados. La segunda razón por la que el sistema de la FMMO implica más leche para productos manufacturados diferentes a la leche líquida, es porque la política estimula una mayor producción de leche en las granjas. El incentivo para producir más leche se debe a que el gobierno establece un precio más alto para la leche cruda cuyo uso final es su procesamiento para venderse como leche líquida, clase I, y al final de todo esto lo que resulta es que, en promedio, el productor recibe un precio más alto por la leche que vende como clase II, III o IV, por la diferencia en el precio de la leche clase I, que es más alto (Sumner 2018: 12).

Probablemente derivado de las presiones tanto internas como externas, aunado a una mayor competitividad por parte de algunos productores de leche de los Estados Unidos, en la ley Agrícola de 2014 se realizaron cambios importantes en las políticas de producción de leche. En esta ley, se eliminaron tres programas principales como el Programa de Apoyo a los Precios de los Productos Lácteos, the Dairy Product Price Support Program DPPSP, antes denominado DPSP o MPSP, el Programa para Evitar la Pérdida de Ingresos por la producción de leche, el MILC, y el Programa de Incentivos a la Exportación de Productos lácteos, the Dairy Export Incentives Program DEIP. Estos programas fueron reemplazados por dos nuevos, el Programa de Protección de un Cierto Margen de Ganancia, the Margin Protection Program MPP, y el Programa de Donación de Productos Lácteos, Dairy Product Donation Program DPDP (Schnepf, 2014).

La nueva ley agrícola de 2014, permitió que algunos otros programas de menor importancia para la producción de leche continuaran, como es el caso del Programa de Precios a Futuro de Productos lácteos, the Dairy Forward Pricing Program DFPP, este programa permite a los productores de leche hacer contratos con los intermediarios para negociar precios de venta a futuro de la leche clase II, III y IV, el programa permite que los intermediarios paguen un precio de la leche de acuerdo a los contratos de precios a futuro, y la ventaja de estos es que, el precio acordado puede ser mejor que el precio mínimo establecido por la autoridad, el FMMO. Otro de los programas que continuaron es el

[2] Dependiendo el uso final, la leche se clasifica en clase I para productos fluidos como leche líquida, clase II para productos blandos y congelados como queso cottage, helado y yogur, clase III para productos como el queso y el suero, y clase IV para productos como mantequilla y leche en polvo.

Programa de Pago por Indemnización de Lácteos, the Dairy Indemnity Payment Program DIPP, por medio de este programa, se realizan pagos a los productores de lácteos cuando una agencia reguladora pública les ordena que retiren su leche cruda del mercado comercial debido a una posible contaminación por varias causas como, por ejemplo, por pesticidas o sustancias tóxicas entre otras. Mediante este programa, también se realizan pagos a los fabricantes de productos lácteos, pero sólo por productos retirados del mercado debido a la contaminación. Finalmente, otro de los programas que continuó, es el Programa de Promoción e Investigación de Productos Lácteos, the Dairy Promotion and Research Program DPRP, este es un programa genérico de promoción, investigación y educación nutricional de productos lácteos, además, es financiado por un pago obligatorio de 15 centavos de dólar por cada quintal o 100 libras de leche, asimismo, los importadores de leche de los 50 Estados, el distrito de Columbia y Puerto Rico, también deben pagar una tasa para financiar la evaluación de los productos importados de 7.5 centavos por quintal, tomando en cuenta el equivalente de leche en productos lácteos importados (Schnepf, 2014: 4 y 5).

Como mencioné anteriormente, los nuevos programas creados con la ley Agrícola de 2014 fueron el Programa de Protección de Margen, the Margin Protection Program MPP, y el Programa de Donación de Productos Lácteos, the Dairy Product Donation Program DPDP. El programa de protección de margen para los productores de leche, como se dijo antes, es un programa parecido a un seguro que cubre los déficits provocados por la diferencia entre el precio promedio nacional de la leche y el costo promedio del alimento que se utiliza para producir leche. Bajo este programa, cada año un productor participante podía elegir tanto el nivel de protección de margen, que variaba de entre 4 hasta 8 dólares por quintal, con incrementos de 50 centavos por quintal, así como el porcentaje de cobertura relacionado con su producción de leche, que iba desde 25 hasta el 90 por ciento de su producción, con incrementos del 5 por ciento. Además, el margen era calculado sobre periodos de dos meses, que iban de enero-febrero, marzo-abril, mayo-junio, julio-agosto- septiembre-octubre y noviembre-diciembre, finalmente, con ventaja para los productores más pequeños, quedó disponible un descuento de 25 por ciento para las primas de los primeros 4 millones de libras durante el calendario de 2014 y 2015 (Schnepf, 2014: 7,10 y 13).

Cuadro 1

Tasas de primas por cada 100 libras (dólares por cada 100 libras)

	Hasta 4 millones de libras		Más de 4 millones
Nivel de protección de margen	Prima con descuento de 25 por ciento	Prima sin descuento	Prima
4.00	0.0000	0.000	0.000
4.50	0.0075	0.010	0.020
5.00	0.0187	0.025	0.040
5.50	0.0300	0.040	0.100
6.00	0.0412	0.055	0.155
6.50	0.0675	0.090	0.290
7.00	0.1625	0.217	0.830
7.50	0.2250	0.300	1.060
8.00	0.4750	0.475	1.360

Fuente: tomado de (Schnepf, 2014 p. 13).

Con el fin de ilustrar este mecanismo de apoyo, a continuación se presenta un ejemplo del Programa de Protección del Margen MPP: suponga que para un periodo particular de dos meses, el precio promedio de toda la leche es de 20 dólares por cada 100 libras de leche o un quintal (45.359 litros de leche) y el costo de la ración de alimentos por cada 100 libras de leche es igual 15.50 dólares, el margen de ganancia en este caso sería de 4.5 dólares por quintal (20-15.5). Al mismo tiempo, considere a un productor que tiene 500 vacas en operación y selecciona una protección de margen de 6.50 dólares por cada 100 libras de leche con una cobertura del 90 por ciento de su producción. Si su producción de esas 500 vacas fuera de 12 millones de libras, esto equivaldría a 120,000 quintales y 108,000 que corresponde al 90 por ciento de la cobertura, si a esta cantidad la dividimos entre 6, nos queda 18,000 quintales de cobertura por bimestre. En este caso, el costo de la prima de estos dos meses sería de 5,220 dólares (18,000 multiplicado por .29 dólares el quintal) y se recibirían 36,000 dólares por la protección del margen garantizado de 6.50 dólares el quintal (20 menos 15.50 es igual a 4.5 dólares de margen, pero como se pagó por garantizar un margen de 6.50 dólares por quintal, la diferencia son 2 dólares, multiplicados por 18,000 quintales es igual a 36,000 dólares (Schnepf, 2014: 12). Cabe aclarar también, que el costo anual de esta cobertura para el productor, sería igual a 31, 320 dólares (5, 220 multiplicado por 6 bimestres), pero el pago que recibiría el productor por indemnización durante el primer bimestre, 36,000 dólares, alcanzaría con este ejemplo, a cubriría casi el costo total de la prima anual.

En relación al otro programa creado en 2014 denominado para la de Donación de Productos Lácteos DPDP, con este programa, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos USDA, debía activar el DPDP cuando el Margen de la Producción Actual de Leche, Actual Dairy Production Margin ADPM, fuera de 4, o menos de 4 dólares por quintal por cada uno de los dos meses inmediatos anteriores. Una vez activado el DPDP, el USA debía comprar productos lácteos a los precios vigentes en el mercado, y en lugar de almacenarlos, debía distribuirlos entre personas de escasos recursos por medio de organizaciones sin fines de lucro (Schnepf, 2014: 15 y 16). Dadas las características de este programa, resulta que es muy similar al que fue derogado en el mismo año 2014, denominado Programa de Apoyo a los Precios de Productos Lácteos DPSP o DPPSP. Lo que tienen en común tanto el DPDP como el DPSP, es que los dos están diseñados para mantener a un cierto nivel el precio de la leche, mediante la compra de productos lácteos por parte del gobierno con el fin de incrementar la demanda cuando la oferta de lácteos es superior. La diferencia más notable es que con el DPSP, duraban más tiempo almacenados los productos lácteos comprados, y con el DPDP, la distribución o donación, es más rápida para que pueda ser consumida entre la población.

Una vez más, regresando al Programa de Protección del Margen MPP que se creó con la Ley Agrícola de 2014, al parecer, este no fue muy popular debido principalmente a que no generó subsidios sustanciales que se vieran reflejados en los ingresos de los productores. En 2015 por ejemplo, sólo 24,748 de 45,344 operaciones lácteas elegibles se inscribieron en este programa, es decir, el 55 por ciento; y de esas 24,748 que se inscribieron en el programa, 44 por ciento lo hicieron en el margen mínimo gratuito de 4 dólares por quintal, es decir, sólo pagaron la cuota anual de inscripción de 100 dólares para poder participar en cualquier nivel, el resto, el 56 por ciento, que representa 31 por ciento del total, se inscribió por arriba del mínimo y pagó una prima además de la cuota anual de inscripción. Las cifras para 2016 y 2017, muestran gradualmente menos granjas inscritas en niveles de pago. En 2017, la

mayoría de las granjas elegibles se inscribieron, pero esencialmente, todos los productores eligieron la cobertura mínima de 4 dólares por quintal y no pagaron primas (Sumner, 2018: 16 y 17).

Por otra parte, como lo señala el Servicio de Investigación del Congreso, Congressional Research Service, desde marzo de 2014 hasta 2017, el margen de leche mensual nacional promedió 9.73 dólares por quintal, y los pagos del gobierno se activaron sólo 4 veces. Durante este periodo, los productores de lácteos pagaron casi 100 millones de dólares en tarifas administrativas y primas para participar, mientras que el USDA pagó sólo 12 millones de dólares en pagos para cubrir algún cierto margen. En estas circunstancias, en 2018 bajo la Ley de Presupuesto Bipartidista, the Bipartisan Budget Act BBA, el MPP fue sustituido por un nuevo programa llamado Cobertura de Margen de Producción de Lácteos, the Dairy Margin Coverage DMC, con este nuevo programa, los pagos de indemnización se realizarían de manera mensual en lugar de cada dos meses; también se amplió la cobertura de margen gratis en los primeros niveles de márgenes de 4, 4.5 y 5 dólares, además se redujeron las primas de la cobertura del nivel I, y en este primer nivel, se incrementó la cobertura a un máximo de 5 millones de libras en lugar de 4 millones como lo era en la ley de 2014. Como resultado de estos cambios, ahora sí, el USDA tuvo que pagar a los productores de leche participantes, casi 254 millones de dólares en 2018 (Congressional Research Service, 2019: 1).

En el cuadro 2, se muestran los cambios que se hicieron al MPP en 2018 y cómo quedó el nuevo programa creado con la Ley Agrícola de 2018, programa de Cobertura del Margen de La leche, Dairy Margin Coverage (DMC). Este nuevo programa DMC, es similar al MPP en el sentido que debe realizar pagos a los productores de leche participantes cuando los márgenes mensuales caen por debajo de los niveles seleccionados por el productor. La diferencia es, que el DMC es potencialmente más atractivo para los productores de leche porque podrán comprar una protección de margen más alta a un precio más bajo que con el MPP. Además, con el DMC, los productores de leche pueden cubrir un mayor porcentaje de su producción de leche**,** de 5 a 95 por ciento, en comparación con lo que se permitía en el anterior programa, el MPP, de 25 a 90 por ciento, finalmente, con el DMC, los costos de las primas quedaron un poco más altas para las coberturas de margen de nivel II por encima del nivel de protección de 5.50 dólares por cada 100 libras de leche, con respecto a las primas que se cobraban en el MPP (Congressional Research Service, 2019: 1).

Cuadro 2

Tasas de prima de DMC en comparación con MPP (dólares por quintal)

Margen	Nivel I		Nivel II	
	Hasta 5 millones de libras		Más de 5 millones de libras	
	MPP	DMC	MPP	DMC
4.00	0	0	0.000	0
4.50	0	0.0025	0.020	0.0025
5.00	0	0.0050	0.040	0.0050
5.50	0.009	0.0300	0.100	0.1000
6.00	0.016	0.0500	0.155	0.3100
6.50	0.040	0.0700	0.290	0.6500
7.00	0.063	0.0800	0.830	1.1070
7.50	0.087	0.0900	1.060	1.4130
8.00	0.142	0.1000	1.360	1.8130
8.50		0.1050		
9.00		0.1100		
9.50		0.1500		

Fuente: Congressional Research Service (2019, p. 1)

Como lo mencioné al principio, en la mayoría de los países desarrollados, con excepción de Australia y Nueva Zelanda, existe una variedad de mecanismos de apoyo a la producción agropecuaria en general, y de manera particular para apoyar a la producción de leche. Estos apoyos generalmente propician un crecimiento de la producción a nivel mundial y posteriormente una reducción de los precios agrícolas a escala internacional. En el caso de la producción de leche, al final de este proceso, los países pobres que cuentan con escaso apoyo por parte de sus gobiernos respectivos, se ven imposibilitados para competir con sus productos lácteos en un mercado internacional altamente subsidiado. Como consecuencia de lo anterior, por un lado, en muchos países subdesarrollados se opta por incrementar las importaciones de algunos derivados de la leche lo que perjudica de manera directa a los productores de ese país, pero, por otra parte, y en sentido contrario, el incremento en estas importaciones que por lo general son de leche en polvo, beneficia a las industrias que utilizan estos derivados en sus procesos productivos al reducir sus costos de producción. Además, esta política de altos subsidios a la producción de leche no solo genera daños a los productores de países pobres con escasa protección, también perjudica a algunas economías desarrolladas como las de Nueva Zelanda y Australia que como se mencionó, son muy eficientes en la producción de leche y tienen una fuerte presencia en los mercados internacionales. La explicación del daño hacia estos países, se debe a que estas naciones son exportadoras netas de derivados lácteos, por lo tanto, la baja en los precios internacionales de la leche provocados por los elevados subsidios que se destinan a la producción en otros países, tienen una repercusión directa en su sector lácteo debido a que disminuye la rentabilidad de sus negocios por la baja en los precios de sus exportaciones.

Actualmente en los países que conforman la OCDE, una forma de medir estos apoyos es a través de un indicador conocido como la Estimación de Ayuda al Productor, la PSE (the Producer Support Estimate, por sus siglas en inglés), antes conocido como el Equivalente del Subsidio al Productor. Este indicador, es una medida adoptada por la Organización Para la Cooperación y el Desarrollo y Económico (OECD, por sus siglas en inglés), para medir el grado de ayuda o apoyo que recibe la producción agrícola en cada uno de estos países. Este apoyo

se entiende como las transferencias brutas a la agricultura que proceden de los consumidores y de los contribuyentes, que surgen de las políticas gubernamentales que apoyan a la agricultura. Las políticas agrícolas que propician este apoyo, puede ser de diferente forma, incluyen pagos directos a los agricultores, pero también, el apoyo puede consistir en mejorar el precio de mercado, manteniendo un diferencial de precios más altos en el mercado interno de algunos productos agrícolas en relación con los que prevalecen en el mercado internacional, así como concesiones fiscales y apoyos crediticios, todo esto se contabiliza como apoyo, el elemento común de estas políticas es que generan transferencias a la agricultura (OECD, 2010:16) Actualmente, el PSE continúa calculándose para la agricultura en general, sin embargo, el PSE por producto, ya no se calcula y la última vez que apareció en los reportes de la OECD fue en 2005. A partir de ese año, el indicador que mide las transferencias por producto en específico, es las Single Commodity Transfers (SCT), o las transferencias destinadas a un solo producto. Éste, a diferencia del PSE, que se calculaba por producto, mide los apoyos o transferencias brutas de los consumidores y contribuyentes, que surgen de medidas de política directamente vinculada a la producción de un producto básico en particular como por ejemplo la producción de leche. El PSE que se calcula para la agricultura en general, incluye las transferencias que se hacen o están relacionadas con un solo producto, las transferencias que se realizan a un grupo de productos, las transferencias que se asocian a todos los productos y otras transferencias a productores (OCDE, 2010: 17 y 23). De acuerdo con estos indicadores como podemos apreciar en el cuadro 3, El apoyo que recibían por ejemplo en los Estados Unidos y Canadá cuando el PSE se calculaba por producto, era sustancialmente mayor al que recibían Australia y Nueva Zelanda, que como se dijo, son muy competitivos en la producción de leche, la diferencia con respecto a México es notablemente menor como se muestra en el mismo cuadro. Con el nuevo indicador en la actualidad, me refiero a la SCT, se observa que en los Estados Unidos las transferencias o apoyos se han reducido de manera sustancial y un poco menos en Canadá, sin embargo, el apoyo continúa siendo importante de alrededor de 20 por ciento en los Estados Unidos, mientras que en Nueva Zelanda y Australia es de cero.

Cuadro 3

Subsidio al Productor de leche en porcentaje

	PSE				SCT	
	1986-88	2002	2003	2004	2015-17	2017-19
Estados Unidos	41	43	38	39	19	22
Canadá	73	62	59	52	44.6	35
México		39	25	29	5	1
Australia	42	16	15	15	0	0
Nueva Zelanda	9	1	1	1	0	0

Fuente OECD: Para datos del PSE, Agricultural Policies in OECD Countries Monitoring and Evaluation 2005. Para datos de SCT, Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2018 y 2020.

Esta competencia desleal, en el sentido de que en algunos países los productores reciben más apoyos que en otros y como se mencionó anteriormente, provoca incrementos en la producción y disminución de precios en el mercado internacional. En el caso de la leche,

de acuerdo a cifras de la FAO (que actualmente se encuentran en revisión), México importa alrededor de una tercera parte de lo que produce. En 2018, la producción de leche en México fue de 12, 008 millones de litros y la importación de 4, 072 millones. Si se considera que un kilogramo de leche en polvo equivale alrededor de 10 litros, esto quiere decir como se muestra en el cuadro 4 que, en los últimos tres años, México importó por medio de leche en polvo, alrededor de 3 cuartas partes del total de importaciones de lácteo equivalente en leche, esto debido a que representarían el equivalente aproximado de más de 3 mil millones de litros anuales.

En el caso de México, la importación de leche en polvo tiene mucha relevancia debido a que esta es utilizada como materia prima para elaborar diferentes productos lácteos en sustitución de la leche fresca que se produce en México. De acuerdo con datos de la Cámara Nacional de la Industria de la Leche (CANILEC), se estima que el 70 por ciento de la leche en polvo importada en México, es utilizada por la industria procesadora de lácteos y el resto la utilizan la industria panificadora, chocolatera y otras industrias de alimentos (Portal Lechero, 2019). Esto es lo que representa uno de los principales problemas y retos de los productores de leche en México, principalmente porque la compra en el mercado internacional de la leche descremada en polvo a un precio inferior al que se paga en el mercado interno por la leche fresca producida, genera malestar e incertidumbre entre los productores porque no encuentran en el mercado nacional ni la demanda suficiente, ni el precio adecuado que les permita mejorar su rentabilidad.

Cuadro 4

México, importación de leche en polvo

Importaciones leche descremada en polvo			
	2018	**2019**	**2020**
valor (dólares)	697,228,794	870,211,227	780,426,564
Volumen (Kg.)	360,359,897	360,644,199	308,900,662
Valor (dólares por Kg.)	**1.93**	**2.41**	**2.53**
Importaciones de leche semidescremada en polvo			
valor (dólares)	24,282,332	10,489,844	10,481,383
Volumen (Kg.)	7,174,411	3,053,007	3,450,604
Valor (dólares por Kg.)	**3.38**	**3.44**	**3.04**

Fuente: elaborado con datos de la secretaría de economía de México y de la FAO:http://www.gob.mx/se/ y www.fao.org.

Como se muestra en el cuadro 5, el precio de la leche en polvo equivalente a un litro de leche presenta muchas variaciones en el mercado internacional, sin embargo, por lo regulara el precio de la leche en polvo importada resulta ser más barata que el precio de la leche que se paga en promedio en el mercado nacional (porque hay productores en México

que también son muy competitivos), y aunque la diferencia en el precio se ha reducido en los últimos años, no deja de ser menos rentable utilizar la leche en polvo que la leche fresca producida internamente por el costo que representa su manejo. En este aspecto y aunque existe poca información en cuanto al costo por el manejo de un litro de leche en polvo en relación con un litro de leche líquida, es de suponer que resulta más barato manejar la leche en polvo que la leche cruda recién ordeñada. En este sentido, en una entrevista realizada al gerente de LICONSA en Veracruz, Francisco Javier Vera Méndez, publicada en junio de 2016, el funcionario comentó que antes de la administración del Licenciado Peña Nieto, sin precisar el año, importar la leche en polvo salía en 3 pesos con 20 centavos por litro, y la compra de leche en el mercado interno costaba 6 pesos con 20 centavos, más el proceso de traslado que era de 9 pesos con 20 centavos, sumaba en total 15 pesos con 40 centavos por litro. Es evidente que las diferencias de precios entre una leche y la otra va a ser de diferente magnitud dependiendo de las distancias, los espacios y otros factores durante su manejo, sin embargo, a fin de cuentas, la leche en polvo resulta más barato porque no requiere refrigeración como la leche líquida, requiere de menos espacio y es de menor peso entre otros factores. Con esta información uno puede concluir que incluso si fuera más alto el precio de la leche en polvo importada que el precio que se paga a los productores en México, seguiría siendo atractivo comprar leche en polvo en el exterior debido a la reducción de costos que implica su manejo en relación con la leche líquida.

Cuadro 5

Precio por litro de leche (pesos)

Año	Precio promedio en México	Precio promedio de importación
2000	3.19	1.70
2005	3.76	2.52
2010	4.76	3.56
2015	5.88	3.75
2016	5.84	4.19
2017	6.00	4.20
2018	6.13	3.79
2019	6.48	4.54
2020	6.75	5.03

Fuente: elaborado con datos de la FAO, de la Secretaría de Economía de México y del Servicio deInformación Agroalimentaria y Pesquera SIAP.

Como se observa en el cuadro 6 y como lo mencionamos anteriormente, México importa una gran cantidad de leche descremada en polvo que equivale a más de 20 por ciento de la producción nacional y su principal proveedor son los Estados Unidos con alrededor de 90 por ciento en promedio en los últimos 7 años. La mayor cantidad de leche en polvo importada como se muestra en el cuadro 6, es descremada y lo que distingue a una leche de la otra, es que la descremada tiene un contenido de materia grasa menor o igual a 1.5 por ciento en peso y la segunda, la semidescremada, su contenido en grasa es superior a 1.5 por ciento en peso (Secretaría de Economía).

Actualmente y debido al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, hoy denominado T-MEC, los productos lácteos de los Estados Unidos tienen ventajas comerciales con respecto a los de otros países. En el caso de la leche en polvo que es el producto que más impacto tiene en los productores nacionales, la tarifa de importación de la leche en polvo proveniente de otros países distintos a los Estados Unidos es de 45 por ciento de su valor, con excepción de Chile que tienen una preferencia arancelaria de 30 por ciento (Secretaría de Economía).

No obstante la inconformidad de muchos productores en México por las importaciones de leche en polvo, sobre todo pequeños productores, la política comercial del gobierno de México continúa con la tendencia de ir abriendo cada vez más la economía a la competencia con el exterior, y continuando con esta tendencia, en diciembre de 2018, hace tan sólo poco más de dos años, entró en vigor el anteriormente llamado Tratado de Asociación Transpacífico o TPP por sus siglas en inglés, hoy denominado Tratado Integral Progresista de Asociación Transpacífico (TIPAT) o Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, (CPTPP) por sus siglas en inglés. En este acuerdo se planteó que en el primer año de su vigencia podrán entrar 25 mil toneladas de leche en polvo libres de arancel provenientes de 8 de los 11 países que conforman el acuerdo como son, Australia, Brunei, Canadá, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam, los otros tres países que integran el acuerdo son México, Chile y Perú, y en el caso de estos dos últimos, por acuerdos comerciales firmados anteriormente, tendrán un arancel preferencial distinto (Secretaría de Economía). Esta cantidad se irá incrementando año con año hasta llegar al onceavo año en 2029, a partir del cual y en adelante, podrán ingresar 42 mil toneladas libres de arancel. También podrán ingresar sin restricción arancelaria en 2019, 250 mil litros de leche líquida y se incrementará la cantidad año con año hasta llegar en el 2019 a 375 mil litros. En lo que se refiere a leche evaporada se permitirá el ingreso de 500 toneladas en el primer año hasta llegar a 750. En queso fresco y requesón, el primer año ingresarán 4 mil 250 toneladas hasta llegar a 6 mil 500 toneladas en 2029. Igual que con la leche en polvo, los beneficios son para los ocho países mencionados, Chile y Perú mantendrán un arancel preferencial como lo establece el acuerdo comercial de la Alianza del Pacífico (Secretaría de economía). Finalmente, en el caso del yogur, habrá una reducción gradual en el arancel en 10 años de 2 por ciento anual, comenzando con un arancel de 18 por ciento el primer año, hasta llegar al décimo año en 2028 libre de arancel. En este caso la medida se aplicó de igual manera para los 10 países (El Financiero, 2015 y Zócalo, 2019).

Cuadro 6							
Importaciones de leche en polvo por país (toneladas)							
Leche descremada en polvo							
	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Estados Unidos	193,236	221,469	267,538	281,910	348759	322243	304323
Nueva Zelanda	1,249	3,001	5,165	1,211	73.8	576	0
Canadá	2,081	2,846	3,617	7,809	4,398	2,738	841
Australia	45	896	368	0	0	0	0
Subtotal	**196,611**	**228,212**	**276,688**	**290,930**	**353,231**	**325,557**	**307,184**
Total	**203,182**	**258,522**	**285,631**	**330,743**	**360,359**	**360,644**	**308,900**
Leche semidescremada en polvo							
Nueva Zelanda	4,408	2,723	7,043	1,932	1,362	862	655
Estados Unidos	2,357	1,976	740	873	1,778	1,915	2,520
Australia	142	50	149	50	0	0	0
Canadá	326	799	400	199	0	0	0
Sub total	**7,233**	**5,548**	**8,332**	**3,054**	**3,140**	**2,777**	**3,175**
Total	**7,236**	**7,076**	**11,381**	**4,132**	**7,174**	**3,053**	**3,450**
Total	**210,418**	**265,598**	**297,012**	**334,875**	**367,533**	**363,697**	**312,350**
Fuente: elaborado con datos de la Secretaría de Economía de México							

Además de lo anterior y continuando con esta política, en el marco de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM) y que probablemente entre en vigor en este año, en 2018 se negoció un cupo libre de arancel de leche en polvo de 30 mil toneladas en el primer año hasta llegar a 50 mil toneladas en el quinto. En quesos, se negoció que el primer año en que entrara en vigor el acuerdo se permitiría la entrada de 6 mil toneladas hasta llegar a 20 mil toneladas a partir del quinto año, por último, se acordó la entrada de 200 toneladas de leche evaporada a partir del primer año, y finalmente, en mantequilla, en el primer año se acordó una cuota de mil 500 toneladas hasta llegar a dos mil 500 a partir del séptimo año (Portal lechero, 2018 y 2019).

Cuadro 7				
Precio pagado al productor de leche (centavos por litro en dólares)				
Año	Australia	Nueva Zelanda	Estados Unidos	México
2000	0.15	0.14	0.27	0.34
2001	0.15	0.17	0.33	0.34
2006	0.24	0.22	0.29	0.35
2007	0.27	0.28	0.42	0.37
2008	0.40	0.44	0.41	0.39
2009	0.32	0.27	0.29	0.35
2010	0.33	0.38	0.36	0.38
2011	0.43	0.51	0.45	0.40
2012	0.42	0.43	0.41	0.39
2013	0.38	0.41	0.44	0.43
2014	0.34	0.58	0.53	0.44
2015	0.28	0.27	0.38	0.37
2016		0.24	0.36	0.31
2017		0.37	0.39	0.32
2018		0.38	0.36	0.32
2019		0.36	0.41	0.34
Fuente: Elaorado con datos de la FAO				

Con estos acuerdos comerciales recientes, lo que se está propiciando es que haya un incremento en las importaciones de leche descremada en polvo a un precio menor. En el caso del (TIPAT), tratado comercial de México que incluye a Nueva Zelanda y Australia y que internacionalmente son muy competitivos en la producción de leche, en los últimos años como se muestra en el cuadro 6, la importación de leche en polvo descremada y semidescremada proveniente de estos países ha disminuido de manera constante. Es muy probable que esta disminución se deba a que la diferencia de precios que reciben los productores por la producción de leche en los Estados Unidos y en estos países, ya no es tan significativa y en los últimos años como se muestra en el cuadro 7, se ha reducido de manera importante. Según se aprecia en el cuadro 7, en el año 2,000, el productor de Australia y Nueva Zelanda, recibía por litro de leche alrededor de la mitad de lo que se recibía en los Estados Unidos, hoy, esa diferencia no es tan grande y ha presentado una variación en los últimos años de entre 5 y 10 por ciento (los datos de Australia no aparecen de 2016 a 219 por trabajos de actualización de la página de la FAO). Otra causa importante probablemente tiene que ver con el hecho de que la producción de leche en Nueva Zelanda ha crecido muy poco en los últimos años debido a una falta de disponibilidad de tierras y las crecientes restricciones medioambientales (OECD-FAO, 2020, p. 195). En cuanto a lo que corresponde a Australia, es probable que su disminución tan drástica en lo que corresponde a sus exportaciones hacia México, se deba principalmente a los incendios de los últimos 2 años y las intensas sequías que ha sufrido el país, y que han ocasionado un incremento en los costos de producción y esto seguramente ha repercutido en una importante reducción de la producción como se muestra en el cuadro 9.

Dada la importancia y las implicaciones que conlleva la importación de leche en polvo en México y la apertura del mercado mediante el TIPAT hacia países que son muy

competitivos en la exportación de lácteos como Australia y Nueva Zelanda, se podría esperar que la importación de estos países se incrementaría a partir de 2019, después de haber entrado en vigor este acuerdo en diciembre de 2018, debido a que como se señaló anteriormente, una vez entrado en vigor este acuerdo, entrarían 25 mil toneladas de leche en polvo libre del arancel proveniente de estos países. Sin embargo, como se muestra en el cuadro 8, y como se mencionó anteriormente, las diferencias entre los precios de la tonelada de leche en polvo de los Estados Unidos y de Nueva Zelanda y Australia se ha reducido en los últimos años, e incluso, el precio ha sido menor en Los Estados Unidos en un 10 por ciento en promedio como se muestra en el cuadro 8 de acuerdo a datos de la Secretaría de Economía de México.

Sin duda, tendremos que esperar para ver cuál va a ser el comportamiento y el impacto real de este acuerdo una vez que se ha desacelerado la importación proveniente de estos países como se muestra en el cuadro 6.

Cuadro 8

Valor de las importaciones de leche en polvo (dólares por kilogramo)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Descremada en polvo									
Fracción arancelaria 04021001									
Estados Unidos	3.08	3.88	4.08	2.35	2.01	2.09	1.92	2.41	2.52
Nueva Zelanda	3.34	3.91	5.27	2.76	2.00	2.43	2.00	2.35	
	1.09	**1.01**	**1.29**	**1.17**	**0.99**	**1.16**	**1.04**	**0.98**	
Canadá	3.64	4.43	4.46	2.40	2.26	2.15	2.05	2.30	2.87
Australia	3.53	3.71	4.35	2.81	2.16				
	1.15	**0.96**	**1.07**	**1.19**	**1.07**				

Fuente: Elaborado con datos de la Secretaría de Economía.
https://www.gob.mx/se/
Nota: el número en negritas que aparece debajo de algunos países indica la proporción del precio en relación con el de los Estados Unidos.

A diferencia de Australia y Nueva Zelanda que en los últimos años han disminuido sus exportaciones de leche en polvo hacia México, los Estados Unidos han mantenido un crecimiento constante como se muestra en el cuadro 6 con excepción de 2019 y 2020 en los que muchas actividades económicas se vieron afectadas debido a la pandemia por el covid-19.

Asimismo, como se muestra en el cuadro 9, los Estados Unidos son un país importante en la producción de leche y actualmente es el principal productor a nivel mundial seguido después por la India, además, y de acuerdo al mismo cuadro, en los últimos 5 años en los Estados Unidos se produjo en promedio alrededor de 14 por ciento del total mundial. Por otro lado, y aunque durante mucho tiempo el gobierno de los Estados Unidos ha apoyado y protegido a su sector lácteo mediante subsidios y medidas de protección arancelaria, como

se muestra en el cuadro 3, también es cierto que los apoyos se han ido reduciendo en los últimos años, pero no se han eliminado aún. Es en este sentido que existen críticas por parte de otros países debido a que los apoyos continúan siendo elevados en relación con países pobres que no cuentan con recursos para apoyar a sus productores, sin embargo, las críticas no sólo son externas, también al interior de los Estados Unidos existen las críticas y se presiona al gobierno de los Estados Unidos para que se eliminen los subsidios y las barreras comerciales que protegen a los productores. Sumner (2018: 19 y 20) señala por ejemplo, que la producción de leche es sin duda un negocio arriesgado, pero no debe ser un motivo para subvencionarlo, según el autor, con la política láctea de subsidios, se transfieren recursos de granjas competitivas y exitosas hacia otras granjas menos competitivas que probablemente abandonarán el negocio, menciona que actualmente los Estados Unidos exportan una amplia gama de productos lácteos sin subsidios a la exportación y que el precio interno de la leche y sus componentes guardan una proporción adecuada con los precios de otros exportadores competitivos.

Cuadro 9

Producción mundial de leche (millones de litros)

País	2015	2016	2017	2018	2019
Estados Unidos	94,620	96,343	97,761	98,687	99,056
India	64,000	68,000	83,633	89,833	90,000
China	31,798	30,640	30,386	30,745	32,012
Nueva Zelanda	21,582	21,370	21,372	21,392	21,872
Australia	9,489	10,019	9,331	9,289	6,863
México	11,394	11,608	11,767	12,005	12,275
Mundo	661,089	666,161	695,240	713,734	715,922

Fuente: Elaborado con datos de la FAO. http:www.fao.org

Esta mayor competitividad queda de manifiesto en el cuadro 7 donde se muestran los precios pagados al productor en dólares, sobre todo en los últimos tres años de 2017 a 2019, donde la diferencia de precios entre Nueva Zelanda y los Estados Unidos es muy pequeña en relación a lo que eran hace 20 años de alrededor de 50 por ciento como se muestra en el mismo cuadro. La mayor competitividad en la producción de leche de los Estados Unidos, se debe en gran medida a que se han realizado cambios estructurales importantes durante los últimos 20 años, por ejemplo, de acuerdo a MacDonald et al., (2020: 8) en cuestión del número de rebaños, en 2002 había 74, 100 hatos lecheros autorizados y para 2019 sólo había 34, 187. Otro dato interesante muestra que, en el año 2,000, las granjas con rebaños de al menos 2,000 vacas, cubrían el 4.5 por ciento de la producción y en 2016 el 35.2 por ciento, asimismo, las granjas con rebaños de 1,000 a 1,999 subieron su participación de 13.4 a 18.7 respectivamente, es decir que, en su conjunto, estas granjas con rebaños más grandes pasaron de producir 17.9 de la producción total en el año 2,000 a 53 por ciento de la producción lechera de los Estados Unidos en 2016. Sin embargo, lo más interesante es que, a pesar de que los cálculos de costos y rendimientos son complejos, según el mismo estudio, en 2016, sólo las granjas de 1,000 bovinos y más, tuvieron una rentabilidad bruta positiva en relación con los costos totales y a partir de allí, los costos fueron más grandes en relación con

la rentabilidad bruta a medida que el tamaño del rebaño era menor, tomando en cuenta rebaños de 500-999, 200-499, 100-199, 50-99 y 10-49 bovinos respectivamente, es decir, mientras el costo total por cada 100 libras de leche fue de 33.54 dólares en rebaños de 10 a 49 bovinos, en los rebaños de 2,000 vacas o más, fue de 17.16 dólares (MacDonald et al., 2020: 14, 19 y 20).

Conclusión

Como se observó en el desarrollo de este documento, los apoyos a productores de leche de los Estados Unidos se fueron reduciendo a través de los años, pero sin ser eliminados hasta el momento, también se observó que la mayoría de esas ayudas, en la actualidad, han sido orientadas hacia los pequeños productores que son los menos productivos y cada vez menos en número. Por lo mostrado en este artículo entonces, podemos concluir que es muy probable que la competitividad de los Estados Unidos en la producción de leche se siga incrementando sobre todo en los rebaños de mayor tamaño donde se concentra la producción, pero también, al mismo tiempo, debido a la ventaja comercial que tienen los Estados Unidos con México por el acuerdo firmado, aunado a una mayor competitividad, todo parece indicar que las importaciones de México provenientes de los Estados Unidos continuarán o se mantendrán estables durante un largo tiempo. Asimismo, la importación de leche en polvo seguirá siendo atractiva por el menor costo que implica su costo y manejo, y permitirá, además, continuar cubriendo el déficit nacional que se tiene en la producción de leche con todo y el malestar que esto implica para muchos, sobre todo pequeños productores en México.

Referencias

Congressional Research Service. Informing the legislative debate since 1914. In Focus. 24 de abril de 2019 [En línea] Disponible en: https://fas.org/sgp/crs/misc/IF11188.pdf

De Luca, A., (2017) The Effects of Governmental Programs on Dairy Production: An Analysis of the Modern Dairy Industry. Tesis. United States, University of Colorado at Boulder.

El Financiero, (2015) "Fijan en TPP liberación gradual de aranceles de leche y cuotas de importación" [En línea] Disponible en: https://www.elfinanciero.com.mx/economía/fijan-en-tpp-liberacion-gradual-de-aranceles-de-leche-y-cuotas-de-importacion

Food Agriculture Organization of the United Nations, FAO, https://www.fao.org

MacDonald, J.; Law, J. y R. Mosheim, (2020) Consolidation in U.S. Dairy Farming. United States Department of Agriculture. Economic Research Service [En línea] Disponible en: https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/98901/err-274.pdf?v=8132

OECD, (2020) Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2020.

OECD, (2018) Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2018.

OECD, (2010) OECD'S Producer Support Estimate and Related Indicators of Agricultural Support. Concepts, Calculations, Interpretation and Use (The PSE Manual).

OECD, (2012) Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2012; OECD countries.

OECD, (2005) Agricultural Policies in OECD Countries Monitoring and Evaluation.

OECD-FAO, (2020) OECD-FAO Perspectivas Agrícolas 2020-2029.

Portal lechero, (2019). "México es el país que más leche en polvo importa a nivel mundial" [En línea] 2019. Disponible en:

https://www.portalechero.com/innovaportal/v/14552/1/innova.front/mexico-es-el-pais-que-mas-leche-en-polvo-importa-a-nivel-mundial.html

Schnepf, R., (2014) Dairy Provisions in the 2014 Farm Bill. Congressional Research Service [En línea] Disponible en:

http://nationalaglawcenter.org/wp-content/uploads//assets/crs/R43465.pdf

Secretaría de Economía, www.gob.mx/se/

Servicio de Información Agropecuaria y Pesquera, SIAP, www.gob.mx/siap

Sumner, D. A., (2018) Dairy Policy Progress. Completing the Move to Markets. Agricultural Policy in Disarray. Reforming the Farm Bill. American Enterprise Institute [En línea] Disponible en:

https://www.aei.org/wp-content/uploads/2018/01/Dairy-Policy-Progress.pdf?x91208

Tejeda, A. R., "Nueva Farm Bill: ¿quién paga?" bcr [En línea] Disponible en:

http://www.bcr.com.ar/Secretara%20de%20Cultura/Revista%20Institucional/2014/Mayo/Tejeda.pdf

USDA (2011) Fact Sheet. Dairy Product Price Support Program (DPPSP) Formerly the Milk Price Support Program (MPSP) [En línea] Disponible en: https://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA_File/dppsp_en_fact_sheet.pdf

Wolf, C. y N. J. Widmar, (2015): Can insurance provide the US dairy farm safety net?, Agricultural and Food Economics, ISSN 2193-7532, Springer, Heidelberg, Vol. 3, pp. 1-13, http://dx.doi.org/10.1186/s40100-015-0031-8

Zócalo, (2019). "Protege nuevo TTP a sector lácteo". [En línea] 2019. Disponible en:

http://zocalo.com.mx/reforma/detail/protege-nuevo-tpp-a-sector-lacteo

El sistema moderno de abasto alimentario: actores, escalas y gobernanza territorial

Rafael Antonio Olmos Bolaños [1]

Resumen

El sistema moderno de abasto alimentario (SMAA) o gran distribución, se posiciona hoy como una cadena global de valor en la que los procesos de producción y distribución mayorista y minorista están altamente coordinados por agentes corporativos que se desenvuelven en múltiples escalas territoriales.

A diferencia del tradicional en el que participan miles de productores, acopiadores, mayoristas y distribuidores al por menor, el SMAA se gobierna verticalmente a través de una estructura corporativa que tiene asiento no solo en las oficinas centrales del país en el que operan, sino que establecen toda una estructura multiescalar de gobernanza. En cada nivel, la firma establece diferentes tipos de relaciones económicas y políticas que van desde las corporativas con grandes agentes como la industria alimentaria mundial, pasando por actores de escala nacional como los grandes productores y la agroindustria, hasta pequeños proveedores locales.

A través de la incorporación de tecnologías de última generación basadas en la revolución informática y el uso de software especializado en la administración de inventarios, el uso de servidores para el procesamiento de millones de productos y pedidos, el surtido de pedidos semiautomáticos (vocollet) y automatizados (macro y micro bandas transportadoras), así como otras prácticas organizacionales y de logística innovadora, posibilitan la movilidad a través de un solo agente comercial, de millones productos al día.

Sus funciones se operativizan a través de los centros de distribución (cedis) que son la infraestructura clave en la racionalización de las prácticas comerciales que llevan a cabo; por medio de ellos se acelera drásticamente la recepción y despacho de mercancías, se surten miles de pedidos diarios haciendo uso de prácticas *justin time* y de vínculos informacionales con sus principales proveedores, así como con cada uno de los puntos de venta de las tiendas de autoservicio pertenecientes a su propia cadena comercial.

De esta manera, el objetivo del presente trabajo es discutir la gobernanza presente en el sistema de distribución moderna de alimentos, los ámbitos escalares en las que operan y el papel de la tecnología y la infraestructura en la coordinación/subordinación de actores.

Conceptos clave: abasto alimentario, actores, gobernanza

[1] Doctorando en Geografía, UNAM, Técnico Académico del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, rafael.jaguar@gmail.com y raolmosb@unam.mx. El presente trabajo es un avance de la investigación denominada *El sistema moderno de abasto alimentario en la Zona Metropolitana del Valle de México*, llevada a cabo como parte de los estudios de Posgrado en Geografía, UNAM.

Algunas definiciones del concepto de gobernanza

Como coinciden diversos especialistas (Porras, 2016; Aguilar, 2016; Torres y Ramos, 2008; Farinós, 2008), el concepto de gobernanza tuvo su origen en el ámbito de la economía institucional y de la regulación, transitando hacia la ciencia política y de la administración donde su fin último fue delinear una gestión más inclusiva y corresponsable, se buscaba dejar atrás los esquemas verticales en la toma de decisiones que caracterizaban los modelos de tipo burocrático. Entre sus objetivos primarios estuvieron la simplificación de los procesos de regulación y de intervención de los poderes públicos, así como el de facilitar la toma de decisiones de diversos agentes sociales, especialmente los económicos.

La aplicabilidad del concepto a diferentes escenarios y problemáticas relacionadas con los asuntos de política pública, permitieron que el concepto tuviera un carácter polisémico y heurístico. La reterritorialización del papel y de las responsabilidades del Estado o de actores globales, así como la participación de los diversos agentes en la toma de decisiones políticas hicieron de la gobernanza el centro de diversas atenciones; especialmente desde la política territorial, uno de los campos predilectos de su aplicación y desarrollo (Farinós, 2008; Porras, 2016; Torres y Ramos, 2008).

De acuerdo con Torres y Ramos (op.cit.) al concepto de gobernanza se le ha asociado entre otros con la forma en la que se ejercen procesos o como un elemento en la disminución del riesgo en la toma de decisiones políticas y económicas. Así mismo se usa para otros aspectos alternativos como el establecimiento de acuerdos mixtos, es decir, público -privados y para llevar a cabo una crítica de las instituciones desde el punto de vista de la horizontalidad de los acuerdos y de las decisiones, así como de la disminución máxima de diferencias jerárquicas.

Para Farinós (op. cit.) la gobernanza se refiere referida a la emergencia de un nuevo sistema de relaciones más complejo que incluye nuevos actores emergentes externos en la arena política, con ella se permite la posibilidad de una más efectiva gestión de las políticas de desarrollo y de resolver los asuntos públicos tanto por entes gubernamentales, privados o la sociedad civil. En las interrelaciones entre gobierno y gobernanza, ésta última se define como un proceso que mejora limitaciones de las formas tradicionales de gobierno, al tiempo que tiene sus propias limitaciones. Sus prácticas provienen de, y conducen a, formas de gobierno más consolidadas y formales. En la misma línea de discusión, Centelles (2006) considera que la gobernanza es la estructura de relaciones entre los diferentes actores a través de la cual, se toman las decisiones sobre la cosa pública. Esta estructura de relaciones está formada por un conjunto más o menos articulado de reglas y procedimientos institucionalizados que condicionan y pautan la interacción entre los actores en la toma de decisiones que afectan a la colectividad, por ejemplo, en la resolución de conflictos, la atención a las demandas ciudadanas, entre otros casos.

Las principales ideas referidas consideran que la gobernanza se entiende como una nueva forma de gobierno que tuvo como base concreta la experiencia europea y que apuntan en lo general a una nueva estructura relacional con mejores prácticas (Farinós, 2008). La gobernanza se entiende como un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre (Jorquera, 2001:9).

Las distintas definiciones de gobernanza tienen en su centro los problemas de cooperación -especialmente entre actores de distintos sectores-, la auto organización, la rendición de cuentas, la conducción gubernamental efectiva y la interdisciplinariedad; pero también el conflicto, las relaciones de poder y la jerarquía; y aunque se aboga por relaciones horizontales, en la práctica se reconoce que existen procesos en los que la opinión de un(os) actor(es) predomina(n) o se posiciona(n) por encima de otros, independientemente de que se hable de proyectos de tipo económico, políticos o sociales.

De esta forma, existen al menos cinco elementos para comprender qué es gobernanza: i) una estructura de relaciones entre diferentes actores, ii) está formada por un conjunto articulado de reglas y procedimientos institucionalizados, iii) es de tipo compleja, porque involucra actores de los diferentes sectores: público, privado y social, iv) a menudo lo hacen con interdependencias multinivel, y v) abarca mecanismos relacionales mediante los cuales diversos actores intervienen en la toma de decisiones públicas (Centelles, 2006).

Las diferentes conceptualizaciones de la gobernanza contienen elementos que permiten comprender un nuevo marco de procesos relacionales entre actores de diferente naturaleza, escala y nivel que se desenvuelven en el territorio y lo transforman,

Bajo la perspectiva de los agentes económicos, la gobernanza representa la manera en cómo se gestionan y dirigen los negocios en aras de alcanzar el principal objetivo relacionado con la eficiencia económica (Farinós, 2008). De esta manera, desde la mirada anglosajona de la gobernanza proclive a una menor regulación, se reconoce que con los cambios emprendidos bajo el modelo económico neoliberal se echó a andar un nuevo marco regulatorio y toda una estructura afín a una visión gerencial del gobierno, favorable a una nueva dinámica empresarial, donde los agentes privados se vuelven protagónicos en múltiples temas sociales y de política pública y viene desde una acción dirigida desde el propio Estado, a desplazar las funciones que anteriormente éste realizaba.

Por ello, consideramos que dada la multiplicidad de agentes participantes dentro de una estructura de gobernanza, existen actores u organizaciones que pueden coordinar o centralizar las relaciones. Cuando sucede lo anterior, con regularidad hablamos de un agente estratégico o hegemónico que regularmente cuenta con recursos económicos, políticos o materiales que le permiten una capacidad determinada de movilización social o cooptación bajo la cual manifiesta su poder y la simetría diferencial presente que le permite modificar el funcionamiento de acuerdos y reglas y afectar las decisiones emanadas de consensos anteriores conduciéndolos hacia sus propios intereses; este tipo de actores puede ser desde personas individuales hasta toda una variedad de agentes como políticos de diferentes niveles gubernamentales, organizaciones sociales de base local, asociaciones sindicales, ONG´s de escala local hasta trasnacional, empresarios, entidades financieras, e incluso empresas multinacionales.

La gobernanza territorial

De acuerdo con Farinós (2008) la gobernanza territorial se define como la emergencia y puesta en práctica de formas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales innovadoras y compartidas (caracterizadas por la relación, negociación y formación de consensos), respaldadas por una multiplicidad de actores que comparten unos objetivos,

conocen y asumen cuál debe ser su papel en su consecución. La gobernanza territorial hace referencia a una nueva forma de definir la acción de gobierno e implica un nuevo modelo operativo para los actores y niveles implicados (supranacional, nacional, regional, local) y para los procesos de decisión a la hora de hacer política… [para la gobernanza] el territorio importa y la forma de gobernarlo adecuadamente también. La buena gobernanza, o buen gobierno del territorio, se entiende como la forma de organizar un consenso entre los distintos actores para promover soluciones satisfactorias para todos ellos, para crear situaciones de suma mayor que cero ("win-win") (Farinós; op.cit)

Otra definición es la de Torre (2016:9-10) que considera que la gobernanza territorial se entiende como el conjunto de los procesos y dispositivos por los cuales los integrantes o los actores de diferente tipo (productivos, asociativos, particulares, representantes de los integrantes o de las colectividades locales) contribuyen a la elaboración, tanto concertada como conflictiva, de proyectos comunes para el desarrollo de los territorios. Se trata de comprender las problemáticas de la acción pública y las interacciones entre los actores, ya sea en un marco propuesto por el poder público o de manera más independiente, así como su contribución a la emergencia de decisiones, acciones e instituciones, en particular al nivel territorial. La gobernanza territorial analiza los territorios como lugares de proyectos colectivos, forjados a partir del consenso y donde se articulan relaciones de escala local y global.

Estas definiciones consideramos aportan elementos multidimensionales del significado del concepto, haciendo referencia a que: i) es un proceso de gestión o planificación que se realiza bajo procedimientos adaptados a una nueva realidad, dejando atrás esquemas que resultaban limitados; ii) es un proceso también de carácter colectivo, donde no hay cabida para la imposición, iii) implica la participación de una multiplicidad de actores responsables y consecuentes con los compromisos asumidos; iv) incluye la participación del gobierno bajo un nuevo esquema relacional con los actores, pero también en su interrelación con otros niveles dentro o fuera de su dominio; v) asume el carácter de ser un proceso consensuado e incluyente que trae beneficios para todos. Es decir, involucra a toda la constelación de actores, y no solamente a unos cuantos. En torno al gobierno, a cualquier nivel, todavía juega un papel central, y las reglas que establece condicionan los parámetros para la toma de decisiones.

En términos del territorio, en la definición se habla de "dinámicas territoriales innovadoras y compartidas… respaldadas por una multiplicidad de actores que comparten unos objetivos…", en ese sentido consideramos se asume que en los actores priva una atención especial en la creación de formas de organización política, social y económica que inciden en la construcción de espacios que favorecen procesos de desarrollo económico y de mayor organización institucional, creando un círculo virtuoso en donde participación de actores, creación de instituciones y crecimiento económico embonan adecuadamente para impulsar un desarrollo económico-territorial. Los actores que se acotan implícitamente en esta definición son de naturaleza diversa.

Aunque en estas definiciones se muestran diversos componentes asociados a un tipo de gestión aplicado al territorio, abrimos un pequeño paréntesis solo para mencionar que consideramos que varias de las definiciones de gobernanza sin adjetivar, tienen implícita la parte territorial, por ejemplo, cuando se hace alusión a la participación por parte de un

conjunto de actores que buscan la resolución de asuntos públicos, entendemos que no lo hacen en un vacío espacial, sino que se desenvuelven en y por medio de un territorio; también, cuando se habla de la gestión de políticas de desarrollo, su aplicación termina siendo mayoritariamente de tipo territorial; adicionalmente, uno de los actores involucrados, el Estado, tiene como premisa fundamental para sus funciones un espacio de actuación, al igual que los actores públicos y privados. Sin embargo, nos parece por demás importante la adjetivación del concepto de gobernanza para resaltar las interacciones que producen espacio, una categoría que para diversas ciencias, especialmente para la geografía, siempre ha estado presente.

Cuando Farinós habla de "negociación o consensos", o Torré menciona "la elaboración tanto concertada como conflictiva, de proyectos para el desarrollo de los territorios", quisiéramos resaltar de estas definiciones, que la gobernanza no es un proceso idílico en el que desde el principio todos los actores converjan. Esto resulta importante sobre todo porque en un problema concreto como lo es el abasto alimentario en México, un puñado de actores están comandando la cadena de valor a través de formas consensuadas o conflictivas; y de esta manera, a partir de los recursos con los que cuentan, construyen precisamente una gobernanza territorial, es decir, una territorialización de sus intereses valiéndose de otros agentes.

Para matizar, lo que quisiera resaltarse es que consideramos que varias de las definiciones de gobernanza, incluidas las de gobernanza territorial aluden a un proceso recargado a un entorno más democrático, participativo y en contextos de proximidad, donde se reconocen ciertas reticencias por parte de algunos actores, pero poco se alude a situaciones donde hay actores con gran poder un poder para comandar o dirigir; en este caso sentimos un relativo vacío cuando en los procesos de desarrollo económico territorial, hay actores con un poder tan concentrado, que la construcción de contrapesos son más difíciles, o la evaluación de los actores "secundarios" no está en función de contrarrestar el poder del otro, si no en la posibilidad de participar o no con el agente líder o hegemónico y obtener de esta manera un beneficio. La aceptación de participar o no, más que consenso, en algunos casos se vuelve un asunto de sobrevivencia económica o política.

Se entiende que en la gobernanza territorial, el territorio es construido a través de las prácticas que realizan agentes provenientes del sector público, social o privado. En el caso de los últimos, sobre todos de grandes agentes o empresas, es a partir de las posibilidades de su movilidad y la capacidad para controlar flujos lo que les permite reterritorializarse con acciones que construyen nuevas espacialidades o nuevos espacios funcionales a sus objetivos económicos. Sobre todo, esto sucede en un momento en que cuentan con un ambiente institucional favorable, como lo dice Aguilar (2016) la gobernanza propicia la generación de un entorno de negocios en las decisiones de la política pública.

Los recursos económicos y su capacidad financiera, el conocimiento de leyes y reglamentos en el nivel local, regional, nacional e internacional; la tecnología con la que cuentan y a la que pueden acceder, los enlaces con una vasta red de actores productivos, económicos y por supuesto políticos, la incidencia que pueden tener en la política pública y en la conformación de instituciones gubernamentales, etc., son elementos que les permiten controlar y por supuesto, construir el territorio; también son parte de los elementos que se

ponen sobre el tablero o se encuentran implícitos a la hora de buscar acuerdos con actores de menor rango, con la otra parte constituyente con la cual se busca alcanzar un consenso.

A partir de la implementación del modelo económico neoliberal, el apuntalamiento de las capacidades económicas, financieras y políticas de los agentes económicos nacionales y trasnacionales y su incidencia en el espacio fue mucho mayor. Desde hace décadas y con mayor velocidad en la últimas, experimentamos una rápida transformación producto de la aceleración de los flujos de capital (De Mattos, 2007; Cuadrado, 2016) que son dirigidos por actores que se vuelven protagónicos dada sus capacidades para reconfigurar el territorio y movilizar agentes. Parte de estas transformaciones estarían fundadas de acuerdo con una serie de innovaciones tecnológicas, organizacionales, sociales, e institucionales (Torre, 2016:9) que, sin embargo, para algunos casos no emanan en los mismos territorios, sino que son implantadas por lógicas que los incorporan a una nueva dinámica que los territorializa, enganchando sus actividades productivas y funcionales a lógicas fuera de lo local. Es por ello que consideramos que, aunque algunos actores productivos o comerciales cuenten con recursos materiales en su propio espacio, la lógica territorial de su actividad económica va más allá del ámbito local o regional. Es por ello que existe la necesidad de una definición de gobernanza territorial que considere la actuación de agentes con gran peso y actuación multinivel o escalar.

Además, suponemos que también existen casos en los que la gestión, planificación o permisos de construcción pasa principalmente por la compatibilidad o evaluación de los intereses de unos cuantos actores. Estaríamos hablando entonces de cómo se gobierna y construye el territorio desde actores económicos preponderantes, los que en función de sus beneficios definen inversiones y dinámicas económicas en los que se contemplan actores de diferente naturaleza, pero la opinión o ejercicio de algunos tiene un peso considerable[2].

Desde esta perspectiva se podría entender entonces a la gobernanza territorial como la forma en la que se ejercen procesos, un sistema de relaciones en los que participan agentes con diferente poder económico y político e intereses bien definidos (aunque no necesariamente abiertamente reconocidos) estableciendo acuerdos bajo la presencia de jerarquías implícitas o explícitas; sobre todo cuando se habla de asuntos de tipo económico o que se han dejado al mercado, los diferentes actores se sujetan a un conjunto de reglas y procedimientos institucionalizados, formales e informales, que marcan la pauta del funcionamiento del proyecto en cuestión; de esta manera, los actores principales ponen en funcionamiento prácticas que les permiten coordinar o moldear procesos y proyectos concretos, en donde, dado su poder de negociación territorializan sus intereses en múltiples escalas y niveles, todas articuladas a un objetivo específico; en ese sentido el papel del Estado se acota a la legitimización del proceso a través del mantenimiento de las instituciones que regulan dicha actividad.

