Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS POLITICO-ADMINISTRATIVAS Y ESTUDIOS DE FUTURO

X CONGRESO INTERNACIONAL

Gobierno, gestión y profesionalización en el Ámbito Local ante los grandes retos de Nuestro Tiempo. *Promoviendo un desarrollo integral y descentralizado desde lo local*

MEMORIA

20 y 21 de octubre de 2021
Modalidad en línea

1

Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS POLITICO-ADMINISTRATIVAS Y ESTUDIOS DE FUTURO

X CONGRESO INTERNACIONAL

Gobierno, gestión y profesionalización en el Ámbito Local ante los grandes retos de Nuestro Tiempo. *Promoviendo un desarrollo integral y descentralizado desde lo local*

"El saber de mis hijos hará mi grandeza"

MEMORIA

20 y 21 de octubre de 2021
Modalidad en línea

1

Edición:
Arturo Ordaz Alvarez,
Jorge Enrique Pérez Lara y
Roberto Moreno Espinosa

Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS POLITICO-ADMINISTRATIVAS Y ESTUDIOS DE FUTURO

X CONGRESO INTERNACIONAL

Gobierno, gestión y profesionalización en el Ámbito Local ante los grandes retos de Nuestro Tiempo. *Promoviendo un desarrollo integral y descentralizado desde lo local*

MEMORIA

20 y 21 de octubre de 2021
Modalidad en línea

X Congreso Internacional. Gobierno, gestión y profesionalización en el Ámbito Local ante los grandes retos de Nuestro Tiempo. *¨Promoviendo un desarrollo integral y descentralizado desde lo local*
Memoria

Primera Edición. Octubre de 2021

Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A. C. IAPAS
Antiguo Camino a San Pedro Mártir No. 42, casa 5 Col. Villa Tlalpan, Tlalpan. Ciudad de México CP. 14630.

Edición: Arturo Ordaz Alvarez, Jorge Enrique Pérez Lara y Roberto Moreno Espinosa

Editado en México
Edited in México

X CONGRESO INTERNACIONAL

Gobierno, gestión y profesionalización en el Ámbito Local ante los grandes retos de Nuestro Tiempo. *Promoviendo un desarrollo integral y descentralizado desde lo local*

20 y 21 de octubre de 2021
Modalidad en línea

Comité Organizador

Arturo Ordaz Alvarez
(Presidente)

Adriana Plasencia Díaz
Alma Amalia Hernández Ilizaliturri
Perla Janeth Charles Gómez
Eduardo López Farías
Jorge Enrique Pérez Lara
Gabriel Pérez Galmiche
León Lizárraga Cubedo
Arturo Huicochea Alanís
Roberto Rodríguez Reyes
César Nicandro Cruz-Rubio
Lorenzo Salgado García
José Morales Ramírez
Julián Salazar Medina
Leobardo Ruiz Alanís
Mariano Velasco Torres
Humberto Cantellano Rodríguez
Amado Torrealba Flores
Alejandro Aguilar Miranda
Miguel Moreno Plata
Jorge Alejandro Ortiz Ramírez
Rina Aguilera Hintelholher
Carlos Zamora Sotelo
Rodolfo Ortiz Ortiz
Andrea Rodríguez Pedraza
Francisco Rojas Martín
Lauro Parada Ruíz
Alfredo Pérez Paredes
Cecilia de María Gautrin Rubio
Francisco Javier Santini Rodríguez

Comité Académico

Roberto Moreno Espinosa
(Presidente)

Alejandro Romero Gudiño
Gianfranco Pasquino
Edmundo Perroni Rocha
Guillermo Escobar Roca
Rubén Garrido Yserte
Mario Martín Bris
Esteban Arribas Reyes
Rafael Bañón i Martínez
José Manuel Canales Aliende
José Antonio Rosique Cañas
Gerardo Gil Valdivia
José Juan Sánchez González
Maximiliano García Guzmán
Luis Humberto Fernández Fuentes
Juan Miguel Morales y Gómez
Ricardo Uvalle Berrones
Gerardo Torres Salcido
María de los Ángeles Maya Martínez
Gustavo de Jesús Bravo Castillo
María Luisa Quintero Soto
Oscar Mauricio Covarrubias Moreno
Eduardo de Jesús Castellanos Hernández
Donald E. Klingner
Ricardo Carneiro
Miguel Ángel Sánchez Ramos
Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto
Carla Bronzo Ladeira Carneiro
José Roberto Pereira
Suely de Fátima Ramos Siqueira

Instituciones Participantes

- Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A. C. y los Capítulos Internacionales y Nacionales de IAPAS
- Universidad Autónoma del Estado de México, Campus Amecameca, Texcoco, y Zumpango
- Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
- Universidad de Sonora
- Universidad Nacional Autónoma de México
- Universidad Autónoma Metropolitana
- Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM)
- Universidad de Colorado, Colorado Springs
- Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico
- Instituto para la Educación Integral del Bachiller, S. C.
- Universidad Autónoma de Tlaxcala
- Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo (IAPQROO)
- Universidad de Nuevo México
- Universidad de Alcalá
- Cátedra Iberoamericana de Educación
- Instituto Universitario de Análisis Económico y Social
- Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas
- Escuela de Gobierno Profesor “Paulo Neves de Carvalho” de la Fundación João Pinheiro
- Universidad Federal de Viçosa
- Universidad Federal de Lavras

Presentación

Con motivo de la realización de nuestro X Congreso Internacional, es fundamental realizar una breve referencia a los nueve que le han precedido, dos de los cuales se han llevado a cabo allende las fronteras, el IV de ellos en la Escuela de Gobierno "Paulo Neves de Carvalho" de la Fundación Joao Pinheiro en Belo Horizonte Brasil, en el cual participaron, entre otras, dos universidades brasileñas, la de Viçosa y la de Lavras; y el V que tuvo lugar en la Universidad de Nuevo México en Albuquerque Nuevo México, USA.

Las otras ediciones se concretaron en Ayapango, Estado de México, espacio que albergó el primero de los referidos congresos; el II de ellos tuvo como escenario el Centro Cultural Universitario de la BUAP en la ciudad de Puebla; el III fue en la Universidad de Sonora, en la ciudad de Hermosillo; el VI en Universidad Autónoma de Tlaxcala en su Centro Cultural Universitario; el VII en el Centro Universitario UAEM Amecameca; el VIII en Almoloya de Juárez, Estado de México. Finalmente, el más reciente de nuestros congresos internacionales contó con el apoyo del Instituto de Administración Pública de Quintana Roo, realizándose en Tulum, Quintana Roo, en la Riviera Maya.

Cabe destacar que la concurrencia de especialistas, servidores públicos, académicos y estudiantes, ha favorecido la reflexión y el debate sobre temas públicos fundamentales de la vida regional y local. Con la celebración del X Congreso, se busca la continuidad y consolidación de los esfuerzos por fijar de manera permanente este espacio como una alternativa de análisis del quehacer gubernamental, la gestión de los asuntos públicos y la profesionalización del servicio público en los ámbitos regional y local.

Es pertinente subrayar que la complejidad, dinamismo, diversidad y pluralidad que presenta el contexto contemporáneo plantea retos y oportunidades a los tres órdenes de gobierno, al igual que a la sociedad civil organizada. Las instancias de la administración pública deben asumir el compromiso de conducir los asuntos públicos y resolver los problemas estructurales y coyunturales para los que las sociedades del siglo veintiuno reclaman políticas de gobierno eficaces, eficientes y efectivas.

No hay que perder de vista que el espacio local se constituye en el punto en el que gobierno y sociedad viven cotidianamente estos problemas, es el lugar en donde las preocupaciones, prioridades y aspiraciones se traducen en medidas concretas con las que se persigue consolidar las mejores condiciones para la convivencia y el bienestar social.

De manera fundamental es pertinente tener en cuenta que el país ha entrado en un proceso de transformación que impacta los múltiples ámbitos, esferas y espacios de la vida nacional en sus dimensiones económica, política, social, cultural y prospectiva, además de las implicaciones y alcances que está teniendo en la región latinoamericana y del Caribe, todo lo cual nos obliga a profundizar y afinar el debate que propicie la formulación de propuestas que se traduzcan en potenciar los aspectos, políticas y procesos que promuevan un desarrollo integral, equitativo y consistente.

En suma, este X Congreso Internacional refrenda el compromiso asumido hace diez años por promover la participación de especialistas, servidores públicos, académicos nacionales y del extranjero que propicie la reflexión sobre los asuntos de Gobierno, gestión y profesionalización en el ámbito local ante los grandes retos de nuestro tiempo.

X CONGRESO INTERNACIONAL

Gobierno, gestión y profesionalización en el Ámbito Local ante los grandes retos de Nuestro Tiempo. *Promoviendo un desarrollo integral y descentralizado desde lo local*

20 y 21 de octubre de 2021
Modalidad en línea

Objetivo

Propiciar un espacio para analizar y discutir acerca de asuntos públicos fundamentales que inciden en los ámbitos regional y local, en sus gobiernos, en la población y en un desarrollo integral.

Ejes Temáticos

Se han definido siete ejes temáticos que comprenden los temas y problemas de interés local y regional, así como del debate científico actual:

Eje Temático 1. Política Social del Gobierno Federal, implicaciones e impactos en los Gobiernos Locales

Programas de bienestar social de atención a la pobreza; Exclusión y desigualdad social; Equidad de género; así como Empleo, crecimiento y desarrollo local.

Eje Temático 2. Federalismo, Desarrollo Regional y Metropolitano Desarrollo y crecimiento de las regiones; Programas y proyectos de desarrollo regional

Descentralización política y administrativa; Coordinación intergubernamental y alianzas estratégicas; Reforma municipal; Gobierno y desarrollo sustentable; Gobierno, sociedad y universidad para el desarrollo sustentable; Movilidad; Transporte multimodal; Cultura metropolitana.

Eje Temático 3. Gobernanza y Participación Social

Gobierno y redes sociales; Estrategias de gestión social; Participación en la planeación e implementación de programas gubernamentales; Control y evaluación social de los programas de gobierno; Gobierno y participación ciudadana

Eje Temático 4. La Administración y Gestión necesarias para un País en Transformación

Gobierno abierto; Innovación en la gestión pública orientada al mejoramiento de la calidad democrática; Programas gubernamentales de modernización administrativa; Estrategias para una nueva administración pública; Gerencia social; la Administración y gestión para el cambio.

Eje Temático 5. Profesionalización del Servicio Público

Programas de profesionalización necesarios del servicio público; Profesionalización y vinculación con instituciones de educación superior; Gestión del capital humano; Supervisión, control y evaluación del desempeño; Marco institucional y códigos de ética; Anticorrupción; Servicio civil de carrera; Responsabilidad y escrutinio público.

Eje Temático 6. Política de Infraestructura Federal, implicaciones y necesidades en el ámbito gubernamental-territorial de Entidades Federativas y Municipios

El desarrollo del sureste mexicano impacto en los gobiernos locales; Experiencias locales; Innovación en la gestión del desarrollo de infraestructura local.

Eje Temático 7: Desarrollo Estratégico y Estudios de Futuro

Estudios prospectivos; la Administración pública del futuro; Planeación estratégica de las políticas públicas; Hacia un cambio de régimen político, implicaciones en los gobiernos locales.

Contenido

La Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, A. C. a 10 años de su fundación
Roberto Moreno Espinosa y Jorge Enrique Pérez Lara 1

La Seguridad Alimentaria y Nutrición en México, avance de los programas de bienestar social
Adela Mariel Tovar Mondragón y Roberto Moreno Espinosa 13

Estrategias para la generación de políticas públicas en materia de desarrollo social sustentable en América Latina, el Caribe y en el mundo
Ricardo Chávez Peña 21

Ciudadanías, instituciones frágiles y prácticas de gobierno. Una mirada al gobierno de Hidalgo, México
Benito León Corona e Israel Cruz Badillo 37

Coherencia institucional en el diseño de la política agrícola frente al cambio climático
Tania Nayely Rivera Sánchez y Pilar García Guzmán 57

Conformación y desarrollo de las zonas metropolitanas en el Estado de Sonora
Sergio Felipe Ruiz Gómez 67

El impacto migratorio en el ámbito demográfico en el Municipio de San Lucas, Estado de Michoacán
Eduwiges Torres Campos 83

La participación de los padres de familia en la gestión de las escuelas secundarias de la CDMX
Norma Angélica Aguirre Alquicira y María Laura Hernández Uribe 93

El Buen Gobierno Corporativo en la Gestión de la Política Social. Gobernanza, Participación Activa y Desarrollo de la Comunidad
Gustavo de Jesús Bravo Castillo, Lauro Parada Ruiz y Saúl Eladio Aguirre Lucero 111

Llevando las prácticas de gobernanza al interior de las escuelas, para responder a los retos actuales
Gabriela Calderón Santos 123

El paradigma del gobierno abierto en la administración pública municipal
Ramiro Flores López 137

Participación de actores educativos en la operación de los Comités de salud Escolar. Estudio de casos en la Ciudad de México
Ma. Leticia Galeana Reyes 161

Gobernanza, educación y participación social de los padres de familia en los planteles de educación básica. El caso del Programa Social Mejor Escuela
Eugenia Lucas Valerio 179

La gestión y producción de conocimiento en redes interinstitucionales: Estrategias y Programas gubernamentales de gobernanza en la Educación Superior
María Verónica Nava Avilés 191

Gobernanza escolar: una inmersión al aula dirigida a la corresponsabilidad y horizontalidad del hecho educativo
Edgar Rojas García 209

Gobierno abierto como instrumento del desarrollo sostenible
Miguel Ángel Sánchez Ramos y Talía Elizabeth Beltrán Gómez 223

Fiscalización a los ayuntamientos de Sonora. 2015-2018. Antes y después de la autonomía del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora
Francisco Javier Santini Rodríguez 237

La percepción de la corrupción, causas y medidas de mitigación en el estado de Puebla
Mariano Velasco Torres, Edmundo Perroni Rocha y Humberto Cantellano Rodríguez 245

El desempeño de los Secretariados Técnicos Locales desde la perspectiva de la gobernanza colaborativa: El caso de Jalisco
Ricardo Uvalle Berrones 257

El desempeño del Secretariado Técnico en Zacatecas en el marco del gobierno abierto: El Plan de Acción 2018-2019
Rina Marissa Aguilera Hintelholher 275

La 4ª Transformación en México, ¿una nueva visión de gobierno?
Leticia Contreras Orozco, Delia Gutiérrez Linares y Mtro. Eduardo Rodríguez Manzanares 289

Horizontes de referencia de la coordinación gubernamental
Oscar Mauricio Covarrubias Moreno y Jorge Enrique Pérez Lara 313

Consideraciones para la implementación de políticas públicas con enfoque en tecnologías de la información: el caso de los gobiernos locales en el estado de Chiapas
Ricardo Jiménez Hernández, Erick Alberto Pérez Hernández y Rodrigo Hernández Segura 325

La Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, A. C. a 10 años de su fundación

Roberto Moreno Espinosa y Jorge Enrique Pérez Lara[1]

Institución con Registro RENIECYT No. 1800606. Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). México.