La anterior definición comparte con las otras la consideración de que en la gobernanza territorial participan diferentes actores en la creación de proyectos que permiten el crecimiento económico en y por medio de los territorios, esto es, está explícita la transformación de los mismos y no sólo su utilización como un mero escenario. Sin embargo,

[2] Un ejemplo sería el caso de Wal-Mart, involucrado en supuestos casos de corrupción de funcionarios con el fin de obtener permisos de construcción o pasar por alto reglamentos de usos de suelo

pone más atención en la cuestión del poder, de cómo los agentes económicos implementan proyectos que pueden ser, en teoría, de beneficio común ya sea de manera concertada o conflictiva; toma en cuenta la acción pública y sus límites en el contexto de los últimos años, así como el hecho de entender la posibilidad de marcos de actuación para asuntos que se han dejado al mercado; adicionalmente atiende cómo los diferentes actores pueden territorializarse con sus acciones y con las instituciones que los rigen, lo que implica decisiones que impactan a nivel local pero también en las demás escalas, dependiendo de su poder económico y político, lo que al mismo tiempo articula a la globalidad. No se debe dejar a un lado el papel de las instituciones, en ese sentido, las reglas del juego son importantes porque permiten contextualizar las formas bajo las cuales se interrelacionan los actores, los márgenes que se tienen para coordinar o movilizar a otros y llegar a la formalización de acuerdos.

La construcción de la gobernanza territorial se reconoce como un proceso complejo en el sentido de que, la convergencia de los diferentes puntos de vista de los actores públicos o privados a través de consensos se vuelve un asunto difícil dada la naturaleza de cada participante y de que sus intereses, sus formas de acción y representación difieren de uno a otro. La construcción de consensos (desde un actor líder o hegemónico) se convierte en un elemento importante de la gobernanza de tipo territorial, en el entendido de que se busca un mínimo consentimiento para integrar las visiones de todos los involucrados y se posibilita su participación, aunque no necesariamente, en igualdad de circunstancias. Lo que viene sucediendo, es que muchos actores privados han aprovechado los nuevos marcos regulatorios para poder emprender acciones que les permitan obtener ventaja de leyes y reglamentos más laxos, omisos o que les favorecen. En la medida de sus alcances, esta actuación permite una reterritorialización de sus funciones y la construcción de un espacio afín a su lógica productiva.

Gobernanza territorial y sus escalas en el abasto alimentario moderno

Un caso de gobernanza territorial la podemos reconocer en el abasto alimentario del sistema moderno, donde participan grandes productores, la industria alimentaria y sobre todo los grandes corporativos minoristas de las tiendas de autoservicio. Dado los objetivos económicos y la necesidad de generar resultados concretos haciendo eficiente esta actividad económica, en las diferentes escalas se crean acuerdos que permiten coordinar verticalmente toda la cadena de valor donde existen regulaciones que pueden moldear el proceso. Sin embargo, consideramos también que puede hablarse de modos de co-gobernanza (Kooiman, 2013) en este sistema de abasto, pues las interacciones que se desarrollan entre actores permiten acuerdos de colaboración o cooperación. De acuerdo con lo que se puede apreciar en el cuadro 1, existe en la práctica una gobernanza que varía de acuerdo a los niveles y actores con los que opera, estableciendo diferentes formas de cogobierno a cualquier escala, más visibles a nivel meso y micro .

De acuerdo con Kooiman (op. cit.) analizar el papel de las interacciones en un problema concreto permite entender a cabalidad la estructura de su funcionamiento, como problema posibilita su solución, como asunto permite conocer el papel que ocupa cada agente dentro del proceso. De esta forma, se visibiliza las posibilidades desde lo macro a lo micro de potenciarlo o regularlo, dependiendo del problema en cuestión. Para el análisis del abasto

desde el sector moderno, analizar esas interacciones permiten un primer acercamiento: las escalas de actuación y de interacción de un agente corporativo en las que se desenvuelve van desde las supranacionales donde interactúa con múltiples agentes e instituciones de orden global[3] (colabora en el fortalecimiento de instituciones afines y produce territorialidades desde grandes escalas), pero como se muestra en el cuadro, también interactúa con gobiernos nacionales y estatales, y actores de escala local. En cada escala existen interacciones intencionales o de acción entre actores y estructurales que regulan, modifican o condicionan la actuación de las grandes distribuidoras de alimentos; su desenvolvimien to regulado por el marco legal vigente ha permitido su el despliegue territorial que lo caracteriza.

Así mismo, las otras columnas del cuadro muestran los agentes que se ven involucrados en las relaciones que establecen las cadenas del retail, el marco institucional que regula sus actividades, los modos de gobernanza que establecen, un primer acercamiento a las implicaciones de su gobernanza y los efectos más importantes, resultado de la re-organización de la rama económica en la que participan.

Es importante mencionar que en términos de los agentes que se ven involucrados son de diferente tipo; en términos de instituciones supranacionales sobresalen la FAO por supuesto, pero evidentemente las relaciones también son con financieras como el FMI, el BM o el BID; en términos comerciales sobresalen brókers internacionales, intermediarios especializados en una gran cantidad de bienes alimentarios. A escalas menores tejen vínculos con los gobiernos nacionales aprovechando la desregulación de las leyes de inversión y posicionan especialmente sus relaciones con la industria alimentaria nacional y grandes productores agrícolas.

Así mismo, resalta el marco regulatorio que define su actuación, éstos van desde los acuerdos económicos internacionales, las reglas fitosanitarias internacionales en el comercio de alimentos hasta las leyes nacionales de inversión y comercio, las de seguridad alimentaria, los reglamentos de abasto o en una escala local, los convenios de concertación de prácticas comerciales.

[3] En ese sentido, como ejemplo obvio para el caso de nuestro país tenemos el caso de Wal-Mart como agente trasnacional minorista, no obstante, se tiene el caso de Chedraui, que a pesar de que su expansión a nivel nacional ha sido relativamente limitada, éste corporativo se ha internacionalizado a través de la compra de dos cadenas de tiendas en el suroeste de la unión americana, la más reciente de las fusiones realizada en el primer trimestre de 2021.

Cuadro 1.- Estructura escalar de interacción multinivel de un actor hegemónico: caso cadena de autoservicio

Escala (territorial de ejercicio del poder)	**Tipo de interacción**	**Agentes involucrados** (nivel intencional)	**Marco institucional, normativo o de regulación** (nivel estructural)	**Modo de gobernanza**	**Implicaciones de su gobernanza**	**Efectos clave en la organización y dominio del abasto**
Macro	Función corporativa entre grandes agentes.	CEO´s, Bufetes internacionales de abogados, brókers internacionales, lobbies de presión política, industria alimentaria trasnacional. FAO, OMC, BM, FMI, BID, otras entidades financieras internacionales.	• Acuerdos económicos internacionales. • Tratados de Libre Comercio, capítulos de inversión. • Reglas fitosanitarias para el comercio de alimentos.	• De tipo jerárquico al interior de la estructura corporativa, independientemente de la escala. • Formas "co" en el nivel intencional. Como empresa de talla mundial, obedece a objetivos económicos puros, y se sujeta a reglas internacionales de comercio en las que participa en su elaboración.	• Incide para facilitar el flujo de inversiones y la protección de las mismas. • Presiona por leyes, reglamentos, favorables que (por medio de la sujeción de otros actores - gobiernos nacionales-) permean a escalas menores. • Apoya en la creación de reglas del comercio internacional al que se apegan diversos agentes: ETN y gobiernos nacionales.	• Reorganización planetaria del sistema de comercialización: consolidación de cadenas de frío y secas. • Enlace con proveedores clave alrededor del globo. • Sistema de comunicación satelital propio. • Relaciones entre agentes de talla internacional: productores, transportistas, distribuidores, publicidad.
Meso (Nacional, estatal, mega-lopolitano)	Negociaciones con la clase política y con la gran industria alimentaria.	Gobiernos nacionales y estatales. Lobbies en los congresos nacionales y estatales (en conjunción con la gran industria). Industria alimentaria, grandes productores-mayoristas de mercados urbanos.	• Ley de Inversión Extranjera • Leyes de seguridad alimentaria (diferentes escalas). • Reglamentos de abasto.	• Jerárquica en la competencia inter empresarial. • Modos jerárquicos y "co" en la negociación de leyes o en el trato con la gran industria alimentaria y otros actores con peso económico o político. • Colaboración con grandes intermediarios (distribuidores y empacadoras).	• Influencia en los marcos regulatorios a nivel nacional. • La existencia de leyes o su ausencia, facilitan la expansión comercial: de escalas nacionales hasta las microlocales (competencia *vs* la tienda de barrio). • Instituciones nacionales débiles que permiten la conformación de monopolios (o monopsonios).	• Abrogación de leyes y desarticulación de redes públicas de abasto nacional. • Articulaciones de redes de abasto propias con una utilización indiscriminada del territorio. Saturación de mercados. • Conformación de un canal por el que circulan principalmente alimentos procesados base de un tipo de alimentación más industrializada y pragmática.
Micro	Relaciones / Interacciones personales entre agentes.	Acuerdos con productores, intermediarios, bodegueros de centros de abasto urbanos.	• Convenios de concertación de prácticas comerciales • Convenios de entregas (des)centralizadas • Contratos • Financiamiento a la producción. • Compra anticipada de cosechas.	• Modos "co" en procesos de negociación con productores e intermediarios, pero • La jerarquía se hace visible en los lineamientos del contrato al cual se sujetan todo tipo de proveedores.	• Marcos contractuales para el aseguramiento del abasto. • Información de mercados concentrada. • Posibilita controlar con pocas restricciones a productores y territorios. • Permite en la fase del consumo saturar espacios en términos de abastecimiento.	• Presión por precios a la baja y/o su control. Rentas tecnológicas. • Formas de operar en la fase minorista que favorece la lealtad a la marca distribuidora, no a la transformadora o productora. • Infraestructuras, tecnología y procesos organizacionales como factores competitivos. • Abasto regional/local asegurado para productos hortofrutícolas, pero sin dependencia a la producción nacional.

Fuente: elaboración propia

El último aspecto que quisiera resaltarse del cuadro sería el relacionado con los efectos que esta gobernanza territorial ha tenido en el abasto moderno de alimentos, al respecto mencionaremos al menos una por escala: a nivel global consideramos que el efecto más importante que ha tenido es la conformación de un sistema de comercialización agroalimentaria global junto a la consolidación de cadenas secas y especialmente de frío; por supuesto que la abrogación de leyes nacionales jugó un papel importante para la entrada de nuevos actores a partir de los años noventa, junto a la desarticulación de redes públicas de basto nacional; y sobre todo, la infraestructura de distribución, el uso de tecnología y los nuevos procesos organizacionales, se vuelven factores claves de competitividad, sobre todo ante la deslocalización de la producción, por lo cual ya no se depende exclusivamente de la producción nacional.

Al recuperar ideas como las de Haesbaert (2011) se reconoce que el territorio se produce constantemente a través del control de la movilidad -en este caso- de los alimentos, a partir de la gobernanza jerárquica y/o colaborativo de un agente; además, de acuerdo con Kooiman esta gobernanza es multinivel porque sus grados de interacción involucran diferentes niveles de actuación, tanto en términos de actores como de la creación de un marco legal e institucional formal como informal y dichas interacciones se plasman con mayor visibilidad conforme se irrumpe en la escala, es decir, conforme se avanza a lo local. Como dice Bassols (2012) se considera que para construir una geografía política de la gobernanza se tendría que partir de las escalas territoriales en que se ejerce el poder, en tanto que las estrategias de los actores se encuentran posicionadas en el espacio, el discurso [interacción intencional] y el ejercicio de la ley [interacción estructural].

Los centros de distribución en la gobernanza del retail

Los cambios recientes en la organización de sistema moderno de abasto alimentario posibilitaron una fractura del vínculo entre las cadenas comerciales y los mercados mayoristas urbanos, anteriormente muy estrechos, la cual fue motivada por la incorporación de una ola tecnológica, la transformación organizacional y nuevos procesos logísticos que permitieron:

a) Reducir sustancialmente el tiempo de traslado, agilizando la movilidad entre los lugares de producción hacia los de venta final lo que redujo a su vez la merma de productos frescos,

b) Consolidar cadenas de frío y secas para alimentos frescos y procesados y diferentes bienes,

c) Se evitó el desplazamiento innecesario de alimentos, racionalizando la utilización de recursos humanos, materiales y la infraestructura disponible,

d) Al contar con sistemas complejos de información e inventarios se pudo reorganizar la cadena de suministro alimentario desde los mismos productores agrícolas y la industria alimentaria, generando considerables ahorros;

e) Los Cedis representan una nueva fase que agrega valor dentro de la cadena de abasto alimentario y constituyen una infraestructura necesaria de soporte al consumo masificado,

f) Bajo las TIC´s y la reorganización empresarial a la que condujo, se pudo crear y atender nichos de mercado como el comercio electrónico de alimentos; incrementando el consumo urbano en ciertos sectores de la población con nuevas prácticas de comercio y multiterritorialidades.

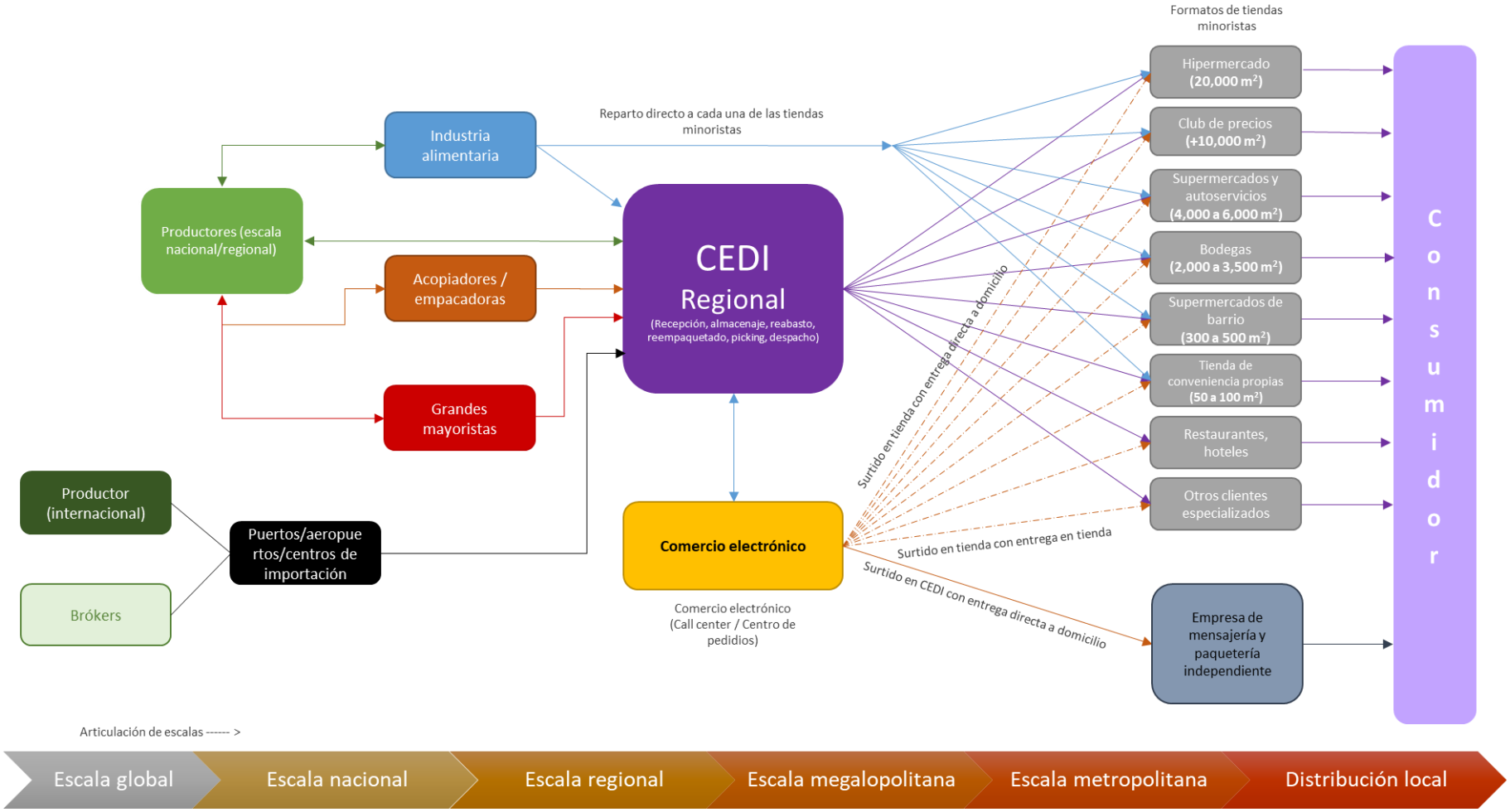
g) Con los Cedis se evidencian impactos adicionales hacia delante de la cadena, entre ellos una considerable reducción del stock en tienda que favorece el aumento de la superficie de venta, la diversificación de bienes ofertados, la saturación de anaqueles, y el manejo de inventarios acordes y especializados por tipo de producto y de acuerdo al nicho de mercado de que se trate.

h) La capacidad de transferir, almacenar y procesar información en tiempo real a un bajo costo, les permite a las grandes minoristas escalar económicamente y territorializarse dentro y fuera de sus naciones de origen, todo ello sin perder la capacidad de controlar su actividad económica a escalas nunca vistas gracias a la transformación organizacional de la cadena global de valor (CGV) y el control de grandes flujos de información.

Los centros de distribución consolidaron una serie de innovaciones en la cadena de abasto alimentario global que favoreció la reducción de costos y apuntaló la productividad con actividades como la recepción de altos volúmenes de mercancías en grandes superficies; en ellos se llevan a cabo actividades como la clasificación, el almacenaje, la consolidación-desconsolidación, el reempaquetado o la preparación de pedidos para todas las tiendas del corporativo; volviendo más eficiente la circulación, adecuándose a la enorme demanda urbana de alimentos y permitiendo la integración de complejos sistemas de rutas a partir del manejo de inventarios electrónicos. De acuerdo con Antún (2013) cada una de las actividades que se dan al interior del Cedi, aunque impliquen un rompimiento momentáneo en el flujo de mercancías añaden valor durante su ciclo.

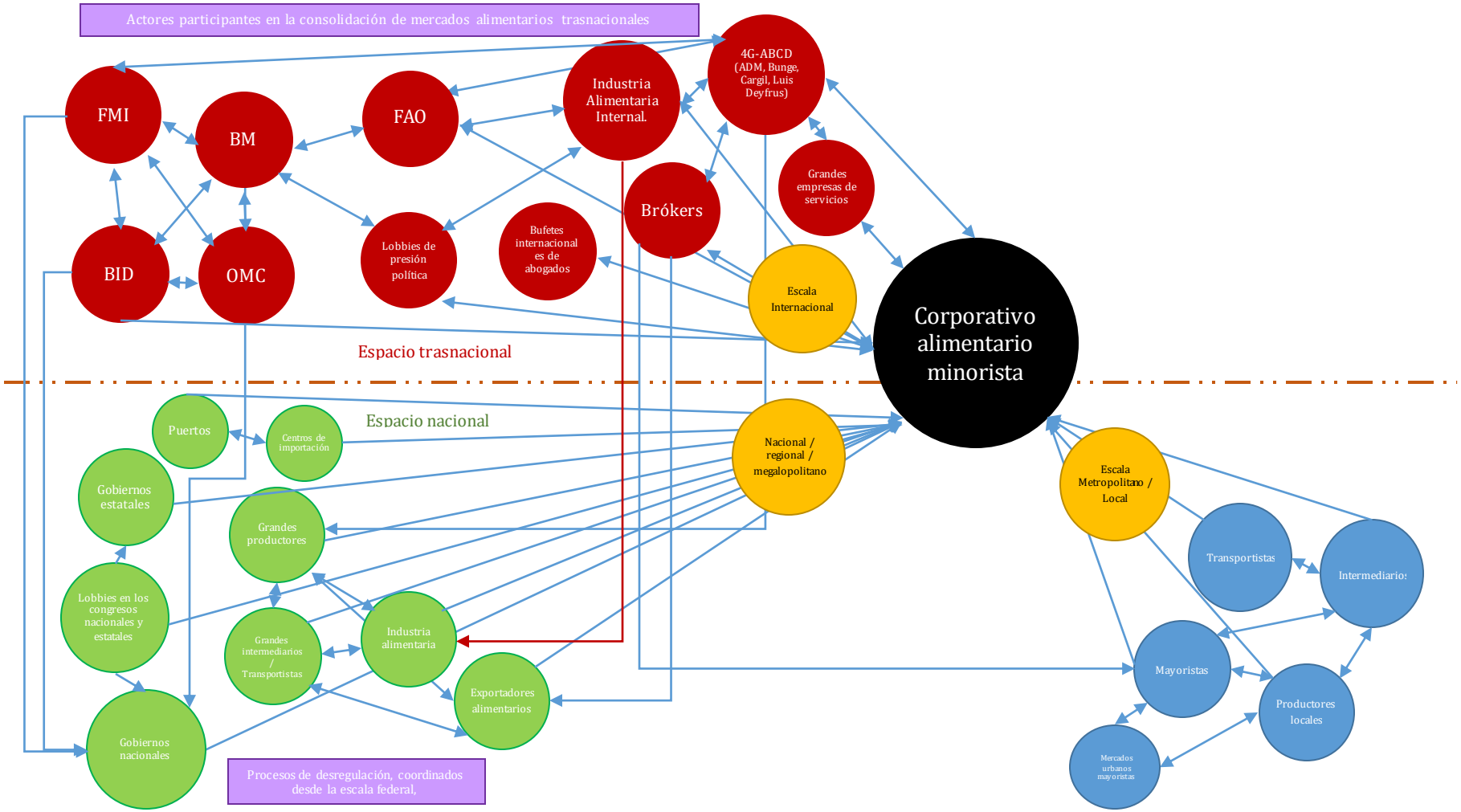
Esta nueva forma de operar solo fue factible por la posibilidad de contar con información en tiempo real de las necesidades de cada uno de los establecimientos; así, resultó clave la integración de la terminal punto de venta de la tienda con los inventarios generales del corporativo (WMS, Sistema de Administración de Almacenes) que recogen información detallada del inventario y se integra al sistema en general; al mismo tiempo en su agregado corporativo y su procesamiento (Big Data, Minería de Datos) la información permite conocer e incluso anticipar pautas de consumo respondiendo efectivamente a la demanda. A partir de la implementación de los Cedis, las grandes cadenas minoristas solventan una alta movilidad de bienes alimentarios entre regiones, empresas y puntos de venta (fig. 1). Éstos como capital fijo anclado al territorio permiten su control por movilidad (Haesbaert, 2013, 2005), si ya se habla de que las grandes distribuidoras movilizan cerca del 60% del flujo de alimentos a nivel nacional, más allá de representar economías de escala que disminuyen los costos de transacción, implican además un control corporativo de los alimentos (Gasca y Torres, 2014) lo que implica una fuerte dependencia alimentaria de la población a un canal privado que responde rápidamente a la demanda, pero que también puede moldearla bajo criterios de rentabilidad.

Figura 1.- Esquema general de abasto alimentario a partir de un actor hegemónico



Fuente: elaboración propia a partir de Echánove (2002) Rodríguez (2013) y Gasca, J. y Torres, F. (2014).

Figura 2.- Red de actores en el sistema moderno de abasto alimentario



Fuente: elaboración propia

En el Cedis, como parte medular de una distribución centralizada, se busca maximizar los recursos logísticos y tecnológicos a lo largo de la cadena de valor, fomentando la reducción de los costos de distribución, administración y tiempo en cada una de las fases, lo que trae como consecuencia el apuntalamiento de su productividad. Desde éste se consigue mejorar el nivel de servicio (fill rate) por lo que se reducen los faltantes, también se promueve una optimización en la frecuencia de visitas a la tienda, así como en el uso de transporte. Esto tiene efectos en diferentes sentidos, por un lado, un surtido eficiente ayuda al incremento de las ventas disminuyendo también los gastos administrativos en tienda, se reduce el ingreso de pedidos, de facturación, de los costos por transporte y por control del proceso de entrega, se mejora el tiempo de respuesta ante necesidades extraordinarias (temporadas altas), se impacta en el índice de entregas a tiempo y posibilita una mayor predicción sobre la demanda futura. Desde el corporativo, además se determinan los costos de distribución, se implementan nuevos proyectos y mejoras al proceso, y se garantiza la recuperación de los costos del centro de distribución.

De esta forma, los cedis como plataformas potencian los enlaces en múltiples escalas. Al hablar de escala esta puede ser vista desde el lado económico, el de las dimensiones de las operaciones que reducen los costos de producción; sin embargo, en este momento se resalta la escala desde los ámbitos territoriales que articulan lo local a lo global y viceversa. Dado su ámbito de actuación, la gran empresa minorista articula sus escalas en función de la demanda, la cual se conecta con los cambios en la alimentación y la búsqueda de bienes que no se producen en el país o de su costo que puede ser más barato, esta acción le permite no depender exclusivamente de la producción nacional sobre todo ante un escenario de escasez. La escala territorial como una estrategia de gobernanza en la cadena de valor del retail permite integrar a la vez, el control espacial y económico de los actores que se conectan a la gran distribución, como puede apreciarse en la figura 1 y 2.

En la escala macro, los principales agentes que interactúan con las distribuidoras son los grandes corporativos alimentarios, empresas que por la escala económica de su manufactura o por el tipo de bien que producen, destinan su producción principalmente al mercado internacional, también encontramos a brókers, agentes comercializadores de una gran variedad de bienes; ellos serían visiblemente, los más importantes agentes con los que se establecen relaciones comerciales en la escala internacional. Dado el grado de interacción que tanto productores como brókers mantienen con otros clientes y proveedores, las redes en múltiples escalas que ellos también construyen, su capacidad de respuesta a la demanda, la infraestructura, o la calidad, variedad o especificidad de los bienes que comercian, se podría considerar que el modo de gobernanza que predomina en su relación con las grandes distribuidoras es de tipo cooperativo (modelos "co" que propone Kooiman, op.cit.) más que una de tipo jerárquico. En términos de la tipología propuesta por Gereffi (2018) para las CGV, les correspondería un tipo de gobernanza que iría de modulares a relacionales, caracterizadas por proveedores que pueden sujetarse a las especificaciones de la empresa líder, pero con independencia en términos de organización y tecnología aplicada al bien producido o, por relaciones de cooperación basadas en la reputación y confianza mutuas, lo que no quiere decir que las interacciones no sean complejas o estén exentas de penalizaciones en caso de incumplimiento del contrato.

La distribución centralizada como estrategia de gobernanza corporativa genera economías de escala en la cadena de abasto, entre otras cosas por los grandes volúmenes de compra; esto les permite aumentar su eficiencia, pero ésta también se consigue gracias a la eliminación de intermediarios innecesarios, lo que disminuye costos de transacción al generar interacciones directas con productores o grandes intermediarios. De acuerdo con Gereffi (2018:33) los compradores globales en las CGV prefieren las compras "de una sola parada". Éstas se vuelven cruciales para las grandes tiendas minoristas que prefieren a los brókers internacionales porque les permite contar con mercancías de carácter mundial, evitando o dejando al bróker la parte administrativa (trámites de exportación-importación) que implican una gran cantidad de recursos materiales (transporte e infraestructura), humanos, tecnológicos, administrativos (know how "saber hacer") y todo a un bajo costo. Estas capacidades con regularidad no se encuentran en el país (salvo tal vez en ciertos productos), son regularmente grandes intermediarios internacionales de origen extranjero los que tienen la capacidad de participar en la cadena macro del retail alimentario. Para el caso de proveedores a nivel nacional aplican las mismas reglas del juego, también ocupan un papel crucial su experiencia, los recursos de todo tipo con los con los que cuenta, etc.

En cuanto a la escala meso que va de la nacional a la regional, podemos reconocer a cuatro grupos de agentes; en primer lugar a productores agrícolas, los que pueden comercializar directamente sus bienes a las grandes minoristas o, conectarse a acopiadores/empacadoras regionales, intermediarios/bodegueros y a la industria alimentaria, estos tres últimos tipos de agentes desarrollan funciones específicas y diferenciadas en la cadena de valor del retail; de acuerdo al esquema (fig.2 y 3), los dos primeros se ubican en una posición de eslabonamiento en la que grandes distribuidoras minoristas hacen sus pedidos sin intercambiar información más allá de sus requerimientos en términos de calidad, cantidad, tamaño, color, maduración, embalaje, día y hora de entrega, entre otros; no así sucede con la industria alimentaria, sobre todo con la refresquera, panificación industrial, lácteos y derivados, frituras y botanas, etc.

Dada las dimensiones, frecuencia, valor, volumen y peso del pedido y la capacidad que tienen en términos de infraestructura y medios de transporte propio, las grandes minoristas comparten información con éstas de tal manera que la entrega puede ser en un centro de distribución o directamente en tienda. Es probable que los modos de gobernanza estén recargados a la coordinación con la industria alimentaria y ser más de tipo colaborativos con los otros actores, pudiendo llegar a formas jerárquicas con productores, especialmente a los que la gran distribuidora les financia la producción. Recuperando nuevamente a Gereffi (op.cit) para los productores agrícolas con la presencia de inversión en activos o relaciones de propiedad con las minoristas podría hablarse de una gobernanza empresarial de tipo jerárquica o cautiva, puede ser más visible el poder de la empresa y la dependencia que pudieran tener los actores; para los demás, el tipo de gobernanza que la empresa puede ejercer estarían más recargadas a las modulares o relacionales, aunque no se descarta la existencia de una gobernanza cautiva o jerárquica para intermediarios de menor tamaño.

El centro de distribución, ocupa entonces un lugar vertebral en el que confluyen actores de la primera fase del sistema de abasto referida a la producción, empaquetado, primera intermediación, transformación o procesamiento; desde él se coordinan a quienes constituyen el primer eslabón. Las fases que le siguen son propiamente la gran distribución

que opera a una escala megalopolitana-metropolitana y la distribución al detalle, que aunque está presente en todo el país, se expresa territorialmente con mayor claridad y amplitud en la escala urbana-metropolita con una clara estrategia económico-territorial de "proximidad" cuando hablamos de los formatos de conveniencia.

Otros mecanismos permiten dimensionar la importancia de la nueva estrategia de gobernanza en los procesos de coordinación o subordinación de los agentes a la CGV del retail alimentario; estamos hablando de un reacomodo de las relaciones sociales y de poder por intermedio de la tecnología (comunicación, informática, nanotecnología, nuevos materiales, biotecnología y biología sintética, óptica, etc.,) muchas de ellas aplicadas en la elaboración de productos alimentarios, en su embalaje o comercio. Para diversos especialistas, la tecnología juega nuevamente un papel central en la subordinación de actores, así como en la captación rentas tecnológicas; definidas como las ganancias extraordinarias derivadas de una monopolización del progreso técnico, es decir, de descubrimientos e invenciones que reducen el precio de costo de las mercancías, pero que no pueden (por lo menos a mediano plazo) generalizarse en toda una rama dada de la industria ni ser aplicados por todos los competidores, debido a la estructura del capital monopolista mismo: dificultades de entrada, magnitud de la inversión mínima, control de patentes, arreglos de los cárteles, etcétera (Chauvet, 1991).

La introducción de un progreso tecnológico primero en productos y posteriormente en procesos de la industria o el comercio, se ve alentada por la reducción del costo de producción (o el valor individual del producto) el cual se sigue vendiendo al precio vigente en el mercado. Este proceso se manifiesta en diferentes escalas cuando una empresa puede vender sus mercancías por encima de su valor interno nacional, lo cual le permite la obtención de una ganancia adicional en el contexto del comercio internacional, atribuible a las diferencias nacionales de productividad o a otros factores.

Como apunta Dabat et. al. (2007) el debate de las ganancias extraordinarias proveniente de Marx y Schumpeter está centrado en el papel nodal que ocupa la tecnología; sin embargo, hoy en día se identifican otras fuentes. Desde la perspectiva de las cadenas globales de valor de Gereffi, dichas ganancias parten de la nueva organización productiva de la empresa capitalista bajo una organización global de la producción, las cuales permiten conectar la producción de mercancías de diferentes territorios y naciones. Cuando un determinado producto se diseña en un país, y se manufactura en otro para ser finalmente distribuido en otros, la explicación que se encuentra es que dentro del proceso global de integración productiva, las naciones son puestas a competir bajo las capacidades diferenciadas que las caracterizan; la globalización por tanto no hace desaparecer las diferencias, muy al contrario contrapone a las economías y su diferencial en capacidades productivas, de infraestructura, institucionales, de recursos naturales, etc., en el afán de competir por intentar insertarse dentro de los circuitos mundiales de producción-distribución-consumo de una CGV, en ese sentido, las empresas del retail aprovechan esta situación en aras de conseguir el mayor número de productos a los menores costos, lo que garantiza la creación de una ganancia extraordinaria.

Una nueva reingeniería en la organización empresarial apoyada a su vez en el cambio tecnológico bajo el contexto de una más férrea competencia global, fueron los cimientos necesarios para que las empresas líderes del sector pudieran organizar el proceso productivo

a escala planetaria. De esta manera, las CGV entre ellas las del retail alimentario, se constituyeron en la estructura base de rentas extraordinarias a escala global gracias a la convergencia de tecnologías en amplias ramas de la producción y distribución enlazando y aprovechando la interconexión entre espacios locales, nacionales y globales y abatiendo los costos de producción en todas las actividades; donde la empresa que comanda el proceso, crea ventajas en la producción o distribución que le reportan ganancias extraordinarias facilitadas por las transformaciones económicas a escala mundial.

Las rentas extraordinarias a escala global, como rentas obtenidas por una firma líder dedicada a la producción o distribución global que integra capacidades nacionales dispersas, se basan como se decía, en la propiedad o el control de tecnologías centrales o de frontera, pero también en la capacidad global de coordinación productiva; también tienen de base un entorno institucional favorable tanto en sus países de origen como en los receptores y vínculos con universidades donde se genera investigación y desarrollo. Para el caso de las grandes distribuidoras alimentarias, sus rentas extraordinarias se basan además en rentas de organización, en la logística y el control de redes globales de comercialización, la conformación de cadenas globales de frío; así mismo resulta importante su capacidad logística para crear canales de distribución subnacionales, la conexión de mercados que crean economías de distribución, así como por la creación de marcas globales en cadenas dirigidas por el comprador (Dabat, et. al., 2007, Gereffi, 2005).

Resulta importante las capacidades empresariales de los agentes líderes para poder crear las rentas tecnológicas o ganancias extraordinarias a una escala global, donde los Estados juegan un papel central al crear las condiciones necesarias para la movilidad de capitales y mercancías, así como en el impulso a la especialización de sus países para poder insertarse en una cadena global de valor. La competencia entre cadenas globales se asienta por tanto, en el aprovechamiento de territorios diferenciados de todo el orbe, por lo tanto, el liderazgo de una empresa global encuentra en ellos las condiciones adecuadas para su territorialización, sumando a ello estrategias organizativas y de distribución así como el uso de tecnologías difíciles de replicar por sus competidores, el conocimiento del mercado, la interacción con empresas proveedoras, además del factor político e institucional en cada uno de los países, los cuales se vuelven cruciales para operar y dominar el mercado y captar en la medida de lo posible la mayor cantidad de ganancias extraordinarias de carácter global, las cuales protegen con altas barreras de entrada. La capacidad de la empresa global en gobernar, coordinar o dirigir en todas las escalas factores tecnológicos, institucionales, así como a todos los participantes de la cadena global de valor resulta crucial para su funcionamiento, así como para su constitución en un actor global.

Por ejemplo, de acuerdo con Castillo et. al. (op. cit.) trasnacionales como Wal-Mart obtienen sus beneficios en la distribución de sus posiciones de poder en el mercado o de estructuras de información asimétrica a expensas de los actores locales. Bajo el poder de compra que tienen las grandes minoristas alimentarias, existen dos vías en términos de la negociación: a) por un lado que los productores y grandes intermediarios (bodegueros y empacadoras) acepten las condiciones en términos de precio, calidad del producto y cuotas que van a pagar por el envío/recepción del producto o, b) como segunda opción, que exista la posibilidad de negociar dichos aspectos, principalmente a través de la protección que el

comerciante o intermediario puede hacer por medio del incremento del costo de su producto, aspecto que es aceptado por las tiendas (cuadro 2).

Cuadro 2.- Ejemplo de algunos requisitos de incorporación de proveedores a una cadena de valor en el retail alimentario

Requerimientos a los proveedores	Requerimientos del producto	Cobros, multas y penalizaciones
• Cumplimiento de las respectivas Normas Oficiales Mexicanas (NOM), lo anterior no exime que las distribuidoras soliciten además ciertos estándares propios o certificaciones adicionales que incluso pueden ser superiores a la norma, Wal-Mart por ejemplo exige la Certificación en Seguridad Alimentaria. • Alta en la SHCP. • Expedición de facturas. • Establecimiento de un contrato, acuerdo comercial que especifica estándares para la mercancía, precios de compra y condiciones de entrega, descuentos, garantías, penalizaciones, especificaciones de los términos, medios y formas de pago, acuerdos de privacidad, uso e intercambio de información, como los principales. • Con el cumplimiento de los requisitos se procede a su alta en el catálogo de proveedores.	• Los artículos deben contar con código de barras (el principal estándar que se utiliza en la industria del comercio al por menor y fabricantes de productos es el de GS1 México. Varias son las empresas que se encuentran alineadas al uso de este estándar, entre ellas están: Diconsa, Konsumo, Superkompas y Oxxo que exigen el Código de Barras GS1 para realizar tratos comerciales; Chedraui, Comercial Mexicana, Diconsa, La Gran Bodega, H-E-B, Sahuayo, Supercompras, Oxxo, y Wal-Mart que además exigen a sus proveedores tener sus productos en el Catálogo Electrónico Syncfonía Master Data; y Chedraui, Comercial Mexicana y Superkompas que también exigen que la facturación electrónica sea bajo ciertas especificaciones para poder realizar tratos comerciales. • El producto debe cumplir con ciertas características en su empaque. • El embalaje de la mercancía entregada debe cumplir ciertos requerimientos revisados por personal del Cedis, a partir de esto se calcula el factor logístico; si fuera el caso, también se calcula el costo del porteo.	• El factor logístico es el pago de una cuota por el uso de la red logística. El pago se hace a través del descuento que sobre el valor de la mercancía recibida se le hace al proveedor por concepto de distribución, para su cálculo se toma en cuenta el tipo de mercancía, empaque, maniobra a realizar del producto. Los convenios logísticos, de los que el factor logístico se deriva, hablan de los términos y condiciones para la entrega de mercancía (son independientes por tanto del pago por porteo), por ejemplo: calidad del empaque, cantidad de playo, dimensiones, peso y tipo de tarima o caja, así como si la descarga será por personal del Cedis o del proveedor. Para Wal-Mart, fallar en alguno de los requerimientos puede acarrear multas como por ejemplo: 2 días de SMGM del D.F. por entregar sin playo o con playo insuficiente; 60 días de SMGM del D.F. por faltar los maniobristas en mercancía a granel, 15 días de SMGM del D.F. por faltar los maniobristas en mercancía paletizada; 6 y 9 días de SMGM del D.F. por cada tarima traspaleada en buenas condiciones y por cada tarima traspaleada dañada respectivamente. En otro caso, Soriana cobra el 18% del valor del producto a precio de venta por incumplir en las especificaciones del producto y/o empaque y/o embarque o bien, por la entrega de mercancía no pedida (excedentes). • Ordinariamente una orden de compra tiene una vigencia, que es el plazo que se da al proveedor para entregar la mercancía en el Cedis indicado. Si la orden de compra se vence, el proveedor puede hacerse acreedor a alguna multa que está en función de su Fill Rate o porcentaje de cumplimiento a la entrega, un ejemplo de esto es: si el porcentaje de cumplimiento es mayor o igual al 90% y menor al 95%, se descontará el 5% del valor del factor logístico multiplicado por la diferencia de lo que existe en la orden de compra y lo realmente entregado.

Fuente: elaboración propia con base en Convenio de Concertación (2012), Walmart (a y b) (s/f), Soriana (2017) y Castillo, et. al. (2017).

Si reconocemos a la CGV como expresión de la evolución en la especialización del capital comercial, ésta tuvo su origen en los años setenta con la crisis del modelo de producción fordista y el Estado de bienestar, que transitaron hacia un proceso de desregulación económica bajo el proyecto neoliberal y una nueva revolución científico-tecnológica con base en la informática; fue este proceso el que puso los cimientos de una nueva relación entre actores públicos, privados y sociales, y en términos políticos y económicos, dio forma al nuevo marco institucional para el funcionamiento del mercado y el proceso de acumulación de capital. Así, desregularización, liberalización y privatización forman parte de la agenda de los gobiernos que permiten mayor movilidad al flujo de las inversiones, lo que facilita a las empresas su reterritorialización en economías en desarrollo al disminuir sus costos de producción y transacción, y por su puesto de la movilidad de

mercancías e incluso de sus instalaciones; todo ello sin perder el control en el espacio del proceso de producción y distribución y de los agentes que participan.

De cualquier manera, dentro de las interacciones en las que las grandes distribuidoras de alimentos manifiestan su poder, la fijación de precios que reducen o mantienen los márgenes de ganancia de los otros actores, son una práctica común. Así mismo, hay que reconocer también que el impacto no es solo a nivel de agentes individuales integrados al sistema moderno, el poder (de coordinación o subordinación) de la gran distribución se hace manifiesta directa e indirectamente en todo el sistema agroalimentario, ya sea por la vía de los costos, por la demanda de productos bajo nuevos métodos de elaboración (p.e. más mecanizados, orgánicos, etc.), por la presión hacia el desplome de los costos de distribución especialmente los de la última milla, que en conjunto marcan una tendencia en las pautas de consumo y alimentación. Así, las cadenas agroalimentarias se reconfiguran bajo los nuevos lineamientos de las grandes minoristas, quienes conocen mejor que nadie las demandas del mercado. Y no dudan en aprovecharlo.

La subordinación -aún bajo consenso- de los agentes a la CGV del retail incluye como se veía a todos los agentes por igual; en el caso de la industria alimentaria tiene un proceso particular. Si anteriormente se hablaba de modos coordinados de gobernanza con ésta, bajo tipos de gobernanza modular o relacionales en el conjunto de la CGV, esto no deja de implicar que la industria alimentaria como los demás actores ocupan cada vez más un papel subordinado en el proceso de acumulación por rentas tecnológicas en la cadena de valor agroalimentaria de la gran distribución.

Esto se debe a que desde hace ya varios lustros, las grandes minoristas participan en funciones industriales a través de marcas propias que les permiten abaratar costos y ampliar su margen de ganancia en casi todos los grupos de productos (lácteos, cereales, abarrotes en general, etc.) por lo que se genera también una mayor concentración de poder sobre actores que a diferencia de por ejemplo, productores, gozaban de mejores condiciones de negociación. La ampliación y adaptación de sus actividades en la industria alimentaria aún de manera indirecta, ha extendido el margen de maniobra y negociación de las grandes minoristas; al buscar emular los productos con los cuales compite, influencia a la baja los costos de producción y la generación de ofertas permanentes por parte de proveedores, impulsa el aumento de la calidad de los alimentos junto a la incorporación de innovaciones en su composición, promueve la renovación constante de envasados y empaquetados, diseños, presentaciones especiales, gramaje y volúmenes, entre otras características, condicionando las interacciones entre los participantes en el sistema de producción-distribución y consumo del retail.

Además, si de bajar costos o agregar valor se trata, la logística y el manejo del big data también lo hacen, por medio de software novedoso (Sistema de Planificación de Recursos Empresariales o ERP, Enterprise Resource Planning) que se adapta a las necesidades de cada cliente, se pueden manejar miles de productos y conocer el stock de cada uno de ellos, utilizándose en las fases de producción, logística, inventario y distribución hasta la contabilidad. Los sistemas de administración de almacenes (WMS) también permiten conocer automáticamente todo el inventario, visibilizando y administrando las operaciones en la cadena de suministro, permitiendo además un enlace del Cedis a cada una de las terminales de venta de cada tienda.

La infraestructura o instalaciones de almacenamiento en frío en la cadena de valor de frutas y verduras frescas se agregan a este proceso; súmese a ello que las bandas transportadoras automáticas también agregan valor al reducir los tiempos de surtido y por lo tanto de entrega de mercancías. A través de prácticas justin time, se evitan costos de almacenamiento dentro del Cedi, se reduce la merma de productos frescos, permite la maduración en piso de venta, disminuye el uso de recursos humanos, acelera la circulación de mercancías, que repercute en la rotación más rápida del capital, habilita un ciclo más acelerado en el consumo que se refleja en crecientes incrementos en el volumen de ventas y con ello en los estados financieros de las empresas; la producción material que antes era la principal generadora de valor, hoy se subordina al capital comercial (Gasca y Torres, 2014; Ríos y Coq, 2010). Para rematar, la fase de pre y post producción a través del diseño o el marketing que llevan a cabo las grandes distribuidoras, también agregan valor.

La masiva incorporación de innovaciones -que afectan no sólo a los productos sino a los procesos de fabricación, las formas de organización de las empresas, las relaciones de producción y los factores de localización de las distintas actividades- está provocando una ruptura con el anterior modelo tecnológico. Las nuevas tecnologías de la información se convierten en núcleos centrales del ciclo de acumulación [...] lo que contribuye a una progresiva terciarización del sistema productivo que evoluciona hacia una economía de comercio y servicios. Además, estas nuevas tecnologías permiten la automatización flexible, la segmentación en fases de procesos de fabricación antes integrados y la descentralización productiva, estrategias que ayudan a reducir el tamaño medio de los establecimientos fabriles y lograr con ello una más rápida adaptación a los incesantes cambios de la demanda (Caravaca, 1998).

Otras formas bajo las cuales las grandes distribuidoras apuntalan su eficiencia deriva de aspectos que aunque parezcan secundarios, pueden generar considerables ahorros. En términos de la eficiencia de operaciones, la reducción de costos y la maximización de la rentabilidad, las grandes empresas minoristas recurren a prácticas adicionales como el arrendamiento de instalaciones, la subcontratación de operaciones y el transporte. En términos de los dos primeros puntos, una característica de los Cedis estriba en la propiedad y su operación, en ese sentido existen tres tipos: a) con nave y operación propias, b) con nave rentada y operación propia y, c) con nave rentada y sin operación propia o 3PL (acrónimo de three part logistic). En los dos primeros casos, los permisos ante las autoridades así como la operación y mantenimiento de las instalaciones corren por cuenta de la empresa minorista, la única diferencia está prácticamente en la propiedad del inmueble y en algunos aspectos que el parque industrial llega a cubrir por contrato; en el tercer caso, todo lo mencionado -permisos, operación y mantenimiento- corre por cuenta de un proveedor lo que significa que éste tenga acceso a los sistemas informáticos de la cadena logística y tenga capacidad para vigilar la integridad de los procesos; por lo tanto, si así conviene, la operación de un Cedis puede estar inclusive subcontratada (Castillo, et. al. 2017; Antún, 2013).

Respecto al transporte, en primera instancia se puede numerar el que se utiliza del proveedor al Cedis: i) la primer modalidad es la utilización de transporte propio, ii) una segunda modalidad es el uso por parte del proveedor de la flota del cedis, proceso nombrado Backhaul (BHKL) el cual consiste en a) la recogida de la mercancía en las instalaciones del proveedor y b) la gestión de la cita en el Cedis y el papeleo para la descarga de la mercancía

por parte del personal del centro de distribución (Convenio de concertación, op.cit.). Para la modalidad de contratación o propiedad sobre el transporte que se utiliza en el trayecto Cedis - tienda, en primer lugar estaría i) la flota propia donde la minorista tiene sus propios camiones y cajas, implica una cuantiosa inversión; ii) otra forma es el pago que se hace por viaje, donde se renta el transporte a una empresa transportista y se paga por el flete; iii) la empresa puede tener como opción el arrendamiento de una flota dedicada con rentas diferenciadas por tractor (el cual se busca no pare de circular y funcionen las 24 horas del día de ser posible) o caja (seca o refrigerada y con mayor disponibilidad de cajas que de remolques), el arrendamiento implica el uso exclusivo de los equipos, con renta mensual, más una cuota variable en función de los kilómetros recorridos. Como la idea es disminuir al máximo los costos de transporte, éste es el esquema más utilizado.

A manera de conclusión

El estudio del sistema moderno de abasto alimentario permite reconocer no sólo los actores que participan en él y sus estrategias tanto económicas como espaciales, sino que posibilita entender la alta concentración de poder en unos cuantos agentes en el manejo y distribución de alimentos, el riesgo que esto supone para el funcionamiento de la ciudad y sus consumidores, así como su papel ante el desplazamiento del sistema tradicional y otros modelos alternativos de distribución y comercialización de alimentos.

Sea por consenso o por subordinación es notorio el control que ejerce las grandes empresas de distribución minorista de alimentos, no sólo de los diversos agentes que participan sino de cada uno de los procesos involucrados. En ese sentido, los corporativos minoristas mantienen estructuras relacionales en todas las escalas que les permiten contar con información valiosa de productores, distribuidores, empacadoras y procesadores, etc., a los largo del globo y con ello incorporar a los agentes más eficientes y con los menores costos a su cadena global de distribución.

Así, el sistema moderno de abasto alimentario en México se ha reorganizado bajo estructuras corporativas que replican el comportamiento que han tenido las grandes distribuidoras de países europeos y estadounidenses y que hoy consolidan a este canal como el privilegiado en la distribución de alimentos con todas las implicaciones que esto pudiera tener.

Referencias

Aguilar Villanueva, L. F. (2016) *Gobernanza y gestión pública*. FCE. México. Sexta reimpresión.

Antún, J. (2013) *Distribución urbana de mercancías: estrategias con centros logísticos*. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Infraestructura y Medio Ambiente.

Bassols, M. (2011) "Gobernanza, una mirada desde el poder", en Bassols, Mario y Cristóbal Mendoza (coord.) *Gobernanza, teorías y prácticas colectivas*. Anthropos, UAM-I.

Caravaca Barroso, I (1998) "Los nuevos espacios ganadores y emergentes", *Revista eure* (Vol. XXIV, Nº 73), pp. 5-30, diciembre 1998, Santiago de Chile

Centelles i Portella, J. (2006) *El buen gobierno de la ciudad: estrategias urbanas y política relacional*. INAP, La Paz, Bolivia

Chauvet, Michelle (1991) "Biotecnología y rentas tecnológicas". *Sociología*. Revista del Departamento de Sociología, año 6, núm. 16, UAM-A.

Cuadrado R., Juan R. (2016) *Desindustrialización versus Terciarización: del aparente conflicto a una reciente integración*. Instituto Universitario de Análisis Económico y Social. Universidad de Alcalá. Serie Documento de Trabajo 08/2016

Crewe, Louise (2000) "Geographies of retailing and consumption". *Progress in Human Geography*, 24, 2 (2000) pp. 275–290

Davies, Jonathan (2011) "Repensando las redes: gobernanza como hegemonía", en Bassols, Mario y Cristóbal Mendoza (coord.) *Gobernanza, teorías y prácticas colectivas*. Anthropos, UAMI.

Delgadillo, J., Fuentes, L., Torres (1993) *Los sistemas de abasto alimentario en México frente al reto de la globalización de los mercados*. IIEc-UNAM, IG, PUAL. México

De Mattos, Carlos (2007) "Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana". *Nueva Sociedad*, núm. 212.

Echánove, F. (2002) *Del campo a la ciudad de México. El sendero de las frutas y hortalizas*. Universidad autónoma Chapingo, Plaza y Valdés. México.

Farinós, Dasí, J. (2008) "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda", en *Boletín de la A.G.E.*, núm. 46. Pp.11-32

Gasca, J. y Torres, F. (2014) "El control corporativo de la distribución de alimentos en México", *Problemas del Desarrol*lo, núm. 176, vol. 45. IIEc-UNAM.

Gereffi, G. (2018) "Políticas de desarrollo productivo y escalamiento: la necesidad de vincular empresas, agrupamientos y cadenas de valor", en Enrique Dussel Peters, *Cadenas Globales de Valor. Metodología, teoría y debates*, UNAM, FE, Cechimex.

Gereffi, G. y Christian, M. (2009) "The Impacts of Wal-Mart: The Rise and Consequences of the World's Dominant Retailer", *Annual Review of Sociology*, vol. 35, pp. 573-591. doi: 10.1146/annurev-soc-070308-115947

Haesbaert, R. (2011) *El mito de la desterritorialización. Del fin de los territorios a la multiterritorialidad*, Siglo XXI Editores.

Haesbaert, R. (2013) "Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad", en *Cultura y representaciones sociales*, IIS, UNAM. Año 8, núm. 15.

Jorquera Beas, D. (2011) "Gobernanza para el desarrollo local". Documento de Trabajo No. 6. *Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo*. Rimisp, Santiago de Chile.

Kooiman, J. (2005) "Gobernar en gobernanza", en Agustí Cerillo (coord.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, UOC, INAP, Madrid

Porras, Francisco (2016) *Gobernanza. Propuestas, límites y perspectivas*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Conacyt.

Ríos Núnez, S. y Coq Huelva, D. (2010). "El poder de la Gran Distribución en el sistema agroalimentario actual: El caso de los lácteos en Chile". *Estudios sociales* (Hermosillo, Son.), 18(36), 57-75

Rodrigue, Jean-Paul (2013) *The geography of transport systems*, NY, Routledge. https://people.hofstra.edu

Soriana (2017) Términos y condiciones genéricos.

Torre, A. (2016) "El rol de la gobernanza territorial y de los conflictos de uso en los procesos de desarrollo de los territorios", *Revista Geográfica de Valparaíso*, núm. 53. pp. 7-22

Torres S., G. y Ramos Ch., H. Alejandro (2008) "Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Vol. L, núm. 203, pp. 75-95. UNAM.

Wal-Mart (a) (s/f) Convenio para entregas centralizadas y operaciones logísticas.

Wal-Mart (b) (s/f) Manual de proveedores perecederos.

SEGUNDA PARTE

POBLACIÓN, MIGRACIÓN Y MERCADOS DE TRABAJO

Los saldos negativos del empleo formal en Jalisco durante el periodo de mitigación económica AntiCOVID-19

José María Parra Ruiz[1]

Emilia Gámez Frias[2]

Resumen

La política de contención de la actividad económica, impulsada por el gobierno federal desde el año pasado en aras de contener la propagación del COVID-19, impactó de manera severa el empleo en México. Tan solo en lo correspondiente al empleo formal, dejó desempleados, durante los meses de marzo a julio de 2020 (periodo de mayor mitigación económica), a 1 millón 117 mil 584 hombres y mujeres que contaban con un contrato laboral "permanente" o eventual a escala nacional, los cuales, dicho sea de paso, no han sido recuperados hasta el día de hoy. Cabe señalar que, los impactos negativos de dicho confinamiento económico se observan diferenciales en las entidades federativas. Asimismo, se pone en evidencia la política empresarial de despido que aprovechándose del periodo de mayor mitigación económica en un corto plazo realizaran masivos despidos. En este entorno nacional se inscribe Jalisco. Esta entidad, registra una pérdida de 95 mil 331 empleos "formales" colocándola en la tercera entidad con mayores pérdidas durante dicho periodo (solo superado por la ciudad de México y por Quintana Roo).

De acuerdo a lo anterior, el objetivo de este trabajo, es analizar las pérdidas de empleo formal que registra Jalisco, durante el periodo de marzo a julio de 2020, en lo correspondiente a su número total, por tipo de contratación laboral y por sexo, contrastándolas con las ocurridas a escala nacional. Para lograr tal propósito, procesamos y analizamos la información estadística proporcionada mensualmente por el IMSS. De acuerdo al análisis de dicha información, se observa que las pérdidas de empleo son diferentes a escala territorial (nacional y Jalisco), por tipo de contrato, periodo e intraperiodo y, según sexo. En suma, se observa que se infringió una mayor inestabilidad laboral producto del despido de trabajadores que contaban principalmente con contratos permanentes y en menor medida como eventuales, afectando en mayor o menor medida a mujeres y hombres.

Para cumplir con tal propósito, el trabajo se divide en cuatro partes: en la primera referimos a las herramientas analíticas; en la segunda, inscribimos la situación de Jalisco en el panorama nacional a partir de un puntual análisis en torno a las pérdidas de empleo total formal que presenta el conjunto de las entidades federativas y también según sexo; en la tercera, nos centramos en el comportamiento que Jalisco, en comparación con el promedio nacional, presenta con respecto a la pérdida total de empleo por tipo de contratación (permanente y eventual), así como también según sexo; en la cuarta, incorporamos algunas consideraciones finales.

Conceptos clave: Empleo formal; Empleo permanente; Empleo Eventual; Empleo según sexo; Inestabilidad Laboral.

[1] Dr. en Ciencias Sociales; CUCEA-UdG; jparra@cucea.udg.mx

[2] Mtra. en Negocios y Estudios Económicos; emigamez@cucea.udg.mx

Introducción

En el diagnóstico laboral a escala nacional y de las principales metrópolis de México, se asevera que la población ocupada enfrenta un mayor deterioro, en distintas formas y grados, en sus condiciones laborales. En los diferentes estudios, se ofrece como evidencia que dicho deterioro se observa en los bajos niveles de empleo (principalmente formal), así como, en la inestabilidad-inseguridad en el empleo, entre otros aspectos, tanto en el mercado de trabajo formal como informal. Todo ello, como consecuencia de los magros resultados que expresa la economía nacional (conducida, aseveran, desde 1983, bajo la estrategia económica neoliberal), así como, la falta de inversión pública y privada que permitan generar empleos suficientes, decentes o dignos (Calva y Salazar: 2012; Aguilar y Escamilla: 2000; Aguiar: 2014).

Los estudios sobre el deterioro laboral[3] en México, son de la mayor importancia (Sotelo, 2012) y constituyen un objeto de estudio para diversas y disímbolas perspectivas teórico-conceptuales-metodológicas, que ofrecen numerosas valoraciones sobre dicho objeto (Hualde y Guadarrama, 2012; Antunes, 2012; Alves, 2007; Gómez, 2007). Sin embargo, existe un cierto consenso respecto a que, en los últimos años, el deterioro laboral a escala nacional, principalmente a escala urbana, experimenta un incremento. El diagnóstico destaca la situación que prevalece en el mercado de trabajo, así como, con respecto al uso de la fuerza de trabajo.

En el contexto de esta magra situación laboral para la fuerza de trabajo mexicana (inestabilidad-inseguridad en el empleo y bajos niveles de empleo), irrumpe, en México, en marzo de 2020, una crisis sanitaria de alcance mundial (categorizada como pandemia)[4] producida por el coronavirus COVID-19 que en aras de mitigar su contagio en amplios sectores de la población mexicana, el gobierno federal[5] declaró llevar a cabo un cierre temporal de actividades económicas del sector público, social y privado que conllevó a la pérdida de un sinnúmero de empleos formales e informales en tan solo 4 meses 10 días. Cabe destacar la pérdida de empleo formal (1 millón 117 mil 584), cuyo volumen constituye el mayor de la historia reciente de nuestro país. Por todo lo anterior, consideramos que el mercado de trabajo formal tiende a sostener e incrementar los niveles de inestabilidad-

[3] Sin embargo, Rojas y Salas (sf), consideran que a pesar de que en México existe una diversidad de estudios sobre la calidad de los empleos resultan insuficientes los correspondientes a la precariedad laboral.

[4] El 11 de marzo de 2020, la organización mundial de la salud (OMS) declaró al coronavirus COV-19 como pandemia. Ello ante la propagación del virus en más de 118 mil casos en 114 países, y 4 mil 291 defunciones. Más aún , la OMS de manera contundente afirmó que "nunca antes habíamos visto una pandemia generada por un coronavirus. Esta es la primera pandemia causada por un coronavirus" (OMS, 2020).

[5] El 24 de marzo de 2020, la Secretaría de Salud del gobierno federal de México declaró en el DOF "Que el Consejo de Salubridad General en sesión extraordinaria celebrada el 19 de marzo de 2020, acordó que se reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COV-19) en México como una enfermedad grave de atención prioritaria". Más aún, también este día, en dicho diario, se declara la suspensión temporal, hasta el 19 de abril del 2020, de las actividades del sector público, social y privado con la finalidad de mitigar la transmisión del virus SARS-CoV2 (COVID-19). Asimismo, se considera que seguirán laborando "las empresas, negocios, establecimientos mercantiles y todos aquéllos que resulten necesarios para hacer frente a la contingencia, de manera enunciativa, hospitales, clínicas, farmacias, laboratorios, servicios médicos, financieros, telecomunicaciones, y medios de información, servicios hoteleros y de restaurantes, gasolineras, mercados, supermercados, misceláneas, servicios de transportes y distribución de gas, siempre y cuando no correspondan a espacios cerrados con aglomeraciones".

inseguridad de la fuerza de trabajo durante la fase de crisis, crecimiento y estancamiento de la actividad económica. Ahora sumamos, que la inestabilidad-inseguridad laboral, también se potencia con el cierre, por mandato gubernamental, de la actividad económica en todo el país.

En este contexto se inscribe el presente trabajo, cuyo propósito es analizar las pérdidas de empleo formal que registra Jalisco, durante el periodo de marzo a julio de 2020, en lo correspondiente a su número total, por tipo de contratación laboral y por sexo, contrastándolas con las ocurridas a escala nacional. Para lograr tal propósito, procesamos y analizamos la información estadística proporcionada mensualmente por el IMSS. Cabe señalar que, la interrogante a responder en el presente trabajo es ¿cuál es la situación de la fuerza de trabajo formal de Jalisco, frente a la mitigación económica impulsada por el gobierno federal en 2020?

Para cumplir con tal propósito, el trabajo se divide en cuatro partes: en la introducción nos referimos a las herramientas analíticas; en la segunda, inscribimos la situación de Jalisco en el panorama nacional a partir de un puntual análisis en torno a las pérdidas de empleo total formal que presenta el conjunto de las entidades federativas y también según sexo; en la tercera, nos centramos en el comportamiento que Jalisco, en comparación con el promedio nacional, presenta con respecto a la pérdida total de empleo por tipo de contratación (permanente y eventual), así como también según sexo; en la cuarta, incorporamos algunas consideraciones finales.

1.- La pérdida de empleo total

Frente a la política de mitigación de la actividad económica del gobierno federal, el empleo formal (registrado por el IMSS) experimenta un serio revés a escala nacional. Solamente en el mes de marzo de 2020, durante los primeros once días de mitigación económica, se registró una pérdida de 130 mil 593 empleos formales. En abril del mismo año, la pérdida fue de 555 mil 247 empleos formales. En mayo, la perdida ascendió a 344 mil 526 empleos. En junio, se perdieron 83 mil 311 empleos y, en julio, 3 mil 907. En suma, en cuatro meses y once días (marzo-julio) de mitigación económica, México experimenta una pérdida de 1 millón 117 mil 584 empleos formales (véase, cuadro 1). Hasta mayo de 2021, último reporte del IMSS, dicha pérdida de empleo formal no ha sido recuperada o revertida mediante la generación de nuevos empleos a pesar de que en los últimos diez meses se crearon empleos. De acuerdo a lo anterior, en cuatro meses once días el mercado de fuerza de trabajo formal experimenta una de las mayores pérdidas de empleo de su historia producto en buena medida de la mitigación de la actividad económica en aras de contener la propagación del virus SAR-COV2.

Cabe señalar que, durante los meses de marzo a julio de 2020, las 32 entidades federativas, que configuran el territorio nacional, registran pérdidas de empleo formal. Sin embargo, las pérdidas de empleo formal en tiempo y número resultan diferentes en las entidades federativas. En primer término, se observa a las entidades que registran pérdidas de cuatro dígitos. Baja California, por una parte, registra el menor número de pérdidas de empleo formal (2 mil 941), los cuales representa el 0.26 por ciento de pérdidas a escala nacional; por otra, las pérdidas de empleo, en dicha entidad, ocurrieron solo en los meses de abril y mayo de 2020. Este menor saldo negativo y la generación de empleo a partir del mes

de junio le permite a Baja California pasar de la sexta a la quinta posición en el mercado de trabajo formal mexicano superando a Guanajuato. Tabasco, constituye la segunda entidad que registra el menor número de pérdidas de empleo formal con 3 mil 922, los cuales representan el 0.35 por ciento del total nacional. En los meses de marzo y julio, Tabasco, registra saldos positivos o de generación de empleo. En tercera posición destaca Tlaxcala, con una pérdida de 4 mil 019 empleos, los cuales representan el 0.36 por ciento del total de pérdidas nacionales registrando solo en marzo un saldo positivo. Además de las tres entidades mencionadas, se encuentran las siguientes cuatro entidades: Colima (4 mil 059), Chiapas (5 mil 775), Zacatecas (5 mil 894) y Durango (9 mil 271) las cuáles también registran pérdidas de menos de 10 mil empleos formales, las que a su vez, presentan saldos positivos en alguno de los meses del periodo de estudio. De esta manera, en su conjunto las siete entidades referidas, pierden 35 mil 881 empleos los cuales representan el 3.2 por ciento del total de pérdidas nacionales, las cuales se producen en menos de cinco meses (véase, cuadro 1).

En contraste, se observa durante el mismo periodo analizado, dos entidades federativas con pérdida de empleos formales de seis dígitos. La ciudad de México, perdió 189 mil 956 empleos formales entre marzo y julio del año pasado. Esta pérdida representa el 17 por ciento del total de pérdidas nacionales con una tasa de variación promedio de -1.4 por ciento mensual igual o similar a la tasa de variación promedio a escala nacional. Quintana Roo, constituye la segunda entidad con mayor número de pérdidas de empleo en el espectro nacional: 115 mil 671, los cuales representan el 10.4 por ciento del total de pérdidas nacionales a una tasa de -6.7 por ciento de variación mensual, la cual significa, 4.8 puntos porcentuales superior a tasa de variación promedio nacional. Un dato más, en febrero de 2020 el empleo formal de Quintana Roo representaba el 2.3 por ciento del total de empleo nacional y para agosto del mismo año, descendió a 1.8 por ciento. Se trata de la entidad federativa más devastada por la política de mitigación económica no solo nacional sino también internacional, principalmente en la actividad de servicios turísticos y de comercio. Cabe señalar que, ambas entidades federativas contribuyeron con más de una cuarta parte de la pérdida de empleos formales a escala nacional (27.4 por ciento) no obstante que entre ambas existen grandes diferenciales socio-demográficas, económicas, etc.

En tercer término, se observa a las entidades federativas que registran cinco dígitos de pérdidas de empleo formal. Entre las entidades federativas que registran cinco dígitos de pérdidas de empleo formal se encuentra Jalisco, con 95 mil 331 empleos perdidos entre marzo y julio de 2020, las cuales representan el 8.5 por ciento del total de pérdidas nacionales a una tasa de variación mensual promedio de -1.3 por ciento (0.1 punto porcentual por debajo de la tasa promedio nacional). No obstante, ser la tercera entidad que mayores pérdidas de empleo reporta, se sostiene como la segunda entidad con mayor número de empleos formales a escala nacional. En segundo término, se observan las pérdidas de empleo de cinco dígitos que experimentó Nuevo León con 81 mil 503 los cuales representan el 7.3 por ciento del total de pérdidas nacionales con una tasa variable mensual de -1.2 por ciento (0.2 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional). Por su parte el estado de México, registra una pérdida de 59 mil 402 las cuales representan el 5.3 por ciento de las pérdidas nacionales a una tasa de -0.9 por ciento (0,5 puntos porcentuales por debajo de la tasa variable nacional). Por su parte Sinaloa experimenta una pérdida de 57 mil 882 que representan el 5.2 por ciento de las pérdidas nacionales. Asimismo, Veracruz registra la

pérdida de 57 mil 585 empleos que representan el 5.2 por ciento de las pérdidas nacionales. Las cinco entidades experimentan una pérdida de 351 mil 703 empleos, los cuales representan el 31.5 por ciento del total nacional.

Las 18 entidades restantes de este segmento, registran pérdidas, en un rango de entre 10 mil empleos y menos de 50 mil: Aguascalientes (16 mil 809); Baja California Sur (20 mil 091); Campeche (10 mil 639); Coahuila (36 mil 301); Chihuahua (12 mil 791); Guanajuato (47 mil 409); Guerrero (12 mil 658); Hidalgo (16 mil 420); Michoacán (19 mil 975); Morelos (13 mil 137); Nayarit (14 mil 037); Oaxaca (16 mil 067); Puebla (40 mil 852); Querétaro (34 mil 636); San Luis Potosí (22 mil 588); Sonora (39 mil 007); Tamaulipas (26 mil 233) y Yucatán (24 mil 223). En suma, el conjunto de las 23 entidades que configuran este segmento contribuyen con el 69.4 por ciento del número total de pérdidas de empleos a escala nacional (1 millón 117 mil 584) producto en buena medida de la política nacional e internación de mitigación de la actividad económica en aras de contener el contagio del COVID-19.

De acuerdo a todo lo anterior, sobre el criterio del número de dígitos en las pérdidas de empleo formal en México, durante la política federal de mayor mitigación económica, se observa la configuración de tres regiones: 1) cuatro dígitos; 2) cinco dígitos ; 3) seis dígitos. Asimismo, si regionalizamos sobre el criterio de concentración-dispersión de las pérdidas de empleo formal se observa que tan solo siete entidades concentran el 58.9 por ciento del número total de pérdidas del empleo nacional, en tanto en las 25 entidades restantes se dispersa el 41.1 por ciento del total de pérdidas del empleo. Es decir, por cada 100 empleos perdidos 59 se localizan en siete entidades federativas de las cuales solo dos (CDMx y estado de México) presentan una contigüidad territorial, en tanto las cinco entidades restantes (Quintana Roo, Jalisco, Nuevo León, Sinaloa y Veracruz) no presentan dicha contigüidad. Por consiguiente, las 41 pérdidas de empleo restantes se localizan en 25 entidades. Esta tendencia a la concentración-dispersión de las pérdidas de empleo formal, también constituye un ángulo de la mayor importancia para desarrollar nuestro análisis.

Cuadro 1. Pérdidas Totales de Empleo Formal por Entidad Federativa

Nacional	Aguascalientes	Baja California	Baja California Sur	Campeche	Coahuila	Colima	Chiapas	Chihuahua	CDMX	Durango
-130,593	-2176	4731	-6484	-1134	-5545	498	1232	-4779	-11503	-748
-555,247	-7802	-21533	-12009	-2107	-17243	-1465	-2027	-13549	-105804	-4205
-344,526	-2762	-648	-3952	-2224	-10473	-3256	-4948	-12863	-57004	-2534
-83,311	-3812	6937	2240	-1351	-9683	-362	-377	4440	-9428	-835
-3,907	-257	7572	114	-3823	6643	26	345	13960	-6217	-949
Guanajuato	**Guerrero**	**Hidalgo**	**Jalisco**	**México**	**Michoacán**	**Morelos**	**Nayarit**	**Nuevo León**	**Oaxaca**	**Puebla**
-2168	-5683	-1229	-6026	355	-426	-1262	-8024	-4887	-574	-5119
-23165	-4169	-6488	-38145	-36974	-3869	-3265	-9157	-53057	-5744	-18537
-17083	-2460	-4441	-23471	-22033	-10271	-3208	-384	-27441	-4479	-12770
-8567	-1239	-1394	-14559	268	-2842	-1879	2267	-343	-2939	-4615
3574	893	-2868	-13130	-1018	-2567	-3523	1261	4225	-2331	189
Querétaro	**Quintana Roo**	**San Luis Potosí**	**Sinaloa**	**Sonora**	**Tabasco**	**Tamaulipas**	**Tlaxcala**	**Veracruz**	**Yucatán**	**Zacatecas**
-3807	-47803	-1389	2425	-10243	727	-8311	812	-2570	1485	-968
-20589	-44984	-10992	-21900	-10685	-2308	-13039	-2638	-20810	-13069	-3919
-9711	-21011	-6549	-24122	-11823	-2536	-6607	-1510	-22920	-7230	-1802
-68	726	-3681	-15208	-4661	-636	-3692	-501	-6801	-529	-187
-461	-2599	23	923	-1595	831	5416	-182	-4484	-4880	982

Fuente: Elaboración y Cálculos propios con Datos de IMSS, 2021

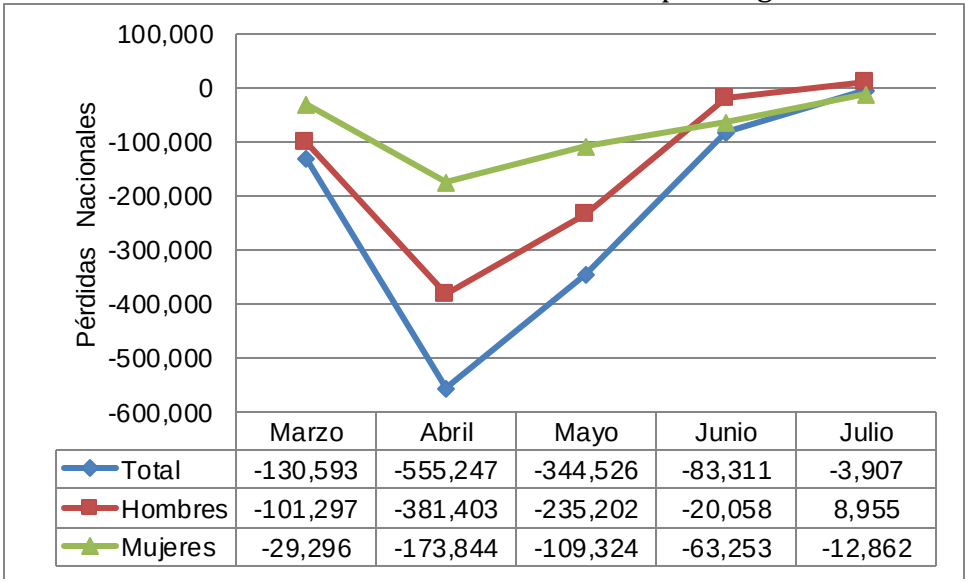
1.1.- Pérdidas de empleo total según Sexo

Durante el periodo de mayor mitigación de la actividad económica, marzo-julio de 2020, los hombres contribuyeron con el 65.2 por ciento (729 mil 005) del total de pérdidas de empleo formal a escala nacional. Sin embargo, las pérdidas de empleo masculino solo se registran de marzo a junio de 2020, con participaciones porcentuales variables en el espectro nacional: marzo, 77.6 por ciento (101 mil 297 empleos perdidos); abril, 68.7 por ciento (381 mil 403 empleos perdidos); mayo, 68.3 por ciento (235 mil 202 empleos perdidos); junio, 24.1 por ciento (20 mil 058 empleos perdidos) y en julio, registra una tasa de crecimiento positiva de 0.1 por ciento (8 mil 955 nuevos empleos).

Por su parte, las mujeres contribuyen con el 34.8 por ciento (388 mil 579) del número total de pérdidas de empleo nacional, considerado en el periodo analizado. Las pérdidas de empleo femenino ocurrieron en todo el periodo analizado con participaciones variables, destacando el mes de julio, cuando dichas pérdidas fueron del 100 por ciento (12 mil 862) o el total nacional. En junio, las mujeres contribuyen con el 75.9 por ciento del total de pérdidas de empleo nacional (12 mil 862). En los meses restantes (marzo, abril y mayo), su participación osciló entre el 25 y 31 por ciento (véase, gráfica 1).

Como se observa, prevalece la desigualdad entre hombres y mujeres respecto a las pérdidas de empleo formal a escala nacional. Si bien el número total de pérdidas de empleo masculino es superior al femenino. En los meses de junio y julio de 2020 las pérdidas de empleo femenino fueron superiores y únicas respecto a las pérdidas de empleo masculino.

Gráfica 1: México: Pérdidas Totales de Empleo según sexo



	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio
Total	-130,593	-555,247	-344,526	-83,311	-3,907
Hombres	-101,297	-381,403	-235,202	-20,058	8,955
Mujeres	-29,296	-173,844	-109,324	-63,253	-12,862

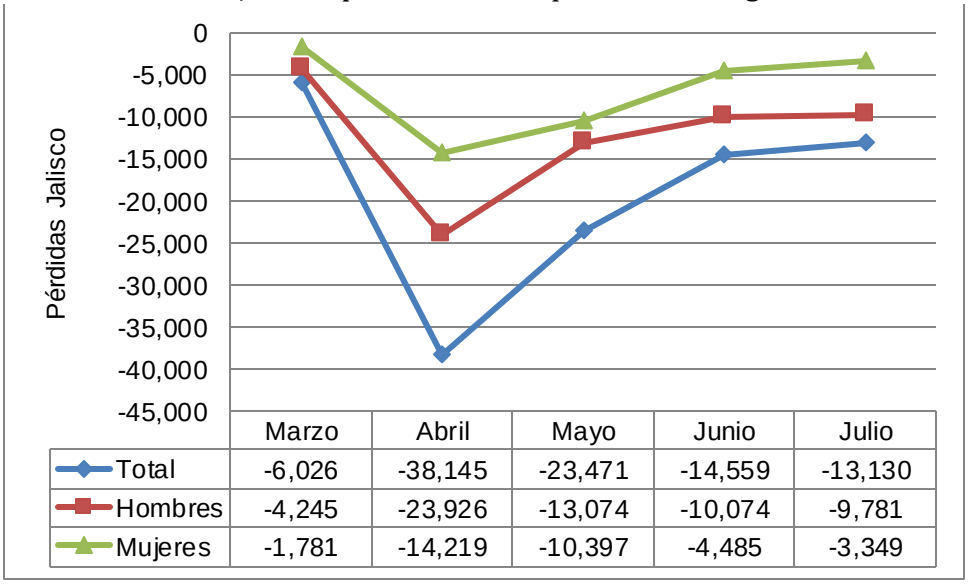
Fuente: Cálculos propios con Datos de IMSS, 2021

En Jalisco, las pérdidas de empleo formal masculino representan en promedio el 64.1 por ciento (61 mil 100) con respecto al total de pérdidas en entidad federativa (95 mil 331) durante el periodo analizado (marzo-julio 2020). Esta contribución jalisciense de pérdida de empleos resulta 1.1 puntos porcentuales inferior a la registrada por los hombres a escala nacional. Sin embargo, esta proporción relativa de las pérdidas de empleo jalisciense es

variable en cada uno de los cinco meses de vigencia de mayor mitigación de la actividad económica. Se ubica entre el 55.7 por ciento en mayo (13 mil 074 empleos perdidos). Porcentaje 31.8 puntos porcentuales superior al porcentaje inferior a escala nacional (24.1 por ciento en junio). En tanto el mayor porcentaje asciende a 74.5 por ciento en julio (9 mil 781 empleos perdidos), 3.1 puntos porcentuales inferior al registrado a escala nacional en el mes de marzo. Cabe señalar que la contribución de los hombres jaliscienses en el total de pérdidas de empleo formal masculino a escala nacional, es de 8.4 por ciento (véase, gráfica 2).

Por su parte las mujeres jaliscienses, contribuyen con el 35.9 por ciento (34 mil 231) del total de pérdidas de empleo formal de Jalisco. Dicha contribución jalisciense es superior en 1.1 puntos porcentuales a la participación de las mujeres en el total de las pérdidas de empleo a escala nacional. Asimismo, dicho promedio jalisciense de pérdida de empleo formal oscila entre el 25.5 por ciento en julio (3 mil 349 empleos perdidos) y el 44.3 por ciento de pérdidas en el mes de mayo (13 mil 044). La variación porcentual mensual inferior de las mujeres jaliscienses es similar a la registrada por las mujeres a escala nacional. En tanto la mayor participación jalisciense (44.3 por ciento) es inferior en 31.6 puntos porcentuales al promedio mensual de las mujeres a escala nacional (75.9 por ciento). Cabe señalar que, las mujeres jaliscienses contribuyen con el 8.8 por ciento respecto al total de pérdidas de empleo a escala nacional (véase, gráfica 2).

Gráfica 2. Jalisco: pérdidas de empleo formal según sexo



	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio
Total	-6,026	-38,145	-23,471	-14,559	-13,130
Hombres	-4,245	-23,926	-13,074	-10,074	-9,781
Mujeres	-1,781	-14,219	-10,397	-4,485	-3,349

Fuente: Cálculos propios con Datos de IMSS, 2021

No obstante, las considerables pérdidas de empleo, las mujeres registran una participación del 39.2 por ciento en el total de empleo formal jalisciense. Lo cual significa que, para julio de 2020, experimentan un incremento de 0.2 puntos porcentuales respecto del mes de febrero del mismo año. En consecuencia, los hombres disminuyen su participación en la misma proporción para los mismos meses: 61 por ciento en febrero por 60.8 por ciento en julio de 2020. Cabe señalar que a escala nacional la participación de los hombres en el número total de empleos formal, por una parte, es 9 puntos porcentuales inferior a la participación

jalisciense, en el mes de febrero y de 8.3 por ciento para julio de 2020. Es decir, a escala nacional la participación masculina se incrementa y en Jalisco son las mujeres quienes experimentan un incremento en su participación respecto al total de empleo. Por consiguiente, las pérdidas de empleo formal de hombres y mujeres jaliscienses, en términos porcentuales, son inversas a las registradas a escala nacional.

2.- Pérdidas por Tipo de Empleo[6]

En el periodo de mayor mitigación económica, marzo-julio 2020, la inestabilidad laboral (dimensión importante de la precariedad laboral) impera tanto para la fuerza de trabajo temporal como permanente. En términos del tipo de fuerza de trabajo, se contrata y despide personal de carácter permanente y/o temporal sin distingo, aunque siempre se considera como más inestables a los trabajadores temporales, los cuales tienden a presentar un mayor nivel de precariedad laboral. Con la finalidad de verificar tal consideración, se ofrece la siguiente evidencia estadística.

Del número total de pérdidas de empleo formal a escala nacional (1 millón 117 mil 584), durante marzo-julio de 2020, el 70.8 por ciento corresponde a trabajadores permanentes (791 mil 648). Cabe señalar que la pérdida de empleo formal se registra durante todo el periodo de estudio mencionado registrando un comportamiento variable. Del número total de pérdidas de empleos permanentes, el 46. 2 por ciento se registra en abril (365 mil 814); el 32.2 por ciento de pérdidas se registra en mayo (254 mil 754); el 10.8 por ciento en junio (85 mil 554); el 8.0 por ciento en marzo (63 mil 601) y el 2.8 por ciento en julio (22 mil 325). De acuerdo a la información anterior, se observa que en los meses de abril y mayo se registran el mayor número de pérdidas de empleo formal permanente a escala nacional: 78.4 por ciento respecto al total de empleos permanentes perdidos.

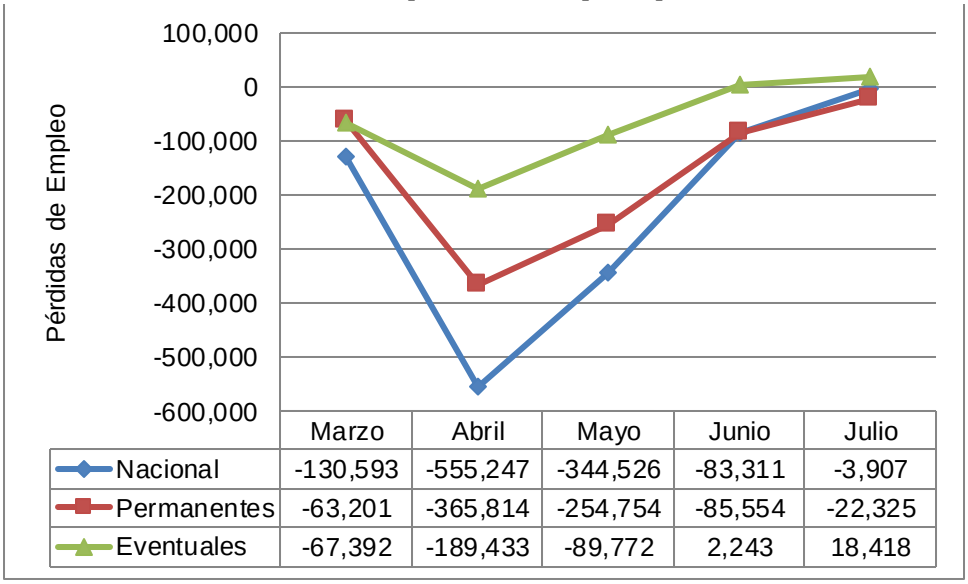
En consecuencia, el empleo temporal a escala nacional experimenta una pérdida de 29.2 por ciento (325 mil 936). Dichas pérdidas ocurrieron en los meses de marzo a mayo de 2020 (346 mil 597), experimentado en junio y julio un saldo positivo (20 mil 661). Es decir, que nuevas contrataciones por obra o tiempo determinado, de hombres y mujeres en los meses de junio y julio, prolifera a escala nacional delineando una tendencia a infringir una precariedad laboral de mayor calado a los y las trabajadoras toda vez que la inseguridad[7]

[6] La Ley del Seguro Social contempla la afiliación de trabajadores en empleos permanentes y eventuales, y en ambos casos, las condiciones de entero y pago de las cuotas al IMSS son las mismas. La única diferencia radica en que los trabajadores eventuales requieren de un mayor tiempo previo de aseguramiento para el pago de subsidio en caso de enfermedad (Ley del Seguro Social, Artículos 96 y 97). Asegurado trabajador permanente es aquél que tiene una relación de trabajo por tiempo indeterminado (Ley del Seguro Social, Artículo 5 A, fracción VI); asegurado trabajador eventual es aquél que tiene una relación de trabajo para obra determinada o por tiempo determinado en los términos de la Ley Federal del Trabajo (Ley del Seguro Social, Artículo 5 A, fracción VII).

[7] Cabe señalar que, la preocupación por la inestabilidad y las transformaciones en la contratación laboral ha sido plasmada en la bibliografía especializada bajo distintas modalidades. En los estudios sobre la creciente flexibilidad del trabajo es frecuente que se aborde el alcance actual de lo que se denomina la "flexibilidad numérica", por medio de indicadores sobre trabajadores eventuales, a tiempo parcial, por horas, o subcontratados en los diversos tipos de establecimientos económicos. Asimismo, en los análisis sobre mercados de trabajo suele considerarse que el aumento de los trabajadores temporales, eventuales o que laboran sin contratos de trabajo constituye un signo de la progresiva precariedad o vulnerabilidad del trabajo. Finalmente,

laboral, por contratación temporal se considera mayor. Asimismo, en dichos meses, a su vez, continúa el despido de trabajadores con contrato por tiempo indefinido (véase, gráfica 3).

Gráfica 3. México: Empleo Formal por tipo de contrato



	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio
Nacional	-130,593	-555,247	-344,526	-83,311	-3,907
Permanentes	-63,201	-365,814	-254,754	-85,554	-22,325
Eventuales	-67,392	-189,433	-89,772	2,243	18,418

Fuente: Cálculos propios con Datos de IMSS, 2021

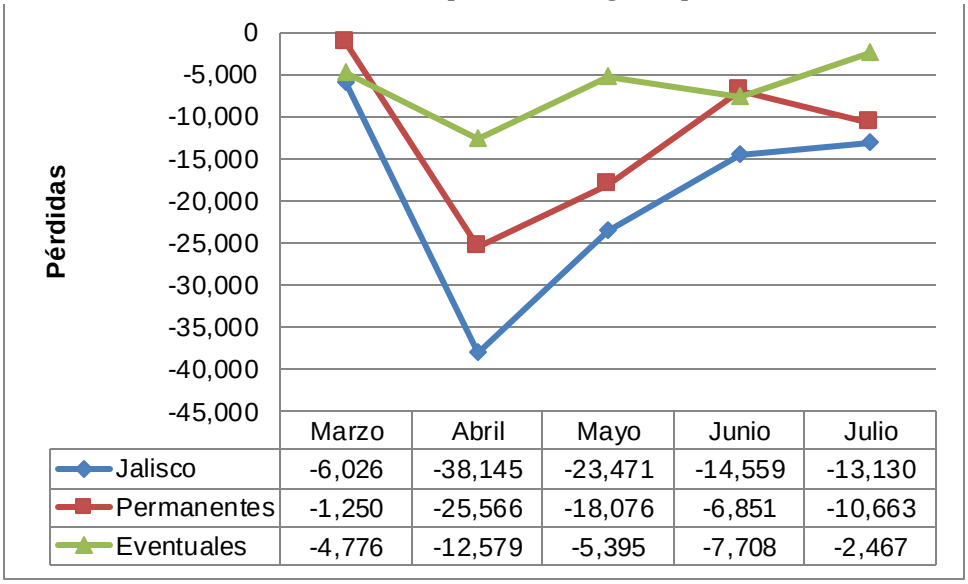
Por su parte Jalisco, presenta los resultados siguientes. El 65.5 por ciento del total de pérdidas de empleo (95 mil 331) durante el periodo de marzo a julio de 2020, corresponde a empleos permanentes (49 mil 081), el cual se encuentra 5.3 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional. Cabe señalar que en Jalisco, la pérdida de empleo permanente ocurre durante todo el periodo de estudio (marzo-julio de 2020). Sin embargo, en abril y mayo se pierde el 69.9 por ciento de tales empleos, en junio disminuye el número de pérdidas (6 mil 851) y para julio éstas se vuelven a incrementar en 10 mil 663 empleos y, a partir de agosto, se revierten las pérdidas con la creación de nuevos empleos permanentes (13 mil 325). Este comportamiento de pérdidas en abril y mayo es casi similar, 0.9 puntos porcentuales menor, al porcentaje registrado a escala nacional, aunque en el mes de julio Jalisco supera en pérdidas porcentuales de empleo al promedio nacional en 18.9 puntos porcentuales (véase, gráfica 4). Es decir, en el mes de julio las pérdidas de empleo permanente fueron porcentualmente muy altas en el estado de Jalisco con respecto al promedio nacional.

Por su parte, los empleos eventuales jaliscienses registran una pérdida permanente en el periodo de estudio de 32 mil 925, los cuales representan el 34.5 por ciento respecto al número total de empleos perdidos. Este porcentaje de pérdidas de empleo temporal, significa 5.3 puntos porcentuales mayor al promedio nacional. Cabe señalar que las pérdidas de empleo temporal en territorio jalisciense se suscitan durante todo el periodo de estudio. El mayor número de pérdidas ocurren en el mes de abril (12 mil 579). En contraste, las menores pérdidas ocurren en el mes de julio (2 mil 467). Sin embargo, como se señala, en términos

entre los estudiosos de las reformas laborales en nuestra región y en el mundo, un tema ineludible son los cambios introducidos en la naturaleza y duración de los contratos de trabajo, los cuales se asegura que han llevado a incrementar los empleos que no cuentan con el respaldo de la contratación indefinida (véase De la Garza, 2002; García, B., 2006).

porcentuales en Jalisco las pérdidas de empleo temporal son mayores al registrado a escala nacional lo cual tiende a agudizar los niveles de precariedad laboral en Jalisco por la vía de la inestabilidad laboral (véase, gráfica 4).

Gráfica 4. Jalisco: Total de pérdidas según tipo de contrato



	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio
Jalisco	-6,026	-38,145	-23,471	-14,559	-13,130
Permanentes	-1,250	-25,566	-18,076	-6,851	-10,663
Eventuales	-4,776	-12,579	-5,395	-7,708	-2,467

Fuente: Cálculos propios con Datos de IMSS, 2021

2.1.- Pérdidas por Tipo de Empleo según Sexo

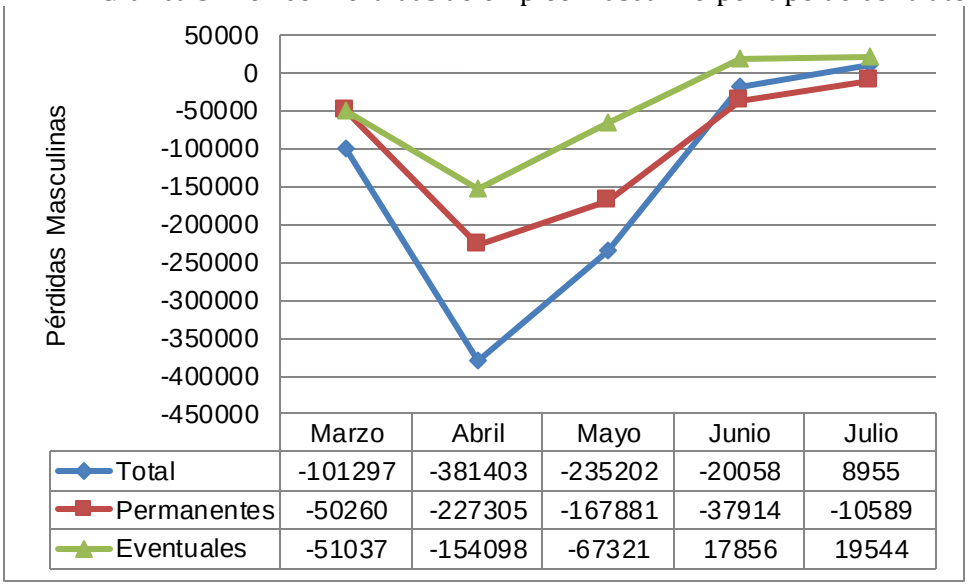
2.1.1.- Pérdidas de los hombres a escala Nacional

El número total de pérdidas de empleo permanente masculino, es de 493 mil 949 a escala nacional, los cuales representan el 67.8 por ciento con respecto al número total de pérdidas masculinas. De este número total de pérdidas de empleo permanente a escala nacional, el 80.0 por ciento se suscitó en los meses de abril y mayo de 2020. En contraste, en el mes de julio se perdió el 2.1 por ciento de empleo permanente masculino; en marzo, el 10.2 por ciento y, en junio, el 7.7 por ciento. Más aún, el número total de pérdidas de empleos permanentes masculinos, representa el 62.4 por ciento con respecto al número total de pérdidas de empleo permanente a escala nacional (791 mil 648). Esta última contribución porcentual de pérdidas, varía mensualmente: en marzo, 79.5 por ciento; en mayo, 65.9 por ciento; abril, 62.5 por ciento; julio y junio, 47.4 y 44.3 por ciento, respectivamente (véase, gráfica 5). De acuerdo a lo anterior, los hombres que cuentan con un contrato laboral permanente son los que mayormente enfrentaron la pérdida de su empleo durante el periodo marzo-julio de 2020.

Por otra parte, se encuentran las pérdidas de 235 mil 056 empleos eventuales o temporales masculinos que representan el 32.2 por ciento con respecto al número total de hombres desempleados en el periodo de estudio. Estas pérdidas, son variables en los meses del periodo de mayor mitigación económica: en abril, se pierde el 65.6 por ciento de dichos empleos; en mayo, se pierde el 28.6 por ciento; en marzo (en solo diez días) se perdieron 21.7 por ciento de dichos empleos. En contraste, en los meses de junio y julio se crearon 17 mil 856 y 19 mil 544 respectivamente, empleos temporales masculinos, los cuales representan

un número importante de nueva inestabilidad laboral. Cabe señalar que, las pérdidas de empleos temporales masculinos representan el 72.1 por ciento con respecto al número total de empleos temporales perdidos a escala nacional. Es decir, por cada 100 trabajadores que perdieron su empleo temporal, 72.1 son hombres.

Gráfica 5. México: Pérdidas de empleo masculino por tipo de contrato



	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio
Total	-101297	-381403	-235202	-20058	8955
Permanentes	-50260	-227305	-167881	-37914	-10589
Eventuales	-51037	-154098	-67321	17856	19544

Fuente: Cálculos propios con Datos de IMSS, 2021

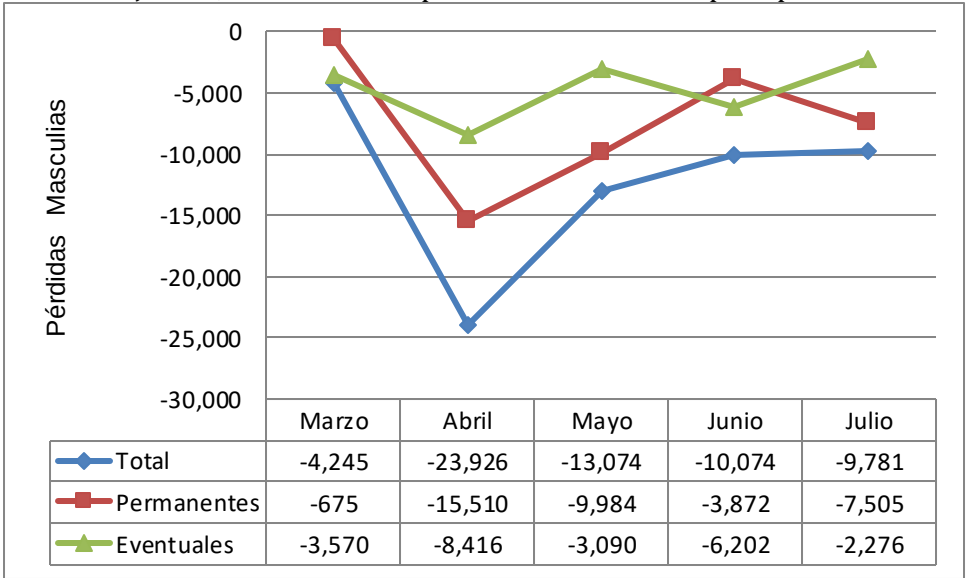
2.1.3- Perdidas de empleo masculino de Jalisco

En Jalisco, los hombres perdieron 37 mil 546 empleos permanentes los cuales representan el 60.2 por ciento del número total de pérdidas de empleos permanentes jaliscienses (62 mil 406) durante el periodo de mayor mitigación económica (marzo - julio de 2020). En términos porcentuales dicha pérdida de empleo permanente en Jalisco, resulta 2.2 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional. Por otro lado, dichas pérdidas de empleo permanente masculino representan el 61.5 por ciento con respecto al número total de pérdidas de empleo masculino jalisciense. Es decir, 6.3 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional. Cabe señalar que los empleos permanentes masculinos perdidos, muestran un comportamiento variable durante el periodo analizado: abril, 41.3 por ciento (15 mil 510); mayo, 26.6 por ciento (9 mil 984); julio, 20.0 por ciento (7mil 505); junio, 10.3 por ciento (3 mil 872) y, marzo, 1.8 por ciento (675) (véase, gráfica 6). Al igual que en el contexto nacional, los hombres jaliscienses que contaban con un contrato permanente registran las mayores pérdidas de su empleo tendiendo a presentar mayores niveles de inestabilidad laboral.

Lo hombres que perdieron un empleo eventual, representan el 71.5 por ciento respecto del número total de pérdidas de empleo eventual jalisciense. Es decir, por cada 100 empleos eventuales perdidos 71.5 correspondieron al sexo masculino. A su vez, los 23 mil 554 empleos eventuales masculinos que se perdieron en Jalisco, durante el periodo de estudio, representan el 38.5 por ciento con respecto al número total de pérdidas de empleos masculinos (62 mil 406) durante el periodo de mayor mitigación económica (marzo - julio de 2020). El comportamiento mensual de pérdidas jalisciense de empleo eventual también

resulta variable: 35.7 por ciento en abril; 26.3 por ciento en junio; marzo, 15.2 por ciento; mayo, 13.1 por ciento y, julio, 9.7 por ciento (véase, gráfica 6). De acuerdo a lo anterior, en Jalisco la proporción de hombres que perdieron su empleo eventual es inferior al promedio nacional, en 0.6 puntos porcentuales, con respecto al número total de pérdida de empleo eventual y, a su vez, Jalisco registra una proporción superior al promedio nacional, de 6.3 puntos porcentuales, con respecto al número total de pérdidas de empleo masculino (permanente y eventual).

Gráfica 6. Jalisco; Pérdidas de empleo formal masculino por tipo de contrato



	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio
Total	-4,245	-23,926	-13,074	-10,074	-9,781
Permanentes	-675	-15,510	-9,984	-3,872	-7,505
Eventuales	-3,570	-8,416	-3,090	-6,202	-2,276

Fuente: Cálculos propios con Datos de IMSS, 2021

2.2.- Pérdidas de empleo femenino por tipo de contrato

2.2.1.- Pérdidas de empleo femenino a escala nacional por tipo de contrato

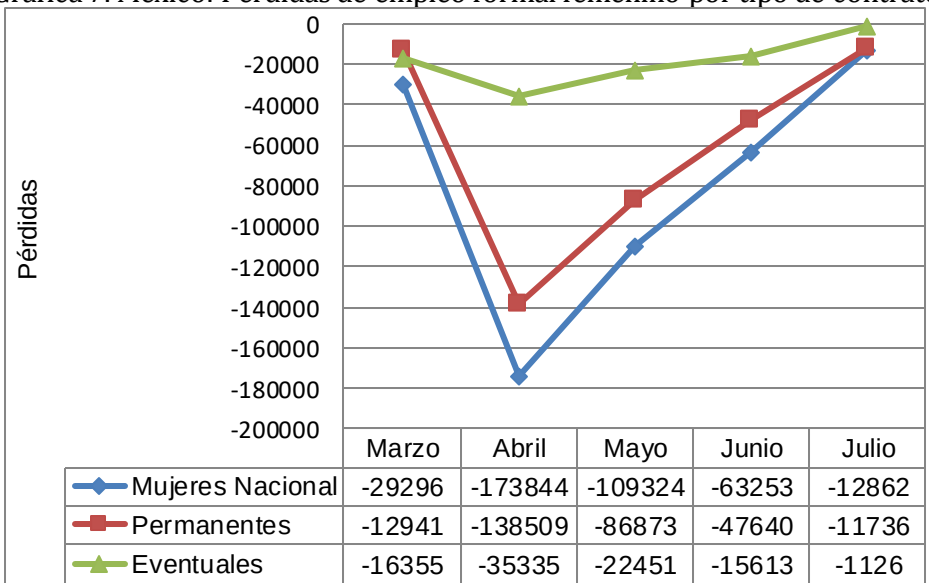
Las mujeres a escala nacional, tuvieron una pérdida de 297 mil 699 empleos permanentes las cuales representan el 76.6 por ciento con respecto al número total de pérdidas de empleo femenino (permanente y eventual). Esta participación porcentual en la pérdida de empleos permanentes femeninos es superior en 8.8 y en 15.1 puntos porcentuales a la que registran los hombres a escala nacional y en Jalisco, respectivamente. El comportamiento de dichas pérdidas del empleo permanente femenino durante el periodo de estudio es variable: en abril se perdió el 46.5 por ciento (138 mil 509); en mayo el 29.2 por ciento (868 mil 773); en junio el 16.0 por ciento (47 mil 640); en marzo el 4.3 por ciento (29 mil 296) y, en julio 3.9 por ciento (11 mil 736).

A su vez, se observa que el 37.6 por ciento, representa la proporción de pérdidas de empleo permanente de las mujeres, durante el periodo de estudio (marzo-julio de 2020) con respecto al número total (hombres y mujeres) de pérdidas de empleo permanente a escala nacional. Es decir, por cada 100 pérdidas de empleo permanente a escala nacional 37.6 corresponden a las mujeres. Sin embargo, por cada mes del periodo de estudio se observa lo siguiente: en junio, 55.7 de las pérdidas totales de empleo formal corresponden a las mujeres; en julio, 52.6 son mujeres; en abril 37.9 son mujeres: en mayo, 34.1 y, en marzo el 20.5 por

ciento. Es decir, en junio y julio fueron despedidas mayormente mujeres que contaban con un contrato permanente (véase, gráfica 7).

Por otra parte, se encuentran las pérdidas de empleo eventual de las mujeres a escala nacional. El 23.4 por ciento representa la proporción de pérdidas de empleo eventual con respecto al número total de empleos femeninos perdidos (permanentes y eventuales). Dicha proporción resulta 8.8 y 15.4 puntos porcentuales con respecto al porcentaje promedio nacional y de Jalisco, respectivamente. Sin embargo, su comportamiento varía mensualmente: en abril, 38.9 por ciento (35 mil 335); en mayo, 24.7 por ciento (22 mil 451); en marzo, 18.0 por ciento (16 mil 355); en junio, 17.2 por ciento (15 mil 613); en julio, 1.2 por ciento (1 mil 126) (véase, gráfica 7).

Gráfica 7. México: Pérdidas de empleo formal femenino por tipo de contrato



	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio
Mujeres Nacional	-29296	-173844	-109324	-63253	-12862
Permanentes	-12941	-138509	-86873	-47640	-11736
Eventuales	-16355	-35335	-22451	-15613	-1126

Fuente: Cálculos propios con Datos de IMSS, 2021

2.2.2.- Pérdidas de empleo femenino en Jalisco por tipo de contrato

En Jalisco, las pérdidas de empleo femenino permanente representan el 72.6 por ciento (24 mil 860) con respecto al número total de pérdidas de empleo de las mujeres (24 mil 231). Esto significa que por cada 100 mujeres desempleadas 73 contaban con contratos laborales permanentes. A su vez, dicha proporción de pérdidas de empleos permanentes de las jaliscienses se encuentra 4 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional. Durante el periodo de estudio se observa una variación mensual: en abril y mayo las pérdidas de empleos permanentes fueron del orden del 73.1 por ciento (18 mil 148); en junio y julio, las pérdidas representan el 24.7 por ciento (6 mil 137) y, en marzo, solo 2.3 por ciento (575) (véase, gráfica 8).

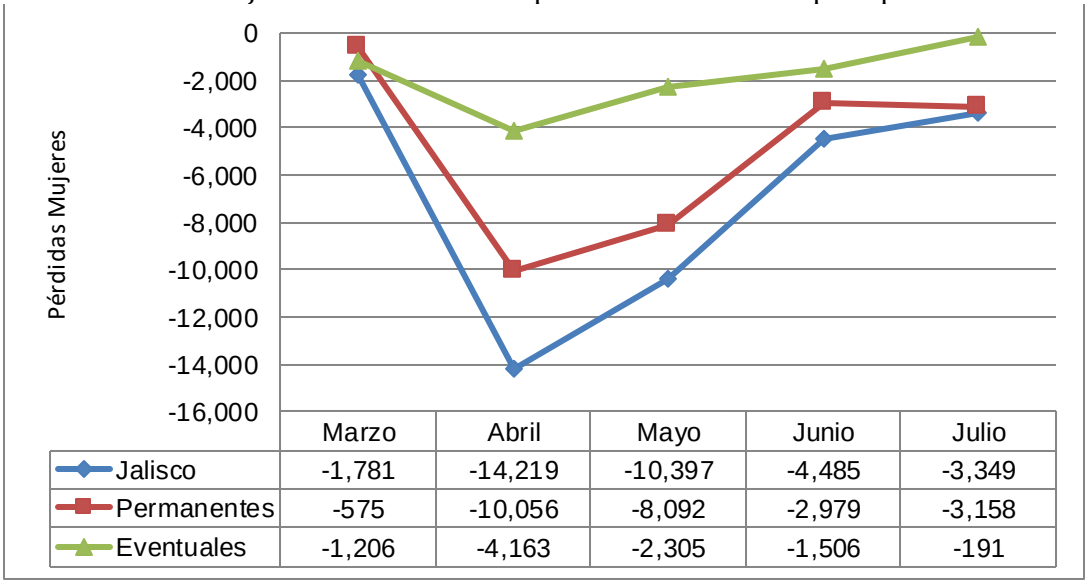
Asimismo, se observa que el 39.8 por ciento representa la proporción de pérdidas de empleo permanente de las mujeres, durante el periodo de estudio (marzo-julio de 2020), con respecto al número total (hombres y mujeres) de pérdidas de empleo permanente en territorio jalisciense. De esta manera, por cada 100 desempleados que contaban con un contrato permanente 40 son mujeres (0.3 puntos porcentuales por encima del promedio

nacional). Sin embargo, esta proporción es variable en el periodo de estudio: en marzo, por cada 100 pérdidas totales de empleo permanente 46 corresponden a las mujeres; en mayo, 45 son mujeres; en junio, 43.5 mujeres y, en julio, solo 30 mujeres.

Por lo que respecta al desempleo que enfrentan las mujeres jaliscienses con contrato eventual se observa lo siguiente. Por cada 100 mujeres desempleadas, 27.4 de ellas contaban con un contrato de eventual (superior en 4 mujeres con respecto al promedio nacional). Número inferior, en 45.6 mujeres, con respecto a las desempleadas que contaban con un contrato permanente en Jalisco. Sin embargo, se observa una variación mensual: en marzo, por cada 100 mujeres desempleadas 68 contaban con un contrato de eventuales; en junio, 34 mujeres eventuales, por cada 100 mujeres desempleadas, fueron despedidas; en junio, 33 mujeres eventuales, por cada 100 desempleadas, perdieron su empleo; en mayo 22 lo perdieron y en julio, solo 6 eventuales perdieron su empleo por cada 100 mujeres desempleadas (véase, gráfica 8).

Por cada 100 pérdidas de empleo eventual total (hombres y mujeres), 28.5 correspondieron a mujeres eventuales desempleadas. Esta cantidad de mujeres eventuales desempleadas, varía en el periodo analizado: en mayo, por cada 100 despidos totales 48 mujeres correspondieron a mujeres con contratos eventuales; en abril, por cada 100 desempleados 33 fueron mujeres con contratos eventuales; en marzo, 23 mujeres eventuales; en junio, 20 mujeres eventuales y, en julio por cada 100 despidos totales 8 correspondieron a mujeres con contrato de eventuales.

Gráfica 8. Jalisco: Pérdidas de empleo formal femenino por tipo de contrato



	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio
Jalisco	-1,781	-14,219	-10,397	-4,485	-3,349
Permanentes	-575	-10,056	-8,092	-2,979	-3,158
Eventuales	-1,206	-4,163	-2,305	-1,506	-191

Fuente: Cálculos propios con Datos de IMSS, 2021

3.- Consideraciones Generales

La política de mitigación de la actividad económica en México, produjo una pérdida importante de empleo formal. El millón 117 mil 584 empleos perdidos, durante los meses de marzo-julio de 2020, representa el 5.4 por ciento con respecto al volumen total de empleo formal registrado en febrero del año pasado (el mayor volumen de empleo del pasado año).

Cabe señalar que la pérdida de empleo formal, se observa variable en el territorio nacional de suerte que al tomar como criterio el número de dígitos que dichas pérdidas presenta cada una de las 32 entidades federativas, en el periodo de estudio, se configuran tres regiones nacionales: 1) con un volumen de pérdidas de empleo formal de cuatro dígitos: 7 entidades; 2) con cinco dígitos de pérdidas: 23 estados y, 3) con pérdidas de seis dígitos: 2 entidades. Por sexo, casi dos tercios de las pérdidas de empleo formal, a escala nacional, correspondieron a los hombres. Sin embargo, en los meses de junio y julio las pérdidas de empleo para las mujeres fueron superiores y hasta únicas con respecto a las pérdidas de empleo masculinos.

Jalisco forma parte de la segunda región, ocupando la tercera posición a escala nacional con respecto al número total de pérdidas de empleo formal en la geografía nacional. En dicha entidad, se suscitaron más de 95 mil pérdidas de empleo formal cuyo comportamiento en los meses del periodo de estudio se observa variable, registrando una mayor intensidad en los meses de abril y mayo de 2020. De acuerdo al sexo, por cada 100 pérdidas de empleo formal, 64 corresponden a los hombres (1 punto porcentual por debajo del promedio nacional) y 36 a las mujeres (1 punto porcentual por debajo del promedio nacional).

De acuerdo a lo anterior, se infiere que a nivel general (total de pérdidas de empleo) como a nivel intraperiodo de estudio se observa que las pérdidas de empleo muestran un comportamiento variable tanto a escala territorial (Jalisco o Nación) como por sexo (mujer o hombre). Es decir, en estos tres niveles analíticos (pérdidas totales, pérdidas intraperiodo (meses de marzo a julio de 2020 y pérdidas a escala territorial), se observa que las pérdidas de empleo formal son variables y contrastantes, por consiguiente, resulta consustancial a todo proceso socio-territorial y económico.

En lo correspondiente a las pérdidas de empleo por tipo de contratación, se observa lo siguiente. Por cada 100 trabajadores despedidos a escala nacional, 72 contaban con un contrato permanente. Por consiguiente, los restantes 28 trabajadores despedidos fueron contratados como eventuales. En Jalisco, por cada 100 trabajadores despedidos 65.5 fueron personas que contaban con un contrato permanente (6.5 personas por debajo del promedio nacional). En consecuencia los restantes 35.5 trabajadores despedidos contaban con un contrato eventual o temporal (7.5 trabajadores más que los despedidos a escala nacional).

Con respecto a los despidos según sexo se observa que, por cada 100 trabajadores masculinos despedidos, a escala nacional, 67.8 contaban con un contrato permanente y los restantes 32.2 trabajadores despedidos con contrato de eventuales. En Jalisco, por cada 100 trabajadores masculinos despedidos 60 cuentan con contratos permanentes (7.8 trabajadores menos que a escala nacional), en consecuencia, los restantes 40 trabajadores masculinos despedidos contaban con contrato eventual (8 hombres más que el promedio nacional). Por su parte, las pérdidas de empleos permanentes femeninos resultan superiores a las pérdidas masculinas. Por cada 100 pérdidas de empleo femeninos, 77 mujeres contaban con contrato permanente (7 trabajadoras más que el número de hombres a escala nacional y 17 más que los registrados en Jalisco) y en consecuencia las restantes 23 mujeres contaban con un contrato eventual. En Jalisco, por cada 100 trabajadoras despedidas 73 contaban con un contrato permanente (4 mujeres menos a escala nacional, pero 13 trabajadoras más que los hombres despedidos en Jalisco con contrato permanente). Las restantes, 27 mujeres

despedidas contaban con contrato de eventuales. Por lo tanto, las mujeres con contrato permanente son mayormente despedidas.

Por todo lo anterior, consideramos que desde cualquier nivel de análisis se revelan dos cuestiones: por una parte, que el proceso de inestabilidad-inseguridad laboral es permanente o continuo en el espacio (en cualquiera de sus niveles territoriales) y en el tiempo (medidas anti-COVID-19), así como según sexo y tipo de contrato, pero a su vez, resulta variable en ambas dimensiones. Esta misma tendencia, se observa en las pérdidas de empleo según sexo. Más aún, se infiere que las estrategias empresariales de baja o despido de trabajadores impactó principalmente a trabajadores que contaban con un contrato permanente pero con mayor énfasis a las mujeres (a escala nacional y Jalisco). Todo ello, en aras de que los empresarios tienden a disminuir el volumen de sus costos y aumentar el correspondiente a sus ganancias, así como por razones de discriminación, entre otros aspectos.

Referencia

Aguiar, Santiago (2014), "La flexiprecarización Innovación, clase obrera y nueva precariedad: avance de una investigación", *Cuadernos de Estudios del Trabajo*, núm.14. .

Aguilar Adrián e Irma Escamilla (2000), "Reestructuración Económica y mercado laboral metropolitano", en Rocío Rosales Ortega (coordinadora), *Globalización y regiones en México*, UNAM-MA Porrúa.