Introducción

Con motivo de la celebración de nuestro X Congreso Internacional: "Gobierno, Gestión y Profesionalización en el Ámbito Local ante los Grandes Procesos de Nuestro Tiempo", es indispensable realizar un análisis de la trayectoria, vicisitudes por las que ha atravesado la IAPAS hasta situarse en un lugar en donde empieza a tener un cierto reconocimiento en diversos países en los cuales tiene presencia: España, Estados Unidos, Brasil y Chile; en el país se cuenta con siete capítulos: Sonora, Puebla, Quintana Roo, Estado de México, Tamaulipas, Tlaxcala y Chiapas; es también de destacarse que a la fecha se dispone de un Reglamento para el otorgamiento de doctorados Honoris Causa a académicos, tanto mexicanos como extranjeros que se han destacado en el campo de las Ciencias Político-Administrativas, Jurídicas y Gerenciales; asimismo, ha sido posible la formulación y oferta de Programas Posdoctorales en consorcio con diversas Instituciones de Educación Superior (IES), como la Universidad de Alcalá, la Universidad Autónoma del Estado de Tlaxcala, la Universidad Anáhuac, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, La Universidad de Colorado en Colorado Springs, entre otras.

Es fundamental destacar que la IAPAS ha representado para la comunidad académica nacional e internacional un espacio para diversas actividades: a) espacio para la publicación de artículos científicos a través de las revistas: Revista Internacional de Estudios sobres Sistemas Educativos (RIESED) y Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno (RICEG); de igual manera a través de publicaciones

[1] **Roberto Moreno Espinosa**. Doctor en Administración Pública por la FCPyS, integrante del SIN, nivel II, profesor e investigador de la UAEMEX, campus Amecameca. Jorge Enrique Pérez Lara. Doctor en Educación por la UNIVDEP, Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por el Centro Universitario UAEM Amecameca, donde también obtuvo el grado de Mtro. en Gobierno y Asuntos Públicos.

en libros electrónicos y en impreso; Presentaciones de libros, participación en diverso paneles y foros nacionales e internacional, todo lo cual ha permito cumplir con los objetivos planteados desde su fundación.

Se trata así, de una Academia que ha venido centrando su quehacer en labores que van en consonancia con los objetivos, misión y visión que se propuso en su arranque, vinculada a la divulgación y generación de conocimiento en el ámbito de las ciencias políticas, sociales, publiadministrativas y gerenciales, lo que ha dado lugar a la formulación de proyectos e iniciativas que permitan crear condiciones para conjuntar esfuerzos, aportaciones e investigaciones y generar con ello múltiples singergias.

La organización de la presente inicia con la mención de la misión, visión y objetivos que se propone la Academia para a continuación destacar los aspectos más relevantes de que nos hemos ocupado en los diez años en que ha desplegado sus actividades, mimas que se reseñan de manera sintética.

Misión, objetivos y visión de la IAPAS

La IAPAS es una iniciativa impulsada por una red de investigadores en un plano nacional e internacional, cuyo objeto es contribuir al debate, divulgación y a la generación de nuevo conocimiento en las ciencias político administrativas, gerenciales y escenarios de futuro en favor de la sustentabilidad y el desarrollo, cuya misión consiste en "Promover el intercambio, reflexión, investigación, innovación y difusión de conocimiento entre académicos y especialistas de las ciencias sociales en lo general, y de las ciencias político administrativas, gerenciales y estudios de futuro en lo específico, con el propósito de generar ideas y propuestas que contribuyan al bienestar social".

Como visión, se ha propuesto: "Constituirse como un espacio académico de referencia nacional e internacional para el intercambio, reflexión, investigación, innovación, asesoría, consultoría y difusión de conocimiento e ideas en el ámbito de las ciencias político administrativas para el desarrollo y prosperidad de la sociedad". (www.iapas.mx)

Entre sus objetivos y estrategias fundamentales cabe destacar las siguientes:

- Congregar a expertos mexicanos y asociarlos con sus pares extranjeros en el campo de las ciencias político-administrativas, para impulsar el espíritu de la investigación y su difusión entre sus miembros y las nuevas generaciones de estudiosos e interesados en la política, el desarrollo de las políticas públicas, de la administración y gestión públicas con un enfoque prospectivo.
- Contribuir al desarrollo del conocimiento sobre el Estado, las formas de gobierno y sus administraciones públicas, poniendo énfasis en sus aplicaciones críticas, constructivas e innovadoras con miras en los escenarios de futuro del siglo XXI.
- Velar por la calidad de la enseñanza y obra para que los avances del desarrollo científico sean integrados a la cultura política, no sólo de los gobernantes, sino de la ciudadanía en general.
- Participar en la vida científica con la publicación de libros y revistas que pongan al tanto de las tendencias del conocimiento en estas líneas temáticas, de experiencias nacionales e internacionales, de prácticas exitosas en materia de reformas políticas y administrativas con visión de futuro, incluyendo primicias seleccionadas que anuncien resultados significativos en nuestros campos de conocimiento y objetos de estudio.
- Premiar a los investigadores y autores que juzgue oportuno estimular o recompensar.

- Organizar certámenes de investigación sobre las ciencias político-administrativas y estudios de futuro.
- Organizar coloquios, foros, congresos y otros eventos con enfoque multidisciplinario en cooperación con otras instituciones de carácter científico a nivel nacional e internacional.
- Propiciar el desarrollo de un marco legal para la conservación de archivos de documentos históricos y del progreso del pensamiento científico en nuestro campo.
- Contribuir al desarrollo de las relaciones científicas internacionales y a la representación en el campo de las ciencias político-administrativas, manteniendo contactos con otras comunidades científicas con el apoyo de sus asociados y simpatizantes.
- Reflexionar y vigilar constantemente sobre la organización de la investigación y de sus enseñanzas, sobre sus aplicaciones en proyectos de futuro, sobre las orientaciones de planes y programas públicos y más generalmente sobre las cuestiones de interés a la vida científica de nuestro campo.
- Presentar públicamente recomendaciones y sugerencias con dedicatoria a actores públicos, privados y de las organizaciones de la sociedad civil, concernientes a problemas de interés político-administrativo a nivel nacional e internacional, participando, en la medida de lo posible, con acciones que vayan orientadas a su implementación. (*Ibid*)

Iniciación a la investigación

Como parte fundamental de los objetivos de la IAPAS, está generar condiciones para que las nuevas generaciones encuentren en éste una opción para iniciarse o continuar desarrollándose en materia de investigación en los campos y líneas de investigación que cultiva la IAPAS. En este sentido se busca:

- Inspirar y brindar a estudiantes la oportunidad de acercarse a actividades de investigación e innovación científica, mediante la participación en programas y proyectos de la Academia, conferencias, congresos y reuniones; asimismo brindar espacio para la prestación del servicio social a estudiantes de las ciencias políticas y sociales y disciplinas afines.
- Fomentar la vinculación de jóvenes universitarios con investigadores consolidados como un peldaño hacia las labores de investigación científica en el campo de las ciencias político administrativas y estudios de futuro.
- Apoyar a los estudiantes que hayan realizado actividades de servicio social y/o prácticas profesionales en la Academia para que participen en eventos científicos con el propósito de que presenten los resultados de su investigación en forma de charla o póster.
- Como aspecto básico también se pretende que la IAPAS reciba a estudiantes de licenciatura y posgrado para llevar a cabo estancias de investigación.

Actividades Internacionales

La IAPAS ha desarrollado un conjunto de eventos de carácter internacional que se desglosan fundamentalmente en Congresos, Foros, Cursos, Postdoctorados y otorgamiento de doctorados honoris causa, aunque en estricto sentido, las actividades impulsadas llevan de suyo un marcado sello internacional; entre las más destacadas mencionamos las siguientes:

Congresos

2012

Organización del III Congreso Internacional: Gobierno, Gestión y Profesionalización en el Ámbito Local ante los Grandes Retos de Nuestro Tiempo. Institución Sede: Universidad de Sonora (USON). En su momento Arturo Ordaz Álvarez, académico de esta universidad en la reseña del Congreso apuntó:

> En el marco del 70 Aniversario de la fundación de la Universidad de Sonora, se realizó el Tercer Congreso Internacional Gobierno, Gestión y Profesionalización en el Ámbito Local ante los grandes retos de Nuestro Tiempo, del 22 al 24 de octubre de 2012.
>
> Las primeras dos ediciones de este Congreso se verificaron en el estado de México y en Puebla. La concurrencia de especialistas, servidores públicos, académicos y estudiantes favoreció la reflexión y debate sobre los temas públicos fundamentales de la vida local. Con este tercer Congreso s se buscó la continuidad y consolidación de esfuerzos para fijar de manera permanente este espacio como una alternativa de análisis del quehacer gubernamental, la gestión de los asuntos públicos y la profesionalización del servicio público en el ámbito local. (Ordaz Álvarez, Arturo, 2012).

2013

Presentación de la IAPAS en el Palacio de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 5 de febrero de 2013, fecha en que también se le realizó un homenaje-reconocimiento a su trayectoria al Dr. Arnaldo Córdova.

Continuando con la internacionalización de la IAPAS en el 2013 se organizó del IV Congreso Internacional: Gobierno, Gestión y Profesionalización en el Ámbito Local ante los Grandes Retos de Nuestro Tiempo. Institución Sede: Escuela de Gobierno Paulo Neves de Carvalho de la Fundación Joao Pinheiro, Belo Horizonte, Brasil, septiembre de 2013; en esta cuarta edición se contó con la participación de la Universidad de Lavras y la de Viçosa, ambas del estado de Minas Gerais, Brasil.

2014

Organización del V Congreso Internacional: Institución Sede: Universidad de Nuevo México, Albuquerque, Nuevo México, USA, octubre de 2014. Respecto de nuestra quinta edición nuestro autor la destaca en los siguientes términos:

> Teniendo como sede la Universidad de Nuevo México en la Ciudad de Albuquerque, Nuevo México (Estados Unidos), se celebró del 12 al 14 de octubre de 2014 el Quinto Congreso Internacional Gobierno, Gestión y Profesionalización en el ámbito local ante los grandes retos de nuestro tiempo. Este evento se realizó de manera conjunta con la VII Annual Conference Lat-Net Building bridges for international collaboration in Higher Education.
>
> La Universidad de Sonora fue una de las instituciones convocantes, junto con la Universidad Autónoma del Estado de México, Campus Amecameca, la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Nuevo México, la Escuela de Gobierno Profesor Paulo Neves de Carvalho de la Fundación João Pinheiro, la Universidad Federal de Viçosa, la Universidad Federal de Lavras, La Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A. C., la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Nacional de

> Rosario, Argentina, Universidad de Colorado, Colorado Springs, Secretaría de la Función Pública (SFP) del Gobierno Federal de México, la Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Gobierno del Estado de México, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), la Red de Investigación Gestión, Sustentabilidad y Políticas Públicas en Gobiernos Locales, y The Latin American Network in Government and Public Policy. (Ordaz Álvarez, Arturo, 2014)

2015

Organización del VI Congreso Internacional: Gobierno, Gestión y Profesionalización en el Ámbito Local ante los Grandes Retos de Nuestro Tiempo. Institución Sede: Universidad Autónoma de Tlaxcala, Tlax., octubre de 2015. La presente edición se llevó a cabo en las instalaciones del Centro Cultural Universitario de la sede; es de destacarse que entre los conferencistas magistrales se contó con la participación del politólogo italiano Gianfranco Pasquino, reconocido profesor emérito de la Universidad de Bolonia, quién además impartió un curso de actualización política en sesiones vespertinas.

2016

Organización del VII Congreso Internacional: Institución Sede: Universidad Autónoma del Estado de México, Campus Amecameca, Estado de México, octubre de 2016. En la presente edición también se contó con la participación de 20 instituciones de educación superior y gubernamentales; cabe destacar con el Dr. Ordaz Álvarez, aspectos fundamentales:

> Participaron en calidad de conferencistas magistrales el Dr. Mario Martín Bris, académico y Director de Relaciones con Iberoamérica de la Universidad de Alcalá de Henares, España; el Dr. Donald E. Klingner, Profesor Distinguido y Director del Programa de Maestría en Administración Pública (MPA) en la Escuela de Asuntos Públicos de la Universidad de Colorado en Colorado Springs; así como el Dr. Bernardo Kliksberg pionero de los estudios sobre el desarrollo y la gestión social, precursor en responsabilidad social empresarial del programa de formación en gerencia social de las Naciones Unidas (Organización de las Naciones Unidas).
>
> La temática del Congreso se estructuró y desarrolló en once ejes en los que se analizó: el Federalismo y los Gobiernos Locales, el Fortalecimiento del Gobierno Municipal, el Desarrollo Regional y Metropolitano, la Gobernanza y la Participación Social, los Gobiernos Locales y Problemas Centrales de la Gobernabilidad, la Innovación del Sector Público mediante el trabajo colaborativo, la Profesionalización del Servicio Público, el Gobierno y los Derechos Humanos, el Gobierno y el Estado de Derecho, la Educación Superior y la Responsabilidad Social, y el Desarrollo Estratégico y los Estudios de Futuro. (Ordaz Álvarez, Arturo, 2016)

2017

VIII Congreso Internacional: Gobierno, Gestión y Profesionalización en el Ámbito Local ante los Grandes Retos de Nuestro Tiempo, llevado a cabo en Almoloya de Juárez, Estado de México el 19 y 20 de octubre de aquel año. En esta edición fue posible la exhibición y muestra de libros del variado y dilatado acervo del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) y por primera vez se otorgaron dos doctorados Honoris Causa, habida cuenta que para entonces ya la IAPAS contaba con el reglamente respectivo donde se asentaron las bases para otorgar dichas distinciones. El primer académico en recibirla fue el Dr. Ricardo Uvalle Berrones, destacado investigador en Ciencias de la Administración

Pública (19-X-2017). El segundo doctorado Honoris Causa se confirió al Dr. Donald E. Klingner, profesor distinguido de la Universidad de Colorado en Colorado Springs (20-X-2017).