Antunes, Ricardo (2012), Prefacio del texto de Adrián Sotelo Valencia, *Los rumbos del Trabajo. Superexplotación y precariedad social en el siglo XXI*, MA Porrúa-UNAM

Alves, Giovanni (2007), *Dimensões da reestrturação productiva. Ensaios de soiologís do trabalho*, São Paulo, Editora Praxis.

Calva, José Luis y César Armando Salazar (2012), "*Empleo digno y crecimiento económico"* en José Luis Calva (coordinador), Empleo digno, distribución del ingreso y bienestar, Análisis Estratégico para el Desarrollo, Vol.11 Juan Pablos

De la Garza, E. (2002) "La Flexibilidad del Trabajo en México (una nueva síntesis)", en Brígida García (coord.) *Población y Sociedad al Inicio del Siglo XXI*. (México, D.F.: El Colegio de México).

Hualde y Guadarrama (2012), *"*Precariedad laboral y heterogeneidad ocupacional: una propuesta teórico-metodológica"*, Revista Mexicana de Sociología* 74, núm. 2 (abril-junio, 2012)

García Guzmán, Brígida (2010) "Inestabilidad laboral en México: el caso de los contratos de trabajo". *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 25, núm. 1, enero-abril, pp. 73-101. El Colegio de México, A.C

García, Brígida (2006) "La situación laboral actual: marcos conceptuales y ejes analíticos pertinentes", *Trabajo,* No. 3, Diciembre

Gómez Solórzano Marco Augusto (2007), "La precariedad siempre existente", en Mabel Burin, MarIa Lucero Jiménez Guzmán, Irene Meler (compiladoras), *Precariedad laboral y crisis de la masculinidad. Impacto sobre las relaciones de género*. CUCES, Argentina, 2007

Instituto Mexicano del Seguro Social (2021), http://www.imss.gob.mx/, Ciudad de México, http://datos.imss.gob.mx/groups, consultado el 15 de abril de 2021.

OMS (2020), "Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020", www.who.int/es, Ginebra, Zuiza, https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020, Consultado el 30 de julio de 2020.

Salas Carlos (2000), "Otra faceta de la dualidad económica: trabajo y empleo precario en el México actual" *Trabajo*, año 2 número 3, 119-136.

Sotelo Valencia, Adrián (2012), *Los rumbos del Trabajo. Superexplotación y precariedad social en el siglo XXI*, M.A. Porrúa-UNAM.

Determinantes de la inserción laboral de los jóvenes. México 2019

Karina Jazmín García Bermúdez [1]

Reyna Elizabeth Rodríguez Pérez [2]

Erika Susana Sánchez Mena [3]

Resumen

En esta investigación se estudian los factores que determinan la inserción de los jóvenes en el mercado laboral mexicano. Los datos estadísticos usados para realizar el análisis provienen de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2019, con una muestra representativa de individuos ocupados de entre 15 a 65 años de edad.

Partiendo de las principales teorías que tratan de explicar este fenómeno, se estimaron dos modelos tipo Logit binomial de participación laboral (activos o inactivos) y mediante la aplicación de dicha metodología, se concluye principalmente que las variables utilizadas son relevantes para explicar dicho fenómeno. Específicamente, el hecho de ser mujer y asistir a la escuela tienen impactos marginales negativos y grandes en la probabilidad de laborar de los jóvenes de entre 15 y 29 años de edad; de igual forma se confirma que la edad y el nivel educativo de ellos aumenta, dicha probabilidad se incrementa también; y en lo referente al estado conyugal, los casados tienen una probabilidad menor que los solteros.

Conceptos clave: Mercado de Trabajo, Jóvenes, Inserción Laboral, Educación.

Introducción

La disminución del peso relativo de la población joven en México es un fenómeno bien conocido, así como los altos niveles de desempleo que el colectivo de jóvenes ha experimentado los últimos años en nuestro país. La inserción laboral de los jóvenes en México se trata de un tema de gran relevancia y actualidad, no sólo *per se*, es decir, por las propias dificultades que este colectivo afronta a la hora de incorporarse al mercado de trabajo, sino porque, asimismo, una mayor o menor edad de incorporación tiene consecuencias sobre el equilibrio financiero del sistema de pensiones de nuestro país (Muñoz de Bustillo *et al.*, 2007).

Utilizando los datos del segundo trimestre de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2019, se estiman dos modelos tipo logit binomial con el fin de probar si aún se cumplen algunos supuestos teóricos neoclásicos que tratan de explicar el fenómeno inserción laboral aplicándolos en este caso específicamente a la situación que enfrenta los jóvenes, para así brindar información actualizada sobre este fenómeno, midiendo el impacto que tienen los

[1] Doctora. Profesora titular de tiempo completo adscrita a la Facultad de Economía y Mercadotecnia. Unidad Torreón en la Universidad Autónoma de Coahuila. kbermudez@uadec.edu.mx

[2]Doctora. Profesora titular de tiempo completo adscrita Facultad de Economía. Unidad Saltillo en la Universidad Autónoma de Coahuila. reynarodriguez@uadec.edu.mx

[3] Maestra. Profesora adscrita Facultad de Economía y Mercadotecnia. Unidad Torreón en la Universidad Autónoma de Coahuila. erikasanchez@uadec.edu.mx

principales factores sociodemográficos de los individuos (sexo, edad, nivel de instrucción educativa, área profesional (carrera), estado civil, condición de residencia y si estudia) en la probabilidad de estar o no activo económicamente.

El presente documento se divide en cuatro partes. Primero se hace una descripción de los antecedentes teóricos del tema, en el segundo apartado se expone la evidencia empírica actual sobre este fenómeno, en el tercer apartado se describe la metodología utilizada y, por último, se muestran los principales resultados y conclusiones.

1. Marco teórico

Teoría neoclásica del capital humano

La teoría del capital humano explica la inserción laboral con el mismo argumento que el diferencial salarial: las mujeres invierten menos en educación porque suponen que su participación en el mercado de trabajo no será continua, por lo que optan por las titulaciones y ocupaciones en las que el capital humano se deprecie menos. Siguiendo a Anker (1997), la teoría del capital humano se divide en los factores de oferta y demanda. Por el lado de la oferta, Anker enfatiza en la importancia de las diferencias de capital humano entre varones y mujeres que dependen de las decisiones individuales y familiares, es decir, que se basa en la productividad marginal de las empresas.

La hipótesis central de esta teoría es que la educación aumenta la productividad de las personas, ya que se considera que el rendimiento de alguien que mantiene un nivel de estudios alto es mayor que la de otra que tiene menos formación. Las diferencias en relación con las características personales (sexo, edad, estado civil, raza, nacionalidad, etc.) aunque no impliquen necesariamente diferentes productividades de los trabajadores, pueden provocar distintas percepciones por parte de los empresarios. Estas cuestiones son analizadas en las distintas teorías de discriminación, algunas de ellas inspiradas en el fundamento neoclásico y otras en la idea de la división del mercado de trabajo (Tenjo, et al, 2005).

Dentro de la corriente neoclásica las disparidades laborales y salariales de los trabajadores con distintas características personales son analizadas en la teoría de la discriminación basada en gustos o preferencias en el mercado de trabajo, desarrollada inicialmente por Becker (1962), quien afirma que no todas las diferencias en las condiciones laborales y salariales pueden atribuirse a la heterogeneidad de los puestos de trabajo y de los empleados.

La existencia de diferencias laborales y salariales también puede venir originada por el tamaño de las empresas, el grado de importancia de los sindicatos y de la negociación colectiva en la determinación de los salarios, etc. Por tanto, la teoría de la discriminación basada en la idea de Becker sobre la inclinación de los empresarios a discriminar podría explicar las diferencias en inserción laboral por razón de género y edad, al establecer que el prejuicio de los empleadores respecto a ciertos trabajadores que se diferencian por características visibles como el sexo y la edad, llevará a que los empresarios, actuando racionalmente, contraten menos personas de esos colectivos (Tenjo, et al, 2005).

Por otro lado, a principios de los setenta Phelps (1972) y Arrow (1973) desarrollaron el modelo de discriminación estadística inspirándose en la idea de la división del mercado de trabajo. En ella explican la situación de incertidumbre de las empresas acerca de las habilidades y productividad de sus posibles trabajadores, y en concreto, con la población joven que apenas posee experiencia laboral. Dicha situación provoca el aliciente para los empresarios de utilizar determinadas características de los individuos como pueden ser la raza, el género, la edad y otros factores que actúan como indicador imperfecto de la productividad de los trabajadores (Abadía, 2005; Mercado, Leitón y Ríos, 2004).

Por último, según Braña y Antón (2007), de la revisión de las diferentes explicaciones sobre la inserción laboral de los jóvenes es posible extraer las siguientes conclusiones:

1) El tamaño de las cohortes ha tenido un efecto *expulsión*, es decir, el volumen de las mismas afecta negativamente al empleo juvenil, pero no parece que la disminución de las mismas a la que estamos asistiendo vaya a solucionar todo el problema.

2) El ciclo económico explica una parte importante de las tasas de empleo y desempleo de los jóvenes, así como la región de residencia.

3) El efecto de dependencia de la duración es contradictorio, pues en algunos estudios es positivo (la probabilidad de salir del desempleo aumenta con su duración) en otros es negativo y en otros fluctúa con el tiempo.

4) El nivel de estudios no es siempre una variable que importe especialmente para discriminar en los procesos de integración en el mercado laboral, pero parece haber bastante coincidencia en que los que han superado formación profesional y los diplomados universitarios tienen probabilidades de encontrar empleo a veces superiores y a veces sólo un poco menores que las de los licenciados universitarios.

5) El sector o tipo de estudios sí que importa mucho a la hora de aumentar las probabilidades de encontrar empleo o de salir del desempleo, si bien llama la atención que para los jóvenes el principal factor que ayuda a encontrar empleo es la iniciativa personal, por delante del nivel educativo.

6) Las mujeres se ven en desventaja en casi todos los aspectos, en particular tienen menores probabilidades que los hombres de encontrar un empleo significativo, si bien aquellas que consiguen titulaciones universitarias se emplean mejor.

7) Se comprueba que, en los inicios de la actividad laboral, es normal experimentar un período de alta inseguridad e inestabilidad, con combinaciones de desempleo y empleos temporales muy cortos, variando la duración mínima de ese período entre los dos y los tres años.

8) Hay un grave problema de desajuste entre el nivel educativo y los puestos de trabajo ocupados, que es más acusado en los titulados universitarios y que sólo se reduce parcialmente con el paso del tiempo o el cambio de empleo. A ese desajuste se le suma el relativo a la falta de concordancia entre las cualificaciones de los parados y las ofertas de empleo que reciben.

2. Evidencia empírica

La literatura dedicada al análisis de los determinantes de la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo en las últimas décadas es muy extensa, algunos estudios internacionales de relevancia son los siguientes:

Biagi y Lucifora (2005) en su documento "Demographic and Education Effects on Unemployment in Europe: Economic Factors and Labour Market Institutions" utilizan un Panel de datos de países europeos para el período1975-2002. Entre sus principales conclusiones se encuentra que el tamaño de las cohortes incrementa la tasa de desempleo juvenil y el incremento de los niveles educativos la reduce, lo que apoya la tesis de la expulsión de los poco cualificados.

Corrales (2005) en su estudio "*El tránsito hacia un primer empleo significativo en la década de los noventa",* encuentra lo siguiente: 1) La probabilidad de obtener un empleo significativo es mayor para los hombres que para las mujeres y es especialmente alta para los titulados en Informática y Arquitectura y en ciertos módulos de formación profesional. 2) La variación de los ocupados y de la tasa de desempleo también influye en las probabilidades de empleo, aunque de modo diferencial en función de la estructura productiva de cada comunidad. 3) La edad de salida del sistema educativo influye positivamente en la obtención de un empleo significativo.

García-Montalvo, Peiró y Soro (2006) en su artículo "*Los jóvenes y el mercado de trabajo en la España urbana: resultados del Observatorio de Inserción Laboral 2005", presentaron los siguientes hallazgos:* 1) A los 20 años, la probabilidad de haber obtenido un primer empleo se incrementa con el tamaño del municipio de residencia, se reduce con el año de nacimiento y el nivel de estudios. 2) A los 25 años, la probabilidad de haber obtenido un primer empleo se reduce con el tamaño del municipio y el nivel de estudios. El sexo no resulta significativo. No considera si el joven se encuentra cursando estudios en ese momento o no. 3) Los jóvenes señalan que los elementos más valorados para obtener un empleo son, por este orden, tener iniciativa, los estudios, contactos de padres o amigos y la experiencia, mientras que los dos principales obstáculos son la falta de experiencia y de contactos. 4) La probabilidad de estar activo aumenta con la edad y alcanza sus valores máximos para los titulados en formación profesional.

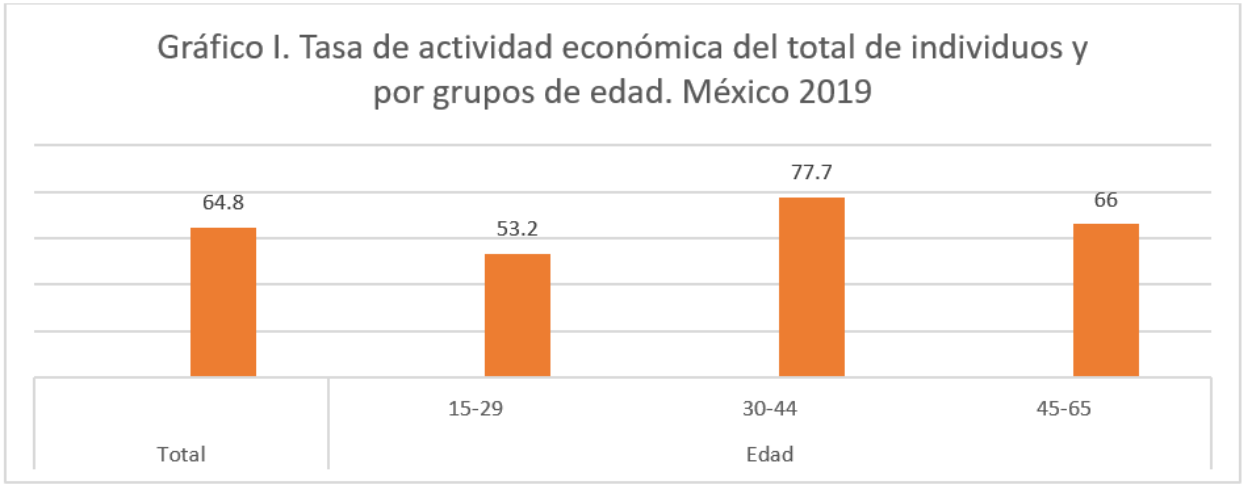
Quintini y Martín (2006) en su documento "Starting Well or Losing Their Way? The Position of Youth in the Labour Market in OECD Countries", utilizan un Panel de países de la OCDE. Entre sus principales conclusiones se encuentra que España es el país en el que más les cuesta a los jóvenes encontrar empleo: en el período 1994-2000 una media de 34,6 meses, que sube hasta los 56,6 meses si se trata de un empleo estable, con dos cambios de empleo como media, de nuevo el número más alto y con un 56,9% de los jóvenes habiendo cambiado dos o más veces de empleo. Detectan también la existencia de sobre-cualificación, que aumenta en el periodo 1995-2005, estando España en la media, alrededor del 20%.

Rahona (2006b) en su análisis "¿La posesión de un título universitario facilita el acceso de los jóvenes al primer empleo? Una aproximación para el caso español" encuentra lo siguiente: 1) El nivel educativo influye positivamente en la inserción laboral, con diferencias poco significativas entre los titulados universitarios y en formación profesional. 2) El año de salida influye negativamente en las posibilidades de encontrar un empleo.

3. Metodología

3.1. Análisis descriptivo

En los últimos años ha ido disminuyendo la proporción de población joven en México, por lo cual se espera un "envejecimiento poblacional" en las próximas décadas. Tomando en cuenta a los individuos de entre 15 a 65 años de edad, en materia de la tasa de actividad económica, el gráfico I muestra que el mayor porcentaje de personas activas se encuentran en el grupo poblacional de 30 a 34 años de edad, aún por encima de la tasa de actividad total a nivel nacional.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2019 en su segundo trimestre

Entrando más a detalle, tomando en cuenta las características sociodemográficas principales del mismo grupo poblacional utilizadas para el presente estudio, el cuadro I muestra que en el año 2019 las mayores tasas de actividad económica las presentan los hombres, los individuos con nivel de educación Media y Superior completa, las personas separadas o divorciadas y los que se dedican a una profesión del área de Servicios de belleza.

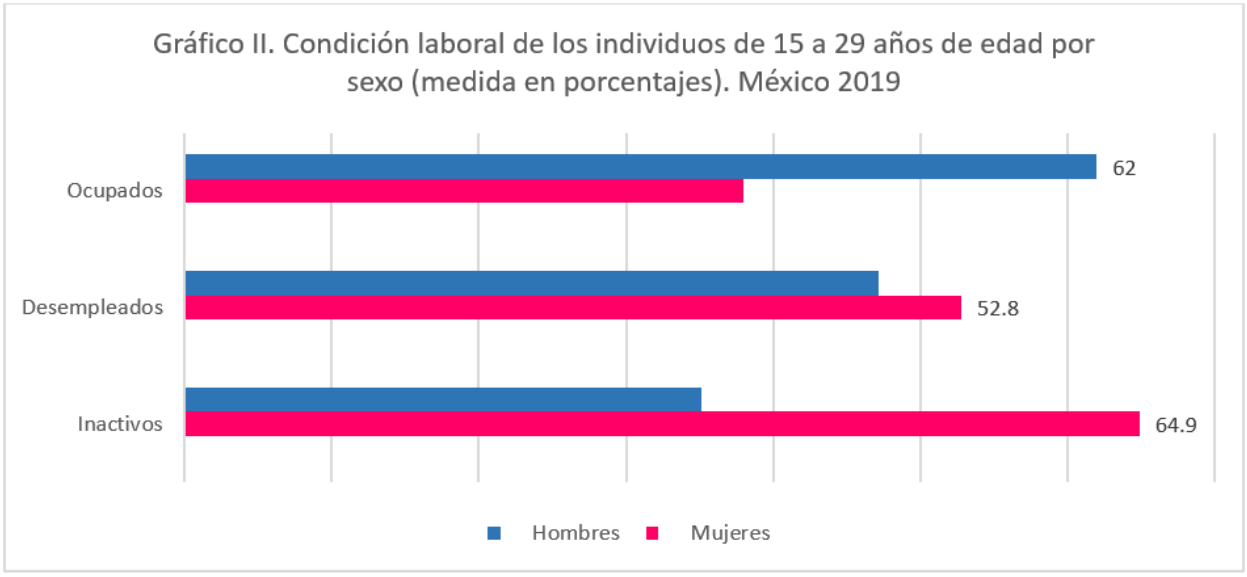
Analizando algunas características sociodemográficas de la población por grupos de edad, algunos aspectos a resaltar son los siguientes: del total de hombres y mujeres, su mayor concentración se cuenta en el grupo de 30 a 44 años de edad; respecto al nivel educativo, la mayor proporción de quienes tienen Primaria incompleta e incompleta se encuentran en el rango de 45 a 65 años de edad, mientras que quienes Secundaria y nivel medio y superior completo tienen mayoría en el grupo de 30 a 44 años de edad; y por último, las profesiones que contabilizan una mayor participación de jóvenes entre 15 a 29 años de edad son de las áreas de Administración, contabilidad, comercio, turismo y secretariado y las de área no especificada; mientras las profesiones de las áreas Agroindustria, uso de la madera, Salud, mecánica dental, atención social, enfermería y Servicios de belleza albergan la mayor participación de individuos de entre 45 y 65 años de edad.

Cuadro I: Características sociodemográficas y tasas de actividad económica de los individuos que laboran en México en el año 2019 por grupos de edad (medidas en porcentajes)

Características	Tasas de actividad	GRUPOS DE EDAD		
		15-29	30-44	45-65
Sexo				
Mujeres	50.2	28.8	38.6	32.7
Hombres	**80.8**	31.5	35.6	32.9
Nivel educativo				
Primaria incompleta	58.5	8.7	26.8	**64.5**
Primaria completa	58.8	20.1	32.6	**47.3**
Secundaria completa	60.4	32.6	**37**	30.4
Media y superior completa	**72.9**	35.4	**39.6**	25
Estado civil				
Soltero	57	**62.5**	25.3	12.2
Casado	**68.5**	16.9	**42.9**	40.2
Viudo	58.7	2.6	17.4	**79.9**
Separado o divorciado	**78.6**	11.3	40.8	**47.9**
Asiste a la escuela	26.8	**83.6**	12.3	4
Vive con sus padres	57.5	**65**	27.8	7.2
Carrera				
Agroindustria y uso de la madera	46.2	1	6.2	**92.8**
Salud, mecánica dental, atención social y enfermería	65.1	12.4	33	**54.6**
Formación artística	75.7	28.9	**41.5**	29.5
Administración, contabilidad, comercio, turismo y secretariado	73.3	35	**40.1**	24.9
Construcción, computación e informática, electricidad y electrónica, mecánica, reparación y mantenimiento, producción industrial, textil y del vestido y transportes	**85.8**	11.5	**50.4**	38.1
Servicios de belleza	**88.9**	2.4	40.3	**57.2**
Área no especificada	74.8	**35.7**	29.6	34.7

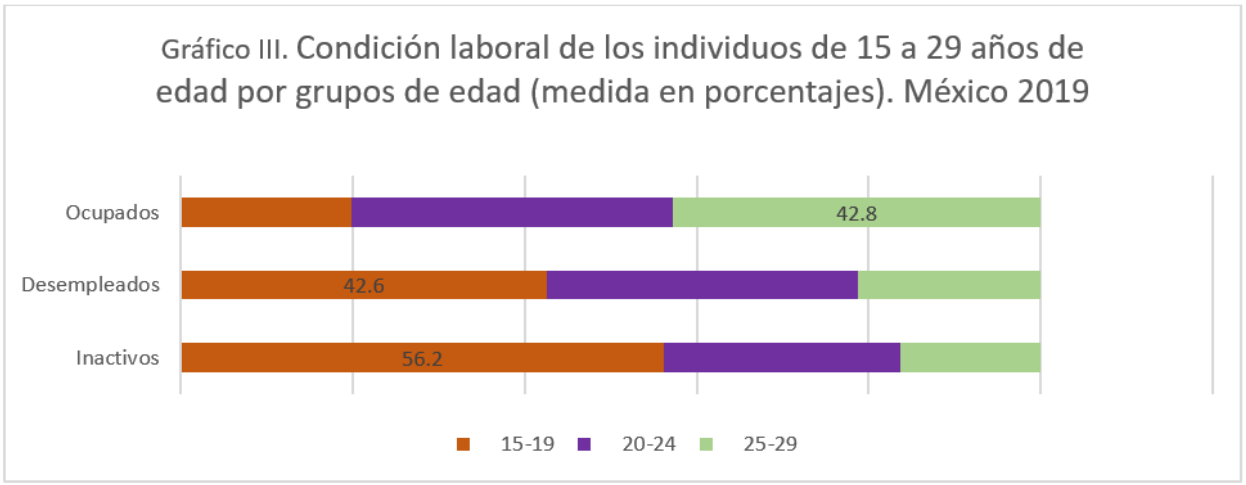
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2019 en su segundo trimestre

Analizando ahora, al total del grupo de individuos de entre 15 a 29 años de edad por sexo, el gráfico II muestra que en el grupo de ocupados son los hombres quienes representan la mayoría, en contraste con las mujeres se concentran más en los grupos de inactivos y desempleados, aunque en lo que respecta a éste último grupo, desempleo no hay gran diferencia entre ambos sexos como en los dos mencionados anteriormente.



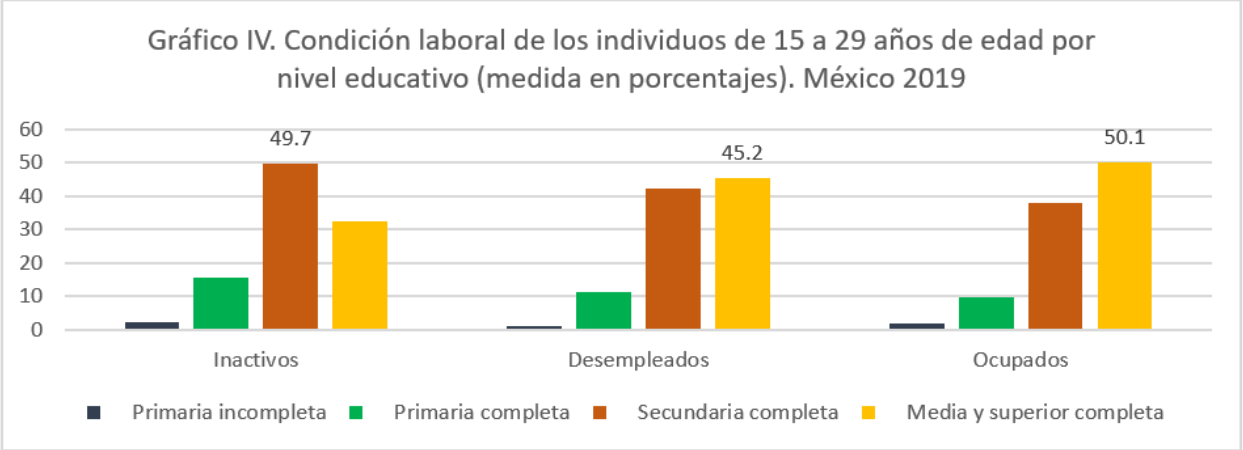
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2019 en su segundo trimestre

Por su parte, el gráfico III muestra que la mayor concentración de ocupados se encuentra en el grupo de 25 a 29 años de edad, mientras que la mayor proporción de desempleados e inactivos se encuentran en los grupos poblacionales de menor edad.



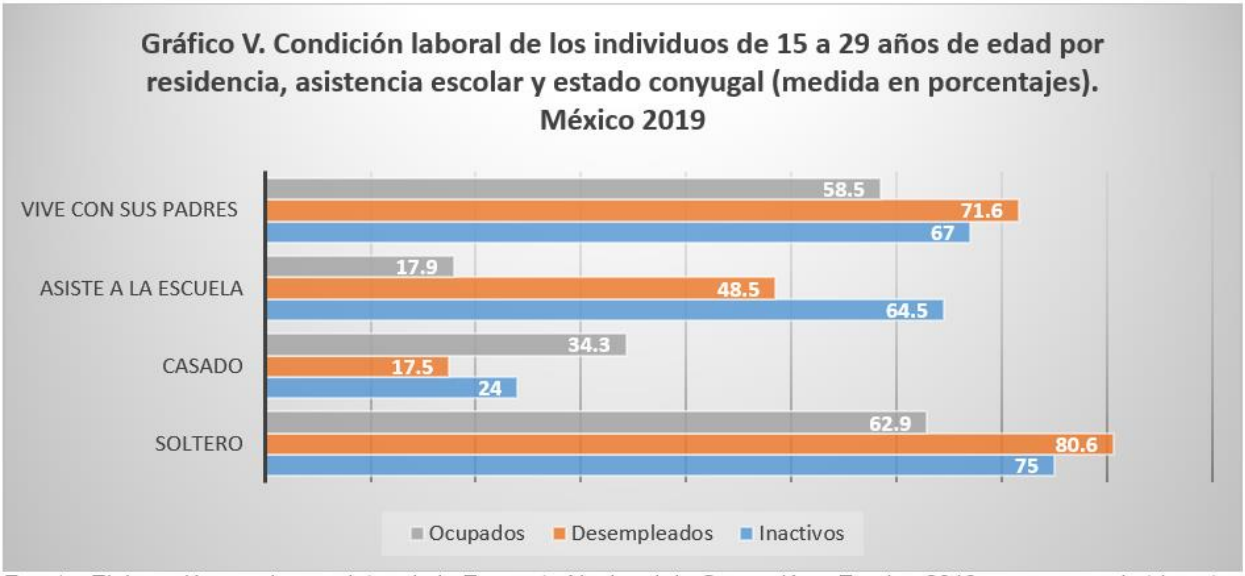
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2019 en su segundo trimestre

Si se realiza el análisis de condición laboral de los individuos por nivel educativo, se encuentra que las personas que tienen nivel medio y superior completo, concentran la mayor proporción de ocupados y desempleados, mientras que los que tienen nivel secundaria terminado concentran la mayoría de individuos inactivos (véase gráfico IV).



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2019 en su segundo trimestre

Al observar el comportamiento de la condición laboral de los individuos tomando en cuenta otras características personales como el hecho de vivir aún con sus padres, los que presentan esta condición en mayor cuantía son los desempleados e inactivos (como es de esperarse); pero lo que sorprende es que, en el grupo de ocupados, más del 50 por ciento viven en casa de sus padres también. Asimismo, como se esperaba, la mayoría de los que están inactivos económicamente asisten a la escuela aún, mientras que en el grupo de ocupados esa proporción disminuye ampliamente. En lo que concierne a la relación con el estado civil de las personas, se confirma una menor concentración de solteros en los grupos de inactivos y desempleados, pero lo que sorprende es que lo que en el grupo de ocupados también los solteros presenten mayor participación que los casados (véase gráfico V).



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2019 en su segundo trimestre

Del gráfico VI lo que se quisiera rescatar es la gran proporción de personas que tienen profesiones del área de Administración, contabilidad, comercio, turismo y secretariado; sin importar su condición de ocupación comparado con otras áreas del conocimiento.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2019 en su segundo trimestre

Cambiando el enfoque de análisis por sexo, respecto a las características sociodemográficas de las mujeres activas que cuentan con edades de 15 a 29 años, el cuadro II muestra como principales resultados que la proporción de ellas en cada nivel educativo es mayor para el grupo de 25 a 29 años de edad; sobre el estado conyugal se puede decir que las solteras predominan en el grupo de edad de entre 20 a 24 años, mientras las demás categorías se concentran en los de 25 a 29 años de edad; la mayor proporción de las que asisten a la escuela y viven con sus padres tienen entre 20 y 24 años de edad (aunque muestran una tendencia decreciente después de ese rango de edad); por último, las mujeres de entre 25 y 29 años de edad tienen una mayor participación porcentual en las áreas profesionales de la Salud, mecánica dental, atención social, enfermería, Administración, contabilidad, comercio, turismo, secretariado, Construcción, computación e informática, electricidad y electrónica, mecánica, reparación y mantenimiento, producción industrial, textil y del vestido y transportes; mientras que las que tienen entre 20 y 24 años de edad tienen su nivel más alto de concentración en el área de Formación artística.

Cuadro II: Características sociodemográficas de las mujeres activas de entre 15 y 29 años de edad (medidas en porcentajes). México 2019

Características	Edad		
	15-19	20-24	25-29
Nivel educativo			
Primaria incompleta	23	30.9	**46.1**
Primaria completa	33.1	30.5	**36.4**
Secundaria completa	30.8	33.4	**35.8**
Media y superior completa	6.7	42.5	**50.8**
Estado civil			
Soltero	23.4	**41.6**	35
Casado	5.4	33.1	**61.5**
Viudo	3.7	37.2	**69.1**
Separado o divorciado	3.5	34.6	**61.9**
Asiste a la escuela	39.4	**44.4**	16.2
Vive con sus padres	22.2	**41.4**	36.4
Carrera			
Salud, mecánica dental, atención social y enfermería.	10.9	40.6	**48.5**
Formación artística.	5.7	**48.6**	45.7
Administración, contabilidad, comercio, turismo y secretariado.	1.8	41.3	**56.9**
Construcción, computación e informática, electricidad y electrónica, mecánica, reparación y mantenimiento, producción industrial, textil y del vestido y transportes	0	14.6	**85.4**

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2019 en su segundo trimestre

En lo concerniente a los hombres, el cuadro III muestra como principales resultados que la proporción de ellos en cada nivel educativo es más heterogéneo, siendo mayor la concentración de los que tienen 25 a 29 años de edad en los que tienen nivel primaria incompleta y nivel medio y superior terminado; sobre el estado conyugal se puede decir que los hombres presentan un comportamiento similar que las mujeres; las mayores proporciones de los que asisten a la escuela se encuentran en el rango de edad de 15 a 24 años; mientras que la mayor participación porcentual de los que viven con sus padres la presenta el grupo de entre 20 y 24 años de edad; por último, los hombres de entre 25 y 29 años de edad tienen una mayor participación porcentual en todas las áreas profesionales tomadas en consideración.

Cuadro III: Características sociodemográficas de los hombres activos de entre 15 y 29 años de edad (medidas en porcentajes). México 2019

Características	Edad		
	15-19	20-24	25-29
Nivel educativo			
Primaria incompleta	28.1	30.9	**40.9**
Primaria completa	**38.7**	27.4	33.9
Secundaria completa	32.9	**34.1**	33
Media y superior completa	7.5	43.2	**49.3**
Estado civil			
Soltero	31.3	**39.5**	29.2
Casado	5.6	33.6	**60.8**
Viudo	0	33.3	**66.7**
Separado o divorciado	2.4	34.1	**63.5**
Asiste a la escuela	**44.9**	39.8	15.3
Vive con sus padres	29.4	**40**	30.6
Carrera			
Salud, mecánica dental, atención social y enfermería.	13.6	40.7	**45.7**
Formación artística.	3.6	41.2	**55.2**
Administración, contabilidad, comercio, turismo y secretariado.	1.8	40.3	**57.9**
Construcción, computación e informática, electricidad y electrónica, mecánica, reparación y mantenimiento, producción industrial, textil y del vestido y transportes.	0	7.6	**92.4**

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2019 en su segundo trimestre

3.2. Descripción del modelo

Los datos estadísticos usados para realizar el análisis de segregación ocupacional a nivel nacional provienen de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2019 en su primer trimestre, se utilizó una muestra representativa con 99,753 observaciones para el modelo 1 y 24,652 observaciones para el modelo secundario 2, los cuales son individuos de entre 15 a 65 años de edad.

La herramienta estadística más utilizada para determinar la probabilidad de que los jóvenes se incorporen activamente al mercado laboral ha sido la regresión logística binomial. Este tipo de regresión permite determinar la influencia que las diferentes características de las personas tienen sobre la probabilidad de que los individuos sean activos económicamente o no. Por consiguiente, los modelos propuestos presentan la siguiente especificación:

MODELO 1:

$$act_i = \beta_0 + \beta_1 edad_i + \beta_2 sexo_i + \beta_3 edo_civ_i + \beta_4 niv_educ_i + \beta_5 asis_esc_i + \beta_6 viv_pad_i + u_i$$

MODELO 2:

$$act_j = \beta_0 + \beta_1 edad_j + \beta_2 sexo_j + \beta_3 edo_civ_j + \beta_4 carrera_j + \beta_5 asis_esc_j + \beta_6 viv_pad_j + u_j$$

donde:

act = Variable dicótoma que toma el valor de 1 si el individuo está activo económicamente y toma el valor de 0, si no.

$edad$ = Variable categórica que toma el valor de 0 si el individuo tiene entre 15 y 19 años de edad, toma el valor de 1 si tiene entre 20 y 24 años de edad y toma el valor de 2 si tiene entre 25 y 29 años de edad.

$sexo$ = Variable dicótoma que toma el valor de 1 si el individuo es mujer y toma el valor de 0, si no.

edo_civ = Variable categórica que toma el valor de 0 si el individuo es soltero, toma el valor de 1 si es casado, toma el valor de 2 si es viudo y toma el valor de 3 si es separado o divorciado.

niv_educ = Variable categórica que toma el valor de 0 si el individuo tiene nivel de instrucción educativa Primaria incompleta, toma el valor de 1 si tiene nivel de instrucción educativa Primaria completa, toma el valor de 2 si tiene nivel de instrucción educativa Secundaria completa y toma el valor de 3 si tiene nivel de instrucción educativa Medio superior y Superior completa.

$carrera$ = Variable categórica que toma el valor de 0 si el individuo tiene una profesión del área de Salud, toma el valor de 1 tiene una profesión del área Económico-Administrativa y toma el valor de 2 si tiene tiene una profesión del área Electro-mecánica y construcción.

$asis_esc$ = Variable dicótoma que toma el valor de 1 si el individuo asiste a la escuela y 0 si no.

viv_pad = Variable dicótoma que toma el valor de 1 si el individuo vive con sus padres y 0 si no.

$\beta 0,1,\beta 2,\beta 3\ \beta 4,\beta 5,\beta 6$ = Representan al término constante y los coeficientes de las variables, respectivamente.

ui y uj = Términos residuales

i y j= Total de mujeres y hombres ocupados en conjunto para cada modelo

4. Resultados y conclusiones

En primer lugar, se estima un modelo *logit binomial* con el objeto de determinar qué factores influyen en la probabilidad de que un individuo entre 15 y 29 años se encuentre activo (ocupado o disponible). Con el fin de estimar un modelo lo más parsimonioso posible, no se ha introducido un gran número de variables. Concretamente, se incluyen las variables edad, sexo estado civil, nivel educativo, la condición de estudiante o no del individuo y la residencia o no del sujeto con sus padres. Todas estas variables se introducen en forma de dummies o *categóricas*, siendo el individuo de referencia considerado un hombre de 15 a 29 años de edad, soltero, con educación primaria no terminada, que no asiste a la escuela y que no vive con sus padres.

El modelo estimado resulta significativo de forma conjunta y la proporción de aciertos que presentan las predicciones puede considerarse relativamente elevada para este tipo de

análisis. Asimismo, es importante mencionar que todas las variables resultan significativas estadísticamente y en general muestran los signos que cabría esperar de acuerdo con la revisión bibliográfica de la sección anterior. Como principales hallazgos se tiene que la probabilidad de incorporarse al mercado laboral se incrementa con la edad, es menor para las mujeres, es mayor para los solteros que para los casados, mayor para los que viven con sus padres y disminuye de forma importante en el caso que el individuo asista a la escuela. La posesión de un nivel de escolaridad terminado, en general, incrementa la probabilidad de actividad en los jóvenes, si bien el hecho más destacable resulta del importante efecto marginal de tener nivel medio y superior terminados (véase cuadro IV).

Cuadro IV: Logit Binomial 1 para estimar la probabilidad de estar activo económicamente. México 2019.

Variables explicativas	**Efectos marginales**	**Error estándar**
Edad (15-19 años = 0)		
20-24 años	19.6**	0.005
25-29 años	28.9**	0.005
Sexo (Hombre = 0; Mujer = 1)	-37.7**	0.004
Estado civil (Soltero = 0)		
Casado	-17.6**	0.006
Viudo	12.6*	0.049
Separado o divorciado	7**	0.014
Nivel educativo (Primaria incompleta = 0)		
Primaria completa	11.5**	0.012
Secundaria completa	20.5**	0.011
Media y superior completa	31.4**	0.011
Asiste a la escuela (No = 0; Si = 1)	-58.9**	0.005
Vive con sus padres (No = 0; Si = 1)	1.5**	0.005
Observaciones	99753	
Aciertos	**%**	
De inactivos (ceros)	75.2	
De activos (uno)	76.5	
Total	75.8	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2019 en su segundo trimestre. **significativo al 1% * significativo al 5%

En segundo lugar, con el fin de mostrar el efecto que tiene el tipo de carrera que estudian o estudiaron los individuos, se ha procedido a estimar un segundo *logit* binomial incorporando dicha variable en lugar de la de nivel de instrucción educativa (cabe aclarar que para la elaboración de este modelo se disminuyó el tamaño de la muestra debido al menor número de observaciones para dicha variable). Ahora el individuo de referencia considerado es un hombre de 15 a 29 años de edad, soltero, estudia una profesión del área de la salud, que no asiste a la escuela y que no vive con sus padres.

Los resultados de la estimación indican que la capacidad predictiva de este modelo es bastante similar a la del modelo anterior, en general casi todas las variables resultan significativas estadísticamente y muestran los signos que cabría esperar a excepción de las referidas a la condición de viudez (en parte debido al limitado número de observaciones en esta categoría), el estudiar alguna profesión del área Económico-Administrativa y la correspondiente a lugar de residencia.

Respecto a este nuevo modelo, llama la atención la mayor magnitud de los impactos marginales de las profesiones de las áreas Electro-mecánica y construcción, por encima de las del área Económico-Administrativa. Asimismo, en el caso de las mujeres, el valor de su impacto marginal disminuyó más de 20 puntos porcentuales en comparación del modelo anterior (véase cuadro V).

Cuadro V: Logit Binomial 2 para estimar la probabilidad de estar activo económicamente. México 2019.

Variables explicativas	**Efectos marginales**	**Error estándar**
Edad (15-19 años = 0)		
20-24 años	14*	0.017
25-29 años	27.9*	0.018
Sexo (Hombre = 0; Mujer = 1)	-15.1**	0.007
Estado civil (Soltero = 0)		
Casado	-11.7**	0.012
Viudo	7.4	0.191
Separado o divorciado	9.2**	0.028
Área carrera (Salud = 0)		
Artes	8.2**	0.031
Económico-Administrativa	3.1	0.02
Electro-mecánica y construcción	19.5**	0.028
Asiste a la escuela (No = 0; Si = 1)	-51.6**	0.008
Vive con sus padres (No = 0; Si = 1)	-1.5	0.009
Observaciones	24652	
Aciertos	**%**	
De inactivos (ceros)	75.2	
De activos (uno)	76.5	
Total	75.8	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2019 en su segundo trimestre. **significativo al 1% * significativo al 5%

Los resultados encontrados en la presente investigación sugieren que las bajas tasas de actividad y empleo en el colectivo juvenil siguen constituyendo un problema relevante para la economía mexicana en los últimos tiempos; en segundo lugar, las mujeres jóvenes parecen estar en desventaja al intentar incorporarse a la vida laboral, que apuntan también a que una proporción importante de los jóvenes pasa, durante sus primeros años en el

mercado de trabajo, por una situación caracterizada por la precariedad laboral y la inestabilidad.

En lo referente a la edad y nivel educativo, apoya las hipótesis de capital humano de que, a mayor edad y nivel educativo de las personas, se espera una mejor oportunidad de inserción al trabajo remunerado. Por otro lado, las personas solteras tienen una mayor probabilidad de trabajar que los casados (posiblemente este resultado es causado porque toma el efecto de ser mujer). Por último, el hecho de asistir a la escuela y vivir con los padres actúa en detrimento de la posibilidad de conseguir trabajo. Las conclusiones extraídas en este trabajo pueden llevar a reflexiones importantes en relación con el sistema educativo, la incorporación de los jóvenes a la actividad laboral y el futuro de las pensiones en México.

Referencias

Abadía, L. (2005): "Discriminación salarial por sexo en Colombia: Un análisis desde la discriminación estadística", Documentos de Economía, Universidad Javeriana – Bogotá.

Albert, C.; Davia, M. A. y Toharia, L. (2003): "To Find ot not to Find a First "Significant" Job: The case of Spain", trabajo presentado en las *V Jornadas de Economía Laboral*, Reus.

Anker, R. (1997): "La segregación ocupacional entre hombres y mujeres. Repaso de las teorías", Revista Internacional del Trabajo.

Arrow, K. (1973): "The theory of discrimination", Discrimination in Labor Markets 3(10) 3 – 33.

Bassanini, A. and Duval, R. (2006): "Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* Nº 35.

Becker, G. (1962): "Investment in human capital: a theoretical analysis", Journal of Political Economy vol. 70 núm. 5.

Biagi, F. and Lucifora, C. (2005): "Demographic and Education Effects on Unemployment in Europe: Economic Factors and Labour Market Institutions", *Institute for the Study of Labor* Discussion Paper nº 1806.

Blázquez, M. (2004): "Youth labour market integration in Spain: the connection between search time, job duration and skill-mismatch", *Departamento de Economía, Universidad Carlos III de Madrid*, Working Paper 04-21.

Braña, F. y Antón, J. (2007). "Determinantes de la inserción laboral de los jóvenes en España". Revisión y nueva evidencia empírica. VII Jornadas de la Asociación Española de Economía Laboral. Gran Canaria, Julio de 2007.

Corrales, H. y Rodríguez, B. (2003): "La transición del sistema educativo al mercado laboral. Análisis de los factores determinantes del primer desempleo", trabajo presentado en las *V Jornadas de Economía Laboral*, Reus. Davia, M. A. (2004): *La inserción Laboral de los Jóvenes en la Unión Europea. Un estudio comparativo de trayectorias laborales*, Madrid: Consejo Económico y Social.

García-Montalvo, J.; Peiró, J. M. y Soro, A. (2006): *Los jóvenes y el mercado de trabajo en la España urbana: resultados del Observatorio de Inserción Laboral 2005.* Valencia: Bancaza-Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.

Howell, D. R. y Schmitt, J. (2006): "Employment Regulation and French Unemployment. Where the French Students Right After All?", *Bernard Schwartz Center for Economic Policy Analysis*, disponible en http://www.newschool.edu/cepa/research/papers/04_06_Howell_French_Student

s_2.pdf.

INEGI (2019) Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Jimeno, J. F. y Rodríguez-Palenzuela, D. (2002): *Youth Unemployment in the OECD: Demographic Shifts, Labour Market Institutions and Macroeconomic Shocks*, European Central Bank Working Paper nº 115.

Mercado, A. Leitón, J. y Ríos F. (2004): "El mercado matrimonial: un nexo entre la movilidad social y el mercado laboral", Documento de Trabajo 03/04, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana, La Paz. http://hdl.handle.net/10419/72810

Muñoz R.; Braña, F.; Esteve, F. y Antón, J. (2007): *Análisis coste beneficio de la inserción laboral temprana de los jóvenes* (título provisional) (en prensa), Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Phelps, E. (1972): "The Statistical Theory of Racism and Sexism", The American Economic Review, 62(4), 659-661. http://www.jstor.org/stable/1806107

Quintini, G. y Martin, S. (2006): Starting Well or Losing Their Way? The Position of Youth in the Labour Market in OECD Countries. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, nº 39.

Rahona, M. (2006b): "¿La posesión de un título universitario facilita el acceso de los jóvenes al primer empleo? Una aproximación para el caso español", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 161, pp. 105-121.

Sáez, F. y Rey, R. (2000): "La inserción laboral de los universitarios", *Papeles de Economía Española,* 86, pp. 99-110.

Skirbekk, V. (2005): "Why Not Start Younger? Implications of the Timing and Duration of Schooling for Fertility, Human Capital, Productivity and Public Pensions", Report for the *International Institute for Applied Systems Analysis*.

Tenjo, J. Ribero, R., y Bernat L. (2005): "Evolución De Las Diferencias Salariales Por Sexo En Seis Países De América Latina Un Intento De Interpretación", UNIVERSIDAD DE LOS ANDES-CEDE, DOCUMENTOS CEDE.

Ugidos, A. y Velásquez, C. (2005): "Inserción laboral de los jóvenes ¿Quién encuentra un empleo acorde con el nivel y tipo de formación adquirido?", trabajo presentado en las *V Jornadas de Economía Laboral*, Reus.

Migración masiva de escolares: análisis de los contextos geopolíticos y sociales de procedencia

Elsa Del Rosario Pech Ceballos[1]

Resumen

Las rutas migratorias estatales e internacionales hacia el estado de Yucatán se han intensificado exponencialmente, debido al nivel de seguridad social que lo distingue en el territorio nacional mexicano. Este ambiente tranquilo, pacifico, con nutrida arboleda para el correcto desarrollo humano, poco estudiado y subestimado en la era industrializada, ha provocado en esta región del sureste un porcentaje significativo de población escolar migrante nacional e internacional, cuyo flujo para asentarse de manera definitiva es constante y masivo. Este trabajo realizado en el curso escolar 2019-2020 con adolescentes de secundaria inmersos en el fenómeno migratorio, tiene como objetivo el estudio de los contextos geopolíticos y sociales de procedencia para determinar hasta que grado inciden como posibles variables causales en las construcciones sociales, así como los imaginarios de los escolares migrantes y con ellos, los polifacéticos comportamientos volubles, los cuales debido al procedimiento audaz de los mismos, parecen influenciar en los dilemas éticos de la mayoría de los adolescentes originarios. Se utilizará una muestra no probabilística de zonas escolares, la técnica de la observación participante con encuestas focales y el análisis de contenido.

Conceptos clave: Migración masiva escolar, migrantes escolares e imaginarios culturales.

Introducción

Las interrogantes sobre las variables causales respecto a la migración clásica, familias que deciden dejar el terruño para ubicarse en otros territorios para mejorar económicamente, se encuentra en diversidad de teorías, no obstante parece desviarse las variables causales hacia otros aspectos como lo son las divisas que generan, con las distintas corrientes en pro o contra de las mismas, los problemas originados por la llegada a otros países o lugares cuando se trata de conglomerados masivos, etc.; pero son pocos los estudios focalizados en las organizaciones microsociales en donde los comportamientos son reconstruidos a partir de patrones influenciados por la sumatoria de las conductas individuales, provocando personalidades diversas opuestas a los valores y creencias de la agencia humana.

Este estudio tiene la intención de establecer la relación entre la estructura sociocultural- política en donde se desenvolvieron los migrantes escolares y la conformación de sus imaginarios e interpretaciones personales. De tal modo para entender mejor las variables causales de este fenómeno migratorio escolar se ha seleccionado bibliografía sobre la migración escolar contemporánea, así como la de los 3 países latinoamericanos que cuentan con un historial migratorio masivo desde principios del siglo XX hasta nuestros días, como lo son: El Salvador, Guatemala y Honduras, con la intención de conocer mejor la situación de los migrantes con estas condiciones afectivo- emocionales y tener una mejor

[1] Doctora en Desarrollo Regional, Secretaría de Educación Pública, Correo: pech.ceballos.e@gmail.com.

interpretación sobre éste desarraigo geográfico para la toma de decisiones a quien le corresponda, con la intención de apoyar a las generaciones en crianza y desarrollo, envueltas en el fenómeno migratorio masivo nacional e internacional .

Se creyó conveniente también focalizar el marco teórico en estudios actuales sobre migrantes escolares, así como teorías acerca de la seguridad social, importante para detonar el crecimiento económico, cultural y ético de las generaciones actuales y futuras. Se menciona esto porque todo país que pretende mejorar holísticamente, requiere ser visionario en lo que respecta a la futura población culta, educada, sana física y mentalmente sustentable. De allí la importancia de la seguridad social desde el enfoque de la geopolítica crítica que movilizan las emociones anímicas de los individuos (Verduzco, 2012:40)

Estudios acerca de los migrantes escolares.

La investigación durante los años 2009,2010 y 2011 sobre migración escolar en Argentina, Costa Rica, y Antigua y Barbuda realizada por la Organización de los Estados Americanos (OEA, 2009,2010,2011: 3-53) denominada "Educación para niños, niñas y jóvenes inmigrantes en las Américas", nos permiten observar la similitud de situaciones complejas en los hogares, escuelas y adaptación de la niñez y adolescencia en situación de migración escolar internacional.

En este primer estudio del 2009 de la OEA, se realizó un primer mapeo con una diversidad de países de América, en el cual las preguntas se focalizaron sobre las políticas educativas relacionadas con los migrantes; las respuestas fueron que el mayor receptor de migrantes recayó en EEUU, que al igual que México y Canadá son los tres únicos países que tienen implementado políticas educativas sistematizadas respecto a los mismos.

En lo que concierne al trabajo de campo 2010 y 2011 de esta misma organización; en Argentina, la mayoría de los migrantes entrevistados se encontraban en el nivel de pobreza, entre ellos los bolivianos, paraguayos y ecuatorianos como principales grupos que buscaban mejores condiciones de vida en este país, los investigadores no pudieron hacer las entrevistas a los padres porque no llegaron a la escuela a la cita debido al trabajo; la infraestructura de las escuelas en lo que se refiere a la comodidad, espacios y servicios fueron muy desalentadores.

En lo que concierne al trabajo de campo en Costa Rica, en este mismo estudio, tampoco se pudo contactar a los padres de familia porque se encontraban trabajando, solamente pudieron entrevistar a tres mujeres, los migrantes fueron nicaragüenses cuya situación de desarraigo se debió muchas veces a conflictos armados, erupciones volcánicas, entre otros. En Costa Rica existe una estabilidad política, social y económica desde 1948, este país se encuentra entre los países latinoamericanos con el más alto índice de desarrollo humano. Los salarios son altos, aun los que se ubican en sectores agrícolas. Las políticas educativas han tenido una continuidad sin sobresaltos. El sistema educativo está centralizado y se desarrolla bien. Las migraciones hacia Costa Rica se realizan por los más pobres, jóvenes sin estudio, y hacia EEUU por personas con mayores niveles de estudio.

En Antigua y Barbuda, continuando con este estudio de la OEA, las entrevistas presentaron dificultades no tanto por los padres como con los docentes y directivos. Los

habitantes de Dominica, República Dominicana, Jamaica y Guyana son los que migran hacia estas islas. El sector terciario es la principal economía del país, el gobierno en las escuelas provee de uniformes, alimentos y libros gratuitos, pero su deuda se incrementa cada vez más. En el resumen de este estudio internacional de la OEA, los investigadores proponen un taller para hacer reflexionar a los Ministerios de Educación sobre la necesidad de indagar y realizar acciones para apoyar a los migrantes.

En otro estudio en Chile realizado en el año 2016, se llevó a cabo un seminario "Migrantes, mi escuela, mi mundo" realizado en cinco escuelas de la región metropolitana, que fue difundido a los medios de comunicación con el título de "Migración en el mundo escolar" (2016: 15) sobre los niños migrantes hacia este país: Perú, Bolivia, Argentina, Ecuador, Uruguay, Colombia, Venezuela, República Dominicana y Haití en donde se detectaron que algunos colegios no les daban admisión porque se considera ban no aptos para incorporarlos. En otros extremos fue la solicitud de escuelas para niños migrantes, pero los mismos analistas mencionaron que esto provocaría mayor dificultad para la incorporación de los mismos.

Otro estudio en Chile realizado por Salas et al (2017: 1-15) analiza la situación respecto al 75% de migrantes latinoamericanos hacia ese país entre 1992 y 2002, debido a la estabilidad económica y política del país en ese período. Los objetivos estuvieron focalizados en conocer los prejuicios y percepciones negativas que se tienen sobre los niños migrantes por parte de los profesores y sociedad chilena, utilizando la hipótesis de prueba de contacto de Pettigrew y Meertens quienes exponen que, a mayor contacto intergrupal entre el endogrupo y el exogrupo entre los niños, disminuyen los estereotipos negativos del segundo que son los minoritarios por lo general. De tal manera proponen un modelo de educación intercultural en contraposición del modelo multicultural, en donde en el primero se articulen los valores y normas que son compatibles con prácticas sociales y culturales diversas.

De acuerdo con Gilbert (1998: 24-35) en México las primeras migraciones se dieron del campo a la ciudad de manera pendular con la intención de apoyar el ingreso familiar. También menciona que los desastres naturales como el ocurrido en 1985 en la ciudad de México propiciaron migraciones. No obstante, para este autor la importancia del espacio para los grupos humanos se basa en dos aspectos importantes: empleo y vivienda, de igual manera lo expresan Varela, Ocegueda y Castillo (2017: 1-25) que la trayectoria dinámica de los estados y las fuentes de empleo son determinantes para la mejora del bienestar en los hogares y por lo mismo determinan la migración interna y local, en especial hacia las urbes.

Ramos (2017: 2) hace una reflexión sobre la necesidad de darle importancia a los migrantes escolares en las instituciones escolares, de tal modo, el reto en las escuelas sea adaptar la educación a un contexto multicultural, basado en tres principios: principio de integración, de igualdad y de interculturalidad, puesto que toda población migrante escolar presenta tres necesidades: lingüísticas (idioma), curriculares (programas educativos) y tutoriales (acompañamiento personalizado). La preocupación de Vargas y Aguilar (2017:1-10) es más *in situ*, mencionan la política antiinmigrante de Donald Trump que lo hicieron llegar al poder para el periodo 2017 al 2021 y que ha estado cumpliendo de acuerdo a las estadísticas del Department of Homeland Security (Departamento de Seguridad Nacional) de los EEUU) , por lo que le hace cuestionar la siguiente pregunta ¿está el Sistema Educativo

Mexicano capacitado para recibir a todos los hijos de los connacionales, sabiendo que en Educación Básica, la educación primaria ha alcanzado una amplia cobertura pero en el nivel de secundaria no lo es así?

Otro de los retos que menciona es el legislativo, puesto que, en el 2012, el artículo 3° constitucional estableció la obligatoriedad de la Educación Media Superior y actualmente 2019, esta obligatoriedad se prolonga hasta la Educación Superior; de tal modo en México la educación en todos los niveles es obligatoria, pero ¿sucede los mismo con la cobertura de las instituciones escolares para todos estos niveles tomando en cuenta a los posibles deportados? No omite mencionar los altos grados de inasistencia y rezago escolar que presentan los migrantes escolares en educación básica y media superior en comparación con los no migrantes.

Muro(s/a: 1-16) se adentra más hacia la situación de los adolescentes migrantes de Zacatecas, los cuales tienen como tradición cultural abandonar el nivel de secundaria para trasladarse a los EEUU. Este tránsito de Zacatecas, México, hacia los EEUU podría verse como algo cotidiano desde generaciones, no obstante, el problema reside en el hecho de que una vez en suelo norteamericano, las familias zacatecanas han optado por no acceder a ningun a institución escolar convirtiendo este abandono escolar en una cultura arraigada. Esta cultura migratoria entre los adolescentes zacatecanos está regida por la observancia de sus pares migrantes, con una mayor capacidad económica para adquirir bienes inmuebles, niveles de vida económico mucho más elevados comparados con su medio, lo que tiende a convertirse en una atracción y admiración que al paso del tiempo se ha entronizado convirtiéndose la migración en la primera opción para ganarse la vida en la cultura local.