2018
IX Congreso Internacional: concretado de manera conjunta con el Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, en este caso en Tulum, Quintana Roo. En esta edición la IAPAS el IAPQROO y las instituciones participantes se congratularon con el otorgamiento del doctorado Honoris Causa al Dr. Gianfranco Pasquino quien además dictó una conferencia magistral.

Foros - Seminarios:

Foro Internacional: "Gobierno Abierto y Administración Pública", noviembre de 2014, con la participación de la Universidad Iberoamericana, la Universidad Autónoma de Tlaxcala, la Universidad Autónoma del Estado de México, la IAPAS y el Instituto Nacional de Administración Pública.

Seminario Internacional: "Política y Administración Pública ante los grandes problemas contemporáneos. Contextos y Tendencias", febrero de 2016, con la participación de la UAEMex, la IAPAS, la UAM-X, el INACIPE.

Primer Foro Internacional: Estado, Gobierno y Políticas Públicas. Los Grandes Problemas y Retos de Nuestro Tiempo. Celebrado en el Centro de Convenciones "Almoloya de Juárez", km 4.5 Carretera Toluca, Almoloya de Juárez, Estado de México, enero de 2017. IAPAS, UAEMex, UAT, UAM-X, CD, BUAP, USON, IAPQROO, IAPEM, cuyo objetivo general consistió en "analizar los problemas, procesos y retos que presentan México y Latinoamérica en un momento histórico decisivo que marcará los rumbos para los próximos años, ante los reacomodos de las fuerzas políticas, económicas y sociales de la última década: transparencia, rendición de cuentas, metropolización, fuerzas y partidos políticos emergentes y tradicionales, reforma municipal y descentralización, transversalidad, nueva gestión y administración pública e impactos de las elecciones presidenciales de los Estados Unidos de Norteamérica".

Postdoctorados

La IAPAS, en consonancia con sus objetivos, ha promovido dos postdoctorados en conjunción con la Universidad de Alcalá (UAH), España:

I). - Educación Superior y Políticas Públicas Comparadas, el cual se llevó a cabo en el 2016.

II). - Control Parlamentario y Políticas Públicas, tuvo lugar en el 2017. El objetivo que nos propusimos en este Programa Postdoctoral (PP) fue: "Promover la investigación de alto nivel en el ámbito de las ciencias jurídico-políticas y sociales, así como en el campo de las políticas públicas con un enfoque interinstitucional e interdisciplinario".

Cabe destacar que ambos postdoctorados han representado programas de alto nivel y son los primeros en su género promovidos y organizados de manera conjunta por la IAPAS y la UAH.

En consorcio con la Universidad Anáhuac y la Universidad Autónoma de Tlaxcala en el 2018 se desarrolló el Programa Posdoctoral en Ciencias del Estado y de Gobierno.

Asimismo, en consorcio con la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y la Universidad de Colorado en Colorado Springs en el 2019, se dio forma al Programa Posdoctoral: Regímenes Políticos Comparados.

Actualmente se encuentra en curso en consorcio con un conjunto de Instituciones de Educación Superior, a las que se suman el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) y el del estado de Quintana Roo (IAPQROO).

Doctorados honoris causa

Con base en el Reglamento de Otorgamiento de Doctorados Honoris Causa el cual se aprobó en mayo de 2017, a la fecha se han otorgado ocho Doctorados a investigadores destacados mexicanos y extranjeros, entre los que se encuentran: Dr. Ricardo Uvalle Berrones (2017), Dr. Donald E. Klingner (2017), Dr. Bernardo Kliksberg (2018), Dr. Diego Valadés Ríos (2018), Dr. Gianfranco Pasquino (2018), Dr. Carles Ramió Matas (2020), Dr. Alejandro Romero Gudiño (2020) y Dr. Daniel Innerarity Grau (2021); al momento de la presente, se encuentra en proceso de preparación el otorgamiento del doctorado Honoris Causa por parte de la IAPAS a la Dra. Irma Eréndira Sandoval Ballesteros.

El presente estímulo es el máximo que otorga la IAPAS a la comunidad científica nacional e internacional que se ha destacada en el ámbito de las ciencias judírico-políticas, sociales y publiadministrativas con enfoque prospectivo; cada una de las ceremonias reúne a asociados de la propia IAPAS y otros académicos y funcionarios públicos interesados en este tipo de eventos; en cada una de ellas se integra un núcleo de avales científico-académicos que testifican plenamente el otorgamiento del citado doctorado Honoris Causa.

Convenios

A la fecha la IAPAS tiene firmados convenios de intercambio y cooperación académica con las siguientes instituciones:

1. Universidad Autónoma del Estado de México, campus Amecameca.
2. Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico.
3. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.
4. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
5. NOVAGOB, la Red Social en Administración Pública.
6. Universidad de Alcalá, España.
7. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México.
8. Instituto de Administración Pública del Estado de México.
9. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP).
10. Facultad de Administración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).
11. Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo.

Es esencial subrayar que la firma de convenios que se han venido firmando con diversas instituciones de educación superior, se han traducido en intercambios de carácter académico de importancia, toda vez que

de ello se han derivado la formulación e implementación de programas y proyectos, tales como el segundo Programa Posdoctoral que promovió la IAPAS, resultado del convenio firmado con la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, ya citado arriba: "Control Parlamentario y Políticas Públicas"; la realización de eventos como el "Seminario Internacional Interdisciplinario", realizado conjuntamente entre la IAPAS y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, entre otros.

Edición de revistas internacionales

Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos (RIESED)

La IAPAS participa como institución colaboradora y editora en "la Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos (RIESED) o International Journal of Studies in Educational Systems es un Journal Electrónico "*peer-reviewed*" dedicado a la publicación de la investigación y al análisis de los problemas y desafíos asociados a las políticas educativas, la docencia, políticas de ciencia.

La Revista RIESED está presente en la tecnología e innovación, así como los temas emergentes y la gestión de los sistemas educativos, a la fecha se han publicado 11 números (Vol. 3, núm. 11), su ISSN: 2007-9117; cuenta además con cinco índices: Latindex, Directory of Open Access Journals, Red de Investigadores sobre Educación Superior, y JournalTOCs.

Entidades colaboradoras y patrocinadora de la RIESED:

Cátedra RIESED

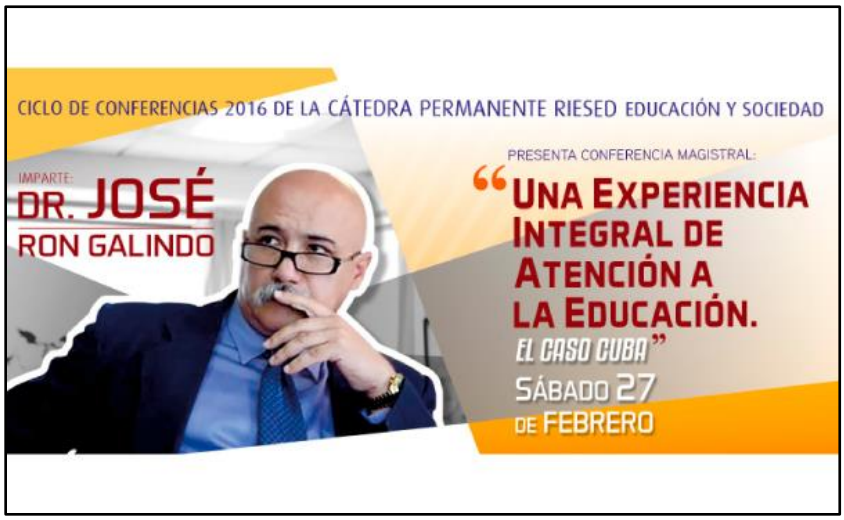
La Revista RIESED tiene asociada la Cátedra RIESED, de la cual es titular el Dr. Roberto Moreno Espinosa, aquélla está concebida como un espacio de diálogo y reflexión interdisciplinario sobre las temáticas abordadas en la Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos.

En el marco de la Cátedra se invita a los miembros de los Consejos Científico y Editorial de la Revista, a autores de la misma, así como a especialistas e investigadores a exponer y discutir sus puntos de vista en diferentes ciclos de conferencias magistrales dirigidos a estudiantes, profesores, funcionarios y público en general interesados en la educación.

Entre los objetivos de la Cátedra se encuentran impulsar una serie de iniciativas académicas –seminarios y charlas magistrales, ciclos de conferencias, foros, mesas redondas, etc.- sobre las principales cuestiones educativas que interesan y preocupan a la sociedad actual.

La Cátedra es una iniciativa conjunta de la Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico (UNIVDEP), de la Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro A.C. (IAPAS por sus siglas en inglés), y del Grupo de Investigación en Gobierno Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega–Marañón, la cual estará presidida por un "Director" –cargo honorífico nombrado por el Rector de la UNIVDEP–, quien será el responsable de establecer en coordinación con la Secretaría General y la Vicerrectoría Académica de Universidad, los ciclos de conferencias y el programa de invitados. (www.riesed.mx)

Algunos ejemplos de conferencias, cátedra RIESED:



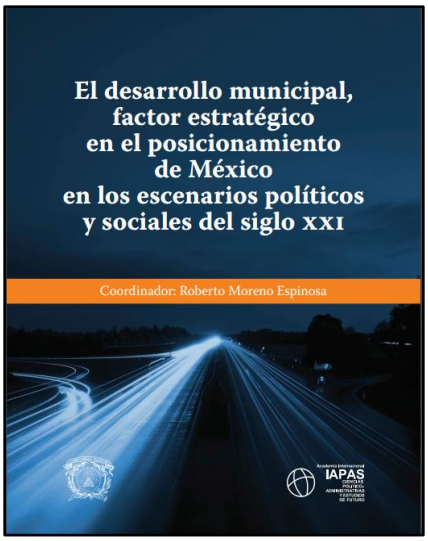
Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno (RICEG)

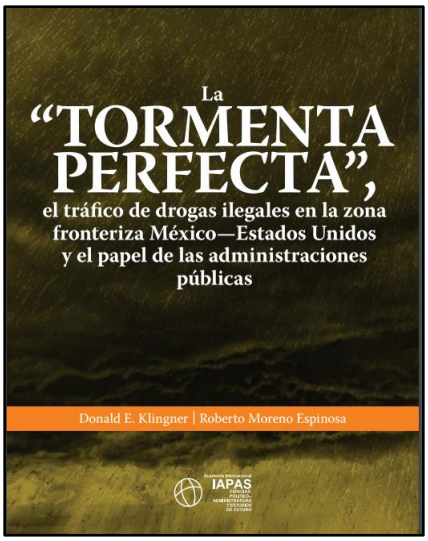
Una segunda revista cuyos primeros cuatro números se elaboraron contando como instituciones coeditoras a la Cámara de Diputados a través de la Unidad de Evaluación y Control de la Auditoría Superior de la Federación de la Comisión de Vigilancia de dicha Cámara, conocida como la UEC, así como la Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico (UNIVDEP). En este caso el ISSN se encuentra en trámite.

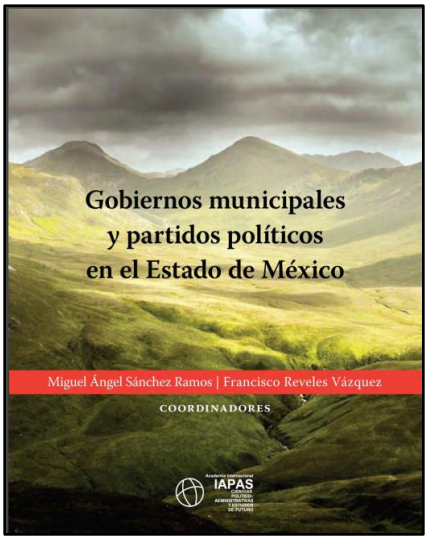
La IAPAS como entidad editora

Un factor esencial que se ha atendido consiste en contar con medios de difusión del conocimiento en las materias en que se ha venido ocupando la IAPAS, así es que ya se cuenta con el registro, ante el Padrón Nacional de Editores Dígito Identificador 978-607-96906 de la Agencia Nacional ISBN México; de esta

suerte se dispone de dos revistas científicas internacionales, más el registro ante INDAUTOR. A la fecha se han publicado 12 libros y coeditado cinco más. Se insertan a continuación las portadas de algunos de ellos.







Participación de la comunidad del Centro Universitario UAEM Amecameca en las publicaciones de la IAPAS

Como lo hemos venido reseñando, la IAPAS se ha transformado en un catalizador o como hemos titulado la presente como una generadora de sinergias científicas, tanto para la comunidad académica nacional e internacional; de manera específica es de relevancia subrayar que para nuestro Centro Universitario UAEM Amecameca ha sido un espacio estratégico para la difusión de ponencias, capítulos en libro, libros y artículos científicos de varios de los colegas de la planta docente, así como estudiantes de licenciatura y

posgrado, lo que confirma de manera fundamental que se están alcanzando los objetivos para los cuales fue creada esta Academia Internacional de Ciencias. En este 35 aniversario de nuestro Centro consideramos que poner a la consideración de públicos amplios los resultados a 10 años de haberse fundado es una oportunidad de primer orden.

Consideraciones finales

La IAPAS fundada en noviembre de 2011 y presentada a público amplio en febrero de 2013, ha logrado paulatinamente irse posicionando y erigirse como un espacio de difusión y generación de nuevo conocimiento en las ciencias políticas y sociales, con visión prospectiva, gracias a la conjunción de esfuerzos y participación de un público especializado creciente, entre quienes se encuentran: asociados de la propia IAPAS, participantes en los congresos internacionales organizados, participación de autores con artículos científicos para sus órganos de difusión, para citar algunas de las estrategias de desarrollo.

Cabe añadir que estamos por concretar el X Congreso Internacional los próximos 20 y 21 del mes de octubre del presente, el cual se llevará a cabo en línea ante el contexto que hoy nos envuelve, marco en el cual presentamos nuestra ponencia; es también pertinente destacar que a buena parte de los trabajos, productos, publicaciones de la IAPAS se les imprime un marcado sello prospectivo.

Tales son algunos de los resultados después de 10 año de fundada la IAPAS y ocho años de actividad continua.

Referencias

Ordaz Álvarez, Arturo. (2012). *Tercer Congreso Internacional.* IAPAS: http://www.iapas.mx/3er_Congreso_Internacional.php.