Expone el autor que mientras EEUU realiza esfuerzos para atraer a estos adolescentes de nuevo a la escuela en ese país, con resultados negativos por lo general; las autoridades de la SEP del estado de Zacatecas son indiferentes para prevenir y reducir este rezago educativo con programas para hablar el inglés, puesto que de acuerdo a estudios es probable la limitación del lenguaje una de las barreras para la pronta adaptación escolar del migrante (Limited English Proficient, LEP). Por otro lado, menciona que no se observa el interés en el estado de Zacatecas para saber las causas del abandono escolar, así como realizar acciones pertinentes para reducir paulatinamente esa cultura de la migración que provoca el desinterés de los adolescentes por el sistema escolar local del nivel de secundaria con tasas cada vez mayores.

Giorguli y Serratos (s/a: 313- 338) en su estudio sobre los flujos migratorios en edades tempranas, expone los beneficios y costos sobre este fenómeno, en donde las interrogantes repercuten sobre si las remesas producto de la migración internacional pueden favorecer la creación de empleos y el desarrollo económico en el ámbito local en donde se reciben. Así como la seguridad de que los migrantes son agentes de cambio promisorios para un mejor nivel de vida del capital humano local; no obstante, a pesar de existir una amplia literatura en pro de estas posibilidades en México, aún no se vislumbra del todo estos beneficios mencionados.

Respecto a los costos, menciona la desintegración familiar por la migración, el permanente atraso de las comunidades de origen porque los sistemas de producción, no son autosostenibles y lo más delicado, el cuantioso drenaje de recursos humanos en etapa productiva. El contexto familiar es esencial para el proceso de aprendizaje y la conducción de

la trayectoria educativa durante la infancia y la juventud, pero el desprendimiento del padre, la madre o de ambos por la migración en las comunidades, provoca cambios axiológicos y afectivos de los miembros de las familias en esas regiones con remesas. De tal manera es posible darle más importancia a la migración que a la educación por ser esta última subestimada para la pronta movilidad social. La inasistencia a la escuela es parte de la cotidianidad de los hogares porque no forma parte del ritual económico futuro, por lo general en mayor cuantía las zonas rurales de México con un historial migratorio intenso, en donde se ha fortalecido la cultura de la migración paralela con el abandono escolar.

En el Foro Temático sobre Educación y Migración organizado por la Dirección de Investigación de la Universidad Iberoamericana, en la Ciudad de México, Pederzini (2008), mencionó en su ponencia que la migración fomenta la deserción y el rezago escolar, debido a que los niños no tienen en el hogar quienes puedan conducirlos para adquirir la información orientadora tanto formal como informal, debido a que los padres se ausentan por el trabajo dejándolos a su libre albedrío. Por otro lado, la escuela, considera que no es mecanismo de movilidad social, debido a que el estudio no es garantía de mejores ingresos, puesto que aún las remesas, resultado de la migración, no incentivan su educación. Entonces es preocupante en México el alto porcentaje de migrantes escolares con esta situación de desapego total de las familias que repercute en el futuro educativo formal desde la niñez. También Pederzini menciona que la asignatura de geografía en la currícula, no presenta con veracidad la situación real y dramática de los migrantes, sino solamente es tratada como desplazamientos. Es importante que los estudiantes conozcan las rutas migratorias y las situaciones apremiantes que tienen que atravesar los migrantes para llegar a su destino, es decir tratar en las aulas los problemas reales de este fenómeno en todos los aspectos.

Aruj (2008: 1-22) por su parte expone que la causa de las migraciones está condicionada por los imaginarios, ideologías y cultura light de los espectáculos del entretenimiento, los medios de comunicación, en especial los visuales, los cuales son los responsables de que las masas migren, debido a que todo individuo, aunque sea analfabeta es consumidor de los mismos. De tal modo le informan de su situación de exclusión permanentemente en un modelo económico consumista, entonces los más de 500 millones de excluidos deciden migrar para lograr poseer el sueño imaginario a costa de su propia vida. De tal manera al encontrarse durante la ruta a su destino en situaciones adversas basadas en la realidad del entorno y fuera de las fantasías utópicas de las redes sociales, viene el choque psicológico que provoca la violencia entre pares, violencia que se reproduce dependiendo de los entornos axiológicos de los individuos.

El mismo autor expone otras causas como son las guerras, la inseguridad social, las persecuciones políticas, la falta de trabajo por un lado; en el otro extremo expone que esta migración permite ventajas en el control migratorio de los países del norte, puesto que es una forma de lograr el fenómeno denominado brain drain o 'drenaje de cerebros', porque tienen la ventaja de seleccionar a los recursos humanos calificados (RHC) para su propio provecho sin que les haya costado invertir nada en su educación, así como la situación adversa de los migrantes sin apoyo jurídico, ni defensa alguna. Continúa mencionando que toda migración provoca consecuencias del país expulsor: eliminación del PEA, lo que dificulta el desarrollo, aunque genera espacios laborales; en el país captador: bolsones de pobreza, prostitución, droga, discriminación, los menos calificados pierden el empleo, disminución de

salarios. No obstante, Aruj, previene la migración futura a Latinoamérica por los países del norte, por grupos de condición económica alta, debido a los abundantes recursos naturales y en especial el agua.

Otro de los aspectos que enfrentan los migrantes escolares continúa Aruj es el bajo rendimiento escolar, debido a que los hábitos están condicionados a los bagajes socioeconómicos de la familia de la cual proceden y mucho más de una integración cultural. De tal manera es recomendable un adecuado tratamiento a la diversidad, pero también la migración ha provocado la desintegración familiar en la cual los niños se quedan solos provocando dificultades en la escuela porque en el hogar nadie los asiste para realizar las tareas o los orienta para salir de los múltiples retos que provoca el crecimiento humano. La misma soledad provoca que asciendan a una etapa de independencia inmadura que debido a la edad, caen en los embarazos no deseados, delincuencia, drogas.

Actualmente muchos de éstos NNA[2] deciden ir en busca de sus padres convirtiéndose en niños migrantes que se desplazan solos, el problema se complica debido a la ignorancia de las leyes e ingenuidad por sus cortos años. Esto provoca consecuencias como el caer en redes de pederastas, drogas, trata. El sentimiento persistente de los niños migrantes es la tristeza, que puede convertirse en comportamientos irritables o rebeldes, es el reto que presentan actualmente las escuelas como espacios de concentración de NNA migrantes, en lo que respecta a investigación, conocimiento y difusión de los resultados para un adecuado tratamiento profesional e integración socioemocional.

Verduzco (2012: 41-44) se adentra mucho más hacia el enfoque humanista de la geopolítica crítica, para darle importancia a los contextos en donde interactúan los individuos, privilegiando la seguridad social de un territorio por medio de una correcta organización entre los gobernantes en turno, los grupos que comparten el poder político de los tres órdenes de gobierno y la participación ciudadana, puesto que todo territorio menciona, es construido por los propios grupos humanos para convertirlos en espacios sociables, tranquilos o riesgosos e inseguros. De tal forma el bienestar y la seguridad van de la mano de acuerdo con la planeación urbana y regional de las ciudades, permitiendo que los individuos influyan de manera comprometida con su entorno por medio de las relaciones sociales, comportamientos racionales, colocando al poder público, al privado y a ellos mismos como corresponsables de la seguridad o inseguridad de todo asentamiento geográfico. No obstante, señala que la violencia e inseguridad, en especial en México, se ha vuelto un reto de muchos años atrás, olvidando que este dúo y sus nefastas consecuencias se desarrolla en espacios "olvidados" y no atendidos desde la planeación urbana y regional, lo que el experto Edgardo Buscaglia, mencionado por Verduzco, denomina "bolsones de Estado fallido o de ingobernabilidad".

De tal forma, continúa explicando Verduzco, que ésta separación injusta por parte del Estado para atender o ignorar vastas áreas del territorio nacional son propicias para el establecimiento de prácticas violentas e inseguridad, las cuales tienden a reproducirse en forma exponencial siendo en corto tiempo y mucho más a largo plazo difíciles de controlar. Subraya la importancia de capacidad de organización del gobierno en turno, así como de una nueva técnica para gobernar, proponiendo 4 modelos geopolíticos de procuración de

[2] Niños, niñas y adolescentes.

seguridad, en cuyo centro focal se gesta la atención, la vigilancia, así como soluciones de orden y bienestar previstos en todo proyecto de planeación urbanístico o rural para lograr espacios de seguridad sustentables.

El Salvador, país de migrantes y de los maras salvatruchas

Esta teoría de Verduzco (2012: 41-44) se asemeja a la teoría de los conflictos sociales prolongados de Azar (1990), mencionado por Celis (2015: 212-224), la cual subraya los lugares olvidados y subdesarrollados como caldo de cultivo para los conflictos sociales empujados en un porcentaje significativo por la inseguridad social, política y de justicia, pero menciona como aspecto determinante de estos contextos impetuosos, las vinculaciones internacionales, las cuales menciona, son una de las variables causales determinantes de los conflictos sociales prolongados, en donde responsabiliza dos factores: primero, el legado colonial. Dussel (2020: 23-49) lo menciona como Eurocentrismo[3], que tuvo como principio el dividir para gobernar, provocando con este germen el segundo factor histórico: la rivalidad y competencia entre comunidades, lo cual ha dado como resultado la desarticulación de la sociedad con el Estado. El Estado por su parte también incentiva el conflicto, debido a que éste esta adherido a un grupo dominante el cual monopoliza y actúa según intereses personales como en la colonia, excluyendo a gran parte de la sociedad de un desarrollo igualitario de necesidades básicas y seguridad, provocando un círculo permanente de temor con dificultades de interacción entre los habitantes, los cuales son presa fácil de la dependencia y el clientelismo de otros países externos.

Continuando con Celis (2015: 216), menciona la guerra civil del Salvador desde los años 80s en los cuales expone las tres características mencionadas[4], matizadas con el Eurocentrismo; reflejadas en los actores intervinientes para el conflicto social. Estos actores son por una arista del cuadrado, tomando el cuadrado como la superficie del país, el gobierno de El Salvador con su escuadrón de la muerte (fuerzas armadas), cuya represión ha sido coercitiva, reclutando niños como soldados obligatoriamente desde los 12 años de edad. La segunda arista, los EEUU financiando el apoyo económico y militar del gobierno autoritario de El Salvador; la tercera arista, la ONU y países latinoamericanos mediando por la paz, aunque este esfuerzo por muchos años se quedó en papeleo burocrático y continúa con este mismo ritmo. La cuarta arista, la guerrilla del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional en la zonas rurales, la cual también reclutaba niños como soldados con la anuencia de las familias.

No obstante las consecuencias de estos desatinos en el país salvadoreño respecto a la desigualdad y pobreza, así como la aceptación cultural e institucional de la violencia, entre otros engendros, provocó tierra fértil para la llegada y proliferación de una atroz generación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) terriblemente conflictivos como son los Maras salvatruchas (MS 13), que aún hoy desestabilizan la situación política, económica y social de

[3] Europa distorsionó la historia para fijar que toda dominación de culturas inferiores o bárbaras, es una emancipación para bien del incivilizado que requiere modernización, sin importar el holocausto que conlleve.
[4] 1/Gobierno excluyente, 2/países intervinientes para apoyar la exclusión gubernamental, 3/ambos provocan temor e incertidumbre en la población y como consecuencia dificultades para interactuar en las comunidades, cayendo el país en la dependencia y el clientelismo externo.

los habitantes, no solamente en este país, sino en otros en donde se han diseminado. El periódico argentino INFOBAE[5], describe en un artículo la conformación de esta sanguinaria pandilla cuando en 1980 durante la guerra civil en El Salvador, Estados Unidos recibe un intenso flujo migratorio de familias salvadoreñas huyendo de las acciones bélicas, de tal modo ya establecidas y hacinadas en los barrios pobres de Los Ángeles, California, un porcentaje significativo de las jóvenes generaciones salvadoreñas caen atrapadas en la mafia y aprenden a sobrevivir controlando territorios mediante la extorsión y el tráfico de personas. Se hacen llamar maras salvatruchas haciéndose cada vez más fuertes y extendiendo sus comunidades al grado de enfrentarse a otras bandas peligrosas, pero en 1992 cuando termina la guerra civil en El Salvador son deportados los maras a su país, por EEUU.

Debido a la débil situación jurídica y política del país, a los bajos recursos y la precaria situación socioeconómica de los NNA en el Salvador, al retornar los maras, explotan estas desigualdades y exclusión social, ampliando sus recursos humanos hacia el narcotráfico, narcomenudeo, extorsión, tráfico de armas, cobros de peaje. Todo esto a sangre y fuego sin que nadie los detenga, debido a los conflictos internos de todo país por la tiranía del Eurocentrismo. La pandilla se extiende a Guatemala y Honduras, creando el triángulo del norte, y colocando a estos tres países latinoamericanos como los más peligrosos del mundo, tal es el grado de lo irracional y sanguinario de sus actos. Los maras se han extendido a diversos países como la Argentina, han proliferado de nuevo en los Estados Unidos y en México se les vincula con los cárteles de los Zetas, de Sinaloa.

Rodgers y Baird (2016: 20-23-35) con una amplia bibliografía sobre los maras salvatruchas, confirman lo mencionado líneas arriba sobre el origen y formación de los mismos, así como la incursión violenta y devastadora de su presencia al ser deportados por EEUU a su país. Uno de los factores que influyeron para el logro de este control en su país, así como los conformados por el triángulo del norte y donde se posesionan, fue la política de rudeza e imposición por su parte, el más pequeño error o deslealtad se pagaba con la muerte, sus ritos de iniciación eran siniestros, así como sus respuestas en la ofensiva y defensiva eran de auténticas carnicerías, provocando confusión y aprensión en toda organización racional ante esta acometida salvaje. Este compás de espera por parte de los responsables del orden para reorganizarse, lo aprovechaban para ganar espacios en todos los frentes, fortaleciéndose con y en organizaciones criminales trasnacionales. Estos autores vuelven a subrayar el origen de las pandillas disfuncionales en las regiones abandonadas en donde la pobreza e injusticia social, política y económica están presentes, actuando estos grupos criminales en regiones marginadas, como sustitutos alternativos de seguridad e instituciones ausentes responsables del orden; porque por lo general éstos últimos, resguardados en su condición oficial, son cómplices de la proliferación de los imperios de drogas, arropados por la impunidad que ofrecen también los políticos corruptos utilizando éstos el poder, para dejar hacer a las pandillas, hasta convertirse en cárteles tiránicos incontrolables para una región o nación.

[5] Periódico argentino digital, distinguido en el 2017 como el mejor emprendimiento digital por la fundación KONEX.

Guatemala, país del triángulo del norte.

Respecto a Guatemala, Balutet (1999: 17; Carrera: 2015: 1-19) vuelve a ratificar el eurocentrismo en los sectores del poder guatemalteco, en donde el condicionamiento colonial, discriminación y la traición, banderas de los invasores españoles se han quedado enraizadas, dejando heridas profundas en las comunidades, con las consiguientes dificultades de interacción entre los habitantes y el Estado. Este último siempre ha estado apoyado por una nación extranjera por intereses económicos, hasta llegar también a una guerra civil de larga data, 36 años (1960 - 1996) entre el ejército nacional y la población, cuya confrontación principal de esta última, fue la exigencia justa por parte de las comunidades de profundos cambios socioeconómicos y políticos incluyentes. Es importante mencionar que también Guatemala está copada por la intervención de EEUU, así como de dos guerrillas: El Movimiento revolucionario 13 de noviembre (MR-13) y Las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR), solamente que éstas últimas menciona Balutet, luchaban por cotos de poder personales, siendo indiferentes a las problemáticas y necesidades de la población, en su mayoría originarios. La iniquidad mayor se daba cuando el ejército gubernamental en su afán de eliminar las guerrillas de cualquier modo, arremetía con crueldad con los habitantes para imponer el terror, dejando mayor encono en los mismos ante estos atropellos injustos, simultáneos con los que cotidianamente sufrían por la exclusión sociopolítica-económica.

Posteriormente debido a complicaciones internas en las guerrillas, desaparecen las MR-13 y FAR, ante la muerte de sus dirigentes. Posteriormente en los años 70s, surgen dos nuevas guerrillas con distintos miembros de las dos extintas, El ejército guerrillero de los pobres (EGP) y la Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas (ORPA) y por primera vez los pueblos originarios entran con ellos en combate. Esta sincronización entre guerrillas y habitantes originarios, no sin antes complejas mediaciones, permitió se hicieran más fuertes en todos los aspectos, pero a la vez distanciados del Estado completamente.

Una vez unificados guerrilla y habitantes, ante nuevos ataques del ejército en donde las masacres, la destrucción y la barbarie eran las marcas sangrientas para el pueblo guatemalteco, se reinvirtió la ofensiva con defensiva, de tal manera el éxodo de los habitantes aumenta, unos para salvarse del exterminio y otros para tomar las armas. Pero a pesar de la intervención internacional para el cese de fuego, el ejército imprimió mayor saña e ignominia para con las comunidades, provocando de manera permanente el desarraigo de millares de guatemaltecos huyendo de esta represión desde antes, durante y después de la guerra civil, debido a las heridas socioeconómicas políticas aún no restauradas del todo.

García (2009), ex pandillero de la mara salvatrucha y hoy activista de derechos humanos, narra su testimonio en una ponencia, respecto al nacimiento y crecimiento de las pandillas en Guatemala. Menciona que en este país guatemalteco nunca se les ha dado importancia a las necesidades de los infantes y menos a los jóvenes, pero sí detalla las muertes en cifras de varios dígitos 1,976 de los mismos, con un crecimiento del 90% de ejecuciones extraoficiales, acompañados cotidianamente de violencia social intensa. De tal forma el 57% de la población vive en pobreza, seis mil menores de edad viven en la calle y el 49.3 % de la población tiene desnutrición crónica. Aunado a esto la gente vive con intenso terror, "el 2008 fue declarado el año más violento en el país", con más muertes diarias que en los países con guerras declaradas oficialmente, pasando, de acuerdo con el autor, de una guerra civil a una guerra social. De tal modo *los hijos de la guerra*, refiriéndose a las

generaciones que desde que nacieron viven con este escenario aterrador, condicionados a la ecología del miedo y como consecuencia a la cultura de terrorismo.

Debido a la exclusión social sufrida, las pandillas como grupos apátridas, se agruparon en una "familia" con fuertes nexos afectivos, organización, leyes, solidaridad y fortaleza que nunca tuvieron cuando niños y jóvenes, pero el ambiente represivo en el que crecieron, propició la deformación interactiva de los valores universales. Este comportamiento ha generado controversias entre los especialistas, pero al mismo tiempo la mayoría coincide en que estas pandillas surgidas en contextos violentos, como los maras, deben ser testimonio de una profunda reflexión para todos los países, en donde el Estado, como en el caso de El Salvador y Guatemala propiciaron y continúan propiciando estas generaciones de personalidades psicópatas bajo el yugo dictatorial a la que se somete a los habitantes, de tal modo en lugar de dictaminar a las pandillas como responsables de todo lo malo que acontece en El Salvador y Guatemala, así como la aplicación de "la mano dura" para acabar con ellos, que lo único que logra es hacerles más daño psicológico y emocional a los habitantes, debe el Estado, concluye García (2009), priorizar la prevención, así como rehabilitar el sistema de justicia que no funciona?

Honduras militarizada

Respecto a Honduras, de acuerdo con el sociólogo hondureño Posas (1979: 53-64), este país también tiene en sus entrañas las tres características del tatuaje ventajista del Eurocentrismo, conformado su territorio por un Estado excluyente de las necesidades de los habitantes, en donde el atajo para el desarrollo económico se visualiza por los distintos golpes de estado característicos de su gobierno, apoyado este primero por países extranjeros, cuyas compañías han abarcado desde tiempos inmemorables la mayor parte de la economía del país hondureño en todos los rubros: minería, industria, tierras laborables, como consecuencia la pobreza en el país, marginación y un régimen autoritario para los habitantes.

Aguilar (2009: 699-707) vuelve a mencionar las mismas redes en las que está atrapada Honduras, pero menciona una no considerada en otros escritos: la manipulación de los mejores medios de comunicación, para construir la opinión pública. Esto debido al artículo 274 de la Constitución hondureña, que permiten a los altos mandos militares en Honduras convertirse en empresarios con potestad absoluta para desenvolverse con autonomía en transporte, educación y comunicación, ésta última, como expresa Aguilar, está bajo el control de la oligarquía empresarial- militar.

No obstante, también existe un desfase en el techo financiero, continúa, porque mientras el presupuesto para las funciones militares va en ascenso paulatino, el presupuesto para los sistemas de justicia desciende en franca caída. Narra las situaciones adversas que provocaron el golpe de estado del Presidente Manuel Zelaya en el 2009, el cual intentó hacer cambios constitucionales para bien de la nación hondureña, pero que significó tocar los intereses de poder de la oligarquía militar que respondió con un golpe de estado, el cual a pesar de la protesta internacional se concretó. Aguilar expresa: "las condiciones que produjeron la guerra, el hambre y la exclusión en décadas pasadas continúan siendo elementos cotidianos del paisaje social, político y económico centroamericano en el siglo XXI". Conforman también otras barreras, continúa Aguilar para la cohesión nacional; la

subordinación del Estado y las élites al capital y financiamiento norteamericano, lo cual aprovecha este último para influir fuertemente en las decisiones políticas, cerrándose este círculo con la burguesía local que utiliza a los partidos políticos para afianzar su poder, por otro lado, el apoyo irrestricto por parte de EEUU al sector militar.

El ejército hondureño fue creado con el permiso de EEUU, con la intención de derrocar al gobierno guatemalteco reformista de Jacobo Arbenz en 1954, fortaleciéndose este apoyo cuando triunfa la revolución cubana en 1959; desde entonces el ejército hondureño ha sido el brazo de EEUU en Latinoamérica para acabar con todo tipo de gobiernos, insurgencias y levantamientos no acordes con sus intereses; pero al igual que toda institución bien entrenada, el ejército hondureño logró empoderarse, convirtiéndose en un nodo central político y económico del país con estatuto de autonomía, interviniendo para dejar o cambiar presidenciables de acuerdos a sus intereses particulares y ya no tanto externos, utilizando golpes de estado con la anuencia complaciente de los EEUU. El último golpe de estado realizado por la oligarquía militar en el 2009 dio lugar a múltiples movilizaciones de sectores populares, artísticos , académicos, que nunca antes habían participado, con los respectivas respuestas a sangre y fuego de los golpistas; creándose el Frente Nacional de Resistencia Popular (FNRP), organización social de Honduras, no guerrilla, que ha aglutinado diversos sectores para manifestarse pacíficamente a la oposición del golpe de estado y retorno del Presidente Zelaya infructuosamente. No se omite mencionar que valientemente el FNRP, a pesar de todos los grupos opositores locales con apoyo extranjero y múltiples represiones de lesa humanidad, se ha destacado por su organización, patriotismo y resistencia nacional con la intención de lograr una verdadera democracia y desarrollo socioeconómico en su país (Castro, 2011 :43-74).

Como se puede observar los tres país mencionados El salvador, Guatemala y Honduras, son cautivos en sus propios contextos; de acuerdo con Nuttín (1982: 69; 90-91) esta situación de permanencia y convivencia forzada en contextos difíciles donde las garantías individuales se encuentran debilitadas con tensión permanente y adrenalina en constante ebullición en plena etapa de formación de los adolescentes, motiva su conducta; provocando perturbaciones motrices así como inestabilidad e inmadurez, síndrome depresivo y efectos traumáticos. De tal modo los organismos humanos tienen un nexo importante con sus medios ambientes, de los cuales copian lo que observan y posteriormente son modificados estos ambientes de acuerdo con las personalidades humanas creadas por los propios ambientes. Por ello la adecuación del medio tiene como objetivo fomentar o impedir que determinadas clases de conducta se conformen, puesto que el lugar, tamaño, asentamiento geográfico, hacinamiento, injusticia y desamparo, entre otros, provocan efectos en la conducta y las actitudes (Proshansky, Ittelson y Rivlin: 1978: 11; 13;419).

Coronel (2013) menciona que todo cambio genera incertidumbre y angustia en los seres humanos, pero mucho más cuando se trata del fenómeno migratorio el cual provoca trastornos psicológicos que en la mayoría de los casos limita la esfera socioemocional afectiva. La personalidad de los individuos es todo un proceso de captación y asimilación de códigos y valores que se van construyendo en la interacción diaria, pero cuando se genera en el individuo cambios bruscos en su vida, pueden generar desestabilización emocional ya sea temporal o definitiva, estas crisis por lo general se suscitan en la adolescencia, matrimonio, muerte de alguien cercano y también por la migración. En este proceso de aculturación

intervienen varios aspectos como son la personalidad del individuo, la motivación del viaje, el contexto sociocultural en donde se asienta para convivir, oportunidades de mejoría respecto a instituciones escolares, seguridad personal y familiar, el clima, la alimentación, entre otros, los cuales le permiten adaptarse, no sin antes muchas veces pasar por diversos barreras como son el posible rechazo, la xenofobia, la dificultad para entablar comunicación por el idioma diferente, entre otros más. También Tizón (2004:218- 225) menciona que los niños que han sufrido pérdidas importantes en la infancia son más vulnerables a los trastornos mentales en corto o largo plazo. También influye para esta inestabilidad mental, el abandono literal o simbólico (desapego, frialdad, indiferencia) provocando en su mundo interno estados de ánimo: depresión clínica o desmedida autoexigencia, pero también puede llegar a los extremos: psicopatías, perversión, tendencia al fetichismo, drogadicción, alcoholismo por lo general los adultos tienden a subestimar estos trastornos, así como descartarse como culpables.

El sureste mexicano. Demografía en ascenso

De acuerdo con Pradilla (2012: 325) México está conformado por tres sectores regionales: el norte, cuyo dinamismo económico es intenso pero es completamente dependiente del TLCAN, de tal manera su crecimiento y conformación económica, social y cultural está acorde con los EEUU; el centro, concentra una gran población, tiene moderna infraestructura, intensamente urbanizado, pero se estancó durante la recesión de 1982 y de igual manera su crecimiento también está focalizado por los altibajos de EEUU y por último el sector sur, considerado el lugar de mayor atraso, nulo en inversiones, pobreza desde la época de la invasión española, con una sobreexplotación de recursos naturales. Pradilla menciona que a pesar de las grandes diferencias y oportunidades de acuerdo a los espacios geográficos del país, todas las ciudades y poblados presentan una gran desigualdad, desempleo y pobreza.

Si se habla del sureste de la república estos referentes son adecuados en tiempos pretéritos, puesto que el estado de Yucatán permaneció aislado de manera natural por la geografía terrestre y acuífera de la península, el único puente de salida y entrada era por vía marítima, la Habana y Veracruz, inalcanzable para los sueldos de hambre de los mayas esclavizados en las fincas. La falta de comunicación propició que no tuviera más influencia sociocultural que la originada por los grupos dominantes como lo fueron los hacendados, conformándose una oligarquía que dominó las esferas públicas y privadas del primer milenio (Cámara, 1977:689). Desde esos tiempos de la riqueza henequenera, comienza la llegada de los inmigrantes al estado yucateco, en especial asiáticos y libaneses, para abastecer la mano de obra barata, de los cuales los segundos se colocaron en niveles de alta jerarquía económica en el comercio hasta la fecha.

El sureste, no obstante, en especial el estado de Yucatán inicia un cambio radical a partir de la primera década de siglo XX con una crecimiento acelerado debido a la bonanza del auge henequenero. La capital Mérida fue la que se distinguió en cuanto a edificaciones modernas con múltiples servicios de urbanización, educación, salud, desarrollo de programas sociales, conformándose con el paso del tiempo lo que Quezada (2001: 250) menciona como las tres Méridas: en el sector Norte: familias de condición socioeconómica alta, acomodadas y media; la segunda Mérida se encuentra en el sector sur: viviendas

populares y la tercera Mérida, la de las comisarías y cascos de hacienda donde se puede apreciar el ambiente rural.

Las distintas crónicas de la historia del estado de Yucatán señalan los limitantes para detonar social, política y económicamente, debido también al tatuaje intangible del Eurocentrismo que se puede constatar desde las enconadas luchas entre los hacendados acostumbrados al poder de la autonomía radical de acuerdo a sus intereses, ejercida por generaciones y los diversos líderes agremiados cuyo objetivo era la inclusión y justicia para el pueblo maya, hasta la conformación en otra figura dentro de los partidos políticos, con las mismas características de apego egocéntrico, en donde las élites y el Estado han participado en componendas corruptas e impune. Con algunas excepciones, este tejido sociopolítico económico descompuesto han sido los estandartes que han regido estas pugnas de acuerdo a las condiciones propicias o adversas de las administraciones federales (Pasos, 1980: 381).

Con el sismo de 1985 acaecido en la ciudad de México, se recrudece la migración estatal hacia la península yucateca, en especial hacia la capital, así como en los municipios más importantes como son Valladolid, Tizimín y Progreso. Posteriormente a partir del año 2000, la afluencia de la migración estatal norteña y defeña (hoy CD de México) se incrementa hacia el estado de Yucatán, simultáneamente con las corrientes migratorias de Honduras, el Salvador y Guatemala, estas últimas para llegar a los EEUU. Esta migración centroamericana era posible porque no había resguardo aduanal de ningún tipo en la frontera con estos países, de tal forma la entrada a México, por Chiapas era sin problemas debido a la poca atención de instituciones federales y mucho más de programas oficiales (Castillo, 2001:4).

En el año 2010 la población del estado de Yucatán era de 1'955,577 (COESPO, 2010), posteriormente en el año 2015 la cantidad de habitantes en Yucatán aumentó a 2,097,175 (INEGI, 2015) y en el año 2019, se predice que la población de Yucatán ascenderá 2'233, 866 (supuestos del INEGI). Como se puede notar, es notorio el crecimiento poblacional, el cual es sustentando por los constantes flujos migratorios internacionales y estatales, cuyas espacios geográficos de éstos últimos se encuentran permeados, por lo general de inseguridad social extrema (Pech, 2011:180-182).

Hoy año 2020, se caracteriza al sureste, Yucatán, el espacio estudiado, con un potencial desarrollo regional en inversiones, en especial de bienes raíces , también con vías modernas de transporte carretero para aprovechar los recursos de la región, nuevas rutas aéreas, infraestructura moderna, en donde las universidades intervienen para la planeación territorial. No obstante, todavía no se observa el despegue hacia la equidad en lo relacionado al empleo y la pobreza, pero existe mucha seguridad social en la capital del estado, así como en la mayoría de las poblaciones originarias, gracias a la ética profesional reconocida y demostrada del Secretario de Seguridad Pública Felipe Saidén Ojeda, responsable de la tranquilidad y paz en el estado yucateco.

Tercer estudio cuantitativo sobre migrantes escolares

Para este tercer estudio realizado en el curso escolar 2019-2020, se llevó a cabo una muestra de 43 escuelas secundarias de la modalidad de federales y estatales, distribuidas al azar en todo el estado de Yucatán con un universo de 15,656 alumnos de 11 a 16 años, de los cuales los flujos migratorios se observan en la tabla 1:

Tabla 1. Tercer estudio de migrantes escolares al estado de Yucatán.

Muestra de escuelas 43		Muestra de alumnos 15,656		
Migrantes escolares	Totales	Hombres	Mujeres	Porcentaje
Interestatales	816	409	407	56.28%
Intermunicipales	586	286	300	40.41 %
Internacionales	48	29	19	3.31%
Totales	1,450	724	726	100%

Fuente: Elaboración de la autora con datos de la investigación.

Migración estatal: 24 estados presentaron migración hacia el sureste yucateco con 816 adolescentes, de los cuales 5 desde la primaria. El estado de Quintana Roo es el mayor proveedor de migrantes escolares seguido de la Ciudad de México también ambos estados tienen una intensa dinámica económica con la actividad terciaria, así como en los núcleos productivos industriales y terciarios como en los dos primeros estudios sobre migrantes escolares en el estado de Yucatán (Pech, 2011, 2012), pero la inseguridad social continúa siendo intensa en ambos estados de acuerdo a los testimonios, reafirmando la teoría de Verduzco (2012) y Pradilla (2012).

Migración intermunicipal: 34 municipios presentaron migración con un total de 586 escolares hacia los municipios de mayor atracción en el estado: Mérida, Valladolid y Tizimín.

Migración internacional: 9 países presentaron migración hacia el estado yucateco con 48 migrantes escolares y al igual que en los dos anteriores estudios, los EEUU presentaron el mayor porcentaje.

Las escuelas fueron seleccionadas al azar por medio de 8 zonas escolares. No obstante, los resultados tanto cuantitativos como cualitativos de estos flujos migratorios de adolescentes, se ha comprobado el incremento de exclusión, desinterés familiar y social hacia los grupos de crianza y desarrollo, provocando en éstos, comportamientos irregulares las más de las veces agresivas contra el alter o contra sí mismos, como el cutting, las drogas o el suicidio.

En las diversas entrevistas con los migrantes escolares estatales e internacionales y los padres de los mismos, en un 41% de las mismas, se pudo determinar las dificultades para adaptarse socioculturalmente al contexto geográfico yucateco y mucho más a la disciplina y legislación de las escuelas, puesto que para esto último previamente se daba una reunión con los representantes de los escolares para discutir, analizar y poder ejecutarlos con la anuencia de la mayoría de los presentes pero cuando se trataba de la aplicación, había protestas de su parte, entonces surgían de nuevo otras interrogantes, ¿Por qué cambiaban de parecer de forma intempestiva respecto a la aplicación de los lineamientos escolares cuyos fines eran darles seguridad dentro y fuera de la escuela a sus hijos, si el 89% de las familias migrantes estatales y el 20% de migrantes internacionales había dejado su terruño por inseguridad social, en donde la justicia, la comunicación y la participación no existían, de acuerdo con sus testimonios?

¿Acaso este condicionamiento de desaire y omisión vividos, nos les permite otro paradigma mental proactivo, como lo mencionan Proshansky, Ittelson y Rivlin (1978), Nuttín(1982), Aruj(2008) entre otros? Entonces se puede determinar que los escolares

migrantes con conductas irregulares, agresivas o extremadamente pasivas, no pueden ser considerados culpables respecto a sus actuaciones, puesto que solamente repiten lo que en sus hogares multiplican sus progenitores, adultos cercanos o contextos ambientales en donde se desenvuelven, así como la exclusión e indiferencia hacia la conformación axiológica. Para comprender mejor esto, los directivos entrevistados, mencionaron que las familias migrantes tanto internacionales (31%) como estatales (10%), eran por lo general exigentes en alto grado, de tal modo demandaban que las cosas sean como ellos consideraban o interpretaban, contrastando con la comunicación tranquila y negociadora de la mayoría de las familias yucatecas.

Mencionaron también las diferencias proactivas y reactivas entre las familias migrantes, las cuales son el reflejo de sus hijos como escolares, "las personas que vienen buscando paz y tranquilidad, son más tolerantes, pero los que vienen huyendo de secuestros, extorsiones u homicidios, estas personas son muy nerviosas y excesivamente agresivas, de tal manera parece que tienden a desahogar la ira o coraje que llevan dentro, pero no tiene caso ese deshago con nosotros que solamente tratamos asuntos escolares, solamente escolares".

Los directivos mencionan que para controlar éstas y otras interacciones impacientes y hasta irascibles de algunas familias migrantes, puesto que las reglas no les gusta cuando se trata de sus hijos, utilizan la normatividad de la SEGEY, denominada "Lineamientos generales para el establecimiento de ambientes de convivencia escolar democrática, inclusiva y pacífica", la cual antes de la inscripción deben de firmarla. El 100% de los directivos mencionó que las familias de migrantes que tienen estas dificultades para llevar a cabo la disciplina escolar exigida, también las tienen por lo general en el hogar, puesto que, de acuerdo con las visitas cotidianas de las trabajadoras sociales, los padres trabajan todo el día y por lo mismo no hay quien vigile a los hijos u oriente a los adolescentes para crear hábitos de estudio u organización como también lo confirma Pederzini (2008). Otro aspecto fue la falta de comunicación pertinente y amable hacia los descendientes para la enseñanza en la convivencia personal y social debido a la falta de tiempo para conocer el desempeño escolar, como expone también el estudio de la OEA (2010) y lo más probable, también el desempeño dentro y fuera del hogar.

Estas dos responsabilidades subestimadas, se pudieron comprobar también durante la pandemia del Coronavirus-19, la cual obligó a permanecer en casa a las familias y a encontrar estrategias tecnológicas en las escuelas para ofrecer educación a distancia. De tal manera las familias que siempre estaban atentas al aprovechamiento escolar de sus hijos, encontraron la manera de que éstos cumplieran escolarmente sin pretexto sobre su condición socioeconómica, utilizando alguna de las herramientas que el sistema educativo colocó a disposición para llevar a cabo la educación a distancia[6]: televisión, radio, redes, WhatsApp, libros de texto, teléfono, cuadernillos escolares realizados por los docentes, opuesto a las familias no comprometidas con el desempeño escolar de sus hijos.

[6] Las escuelas ya habían prohibido el celular dentro de las mismas por el mal uso del mismo por parte de algunos alumnos en contra de sus compañeros, pero los medios de comunicación se volvieron indispensables con la pandemia del coronavirus-19, de tal modo se supone que, en los hogares descuidados, estos aparatos tampoco tienen limitaciones, ni obedecen reglas para la conformación de la personalidad del cibernauta sin orientación.

Los directivos narran casos de escolares migrantes nacionales e internacionales, en hogares de condición socioeconómica media, media alta y acomodada, pero descuidados en orientación sobre consecuencias de sus actos, como el chico llegado de X estado, el cual manejaba perfectamente las tarjetas de crédito y por medio de la persuasión lograba que sus compañeros le entregaran los datos de las tarjetas de crédito de sus padres, con lo cual logró tener un UBER a su disposición, así como comprarse múltiples cosas y provocar en sus pares, la emulación de estos desleales actos.

Otros chicos de X país y X estados, que se especializaban en el robo de celulares, los cuales empeñaban para obtener dinero, pero dentro de la escuela conformaban sus bandas, en especial con los primeros grados; estos alumnos delincuentes son descubiertos gracias a la acusación de los mismos cómplices que debido a su ingenuidad o a su edad, iban directamente a la dirección a reclamar el pago que no les hicieron por el alumno X de otro grado y grupo, después de haber "recibido de su parte el celular apagado, quitar el chip y sacarlo de la escuela…". Todos los padres de este segundo caso reaccionaron con agresividad y violencia hacia la institución escolar, amenazando con quejarse a Derechos Humanos por "injurias" y bullying contra sus hijos", dejando en cada encuentro de comunicación escolar, un debate desgastante, el cual dejaba de lado centrar atención prioritaria a la corresponsabilidad y a las múltiples opciones para incrementar el aprovechamiento y calidad educativa para dedicarlo a la interminable mediación. En algunos casos esporádicos han determinado estas familias migrantes por el traslado escolar para llevar sus personales interpretaciones sociales y organizacionales a otras escuelas.

Otro reto de las escuelas muestra, fue la asistencia y la puntualidad, dos de los aspectos determinantes para el éxito laboral y social, los cuales parecen ser indiferentes al 30% de las familias migrantes entrevistadas: "¡no quiere levantarse! y ¿qué quieres que yo haga?"; "¡si no quiere ir a la escuela, no puedo hacer nada, tengo que ir a trabajar…!". No se omite mencionar que estas familias son de condición socioeconómica media, media alta y acomodada. Ante estas respuestas de indiferencia hacia los descendientes en formación se pudo determinar que un porcentaje significativo de familias migrantes habían perdido el rumbo sobre la importancia de motivar y apoyar a los hijos a valorar la escuela como menciona Giorguli y Serraltos(s/a), Muro(s/a), entre otros. De tal manera se pudo constatar que la familia tradicional como estaba concebida desde antaño, había tomado otro paradigma más desapegado e indiferente sobre la formación axiológica y formal de los descendientes, pero que provoca conflictos a los directivos por generar proselitismo, estas familias no comprometidas, de sus personales interpretaciones de las normas escolares.

Otro de los aspectos expuestos en este estudio por los propios migrantes escolares internacionales, el cual se dio a conocer gracias a una situación fortuita durante una clase de geografía que permitió darle seguimiento, no obstante, se considera deben hacerse estudios más profundos *in situ* sobre lo expuesto, pero también es necesario darlo a conocer por este medio. Como lo es, el cambio de rutas de la migración masiva centroamericana hacia EEUU; la cual se hacía por Guatemala para ingresar por Chiapas, pero debido a las restricciones, parece que se ha optado por avanzar en caravanas menos densas hacia Belice para entrar por Quintana Roo. No obstante de acuerdo con los testimonios, esta ruta solamente es para aquellas familias que pueden pagar las cantidades monetarias exigidas, no solamente por el trasporte sin contratiempos, sino también el cambio de nacionalidad, puesto que al llegar a

Belice se puede hacer esta transacción; el costo es un poco mayor para ser mexicano si la entrada es por Quintan Roo y de allá trasladarse a todo el territorio nacional sin problemas, estas rutas son controladas por los maras salvatruchas, los cuales han eliminado en gran parte los tatuajes en la cara, así como en gran parte del cuerpo para pasar inadvertidos.

Se pudo constatar en los testimonios, la situación anímica que están pasando los países centroamericanos como lo son Honduras, Guatemala y El Salvador en donde el eurocentrismo con todo su agresivo poder, como mencionan Dusell (1966), Celis (s/f), Posas (s/f), Aguilar (2009), Balutet (1999), tiene atrapada a las comunidades y con él, la exclusión, injusticia y marginación extrema. Las rutas mencionadas para la entrada a México por Quintana Roo, no tienen la vigilancia operativa ni la infraestructura para limitarla, no obstante no son tanto las familias que huyen en busca de mejores contextos de seguridad social y bienestar, sino son familias con nexos oscuros que no respetan las leyes, normas estatales o de convivencia de nadie más, que las de sus miembros, los más de ellos narcotraficantes, secuestradores, tratantes de blancas, extorsionadores, sicarios; todos agrupados y acorazados en pandillas familiares, en donde el dinero que tienen por las actividades ilícitas en las que se encuentran, siempre tienen forma de salirse con la suya y desestabilizar el orden social sin problemas legales para con ellos. Estas pandillas familiares conducen a sus descendientes con este mismo tenor, de tal manera sus comportamientos también tienden a ser similares como la de sus progenitores y de allá en parte la forma de proyectarlos en las instituciones escolares con sus pares. Los colegios por lo general son los espacios para conocer, cómo son las familias de cada niño; puesto que los comportamientos de los mismos, de acuerdo a Tizón (2004), van de la mano con el contexto tanto familiar como social, cuya intensidad reactiva puede provocar trastornos mentales.

Es preocupante que muchos de los migrantes escolares en pleno desarrollo psicosocial anímico, se encuentren indefensos, cuando se encuentran inmersos en familias migrantes, crecidas y desarrolladas en espacios geográficos en donde el Estado tiene un régimen dictatorial y autoritario, arropado con el siniestro Eurocentrismo, porque estos chicos no pueden evadir por su cortos años la metralla del patrón familiar, condicionándolos, por lo general, a convertirse en corto o largo plazo en estadística de la escoria social. Por otro lado, vienen la interrogante sobre ¿cómo es posible que este tipo de regímenes opresivos y de lesa humanidad se continúen replicando y fortaleciendo en pleno siglo XXI, en donde existen organismos internacionales cuyo discurso y legislación es de constante señalamiento para aquellos que atenten contra la infancia y los adolescentes en formación, sin importar raza, país, sexo, religión, condición socioeconómica?

Conclusiones

La geopolítica crítica focaliza la importancia de la planeación urbana y territorial en donde la gobernanza tiene un papel relevante en la estructuración de la seguridad social, evitando la sectorización en las regiones para ofrecer garantía en las alternativas de educación, crecimiento y desarrollo humano a los grupos en crianza y formación. Un porcentaje significativo de países en América Latina padecen el belicoso Eurocentrismo desde su creación hasta nuestros días, envoltura intangible en la práctica socioeconómica política que no ha permitido la posibilidad de una sociedad democrática y comunitaria latinoamericana a pesar de los distintos corporativos y legislaciones internacionales creados *ad hoc*. De tal

forma debe ser prioritario el estudio sobre este atavismo, con el objetivo de una posible transformación para desaprender y aprender un nuevo paradigma mental democrático, de pertenencia e incluyente capaz de construir sociedades cultas, sanas física y mentalmente en donde los niños, niñas y adolescentes (NNA), puedan sentirse seguros en su ambiente familiar y social.

Referencias

Aguilar, Carlos (2009) ¿Cómo y por qué el golpe de estado en Honduras?: La sinopsis de un proceso de pacificación y democratización fallido en la región. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Consultado en:
file:///G:/INVESTIGACI%C3%93N%20FED.%2013%20MIGRANTES/1.FORMATO%20NO%20MIGRANTES/guerra%20civil%20en%20Honduras/golpe%20de%20estado%20de%20zomoza.pdf, febrero/09/2020

Aruj, Roberto S. (2008) Causa, consecuencias, efectos e impacto de las migraciones en Latinoamérica. Papeles de población, Vol.14. N° 55, Toluca. Consultados en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252008000100005 (22/07/2019).

Balutet, Nicolás (1999) "*Los hombres de maíz toman las armas: la participación indígena en las guerrillas guatemaltecas (1960-1996)"* en, La palabra y el hombre, Xalapa, Revista de la Universidad veracruzana, abril- junio de 1999, N°110, pp. 17-28.

Cámara Zavala, Gonzalo (1977) "*Historia de la industria henequenera hasta 1919"* en Enciclopedia Yucatanense Tomo III. México, Edición oficial del estado de Yucatán. Pp. 657-725.

Carrera Castro, Silvia (2015) *Huellas de la modernidad- colonialidad en el análisis de las causas históricas y los métodos utilizados durante el conflicto armado de Guatemala (1960-1996)* en Revista de Ciencias sociales y Humanidades. Instituto Tecnológico de Costa Rica, Cartago, Costa Rica. Vol.4. N° 1 y 2, diciembre del 2015. Pp. 1-19. Consultado en: https://www.researchgate.net/publication/311639083_HUELLAS_DE_LA_MODERNIDAD-COLONIALIDAD_EN_EL_ANALISIS_DE_LAS_CAUSAS_HISTORICAS_Y_LOS_METODOS_UTILIZADOS_DURANTE_EL_CONFLICTO_ARMADO_EN_GUATEMALA_1960-1996. Marzo/01/2020.

Castillo, Manuel ángel (2001) Los flujos migratorios en la frontera sur de México. Consultado en: https://journals.openedition.org/alhim/603.

Castro Suárez, Roque (2011) El golpe en Honduras. Ofensiva conservadora y resistencia. Revista Bajo el volcán. Vol.11. N° 17, septiembre-febrero 2011, pp.43-74. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Puebla. México. Consultado en: file:///G:/INVESTIGACI%C3%93N%20FED.%2013%20MIGRANTES/1.FORMATO%20NO%20MIGRANTES/guerra%20civil%20en%20Honduras/art%C3%ADculo%20golpe%20de%20estado.pdf.Febrero/09/2020

Celis, Falcón, Cinthya J.M.(s/f) Guerra civil en el Salvador (1980-1992): análisis de las causas socioestructural y la actuación de las Naciones Unidas. Universidad Federal de

integración Latinoamericana (UFIL). Consultado en: file:///G:/INVESTIGACI%C3%93N%20FED.%2013%20MIGRANTES/1.FORMATO%20NO%20MIGRANTES/guerra%20civil%20el%20salvador/7-Guerra-Civil-en-El-Salvador-1980-1992-an%C3%A1lisis-de-las-causas-socio-estructural-y-la-actuaci%C3%B3n-de-las-Naciones-Unidas.pdf

Coronel Berrios, Franz Harold (2013) Efectos de la migración en el proceso de aprendizaje-enseñanza y su tratamiento desde la escuela. Consultado en: http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1997-40432013000100004, 27/07/2019.

Dussel Ambrosini, Enrique (1966) Hipótesis para el estudio de Latinoamérica en la historia universal. Consultado en: https://enriquedussel.com/txt/Textos_Libros/55.Hipotesis_para_estudio_latinoamerica.pdf

García, Wilver (2009) "De la guerra civil a la guerra social: el crecimiento de las pandillas en Guatemala", Línea temática: La ciudad sostenible: los retos de la pobreza urbana. ponencia presentada en el II Congreso Internacional de Desarrollo Humano. Consultado en: file:///G:/INVESTIGACI%C3%93N%20FED.%2013%20MIGRANTES/1.FORMATO%20NO%20MIGRANTES/guerra%20civil%20en%20guatemala/CASOS%20Wilber%20Garc%C3%ADa.pdf, 03/04/2020.

Georguili, Silvia E. y Serratos López Itzam (s/a) El impacto de la migración internacional sobre la asistencia escolar en México: ¿paradojas de la migración? Consultado en: http://conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/migracion_internacional/politicaspublicas/09.pdf 03/04/2020.

Gilbert, Alan (1998) *Ciudades del tercer mundo: Vivienda, infraestructura y servicios* en Análisis del suelo urbano, Jiménez Huerta Edith (Compiladora). Gobierno del estado de Aguascalientes- Instituto Cultural de Aguascalientes. Pp. 19-60.

INFOBAE (2020) Cómo se formó y organizó la mara salvatrucha, la narcopandilla salvadoreña. Consultado en: https://www.infobae.com/america/america-latina/2018/02/08/como-se-formo-y-organizo-la-sanguinaria-mara-salvatrucha-la-brutal-pandilla-narco-salvadorena/ 15/04/2020.

Muro González, Francisco(s/a) *Deserción escolar y cultura de la migración en Zacatecas. Consultado en:* http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v09/ponencias/at12/PRE1178920845.pdf 05/03/2020.

Nuttín, Joseph (1982) Teoría de la motivación humana. De la necesidad al proyecto de acción. España. Edición Paidós.

Organización de los Estados Americanos (2010) Educación para niños, niñas y jóvenes inmigrantes en las Américas: Situación actual y desafíos. Consultado en: https://www.oas.org/es/sadye/publicaciones/educación-inmigrantes.pdf 05/03/2020

Pasos Peniche, Manuel (1980) *"Actualización de la historia de la industria henequenera desde 1945 hasta nuestros días"* en Enciclopedia Yucatanense, Tomo XI, Mérida, Yucatán, Edición oficial del Gobierno.

Pech, Ceballos, Elsa del R. (2011) Migración y violencia en escolares de secundarias urbanas yucatecas. Alemania-USA. Editorial Académica Española,

Pech, Ceballos, Elsa del R. (2012) El migrante escolar y el enfoque de la proxémica. Unidad 31 A Universidad Pedagógica Nacional, 16 noviembre 2012. ISSN 0188-9141. Mérida, Yucatán, México. Revista N° 16 de Tribuna Pedagógica.

Pederzini Villareal, Carla (2008) La migración es un peligro para la educación en México. Consultado en https://noticias.universia.net.mx/ciencia-nn-tt/noticia/2008/05/28/21508/migracion-es-peligro-educacion-mexico.html 22/07/2019.

Posas, Mario (s/a) Evolución del sector público en Honduras (1866-1948). Consultado en: https://www.google.com/search?q=Evoluci%C3%B3n+del+sector+p%C3%BAblico+en+Honduras+(1866-1948)&oq=Evoluci%C3%B3n+del+sector+p%C3%BAblico+en+Honduras+(1866-1948)&aqs=chrome.69i57.2168j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8, 10/01/2020

Pradilla Cobos, Emilio (2012) "Una política territorial alternativa: ciudades y regiones equitativas, democráticas integradas y sustentables" en Desarrollo Regional y Urbano. Análisis estratégico para el desarrollo, Calva José Luis (coordinador) Vol. 13. Consejo Nacional de Universitarios. México. Juan Pablos Editor.

Proshansky Harold, Ittelson Willian y Rivlin Leanned (1978) El hombre y su entorno físico. Psicología ambiental. México, Trillas.

Quezada, Sergio (2001) Breve historia de Yucatán, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas. México. Fondo de Cultura Económica,

Ramos, Jorge (2017) Migración y educación. Consultado en: https://www.amnistia.org/ve/blog/2017/06/2911/migracion-y-educacion, 05/11/20219

Revista de educación (2016) Migración en el mundo escolar. Chile. Consultado en: http://www.revistadeeducacion.cl/migracion-mundo-escolar/, 07/02/2020

Rodgers, D. y Baird, A. (2016). Entender a las pandillas en América Latina: una revisión de la literatura. Estudios Sociojurídicos 18(1), 13-53 dx.doi.org/10.12804/esj18.01.2016.0 Consultado en; http://www.scielo.org.co/pdf/esju/v18n1/v18n1a01.pdf. 25/04/2020.

Salas, N., Castillo, D., San Martín, C., Kong, F., Thayer, E., & Huepe, D. (2017). Inmigración en la escuela: caracterización del prejuicio hacia escolares migrantes en Chile. *Universitas Psychologica*, *16*(5), 1-15. Consultado en: https://doi.org/10.11144/Javeriana.upsy16-5.iecp 16/04/2020.

Tizón, Jorge L. (2004) Pérdida, pena, duelo, vivencias investigación y asistencia. España. Ediciones Paidos.

Varela Llamas, Rogelio, Ocegueda Hernández, Juan M. y Castillo Ponce Ramón A. (2017) Migración interna en México y causas de su movilidad. Artículo Perfiles Latinoamericanos.

Vol. 25, N° 49, enero-junio. Consultado en http://dx.doi.org/10.18504/pl2549-007-2017, 22/07/2019

Vargas Valle Eunice y Aguilar Cepeda Rodrigo (2017) Inmigrantes y educación en México. Revista Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) 6 de mayo 2017. Consultado en https://www.inee.edu.mx/inmigrantes-y-educacion-en-mexico/ 14/04/2020.

Verduzco Chávez, Basilio (2012) La geopolítica de la seguridad en México. Transición democrática, políticas públicas y planeación de ciudades seguras. Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas- Universidad de Guadalajara. México. Editorial Universitaria.

Análisis de prácticas de Economía Social y Solidaria en comunidades Indígenas migrantes en el mercado de San Roque Quito – Ecuador

Marco Antonio Medina Ortega[1]

Jenny Myreya Morillo Palacio[2]

Resumen

El objetivo del presente trabajo consiste en analizar algunas de las prácticas de pueblos indígenas del Ecuador y como estas se relacionan con el pensamiento en torno a la Economía Social y Solidaria. Considerando que los pueblos indígenas son herederos y practicantes de culturas únicas, los cuales se relacionan con las personas y el medio ambiente en base a sus costumbres, conservado características sociales, culturales, económicas y políticas que son distintas al conjunto de las prácticas que usualmente desarrolla la población urbana, como es el sumak kawsay que se pone en manifiesto a lo largo de la región Andina y en especial en Bolivia y el Ecuador, así pues nuestra intención es identificar y analizar estas pautas en el comportamiento de población indígena migrante a una gran ciudad e interpretar su conducta a la luz de las muchas particularidades que se manifiestan en la perspectiva analítica de la Economía Social y Solidaria, consideramos que si logramos identificar e interpretar el conjunto de características podemos establecer una narrativa que nos permita explicar cómo las prácticas sociales, culturales y económicas de los pueblos indígenas se conjugan para permitirles subsistir, ser visibles y permanecer en lugares distintos al de su origen como es el Mercado de San Roque en el Ecuador, considerado a este como un lugar de acogida de los migrantes indígenas. La metodología utilizada inicia con una amplia revisión documental a partir de la cual se establece una relación entre conceptos, para posteriormente identificar y caracterizar las relaciones dialécticas que se pueden abstraer entre la cultura de las comunidades indígenas y la implementación de una Economía Social y Solidaria, para, de esta manera, concluir que los principios que rigen a las comunidades indígenas se pueden analizar desde la Economía Social y Solidaria a través de conceptos clave como: la reciprocidad, vivir en comunidad, cooperación evidenciada en las mingas, el compartir, el trueque, entre otros aspectos.

Conceptos clave: Comunidad indígena, economía social y solidaria, migración indígena.

Introducción

De acuerdo con Chaparro las comunidades indígenas basan su economía en la familia, siendo esta la base para la reproducción social y económica con el objetivo de proporcionar bienestar y satisfacer sus necesidades sin el afán de lucro (Chaparro, 2014). Siendo esta

[1] Dr. en Ciudad, Territorio y Sustentabilidad, adscrito al Departamento de Estudios Regionales-INESER de la Universidad de Guadalajara, mrmedina@cucea.udg.mx, ORCID: 0000-0001-6618-0700.

[2] Mtra. en Docencia Matemática y estudiante del Doctorado en Ciudad, Territorio y Sustentabilidad de la Universidad de Guadalajara, adscrita como docente a la facultad de Arquitectura y Urbanismo de la universidad Central del Ecuador, email: jmmorillo@uce.ec, ORCID: 0000-0001-8963-729.

práctica uno de sus pilares fundamentales, donde la solidaridad se expresa de manera natural dentro de su entorno, por ello se considera a la economía indígena como la mejor representación axiológica e ideológica de la economía social y solidaria de acuerdo con Vélez y Tamayo (2017). En ese contexto es entendible que la creación de cooperativas y asociaciones tienen como capital social a indígenas que aportan no solo de manera económica, también contribuyen con un bagaje cultural y ancestral que permite crear bases sólidas de solidaridad y reciprocidad. De manera que el principal objetivo de la investigación es indagar en torno a que aspectos del enfoque de Economía Social y Solidaria (ESS) se pueden identificar y aplicar para analizar practicas sociales, económicas y culturales de las comunidades indígenas, partimos de la idea en torno a que esta perspectiva de análisis económico de origen europeo es adecuada en su aplicación en América Latina para el análisis de comunidades con alta vulnerabilidad dentro del sistema capitalista como son las comunidades indígenas.