_____. (2014). *5º Congreso Internacional.* IAPAS: http://www.iapas.mx/5to_Congreso_Internacional.php.

_____. (2016). 7º Congreso Internacional IAPAS: http://www.iapas.mx/7to_Congreso_Internacional.php.

La Seguridad Alimentaria y Nutrición en México, avance de los programas de bienestar social

Adela Mariel Tovar Mondragón y Roberto Moreno Espinosa[1]

Introducción

La seguridad alimentaria a nivel individuo, hogar, nación y global se consigue cuando todas las personas en todo momento tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objetivo de llevar una vida activa y sana (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2002)

El acceso a la alimentación ha sido una de las mayores preocupaciones del ser humano pues involucra la satisfacción de una necesidad fisiológica de primer orden. A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el acceso a la alimentación de calidad fue reconocido formalmente como un derecho humano.

Erradicar el hambre se posicionó como un punto importante dentro de la agenda internacional en 1974 (Pérez y Silva, 2019). En el marco de la Conferencia Mundial de la Alimentación realizada en Roma. Posteriormente dentro de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 se planteó que el problema del hambre era mucho más complejo, y se optó por diseñar acciones hacia el logro de la seguridad alimentaria.

Según Mundo Rosas (2014) Los hogares que se clasifican en inseguridad alimentaria leve indican preocupación por el acceso a los alimentos o disminución en la calidad y variedad de estos que acostumbran a consumir. Cuando los hogares se encuentran en inseguridad alimentaria moderada pueden empezar las restricciones en la cantidad de los alimentos consumidos e inclusive, omitir tiempos de comida. Los hogares con inseguridad alimentaria severa reflejan situaciones de hambre en adultos, y niños en situaciones extremas.

[1] **Adela Mariel Tovar Mondragón**, estudiante de la Maestría en Sociologia de la Salud en la Universidad Autónoma del Estado de México. Correo electrónico: marielmondragon@hotmail.com. **Roberto Moreno Espinosa**, Doctor en Administración Publica. Profesor de tiempo completo en el Centro Universitario Amecameca, Universidad Autónoma del Estado de México. Correo electrónico: rmorenoespinosa@yahoo.com.mx.

Políticas públicas e inseguridad alimentaria

Las póliticas públicas conforman la intervención del estado en respuesta a una situación problemática presente en la sociedad, especificamente para este trabajo la seguridad alimentaria y la nutrición. Se entiende por políticas públicas un conjunto de instrumentos a través de los cuales el Estado, luego de identificar una necesidad, implementa un conjunto de medidas reparadoras, construidas con la participación de los grupos afectados por los diversos problemas" (Arroyave Alzate, 2011, p. 96).

En las últimas décadas, el derecho a la alimentación ha sido incorporado en las constituciones políticas a nivel mundial, especialmente en Latinoamérica, donde el hambre y la pobreza son algunos de los problemas más agudos que sufre la población. Los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre los derechos para el desarrollo social, la alimentación, la educación, la salud, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social se encuentran contenidos en diversos artículos que sustenta el respeto a la dignidad y el goce pleno de la vida de los mexicanos. En lo que a alimentación respecta, hasta el 2011, tanto el artículo 4.º como el 2.º se refieren a dos grupos vulnerables de la sociedad que son los niños y los grupos indígenas. En el artículo 4.º se establece el derecho de los niños y niñas para la satisfacción de sus necesidades de alimentación, entre otras necesidades, para su desarrollo integral. En el mismo sentido, en el artículo 2.º, fracción III del apartado B, se hace hincapié en la creación de instituciones y el diseño de políticas, que los tres órdenes de gobierno deben garantizar para promover la igualdad de oportunidades, principalmente para apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

Según la definición del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), el cual señala que las políticas públicas de alimentación y nutrición son “aquellas que tienen como principal objetivo garantizar que la población pueda tener acceso a alimentos que le permitan satisfacer sus necesidades y cumplir con los requerimientos nutritivos para una vida saludable”. (INSP.2007,P 91.)

La política alimentaria y de nutrición en México tiene por objetivo garantizar que la población pueda tener acceso a alimentos que les permitan satisfacer sus necesidades y cumplir con los requerimientos nutritivos para una vida saludable, y por ende mejorar la nutrición y calidad de vida.

La construcción del régimen de bienestar en México,se inició hace muchos años y desde sus orígenes ha estado vinculado con algunas de las grandes tendencias que han marcado el desarrollo de la política social en las sociedades occidentales.

Al considerar la evolución histórica de las condiciones nutricionales en la población mexicana, el Gobierno Federal, ha procurado establecer políticas o acciones que ayuden a mitigar los problemas de nutrición en México. Comisión Nacional de Evaluación de la Pobreza. [CONEVAL], 2010. Como bien se menciona, se han diseñado diferentes estrategias para tratar de contrarestar las necesidades alimentarias y deficiencias nutrimentales, previamente identificadas, beneficiando principalmente a grupos vulnerables. Como lo define Lara (2015), los grupos vulnerables son aquellos griupos que pueden estar sujetos a condiciones de vulnerabilidad, y son esas condiciones las que los sitúan en desigualdad de oportunidades frente a los demás y limitan o impiden el pleno ejercicio de sus derechos.

El crecimiento de la pobreza alimentaria en los últimos años en México ha otorgado un nuevo impulso al debate sobre la efectividad de los programas sociales dedicados a su combate y erradicación.

20 años de evolución de políticas alimentarias en México

Hablar especificamente de la evolución de 20 años a la fecha de las políticas alimentaria, nos remite al sexenio de Vicente Fox Quezada (2000-2006): el primer gobierno federal surgido de la oposición, después de más de 70 años con un sistema de partido dominante, introdujo a la política social ciertos aspectos de continuidad que marcan en las políticas heredadas de las administraciones anteriores, así como los cambios y posibles retrocesos en las políticas y los programas de bienestar en función de sus objetivos y alcances sociales.

Las cifras de pobreza presentaban situación de alerta; en 2002, las entidades en las que más de 80 por ciento de su población tenía ingresos menores a tres salarios mínimos y se encontraba en la situación más crítica de seguridad alimentaria. (Colmenares, 2009). Si bien México ha presentado cifras preocupantes en cuanto pobreza es en este momento que se empiezó a reflejar con mayor fuerza.

Las modificaciones introducidas por el gobierno de Fox en el manejo de la política social se restringieron a la puesta en marcha del Seguro Popular contributivo como vía para acceder a los servicios de salud asistenciales, la extensión de la cobertura de Progresa (despues llamado en 2002 OPORTUNIDADES) cabe recalcar que concentró los recursos en solo cuatro estados de la república: Veracruz, Chiapas, Oaxaca y Guerrero al ámbito urbano. (Ordóñez G. 2012). El Seguro Popular se constituyó como una política pública que busca, a través del aseguramiento público en salud, brindar protección financiera a la población que carece de seguridad social, asegurando su acceso a servicios de salud.

De manera específica, las acciones contra la pobreza alimentaria se concretaron en la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria; Suplementos Alimenticios del Programa Oportunidades; Programa de Abasto Social de Leche; Programa de Abasto Rural, y Programa de Apoyo Alimentario. Al cobijo de estos programas, las acciones enfocadas en favorecer la seguridad alimentaria del país estuvieron igualmente concebidas en los términos sugeridos por el informe de la FAO de 1996. La Estrategia alimentaria a nivel nacional fue coordinada por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) y operada por los Sistemas Estatales para el Desarrollo integral de la Familia (Vivir. Mejor 2012).

Proponiendo un nuevo objetivo que era: potenciar las capacidades de las familias que viven en condiciones de pobreza, alcanzar una mejor calidad de vida por su propio esfuerzo e iniciativa (Oportunidades, 2002). dirigido a grupos vulnerables (familias en situación de pobreza, jefas de familia, niños menores de 5 años, mujeres embarazadas y en lactancia). Se integraron tres componentes básicos como: salud, alimentación y educación, y se pretendia que la mescolansa de estos podría traer grandes avances en cuanto la disminución de la pobreza y las carencias nutricionales.

Educación: donde se brindaba la entrega de becas educativas en efectivo a las familias por cada hijo que asistiera a la escuela entre tercero de primaria y tercero de secundaria, y apoyo para la adquisición de útiles escolares. Las becas se incrementaban conforme aumentaba el nivel escolar; eran más altas para las niñas a partir de secundaria y estaban condicionadas a la asistencia escolar. A fin de desincentivar la incorporación laboral temprana de los niños y promover su asistencia escolar, los montos se definieron tomando en consideración los ingresos laborales que percibían los niños a distintas edades (Hernández, 2008).

Salud. Acceso a un paquete de salud preventiva, pláticas educativas para la salud y provisión de suplementos alimenticios para niños menores de 5 años y mujeres embarazadas o en lactancia, con seguimiento a los casos que presentaran desnutrición (Progresa, 1997)

Alimentación. Entrega de transferencias monetarias a las familias, condicionadas a la asistencia a las consultas de salud y las sesiones educativas. Los montos de las transferencias estimadas constituían el 34% de los ingresos monetarios promedio de las familias en condición de pobreza extrema (Progresa, 1997).

En el sexenio de Felipe Calderon Hinojosa (2006-2012), en gran parte opto por mantener la estructura programática de su antecesor; no obstante, puso en marcha programas para la superación de la pobreza que igualmente resultan muy focalizados y, en algunos casos, hasta discriminatorios.

Ante la situación de escasez e incremento de los precios internacionales de los alimentos básicos, el gobierno de Calderón anunció en mayo de 2008 la puesta en marcha de una estrategia emergente denominado Acciones de Apoyo a la Economía Familiar con tres objetivos principales: facilitar el abasto y el acceso de los consumidores a los mejores precios de los alimentos en el mercado internacional, impulsar la producción de alimentos y aumentar la productividad en el campo, y proteger el ingreso y fortalecer la economía de las familias más pobres (Secretaría de Desarrollo Social, 2008).

Lanzando en el 2008 la estrategia "Vivir mejor" Es importante señalar que dentro de los objetivos se empesaban a señalar estrategias que apoyaran el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas. Cuyas estrategias abordaban el ámbito; infraestructura social básica, educación, salud, Identidad jurídica de las personas y alimentanción.

Se siguió trabajando por programas, entonces se hablaba del Programa de Apoyos para el Campo (procampo), Programa de Abasto Rural (Diconsa), Programa de Desarrollo Humano "Oportunidades", Programa de Apoyo Alimentario Liconsa (Pal) (Colmenares, 2009). Este último programa complementario de Prospera pues atiende a quienes pueden ser considerados como su población objetivo, pero no lo son, pues sus comunidades carecen de infraestructura educativa o de salud.

Dentro Alimentación, promoviendo el acceso a una alimentación que reúna los requisitos mínimos nutricionales, así como a la orientación alimentaria para una dieta saludable. Para este sexenio se contaba con otros programas con enfoque alimentario como: OPORTUNIDADES (en su componente alimentación) y el programa de Abasto Social de Leche (Liconsa). En los programas mencionados se buscaba promover el aseguramiento de apoyo alimentario para los grupos más necesitados. Esto consideraba también acciones que fomentaba mejores condiciones salubres en el hogar, en la escuela y en la comunidad. También impulsaba mejores prácticas de alimentación e higiene que permitieran combatir no sólo la desnutrición sino también el sobrepeso y la obesidad. (Vivir mejor, 2008)

En septiembre de 2014, durante la administración de Enrique Peña (2012-2018), el programa de nuevo cambió de nombre a Prospera, Programa de Inclusión Social, y fue parte de sus dos estrategias de política social: la Cruzada Nacional contra el Hambre y la Estrategia Nacional de Inclusión. La transición de Oportunidades a Prospera se planteó dentro de lo que el gobierno federal describió como una "política social de nueva generación, más inclusiva, que trascienda el asistencialismo, incorpore la participación

social, la inclusión productiva, enfatice la coordinación interinstitucional y entre órdenes de gobierno, y articule los esfuerzos institucionales para la atención efectiva de la pobreza"

Para 2012, la Encuesta Nacional de Nutrición (ensanut, 2012) arrojó como resultados que una proporción de 30% de hogares se ubicó en seguridad alimentaria; mientras que 70 se clasificaron en alguna de las tres categorías de inseguridad alimentaria: 41.6% en inse-guridad leve, 17.7% en inseguridad moderada y, 10.5% en inseguridad severa (ENSANUT 2012).

En el gobierno de Enrique Peña Nieto intentó reducir la crisis alimentaria con el impulso de la Cruzada Nacional contra el Hambre, surgida el 22 de enero de 2013. La política social se conformó por una serie de programas sectoriales y sociales, entre los que destacan el Prospera y el pal, por parte de la Secretaría de Desarrollo Social, pretendía instrumentar, entre otros aspectos, un marco específico regulatorio de política social enfocado en las comunidades en mayor situación de pobreza

La Cruzada Nacional contra el Hambre cuyos objetivos:
[…]erradicar el hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación; eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez; aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas (un informe completo de dicha auditoría puede verse en el informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, 2005, disponible enhttp://www.asf.gob.mx); minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, y promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre. (Cruzada Nacional contra el Hambre, 2013)

El objetivo de PROSPERA era articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de apoyos que les permitan a las familias mejorar sus condiciones de vida y aseguren el disfrute de sus derechos sociales y el acceso al desarrollo social con igualdad de oportunidades.

En el sexenio de Andres Manuel López Obrador (2018- actual): ha modificado considerablemente su estructura programática, retirando algunos programas como Prospera e iniciando algunos otros tianguis del Bienestar.

A inicios del 2020, como parte integral de la agenda política de la Cuarta Transformación, se implementó un cambio en el modelo de salud pública, se abandonó el Seguro Popular y se optó por el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), el cual tiene por objetivo que todos los mexicanos tengan acceso a un sistema de salud universal.(Secretaría de Salud del Gobierno de México, 2019).

Inició con apoyos monetarios como: jovenes construyendo el futuro, apoyo a adultos mayores y beca Benito Juárez cuya finalidad es brindar un apoyo monetario que contribuya a disminuir la pobreza y las carencias presentes en los hogares mexicanos dependiendo la población beneficiaria.

En cuanto a la distribución de alimentos se implementaron varios programas: Precios de Garantia, Programa de Apoyo con Grano de Frijol para Siembra, cuya finalidad es ayudar en la producción y distribución de alimentos para con eso disminuir la inseguridad alimentaria.

En la Encuesta Nacional de Nutrición (ENSANUT, 2018), EL 44.5% de los hogares en México fueron identificados seguridad alimentaria, en contraparte, el 22.6% presenta inseguridad alimentaria moderada y severa, el 32.9% restante presentan inseguridad leve. Por lo anterior el diseño de las estrategias es para disminuir la prevalencia de inseguridad alimentaria.

Materiales y Métodos

El presente estudio es de tipo descriptivo y analítico, se realizó mediante la revisión de artículos científicos sobre programas de bienestar social durante los últimos, 20 años, específicamente programas alimentarios relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional de los mexicanos Se incluyeron artículos, publicados e indexados en los últimos cinco años, o más, si su relevancia era mencionada por otros autores. La búsqueda de trabajos se realizó principalmente en las plataformas de, Scielo y Redalyc, mediante el uso de las frases clave: “Seguridad alimentaria”, “Seguridad alimentaria y nutricional”, “Seguridad alimentaria y género”, “Inseguridad y políticas alimentarias” “Desigualdad en México”, “Programas alimentarios en México”.

Los aspectos contrastados fueron: los programas y estrategias abordadas durante su sexenio en materia alimentaria, así como objetivos y población beneficiaria.

Conclusiones

Las condiciones elementales de la seguridad alimentaria de los mexicanos sólo se garantizan con políticas públicas multisectoriales, en ellas incide tanto la voluntad política de los organismos gubernamentales como los procesos educativos de la población y la disposición de la misma.

El establecimiento de reglas claras es indispensable para que se puedan diseñar e implementar políticas públicas orientadas a la contención de dicho problema. Asi como tambien el seguimiento de los programas ya que dependiendo del gobierno de turno, modifican o eliminan los programas.

Como fue el caso del programa Propera que si bien tenía algunas deficiencias estaba enfocado a grupos vulnerables (niños menores de 5 años, mujeres embarazadas y en lactancia) que desde el componente salud se le brindaba apoyo con consultas nutricionales donde se identificaban deficiencias nutricias, se suplementos alimenticios a niños menores de 5 años.y a mujeres embarazadas o en periodo de lactancia. Este programa no ha tenido sucesor y esta población se ha quedado sin atención, aun cuando es considerada vulnerable por las deficiencias nutricionales que puede presentar durante estas etapas.

Del análisis de la evolución de la política alimentaria mexicana en los últimos 20 años se puede concluir que ha ido transformándose de una manera desarticulada, no ha tenido la continuidad por cada uno de los gobiernos en turno para poder asi evaluar los resultados y asi evaluar el avance en cuento la disminución de la inseguridad alimentaria.

El diseño de las politicas alimentarias deben de realizarce. En la Encuesta Nacional de Nutrición (ENSANUT, 2018), EL 44.5% de los hogares en México fueron identificados seguridad alimentaria, en contraparte, el 22.6% presenta inseguridad alimentaria moderada y severa, el 32.9% restante presentan inseguridad leve.

Recordando que la formulación de políticas públicas en las agendas locales constituye prácticas de subsistencia en función de la sostenibilidad para las diferentes áreas de gobierno. Con el modelo de desarrollo propuesto a raíz de la Agenda de desarrollo 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible pactados por la Organización de Naciones Unidas, ONU, se ha creado a nivel mundial un compromiso y responsabilidad por parte de las naciones a desarrollar enfoques de multisectorialidad, igualdad de género, interculturalidad, participación ciudadana, presupuestos por resultado y formulación de políticas basadas en evidencia.(Lobelle, 2017).

Referencias:

Arroyave Alzate, S. (2010). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. FORUM, (1). https://revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/32359

Comisión Nacional de Evaluación de la Pobreza. (CONEVAL) 2010. Informe de la evolución histórica de la situació n nutricional de la población y los programas de alimentación, nutrición y abasto en México. https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/Evolucion_Historica_050411.pdf

Constitución Pólitica de los Estados Unidos Mexicanos (AÑO). Articulo 4°. http://www.diputados.gob.mx/sia/coord/refconst_lviii/html/063.htm

Cruzada Nacional Contra el Hambre. (2013). Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre. Diario Oficial de la Federación. México

Encuesta Nacional de Nutrición (2012) https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanut2012/doctos/informes/ENSANUT2012ResultadosNacionales.pdf

Fernández Riquelme, S, Caravaca Llamas, C. (2011) La política social. Presupuestos teóricos y horizonte histórico. Aposta. Revista de Ciencias Sociales, núm. 50, julio-septiembre, 2011, pp. 1-46 Luis Gómez Encinas ed. Móstoles, España https://www.redalyc.org/pdf/4959/495950246007.pdf

Hevia de la Jara, F. (2009). De Progresa a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox. *Sociológica (México)*, *24*(70), 43-81. Recuperado en 16 de septiembre de 2021, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018701732009000200003&lng=es&tlng=es.

Instituto Nacional de Salud Pública (2007). *Evaluación de la política federal de nutrición y abasto, evolución histórica y situación actual de la nutrición y programas de alimentación y nutrición, y análisis de pertinencia de los programas gubernamentales en la problemática de nutrición en México.* México: INSP

Lara D. (2015). *Grupos en Situación de Vulnerabilidad* Comición Nacional de los Derechos Humanos [CNDH] http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CTDH_GruposVulnerabilidad1aReimpr.pdf

Lobelle Fernández, Gretel. (2017). Políticas públicas sociales: apuntes y reflexiones. Alcance, 6(14), 81-96. Recuperado en 09 de septiembre de 2021, de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2411-99702017000300006&lng=es&tlng=es.

Morales-Ruán, Shamah-Levy, T, Mundo-Rosas V, Cuevas-Nasu, L, Romero-Martínez, M, Villalpando, S, & Rivera-Dommarco, J (2013). Programas de ayuda alimentaria en México, cobertura y focalización. Salud Pública de México, 55(Supl. 2), S199-S205. Recuperado en 10 de septiembre de 2021, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342013000800017&lng=es&tlng=es

Ordóñez G. (2012). El régimen de bienestar en los gobiernos de la alternancia en México. *Polis*, *8*(1), 213-240. Recuperado en 12 de septiembre de 2021, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332012000100008&lng=es&tlng=es.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (1996) Cumbre Mundial sobre la alimentación http://www.fao.org/wfs/index_es.htm#:~:text=En%20este%20contexto%2C%20la%20Cumbre,reuni%C3%B3%20a%20unos%2010%20000

Oportunidades.(2006). *Evaluaciones externas de impacto,* varios años, http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/index.php

Pérez Garcés R.y Silva Quiroz Y. (2019) Enfoques y factores asociados a la inseguridad alimentaria. Revista de Salud Pública y Nutrición, 18 (1), 15- 24 https://www.medigraphic.com/pdfs/revsalpubnut/spn-2019/spn191c.pdf

Secretaría de Salud del Gobierno de México (2019). Disponible en: https://cutt.ly/nrT2fq0

Vivir mejor (2008) http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/ficop/images/vivir_mejor.pdf

Vivir mejor (2012) Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria http://201.167.124.226:8083/TransparenciaDIF/normateca/imagenes/1.pdf

Estrategias para la generación de políticas públicas en materia de desarrollo social sustentable en América Latina, el Caribe y en el mundo

Ricardo Chávez Peña[1]

Resumen

La necesidad que existe hoy en día para la generación de políticas públicas en materia de desarrollo social sustentable en la mayor parte de los países que forman América Latina y en general en las demás naciones del mundo, responden al tipo de futuro dentro del cual la humanidad decida llegar a vivir, pues la relación que existe entre los seres humanos y su medio ambiente responde a un imperativo categórico que por serlo no se puede negar.

Si bien es cierto que intentar hablar de manera ordinaria y uniforme acerca de la generación de políticas públicas a nivel global, independientemente de su área específica de implementación, es un reto mayor, pero no ilógico, pues en el caso específico del desarrollo sostenible, no debería de considerarse la verdadera eficacia de los resultados e impactos que dichas políticas pueden alcanzar, si se cree que es suficiente con ser implementadas únicamente en alguna parte o región del planeta Tierra.

Ya que en realidad se debe hablar de un solo ecosistema a nivel internacional, las políticas públicas en materia de desarrollo sustentable deben ir enfocadas en ese mismo sentido integral.

Mientras la comunidad de naciones no acepte esta realidad, los esfuerzos realizados por los países de manera separada con relación al frene de impactos medioambientales adversos, así como la implementación de medidas para la conservación de una sana biodiversidad a nivel nacional, terminarán por no alcanzar resultados realmente satisfactorios.

Aunque útiles, las acciones tendientes a mejorar la calidad del aire que se puedan establecer en algún país de Latinoamérica, por ejemplo, al final de cuentas poco podrán impactar de manera global mientras las demás naciones no hagan lo consecuente.

Lo mismo sucederá con relación a la acción medioambiental emprendida por varios países del continente americano en pro de la sustentabilidad medioambiental de sus ecosistemas, si las superpotencias no hacen

[1] Ricardo Chávez Peña. Correo electrónico: ricardochavez007@hotmail.com.

lo congruente respecto a la no proliferación de sus contaminantes industriales en sus respectivas áreas geográficas.

Es decir, que no se puede hablar realmente de una congruencia en materia medioambiental, si esta primero no se alcanza de manera conjunta, no solamente dentro de los países que emprendan dichas medidas, sino en general, en todas partes del mundo.

La economía social solidaria como presupuesto para el desarrollo sustentable

Aunque comúnmente se llega a hablar acerca de la necesidad de generar políticas públicas enfocadas al desarrollo sustentable, a veces se olvida analizar el congruente tema de la "economía social solidaria" como presupuesto *sine qua non* el primero se puede llevar a cabo.

Sobre todo, respecto a las sociedades civiles más empobrecidas que son consecuencia natural de países poco desarrollados en esta materia, la economía social solidaria juega un papel preponderante para poder pensar en la futura y pertinente implementación de políticas públicas de naturaleza medioambiental sostenible.

Si no existen las condiciones adecuadas para el sano y social desarrollo económico de los sectores más pobres de una nación, entonces las intenciones por mejorar un ambiente natural específico pasan a segundo término, pues la prioridad a satisfacer termina siendo la de elevar los niveles de dignidad humana de la sociedad que adolece de dichos recursos necesarios para su subsistencia.

Una vez satisfechas las primeras necesidades económicas y sociales de los sectores más desfavorecidos de una colectividad en particular, es posible pasar al diseño de políticas públicas encaminadas a establecer los nuevos parámetros con que se deberán medir las condiciones de superación y desarrollo en materia medioambiental y el papel que cada elemento, sector y/o instituciones públicas y privadas tengan dentro de su papel cooperativo.

El tema de la participación de los diversos sectores que existen dentro de una sociedad resulta de primera importancia en el tema alusivo a la generación y posterior implementación de políticas públicas para el desarrollo sustentable, ya que las diversas fuerzas como son: el Estado, la iniciativa privada y la sociedad civil, son las que en conjunto generan las oportunidades para que esto sea posible.

De hecho, hablar de la participación del sector público y social como promoventes directos del desarrollo de una economía social solidaria parece una cosa fácil y obvia de alcanzar, pues en principio, estos dos sectores son a los que más les interesaría alcanzar resultados concretos y positivos en esta materia.

El sector público representado por los poderes constituidos en una democracia, son los que a través del entramado institucional y administrativo pretenden perseguir objetivos de superación social general implementando distintas políticas públicas en materia de desarrollo social y económico, principalmente, para incrementar la calidad de vida de sus gobernados.

Mientras tanto, el sector social constituido tanto por la sociedad civil en general como por los distintos organismos privados creados para interactuar como benefactores de su propia sociedad de origen, suponen

ser interesados solidarios en el desarrollo de la calidad de vida de sus congéneres, justificando su razón de ser y alcanzando metas positivas en ese sentido.

Tampoco hay que olvidarse del trascendente papel que el sector privado puede hacer, ya que además de ostentar el mayor cúmulo de riqueza financiera dentro de la sociedad civil, generalmente cuenta con herramientas especiales que le permiten desenvolverse con mayor facilidad en el tema de ayuda para desarrollar diversas acciones en pro de la mejora colectiva, gracias a los recursos económicos con los que cuenta y a las alianzas con otras entidades financieras que pueden fortalecer dichas contribuciones.

Si el sector público y el sector privado se unieran con un mismo fin, en cuanto al desarrollo de políticas y acciones económicas que ayudaran a desarrollar de manera profunda diversas necesidades que tienen los sectores más necesitados de la sociedad civil, sin duda se podría lograr un balance importante y significativo en el alza de la calidad de vida de buena parte de la población de los países menos favorecidos en este sentido.

Si a lo anterior, se le suma la contribución de las fuerzas vivas que componen a la sociedad civil en general y a la ayuda ciudadana de los individuos aislados, los progresos en diversas materias podrían ser inimaginables.

Estrategias prospectivas para la generación de recursos naturales en América Latina, el Caribe y el mundo

Independientemente de los avances científicos y tecnológicos en materia espacial, se requieren de nuevas estrategias que potencialicen las posibilidades para crear riqueza natural y alimentaria en los países menos desarrollados del planeta en pro de una futura y sustentable supervivencia de las sociedades.

América Latina y el Caribe, así como varias partes del mundo que igualmente lo requieren, pueden ser territorios en los que los países más poderosos económicamente hablando y los conglomerados internacionales pueden ayudar a desarrollar más y mejores condiciones de producción agroalimenticia, con las cuales generen riqueza para sí y al mismo tiempo, ayuden a elevar los niveles de calidad de vida a las sociedades menos desarrolladas del planeta Tierra.

Lo anterior es un reto por demás complejo, pues primero hay que imaginar que las potencias internacionales en lugar de estarse peleando imperialistamente los recursos energéticos más importantes de los países centroamericanos y sudamericanos, por ejemplo, ayuden a desarrollar el campo y los demás sectores agropecuarios en pro del alcance de las características necesarias para hacer de las sociedades latinoamericanas, verdaderas democracias avanzadas.

Obviamente, si el problema tan acendrado de la corrupción pero sobre todo, de la impunidad, continúa sin resolverse dentro de las administraciones públicas de la mayoría de los países latinoamericanos, del Caribe y de otras partes del mundo, entonces la concreción de estas ideas, difícilmente podrán verse cristalizadas, ya que la malversación de fondos y el pago de diversas acciones fantasma con el fin de robar y defraudar recursos económicos, evitan que los proyectos puedan instaurarse, o bien, que funcionen con miras para alcanzar impactos positivos en el corto, mediano y largo plazo.

No se deben descartar las ideas más osadas que impongan la ruptura paradigmática de lo que hasta ahora se considera imposible, en especial, en todo lo que tiene que ver con materia de desarrollo económico social solidario y sustentabilidad tanto en el planeta Tierra como en las próximas colonias humanas en la Luna y en otros planetas.

El desarrollo del campo en las diversas áreas de la América Latina y del Caribe es primordial para las futuras generaciones que lo necesiten. La calidad en la explotación de la tierra para fines alimenticios y de generación de riqueza natural y económica con un perfil tanto empresarial como social, es un reto difícil de enfrentar, no por la imposibilidad técnica de su logro, sino por las adversidades derivadas de la bajeza misma del ser humano.