El término economía social surgió en la primera mitad del siglo XIX, de la mano de autores franceses como: Charles Dunoyer, Fréderic Le Play, Charles Gide, León Walras, los cuales consideran que la ESS no solo abarca a las cooperativas y asociaciones creadas por trabajadores, sino que es una forma de cuestionar a la economía convencional capitalista (Bastidas, 2001). En los años 70 del siglo XX, la ESS se considera como una estrategia creada y definida por sus propios actores, que se organizan a manera de cooperativas, asociaciones o grupos sociales con el objetivo de resolver problemas de índole económico y social con la intención de satisfacer necesidades comunes de las personas que forman parte de estos grupos. De esta manera se logra potenciar las experiencias de la ESS como una forma alternativa de comprender la identidad de los pueblos inspirada en valores.

Para Guerra (2010) el crecimiento de la ESS en América Latina y su mayor envergadura en los últimos años se ha debido a las intensas movilizaciones de los sectores populares, mostrando que la unión de esfuerzos y la ayuda mutua como estrategias que sirven para minimizar la pobreza y el desempleo, esto es, sumar esfuerzos no solo para la ayuda mutua sino, para la transformación del sistema económico, tomando como bases su cultura.

Desde la perspectiva polanyiana no hay posibilidades de diferenciar esferas (política, cultural, religiosa, económica): todas estas dimensiones se encuentran imbricadas entre sí y no pueden ser pensadas ni analizadas separadamente (Rodríguez, 2011). Dicho de otra manera, la economía debe considerar la cultura de las comunidades dentro de las prácticas comerciales, como ejemplo tenemos economías indígenas que han tomado como bandera de lucha en varios países de América Latina, las expresiones del buen vivir y una aproximación al tema del desarrollo desde la práctica de sus costumbres, tradiciones y economía. Esto se puede observar a través del Sumak Kawsay o el buen vivir, práctica que resume o integra iniciativas que sirvan para mejorar la calidad de vida del migrante y su familia, de una manera cotidiana dentro de sus actividades diarias.

Estas iniciativas nacen a partir de la desigualdad, de la falta de un empleo asalariado y por iniciativas de movimientos que buscan generar empleo y fuentes de ingreso a través de un modelo auto sustentable y autogestionado. Un ejemplo exitoso se ha desarrollado en México en el sector turístico, con la conformación de la Red Indígena de Turismo (RITA), esta

ha impulsado la creación de la Cámara Empresarial Indígena de México (CEIM) de acuerdo con el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE, 2014).

Paradójicamente se tiene el registro de trabajos escritos sobre comunidades indígenas en el siglo XX que pronosticaron su desaparición debido al proceso migratorio de sus habitantes a las ciudades y su inminente asimilación a la vida urbana, a los valores del progreso y el desarrollo; hoy en día podemos expresar que afortunadamente estaban equivocados. En ese sentido hay que resaltar que "Los pueblos indígenas se modernizan, y la modernidad se indigeniza, y este movimiento de retorno que se da en la sociedad global, es la clave para pensar que las culturas no se destruyen, sino que se reorganizan en formas emergentes" (Cruz, et al., 2016:45). Estas formas emergentes se dan como formas de carácter colectivo donde lo individual hace que se fortalezca lo colectivo, donde las diferencias entre individuos, comunidades, sociedades o culturas, hace que las formas de interacción entre el ser humano y sus semejantes y entre este y el resto de la naturaleza también sean diferentes, constituyéndose en la identidad de un individuo, comunidad, sociedad o cultura, de aquí que la economía de un pueblo se refleja en gran medida en su cultura (Chaparro, 2014).

La economía social y solidaria

Partiendo de la idea de que "Cuando un sistema no puede resolver sus problemas vitales, se degrada, se desintegra, o bien se revela capaz de generar un sistema que sepa tratar sus problemas: se metamorfosea" (Morin, 2011:31), al respecto habría que reconocer la existencia de una efervescencia creativa, una multitud de iniciativas locales que avanzan en el sentido de la regeneración económica, social, política, cognitiva, educativa, étnica o existencial tal como lo menciona Edgar Morín en su obra "La Humanidad". En ese contexto ubicamos a la economía social y solidaria (ESS) y coincidimos con Defourney quien la caracteriza como una tentativa dirigida a crear una esfera de actividades económicas autónomas y eficaces cuyos objetivos y procesos de funcionamiento se basan en los valores de solidaridad y democracia (1992).

La economía es el estudio de la manera en que una sociedad usa sus recursos escasos con la finalidad de producir bienes y servicios para satisfacer necesidades humanas (Chaparro, 2014). Es el sistema de principios e instituciones, normas y prácticas, que se da (no ocurre por evolución natural, es una construcción histórica) una comunidad o una sociedad de comunidades e individuos para definir, movilizar o generar, distribuir y organizar combinaciones de recursos (no necesariamente escasos), con el fin de producir, distribuir, intercambiar y utilizar bienes y servicios que sean útiles para satisfacer, de la mejor manera posible y a través de las generaciones las necesidades (Coraggio, 2012b).

Es así que las experiencias de economía social y solidaria conforman un campo heterogéneo de prácticas, donde las relaciones de trabajo, la distribución de recursos y del producto, se organizan fundamentalmente en torno de la reciprocidad, la vida social y las prácticas sociales cotidianas de las comunidades implicadas (Quijano, 2014). Esta práctica de resistencia al capitalismo se gesta a partir de la organización de prácticas sociales alternativas, para Singer y Schiochet (2016) la "economía solidaria" como "modo de producción y distribución alternativo al capitalismo, creado y recreado periódicamente por los que se encuentran marginados del mercado de trabajo" y por tanto la observa con

principios distanciados de la lógica capitalista, aunque se yuxtaponen cuando se considera necesario garantizar las bases de sustento o financiamiento.

Este tipo de economía presenta prácticas similares en sus formas en Europa y América Latina, pero al momento de poner en práctica este tipo de economía existen diferencias sustanciales. En Europa esta economía se gesta desde las bases del cooperativismo, gremios y asociaciones, mientras que en América Latina su base radica en lo comunitario, la familia, la equidad y lo solidario cuyos lazos de parentesco, étnicos y comunitarios están presentes al momento de gestar esta economía alterna al sistema actual que impera en la sociedad Latinoamericana.

Estructura y forma de la economía social y solidaria

Para Jean Louis Laville (2001) la economía solidaria se refiere a organizaciones de la "nueva economía social y solidaria" que surgen en respuesta a la crisis del modelo de progreso basado en la sinergia mercado-estado, este tipo de organizaciones intentan aportar respuestas ante el desempleo estructural y las necesidades no satisfechas por el mercado privado, ni por el sector público. El autor señala que en Europa la economía social y solidaria es el avance hacia una perspectiva de economía vinculada a la democracia contemporánea y se trata de un sistema solidario donde se realza la dimensión política de la economía que retoma el proyecto originario del cooperativismo, Laville destaca que un elemento fundamental es la no lucratividad, así como el privilegio en la constitución de un patrimonio colectivo con respecto al retorno sobre la inversión individual (2001).

La hipótesis que plantea Laville, es que una multitud de prácticas socioeconómicas se inscriben en una perspectiva de economía solidaria, cuya finalidad es aumentar las oportunidades de socialización democrática y la oferta de trabajo (Laville, 2001). En este punto hay que hacer notar que el concepto de Economía Social, con origen en la Europa con raíces latinas, tiene una aproximación diferente a la denominación "Tercer Sector", surgida en los países anglosajones para referenciar a las asociaciones de tradición filantrópica que intentan cubrir las deficiencias del mercado y del Estado y que no tienen ánimo de lucro (Estivill, 2009).

Por su parte José Luis Coraggio, (2012a), ante la crisis del estado orientado al mercado en el contexto de América Latina, destaca la posibilidad de otras alternativas, entre ellas la economía social y solidaria, que asume el principio de reproducción y progreso de la vida de todas las personas y de la naturaleza (o reproducción ampliada de la vida) como principio ordenador de teorías, institucionalizaciones y prácticas económicas públicas, colectivas o individuales, para este autor la economía social y solidaria se distingue del sector privado y del sector público e incluye cooperativas, fundaciones, cooperativas de ahorro y crédito, mutualidades, organizaciones no gubernamentales, el sector voluntario, organizaciones benéficas y empresas sociales.

En ese contexto el concepto de economía social y solidaria es el resultado de una construcción social sujeta a su relación con el Estado y también de las orientaciones de la comunidad científica. Este tercer sector, el social, a diferencia de los dos primeros, el sector privado lucrativo, y el sector público, no tiene una definición unívoca y universalmente aceptada, en ese sentido es esencial identificar las raíces sociopolíticas que determinan las

especificidades de las organizaciones pertenecientes a un tercer sector, y los conceptos utilizados para tipificarlas (Bastidas, 2001). Al respecto Coraggio señala que la economía en su expresión más profunda e insondable, es el sistema que se da una comunidad o una sociedad de comunidades e individuos para definir, generar y administrar recursos, a fin de determinar y satisfacer las necesidades legítimas de todos sus miembros (Coraggio, 2009).

En América Latina estas prácticas han surgido fundamentalmente en los sectores populares (familias rurales, barrios populares, culturas nativas, clase obrera) y por tanto las experiencias de economía social conforman un campo heterogéneo de prácticas, donde las relaciones de trabajo, la distribución de recursos y del producto se organizan fundamentalmente en torno de la reciprocidad, la vida social y las prácticas sociales cotidianas de las comunidades implicadas (Quijano, 2014).

Para José Luis Coraggio (citado en Jiménez, et. al, 2016:28) un sistema económico que subsuma de manera factible el principio ético de reproducción y progreso de la vida será necesariamente social y solidario, es por ello que define los términos economía, social y solidario de la siguiente manera:

"Economía" (a secas) queda reservado para la concepción ortodoxa, básicamente la reducción del sistema económico a una economía de mercado.

"Social" para reafirmar la imprescindible negación de la negatividad del libre mercado, naturalizado por el sistema hegemónico, que tiende a mercantilizar todas las actividades de la vida social con las consecuencias evidentes de destrucción de los lazos sociales solidarios y de la base natural de la sociedad.

"Solidario", porque no puede existir una sociedad basada en la rivalidad y la competencia de todos contra todos, en el no reconocimiento del otro y sus necesidades, en la irresponsabilidad por los efectos de las acciones estratégicas (desde la producción hasta el consumo) sobre la sociedad y la naturaleza.

Desde esa perspectiva, la economía social y solidaria es un proyecto de acción colectiva, con la perspectiva de construir un sistema económico alternativo[3], mediante la aplicación del comercio justo, la conformación de redes, la defensa de los derechos del trabajador y sobre todo la intervención de la academia como eje promotor de un cambio de modelo productivo. Esta economía se centra en resolver graves situaciones de pobreza, desigualdad, exclusión, informalidad, explotación humana y falta de cohesión social.

[3] Sin embargo, no hay que dejar de reconocer que existen algunos aspectos "críticos" de la economía social y solidaria, se le señala como una perspectiva marginal[3], constituida por actividades de mínima productividad y desligadas de la producción directa de valor, con un mercado de trabajo reducido e inestable que genera relaciones de trabajo precarias e ingresos bajos y no permanentes; además se considera que los esfuerzos de los trabajadores "marginalizados" prácticamente van orientados a resolver sus problemas de sobrevivencia y en consecuencia por motivaciones de eficacia práctica y su número parece ir en aumento, tratan de fortalecer y expandir las relaciones económicas de reciprocidad o intercambio de fuerza de trabajo sin pasar por el mercado, se organizan colectivamente, modo "comunal", en lugar de empresarial, para gestionar adecuadamente sus recursos, sus productos, sus relaciones en el mercado y con los otros sectores de la economía y de la sociedad como bien lo destaca Aníbal Quijano (2014).

Comunidades indígenas en el contexto de la Economía Social y Solidaria

Las comunidades indígenas son poblaciones que se han caracterizado en tener una continuidad histórica con identidad étnica como base de su existencia, con sus propios patrones culturales, sociales, económicos y políticos que se transmite de generación en generación. Una expresión cultural indígena es la conformación de comunidades las cuales se encuentran asentadas sobre un mismo territorio, conformadas por grupos de familias que aúnan fuerzas para solventar las necesidades, donde el parentesco facilita la fluidez de las relaciones de cooperación e interacción en el trabajo.

En el periodo prehispánico a esta forma de asociación se la conocía, en la región Andina (Perú, Bolivia y Ecuador), como ayllu que en su esencia expresa al mismo tiempo asociación familiar y territorial. También quiere decir linaje, parentela, una misma sangre, la unión de varios ayllus forma la llajta, cuyas características son la unidad y la solidaridad para compartir de los medios de producción como son la tierra y la fuerza de trabajo. Dentro de las prácticas de los pueblos indígenas está la minga que es considerada una forma de cooperación en el trabajo sea en la familia o entre familias e indican la presencia y permanencia de relaciones que no están basadas por el salario, pues son formas de intercambio y de trabajo en comunidad cuya esencia es la reciprocidad, de manera que el trabajo colectivo es para lograr un propósito común, donde la remuneración no es el único objetivo logrado y se antepone el compartir en comunidad y donde la fuerza de trabajo se multiplica.

Existe otras prácticas como el trueque, considerado un elemento esencial dentro del desarrollo económico de los pueblos indígenas cuyo significado y funcionalidad se caracteriza por la no necesidad de la maximización del beneficio y donde la remuneración se establece a partir del equilibrio entre la satisfacción de las necesidades básicas de la familia, que van de la mano con el excedente de la producción, mismo que sirve para canjear por otras productos o servicios como una forma de colaboración e intercambio. El trueque[4] no solo consiste en intercambiar productos alimenticios, sino se ha dado como una forma de intercambio de experiencias dentro de asociaciones o redes, a nivel de comercio local se contempla no solo como una actividad de comercialización, se considera como un proyecto de vida que sirven para alcanzar metas sociales, ambientales, económicas, culturales entre otros.

De esta manera los pueblos indígenas que luchan por recuperar o conservar su identidad, encuentran en la economía social y solidaria una "práctica económica contemporánea" que permite reconocer sus raíces ancestrales para aplicar y vivir valores y relaciones sociales acordes con sus culturas comunitarias tradicionales. (Razeto, 2010).

[4] La Economía Social Solidaria (ESS) plantea la transformación social en la que articular nuevas formas de producción, distribución y consumo mediante el desarrollo armónico de las riquezas buscando un equilibrio entre sociedad y medio ambiente, donde el individualismo y el enriquecimiento individual no tienen cabida, por ello el trueque es un elemento esencial dentro del desarrollo económico de los pueblos indígenas cuyo significado y funcionalidad se caracteriza por la no necesidad de la maximización del beneficio y por consiguiente la remuneración se establece a partir de la sensatez entre la satisfacción de las necesidades básicas de la familia que van de la mano con los excedentes de la producción, que sirven para canjear por otros productos o servicios, como una forma de colaboración e intercambio con las demás comunidades y de esa manera preservar el medio ambiente y generar mesura al momento de adquirir productos.

Tomando en consideración que pueblos indígenas son herederos y practicantes de culturas únicas y formas de relacionarse con las personas y el medio ambiente y que han conservado características sociales, culturales, económicas y políticas que son distintas a la sociedad actual, es por ello que se ha llegado a establecer ciertas similitudes con la praxis de la Economía Social y Solidaria.

En el bagaje cultural de los pueblos indígenas está la formación de comunidades conformadas por grupos de familias que aúnan fuerzas para solventar las necesidades, en base a la cooperación, unidad, solidaridad para compartir los medios de producción e interacción en el trabajo. Al igual que la Economía Social y Solidaria que busca satisfacer las necesidades mediante la aplicación de la reciprocidad, donde el egoísmo no tiene cabida, por lo contrario, centra sus esfuerzos en el desarrollo de las personas para maximizar su bienestar en comunidad. Desde el punto de vista axiológico existe similitudes que determinan que la Economía Social y Solidaria se fundamenta en los principios de la cultura indígena, lo que hace que esta sea incorporada en la actualidad de una manera natural dentro del desarrollo económico de las culturas indígenas, más aún cuando estas se desempeñan fuera de su lugar natal.

En América Latina la implementación de este tipo de enfoque económico, de origen europeo, se facilita dado que sus proposiciones principales concuerdan en gran medida con las prácticas culturales indígenas, de tal manera que se ha ampliado su adopción con mayor fuerza en la época de crisis económica de toda la región donde la sociedad busca alternativas de subsistencia ante la falta de empleo y la necesidad de mejorar su economía. Crisis que ha originado formas dinámicas de autoempleo mediante el trabajo familiar, similares al Ayllu, para hacer frente a las nuevas necesidades de las poblaciones más desfavorecidas como es el caso de las comunidades indígenas que aunaron fuerzas, a través de la cooperación, la solidaridad, dignidad, justicia social y la democratización de la economía a través del bien común y enfocados al servicio de las personas y de la comunidad.

En definitiva, la familia, la comunidad, el trabajo colectivo, la práctica del diálogo y la naturaleza, son los referentes de vida de las comunidades de los pueblos indígena. Por tanto, es la lucha por su mantenimiento y perfeccionamiento en la época contemporánea, prevaleciendo los principios de: solidaridad y reciprocidad, la unidad en la diversidad, la interculturalidad y el más importante de todos es la unidad para lograr el desarrollo integral de los pueblos y nacionalidades indígenas que encontraron en la ESS una oportunidad para hacer uso de su cultura dentro de lo contemporáneo.

El Suma Kawsay o Buen Vivir

Dentro del análisis del sumak kawsay o el buen vivir se requiere de una interpretación lingüística según Fernando Huanacuni, líder aymara boliviano, mismo que lo interpreta de la siguiente manera: Desde la cosmovisión aymara, "del jaya mara aru " o " jaqi aru ", "suma qamaña" Suma: plenitud, sublime, excelente, magnífico, hermoso. Qamaña: vivir, convivir, estar siendo, ser estando. Entonces, la traducción que más se aproxima de "suma qamaña" es "vida en plenitud". Actualmente se traduce como "vivir bien". Por otro lado, la traducción del kichwa o quechua (runa simi) es la siguiente: Sumak: plenitud, sublime, excelente, magnífico, hermoso(a), superior. Kawsay: vida, ser estando, estar siendo. La traducción es la misma que en aymara: "vida en plenitud" (Huanacuni, 2010:13).

Por lo tanto, Sumak kawsay desde la cosmovisión de los pueblos indígenas es la expresión de una forma ancestral de ser y estar en el mundo, de la vida en plenitud, es la construcción y cuidado colectivo de todo lo que existe en el planeta, tomando en consideración aspectos como los ciclos de la Tierra, el comportamiento del cosmos, la vida en todas sus expresiones (humana, animal, vegetal, agua, aire, tierra) para llegar a tener un equilibrio, armonía y respeto a todo aquello que habita en el planeta y fuera de él. Por tanto el buen vivir es un sistema de vida sustentado en el principio de la correspondencia, la complementariedad y la reciprocidad o ayni que es la práctica de estos principios de correspondencia y complementariedad tanto entre los seres humanos, como con la naturaleza y con lo divino (Claudillo, 2012).

Dentro de los elementos que rigen en el Sumak Kawsay según Catherine Walsh existe principios fundamentales que orientan esta visión y práctica de la cosmovisión indígena: La relacionalidad, consiste en mantener una conexión entre todo lo nos rodea, dicha conexiones son afectivas, ecológicas, éticas, estéticas, productivas, espirituales e intelectuales. La correspondencia de manera armónica con todo lo que nos rodea, es un proceso de reciprocidad. La complementariedad apuntala la presencia del otro, de esta manera el ser humano se gesta como un ente completo e integral. Estos principios juntos se expresan en el kawsay, en "la experiencia plena de vivir, al gozo del sentido profundo de la vida, producto de la tensión armónica de las polaridades que emergen desde la convivencia intercultural armónica y respetuosa" (Walsh, 2009:220).

Es entonces que los principios y valores del buen vivir o sumak kawsay se visibilizan en la vida social, cultural, económica y espiritual de las comunidades indígenas priorizando el bienestar colectivo de las comunidades, como enseñanza y propuesta de acción para trascender en medio de un sistema individualista como lo es el capitalismo. Al estar América Latina conformada por indígenas que han sido invisibilizados, despojados de sus tierras, de su cultura e identidad y de su formación ancestral por más de cinco siglos, hace que el buen vivir o sumak kawsay sea utilizado como un vehículo de liberación y descolonización para tener un lugar digno en la sociedad y contribuir a través de su cultura e identidad a la búsqueda del bienestar colectivo mismo que se contrapone al pensamiento occidental que busca el bienestar individual. Como lo manifiestan Mónica Cuji, et. al. (2014) el sumak kawsay es una alternativa al capitalismo[5], que se basa en la relación armoniosa entre los seres humanos y su entorno, entre la humanidad y sus semejantes.

Dentro del análisis de las comunidades indígenas ubicadas a lo largo de la región andina existe un mismo paradigma como lo manifiesta Fernando Huanacuni: concebir a la vida de forma comunitaria, no solo como relación social sino como profunda relación de vida. Considerando que lo individual es importante dentro de la comunidad llegando a establecer un equilibrio y así poder solucionar problemas sociales internos o externos. La vida en comunidad los lleva a pensar y accionar sostenibleme nte, identificando para ello lo que los hace fuertes y lo que los debilita, como lo manifiestan, "Nos hemos alejado de nuestros

[5] Para ello es necesario dejar de lado el crecimiento material y por tanto distanciarse del individualismo donde se considera que el vivir bien es adquirir cosas por adquirirlas, hay que dejar de lado la explotación de los recursos naturales y del ser humano por el bienestar individual y enfocarse en el crecimiento armonioso del ser humano consigo mismo, con los demás y con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir y salvar al planeta de la destrucción provocada por la desmedida ambición del ser humano.

principios mayores. Sobre todo, cuando nos encontramos en los centros urbanos, somos presas y caemos fácilmente en las trampas del poder económico y del individualismo. Con esas amarras, nos tornamos agentes suicidas en nuestros sistemas sociales y culturales" (Huanacuni, 2010:17).

Esta vida comunitaria hace que se genere diferentes formas de economía comunitaria[6], donde las relaciones están fundamentadas en la complementariedad y la reciprocidad entre la vida, la Madre Tierra, la familia y la comunidad cuya esencia era preservar la vida. La economía comunitaria[7] permite la aplicación de instituciones ancestrales, que a su vez favorecen la gestión local del territorio, generando con ello armonía con la naturaleza y armonía con la comunidad (la sociedad) (Cubillo et al., 2014).

De acuerdo a estos principios de economía es como los migrantes indígenas han logrado subsistir dentro de las grandes ciudades, gracias a la complementariedad o ayuda mutua, donde todos unen fuerzas para que ese trabajo autogestionario salga adelante donde la comunidad se junta para apoyar y así dejar de lado el carácter de individual. Esta economía comunitaria responde a principios de vida, cumpliendo responsabilidades, aportando, cuidando de todos los miembros de la comunidad, mediante la distribución de los bienes y de esa manera satisfacer las necesidades de todos sus miembros.

Al ser tan importante estas prácticas económicas y de vida en el Ecuador desde el 2008 se implementó en la nueva constitución un apartado en el que consta lo siguiente: La Nueva Constitución Política del Estado del Ecuador, promulgada en el 2008, reconoce en el preámbulo "las raíces milenarias, forjadas por mujeres y hombres de distintos pueblos, celebrando a la naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia". Apela a la sabiduría ancestral como principio ordenador jurídico y declara la constitución de "Una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay". Así, de manera clara y contundente, la Constitución proyecta el horizonte del buen vivir, declarando "Una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades" (Gobierno de la República del Ecuador, 2008).

---

[6] Esta economía comunitaria se fundamente en: "si uno gana o si uno pierde, todos hemos perdido". Por lo tanto, nos dicen los abuelos, en la vida no se trata de ganar o de perder: se trata de vivir bien. El principio es: "que todos vayamos juntos, que nadie se quede atrás, que todos tengan todo y que a nadie le falte nada" (Huanacuni, 2010:56). Hay que intentar imaginar un modelo diferente de economía y de sociedad, con otra concepción de naturaleza. (Sousa, 2010: 15), de esa manera se puede lograr llegar a estar y vivir bien, mediante la unidad y el progreso mancomunado.

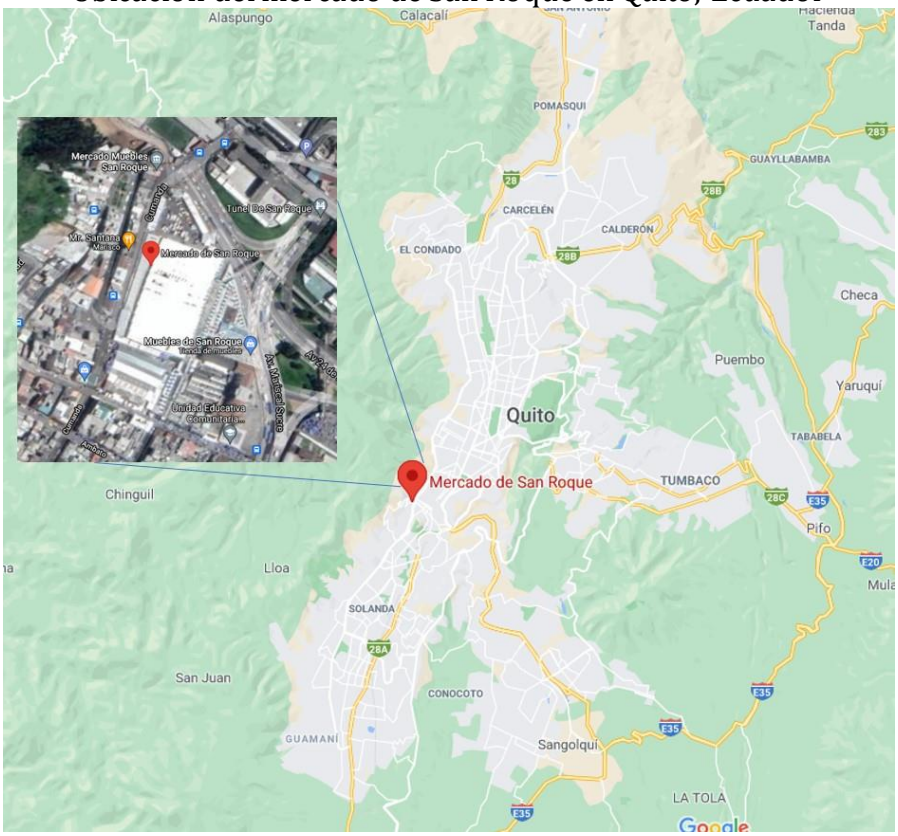
[7] Esta significa la aplicación de prácticas comunitarias ancestrales para alcanzar el sumak kawsay o el buen vivir, estos principios económicos son: Ayni, que es la complementariedad o ayuda mutua y permanente dentro la comunidad; reciprocidad en el mismo tiempo o en otros tiempos; Tampu, que es la generación de espacios comunes donde se pone a disposición productos o alimentos que van a favor de quienes los necesitan en la comunidad, para que a nadie la falte nada; Tumpa, que es asumir responsabilidades conjuntas y según los ritmos para cuidar la comunidad permanentemente, alude también a la transparencia como el río cristalino, "permitir ver las piedras del fondo"; Muyta el proceso circular cíclico, es decir asumir responsabilidades por turno; Khuskha equilibrio dinámico, la distribución y la redistribución según la necesidad y Wajta referido a las ceremonias que reconectan con la fuerza ancestral para realizar cualquier actividad productiva, económica, social, etc., (Huanacuni, 2010).

Características socioespaciales de comunidades indígenas migrantes presentes en el mercado de San Roque en Quito, Ecuador

Según Apolo (2018) en la primera mitad del siglo XVII, San Roque se había convertido en la sede del mestizaje en la ciudad, por la presencia de gente de todas las mezclas: cholos, mulatos, zambos etc. La parroquia se componía de dos partes, la más urbana se ubica al norte de la quebrada de Jerusalén (Av. 24 de mayo) y la otra, al sur de dicha quebrada, junto a San Diego, mientras que en sentido transversal se dividía en San Roque alto y bajo hasta las laderas del Pichincha, ya en 1762 era la parroquia más poblada por indígenas y mestizos; en 1894, en las plazas se distinguían indios mercaderes y comerciantes mestizos entre los más pintorescos estaban los Yumbos, venidos de Mindo, los cuales tenían productos tropicales y las bolsiconas, que eran pequeñas comerciantes de productos agrícolas y cárnicos (Apolo, 2018).

El mercado San Roque se ubica en el costado occidental del Centro Histórico de Quito (ver imagen 1), su planta física colinda con los barrios La Victoria (por el sur y por el este), El Placer (por el norte), San Roque (por el este y por el norte), y La Libertad Baja (por el oeste). Este mercado está configurado como un espacio económico y social que congrega a alrededor de 3000 comerciantes, pero también a una cantidad indeterminada de comerciantes autónomos que realizan sus actividades en el área interna y en los alrededores del mercado, la planta física del mercado abarca 14,000 m2 (Carrillo et al., 2015).

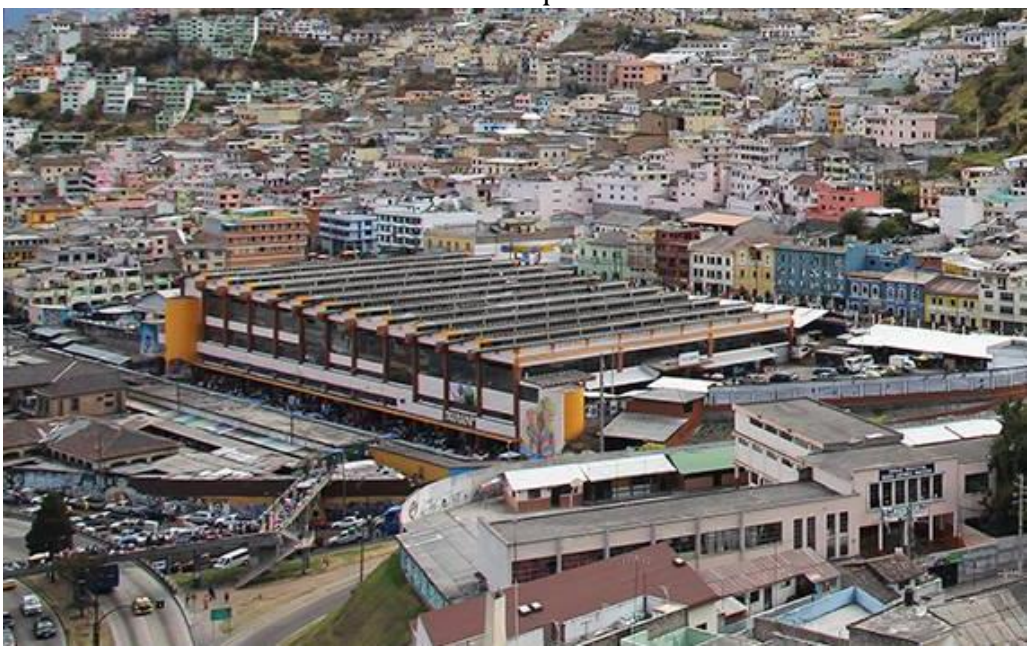
Imagen 1
Ubicación del mercado de San Roque en Quito, Ecuador



Fuente: Elaboración propia con base en Google Earth, 2020.

En este espacio se despliegan diferentes plataformas y corredores que sirven para la venta, funcionando como un centro de comercialización mixto en el que se ofrecen productos tanto al por mayor como al por menor (ver imagen 2). Los comerciantes mayoristas se desempeñan también como minoristas, además en el mercado laboran comerciantes que son a la vez productores y también algunos comerciantes minoristas que esporádicamente ejercen la venta ambulante, en tal contexto, los intercambios de roles están definidos por factores económicos (Kingman, 2012). Algunas de estas características de los comerciantes de San Roque coinciden todavía con las planteadas por Luz Moya en 1988 acerca de los comerciantes de los mercados de Ecuador quién señala que en el país no se puede hablar de formas puras de tipos de comerciantes ya que además de la dualidad productor-comerciante, hay otra muy frecuente, la de mayorista-minorista, además de minoristas fijos que periódicamente se convierten en feriantes (citada en Carrillo et al., 2015b).

Imagen 2
Mercado de San Roque 2014

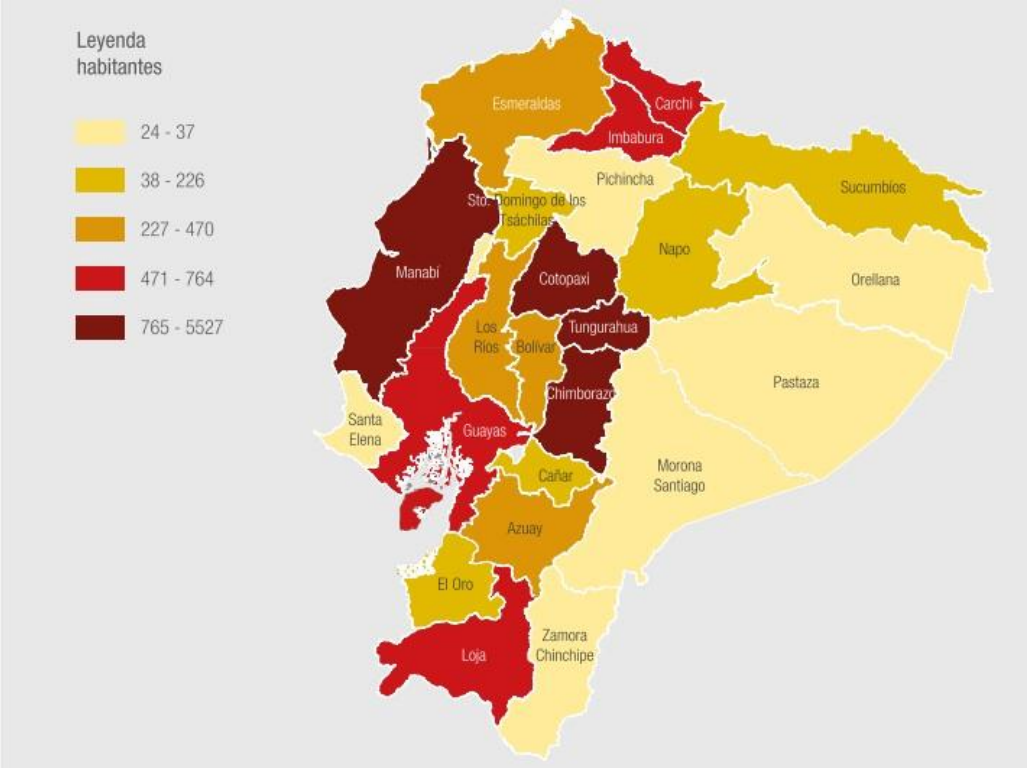


Fuente: Tomado de Arquitectura Expandida, 2014.

De acuerdo con el Instituto de la Ciudad (2015) San Roque es un mercado popular mixto cuyas características históricas, económicas y sociales lo han convertido en uno de los espacios más propicios no solo para la recepción de migración indígena a la ciudad, sino también en un espacio en el que se tejen redes sociales que sostienen economías de sobrevivencia en toda la ciudad y donde una parte significativa de los comerciantes y trabajadores provienen de diferentes provincias del país (ver imagen 3); constituyendo un espacio de convergencia migratoria, donde se concentra una gran cantidad de trabajadores indígenas de la Sierra Centro (sobre todo de las provincias de Cotopaxi y de Chimborazo). No obstante, en el mercado también hay gran cantidad de trabajadores procedentes de provincias de la Sierra Centro y Sierra Norte, como Bolívar, Tungurahua, Pichincha e Imbabura de acuerdo con datos del Censo de Población y Vivienda (INEC, 2010), de hecho, son justamente los mercados los espacios en los que la ruralidad se manifiesta en lo urbano

con mayor intensidad y en ese sentido San Roque, efectivamente, se funda como un territorio indígena en pleno centro de Quito (Instituto de la Ciudad, 2015).

Imagen 3
Provincias de procedencia de los migrantes indígenas del mercado San Roque



Fuente: Tomado de Moscoso, Fernando y Sono, 2015.

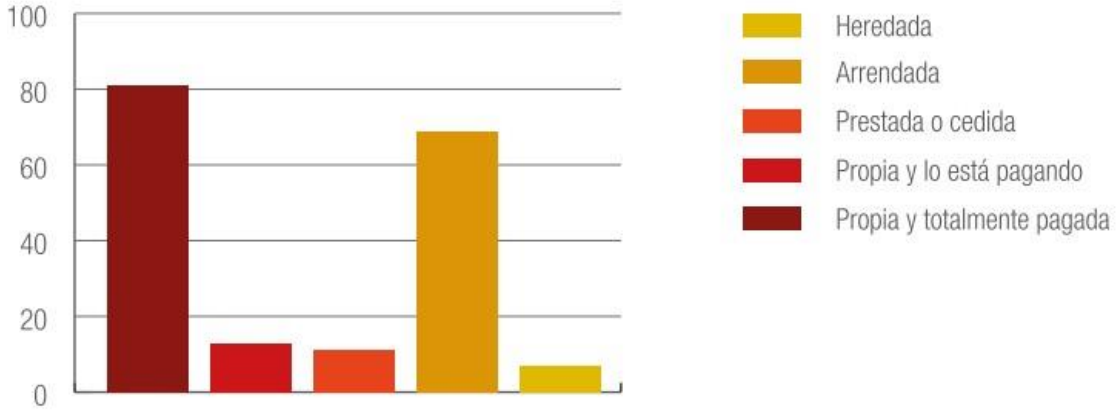
En el mercado San Roque hay familias enteras que han sido migrantes durante varias generaciones (abuelas y abuelos, madres y padres, hijas e hijos, etc.), así, en el ámbito del mercado, han trabajado personas y sus descendientes que formaron parte de los encadenamientos migratorios, pero que a pesar de ellos también arrastran consigo hileras aparentemente indelebles de pobreza y marginación, siendo solo una pequeña cantidad quienes han logrado superponerse a dicha situación (Instituto de la Ciudad, 2015). De ahí que el mercado de San Roque es un lugar donde se visualiza la conformación de redes sociales cuya importancia no solamente reside en el sostenimiento económico de las familias que de allí dependen, sino también en la reproducción familiar, en sus procesos culturales de resistencia, de adaptación y en la dinámica de crecimiento y urbanización de la ciudad.

En las relaciones de parentesco se incluyen también a tíos, primos y compadres, y son quienes dan a los migrantes el soporte inicial. La dinámica de llegada a la ciudad estará marcada por la ayuda que reciben por parte de esta red o grupo familiar que presta su ayuda hasta que el recién llegado pueda valerse; la ayuda puede ser a través de hospedaje, conexiones para conseguir trabajo e información básica para movilizarse en la ciudad, asimismo les dota de conocimiento en cuestión del movimiento del mercado, sobre las tareas relacionadas a la economía no formalizada y conexiones para su correcta ejecución. Al ser

San Roque un espacio de comercio y trabajo, la recepción de los migrantes implica también una incorporación a la actividad económica informal.

Por otro lado, cuando las familias adineradas abandonaron sus antiguas casas del centro histórico de la ciudad, el centro se transformó en un conjunto de barrios pobres en creciente deterioro y fue invadido por vendedores ambulantes, la criminalidad y la prostitución (Demon, 2012) afectando el precio de las viviendas. Paralelamente se observó un fenómeno en el que estas casonas antiguas fueron compradas en su mayoría por los mismos migrantes que las arrendaban, teniendo de esa manera un acceso a una vivienda propia. Con base en información proporcionada por el Instituto de la Ciudad (2015) de un total de 180 comerciantes, 80 de ellos tienen vivienda propia que equivale al 44.4 por ciento, mientras que arrendando se encuentran 70 (38.4 por ciento) de los comerciantes encuestados (ver imagen 4).

Imagen 4
Tipo de propiedad de la vivienda de comerciantes del mercado San Roque

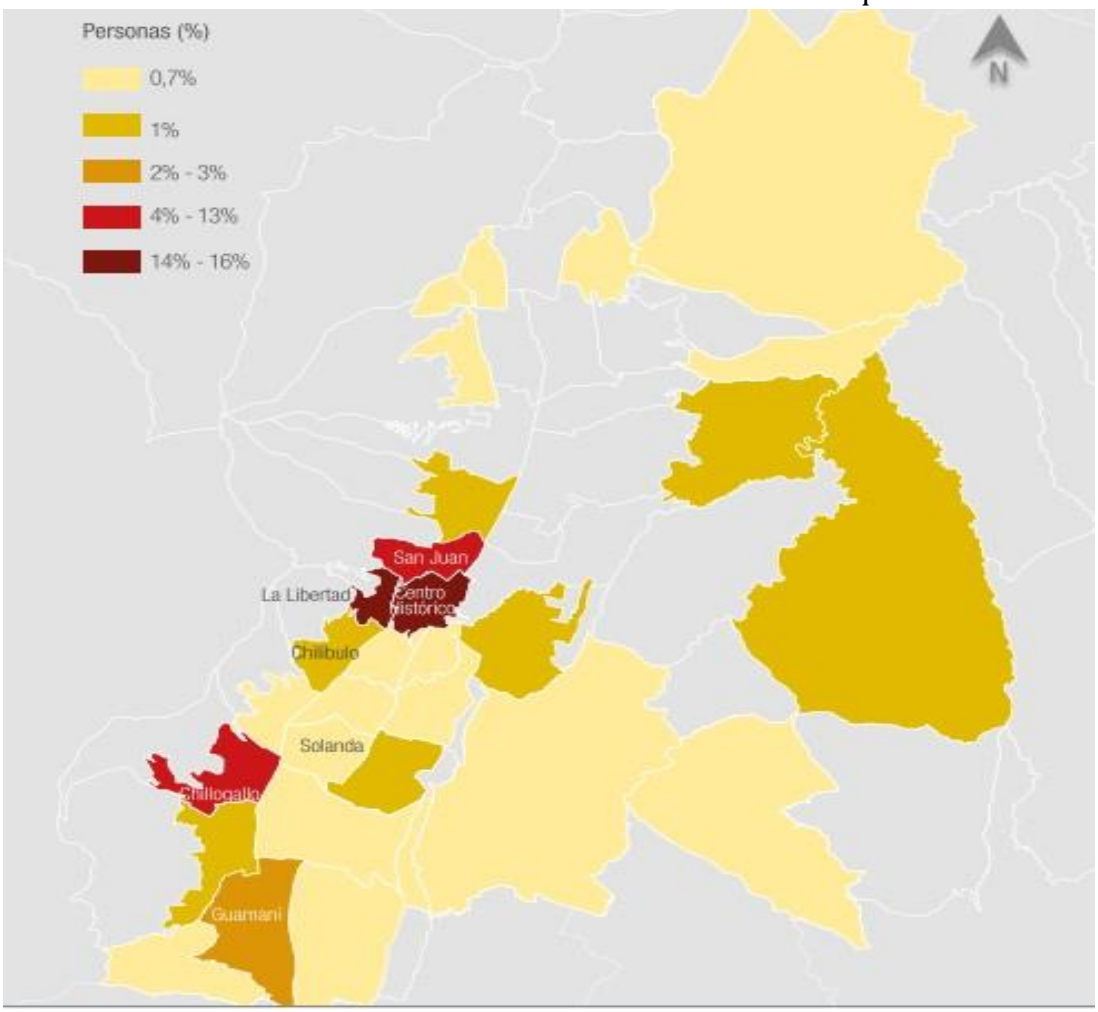


Fuente: Tomado de Moscoso, Fernando y Sono, 2015.

La razón de acceder a una vivienda propia y en los alrededores del mercado es para estar cerca de su lugar de trabajo y optimizar tiempo y recursos económicos, para poder arrendar a otros migrantes ya sea como cuartos o locales para el comercio, o como bodegas.

En la imagen 5 se puede observar que entre el 14% y 16% de los comerciantes del Mercado de San Roque viven en el centro histórico mientras que el 13% viven en San Juan y al sur en el sector de Chillogallo, de acuerdo al INEC (2010). Estas Casonas mantienen su misma fachada, pero en su interior existe una infinidad de cuartos de arriendo, donde familias enteras se encuentran en hacinamiento, con servicios básicos precarios, cuyos costos son muy accesibles para poder pagar y ahorrar ya sea para enviar a su lugar de origen o para acceder a un crédito que les permita comprar un terreno en las zonas periféricas de la ciudad o en el centro histórico donde su plusvalía sea baja, aspectos coincidentes con lo expresado por Coraggio al señalar que tipo de prácticas comunitarias son determinantes para las relaciones productivas de los migrantes en el contexto urbano (1995).

Imagen 5
Residencia de Comerciantes del mercado San Roque



Fuente: Tomado de Moscoso, Fernando y Sono, 2015.

Ahora, de donde obtienen fondos para comprar esas viviendas, al respecto habría que resaltar el papel de diversas dinámicas económicas y organizativas que contribuyen a la multiplicación de esta práctica que les permita tener acceso a una vivienda. Una de ellas, quizás la más importante, son las cooperativas de ahorro y crédito indígenas presentes en el Centro Histórico circundantes al mercado San Roque (Espinosa Arce, 2015), entre las más destacadas encontramos: Caja Solidaria de Ahorro y Crédito Interandina (calle Cumandá), Cooperativa de Ahorro y Crédito Pilahuin Tío (calle Bolívar), Cooperativa de Ahorro y Crédito Alli Tarpuk (el gerente, el señor Chacaguasuay, es pariente de un pastor evangélico del mismo apellido), Cooperativa de Ahorro y Crédito Daquilema, Cooperativa Kontay y Cooperativa Amauta (calle Ambato) (Espinosa Arce, 2015).

Las personas que conforman este tipo de cooperativas en su mayoría son indígenas que trabajan en el mercado ya sea como mayoristas, minoristas, vendedores ambulantes, cargadores, desgranadoras, rodeadores etc. Considerando que al momento de ingresar a este tipo de cooperativas o asociaciones los migrantes indígenas suman fuerzas para poder tener

un crédito que el sistema bancario les niega por no ser sujetos de crédito al no cumplir con una serie de requisitos, como es el tener un trabajo formal, o si son independientes tener Ruc o bienes, es por ello que al crear sus propias cooperativas, cajas de ahorro o cualquier sistema financiero les permite tener acceso a una vivienda, terreno, prestamos, así como crear su propio emprendimiento entre otros aspectos.

Conclusiones

América Latina está agobiada desde sus entrañas por la pobreza del sector indígena, en donde un mecanismo de supervivencia es su migración a las ciudades para adquirir fuentes de ingreso y mediar esas necesidades vitales, de manera tal que los pueblos indígenas no han sido ajenos al acelerado proceso de urbanización de la región, de hecho este tipo de población suele tener un peso importante en los flujos migratorios entre los espacios rurales y urbanos, al respecto Popolo (2017) señala que en un conjunto de 10 países de América Latina, en los que se cuenta con información al respecto para el año 2010, se detectó que cerca del 50 por ciento de la población indígena tiene residencia urbana.

Esta migración indígena hacia las ciudades es preocupante porque al llegar a las ciudades, se encuentran en territorios desconocidos y enfrentan una serie de dificultades para asentarse y terminan viviendo en espacios irregulares, donde se concentra la pobreza, existe carencia de infraestructura básica, ya sean laderas o quebradas, pero que suelen caracterizarse por ser lugares precarios y sin seguridad.

Sin lugar a dudas la población indígena enfrenta un entorno diferente al de sus territorios autóctonos que son marcados por relaciones interculturales cotidianas, donde existe una cultura dominante que define en cierta forma los patrones generales de conducta y comportamiento y en donde el capital social es usado para satisfacer las necesidades económicas, sociales y afectivas, dentro de las cuales surgen dinámicas culturales, sociales o políticas propias de cada cultura.

Ante esta omnipresente realidad, los indígenas que migran a las ciudades desarrollan una serie de estrategias que se basan en sus raíces comunitarias en lo que corresponde a los aspectos sociales, económicos y culturales que les permiten conformar espacios de sobrevivencia y cuyas prácticas hoy en día las podemos observar como parte de alternativas económicas que nacen de la comunidad, la solidaridad, la reciprocidad y la cooperación como fundamento de las relaciones sociales, basadas en lo colectivo y no en lo individual.

En ese contexto cobra sentido el plantear esas estrategias dentro de un enfoque analítico que proviene de países europeos y que se conoce como "economía social y solidaria" y que algunos autores reconocen como la "otra economía", en la que se establece un modo de actuar colectivo, que va más allá de la manifestación de un contrato mutuo que establece obligaciones en pro de objetivos comunes como lo es el cooperativismo.

De esta manera se da paso a una economía capaz de autosostenerse y auto desarrollarse dentro espacios, como lo es el mercado de San Roque en Quito Ecuador, que se caracteriza por ser un mercado donde se expenden productos agrícolas y donde se conjugan relaciones sociales, económicas, productivas, y se constituye como el lugar donde los indígenas han encontrado una fuente de trabajo informal, conjugando su cultura y capital

social para tener un modo de vida diferente y más digno al que poseían a inicio de su proceso migratorio. No queremos pasar por alto la magnitud del fenómeno, baste señalar que para el año 2010 se detectó que en el sector de San Roque existen aproximadamente 50 mil indígenas provenientes de las provincias de Chimborazo, Cotopaxi, Tungurahua y Bolívar, los cuales viven y trabajan en el mercado y sus alrededores como cargadores, desgranadoras y vendedoras ambulantes conocidas como rodeadoras.

Ahora, considerando que una de las razones de migrar es mejorar su calidad de vida cubriendo sus necesidades mínimas vitales, hay que destacar que al llegar al mercado de San Roque se ven respaldados por la ayuda que reciben de sus familiares, amistades, miembros de la misma comunidad que ya han migrado a la ciudad y han conformado un grupo social de ayuda (redes), esto hace que la asistencia que prestan al nuevo migrante sea antes, durante y después de la migración, respaldados en el principio de reciprocidad que forma parte del bagaje cultural de la población indígena.

Sin lugar a dudas, estas redes sociales al estar conformadas por lazos sociales, culturales, familiares o de amistad posibilitan la inmigración y lo más importante es que valoran al capital humano, por ello la construcción de una economía social y solidaria en el mercado de San Roque se sustenta con la conformación de redes sociales, donde el proceso de migración y la cultura de la población de origen indígena son la base que les permite organizarse como un constructo que les permite subsistir en el espacio urbano.

Por último, consideramos que a través del documento se muestran argumentos que nos permiten observar la relación existente entre las prácticas de los pueblos indígenas (sociales, económicas y culturales) con el concepto mismo de economía social y solidaria. Y en ese contexto es que proponemos las siguientes preguntas de investigación que consideramos deberán orientar la siguiente fase de la investigación: ¿Cuál es el papel que juegan las redes sociales en la constitución de una economía social y solidaria entre migrantes indígenas en el mercado de San Roque en Quito?, ¿Qué factores propician la conformación de una economía social y solidaria entre migrantes indígenas dentro del Mercado de San Roque?, ¿Cómo es la estructura de las redes sociales que articulan los migrantes indígenas en torno al mercado de San Roque? y ¿Cómo influyen las prácticas de vida de las personas migrantes indígenas en el ámbito económico social y solidario que se gesta en torno al mercado de San Roque?. La idea principal que orienta el desarrollo de la investigación es que "Las redes sociales establecidas entre comunidades de indígenas migrantes en el mercado de San Roque en Quito, Ecuador, desempeñan un papel fundamental en el proceso de migración de esta población y en la construcción de una economía social y solidaria que les facilita la subsistencia e inserción en la ciudad."

Reflexiones de contraste en migrantes indígenas en Quito y Guadalajara

Las comunidades indígenas han sufrido cambios por la influencia del mestizaje, en especial los indígenas que salen de sus comunidades, mediante procesos de aculturación que les permite adaptarse a un nuevo contexto en el que viven. Según Héctor Miranda (2021) al experimentar la inevitable transformación social se desprenden, regularmente, de su condición de vivir en comunidad. Este fenómeno se evidencia en la comunidad de los huicholes que han desconocido la filiación étnica de sus miembros argumentando que se han

aculturado y han perdido su identidad (Miranda, 2021:144), situándose en una posición muy extrema en la que tienen que escoger entre la vida en las comunidades o mejorar su calidad de vida y sobre todo la educación de sus hijos en otros espacios.

Horbat señala que al decidir migrar los indígenas a Guadalajara se enfrentan con muchas dificultades entre ellas la falta de empleo, viéndose en la necesidad de emplearse como albañiles, de servidumbre o en la comercialización de artesanías propias de su cultura como lo hacen las comunidades de huicholes que venden artesanías ancestrales (Horbath, 2008). En esto encontramos una diferencia sustancial respecto de indígenas migrantes en Quito, quienes encuentran una forma de subsistencia en la comercialización de frutas, verduras (alimentos en general), así como de cargadores y desgranadoras en mercados públicos, de hecho, estos espacios son considerados como un lugar de acogida para los migrantes, por supuesto también laboran en actividades de servidumbre y albañilería, pero estas actividades son las menos consideradas.

En cuanto a la vivienda existe un parecido entre las comunidades indígenas de migrantes en Guadalajara y Quito, estas personas suelen localizarse en las zonas periféricas donde carecen de servicios básicos, viven en un solo cuarto y manifiestan problemas en cuanto a no contar con los recursos necesarios para poder pagar el arriendo. Cabe recalcar que los migrantes indígenas que se ubican en Quito y específicamente en el Mercado de San Roque, han podido acceder a una vivienda propia, esto se debe a la desvalorización de las viviendas que se encuentran cerca del mercado, y cuyos precios le son accesibles, por supuesto dando lugar a espacios de pobreza (tugurios) con alta densidad de personas por vivienda, donde el hacinamiento y deterioro en las viviendas es por demás evidente.

Otro factor importante que hay que contrastar en ambos lugares es que existe discriminación de los mestizos hacia los indígenas. En Guadalajara se documenta la pérdida o abandono del uso de la lengua materna, así como maltratos y una estigmatización que refiere a esta población como personas sucias, ignorantes, pobres, flojas, rebeldes e invasores, entre otros muchos epítetos, por lo que el inmigrante prefiere “esconder” su condición (Horbath, 2008). En el caso de Quito y en general en todo el Ecuador esto se ha ido mermando desde que se instauró en la constitución del Ecuador el buen vivir o sumak kawsay en la que se menciona: "Una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay". Así, de manera clara y contundente, la Constitución proyecta el horizonte del buen vivir, declarando "Una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades"(Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Esto ha permitido a que exista una educación pluricultural en la que se respete sobre todo sus costumbres y lengua materna, es por eso que existe escuelas para hijos de migrantes indígenas, ubicadas al rededor del mercado de San Roque. Lo que no sucede en Guadalajara como lo manifiesta Miranda (2021:139) quién expresa un terrible destino el de la persona que debe elegir entre ser identificado con su comunidad y sus ancestros o aprender a leer; que debe escoger entre ser reconocido como huicholes o buscar mejores condiciones de vida, acción que solo se alcanza cuando más preparado se encuentra la personas, académicamente hablando.

Referencias

Apolo, D. V. (2018). Re-diseño espacial y ampliación del mercado de San Roque. In *Quito-Ecuador* (Vol. 1, Issue 1).

Arquitectura Expandida (2014) WorkShop "El juego como valor de uso (mercado de San Roque, Quito), recuperado de: https://arquitecturaexpandida.org/el-juego-como-valor-de-uso-en-el-mercado-de-san-roque-quito/

Bastidas, O. (2001). Economía social y economía solidaria: intento de definición. *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social*, *1*(1), 0.

Carrillo, A., Sono, A., Regalado, F., & Moscoso, R. (2015). Sanroque y sus áreas de influencia. *Instituto de La Ciudad*, 2–49.

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). (2014). *Los pueblos indígenas en América Latina: Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37222/S1420521_es.pdf?sequence=1

Chaparro, A. (2014). *Sostenibilidad de los sistemas de producción campesina en el proceso mercados campesinos*. www.uco.es/publicaciones%0Ahttp://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/12381/2014000001034.pdf?sequence=1

Claudillo, G. (2012). *El buen vivir un diálogo intercultural*. 12. https://www.redalyc.org/pdf/461/46123366015.pdf

Coraggio, J. (2009). La economía popular solidaria en el Ecuador. *La Economía Popular Solidaria En El Ecuador*, 1–7. https://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos para descargar/La_economia_popular_solidaria_en_el_Ecuador.pdf

Coraggio, J. L. (1995). Del sector informal a la economía popular. In *Más allá de la Informalidad*. http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Ecuador/ciudad/20121009022914/informalidad.pdf

Coraggio, J. L. (2007). *La Economía Social desde la periferia contribuciones latinoamericanas*. 173–175.

Coraggio, J. L. (2012a). Karl Polanyi y La Otra Economia En América Latina. In *Textos escogidos* (Issue 1, pp. 1–28). http://base.socioeco.org/docs/karl_polanyi_y_la_otra_economia_en_america_latina.pdf

Coraggio, J. L. (2012b). *Las tres corrientes vigentes de pensamiento y acción dentro del campo de la Economía Social y Solidaria (ESS). Sus diferentes alcances*. *3*(September), 1–47.

Coraggio, J. L., Singer, P., & Laville, J. L. (2012). *Conocimiento y políticas públicas de Economía Social y Solidaria*. http://library1.nida.ac.th/termpaper6/sd/2554/19755.pdf

Cruz, P. D., Bello, E., Acosta, L. E., Estrada Lugo, E., & Montoya, G. (2016). La indigenización del mercado: el caso del intercambio de productos en las comunidades indígenas de Tarapacá en la Amazonía colombiana. *Polis (Santiago)*, *15*(45), 41–61. https://doi.org/10.4067/s0718-65682016000300003

Cubillo-Guevara, A. P., Hidalgo-Capitán, A. L., & Domínguez-Gómez, J. A. (2014). El pensamiento sobre el Buen Vivir. Entre el indigenismo, el socialismo y el posdesarrollismo. *Reforma y Democracia*, *60*, 27–58.

Cuji, M., Tibán, L., Tutillo, S., Pacari, N., Dávalos, P., & Kowii, A. (2014). Antología del Pensamiento Indigenista Ecuatoriano sobre Sumak Kawsay. In A. Hidalgo, A. Guillén, & Nancy Deleg (Eds.), *Antología del Pensamiento Indigenista Ecuatoriano sobre Sumak Kawsay* (primera). http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/21745/1/Libro Sumak Kawsay Yuyay.pdf

De Souza, B. Dussel, E., Laville, J., Inácio, L. G., Veronese, M., & Singer, P. (2009). Revista Latinoamericana de economía social y solidaria Otra Economía - Volumen III - Nº 5 - 2º semestre / 2009 ISSN 1851-4715 Consejo Científico: Equipo Editorial : *Economia*, 1–206.

De Sousa Santos, B. (2010). Hablamos del Socialismo del Buen Vivir. *América Latina En Movimiento*, *XXXIV*(II), 4–8. https://alfarcolectivo.files.wordpress.com/2011/07/hablamos-del-socialismo-del-buen-vivir.pdf

De Sousa Santos, B. (2011). Epistemologías del Sur. Utopía y praxis latino. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, *16*(54), 17–39.

Defourney, J. (1992). Origenes, Contextos y Funciones de un Tercer Gran Sector. In *Economía Social. Entre economía capitalista y economía pública* (pp. 79–107).

Demon, J. (2012). Una comunidad de migrantes indígenas en la ciudad de Quito: características sociales y laborales. *Políticas de Empleo y Vivienda Sudaméricana*, 169–193.

Espinosa Arce, J. P. (2015). Hacia otras economías. Críticas al paradigma dominante. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, *2015*(28), 209–212. https://doi.org/10.4206/racs.2015.n28-13

Estivill, J. (2009). Espacios públicos y privados. Construyendo diálogos en torno a la Economía solidariaPublic and Private Spaces. Building Dialogue around the Solidarity EconomyEspaces publics et privés. Construisant des dialogues autor de l'économie solidaire. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, *84*, 101–113. https://doi.org/10.4000/rccs.403

Gobierno de la República del Ecuador (2008). *CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, 2008: Vol. Registro O* (p. 140).

Guerra, P. (2010). *La economía solidaria en Latinoamerica, recuperado de:* https://base.socioeco.org/docs/la_economia_solidaria_en_latinoamerica_p_guerra.pdf

Horbath, J. E. (2008). Los Mercados Urbanos De Trabajo En México: Pobreza y Exclusión Social, 25, 25–52.

Huanacuni, F. (2010). Buen Vivir / Vivir Bien. In N. Agular (Ed.), *Journal of Chemical Information and Modeling* (tercera, Vol. 3, Issue 9). https://www.escr-net.org/sites/default/files/Libro Buen Vivir y Vivir Bien_0.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010) Censo de Población y Vivienda 2010, https://www.ecuadorencifras.gob.ec/base-de-datos-censo-de-poblacion-y-vivienda/

Instituto de la Ciudad. (2015). Matriz de indicadores. Disponioble en http://institutodelaciudad.com.ec/index.php/sistema-de-indicadores-de-situacion/ mapeo-de-informacion-existente/61-matriz-indicadores.html

Jiménez, J., Laville, J.-L., Coraggio, J. L., Hillenkamp, I., Farah, I., Vega, S., Guridi, L., & Pérez De Mendiguren, J. C. (2016). *Economía Social y Solidaria: conceptos, prácticas y políticas públicas*. https://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos para descargar/libro_ess.pdf

Kingman, E. (2012). San Roque y los estudios sociales urbanos. *San Roque: Indígenas Urbanos, Seguridad y Patrimonio*, 7–19.

Laville, J.-L. (2001). Economía solidaria, una perspectiva europea. *Revista Semanal de Sociologia*, 54–76. a social.pdf

Miranda, H. M. (2021). Las comunidades wixaritari y las paradojas en torno a su estudio. 125–147.

Monzón, J. L. (2006). Economía Social y conceptos afines: fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales del Te rcer Sector. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, *56*, 9–24.

Morin, E. (2011). La Vía. In N. P. Fontseré (Ed.), *ABC Sevilla* (junio 2011). PAIDÓs. http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/sevilla/abc.sevilla/2003/10/02/037.html

Moscoso, R., Fernando, J. y Sono, A. (2015) Mercado San Roque. Migración, trabajo y redes sociales, en Revista *Cuestiones Urbanas*, vol.3, núm. 2, pp. 101-137.

Popolo, F. (2017). *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala)*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43187/6/S1600364_es.pdf

Quijano, A. (2014). *Cuestiones y horizontes. Antología Esencial de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004

Razeto, L. (2010). ¿Qué es la economía solidaria? *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, *110*, 47–52.

Rodríguez, A. D. (2011). Cultura, mercado y consumo en una perspectiva institucionalizada a la luz de las contribuciones de Karl Polanyi. *Cambios y Permanencias*, *2*, 187–202.

Singer, P., & Schiochet, V. (2016). La construcción de la economía solidaria como alternativa al capitalismo. *Economía Social y Solidaria En Movimiento*, 87–100.

Vélez Tamayo, J. M. (2017). La economía campesina: Configurador de la economía social y solidaria. *Espacios*, *38* (16).

Walsh, C. (2009). Interculturalidad, Estado, Sociedad. In Q. Ortiz (Ed.), *Interculturalidad, Estado, sociedad. Luchas (de) coloniales de nuestra época* (Abya Yala). https://searchworks.stanford.edu/view/8147139

Prácticas de interconexión y vínculos económicos de comerciantes centroamericanos en la frontera sur de México

Ricardo Monroy Sánchez[1]

Norma Baca Tavira[2]

Resumen

El presente trabajo pretende establecer un antecedente de la dinámica que experimenta la frontera sur de México, en relación a los mercados de trabajo, debido al flujo continuo de personas y mercancías, y las dinámicas que presentan los individuos centroamericanos que se dedican al comercio en la región fronteriza, a partir de una base territorial donde se llevan a cabo, para señalar las principales prácticas de interconexión y vínculos económicos que van recreando a partir de la movilidad poblacional laboral, en qué casos el desplazamiento de guatemaltecos es cotidiano, circular, de corto trayecto y breve estancia, mientras que para los de origen hondureño y salvadoreño, llevan a cabo una migración.

Conceptos clave: Frontera sur de México. Comercio centroamericano. Movilidad. Prácticas de interconexión. Vínculos económicos.

Introducción

Conocer los patrones de movilidad a profundidad resulta de la mayor relevancia debido al impacto social, económico y demográfico que estos flujos provocan en los estados del sureste mexicano, para el caso del desplazamiento sur-norte entre el denominado triángulo norte y la frontera sur de México, se registra un flujo procedentes de Guatemala a México de acuerdo con la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur (Emif Sur) (El Colegio de la Frontera Norte *et al.*, 2015), para los tres puntos de cruce identificados (Tecún Umán, El Carmen y La Mesilla). A través de Tecún Umán, la Emif Sur (El Colegio de la Frontera Norte *et al.*, 2015), captó el cruce de 169,236 individuos procedentes de Guatemala, vía terrestre en 2015 De esta población, se estima que aproximadamente 169,165 manifestaron cruzar a México para trabajar. Respecto a la actividad comercial, en el 2015, a través de este punto de cruce y vía terrestre, se registraron 17,253 cruces fronterizos de centroamericanos procedentes de Guatemala a México, según datos de la Emif Sur (El Colegio de la Frontera Norte *et al.*, 2015).

El estudio de la dinámica socioeconómica y de movilidad espacial de la población resulta pertinente dada la cantidad de flujo de personas que intervienen y las actividades laborales que se han determinado bajo la encuesta marcada. En relación a los comerciantes, se pretende señalar los datos de la encuesta para hacer visibles a éstos, pues solo se han hecho el reconocimiento general de la actividad y no de las personas que realizan tal actividad. Por lo tanto, se pretende establecer un análisis que permitan conocer las diversas dinámicas que revisten, a partir de la recreación de los itinerarios y otros elementos que nos

[1] Maestro en Humanidades Área Estudios Latinoamericanos, Facultad de Humanidades, Universidad Autónoma del Estado de México. rmonroysa@gmail.com

[2] Doctora en Geografía, Instituto de Ciencias Agrícolas y Rurales, Universidad Autónoma del Estado de México. normabacat@gmail.com

hacen posible señalar las prácticas de interconexión y los vínculos económicos a partir de su movilidad.

Por ello, el presente trabajo pretende establecer un antecedente de la dinámica que experimenta la frontera sur de México, en relación a los mercados de trabajo, debido al flujo continuo de personas y mercancías, y las dinámicas que presentan los individuos que se han empleado tradicionalmente en sectores agrícolas, y recientemente en sectores de construcción, servicio y por supuesto el comercio, tema referencial del presente proyecto, a partir de una base territorial donde se llevan a cabo, para señalar las principales prácticas de interconexión y vínculos económicos que van recreando a partir de la movilidad poblacional laboral, en dos relaciones, transfronterizos para el caso de guatemaltecos y transnacional para el caso de hondureños y salvadoreños. Determinado en qué casos el desplazamiento guatemalteco es cotidiano, circular, de corto trayecto y breve estancia, entre Centroamérica y la frontera sur de México. Mientras que para los connacionales de Honduras y El Salvador llevan a cabo una migración.

Por lo tanto, los sujetos de estudio son hombres y mujeres mayores de edad, de origen guatemalteco, salvadoreño y hondureño que se señalan dedicarse al comercio informal y precario desde el ámbito "trabajo" y al menudeo, u hormiga desde el ámbito de la cantidad de productos a ofertar en la región fronteriza sur de México, los cuales tiene unos una movilidad poblacional laboral a corta distancia, circular y cotidiana y otros una migración.

Conceptualización de frontera en la geografía humana

En la geografía humana existen diversas definiciones del concepto frontera, pero siempre partiendo del principio de la combinación de las categorías espaciales (zonas, región, territorio), fenómenos y procesos sociales que ocurren en los espacios de la frontera y los sujetos sociales involucrados en tales procesos. Arriaga (2012) considera que es posible agrupar en dos posturas epistemológicas toda esa diversidad de definiciones del concepto frontera en la geografía humana. Estas posturas son: la frontera como un "espacio absoluto" y la frontera como un "espacio socialmente construido". La frontera como espacio socialmente construido, se identifican tres tesis: la frontera como producto del sistema social e instalada a partir de relaciones de poder, la frontera como espacio poscolonial, situación generada por la mundialización económica; la frontera como espacio simbólico, percibido y representado por la racionalidad humana. A continuación, desarrollaremos brevemente la primera postura, dada su relevancia para la investigación.

La frontera como producto del sistema social: centra su análisis en los sujetos y las acciones humanas, antes que en los espacios. Para esta concepción, la frontera es un espacio histórico, producido socialmente por el conjunto de relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, entre los individuos, grupos e instituciones. Es un espacio que puede ser explicado por las relaciones sociales de producción que lo organizan, por las acciones de dominación y de poder que ahí tiene lugar y por las representaciones que de éste tiene el poder político y económico para transformarlo. Para el caso de nuestro trabajo, coincidimos con la tesis que concibe a la frontera como un producto del sistema social. En este sentido nos adscribimos a los planteamientos de Milton Santos, geógrafo brasileño que plantea: (…) Que producir mercancías y producir espacio son dos actos indisociables, pues al producir, la

sociedad transforma la naturaleza primera (naturaleza bruta, ecosistema salvaje) y, en consecuencia, crea una segunda naturaleza: un espacio social (Santos, 1978 en Arriaga, 2012:86).

Frontera sur de México

La frontera sur de México ha sido motivo de reflexión para diversos estudiosos, uno de los puntos que con frecuencia está presente es si esta frontera es o no una "región fronteriza" en el sentido de la construcción histórica de una organización social asentada en un espacio físico particular: el límite político-administrativo entre Estados-Nación pero que no se limita a ello ni al territorio físico sino a procesos sociales, económicos, culturales, etc. que suceden en este espacio. En un sentido amplio, Manuel Ángel Castillo (2000), señala que la frontera sur de México es una región, con especificidades y características propias cuyo conocimiento aún se requiere profundizar. Su caracterización y delimitación en cuanto a región fronteriza exige especificar aquellos procesos que la definen como tal. Es relevante, por lo tanto, recalcar y dimensionar los fenómenos que la distinguen de otras zonas del territorio nacional y que precisamente tiene que ver con su ubicación limítrofe. Se trata de contrastar hechos y circunstancias que ocurren allí, en particular por su condición de frontera.

Las regiones fronterizas, al igual que otras zonas de los territorios nacionales, son también escenarios de movilidad de bienes y personas. Sin embargo, su peculiaridad reside en que, a los movimientos de carácter interno, se suman aquellos que traspasan los límites internacionales y, por lo tanto, introducen rasgos específicos y plantean demandas especiales de regulación y control. Interesa aquí, el caso particular de la movilidad de la población, pues "su dinámica imprime un carácter especial a los pasos fronterizos, así como también a sus áreas de influencia, como es el caso de las rutas de tránsito" (Castillo, 2000:3). En los planteamientos de Castillo (2000), se identifica que regionaliza a la frontera sur de México como una sola región fronteriza, partiendo de la movilidad de personas, bienes, a nivel internacional, por lo cual, en nuestra investigación consideraremos a la frontera sur de México como una región fronteriza a partir de lo establecido por el autor.

Por su parte, Ángeles (2010:438), señala que la zona fronteriza "abarca 23 municipios, de los cuales 18 pertenecen a Chiapas, dos a Campeche, dos a Tabasco y uno a Quintana Roo". Reafirma que es una definición limitada que solo servir como referente de ubicación territorial y con la cual no se pretende agotar la complejidad del concepto frontera, y mucho menos la complejidad que la propia frontera sur de México tiene en sus dimensiones culturales, económicas, políticas y sociales. La dinámica que presenta la región fronteriza sur de México, se ha constituido en un escenario donde se reproducen diversos movimientos poblacionales de gran trascendencia, entre ellos, la movilidad poblacional internacional, que una vez, analizado el territorio donde tiene verificación, ahora, corresponde a establecer el tipo de desplazamiento que realizan los sujetos en esta región fronteriza.

Castillo (2004) señala que se plantea el concepto de movilidad territorial de la población, a diferencia del concepto tradicional de migración, bajo la premisa, de que permite distinguir no sólo poblaciones que han cambiado de residencia habitual, sino también de otras que, sin hacerlo, experimentan diversos grados de movilidad en distintas zonas del territorio. Estableciendo entonces, que la movilidad territorial de la población hace

referencia "a la necesidad de remitirse a conceptos más comprensivos que permiten distinguir la manera en que las personas y grupo de personas se desplazan bajo diversas modalidades y con distintos propósitos, pero sobre todo en el marco de procesos sociales que le dan sentido y, a la vez, reciben los efectos de dicha dinámica" (Castillo, 2004:42).

Señalamos que movilidad es la generalidad, mientras que la migración es una particularidad de la movilidad, sin embargo, dentro de la movilidad, encontramos a la movilidad territorial de la población, por lo tanto, ¿son sinónimos migración y movilidad territorial de la población? o se encuentran en un mismo nivel, como formas de movilidad. No se consideran sinónimos, por los argumentos siguientes: el elemento que hace la distinción entre movilidad territorial y migración es el "cambio de residencia", de acuerdo a Nájera (2014), para que un movimiento poblacional sea clasificado como migratorio, es necesario que se produzca un cambio de residencia, sea este temporal o permanente; sin embargo, es común encontrar a los estudios sobre migración algunos tipos de movilidades en los que no hay cambios de residencia que se tipifican como migraciones. A partir del argumento de esta autora, podemos destacar que se confunde o se emplean como sinónimos la movilidad territorial de la población y la migración. Para hacer una distinción adecuada, se debe tomar en cuenta si la movilidad presenta o no "cambio de residencia", cuando tenemos un "cambio de residencia", lo denominaremos migración, y, por otro lado, cuando no existe un "cambio de residencia", lo determinaremos movilidad territorial poblacional. Pues (…) En las movilidades laborales transfronterizas diarias, en las que se entra y se sale de un país durante el día, y por lo tanto, la gente duerme en su lugar de origen, se le debe considerar como casos de "movilidad" y no de "migración", ya que no se cambia de residencia habitual (Nájera, 2014:23). Bajo esta postura, se enmarca nuestro trabajo, al establecer, conceptualmente "movilidad", al desplazamiento territorial transfronterizo que realizan los comerciantes centroamericanos a la región fronteriza sur de México, de forma circular y cotidiana, y no "migración", debido a, que los centroamericanos entran y sale de la región el mismo día, durmiendo en su lugar de origen, no realizan un "cambio de residencia".

Territorios circulatorios en las movilidades poblacionales

Los espacios donde se mueven los comerciantes centroamericanos en la región fronteriza sur de México se pueden considerar como *territorios circulatorios transnacionales* (Tarrius, 2010).

> (…) El territorio es una construcción consubstancial de la llegada a forma y luego a visibilidad social de un grupo, de una comunidad o cualquiera otra colectividad cuyos miembros pueden emplear un "nosotros" que los identifique. Es condición y expresión de un vínculo social. (Tarrius, 2000:54).

Entonces, podemos señalar que sólo será reconocido como territorio, cuando un espacio, es aceptado, reconocido e identificado por un grupo social, a partir de tal aceptación, reconocimiento e identificación social, decimos que el territorio es memoria, por ser "la marcación de la conciencia histórica de estar juntos" (Tarrius, 2000:54), vemos entonces, que el territorio es, además, una construcción histórica, que realiza la colectividad social y se perpetúa en el tiempo a través de la memoria.

En cuanto a la movilidad poblacional en un determinado territorio, "se debe reconocer que las poblaciones móviles son reconocidas como fundadores de nuevas legitimidades sociales" (Tarrius, 2000:55), podemos señalar a partir de lo señalado por el autor, que en nuestra investigación, el territorio, se enmarca bajo este contexto, es decir, la movilidad poblacional por trabajo trasnacional que realizan los comerciantes centroamericanos, es una fuente fundadora de nuevas legitimaciones sociales, que nos permite hacer una articulación entre la estructura de gestación del espacio social denominado región fronteriza sur de México. Y por supuesto, el económico, para nuestro caso, el comercio, por otra parte, el proceso de naturalización de individuos centroamericanos capaces de obtener provecho al traspasar una línea fronteriza internacional, perdurando este conocimiento, a través, de la memoria compartida, generando así, un circuito migratorio entre Centroamérica y la frontera sur de México.

"Territorios circulatorios" son una noción que da cuenta de la socialización de los espacios que se construyen en soporte de las prácticas de movilidad, cuando estos territorios incluyen dinámicas de movilidades humanas donde ese saber circular alcanza un conocimiento comunitario son considerados territorios circulatorios, en otras palabras "cualquier espacio es circulatorio, pero al contario, cualquier espacio no hace territorio. La noción del territorio circulatorio constata la socialización de espacio según lógicas de movilidad" (Tarrius, 2000:55). Del concepto de territorios circulatorios, se desprenden dos aspectos relevantes para nuestro proyecto: saber-circular y saber-hacer el camino. El primero, cuando los individuos que hacen una movilidad territorial "reconocen al interior de los espacios que ocupan o atraviesan en el curso de una historia común de movilidad, iniciadora de un vínculo social original sobre extraños frente a los "'autóctonos legítimos'" (Tarrius, 2000 56).

Este saber-circular, en nuestro trabajo empírico, lo podremos visualizar en los recorridos y desarrollo de rutas de circulación que han construido los centroamericanos en la región fronteriza sur de México; se tiene, además, que los recorridos para llegar, entrar y salir se van articulando no solo etapas sino condiciones de movilidad también, todo junto no es otra cosa más que el saber-hacer el camino. La noción de territorios circulatorios "pone de manifiesto la sociabilización del espacio conforme a las lógicas de la movilidad" (Schaffhauser, 2008:291).

Vínculos económicos y prácticas de interconexión

Se entenderá como vínculo económico son las relaciones de carácter económico, que se crean a partir de la movilidad poblacional laboral de los sujetos, mediante el ejercicio de la actividad comercial. A lo largo de esta investigación, se identificarán los principales vínculos económicos en relación a los lugares como son: el de residencia, donde ejerce la actividad comercial y donde adquieren sus productos. Según Portes (1999) y Portes *et al*. (2003), "hay un movimiento imparable de ida y vuelta entre los países de recepción y de origen, que permite a los migrantes sostener una presencia en ambas sociedades" (en Neira y Giraldo, 2006:149). Otros vínculos son el cambio de divisas, del proceso económico del comercio, la interacción de los sujetos (comerciantes y compradores).

Por otro lado, el concepto de prácticas de interconexión en la investigación, se pueden definir de acuerdo a Rivera (2012), como: los itinerarios y desplazamientos que siguen las y los comerciantes centroamericanos que interconectan a Centroamérica y a la región fronteriza sur de México hacia uno y otro lado, es decir, la reconstrucción sobre papel de los puntos de referencia del espacio físico de su movilidad poblacional laboral, mediante el análisis de la perspectiva teórica de "territorios circulatorios", los cuales nos permiten comprender la movilidad más allá de un límite internacional, que implica una circulación que interconecta a dos espacios

Mediante estos itinerarios que se presentan depende del punto de salida y del lugar de destino, así como la frecuencia en la cual acuden a vender sus productos. Dado que "la movilidad cotidiana o *conmuting* se desarrolla desde la residencia base hacia los lugares que conforman el espacio de vida" (Ares, 2010:31), para el caso de estudio ese espacio de vida va desde los lugares de origen de los sujetos de estudio hasta el territorio donde ejercen el comercio las y los centroamericanos en la región de estudio.

Estos espacios de vida cotidiana generan las prácticas de interconexión mediante "los lugares de paso y estancia que dan forma a la movilidad" (Ramos, 2016:23), las cuales se trazan entre Centroamérica y la frontera sur de México, pero estas "no son la suma de individualidades, sino que se constituyen a partir del conjunto de formas, interacciones, de decisiones, de significados" (Ares, 2010:32). Es por ello, que en la investigación reviste de importancia la recreación de los itinerarios que llevan a cabo las y los comerciantes desde su lugar de origen, punto de cruce, tipo de vehículos que utilizan en su desplazamiento, etc., para establecer la articulación territorial de su movilidad poblacional laboral. A partir de los referentes teóricos-conceptuales desarrollados podemos destacar que tanto las prácticas de interconexión como los vínculos económicos son procesos que conectan a dos territorios mediante las relaciones sociales, en nuestro caso la movilidad poblacional laboral.

Metodología

Con la finalidad de aportar elementos para el estudio de este fenómeno, así como, para dar respuesta a las preguntas de investigación, cumplir con los objetivos planteados y estar en posibilidad de confirmar o no la hipótesis. Se tuvo un acercamiento metodológico aplicando los paradigmas cuantitativos y cualitativos, para realizar una triangulación de ellas. Así mismo se tuvieron dos incursiones a la región fronteriza sur de México para llevar a cabo la recolección de información primaria, la primera del veintitrés al treinta de agosto del año dos mil dieciséis y la segunda del tres de noviembre al veintitrés de diciembre del mismo año, realizando un total de cincuenta y ocho días de trabajo de campo.

En primer lugar se recurrió al método cuantitativo diseñando una encuesta propia, con base en la Emif Sur (2015) a fin de obtener información primaria y conocer específicamente las directrices que guían la investigación, la cual se denominó: *Encuesta sobre prácticas de interconexión y vínculos económicos en la circulación transnacional de comerciantes centroamericanos en la región fronteriza sur de México,* aplicándola en el segundo periodo de incursión a la región, bajo una batería de treinta y dos preguntas cerradas. Aplicando cuarenta y tres, tanto a individuos de origen guatemalteco (81.4%), hondureño (14%) y salvadoreño (4.6%).

La encuesta se recabó en Ciudad Hidalgo, Chiapas, que hace frontera con Tecún Umán, Guatemala, localidades que están interconectadas por dos puentes fronterizos, uno para uso vehicular y peatonal y el otro sólo para el desplazamiento de mercancías, teniendo como límite natural el río Suchiate, presentando una movilidad poblacional en sus dos vertientes, tanto documentada (puente fronterizo) como no documentada (río Suchiate) y en sus dos direcciones, siendo una de las ciudades que la Encuesta sobre Migración de la Frontera Sur (Emif Sur), identifica como una de las tres principales de cruce sur-norte.

Teniendo en cuenta el territorio de estudio y a partir de la factibilidad de captar la movilidad poblacional tanto de manera documentada como no documentada, así como la temporalidad, se aplicó la encuesta diseñada. Por su parte el método cualitativo se realizó un trabajo descriptivo tipo etnográfico, utilizando en un primer lugar la técnica de observación participante, a fin de señalar cómo es la dinámica de movilidad poblacional de los centroamericanos dedicados al comercio en la región fronteriza sur de México, tomando en consideración los conceptos y las perspectivas teóricas planteadas. De igual manera el diario de campo y los recorridos de campo, fotografías realizados en las dos incursiones a la r egión de estudio;

Otra técnica empleada fue la entrevista, a las y los comerciantes centroamericanos, las cuales se realizaron en la región de estudio a partir del primer contacto que fue la aplicación de la encuesta, teniendo conversaciones constantes e informales con la mayoría de las y los encuestados, teniendo una mayor profundidad con los vendedores de ropa, pescados y mariscos, verduras, fruta, helados.

Para el caso de las personas de origen hondureña y salvadoreña, se utilizó la estrategia bola de nieve, a partir de los informantes clave que nos fueron conduciendo a ellos y ellas, las cuales resultó un poco más practica su entrevista, dado que contábamos con un antecedente que les infundía confianza.

Aplicada la metodología, se procedió a la triangulación de los paradigmas metodológicos cuantitativos y cualitativos mediante, las cuales nos hicieron posible junto con las perspectivas teóricas, las categorías de análisis y los conceptos el señalamiento las prácticas de interconexión y de los principales vínculos económicos que llevan a cabo los sujetos de estudio entre Centroamérica y la frontera sur de México.

Resultados

Perfil sociodemográfico

Teniendo en cuenta el territorio de estudio y a partir de la factibilidad de captar la movilidad poblacional tanto de manera documentada como no documentada de sujetos centroamericanos dedicados al comercio, se realizó el trabajo de campo en la región de referencia, obteniendo los siguientes resultados de la información recaba mediante la encuesta propia.

Cuadro 1 Perfil sociodemográfico de comerciantes informales procedentes de Centroamérica en la región fronteriza sur de México, diferenciado por sexo.

		Mujeres	Hombres
Casos		**12**	**31**
Porcentaje:		**28**	**72**
CARACTERÍSTICAS			
País de nacionalidad	Guatemala	83.4	80.7
	Honduras	8.3	16.1
	El Salvador	8.3	3.2
	Total %:	100	100
Edad	18 – 20	8.3	13.0
	21 – 30	16.6	35.5
	31 – 40	25.1	35.5
	41 – 50	50.0	16.0
	Total %:	100	100
Escolaridad	Ninguno	66.7	22.6
	Primaria	25.0	58.1
	Básico o secundaria[3]	8.3	12.4
	Diversificado o preparatoria[4]	0	6.5
	Total %:	100	100
Documento migratorio	Si	50	58.1
	No	50	41.9
	Total %:	100	100

Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo.

Entre el flujo total que cruza por la frontera Guatemala–México, procedente de Centroamérica, se encuentran el flujo que conforman los individuos dedicados al comercio, este flujo está caracterizado por ser masculinizado, debido a que los varones representan 72% de los individuos que hacen este cruce laboral, por 28% de mujeres (ver cuadro 1).

En cuanto hace a la nacionalidad o el país de origen, en primer término, es de suma importancia para la investigación establecer que la mayoría de las personas de origen centroamericano que se dedican al comercio en la región fronteriza sur de México son de nacionalidad guatemalteca, una explicación es por la colindancia. Los datos recabados teniendo en cuenta la nacionalidad, y el sexo de los comerciantes (ver cuadro 1) muestran que en el caso de las mujeres dedicadas a la actividad comercial en 83.4% son guatemaltecas, 8.3% hondureñas e igual porcentaje representan las salvadoreñas. En el caso de los hombres los datos nos arrojan similares proporciones por origen nacional, la gran mayoría son guatemaltecos (80.7%), seguidos de hondureños (16.1%) mientras que los salvadoreños significan 3.2 %.

[3] Para el caso de Guatemala el nivel básico equivale al nivel de secundaria en México.
[4] Para el caso de Guatemala se denomina diversificado al nivel preparatoria en México.

Como se aprecia en el cuadro 1, dentro del grupo de edad, el mayor porcentaje tiene se encuentra entre los 31 y 50 años, personas en edad productiva y reproductiva. Al realizar un análisis de los grupos de edad diferenciado por sexo, se observa que los hombres tienen una concentración mayor entre los 21 y 40 años, lo que nos hace inferir que inician a una edad temprana la actividad comercial, mientras que en las mujeres el rango de edad con mayor porcentaje es entre los 41 y 50 años, lo que pudiera indicar que ellas inician el comercio a edad más avanzada que los hombres cuando su movilidad se favorece quizá cuando ya no tienen una gran carga de cuidados y responsabilidades familiares.

Al cuestionar sobre la escolaridad, la encuesta, capta para el caso de las mujeres que la mayoría de ellas no tienen ningún nivel de estudios (66.7%), las que sí tienen escolaridad alcanzan un grado máximo de estudios de secundaria. Pero en el caso de los hombres el nivel educativo de primaria es el de mayor frecuencia con el 58.1%, mientras que ellos aumentan al nivel preparatoria o diversificado su grado superior de preparación académica (ver cuadro 1).

Al captar el tipo de movilidad que llevan a cabo, se observa que 50% de las mujeres lo realizan de manera documentada, es decir, tiene un desplazamiento a través del puente fronterizo, la otra mitad de ellas lo desarrollan de manera no documentada cruzando el río Suchiate, ahora bien, los varones realizan su movilidad de forma documentada el 58.1%, contra el 41.9% que lo efectúa de manera no documentada (ver cuadro 1).

En cuanto hace a las prácticas de interconexión y los vínculos económicos que presentan los comerciantes informales se dividen para su análisis en dos grupos de acuerdo a su nacionalidad: los guatemaltecos estas se identificaron estos elementos a partir del análisis del tipo de producto y movilidad poblacional laboral en corto, mediano y largo. Por su parte las y los comerciantes hondureños y salvadoreños a partir del ejercicio de la actividad comercial.

En relación al tipo de producto a ofertar y de acuerdo con lo captado por la encuesta realizada para esta investigación, las principales mercancías comercializados por centroamericanos son primordialmente: las verduras con un 18.6% de los encuestados, en segundo lugar tenemos a la ropa y los helados con el 9.3% de los sujetos de estudio, dentro del tercer sitio encontramos a la fruta[5], productos naturistas y a los pescados y mariscos, representando el 4.7% de los comerciantes, en último lugar se encuentran los dulces con tan solo el 2.3% del total.

Sin embargo, se logró captar los diversos tipos de productos que comercializan, los cuales se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 2 Tipos de productos ofertados por comerciantes centroamericanos en la región fronteriza sur de México, diferenciados por nacionalidad.

NACIONALIDAD	PRODUCTO
GUATEMALTECA	Helados, pollitos, veneno para ratas, verduras, utensilios para cocina, agua de sabores, cacahuates tostados, productos naturistas, papas fritas, dulces, pescados y mariscos, fruta, algodones de

[5] Fruta picada, lista para su consumo.

	azúcar, ropa, tijeras y cortaúñas, carteras y bolsos de mano para mujeres y hombres, ajos y artesanías.
HONDUREÑA	Artículos de belleza y cortes de cabello, ropa, muebles tallados de madera, agua de sabor y refrescos, bolsas de plástico y jarciería, alimentos.
SALVADOREÑA	Alimentos y aguas de sabor.

Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo.

Del cuadro 2 podemos señalar que las mercancías que ofertan los comerciantes centroamericanos en la región fronteriza sur de México, los podemos agrupar de la siguiente manera:

1. Productos no manufacturados o procesados: verduras, fruta, pescados y mariscos, pollitos, helados, agua de sabor, cacahuates tostados, papas fritas, ajos, alimentos.
2. Productos artesanales: macetas hechas con piedras de río.
3. Productos manufacturados: la ropa, los dulces, utensilios para cocina, productos naturistas, algodón de azúcar, tijeras, cortaúñas, carteras y bolsas de mano para mujeres y hombres, artículos de belleza, muebles tallados, bolsas de plástico y jarcería.

Prácticas de interconexión y vínculos económicos de comerciantes guatemaltecos en la región fronteriza sur de México

Partimos de reconocer que las actividades de los sujetos impactan el contexto, construyen el espacio social. El comercio es un factor central en la generación de prácticas de inter conexión entre comunidades centroamericanas y mexicanas que mediante vínculos económicos creados por la cotidianidad abonan a la construcción de una región fronteriza. A partir de la diferenciación de las mercancías que los comerciantes ofertan en la regió n de estudio y del desplazamiento que realizan entre origen y mercado de destino de sus mercancías.

Este desplazamiento es la movilidad específica en la que ponemos atención a cinco momentos o etapas generales: el primero inicia con su punto de salida, el cual puede ser un departamento, aldea o caserío guatemalteco.

En un segundo momento, la ciudad de Tecún Umán, ubicada en el Departamento de San Marcos Guatemala se convierte en el primer nodo articulador y dis tribuidor sur-norte. Esta ciudad permite articular territorialmente los diversos lugares de salida, Tecún Umán es la localidad donde llegan los diversos comerciantes para ejercer el cruce a México a fin de realizar una actividad comercial. Es distribuidor en virtud de que pueden cruzar de Guatemala a la frontera sur de México, por dos lugares (río y puente) y ambas direcciones (sur-norte y norte-sur). También vincula la llegada y el retorno de los sujetos no locales de la ciudad, son generados en la terminal de "buses" de la misma, convirtiéndose en una distribuidora de arribo y de salida a sus poblaciones de origen. Así mismo, es articuladora de las relaciones sociales que se presentan en la interacción del flujo de movilidad, ejemplo de ello, es la relación que presentan con los camareros o tricicleros.

En un tercer momento la línea fronteriza internacional entre Guatemala y México, es de fácil acceso para quien decida cruzarla, no representa ningún problema para llevarlo a

cabo. El cruce de esta frontera se realiza principalmente a través de dos puntos, como se señaló anteriormente.

Por su parte Ciudad Hidalgo Chiapas, en un cuarto momento del desplazamiento, se erige como el segundo nodo articulador y distribuidor, ciudad que se encuentra en el Estado de Chiapas, constituyéndose la primera ciudad fronteriza entre Tecún Umán y la frontera sur de México. Articula y distribuye el flujo de personas, es uno de los principales mercados de trabajo, en particular para los sujetos de estudio, dado que es uno de los principales lugares donde los productos ofertados por las y los comerciantes guatemaltecos son adquiridos .De la misma manera es uno de los centros de distribución de relevancia, en virtud de que es punto de salida y llegada de personas que se desplazan a distintos lugares, en el caso particular es la ciudad que dada su infraestructura de transportes y carreteras, conecta con la principal ciudad que es Tapachula, Chiapas, donde se pueden ofertar los productos de las y los guatemaltecos.

En un quinto y último momento, se convierte en los diversos lugares donde son ofertados los diversos productos por parte de las y los comerciantes guatemaltecos, entre estas localidades encontramos Ciudad Hidalgo, las colonias aledañas a Ciudad Hidalgo, Tapachula, Tuxtla Chico, etc.

A partir de lo anterior podemos señalar que se presentan tres grandes tipos de desplazamientos territoriales en la movilidad poblacional transfronteriza de las y los guatemaltecos que buscan ejercer el comercio, es decir, reviste de gran interés el lugar donde ejerce el comercio, por ello, tenemos:

A. Uno a corta distancia a Ciudad Hidalgo,
B. Un segundo que va a las colonias aledañas a Ciudad Hidalgo, y
C. El que va a una ciudad distinta a las anteriores.

Conforme al criterio anterior y para tener una referencia sobre las localidades donde los y las guatemaltecas comercializan sus productos, se señala las principales localidades donde venden las y los guatemaltecos, teniendo las siguientes distancias por carretera, y tomando como referencia a Ciudad Hidalgo Chiapas (corta distancia), a partir de esta ciudad, se establece la distancia mediana que incluye entre otras a las colonias Ejido Suchiate a 17.1 Km, La Libertad que a 13.6 km, El Dorado a 9.4 Km; Ignacio Zaragoza a 1.9 Km. Por su parte a larga distancia tenemos a Huixtla a 79.7 Km, Tapachula a 37.3 Km y Tuxtla Chico a 32 Km, de acuerdo a google maps.

Movilidad poblacional laboral de trayecto corto

El referente territorial de desplazamiento que realizan las y los comerciantes guatemaltecos para vender sus mercancías en Ciudad Hidalgo, Chiapas, México, podemos señalar las siguientes rutas que tiene como punto de salida: San José Ojetenan, San Lorenzo, Malacatán, El Tumbador; Pajapita, Coatepeque, Tecún Umán, Retalhuleu, Mazatenango.

Por otra parte, en relación con los vínculos económicos, el lugar de salida se presenta en dos grandes momentos: primero, lugar donde son destinados los recursos económicos que

obtienen de la venta de su mercancía; por mínima que sea la ganancia de la actividad económica, los comerciantes entrevistados invierten en adquirir mercancía nueva en su lugar de origen que es a la vez el lugar de destino de las ganancias, es ahí donde se adquieren productos básicos o se pagan servicios.

Otro rasgo tiene que ver con los medios para realizar el traslado tanto de la persona (movilidad) como de mercancías (comercio). En cuanto más distancia se tenga entre el punto de salida y la ciudad de Tecún Umán, más necesidad se tiene de utilizar un medio de transporte. El recorrido genera una serie de relaciones sociales, económicas, culturales, institucionales que se van "tejiendo", se constituyen en vínculos económicos y de diversos tipos, la cotidianidad, el *continuum* social fortalece o consolida estos vínculos. En el caso de los económicos, son numerosos, "simples" o más complejos, por ejemplo, hay vínculos al momento de realizar transacciones como el pago de peaje.

Los vínculos económicos se ven incrementados cuando las personas adquieren (porque no todos son productores) la mercancía a vender en el mismo lugar salida los vínculos se densifican. Un ejemplo de esto es el caso Mazatenango, donde están establecidas granjas avícolas donde hombres y mujeres adquieren los pollitos para su venta en la región fronteriza.

El territorio de salida reviste importancia tanto para las prácticas de interconexión como para los vínculos económicos, en función de los argumentos anteriores pero sobre todo porque al tener en cuenta en el análisis origen, destino, tiempos y trayectos de los comerciantes nos establecen que la movilidad de los comerciantes estudiados es transfronteriza; las personas involucradas en estos flujos tienen diversas causas y motivos para, cotidianamente, desplazarse la región fronteriza, entre los cuales podemos señalar uno de especial importancia para la investigación, es que la región fronteriza sur de México es el lugar donde encuentran un mercado donde han podido ejercer la actividad económica del comercio. Motivo principal de la movilidad. El traslado lo hacen porque es en la región fronteriza donde hoy por hoy hay condiciones para realizar la actividad económica en mejores condiciones que en su lugar de origen. Por las condiciones que se han explicado antes se trata de una movilidad de trabajo circular y cotidiana.

Como parte de la cotidianidad que construye vínculos territoriales, sociales, económicos y que abona la consolidación de una región, resulta pertinente hacer el señalamiento del probable horario de la jornada de trabajo que en promedio se cubre, para ello, inicia entre las cinco y diez de la mañana, el cual depende de la distancia entre el punto de salida y Ciudad Hidalgo, mientras mayor sea la distancia entre ambos, la jornada de trabajo iniciará más temprano y a la inversa, si es cercano está tendrá un inicio a horas avanzadas del día. Es decir, presentan una mayor movilidad poblacional en términos espaciales del lado guatemalteco, a través de este desplazamiento social, cultura y territorial, se va reproduciendo la región fronteriza.

Para llegar a la ciudad de Tecún Umán, las y los comerciantes tienen que desplazarse mediante un medio de transporte, ello, depende de la distancia que se encuentre el punto de salida respecto a este primer nodo, por lo cual, no es lo mismo salir de Retalhuleu que salir de la propia ciudad de Tecún Umán, tanto en términos de prácticas de interconexión como en vínculos económicos.

Las y los comerciantes cruzan la línea fronteriza por cómo se señaló anteriormente, a través, del río Suchiate o por el puente fronterizo. Del punto de llegada a la frontera sur de México, ellas y ellos pueden disponer de algún tipo de vehículo para llegar al punto donde ejercen el comercio, sin embargo, durante el trabajo de campo se pudo observar que la mayoría de los sujetos de estudio, llevan a cabo este desplazamiento sin la utilización de ningún tipo de vehículo, empero, cuando es mayor el número de productos optan por el triciclo.

Una vez hecho el arribo a Ciudad Hidalgo, termina en un primer momento las prácticas de interconexión, respecto al inicio y fin del trayecto, sin embargo, las y los comerciantes guatemaltecos inician la venta de los productos, estando presente y estructurar propiamente los vínculos económicos del proceso económico (venta u oferta y compra o adquisición), esta oferta puede ser bajo las siguientes variantes: el 60% de las mujeres guatemaltecas ejercen el comercio de forma ambulante en Ciudad Hidalgo Chiapas, siguiendo con 40% de las que cuentan con un puesto en la calle o en el mercado; por su parte la manera en que los hombres ejercen el comercio es mayoritariamente ambulante (95%) y en segunda posición (5%) están quienes tienen un puesto fijo en la calle o mercado.

El ambulantaje, como vínculo económico que desarrollan las y los comerciantes guatemaltecos en Ciudad Hidalgo, parte de la premisa que no tiene un lugar "fijo" para vender, andan deambulando por las principales calles y sobre todo en el parque central de la ciudad. Sin embargo, durante el trabajo de campo se pudo observar que, en el parque, y de manera informal tienen destinados lugares para vender; las y los comerciantes saben en qué parte del parque acomodan su mercancía, en qué parte se pueden sentar por mayor tiempo a vender.

En este vínculo económico se genera al momento de desarrollar el comercio por parte de las y los comerciantes guatemaltecas al momento de buscar los posibles compradores, es decir, se tienen que desplazar ofertando el o los productos hasta lograr que una persona los adquiera, no esperan que el cliente pregunte o busque las mercancías, este vínculo económico es débil, debido a que los individuos que compran son itinerantes, pueden comprar una sola ocasión, siendo siempre diversos.

A partir de los párrafos vertidos en la explicación de este vínculo económico podemos ver que la perspectiva teórica transnacional nos permite dar una explicación a la actividad comercial como una actividad económica trasnacional que llevan a cabo los actores sociales, en nuestro caso comerciantes guatemaltecos, que es una actividad habitual, cruzan una frontera internacional (geopolíticamente hablando), entre Guatemala y México, actividad que ha sido de manera histórica, reuniendo las características que señala Portes (2003).

En cuanto hace a las prácticas de interconexión que ejercen dentro de Ciudad Hidalgo Chiapas, las y los comerciantes guatemaltecos inician su movilidad derivado de la venta ambulante, la cual tiene como punto referente principal como se mencionó anteriormente el parque central, lugar donde se reúnen las personas de la localidad, las cuales son compradoras potenciales de los productos que ofertan, de ahí se desplazan unas cuadras solo en el centro de la ciudad. Otro punto de referencia que tiene para ejercer el ambulantaje es la tienda de autoservicio "Oxxo" que se encuentra a un costado del parque central entre las calles central poniente y central sur. El cual por ser el único en el centro de la ciudad y siendo una tienda de autoservicio donde oferta principalmente bebidas de toda índole y alimentos

procesados de los denominados "chatarra", así como servicios de banca como pagos de diversas tarjetas de crédito y poder disponer de efectivo mediante el uso de tarjetas de débito. Ello hace que tal punto se conglomere de personas tanto de nacionalidad mexicana como del triángulo norte de Centroamérica, personas que son visibilizadas por los sujetos de estudio como potenciales compradores.

Otros puntos de la ciudad donde encuentran posibles compradores son las salidas de los dos centros comerciales "Bodega Aurrera" y "Chedraui", en los cuales un gran número de sus clientes son individuos de origen guatemalteco.

Entre las principales calles donde venden sus productos, son las del primer cuadro de la ciudad en donde se encuentran instalados locales comerciales que ofertan diversas mercancías, generalmente por mayoreo, entre ellas, abarrotes, refrescos, calzado y las cuales tienen una afluencia peatonal que les permite encontrar mercado a sus productos.

Ellas y ellos, para descansar o almorzar, regresan al parque central de Ciudad Hidalgo, que representa el punto central del ambulantaje de las y los comerciantes centroamericanos en la región fronteriza sur de México. Así lo señala Mary, mujer guatemalteca de 55 años de edad, la cual vende frijoles, queso, crema y diversos productos que compra del lado de Tecún Umán, quien la oferta de manera ambulante en una canasta que la coloca sobre su cabeza, en la región de lunes a sábado "El día de hoy hubo buena venta, son las diez y ya vendí todo, pero aun así me duelen los pies de caminar […] cruzo por el río con mi canasta y mis cosas, de ahí las cargo y me vengo caminando y las ando ofreciendo, en unas partes ya tengo quien me compra, les dejo y más tarde paso a cobrarles […] por eso estoy descansando un rato aquí" (Mary, guatemalteca de 55 años, parque de Ciudad Hidalgo, Chiapas).

A partir de lo narrado por la informante podemos destacar varios señalamientos: se ratifica que el parque de Ciudad Hidalgo es un nodo comercial para los guatemaltecos entrevistados. El segundo es la apropiación simbólica del lugar por parte de los sujetos de estudio, para iniciar su actividad comercial, para descansar, por lo general lo hacen en el mismo punto, para almorzar, etc. En tercer término, es un punto de referencia (memoria colectiva) que tienen las y los guatemaltecos para hacer el señalamiento que es México, por ello, cuando acuden no solo a vender, sino por otros motivos como el de visita, hay personas que toman fotografías en este lugar de forma recurrente.

Es importante señalar que en la forma ambulante en que las y los comerciantes guatemaltecos venden sus productos, no se trata de productos de gran tamaño, lo cual les permite movilizarse, de manera continua por los diversos lugares antes señalados. Por lo tanto, la movilidad poblacional laboral que presentan estos sujetos no se termina con el arribo al lugar donde ejercen propiamente la venta de las mercancías, sino tiene un *continuum* a partir de la forma en que son ofertados, es decir, se mantiene en movimiento.

Por su parte, en el comercio en puestos establecidos sobre calles comerciales o en los laterales del mercado, el vínculo económico es más estable, ya que los clientes acuden con regularidad a adquirir productos que ofrecen los comerciantes centroamericanos en la región fronteriza sur de México, asimismo se extienden redes institucionales en virtud a que es el municipio quien otorga el permiso para el establecimiento en la calle, y sus redes sociales son un poco más amplias, debido al vínculo económico que genera el establecimiento

fijo y que cotidianamente las personas tienen la posibilidad de adquirir los productos con la misma persona.

Las y los guatemaltecos que ejercen el comercio mediante un local ya sea en la calle o en el mercado, fortalecen sus vínculos económicos a través de las redes sociales que se van creando a nivel de la región fronteriza sur de México, al estar en contacto constante con las personas que adquieren los productos y en relación con los vínculos que crean con las autoridades municipales quienes son las responsables de otorgar las autorizaciones para que se instalen en la calle o en el mercado.

Con base en la observación directa que se realizó durante el trabajo de campo podemos señalar que en la calle comercial se encuentran ubicados los negocios de los hombres, mientras que las mujeres se encuentran divididas entre la calle comercial (75%) y el mercado (25%), lo que nos hace inferir que las mujeres tienen mayor diversidad en sus vínculos económicos, sociales e institucionales.

El horario en que atienden en la calle en un puesto fijo, es entre las 09:00 y las 18:00, estas personas indicaron que pagan algún tipo de impuesto, denominado "derecho de piso[6]", siendo el municipio[7] quien lo recauda, así mismo, es la autoridad la que otorga el permiso para la instalación del puesto fijo ya sea en una calle comercial o en el mercado. Son los propios comerciantes quienes atienden el puesto fijo.

En cuanto a las prácticas de interconexión que se desarrollan bajo esta forma de venta que ejercen las y los comerciantes guatemaltecos en Ciudad Hidalgo, estas no se ven ampliadas como en el caso del ambulantaje, debido a que la movilidad poblacional laboral se vuelve estable o fija en un determinado punto.

Por su parte el número de veces que tienen en su desplazamiento sur-norte las y los comerciantes guatemaltecos, las y los guatemaltecos que cruzan a Ciudad Hidalgo Chiapas, todos los días de la semana para comercializar representan el 80% y 20% respectivamente. La cantidad mínima de cruces es de tres (10%) para el caso de las mujeres y de los varones tienen una y tres ocasiones (5%). Ellas y ellos diariamente realizan las prácticas de interconexión en los lugares de paso y estancia (origen y destino), que conforman su movilidad poblacional laboral de manera cotidiana y circular.

La movilidad que ejercen las y los guatemaltecos en un trayecto corto es circular y cotidiana, como es apreciable en los párrafos anteriores, es decir, van y vienen el mismo día, generalmente su regreso es bajo las condiciones de su llegada, ello dependiendo del lugar de salida que tienen.

Movilidad poblacional laboral en un trayecto a mediana distancia

La movilidad poblacional laboral de las y los comerciantes guatemaltecos al ejercer un desplazamiento a lo que denominaremos en un trayecto a mediana distancia. Es decir, acuden a vender a las colonias Zaragoza, La Libertad, Ejido Suchiate, El Dorado, Vista Alegre, teniendo

[6] El llamado "derecho de piso" es un derecho que constituyen los ingresos por la contraprestación que realiza el municipio en los mercados públicos, central de abastos y lugares de uso común, se encuentra establecido en la Ley de ingresos del municipio de Suchiate, Chiapas de ejercicio fiscal en curso.

[7] Pregunta 36 de la encuesta propia, perteneciente a la sección V.

como único punto de cruce el puente fronterizo entre Guatemala y México. Es decir, ejercen un desplazamiento de trayectoria media respeto a internación de la frontera sur, ya que éste puede ser mucho más corto que uno de los anteriores.

Los comerciantes guatemaltecos que realizan este tipo de movilidad poblacional, aproximadamente salen entre las 07:00 y 10:00 horas de punto de salida en Tecún Umán para cruzar la frontera entre Guatemala y México por el puente fronterizo, esta es una característica que diferencia a éstos con otros tipos de desplazamiento.

Este tipo de desplazamiento es muy característico en estos sujetos, para lograr esta movilidad, de acuerdo con la información recabada durante el trabajo de campo, mediante las entrevistas, necesariamente tiene que usar un medio de transporte, para llegar y cruzar la frontera sur de México. Los diversos medios de transporte son de conformidad a la distancia que se desplazan, entre ellos podemos señalar los siguientes: motocicleta, mototriciclo y triciclo, los cuales les permiten un desplazamiento rápido dentro de la región fronteriza sur de México, especialmente al momento de realizar el cruce por el puente fronterizo, que es sinónimo de que ellos cuentan con un documento migratorio. Adicional a ello, estos vehículos sirven de medio para el comercio, en cuanto a que, por medio de ellos, se exhiben las mercancías a ofertar. Por último, estos medios de transporte son parte indispensable de la movilidad poblacional laboral de los sujetos, en virtud de que con ellos salen de su lugar de origen, cruzan, llegan al o los lugares de venta, y realizan su regreso, oscilando entre cuatro y seis días a la semana su movilidad.

Por lo tanto, la movilidad de trabajo de los hombres guatemaltecos[8] que tienen un trayecto a mediana distancia, para ejercer el comercio en la frontera sur de México es de manera cotidiana y circular.

Una vez instalados en la colonia donde ejercen su oficio, ejercen el comercio de forma ambulante, mediante el uso de sus vehículos para exhibir sus mercancías, terminado su jornada de trabajo aproximadamente entre las 15:00 y 20:00 horas, el cual está condicionado principalmente en dos aspectos, uno a la distancia entre Ciudad Hidalgo y la colonia donde venden y el segundo a la venta de los productos, es decir, si son adquiridos de forma rápida o tardan para venderlos.

Empero, el desplazamiento de las mercancías, no sigue el mismo patrón de movilidad que la de las personas. En el caso de las mercancías su dinámica inicia con el arribo que hacen los sujetos con su medio de transporte al río Suchiate para dejar los productos en un punto definido, un camarero de confianza de los comerciantes pasa por las mercancías para cruzarlas y dejarlas del lado mexicano en un punto acordado, mientras las personas cruzan por el puente fronterizo, regresando al río por sus productos. Al retorno, a su punto de salido, ellos realizan la misma dinámica.

El uso de estos medios de transporte les permite que su movilidad sea rápida y cuenten con una mayor cobertura territorial para ofertar sus productos. Por ello, su *saber-circular* que ejerce este tipo de vendedores, a partir de que se presenta de manera histórica por el flujo total de movilidad regional de manera cotidiana y circular, sin embargo, estos hombres han dado un plus extra, al conocimiento de este *saber hacer el camino*, el cual se ve

[8] De acuerdo a la información recabada en campo, solo son hombres quien ejercen este tipo de movilidad.

reflejado al uso de vehículos para ampliar su desplazamiento, teniendo como consecuencia de ello, mayores prácticas de interconexión y por lo tanto, un mayor mercado laboral.

De acuerdo con Faret (2010:84), "los factores que contribuye a la transformación de las lógicas de migratorias (de movilidad, para la investigación), se sitúan en varios niveles y se producen acorde con varias modalidades y temporalidades". Los cuales los agrupa en dos grandes categorías:

a) La primera considerar "la transformación de los entornos en los cuales ocurren los movimientos, […] el perfeccionamiento de los medios de comunicación y transporte, la difusión de las imágenes de la modernidad y el estilo de vida, el aumento de las lógicas de movilidad y de flujos en el mundo en vía de globalización constituyen un elemento de transformación de primer orden en el contexto actual.
b) La segunda considera a los procesos desde el punto de vista de los actores de la migración, la necesidad tanto de multiplicar estrategias frente a situaciones de crisis, como la de adaptarse a condiciones de entrada, estadía o acceso a mercados de trabajo"
(Faret, 2010: 84).

Para el caso del análisis en cuestión, Faret, nos proporciona elementos esenciales pa ra dar un señalamiento a la movilidad poblacional laboral de este tipo de sujetos. En un primer término la infraestructura carretera en la frontera sur, ejerce la transformación del entorno, propiciando a su vez el uso de vehículos para un mayor desplazamiento. Para el caso de la motocicleta y el mototriciclo, son elementos de modernidad que impulsan la movilidad, aumentando las lógicas de movilidad en la región fronteriza sur de México. Es decir, se puede desarrollar una movilidad rápida, pero a su vez, se puede ampliar el desplazamiento territorial, siguiendo con las características propias de cotidiana y circular.

Respecto a la segunda que considera a los actores, para la investigación reviste gran importancia, dado a las estrategias que ejercitan los comerciantes guatemaltecos, que venden en colonias aledañas a Ciudad Hidalgo, debido a que para ampliar sus ventas establecen nuevas dinámicas, como el uso de vehículos para un mayor desplazamiento que a su vez les permite acceder a una población distinta en la cual no tiene tanta competencia, debido a que los productos que ofertan son semejantes a otros. Ello les permite aumentar sus vínculos económicos, los cuales les generan mayores dividendos, permitiéndoles comprar en pagos diferidos este tipo de vehículos.

Este tipo de conocimiento que tienen se transmite generacionalmente a través de las familias. Tal es el caso de dos hermanos varones que realizan este tipo de movilidad. Los hermanos adquirieron este *saber-caminar* de su padre, y de su familia extensa. Estas generaciones les han agregado el uso de vehículos para que la movilidad poblacional que ejercen sea con un mayor dinamismo en cuanto al tiempo y menor desgaste físico al momento de desarrollar la actividad comercial.

La forma de ofertar sus productos es ambulante, ellos, se mantienen en movilidad, pero no de la manera tradicional (caminando), sino que el vehículo que utilizan les permite no solo abarcar una mayor extensión de territorio, sino el desplazar una mayor cantidad de mercancías y exhibirlas en el mismo. Desarrollando sus vínculos económicos en las colonias aledañas a Ciudad Hidalgo, propiamente cuando ejercen la venta, estos vínculos son estables

debido a que ellos conocen a las personas quienes adquieren sus productos, debido a que pasan a ofrecerlos a la puerta de su casa.

Movilidad de trabajo en un trayecto a larga distancia

Las y los comerciantes de origen guatemalteco en su movilidad de trabajo cuyo punto de venta es en una localidad distinta a Ciudad Hidalgo y a las colonias aledañas a ésta, es decir, tienen un desplazamiento a lo que denominaremos trayecto a larga distancia, respecto al punto de cruce entre Tecún Umán y Ciudad Hidalgo. Siendo Tecún Umán y San José Ojetenán del Departamento de San Marcos, las localidades de salida de los comerciantes guatemaltecos que ejercen un desplazamiento en un trayecto a larga distancia.

Los comerciantes guatemaltecos que realizan este tipo de movilidad para cruzar la frontera entre Guatemala y México lo hacen por cualquiera de los puntos de cruce, llegando a Ciudad Hidalgo, toman un medio de transporte para llegar a uno de los destinos donde ejercen el comercio, empero, si provienen de una localidad distinta a Tecún Umán, ellos, pueden cruzar por Talismán, dependiendo el lugar donde vendan, ejemplo de ello tenemos a Tuxtla Chico, el cual territorialmente se encuentra más cerca del punto de cruce de Talismán que de Tecún Umán, pero esta es una excepción.