Los esfuerzos que hoy en día se continúan invirtiendo en la producción de mariguana y de amapola en varios países de Latinoamérica por parte de los cárteles de la droga, podrían dedicarse sanamente al cultivo y cosecha de diversos vegetales y recursos alimentarios de magnífica calidad, sin embargo, la equivocada sombra de lo que generan los primeros en materia monetaria, hace que las razones de los segundos, sea fácilmente descartada como prioritaria.

La construcción y administración de instalaciones tecnológicas de vanguardia en materia de producción agrícola a lo largo y ancho del continente americano y en otras partes del mundo, debería ser considerada como una prioridad en materia de desarrollo económico social solidario y sustentable de primer orden, donde los avances científicos en la materia se concentrasen en acabar con el hambre mundial y con la baja calidad de vida de los más desprotegidos.

La edificación de instalaciones subterráneas que utilicen la energía térmica de la Tierra o bien, que aprovechen otras formas de generación de energía sustentable como la hídrica y eólica, y que se dediquen al cultivo de diversos vegetales no es algo inalcanzable, sino meramente implementable en el largo plazo.

Lo anterior también debe pensarse para la supervivencia de las colonias humanas fuera de la Tierra. Cada día la humanidad se encuentra más cercana a la necesidad de desarrollar planes de generación de recursos naturales que le permitan mejorar su calidad de vida y de evitar al mismo tiempo, el desgaste injustificado del planeta en este sentido.

Lo conducente se puede desarrollar en las grandes urbes, donde los espacios sin aprovechamiento sobran para adaptarlos a múltiples áreas de producción agrícola o bien, para contener los índices de contaminación de la tierra, del agua y del aire.

Además del posible embellecimiento de los camellones y de los demás espacios públicos y también privados con pastos bien cuidados, flores, arbustos, enredaderas y árboles de ornato, existen varias áreas que también pueden ser aprovechadas para el cultivo de diversas frutos y vegetales.

Las ciudades de varias partes del mundo pueden adoptar este tipo de sistemas productivos para que dichos recursos de cosecha puedan ser canalizados de distintas y positivas maneras.

Inclusive dentro de los edificios inteligentes y sustentables, la proliferación de distintas clases de elementos naturales es posible, como es el caso de cuerpos de agua no necesariamente recreativos como las albercas,

sino que sirvan de hogares para la proliferación y conservación de biodiversidad tanto vegetal como animal.

La arquitectura del presente permite la adaptación de naturaleza como parte del medio ambiente estructural donde el ser humano habita. Las áreas verdes y espacios zen, por ejemplo, son cada día más proclives de ser adaptados a la vida misma de los edificios corporativos y habitacionales, lo que puede suceder también respecto al cultivo de diversos frutos.

La proliferación de muros verdes instalables para forrar las superficies de los pilares de los puentes, muros de edificios públicos, corporativos y habitacionales es algo que los ministerios o secretarías de Estado apoyados por diversos sectores como el empresarial o el de las organizaciones ciudadanas pueden lograr proliferar a niveles no pensados hasta ahora. La conservación de éstos será una tarea compartida por todos los ciudadanos en general, con la necesaria y permanente guía de las respectivas administraciones públicas.

El propósito de la economía social solidaria

Para contextualizar el propósito que persigue la economía social solidaria como filosofía de vida, no solamente personal sino colectiva e institucionalizada, es necesario hacer un recuento histórico y fáctico acerca de la actual situación geopolítica que experimentan las sociedades contemporáneas y posmodernas.

Para comenzar, podemos remitirnos a las formas clásicas de producción de riqueza y de cómo ésta ha sido manipulada y repartida por los más poderosos a lo largo de la historia de la humanidad.

Desde un inicio, o al menos desde que las grandes civilizaciones de la antigüedad fueron tomando lugar en la historia del mundo, el sistema de organización siempre pareció ser el mismo, es decir, aquel en el que un poder de liderazgo principal se imponía a las masas, representado por un monarca cuya decisión y poder influían sobre todos los demás.

Por supuesto que esto iba acompañado de grupos de hombres acaudalados e igualmente influyentes que se convertían poco a poco en los consejeros y mandos intermedios entre el líder supremo y los demás miembros de dichas colectividades. Esto sucedería en Egipto, Sumeria, Babilonia, Fenicia, etcétera, y se establecerían sistemas de control social y de producción y administración de la riqueza.

Con la instauración del gran Imperio Romano, la juridicidad desarrollada por dicha civilización reglamentaría como hasta entonces casi cualquier forma de actividad humana, por lo que incluso la todavía no llamada economía de la época se encontraría igualmente reglamentada para su generación y posterior administración.

Desde entonces hasta ahora, el mundo ha continuado con dichos parámetros, por lo que la idea de una economía social solidaria implementada en tiempos actuales, difícilmente se podría plantear fuera de estas formas milenariamente estructuradas y aplicadas a lo largo de la historia de la humanidad.

En la Edad Media, por ejemplo, el sistema de producción de riqueza estaba sostenido por el orden político que imperaba entonces en prácticamente toda Europa. El círculo organizacional constituido por el papado y sus representantes del alto clero católico en cada reinado del viejo continente, por las familias reales

encabezadas por un rey, reina o monarca (figura denominada como "príncipe" para Nicolás Maquiavelo) y la aristocracia, es decir, los señores feudales, aprovechaban al resto de la población (siervos), para que con su "mano de obra" (término posteriormente adoptado por Marx en el siglo XIX), se dedicaran a producir la respectiva riqueza a través de la agricultura, la ganadería, la caza y la artesanía, trabajando en tierras pertenecientes a sus señores feudales y sin calidades jurídicas de ciudadanía ni de propiedad privada.

Esto permite a los poseedores de las tierras acumular riquezas de distinta clase para poder vivir de la manera más fastuosa posible, enriqueciendo a su vez al monarca (que para Thomas Hobbes es una figura esencial para mantener el orden humano), y a la respectiva Iglesia, pero dejando a un lado cualquier tipo de reconocimiento o respeto a los derechos de los siervos.

De cierta manera se puede afirmar, que, dentro de las organizaciones sociales de las grandes civilizaciones mesoamericanas de la historia antigua del ahora llamado continente americano, las formas de estructurar a los círculos de producción económica no distaban demasiado del sistema feudalista europeo de organización social y generación de riqueza, ya que también existía un organigrama de líderes (reyes) políticos y alto clero (sumos sacerdote), dentro de la organización de las civilizaciones mesoamericanas.

Las clases sociales y/o castas han sido una forma natural, aunque no justa y menos equitativa, en que las colectividades se han organizado para su funcionalidad, casi siempre a manos de una élite manipuladora que administra el proceder tanto social como productivo de las clases jerárquicamente inferiores.

Con posterioridad, y continuando con la línea del tiempo alusiva a la forma de producción feudalista en Europa, la "lucha de clases" (término marxista del siglo XIX), continúa ejerciéndose por el continente, dando como resultado que además de que el papa León XIII generara la encíclica *rerum novarum* en la que hace un llamado a los patronos de no abusar en sus maneras en cuanto a la explotación que acostumbraban hacer de sus trabajadores, que la mayor parte de Europa estalle en una serie de revoluciones nacionales (1848) bastante violentas, con las que el socialismo marxista busca establecer nuevos y positivos órdenes políticos para las clases menos favorecidas.

El resultado final entre la lucha ideológica emprendida por Marx y Engels a través de su "Manifiesto comunista" (1848) y las ideologías capitalistas de occidente estaría lejos de establecerse históricamente hablando, pues el siglo XX comienza entre otras cosas, con la Revolución Mexicana (1910) y la Revolución Rusa (1917), ambos acontecimientos históricos arquetípicos de esta lucha entre el pueblo oprimido y la élite reinante.

Pero es en la segunda mitad del siglo XVIII específicamente en el corazón de Inglaterra, que se gesta la famosa Revolución Industrial, es decir, la serie de acontecimientos tecnológicos más importantes de Europa, lo que comienza a dar paso a la sustitución de la fuerza física humana por parte de las máquinas, las cuales permitían desempeñar el trabajo de decenas, cientos y miles de personas en un tiempo menor y con costos de producción mucho menores.

El mundo no sería más el mismo, pues además, la invención de máquinas no solamente productivas, sino de cualquier otra índole, han amenazado con sustituir al ser humano más de una vez, por lo que lo experimentado a partir de entonces se ha ido incrementado de una u otra forma, no obstante, que las grandes corporaciones en acuerdo con los gobiernos, han hecho lo posible por no reemplazar en su

totalidad las tareas hechas por seres humanos, pues esto significa además un compromiso público para fomentar el empleo en el mundo.

Prueba de que este proceso no es fácil de asimilar, lo demuestra el movimiento del "ludismo inglés", el cual a principios del siglo XIX hizo que distintos grupos de artesanos y pequeños comerciantes se unieran con el propósito violento de irrumpir dentro de las fábricas y destruir a las máquinas que habían sustituido la necesidad de la mano de obra humana para producir diversos productos.

Esto a su vez desataría diversas discusiones intelectuales entre las mentes más brillantes de la época, lo que trascendería hasta nuestros días como un debate inacabado y que prospectivamente continúa planteando poderosas interrogantes acerca del futuro de la humanidad respecto a su relación con las máquinas creadas por él mismo.

Mientras las respectivas luchas entre los regímenes manipulados por las élites económicas del mundo suceden en Latinoamérica y en otras partes del mundo, en Norteamérica la clase de los grandes magnates de la industria y la banca comienzan a expandir lo que tarde o temprano será conocido como "nuevo orden mundial", pues la acumulación desmedida de riqueza que hacen apellidos tales como: Rockefeller, Carnegie, Rothschild, Astor, etcétera, dividirá al mundo en dos grandes filosofías, por una parte la capitalista, y por otra, la comunista.

Y aunque el origen de la mayoría de dichos magnates más bien correspondía al europeo, son los Estados Unidos de América el país donde estos genios de la generación económica encuentran razón de ser y de expansión industrial y corporativa.

Mientras tanto, en la Unión Soviética, los planes quinquenales de Stalin tratan de hacer contrapeso en contra de la libre empresa norteamericana y de la filosofía keynesiana de entender al dinero por el dinero mismo y de encumbrar los fundamentos clásicos de la economía liberal teorizada por Adam Smith y David Ricardo a alturas insospechadas.

Aunque el esfuerzo soviético por crear una economía tan fuerte y poderosa como la generada por el Occidente es buena en principio, a los rusos les cuesta más trabajo mantener el optimismo de su poderío económico dentro de la esfera cerrada de la llamada "cortina de acero"; pero esta lucha no se definiría sino hasta finales de la penúltima década del siglo XX, donde tras la caída del muro de Berlín, finalmente la Unión Soviética parece rendirse respecto a su régimen económico frente al poderío capitalista de los Estados Unidos de América.

Aunque esta lucha entre clases sociales y poderíos e ideologías económicas es mucho más compleja y no solamente se da a partir del sistema feudalista de generación de riqueza, sino desde la antigüedad, lo anterior sirve de base para finalmente aterrizar el sentido que la economía social solidaria busca para incidir en medio de todo este orden económico y financiero de la actualidad.

Una vez que entendemos la situación de adversidad económica que experimentan varios países y continentes en el mundo precisamente por esta desigualdad entre clases sociales (América Latina, África y Asia principalmente), es que la búsqueda por un perfil economicista que se contraponga a la filosofía de solamente hacer crecer la riqueza para unos cuantos, se establece como una necesidad de primer orden para el grueso de la población internacional.

La economía social solidaria lo que busca es crear un balance entre los generadores y acumuladores de la riqueza en el mundo (empresarios, industriales, banqueros, financieros, etcétera), para que no abusen en la explotación laboral de las masas no empoderadas. Así mismo, la economía social solidaria busca generar filosofías y mecanismos fácticos de empoderamiento económico y financiero por parte de las pequeñas comunidades que a través del cooperativismo por ejemplo, puedan crear empresas tanto familiares como comunitarias que "escapen" por así decirlo, del complejo entramado social y económico que las actuales estructuras de poder han logrado establecer, para literalmente "secuestrar" a la mayor parte de la población mundial dentro de este complejo y desproporcionado sistema económico.

Es aquí donde precisamente la "crisis civilizatoria" que ha creado la expansión de las posturas neoliberales y globalizadoras en materia económica, política, jurídica, filosófica y social, debe verse menguada a través del fortalecimiento y del proceso revolucionario positivo, que pueda establecer un empoderamiento de los sistemas económicos sociales solidarios en el mundo entero, o al menos claro, en los lugares y naciones que más lo necesiten.

Curiosamente y no obstante que lo más probable es que no estén precisamente de ese lado de la balanza, la banca nacional e internacional y el sistema financiero creado virtualmente por encima de ellas, son los entes que pueden hacer que la economía social solidaria subsista como una propuesta viable, respaldada por quienes mejor pueden manejar los recursos económicos destinados para dicho propósito.

Si la poderosa maquinaria que es la banca formal tanto nacional como internacional instruyen y cooperan con sus facultades omnipresentes a los líderes que legítimamente pretendan desarrollar una economía social solidaria en diversas partes del mundo, y siempre y cuando los gobiernos de dichos territorios no se opongan malévolamente a dichas políticas, entonces las utopías en este sentido ya no serán más, comenzándose a alcanzar metas trascendentes para el futuro inmediato de la humanidad.

¿Qué es la crisis civilizatoria y su relación con la economía social solidaria?

La "crisis civilizatoria" es precisamente aquella realidad humana en la que se encuentra sumida la generación actual, y de cuyas características fácticas dependen directamente los resultados que las políticas públicas en materia de desarrollo social solidario y sustentable pueden llegar a tener, eso en el entendido de que dichas políticas se intenten implementar realmente algún día.

La crisis civilizatoria también puede definirse como todas aquellas circunstancias inherentemente generadas por la propia humanidad en las distintas partes del mundo, en especial, las que tienen que ver con la denigración paulatina de los valores tanto naturales como artificiales que se hayan podido establecer por generaciones humanas recientes.

En especial tiene que ver con la influencia que la tecnología está ejerciendo sobre las generaciones actuales, con relación al desapego mental y activo que experimentan las personas respecto a temas tales como: la sustentabilidad ambiental, el fortalecimiento de las sanas y solidarias relaciones humanas y la respectiva política de igualdad socioeconómica, que es parte de un objetivo conjunto donde deben intervenir todos los sectores de la sociedad en general.