Por lo cual, sus prácticas de interconexión y vínculos económicos que llevan a cabo son más variados o más amplios que los dos tipos de movilidad anterior, sin embargo, hay semejanzas entre el flujo total como es el caso de la llegada a los puntos nodales de Tecún Umán y Ciudad Hidalgo, así como el vínculo económico del cambio de divisas.

Las prácticas de interconexión inician y terminan en su punto de salida, que, de acuerdo a la información obtenida en campo, son Tecún Umán y San José Ojetenan, ambas localidades se encuentran en el departamento de San Marcos, por lo cual son ciudades fronterizas. En este mismo punto representa el destino de los recursos económicos obtenidos por la venta de los productos, los cuales generan el anclaje de los vínculos económicos el ir y venir de los comerciantes guatemaltecos.

Ellos reconstruyen las mismas prácticas de interconexión y vínculos económicos que los comerciantes de trayecto corto, en su modalidad poblacional laboral. Sin embargo, estas son ampliadas al llegar a Ciudad Hidalgo, segundo nodo, donde articulan el territorio para lograr su desplazamiento al interior de la frontera sur de México. Esto se presenta en primer término por las cercanías territoriales entre el lugar de salida y el segundo nodo, en un segundo término dadas las características de infraestructura de medios de comunicación y transporte que presenta Ciudad Hidalgo, permiten la movilidad a partir de este punto hacia el interior del país, no solo de este tipo de desplazamiento sino de la gran dinámica de movilidad entre Centroamérica y México.

A través de estos medios de comunicación y transporte se potencializa y dinamiza la movilidad poblacional laboral de los sujetos. Este tipo de movilidad, dadas las dos condiciones anteriores se ven incrementadas tanto las prácticas de interconexión como los vínculos económicos, entre otras por la interacción transportistas-comerciantes. Por otra parte, al llegar al lugar donde venden sus mercancías como Tapachula, ellos ejercen su actividad económica de manera ambulante, por lo que siguen en movimiento.

El comercio que ejercen en alguna de las ciudades, tiene un horario aproximado a partir del arribo a la misma, de entre tres y cuatro horas, dependiendo de las ventas que tengan, ejerciendo su principal vínculo económico de compra-venta, para después iniciar con su retorno, el cual desarrollan las mismas prácticas y vínculos.

Sin embargo, hay casos que tienen una temporalidad de estancia en la región fronteriza mayor a la de un día, los cuales se establecen en la ciudad de Tapachula donde rentan una habitación, incrementando sus vínculos económicos en la relación proveedor de servicio-comerciante (pago de renta, propiamente la posibilidad de rentar que incluye la confianza y la fianza para la misma) hasta por dos meses continuos. Por ello, la ciudad de Tapachula se convierte par estos casos en un tercer nodo, debido a que los sujetos se desplazan a partir de este punto a otros diversos como Huixtla, Tuxtla Chico, etc., retornando a ella, hasta por el periodo que pretenden comercializar, que va entre uno y dos meses como máximo, incrementando de manera local sus prácticas y vínculos. Su retorno al lugar de salida, lo llevan a cabo, bajo las mismas condiciones que al de su llegada, teniendo un periodo en este territorio entre una semana y un mes, en el cual no ejercen el comercio.

Prácticas de interconexión y vínculos económicos de comerciantes de origen hondureño y salvadoreño en la región fronteriza sur de México

La finalidad del apartado es señalar las prácticas de interconexión y los vínculos económicos de los comerciantes de origen hondureño y salvadoreño en la región fronteriza sur de México, los cuales realizan una migración en dos ámbitos territoriales, uno, entre Honduras y la frontera sur de México, y la segunda, entre El Salvador y la región fronteriza sur de México, los cuales proviene de los siguientes lugares: Tegucigalpa y San Pedro Sula para el primer caso y San Salvador y La Paz San Salvador para los segundos. Para desplazarse hasta la región fronteriza sur de México, tienen como principal motivo, antes que la actividad comercial, el salvaguardar su vida y la de su familia, para el caso de las y los hondureños, tuvieron que abandonar su país, por el llamado *impuesto de guerra.* Por su parte las y los salvadoreños, se encontraron dos principales motivos, el primero para tener una mejor calidad de vida, en virtud de considerar que en la región hay un mayor mercado laboral, un segundo, para evitar ser reclutado por una pandilla, como la llamada *mara salvatrucha*.

Ellos y ellas inician sus prácticas de interconexión al salir de su lugar de origen utilizando un medio de transporte terrestre y las vías de comunicación que interconectan a países del denominado Triángulo Norte de Centroamérica, la cual presente una alta movilidad poblacional entre ellos, por no requerirse un documento migratorio especial. Cruzaron dos fronteras internacionales, hasta arribar a La ciudad de Tecún Umán. Sin embargo, cabe aclarar que los vínculos económicos que se generan a partir de la actividad comercial no inician en el punto de expulsión, sino hasta la región de referencia, siendo una característica propia de esta movilidad.

Estos individuos llegan a Tecún Umán, dadas las condiciones que tiene para el cruce, es decir, no representa ningún conflicto para ello y en el centro de Ciudad Hidalgo no se les cuestiona su nacionalidad o la posesión de un documento migratorio, por lo tanto, para ellos y ellas Tecún Umán sigue siendo un nodo articulador y distribuidor. El cruce de la frontera entre Guatemala y México, la realizaron a través del río Suchiate, ejerciendo un

desplazamiento similar a los de origen guatemalteco, es decir, utilizando un medio de transporte, en este caso la cámara. Una vez arribado a Ciudad Hidalgo, que en su desplazamiento representa otro nodo articulador y distribuidor, en virtud de que unas y unos decidieron establecerse en Ciudad Hidalgo, Chiapas, dada su permisibilidad migratoria, mientras que otras y otros se internaron hasta Tapachula, Chiapas, para establecerse de manera definitiva y algunas personas más, utilizan el territorio nacional como paso a su destino final que es Estados Unidos.

Una vez estableciéndose en la región fronteriza sur de México, inician la actividad comercial, que, a su vez, genera los vínculos económicos. Son dos los principales motivos que señalaron para dedicarse a esta actividad el primero corresponde a las personas que se establecen de manera permanente y que encuentran en esta actividad económica un medio para allegarse de recursos económicos, por otra parte, están los que están de tránsito y se dedican a vender para obtener dinero y continuar con su viaje, mientras buscan estrategias para proseguir su camino.

Las mujeres de nacionalidad hondureña dedicadas al comercio en la región fronteriza sur de México, refieren que la forma en la cual lo desarrollan en un puesto fijo ya sea en la calle o en el mercado, por su parte, las de origen salvadoreño, lo realizan en un local comercial. En cuanto a los hombres hondureños, éstos lo llevan a cabo de forma ambulante y otros poseen un local comercial, mientras que los salvadoreños solo de manera ambulante. Por lo cual sus vínculos económicos son propiamente recreados en el proceso de compra-venta, y respecto al pago de renta de los locales, al igual a los que poseen un puesto fijo, los cuales son muy estables. Mientras que los ambulantes sus vínculos económicos son muy endebles pues solo se realizan en un periodo corto de tiempo.

Ellas y ello no cruzan diario la frontera sur de México, quienes cuentan con un local comercial o un puesto fijo en la calle, han migrado de forma definitiva a la región fronteriza sur de México, teniendo un arraigo territorial por su actividad comercial, lo que les genera tener vínculos más fuertes, sin embargo, para llegar a la región, sus prácticas de interconexión las realizan de manera semejante al resto de los sujetos de estudio. Es decir, sus prácticas de interconexión entre Centroamérica y la frontera sur de México, terminan al llegar a la región.

Territorialmente y comercialmente hablando, tanto los de origen hondureños y salvadoreños, mientras mayor es su internamiento en la región fronteriza sur de México, mayor es el grado de los vínculos económicos que generan, viéndose limitado su desplazamiento en cuanto a la movilidad, es decir, no llevan a cabo el tipo de desplazamiento cotidiano y circular, debido a que se han establecido en territorio mexicano, y para otras y otros solo es la satisfacción de una necesidad momentánea, pues su objetivo final es llegar a la frontera norte de México.

Por ello, para reforzar lo señalado en los párrafos anteriores, se retoma el relato de Michel, un hombre de origen hondureño, de la comunidad de San Pedro Sula, de 24 años de edad, que cuenta con un local comercial en la calle del centro de la ciudad de Tapachula, Chiapas, donde oferta productos de belleza y realiza cortes de pelo a mujeres y hombres:

(…) Nosotros nos venimos con toda la familia porque a mi mamá le llegó un anónimo donde nos cobraban el "impuesto de guerra", la primera vez, no hicimos caso y mataron a

uno de mis tíos, lo desmembraron para que pagáramos y esa noche nos venimos para México, dejamos todo allá, como yo aprendí a cortar el pelo, a eso me dediqué aquí, primero ofrecía cosméticos y todas esas cosas y cortaba el pelo en las casas, junto con mi hermana, juntamos para rentar el local pues ya teníamos varios clientes (Michel, hondureño de 24 años, vendedor de artículos de belleza y cortes de pelo, 2016).

Teniendo en cuenta el relato podemos señalar que, de las y los comerciantes centroamericanos, de origen hondureño y salvadoreño, ejercen la actividad comercial de dos maneras, la primera, no solo de manera temporal, sino que se prolonga en el tiempo como un medio de subsistencia permanente, que les permite ir generando recursos económicos para poder ampliar esta actividad y tener una mejor calidad de vida. La segunda, solo como medio de subsistencia temporal, debido a que su objetivo final es llegar a territorio estadounidense.

Consideraciones finales

Podemos señalar que las prácticas de interconexión y los vínculos económicos, se pueden dividir en dos grupos generales, por un lado, respecto a la movilidad poblacional laboral ya sea transfronteriza para el caso de Guatemala o transnacional para Honduras y El Salvador, ello bajo un criterio territorial. En una subclasificación bajo el mismo criterio, dividimos el primer grupo (guatemaltecos) en trayectos a corta, mediana y larga distancia, para el segundo (hondureños y salvadoreños) en: las y los que venden en Ciudad Hidalgo o Tapachula Chiapas.

El reconocimiento del espacio donde desarrollan la actividad comercial, es aceptado, e identificado por las y los comerciantes centroamericanos. A partir de dicha aceptación, reconocimiento e identificación que hacen los sujetos de estudio, se dice entonces, que este territorio es un *territorio circulatorio.*

Las prácticas de interconexión y los vínculos económicos para el caso de guatemaltecos, inician y culminan en su lugar de salida, el cual es proporcional al lugar donde venden, es decir si provienen de un lugar distante a Ciudad Hidalgo, ellos y ellas solo venden en esta ciudad, dado el tiempo y gastos económicos que se generan, para poder ir y venir el mismo día. Por otro lado, si son de Tecún Umán pueden extender su desplazamiento a las colonias aledañas o hasta Tapachula, Huixtla o Tuxtla Chico, dada la cercanía territorial entre estas localidades, la cual les permite una movilidad circular y cotidiana.

En el anclaje lugar de salida y el lugar donde venden, desarrollan tanto las prácticas de interconexión como los vínculos económicos, para el caso de guatemaltecos y guatemaltecas, por su parte los individuos de origen hondureño y salvadoreño, solo recrean este tipo de prácticas de interconexión en su desplazamiento sur-norte, dada la estancia definitiva o transitoria que tienen en territorio nacional, mientras que los vínculos económicos provenientes del comercio, se presentan a partir de arribar a la región.

A partir de dicha clasificación, el desplazamiento territorial necesariamente presenta dos nodos de intersección que los articula y distribuye, siendo el primero la ciudad de Tecún Umán, Guatemala, representando el punto de llegada y salida del lado Centroamericano, mientras que Ciudad Hidalgo, representa el segundo nodo, que puede tomar dos vertientes,

uno lugar donde venden y otro para distribuir a las personas que se internan la frontera sur de México a comercializan sus productos.

Referencias

Ángeles, Cruz Hugo (2010) "Las migraciones internacionales en la frontera sur de México", en Francisco Alba, Gustavo Verduzco y Manuel Ángel Castillo (coord.), *Migraciones internacionales,* México: El Colegio de México.

Ares, Sofía Esthela (2010) "Espacios de vida y movilidad territorial habitual en Chapadmalal, Buenos Aires, Argentina", en *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* núm. 19, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, disponible en: http://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/issue/view/1412/showToc [consultado el 8 de junio de 2017].

Arriaga, Rodríguez Juan Carlos (2012) "El concepto frontera en la geografía humana", en *Perspectiva geográfica*, Vol. 17 de 2012, enero-diciembre, México: Universidad de Quintana Roo.

Castillo, Manuel Ángel (2000) "Migración internacional en la frontera sur de México", en Boletín editado por el consejo Nacional de Población, *Migración internacional*, Año 4, Núm.12/2000, México: Consejo Nacional de Población.

Castillo, Manuel Ángel (2004) "Migración y movilidad territorial de la población", en Mario Bronfman, René Leyva y Mirka Negroni (editores), *Movilidad poblacional y VIH/Sida: contextos de vulnerabilidad en México y Centroamérica,* México: Instituto Nacional de Salud Pública.

El Colegio de la Frontera Norte, Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, Consejo Nacional de Población, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría del Trabajo y Prevención Social y Secretaría de Desarrollo Social (2015) *Encuesta sobre migración en la frontera sur de México*, disponible en http://www.colef.mx/emif/ [consultado el 25 de agosto de 2016].

Faret, Laurent (2010) "Movilidades migratorias contemporáneas y recomposiciones territoriales: perspectivas multi-escala a partir del caso México-Estados Unidos, en Sara María Flores (Coord.), *Migraciones de trabajo y movilidad territorial*, México: H. Cámara de Diputados de la LXI Legislatura/ Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología/ Miguel Ángel Porrúa.

Nájera, Aguirre Jéssica Natalia (2014) M*ovilidad laboral transfronteriza y vida familiar de los trabajadores guatemaltecos en Chiapas,* Tesis doctoral para obtener el grado de doctora en Estudios de la Población, México: El Colegio de México.

Neira, Orijuela Fernando y Martha Liliana Giraldo Rodríguez (2006) "Prácticas económicas de migrantes latinoamericanos: el caso de Colombia, República Dominicana y El Salvador", en *Migraciones Internacionales*, vol. 3, núm. 4, julio-diciembre de 2006, México: El Colegio de la Frontera Norte.

Ramos, Rojas Diego Noel (2016), "La movilidad transfronteriza México-Guatemala desde la representación cotidiana de los trabajadores guatemaltecos", en *Estudios Fronterizos* 17 (34)

julio-diciembre 2016, México: Universidad Autónoma de Baja California, disponible en: https://doi.org/10.21670/ref.2016.34.a02 [consultado el 8 de junio de 2017].

Rivera-Sánchez, Liliana (2012) *Vínculos y prácticas de interconexión en un circuito migratorio entre México y New York,* Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Schaffhauser, Mazzi Philippe (2008) "Reseñas de Alan Tarrius, La mundialización por abajo. El capitalismo nómada en el Arco Mediterráneo, Barcelona, Hacer Editorial, 2007, 247 P., en *Relaciones*, número 113, invierno de 2008, volumen XXIX, México: El Colegio de Michoacán.

Tarrius, Alain (2000) "Leer, describir, interpretar las circulaciones migratorias: conveniencia de la noción "territorio circulatorio". Los nuevos hábitos de la identidad", en *Relaciones* número 83, volumen XXI, México: El Colegio de Michoacán.

Tarrius, Alain (2010) "Migrantes pobres y globalización de las economías: el trasnacionalismo en Europa meridional, en Sara María Flores (Coord.), *Migraciones de trabajo y movilidad territorial*, México: H. Cámara de Diputados de la LXI Legislatura/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología/Miguel Ángel Porrúa.

Entrevistas

Mary, guatemalteca, 55 años, vendedora de verdura.

Michel, hondureño, 24 años, vendedor de artículos de belleza y cortes de pelo.

Contexto reciente de la movilidad humana en México: un análisis general de las estadísticas de la Unidad de Política Migratoria, 2020 y 2021

César Guillermo García González[1]

Griselda Vázquez Quintero [2]

Mtra. Hazel Eugenia Hoffmann Esteves [3]

Resumen

Los procesos migratorios representan un componente esencial de las dinámicas social y demográfica de los territorios, precisamente el conocimiento y medición de la dimensión humana permite vislumbrar la relación que se establece entre los habitantes y su entorno en distintas escalas territoriales. La migración y/o movilidad humana, se refiere al movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo desplazamiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; sin embargo, derivado de las restricciones impuestas para evitar la propagación del virus SARS-CoV-2 (COVID-19), los movimientos migratorios han registrado de manera reciente, una contracción a escala global, y México no es la excepción.

El objetivo del presente trabajo consistió en realizar un análisis descriptivo general de la movilidad humana en México, con los datos de registro de entradas; documentación y condición de estancia; extranjeros presentados y devueltos; Grupos de Protección a Migrantes; y repatriación de mexicanos, los cuales son generados por la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) de la Secretaría de Gobernación en el país. Entre algunos resultados, se estima que al cierre del año 2020 se registró un total de 16 millones 293 mil 957 entradas de personas procedentes del extranjero; más de 274 mil trámites migratorios; 60 mil 315 casos de extranjeros devueltos por la autoridad migratoria mexicana; y 184 mil 402 eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos.

El tema migratorio es multidimensional y transversal en los ámbitos cultural, socioeconómico y político de los países de origen, tránsito y recepción de migrantes, por lo que debe ser estudiado y comprendido en toda su dimensión. Por tal razón, los análisis estadísticos constituyen herramientas eficaces para los gobiernos, así, las estadísticas migratorias brindan elementos para la construcción de estrategias como país para el tratamiento, inserción y repatriación (en su caso) de los extranjeros presentes en el territorio nacional, lo cual contribuye en los procesos de gobernanza migratoria y de manera concreta, al establecimiento de políticas públicas que impulsen la seguridad humana.

Conceptos clave: Estadísticas migratorias, Movilidad Humana, Estudios de Población

[1] Doctorado en Administración Pública, Facultad de Ciencias Agrotecnológicas de la Universidad Autónoma de Chihuahua, Programa de Ingeniería en Desarrollo Territorial, cgarciag@uach.mx

[2] Doctora en Ciencias Agropecuarias y Forestales. Facultad de Ciencias Agrotecnológicas de la Universidad Autónoma de Chihuahua, Programa de Ingeniería en Desarrollo Territorial, gquintero@uach.mx

[3] Maestra en Agronegocios, Facultad de Ciencias Agrotecnológicas de la Universidad Autónoma de Chihuahua, Programa de Ingeniería en Desarrollo Territorial, hhoffmann@uach.mx

Introducción

Cuando el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró al COVID-19 como pandemia, el mundo enfrentaba una serie de crisis sistémicas (financiera y económica iniciada en 2008; medioambiental; del modelo energético basado en el uso de combustibles fósiles; alimentaria e hídrica; y migratoria, entre otras), todas ellas con un impacto directo en las ciudades, donde habita más del 55% de la población mundial y, por tanto, también donde los desafíos de un mundo cada vez más urbano se hacen más apremiantes (UNESCO, 2021).

En el caso de México, la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2 ha tenido profundas repercusiones en diversos ámbitos de la actividad humana, por lo que la migración y la movilidad de personas no podían escapar de los retos que ha puesto por delante la emergencia sanitaria. Así, aunque en términos generales la pandemia ha provocado afectaciones en distintas facetas del fenómeno migratorio y en varios de sus ángulos adyacentes, la propagación del virus y los contagios derivados no han sido suficientes para frenar por completo la actividad migratoria en variadas regiones del planeta, entre ellas el corredor conformado por nuestro país, Estados Unidos y América Central, como lo revelan los distintos documentos y bases de datos analizados (SEGOB, 2021).

Como lo advierte Arango *et al* (2021), no es de extrañar que, en tal contexto, el volumen de los flujos migratorios internacionales se haya desplomado. Por primera vez en muchos años, en 2020 el volumen de la migración se ha reducido drásticamente, frustrando los planes de millones de potenciales migrantes. Los impactos de la pandemia en los tradicionales países receptores, además, han repercutido sobre los países de origen por varias vías. Una de ellas ha sido la contracción de las remesas, que venían experimentando un fuerte crecimiento en años recientes.

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2006), la migración se refiere al movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos. De igual modo, un término que ha cobrado un amplio uso en esta materia, es el de movilidad humana, el cual se relaciona al derecho humano que tiene toda persona a transitar libremente de un lugar a otro, se refiere a la movilización de personas de un lugar a otro en ejercicio de su derecho a la libre circulación; este refleja una gama más amplia de movimientos de personas que el término "migración". Por lo general, se entiende que el término también engloba a los turistas que generalmente se considera que no se dedican a la migración (IOM, 2019).

La movilidad de las personas a través de las fronteras internacionales se remonta a la creación de las propias fronteras, y la vulnerabilidad de los no nacionales no es un fenómeno reciente. Aunque muchos migrantes se desplazan para aprovechar las crecientes oportunidades, por elección genuina, libre y fundada, muchos otros se ven obligados a desplazarse debido a la pobreza, a la falta de un trabajo decente, a la exclusión social, la violencia generalizada, la persecución, las violaciones de los derechos humanos, los conflictos armados, la xenofobia y la degradación del medio ambiente (Naciones Unidas, 2013).

La idea de la movilidad humana se trata de un proceso complejo y motivado por diversas razones (voluntarias o involuntarias), que se realiza con la intencionalidad de permanecer en el lugar de destino por períodos cortos o largos, o, incluso, para desarrollar una movilidad circular. Es un proceso humano, el ser humano es el principal actor del proceso de movimiento o circulación; por ello, es objeto de decisiones públicas o privadas; asimismo, la movilidad es la expresión social del ejercicio del derecho a la libre circulación; es multicausal y con variada intencionalidad en la permanencia (CEAR, 2014).

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible reconoce que la migración es un poderoso motor del desarrollo sostenible para los migrantes y sus comunidades. Aporta importantes beneficios en forma de habilidades, fortalece la fuerza laboral, la inversión y la diversidad cultural, y contribuye a mejorar la vida de las comunidades en sus países de origen a través de la transferencia de habilidades y recursos financieros. Los beneficios de la migración no deben verse solo desde la perspectiva de lo que los migrantes pueden aportar a un territorio determinado. La relación entre migración y desarrollo es mucho más compleja: los procesos políticos, sociales y económicos de los posibles países de destino también determinarán cómo, dónde y cuándo se produce la migración. Si la migración está mal gestionada, también puede tener un impacto negativo en el desarrollo (OIM, 2021).

Desde hace años surge un nuevo tipo de migración: la transmigración y con ella de los transmigrantes. La migración ya no es la situación de vida excepcional, sino que se convierte en una forma de existencia. El espacio social de la vida cotidiana de los transmigrantes y las instituciones sociales involucradas no se limita a un lugar unilocal, sino que se entreteje entre diferentes lugares, y se halla en un espacio plurilocal y trasnacional. Teniendo en cuenta el hecho empírico de la transmigración deben reconsiderarse numerosos conceptos teóricos como el de Estado-nación, sociedad nacional y migración (Pries, 1999).

Para la elaboración de este trabajo, se refirió fundamentalmente la información estadística generada por la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP), la cual es conformada por la Coordinación de Política Migratoria y la Coordinación del Centro de Estudios Migratorios, y se encarga de proponer la política migratoria del país de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, dentro de un marco de respeto a los derechos humanos y de contribución al desarrollo nacional (SEGOB, 2021).

El objetivo fue llevar a cabo un análisis de datos a efecto de examinar la situación reciente de la movilidad humana en México, especialmente en los aspectos que se refieren a 1) Registro de Entradas; 2) Documentación y condición de estancia en México; 3) Extranjeros presentados y devueltos; 4) Grupos de Protección a Migrantes; y 5) Repatriación de mexicanos. En términos generales se sabe que los movimientos migratorios, registraron una contracción a escala global, derivada de las restricciones impuestas para evitar la propagación del virus SARS-CoV-2 (COVID-19), no obstante, con este trabajo se pretende poner en discusión dicha aserción, a la luz de los datos oficiales recientes en la materia.

Las estadísticas migratorias no solo sirven para cuantificar las personas no nacionales que entran o salen del país y cuáles se establecen en él, también favorecen la identificación de las actividades que realizan durante su estadía. El contar con estos datos fortalece la construcción de estrategias como país para el tratamiento, inserción y repatriación (en caso de ser necesario) de los extranjeros presentes en el territorio nacional. La información

estadística también ayuda a conocer cómo los inmigrantes impactan en el desarrollo socioeconómico de los países de acogida y a establecer políticas públicas al respecto.

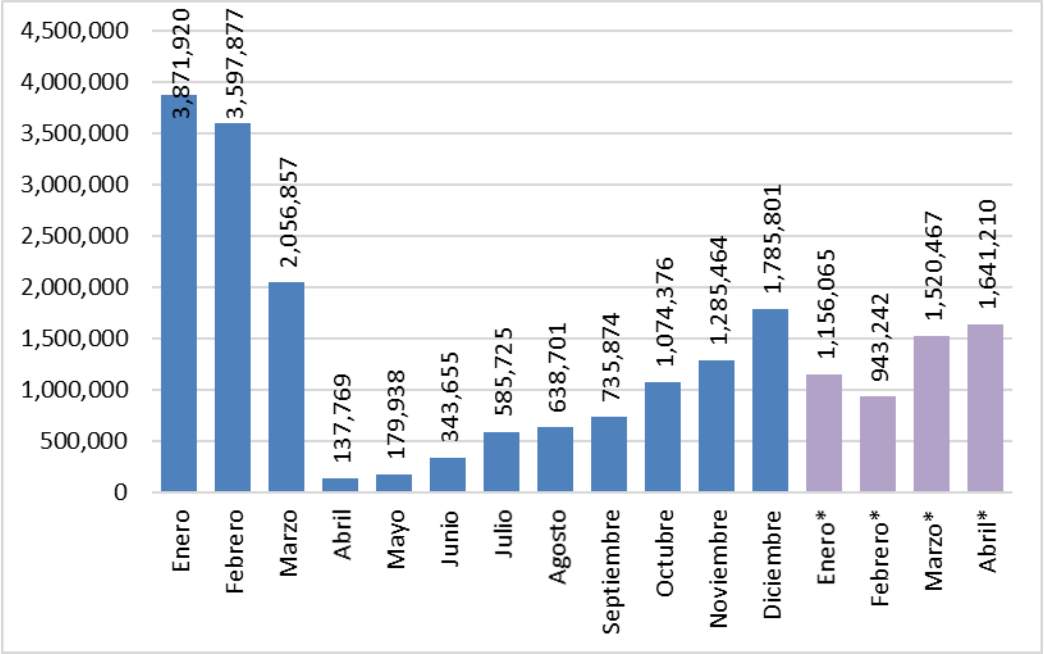
1. Análisis general de los datos de la Unidad de Política Migratoria

a) Registro de Entradas

La gestión migratoria se refiere al término que se utiliza para designar las diversas funciones gubernamentales relacionadas con la cuestión migratoria y el sistema nacional que se encarga, en forma ordenada, del ingreso y la presencia de extranjeros dentro de los límites de un Estado y de la protección de los refugiados y otras personas que requieren protección (SEGOB, 2018).

En México, al cierre del año 2020 se registró un total de 16 millones 293 mil 957 entradas de personas procedentes del extranjero, en tanto que, en el año 2021, durante el primer cuatrimestre, se contabilizó un total de 5 millones 260 mil 984 entradas. Entre los meses de abril y mayo de 2020, es posible observar el impacto en la reducción de la movilidad hacia México, así como el caso de otros países, como consecuencia de la declaratoria de la pandemia global derivada del virus SARS-CoV2 (COVID-19), por parte de la OMS. De igual modo, a partir de los meses posteriores, es plausible una tendencia al alza de los flujos migratorios, y que alcanzaron su punto más alto al final del año al sumar 1 millón 785 mil 801 personas; aún en ese escenario, dichos flujos continúan siendo bajos en comparación a años anteriores (Gráfica 1).

Gráfica 1. Total de entradas al país, 2020 y enero-abril 2021*



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, SEGOB.

Es importante notar que, al cierre del año 2020, cuatro entidades federativas concentraron tres de cada cuatro ingresos al país de personas provenientes del extranjero, es decir, las entidades de Quintana Roo, Ciudad de México, Jalisco y Baja California, reunieron 74% del total de las entradas al territorio nacional (Cuadro 1). Durante el primer cuatrimestre del año 2021, dichos estados sumaron 68.2%.

Cuadro 1. Total de entradas por entidad federativa, 2020 y enero-abril 2021*

Entidad federativa/ punto de internación	**2020**		**2021***	
Total general	**16,293,957**	**100%**	**5,260,984**	**100%**
Quintana Roo	5,482,908	33.6	1,564,620	29.7
Ciudad de México	3,070,346	18.8	1,001,201	19.0
Jalisco	2,010,048	12.3	626,503	11.9
Baja California	1,519,791	9.3	400,186	7.6
Baja California Sur	1,064,821	6.5	425,788	8.1
Chiapas	904,879	5.6	481,561	9.2
Tamaulipas	464,035	2.8	130,821	2.5
Nuevo León	276,405	1.7	144,971	2.8
Chihuahua	255,358	1.6	92,108	1.8
Guanajuato	164,844	1.0	51,368	1.0
Michoacán	139,943	0.9	50,589	1.0
Coahuila	106,652	0.7	40,634	0.8
Sonora	97,437	0.6	31,235	0.6
Sinaloa	93,602	0.6	25,428	0.5
Yucatán	89,552	0.5	17,415	0.3
Guerrero	76,277	0.5	16,585	0.3
Oaxaca	76,014	0.5	10,470	0.2
Querétaro	70,464	0.4	27,194	0.5
Veracruz	63,746	0.4	23,766	0.5
Aguascalientes	58,972	0.4	21,227	0.4
Colima	50,086	0.3	15,899	0.3
San Luis Potosí	42,592	0.3	15,627	0.3
Zacatecas	33,690	0.2	9,589	0.2
Durango	26,504	0.2	8,890	0.2
México	23,787	0.1	14,211	0.3
Tabasco	18,519	0.1	8,669	0.2
Puebla	6,434	0.0	2,907	0.1
Campeche	6,013	0.0	1,408	0.0
Morelos	220	0.0	112	0.0
Nayarit	18	0.0	2	0.0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, SEGOB.

De manera específica, por punto de internación, la mayor cantidad de flujos se presentaron por el Aeropuerto Internacional de la ciudad de Cancún, Quintana Roo, con

20.7%; seguido por el Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México, con 18.8%; Isla Cozumel, Quinta Roo por vía marítima, alcanzando 7.9%; el Aeropuerto Internacional de la ciudad de Guadalajara con 7.3% de los ingresos; y el Aeropuerto Internacional de San José del Cabo, en Baja California Sur, con 5.6%. En conjunto, por estos cuatro destinos ingresaron al país 9.8 millones de personas, representando 60.4% del total.

En lo que toca a las entradas aéreas, 74.7% correspondió a extranjeros, en tanto que 25.3% a nacionales. Del total de extranjeros por continente de procedencia, la mayoría fueron procedentes de América (88.6%), seguidos de Europa (8.5%) y Asia (2.2%). En menor medida se registraron ingresos de Oceanía y África (0.4%); es importante precisar que las cifras se refieren a eventos debido a que una misma persona pudo haber entrado al país en más de una ocasión. También, cabe señalar, que en este caso la estadística migratoria permite un desglose a nivel de país de origen para mayor precisión, el cual puede ser consultado en el apartado de boletines estadísticos de la Unidad de Política Migratoria (Cuadro 2).

Cuadro 2. Entradas aéreas por continente, enero-diciembre de 2020

	Total	**%**
Total general	**10,621,903**	**100**
Nacionales	2,686,385	25.3
Extranjeros	7,935,518	74.7
Extranjeros por continente	**7,935,518**	**100**
América	7,032,533	88.6
América del Norte	6,126,941	87.1
América Central	142,171	2.0
Islas del Caribe	97,335	1.4
América del Sur	666,086	9.5
Europa	674,705	8.5
Asia	174,929	2.2
Oceanía	23,805	0.3
África	11,464	0.1
Apátridas	13	0.0
No especificado	18,069	0.2

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, SEGOB.

b) Documentación y condición de estancia en México

La documentación de identificación y viaje se refiere al documento oficial de identidad expedido por un Estado o una organización internacional, que puede ser utilizado por el titular para viajes internacionales; en tanto que la condición de estancia es la autorización que se concede a una persona extranjera para visitar o residir, temporal o definitivamente, en México (SEGOB, 2018).

Entre la mayor cantidad de trámites realizados en el país, destacaron la renovación de Tarjetas de Residente Temporal con 60 mil 427 en el año 2020 y 18 mil 378 en 2021; y la emisión de Tarjetas de Residente Permanente con 58 mil 430 y 22 mil 650, respectivamente. De igual modo, la emisión de Tarjetas de Residente Temporal con 35 mil 229 en 2020 y 14

mil 560 en 2021. En el Cuadro 3 se puede apreciar a detalle, el conjunto de trámites migratorios realizados en el país.

Cuadro 3. Trámites migratorios seleccionados para acreditar la condición de estancia en México, 2020 y enero-abril 2021*

Trámites migratorios	**2020**	**2021***
Tarjetas de Residente Temporal (TRT) emitidas	35,229	14,560
Tarjetas de Residente Temporal (TRT) renovadas	60,427	18,378
Cambio de condición migratoria de residente temporal a residente permanente	33,644	13,439
Tarjetas de Residente Permanente (TRP) emitidas	58,430	22,650
Refugiados	16,845	6,732
Tarjetas de Residente Permanente (TRP) por regularización	7,182	3,257
Tarjetas de Residente Permanente (TRP) renovadas	1,745	661
Tarjetas de Visitante Regional (TVR)	32,333	19,380
Tarjetas de Visitante Trabajador Fronterizo (TVTF)	3,683	1,989
Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH) emitidas	25,414	12,590

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, SEGOB.

A manera de ejemplo, enseguida se presentan dos de los trámites migratorios más solicitados en el país, como lo son la renovación de Tarjetas de Residente Temporal (TRT) y la emisión de Tarjetas de Residente Permanente (TRP), desglosados a nivel de entidad federativa, no obstante, cabe destacar, que, en cualquiera de los trámites mencionados en el Cuadro 3, es posible su desagregación a esa escala geográfica.

El trámite migratorio de renovación de Tarjetas de Residente Temporal (TRT) fue el que en mayor medida se realizó en el país al cierre del 2020, alcanzando 60 mil 427 casos. De esta manera, la distribución por estado se compone de la siguiente manera: Ciudad de México (34.1%), Quintana Roo (9.4%), Jalisco (9.2%), Nuevo León (6.4%), Querétaro (5.1%) y Guanajuato (3.7%); dichos estados sumaron 40 mil 942 trámites, que conforman 68% del total en el país (Cuadro 4).

Cuadro 4. Tarjetas de Residente Temporal (TRT) renovadas, según entidad federativa, 2020 y enero-abril 2021*

Entidad federativa	**2020**	**%**	**2021***	**%**
Total general	**60,427**	**100**	**18,378**	**100**
Ciudad de México	20,577	34.1	6,013	32.7
Quintana Roo	5,675	9.4	2,199	12.0
Jalisco	5,544	9.2	1,546	8.4
Nuevo León	3,840	6.4	1,328	7.2
Querétaro	3,074	5.1	1,093	5.9
Guanajuato	2,232	3.7	578	3.1
Puebla	1,830	3.0	479	2.6
Baja California	1,723	2.9	442	2.4
Yucatán	1,696	2.8	432	2.4
México	1,626	2.7	955	5.2
Baja California Sur	1,298	2.1	380	2.1

Aguascalientes	1,067	1.8	212	1.2
Coahuila	1,031	1.7	224	1.2
San Luis Potosí	978	1.6	206	1.1
Veracruz	815	1.3	201	1.1
Chihuahua	764	1.3	229	1.2
Tabasco	753	1.2	249	1.4
Campeche	675	1.1	158	0.9
Sonora	569	0.9	163	0.9
Sinaloa	545	0.9	138	0.8
Tamaulipas	530	0.9	169	0.9
Michoacán	484	0.8	128	0.7
Nayarit	468	0.8	106	0.6
Hidalgo	435	0.7	121	0.7
Chiapas	429	0.7	98	0.5
Morelos	429	0.7	162	0.9
Oaxaca	429	0.7	112	0.6
Zacatecas	225	0.4	46	0.3
Guerrero	223	0.4	62	0.3
Durango	141	0.2	33	0.2
Colima	134	0.2	39	0.2
Tlaxcala	105	0.2	18	0.1
Oficinas centrales	83	0.1	59	0.3

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, SEGOB.

Por otro lado, las entidades federativas que presentaron un mayor número de trámites de tarjetas de residencia permanente durante el año 2020, fueron la Ciudad de México (21.0%), Chiapas (15.1%), Quintana Roo (8.7%), Nuevo León (7.2%) y Baja California (6.9%); de manera conjunta sumando 34 mil 411 trámites que significaron 58.9% el total del país. Hasta el mes de abril del 2021, esas mismas entidades reunieron 13 mil 170 trámites de este tipo constituyendo 58.1% (Cuadro 5).

Cuadro 5. Tarjetas de Residente Permanente (TRP) emitidas, según entidad federativa, 2020 y enero-abril 2021*

Entidad federativa	**2020**	**%**	**2021***	**%**
Total general	**58,430**	**100**	**22,650**	**100**
Ciudad de México	12,283	21.0	3,570	15.8
Chiapas	8,801	15.1	2,751	12.1
Quintana Roo	5,055	8.7	2,643	11.7
Nuevo León	4,217	7.2	1,754	7.7
Baja California	4,055	6.9	2,452	10.8
Jalisco	3,938	6.7	1,252	5.5
Coahuila	1,910	3.3	504	2.2
Guanajuato	1,523	2.6	622	2.7
Yucatán	1,491	2.6	505	2.2
Querétaro	1,410	2.4	754	3.3
México	1,348	2.3	1,232	5.4
Veracruz	1,332	2.3	497	2.2

Baja California Sur	1,220	2.1	506	2.2
Puebla	985	1.7	374	1.7
Tabasco	868	1.5	482	2.1
Chihuahua	806	1.4	368	1.6
Nayarit	760	1.3	189	0.8
Sinaloa	673	1.2	171	0.8
Tamaulipas	709	1.2	268	1.2
Hidalgo	650	1.1	185	0.8
Oaxaca	659	1.1	191	0.8
Sonora	646	1.1	295	1.3
Aguascalientes	491	0.8	138	0.6
San Luis Potosí	490	0.8	273	1.2
Campeche	356	0.6	99	0.4
Michoacán	376	0.6	98	0.4
Morelos	365	0.6	87	0.4
Guerrero	239	0.4	67	0.3
Colima	165	0.3	46	0.2
Durango	141	0.2	47	0.2
Tlaxcala	121	0.2	36	0.2
Zacatecas	80	0.1	43	0.2
Oficinas centrales	267	0.5	151	0.7

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, SEGOB.

c) Extranjeros presentados y devueltos

La presentación de personas se refiere a las medidas dictadas por la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria, en tanto que la devolución se refiere a la acción de regresar a una persona extranjera a su país de origen, de acuerdo con normas administrativas migratorias. En México, la Ley de Migración regula los procedimientos administrativos de retorno asistido y deportación para hacer abandonar el territorio nacional a personas extranjeras que no observaron las disposiciones de la propia ley (SEGOB, 2018).

En este ámbito, en el año 2020 se registraron en el país 82 mil 379 eventos de presentación de extranjeros ante la autoridad migratoria, misma que se refiere a eventos de migrantes ingresados en las estaciones del Instituto Nacional de Migración bajo el procedimiento administrativo de presentación por no acreditar su situación migratoria, según lo previsto en la Ley de Migración y su Reglamento. Así, poco más de la mitad de los casos de este trámite (54.2%) se llevaron a cabo en dos entidades federativas; Chiapas con 34.6% y Tamaulipas con 19.6%, dichos estados en conjunto sumaron 44 mil 662 eventos (Cuadro 6).

Cuadro 6. Eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria, según entidad federativa, 2020 y enero-abril 2021*

Entidad federativa	2020	%	2021*	%
Total general	**82,379**	**100.0**	**56,622**	**100.0**
Chiapas	28,498	34.6	17,315	30.6
Tamaulipas	16,164	19.6	8,385	14.8
Tabasco	6,160	7.5	4,801	8.5
Coahuila	5,295	6.4	4,115	7.3
Veracruz	4,565	5.5	3,762	6.6
Sonora	4,343	5.3	826	1.5
Nuevo León	3,340	4.1	3,615	6.4
Oaxaca	2,568	3.1	2,056	3.6
Chihuahua	2,091	2.5	2,386	4.2
Baja California	1,925	2.3	887	1.6
San Luis Potosí	1,249	1.5	1,071	1.9
Sinaloa	1,228	1.5	156	0.3
Puebla	902	1.1	1,128	2.0
Zacatecas	741	0.9	752	1.3
Ciudad de México	737	0.9	310	0.5
Hidalgo	378	0.5	402	0.7
México	365	0.4	226	0.4
Querétaro	327	0.4	319	0.6
Quintana Roo	264	0.3	272	0.5
Tlaxcala	226	0.3	3,141	5.5
Yucatán	221	0.3	97	0.2
Durango	203	0.2	182	0.3
Jalisco	141	0.2	46	0.1
Aguascalientes	116	0.1	90	0.2
Guanajuato	92	0.1	51	0.1
Campeche	85	0.1	63	0.1
Nayarit	64	0.1	76	0.1
Morelos	34	0.0	23	0.0
Guerrero	22	0.0	43	0.1
Baja California Sur	15	0.0	8	0.0
Michoacán	11	0.0	17	0.0
Colima	9	0.0	1	0.0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, SEGOB.

Por lo que toca a los eventos de extranjeros devueltos por la autoridad migratoria mexicana, en el año 2020 se dieron en el país 60 mil 315 casos; de igual manera, conjuntamente 50.9% de estos se presentaron en Chiapas con 39.4% y Tamaulipas con 11.5%, estas entidades de manera agregada reunieron 30 mil 701 eventos. Para el año 2021 al mes de abril, dichos estados comprendieron 42.2% del total del país, al sumar 13 mil 221 eventos. Cabe puntualizar que, en contraste, el volumen de devoluciones en entidades como Colima, Michoacán, Baja California Sur, Guerrero y Morelos, es poco significativo en términos porcentuales (Cuadro 7).

Cuadro 7. Eventos de extranjeros devueltos por la autoridad migratoria mexicana, según entidad federativa, 2020 y enero-abril 2021*

Entidad federativa	2020	%	2021*	%
Total general	**60,315**	**100**	**31,304**	**100**
Chiapas	23,789	39.4	9,505	30.4
Tamaulipas	6,912	11.5	3,716	11.9
Tabasco	4,727	7.8	3,666	11.7
Veracruz	4,370	7.2	2,990	9.6
Coahuila	4,162	6.9	1,091	3.5
Sonora	3,001	5.0	643	2.1
Oaxaca	2,053	3.4	814	2.6
Ciudad de México	2,025	3.4	2,713	8.7
Nuevo León	1,791	3.0	520	1.7
Chihuahua	1,489	2.5	665	2.1
San Luis Potosí	1,414	2.3	445	1.4
Baja California	948	1.6	88	0.3
Sinaloa	862	1.4	139	0.4
Puebla	673	1.1	520	1.7
Zacatecas	577	1.0	321	1.0
Hidalgo	258	0.4	366	1.2
Tlaxcala	190	0.3	2,191	7.0
Durango	157	0.3	123	0.4
Yucatán	116	0.2	44	0.1
Jalisco	114	0.2	15	0.0
Quintana Roo	112	0.2	93	0.3
Querétaro	109	0.2	283	0.9
Aguascalientes	98	0.2	80	0.3
México	98	0.2	117	0.4
Guanajuato	80	0.1	17	0.1
Campeche	70	0.1	14	0.0
Nayarit	50	0.1	17	0.1
Morelos	22	0.0	20	0.1
Guerrero	19	0.0	8	0.0
Baja California Sur	13	0.0	67	0.2
Michoacán	9	0.0	13	0.0
Colima	7	0.0	-	0.0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, SEGOB.

d) Grupos de Protección a Migrantes

Los acreditados como Grupos Beta, son los Grupos de Protección a Migrantes adscritos al Instituto Nacional de Migración, cuya función es proteger la integridad y seguridad, defender los derechos y brindar asistencia a las personas migrantes. Estos grupos tienen como objetivo proporcionar ayuda humanitaria, primeros auxilios, asistencia migratoria, orientación e información a los migrantes sobre sus derechos. Para el cumplimiento de su objetivo, estos grupos se ubican en zonas del territorio nacional donde estratégicamente pu edan desarrollar sus funciones (INM, 2019).

Están conformados por servidores públicos de los tres niveles de gobierno, los cuales deben encontrarse en óptimas condiciones físicas y de salud, aptos para llevar a cabo acciones de rescate y salvamento, y con un alto grado de capacitación y especialización en defensa de los derechos humanos y protección al migrante; operan principalmente en los estados de Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Oaxaca, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.

Al cierre del año 2020, en conjunto en dichas entidades, entre las acciones más relevantes que llevaron a cabo, destacan 140 mil 206 migrantes orientados, asistencia social a 109 mil 374 migrantes, atención a 44 mil 171 migrantes repatriados y 16 mil 235 recorridos realizados (Cuadro 8).

Cuadro 8. Acciones de protección a migrantes efectuadas por Grupo Beta, según entidad federativa, 2020

Acciones	Baja California	Chiapas	Chihuahua	Coahuila	Oaxaca	Sonora	Tabasco	Tamaulipas	Veracruz	Total
1 Orientación a migrantes										
1.1 Migrantes orientados	26,308	24,096	28,752	16,284	1,198	37,672	2,569	2,100	1,227	140,206
2 Acciones de apoyo otorgadas a los migrantes										
2.1 Asistencia social a migrantes	11,151	12,736	27,871	16,204	1,198	34,759	2,565	1,735	1,155	109,374
2.2 Primeros Auxilios a Migrantes (lesionados o heridos)	8	9	6	0	2	2	1	0	1	29
2.3 Migrantes extraviados y localizados	5	4	12	0	0	2	0	0	0	23
2.4 Migrantes repatriados atendidos	19,322	2,474	2,261	14,827	0	3,012	1,953	322	0	44,171
2.5 Asistencia legal a migrantes	1	12	0	0	0	0	0	0	1	14
2.5.1 Quejas canalizadas	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2
2.5.2 Denuncias canalizadas	1	10	0	0	0	0	0	0	1	12
2.6 Migrantes rescatados	861	40	95	674	0	362	1	1	251	2,285
3 Coordinación con dependencias e instituciones										
3.1 Coordinación con dependencias federales, estatales, municipales, extranjeras y otras instituciones	64	648	42	101	197	14	1	25	6	1,098
4 Rutas										
4.1 Recorridos realizados	3,649	3,315	1,836	2,390	944	2,048	1,001	472	580	16,235

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, SEGOB.

e) Repatriación de mexicanos

En lo que toca a los eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos a México, en el año 2020 se presentaron 184 mil 402, en tanto que durante el primer cuatrimestre de 2021 se registró un total de 85 mil 661. Los Puntos Oficiales de Repatriación (POR) se localizan principalmente en ciudades de los estados de Baja California, Chihuahua, Coahuila, Sonora, Tamaulipas, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Querétaro y Tabasco.

Destacan por su alto volumen de recepción en la repatriación, las ciudades de Nuevo Laredo, Tijuana, Reynosa, Nogales, Ciudad Acuña, y Ciudad Juárez, mismas que, conjuntamente, concentraron más del 60% de eventos en este rubro en ambos años. Es importante apuntar, que ello implica significativos retos en virtud de las necesidades de reinserción de la población repatriada, atendiendo su retorno de forma segura y ordenada y con pleno respeto a los derechos humanos (Cuadro 9).

Cuadro 9. Eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, según entidad federativa y punto de recepción, 2020 y enero-abril 2021*

Entidad federativa/ punto de recepción	2020	2021*
Total general	**184,402**	**85,661**
Baja California	**32,023**	**37,298**
Mexicali I POR	7,955	12,342
Tecate	0	0
Tijuana, Chaparral POR	24,068	24,956
Chihuahua	**13,471**	**5,167**
Cd. Juárez, Libertad (Paso del Norte) POR	11,459	2,068
Ojinaga POR	2,012	3,099
Coahuila	**19,687**	**8,755**
Cd. Acuña POR	15,470	7,189
Piedras Negras II POR	4,217	1,566
Sonora	**30,784**	**15,336**
Agua Prieta	2,525	124
Naco	0	0
Nogales Uno POR	20,303	10,043
San Luis Río Colorado POR	7,956	5,169
Sonoyta	0	0
Tamaulipas	**58,807**	**11,677**
Nuevo Laredo I "Miguel Alemán"	0	0
Nuevo Laredo II "Juárez-Lincoln" POR	28,587	6,764
Puerta México (Matamoros II) POR	8,094	2,757
Reynosa-Hidalgo, Benito Juárez I y II POR	22,126	2,156
Ciudad de México	**7,738**	**2,027**
A. I. "Benito Juárez"	7,738	2,027
Jalisco	**9,209**	**1,288**
A. I. "Guadalajara"	9,209	1,288
Michoacán	**2,614**	**723**
A. I. "Morelia"	2,614	723
Nuevo León	**1**	**0**
A. I. "Monterrey"	1	0
Puebla	**2,210**	**633**
A. I. "Puebla"	2,210	633
Querétaro	**3,456**	**1,243**

A. I. "Querétaro"	3,456	1,243
Tabasco	**4,402**	**1,514**
A. I. "Villahermosa"	4,402	1,514

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, SEGOB. POR: Punto Oficial de Repatriación.

Comentarios finales

El tema migratorio es multidimensional y transversal en los ámbitos cultural, socioeconómico y político de los países de origen, tránsito y recepción de migrantes, por lo que debe ser estudiado y comprendido en toda su dimensión. Por tal razón, los análisis de las estadísticas migratorias constituyen herramientas eficaces para el actuar de los gobiernos.

A lo largo del presente trabajo fue posible observar el efecto en las cifras de los flujos migratorios en México en el año 2020 y el primer cuatrimestre de 2021, las cuales fueron afectadas por la declaración de emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19, que detonó un cierre de fronteras de distintos países y a la modificación de protocolos y procedimientos previamente establecidos, dichas modificaciones limitaron las operaciones y redujeron los flujos de personas entre los países.

Al comparar los meses de inicio de ambos años, es posible anotar una notoria reducción en las entradas de personas al país, contrayéndose este último año en poco más de una tercera parte, al pasar de 3 millones 871 mil 920 en 2020 a 1 millón 156 mil 065 en 2021, ello ha representado, entre otras cosas, un impacto sustantivo en la actividad económica, especialmente en los rubros dedicados al turismo.

Tener a la mano este tipo de datos, fortalece la construcción de estrategias como país para el tratamiento, inserción y repatriación (en caso de ser necesario) de los extranjeros presentes en el territorio nacional. La información estadística también ayuda a conocer cómo los inmigrantes impactan en el desarrollo socioeconómico de los países de acogida y a establecer políticas públicas al respecto.

Para entender de manera integral los procesos migratorios, conviene destacar la postura de Arango (2007), que advierte que, al otro lado de la relación migratoria, los países desarrollados y de alto nivel de renta necesitan inmigrantes, por razones demográficas y laborales. Pero en muchos de ellos la lógica económica y demográfica cede ante la lógica política y securitaria que emana de la existencia de fuertes rechazos a la inmigración y a la sociedad multicultural. En consecuencia, el fuerte potencial de complementariedad inherente a la desigual distribución internacional de las personas y los recursos apenas se materializa.

Resulta imperante el fortalecimiento de lo que el actual Gobierno de México llama una Nueva Política Migratoria, la cual consiste en impulsar un cambio de modelo para la atención del tema migratorio en sus cuatro dimensiones: origen, tránsito, destino y retorno; donde contempla la movilidad humana segura, ordenada y regular; colocando a las personas migrantes en el centro del desarrollo social, cultural y económico.

Finalmente, se debe, además, continuar favoreciendo un enfoque de gobernanza de las migraciones, con acciones de política que favorezcan el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de legislación, acuerdos internacionales, políticas públicas e iniciativas sociales en coordinación con los diversos actores para una adecuada gestión de las migraciones, en beneficio de las personas migrantes y los países involucrados.

Referencias

Arango, J. (2007) "Las migraciones internacionales en un mundo globalizado". Ejemplar dedicado a: Inmigrantes, el continente móvil. Vanguardia Dossier 22. ISSN 1579-3370 Disponible en: http://insyde.org.mx/pdf/movilidad-humana/arango_2007_las_migraciones_internacionales.pdf

Arango, J., Garcés, B., Mahía, R., y Moya, D. (2021) "Introducción: inmigración y movilidad humana en tiempos del coronavirus". Anuario CIDOB de la Inmigración 2020 (enero de 2021), p. 14-29. DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2020.14. Disponible en: https://www.cidob.org/es/articulos/anuario_cidob_de_la_inmigracion/2020/introduccion_inmigracion_y_movilidad_humana_en_tiempos_del_coronavirus

Comisión de Ayuda al Refugiado en Euskadi –CEAR- (2014) "Diccionario de Asilo de CEAR-Euskadi". *https://diccionario.cear-euskadi.org/*. Bilbao, disponible en: https://diccionario.cear-euskadi.org/movilidad-humana/ [05 de mayo de 2021].

Instituto Nacional de Migración –INM- (2019). "Grupos Beta de Protección a Migrantes". *https://www.gob.mx/inm*. México, disponible en: https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/grupos-beta-de-proteccion-a-migrantes [02 de junio de 2021].

International Organization for Migration –IOM-. (2019) *"Glossary on Migration. International Migration Law, No. 34"*. Switzerland. Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf

International Organization for Migration –IOM-. (2021) "Migration and Sustainable Development". *https://www.iom.int/* Switzerland, disponible en: https://www.iom.int/migration-and-development. Department of Migration Management. [05 de mayo de 2021].

Naciones Unidas (2013) *Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la Gobernanza Basada en los Derechos Humanos de la Migración Internacional.* Suiza. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura –UNESCO- (2021) "Movilidad Humana y COVID-19: Una aproximación a la respuesta de los gobiernos locales de América Latina y el Caribe". *https://copred.cdmx.gob.mx/*. Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México (COPRED), México, disponible en: https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/media/movilidad-humana-y-covid-19-una-aproximacion-a-la-respuesta-de-los-gobiernos-locales-de-america-latina-y-el-caribe.pdf [3 de mayo de 2021].

Organización Internacional de las Migraciones –OIM-. (2006) "Glosario sobre Migración, Derecho Internacional sobre Migración". *https://www.iom.int/es.* Ginebra, Suiza, disponible

en: https://www.corteidh.or.cr/sitios/Observaciones/11/Anexo4.pdf. [27 de mayo de 2021].

Pries, L. (1999) "La migración internacional en tiempos de globalización. Varios lugares a la vez". Nueva Sociedad, NUSO Nº 164 / noviembre - diciembre 1999. Disponible en: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2811_1.pdf

Secretaría de Gobernación (2021) *El impacto de la COVID-19 en la movilidad humana en México, en la población mexicana en el exterior y en las remesas*. Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas. México. Coordinación del Centro de Estudios Migratorios (CEM).

Secretaría de Gobernación –SEGOB-. (2018) "Glosario de Términos relacionados con el Programa Presupuestario P019-Coordinar La Política Migratoria". *http://portales.segob.gob.mx/*. Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Unidad de Política Migratoria. México, disponible en: http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/UPM/Glosario_P019.pdf [03 de mayo de 2021].

Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas –UPM- (2021) "Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias, 2020 y 2021". Cuadros de Datos. México. Disponible en http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos [10 de junio de 2021].

Políticas públicas,
empleo y migración
en perspectiva territorial,
de la Colección Recuperación transformadora
de los territorios con equidad y sostenibilidad,
es una obra de la Asociación Mexicana de Ciencias para el
Desarrollo Regional y la Universidad Nacional
Autónoma de México. Se terminó de editar en
noviembre de 2021 bajo soporte
digital. El cuidado de la edición
estuvo a cargo de Karina
Santiago Castillo e Iván
Sánchez Cervantes.
La formación y el
diseño editorial
se llevó a
cabo por
© Armultimedios.



Los múltiples efectos provocados por la pandemia de la COVID19-, amplificaron las formas de riesgo y vulnerabilidad preexistentes, lo que conllevó a visualizar la crisis más allá de su dimensión sanitaria. En efecto, hoy se reconocen los complejos entramados sociales, biológicos y ambientales; lo que plantea la necesidad de movilizar distintos saberes y quehaceres desde los espacios que habitamos y más allá de los esfuerzos gubernamentales. Los trabajos que aparecen en esta obra, forman parte de una colección de cinco volúmenes. Recogen la reflexión académica en torno a un horizonte de sentido que denominamos: "Recuperación transformadora de los territorios con equidad y sostenibilidad". La noción de "recuperación transformadora" invita a debatir sobre nuevas miradas, narrativas y praxis que contribuyan a la reconstitución de territorialidades. La perspectiva de equidad implica, tanto acciones relacionadas a la reducción y erradicación de múltiples formas de desigualdad, violencia e injusticia, como aquellas orientadas a mejorar las condiciones de inclusión social y cohesión territorial; por su parte, la sostenibilidad se asocia a la preservación, reproducción y continuidad de la vida en su sentido más amplio.

Colección "La Región hoy"
www.amecider.org

978-607-30-5334-1

978-607-86-3220-6