La crisis civilizatoria es un fenómeno auspiciado principalmente por las estructuras administrativas de muchos países, cuyos elementos humanos se encuentran más preocupados por dedicarse a robar y malversar los recursos públicos, que por mejorar el medio ambiente urbano, rural, etcétera, ya que dichas mejoras ni siquiera las consideran como algo importante o comparable a beneficiarse amoralmente con tales recursos públicos.

Es por esto, que la crisis civilizatoria inicia con la perversión de los valores éticos y termina concretándose a través de las acciones respectivas de dicha perversión.

Igualmente, la iniciativa privada enfocada exclusivamente a la generación de riqueza económica y financiera se olvida de su importante facultad para incidir directamente en el mejoramiento del medio ambiente circundante, y de la misma elevación de la condición laboral y humana de la sociedad de la cual se enriquece.

Lo anterior atiende no solamente al hecho de que empleen a un número cada día mayor de personal humano, sino que respeten y repartan debidamente tanto sus utilidades como el hecho de que otorguen salarios realmente justos y acordes a la realidad social que impere.

En lugar de que los poderes públicos y los económicos privados se unan para enfocar buena parte de sus esfuerzos y facultades en el mejoramiento integral de las masas, optan instantáneamente en utilizarlas únicamente para fortalecer sus lazos explotadores y ventajosos con respecto a la sociedad que lideran.

La crisis civilizatoria debe irse terminando a través de la educación paulatina, pero profundamente real del mayor número de personas en relación con la importancia que tiene su actitud y su acción, para el mejoramiento verdadero y duradero de las condiciones humanas que pueden hacer posible un cambio radical, pero a la vez sostenible, de un mundo que acepte de buena manera los cambios necesarios para que la economía social solidaria impere sobre la mayor parte de la humanidad.

Lo anterior no como una denostación a los actuales empoderados económicamente, sino como una justa razón igualitaria en un mundo futuro que así lo necesita con urgencia. Obviamente estas ideas, en principio no comulgarán con los actuales dueños globalizadores de los medios económicos y financieros de producción, que hoy en día tienen secuestrados a los poderes constitucionales en el mundo, al igual que a sus respectivas instituciones administrativas públicas.

Perfil ideológico y jurídico constitucional de la economía social solidaria

Si bien es cierto que cada individuo puede tener su personal punto de vista acerca del mejor sistema para adoptar, en pro de un orden político social y sobre todo económico, se puede decir que en materia de economía social solidaria y de la postura que guarda el Estado frente a los actores que llevan a cabo las diversas actividades económicas, bajo el marco regulatorio para la formulación de políticas públicas de promoción y fomento, esta no es otra, que la que la mayoría de las constituciones latinoamericanas prescriben en sus respectivos artículos alusivos.

Por ejemplo, si nos remitimos a los tres artículos más importantes en materia de derecho económico mexicano, es decir, a los artículos 25°, 26° y 28° de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, nos podemos dar cuenta de los propósitos que en particular el Estado mexicano busca, o más bien debe perseguir para la promoción y el fomento de una economía social solidaria y además sustentable, por parte de todos los sectores de la sociedad, es decir, no solamente de la parte de la colectividad menos favorecida, sino de todos los demás grupos intervinientes en el proceso de generación y repartición de la riqueza económica y financiera: iniciativa privada, sector público y sociedad civil.

Ese es el propósito principal que persigue el Plan Nacional de Desarrollo en México, el de brindar equitativas oportunidades de crecimiento económico y desarrollo social a todos los sectores sociales del país, protegiendo la inversión y el crecimiento de los más poderosos, pero evitando que estos mismos abusen de su expansión en contra de los medianos y pequeños productores y comerciantes, mismos que deberán tener por parte del Estado un permanente apoyo para su promoción y fomento, a través de instituciones públicas como son las Secretaría de Economía, de Bienestar Social y de Hacienda y Crédito Público por citar unos ejemplos, lo anterior a través de las facultades que la respectiva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal les otorga a estas secretarias de Estado a nivel federal.

Dependiendo del perfil y del nivel ideológico que cada país tenga en relación con los planes sociales y a las políticas públicas que en esta materia se puedan generar, lo que se vislumbra en estos aspectos de promoción y fomento para el desarrollo económico equitativo y para el fortalecimiento de la economía social solidaria en los países más pobres, es que cada vez sean más eficientes y eficaces en sus resultados e impactos.

Ejemplo de lo anterior son los regímenes políticos de perfil social que en América Latina y en el Caribe se han establecido, como es el caso de las presidencias de Rafael Correa en Ecuador, Evo Morales en Bolivia, Hugo Chávez en Venezuela, Raúl Castro en Cuba y José Mujica en Uruguay, así como del propio Andrés Manuel López Obrador en México, sólo por citar algunos ejemplos.

Por eso es que con relación a esta segunda interrogante, es posible establecer que el marco regulatorio actual en materia de fomento y promoción de la economía social solidaria en la mayor parte de los países económicamente menos desarrollados, apuesta a que sus Estados regentes respeten en razón de la actual ola de “derechos humanos” y a los propios principios de la economía social, los principios de equidad y de no abuso por parte de los grandes poderes económicos internacionales en contra de los sectores sociales menos favorecidos, y que además, las administraciones públicas de los países a que hacemos alusión, inviertan con honestidad los fondos respectivos para el desarrollo de tales sectores.

Lo más importante en este sentido, es el hecho de que lo establecido por la Constitución federal y en los demás ordenamientos legales alusivos a la materia de desarrollo y fomento de la economía social, se ejerza y se respete de una manera legítima, no amañada por parte de los convenios existentes entre la iniciativa privada y los poderes del Estado, sino en el mejor interés de hacer progresar a una sociedad general que así lo necesita.

Los poderes económicos encumbrados deben aprender entre otras cosas, el hecho de que empoderar económicamente a la sociedad menos favorecida, no significa menoscabo ni daño a sus intereses oligárquicos y plutocráticos, sino la posibilidad de continuar creciendo en apego al respeto por los demás sectores y en atención al legítimo espíritu de los derechos constitucionales y democráticos que tanto trabajo han costado establecer a lo largo de la historia de la humanidad.

A lo anterior también se suma, el importante papel que los organismos internacionales en materia de fomento y desarrollo económico tienen, respecto a su ayuda a favor de los sectores sociales que más lo necesitan, con relación a los países con los que tienen convenios pactados en este sentido.

El "buen vivir" como presupuesto esencial para comprender a la economía social solidaria

El concepto filosófico pero al mismo tiempo fáctico del "buen vivir" se contrapone profundamente a los ideales actuales de crecimiento y desarrollo económico en el entendido de que éstos, tienden a establecer otros sentidos, que el único y verdadero crecimiento y desarrollo económico se explica a través de la generación ilimitada de riqueza financiera y monetaria, aún por encima de cualquier otro valor humano como puede ser: la dignidad de las personas, el sano desarrollo y manutención medioambiental y sustentable, la calidad educativa, las sanas condiciones de multiculturalidad e interculturalidad entre seres humanos, el respeto por los pueblos originarios y el etnonacionalismo, o la calidad de la salud general de las sociedades.

Para las corrientes económicas clásicas como el liberalismo, el único propósito y prueba de bienestar lo constituye el crecimiento de la fortuna monetaria personal, con base al esfuerzo propio, pero, sobre todo, de los empleados al servicio de una empresa o conglomerado internacional, así como las cuentas corrientes que se puedan ostentar dentro del entramado que significa la banca tanto nacional como internacional.

La ostentación de propiedades, ropa de marca, privilegios crediticios, parafernalia de riqueza comercial y de moda, e inclusive, la educación elitista por parte de universidades privadas de prestigio, son una pequeña prueba de lo que para los promotores de estas ideologías significa el verdadero y más legítimo progreso en cuanto a crecimiento y desarrollo económico.

Para los oligarcas de la economía internacional, el propósito ulterior que se puede perseguir después de haber obtenido y conservado una ingente riqueza económica es la influencia y poder político que se puede adquirir con ella, de ahí que el poder económico como tal, es el que hoy en día amenaza con ser parte integral y legitimada de la división de poderes concebida y explicada intelectualmente por el barón de Montesquieu en el "Espíritu de las leyes" (1748).

En cambio, la filosofía del "buen vivir" significa entre otras cosas, una filosofía de bienestar humano y equilibrio integral con relación a su medio ambiente, es decir, el legítimo buen vivir se manifiesta no como una parafernalia superflua de ostentación económica, sino como una forma de vivir acorde con la naturaleza y con las perspectivas humanistas de un proceder ético y equilibrado, donde las brechas que diferencian unas clases sociales de otras, se achique de tal forma que prácticamente tiendan a desaparecer, y en donde la dignidad humana se encumbre como una visión universal que se adopte y defienda como algo inherente a la condición de las sociedades actuales.

De lo anterior que sea tan difícil acceder a estos estadios de la economía social solidaria de manera permanente, pues los intereses macroeconómicos e incluso microeconómicos que imperan en la actualidad y que son liderados por los grupos de poder económico en todo el mundo, hacen todo lo posible por evitar que los principios esenciales del buen vivir se puedan implementar de manera satisfactoria a nivel global y de forma permanente.

También es por eso, que intentar acceder a un mundo actual que pugne por ideales perfectos como los que en su momento pretendió establecer Tomás Moro en su "Utopía" sea en realidad compleja de establecer, pues los intereses son múltiples y adversos, sobre todo con relación a los objetivos que pretende alcanzar una economía social solidaria en la mayor extensión de su concepto.

Pero lo que sí es factible de concretar en un mediano y largo plazo, es el hecho de intentar frenar la insaciable sed que la mayoría de los poderes económicos y sus representantes persiguen, enfrentándolos a través de administraciones públicas y gobiernos más éticos y humanitarios que comprendan la verdadera importancia de establecer las condiciones necesarias para el legítimo buen vivir, y eviten a través de la legislación de leyes más sabias, el crecimiento desmedido de los poderes de explotación humana, dándole prioridad a la protección de los valores económicos sociales y a la sustentabilidad medioambiental del mundo.

Lo anterior originaría, además, que las brechas económicas sociales no sean tan humillantemente amplias y que el proceder generalizado dentro de las sociedades internacionales se acerque cada vez más, a un estadio de crecimiento y desarrollo económico más justo e igualitario, en la medida de lo lógicamente posible.

El "buen vivir" significa estar en armonía respecto a nuestra cosmogonía originaria como habitantes del planeta Tierra, por lo que el apego a la naturaleza, a la no pérdida de la identidad histórica, social y de costumbres humanas, no tiene por qué desaparecer tras el paso del tiempo, ni mucho menos por la sofisticación que la ciencia y la tecnología logre introyectar dentro del proceder mismo de las sociedades contemporáneas.

Los medios de producción y de acumulación de la riqueza económica y financiera no tienen por qué estar confrontados con los ideales sociales, solidarios y sustentables a los que se hace alusión en la presente ponencia, sino complementados para el objetivo de acrecentarlos, afianzarlos en el tiempo y promocionarlos como una manera de superación humana gradual e integral para el futuro inmediato.

Por eso, es que el concepto mismo del buen vivir no puede ser igual para todos en la Tierra ni en ninguna otra parte en dónde los seres humanos vivan.

No obstante, dicha realidad, el elemento "dignidad" sí es real, en cualquier circunstancia o estilo de vida que se pueda concebir. En este sentido los poderes humanos deben apostar al mejoramiento de la calidad de supervivencia de los menos favorecidos, no como una actitud proselitista, y mucho menos, como una serie de acciones de hipócrita humanidad, sino como un deber incuestionable en todo sentido y momento.

Por una consciencia colectiva más sabia y perdurable

Uno de los aspectos más importantes e interesantes de abordar y de analizar en cuestión de economía social solidaria, tiene que ver con la cultura ciudadana generalizada en un lugar y tiempo determinados, es decir, el tipo de pensamiento y de objetivos de vida que se puedan llegar a establecer dentro de la idiosincrasia de un pueblo o nación.

Para poder llegar a impulsar de manera real los postulados sociales que caracterizan a este tipo de corriente economicista, primero hay que establecer un perfil ideológico y político común que se encuentre enfocado de acuerdo con dichos parámetros. Si una sociedad contemporánea o posmoderna no cuenta con una voluntad generalizada para que esto suceda, entonces simplemente no puede hacerse mucho con respecto a este tipo de metas.

Cada sector de la sociedad necesita encontrarse en un nivel de comunión acerca de estos temas, ya que, de lo contrario, si un engranaje del sistema gira en sentido contrario, es probable que el resto no pueda establecer metas alcanzables, pero sobre todo sostenibles en un mediano y largo plazo.

Una economía social solidaria bien entendida, es aquella que no encuentra obstáculos por parte de la iniciativa privada para poder consolidarse, ya que, en una voluntad armónica colectiva en pro del bienestar integral de toda la sociedad, se involucrarían también los criterios de los económicamente más poderosos.

Uno de los aspectos más importantes a disertar en materia de riqueza y pobreza de la población nacional e internacional, tiene que ver con las libertades procreativas que cada pueblo o sociedad del mundo tenga dentro de sus constituciones o leyes alusivas, así como de la juridicidad que sobre la materia exista.

En este sentido, también se involucran poderes fácticos internacionales como las religiones más influyentes, así como las propias filosofías que en este sentido existan para establecer parámetros de aceptación o rechazo al tipo de medidas restrictivas acerca de este derecho.

En materia de derecho humanos, por ejemplo, el principio a la dignidad del ser humano, aún no se encuentra en debate respecto a la posibilidad de llegar a establecer en algún lugar del mundo, que la exigibilidad legal para evitar la sobrepoblación proporcione precisamente fuerza a este principio.

El fenómeno demográfico sin duda es un factor esencial que tiene que ver directamente con la calidad de las condiciones de vida de una sociedad, independientemente de que otros factores como la corrupción, la impunidad o la legítima pobreza productiva que un país o sistema administrativo público en particular enfrente, incidan también en el resultado estadístico de este tipo de condiciones.

Es por eso, que el control de la natalidad sociológicamente hablando, es una cuestión que funcionaría mejor a través de la consciencia colectiva elevada, y no a través de sistemas jurídicos rígidos que se opongan a la libertad reproductiva como valor humano.

Sin embargo, si se continúa optando por la esperanza de racionalizar a tal grado a los países que mayores índices de sobrepoblación presentan, para que dejen de hacerlo, entonces se estaría hablando de la persecución de metas que hasta la fecha no se han podido alcanzar a lo largo de la historia del mundo.

Por otra parte, tampoco es probable que se establezcan idiosincrasias generalizadas en todo el mundo, pues la diferencia entre pueblos y naciones hace que definitivamente respondan de manera distinta a tales propuestas científicas.

Es en este punto donde nuevamente, no sólo los intereses religiosos, personales, filosóficos y dogmáticos jurídicos toman lugar, sino las contraposiciones de los poderes económicos y políticos acerca de este tema,

ya que evidentemente el origen de dichas fuerzas proviene esencialmente del número de personas que habitan en el mundo.

El poder político encuentra su razón de ser en las personas, sean éstas un elemento de gobernanza o bien, el origen de los votos que las "democracias" necesitan para justificar su propia existencia. Por otra parte, el poder económico clásico depende del número de consumidores de productos, bienes y servicios que el primero puede dotarle, por lo que la restricción en cuanto a la natalidad no es una de sus prioridades.

Parte del problema primigenio para que se de la hasta ahora interminable lucha de clases, y de que los postulados de unas y otras sean diametralmente opuestas, deriva de la diferencia misma de perfiles con que los seres humanos pueden existir dentro de la vida fáctica, es decir, por una parte, se encuentran las masas menos favorecidas económicamente hablando, las cuales dependiendo de su status social en particular, luchan por sobrevivir el día a día, o bien, aspiran a posicionarse en otros estadios de vida más confortables, gracias al ascenso laboral o a través del emprendimiento.

La otra parte, la minoría privilegiada, ha caído en lo general, en un estado de confort y pertenencia a las veleidades de la vida ostentosa que permite la elevada capacidad adquisitiva, por lo que su filosofía de existencia radica no solamente en la manutención de esa calidad de posesiones, sino en el objetivo permanente de obtener aún más de lo que se tiene.

Los clásicos análisis y postulados de Adam Smith dilucidados a través de "La riqueza de las naciones" (1776), terminan por establecer además del liberalismo económico, la serie de ideologías capitalistas y más tarde neoliberales que hasta la fecha han logrado dominar en buena parte del mundo a la economía financiera y también política.

Mientras que el principal objetivo del liberalismo económico transformado en capitalismo occidental y después en neoliberalismo posmoderno, estriba en la obtención de la riqueza para unos cuantos, capaces de establecerse a través de su inteligencia y dotes empresariales por encima de los demás mortales, la generación de desequilibrios microeconómicos que agudizan la desigualdad entre seres humanos, también se incrementa exponencialmente.

El reto en este sentido es encontrar un punto medio que satisfaga a ambos lados de la moneda, por una parte, a las élites económicas, pero también, a las demás clases sociales.

De hecho, en realidad resulta ilógico que la brecha socioeconómica, cultural, religiosa, idiosincrática, etcétera termine algún día, pues la naturaleza humana tiene límites inquebrantables, tal como su mediocridad e imperfección espiritual, por lo que solo se puede continuar intentando establecer sistemas de orden social que en cierta medida puedan mejorar la condición de las relaciones interhumanas en el mayor número de lugares posibles.

En este sentido, quizás sea posible establecer algún tipo de sistema social "separado", no en el sentido de segregación que para el idealismo positivo significa un menoscabo en el avance de la paz y de la solidaridad, sino en el entendido sincero acerca de que la diferencia de clases no va a desaparecer jamás al menos para este grupo tridimensionalmente vivo llamado humanidad.

Una vez que se haya aceptado lo anterior sin asomo de demagogia discursiva, tal vez se puedan establecer las estructuras administrativas que garanticen verdaderamente un nivel mínimo de dignidad en cuanto a estilo de vida, basada por supuesto, en la repartición adecuada de riqueza, algo que tampoco se ha podido establecer a lo largo de la historia.

Presupuestos esenciales para la generación de políticas públicas en materia de desarrollo social sustentable en América Latina, el Caribe y en el mundo

Sin duda la educación generalizada de las masas es un presupuesto sin el cual cualquier cambio revolucionario es difícil de obtener, ya que mientras los cotos de poder por encima de las sociedades continúen estando acostumbradas a manipular de manera total la voluntad de la humanidad, no se podrán cumplir las expectativas que respecto a la "dignificación" de las estructuras sociales se tiene la necesidad de fomentar y establecer.

Dichas expectativas estriban en buena medida respecto a la cuestión de poder disminuir las brechas de calidad de vida socioeconómica dentro de las sociedades actuales. Esto significa que las élites económicas y las oligarquías políticas dejen de evitar el legítimo crecimiento y dignificación de las poblaciones que representan y de las cuales surten su poder y dinero.

De igual forma, es una responsabilidad casi olvidada, el hecho de que los gobiernos dediquen atención y recursos de calidad en la culturalización e intelectualización de sus sociedades, no necesariamente para que después teman a sus gobernados por ser contestatarios respecto de las estructuras, sino para que colaboren de manera madura e informada acerca de las acciones a seguir para el mejoramiento de sus espacios y actividades como elementos inherentes de una colectividad avanzada.

El tema de la implementación de una economía social solidaria y sustentable radica esencialmente en el nivel de educación y refinamiento de las sociedades modernas, para que de esta manera sean capaces de desearla como un bien común y además ayuden dedicándose a conservarla el mayor tiempo posible, y enseñando a las futuras generaciones a hacer lo consecuente.

Y aunque efectivamente exista la libertad de expresión y/o manifestación y la posibilidad de ir en contra de las ideas revolucionarias, el propio sector privado en materia educativa deberá entender, que la mejor forma de continuar enriqueciéndose en el futuro, es que el mundo permanezca como un área sana y sustentable para beneficio de todos sus habitantes, y que el empoderamiento de una política general internacional en materia económica social solidaria y sustentable no significa un menoscabo de su poderío capitalista, sino la posibilidad de incrementar este dentro de sociedades y/o democracias avanzadas en un futuro mucho más próspero.

En otro tenor de ideas, serán los gobiernos de las naciones nuevamente empoderados por encima de las presiones de la plutocracia internacional, los que deberán decidir emprender con valor y profesionalismo la serie de políticas públicas en materia de economía social solidaria y sustentable en beneficio de las sociedades futuras, en el entendido de que el equilibrio y los privilegios ancestrales de las élites económicas clásicas, continúen, pues en justo reconocimiento de sus habilidades, valentías e inteligencia superior al promedio para poder generar dichas riquezas, no se les debe prohibir o bloquear para que continúen

formándolas y acrecentándolas, sino más bien, encausar dichos esfuerzos, para lograr una sana colaboración y ayuda a los sectores más desprotegidos.

Ciudadanías, instituciones frágiles y prácticas de gobierno. Una mirada al gobierno de Hidalgo, México

Benito León Corona e Israel Cruz Badillo[1]

Introducción

Innovar es el signo de nuestros tiempos. La novedad, la producción de innovaciones da sentido a nuestra existencia aún sea extremadamente volátil o fluido, como diría Bauman. Sino nos movemos en esa tesitura quedamos fuera de las condiciones imperantes actualmente. No existe espacio individual, colectivo o actividad que escape a esta orientación de sentido. Aún en ámbitos institucionales como el gubernamental parecen marcados por esta orientación hacia la producción de lo novedoso. Para nosotros, son estas últimas, las instituciones de gobierno el espacio donde centramos nuestra atención, en virtud de la permanente demanda de que se les hace objeto para adecuarse a las siempre cambiantes condiciones de los contextos donde actúan. Podemos situar, tendencialmente estas demandas en los ciclos sexenales, sin embargo, en las condiciones actuales donde, por menor que sea un evento, puede provocar profundas alteraciones en la marcha de las actividades políticas, económicas y sociales.

El cambio es una gran categoría para el análisis, por ejemplo, para la Sociología es crucial al igual que los conceptos de orden y estabilidad. La cardinalidad se encuentra en las posibilidades para lograr comprensión de las condiciones de una sociedad. Desde el ámbito político permite localizar las expectativas sociales en torno a temas específicos al respecto podemos referir las esperanzas que la democracia representativa trae consigo a través del proceso electoral para elegir a quién ocupara la presidencia de la república.

En México, elegir a quién ocupara el poder ejecutivo sea en el orden federal o en el estatal genera amplias expectativas sobre las posibilidades de cambio inmediato que atienda y resuelva todo lo que se considera los males en ese momento. Esto lo demuestra el incremento de la participación en el proceso electoral: en la elección presidencial el número de los votantes es notablemente mayor respecto a las elecciones intermedias para el recambio de diputados federales, por citar un ejemplo. Vale la pena mostrar este comportamiento con la participación ciudadana en las elecciones federal del 2012 y el 2018, únicamente con datos absolutos básicos. Para el primer proceso, el de 2015, el padrón constaba de 79 millones 454 802 personas inscritas en el padrón, de este total participaron 50 millones 143 616. En el segundo, el de

[1] **Benito León Corona**, Universidad Autónoma Metropolitana. Azcapotzalco, Departamento de Administración, belecor@msn.com. **Israel Cruz Badillo**, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública, badillo@uaeh.edu.mx.

2018, el padrón era de 89 millones 123 997 personas y acudieron a emitir su voto 51 784 399. No pretendemos sino mostrar la alta presencia en las urnas.

En este punto surge nuestra pregunta inicial: ¿qué causa el interés de la ciudadanía para acudir a las urnas? Decimos arriba expectativas ¿pero de qué? De que ocurran mejorar en su bienestar, esto supondría vivir mejor en un futuro próximo, de tener de vuelta la seguridad perdida (en todas sus acepciones, social, física, económica, de salud, educativa, por mencionar algunos) o nunca alcanzada, de que los gobernantes cumplan con aquello inscrito como labores propias de gobierno construidas en la confluencia de posiciones diversas, desde el pensamiento económico y social, hasta el religioso, es decir, velar por el bienestar de la población. De igual manera preguntamos ¿por qué los *ciudadanos* los son únicamente para votar, es decir, en cada proceso electoral? La cuestión es ¿qué pasa en el inter, en los cinco años y medio que pasan antes del del nuevo llamado a las urnas para elegir para la presidencia de la república?; de momento, no tenemos respuesta. Dirijamos entonces nuestra atención hacia otro camino.

Si bien no podeos responder las preguntas anterior es relevante establecer como algo definitorio y esencial de todos los gobiernos la capacidad que deben poseer para actuar y producir resultados y efectos sea logrando estabilidad sistémica, o bien, a la vez, introducir cambios al ajustar o desaparecer instituciones para crear nuevas, como ocurre en ámbitos tan significativos socialmente como el de la seguridad pública y el bienestar. Todo, siempre, bajo la premisa de la capacidad que posee el gobierno, necesaria e intencional, de intervenir con todos sus recursos, con todos los medios a su alcance para causar el desarrollo y generar cambios de toda índole: políticos, sociales y económicos.

No estamos refiriendo nada nuevo, esta es una actividad que se lleva a cabo hace mucho tiempo en lo es para Foucault en donde los gobiernos actúan, las poblaciones, esos "conjuntos homogéneos de vivientes humanos", a los que se les define de cierta forma y se les asigna formas específicas de actuación. En las poblaciones se ejecuta el quehacer cotidiano de gobierno a través de estrategias específicas, o bien creando nuevas y necesarias modalidades estratégicas de gestión y, lo más importante de sujeción. La expectativas de la población es conocer que nuevas formas de gobernación se pondrán al uso y se destinarán para dirigirlos.

Para llegar a definir quién nos gobernará, a quién se elegirá democráticamente tuvieron que pasar muchos años. La modernidad inaugura una nueva configuración de tareas para los gobernantes, se supera la idea de la grandeza del soberano y desde el siglo XVII se avanza para convertir al soberano en un gobernante interesado en mejorar las condiciones de los súbditos devenidos, paulatinamente, en ciudadanos. Así se camina a la consagración del ciudadano como diría P. Rosanvallon. Esta marcha hacia adelante será más amplia cada vez, ya después de finalizada la segunda gran guerra es cuando esto tome forma institucional, pero la semilla. ya estaba plantada y el efecto sería modificar “el mandato tradicional del gobierno [gobernar] cambio el deber pasivo de preservar la justicia a la tarea activa, dinámica, de estimular las energías productivas de la sociedad y proveer el marco institucional adecuado para ella” (Raeff citado por Krygier, 1981, p. 30).

La relevancia de este cambio descansa en colocar en la actividad del gobierno central, de una pasivo a otra activo y con la consigna de buscar la mejora la prosperidad y bienestar de la población. Visto desde esta perspectiva, la acción gubernamental en México debe revisarse bajo la consigna así establecida. La promoción de la prosperidad y el bienestar son lo central en la gestión gubernamental de la población, en el marco de un Estado laico, donde el interés general sea el que prive con base en una estructura

institucional sólida. Lo que encontramos es, en primer plano, un Estado mexicano en reconstrucción casi permanente que privilegia orientaciones específicas y solo después de la revolución, inicia su andar hacia la formación de instituciones, larga y tortuosa; que no ha llegado nunca a consolidarse, podemos afirmar que uno de los grandes déficits que persisten se presenta en el plano del marco institucional necesario para dinamizar las energías sociales, es la forma, el cómo se le usa. O como señala Barrington Moore, se trata de instituciones para producir y poner en "práctica principios rudos, pero eficaces, de desigualdad social, y enseñando a otros, con mayor o menor éxito, a aceptar y obedecer dichos principios" (Moore, 1989, pág. 23).

Las últimas décadas encontramos una orientación clara en este sentido, la forma de gobernar a llevado a la práctica decisiones para conducir la acción a enseñar a los más a asimilar su penurias como consecuencia de limitaciones individuales y las ventajas se dirigen siempre a las alturas, a unos pocos, es decir, son opciones construidas primordialmente para promover el interés de los pocos por sobre encima del conjunto social, tal como lo muestra la organización Oxfam desde 2014 con los informes que presenta en el Foro de Davos, Suiza, al afirmar que "A menos que se adopten soluciones políticas valientes que pongan freno a la influencia de la riqueza en la política, los gobiernos trabajaran en favor de los interés de los ricos, y las desigualdades políticas y económicas seguirán aumentando" (Oxfam México, 2014, pág. 2). Para el 2016 el Informe Oxfam era igualmente significativo al denunciar al gobierno para facilita la obtención de riqueza solo para 1 % de la población mundial, "Una economía al servicio del 1 %", reza el título (Oxfam México, 2016).

Esta orientación se produce a la inversa de la que se puso en práctica después de la segunda guerra mundial orientada a la intervención gubernamental para promover "el bienestar y la prosperidad" de toda la población. La nueva perspectiva sigue el camino inverso, hacia la promoción de todo tipo de ventajas para los mejor posicionados en la estructura económica. De esta forma, los Estados se volcaron a la reconfiguración de sus instituciones y México no fue la excepción. El gobierno entró en un proceso de autotransformación del régimen y tal como lo señalan los informes Oxfam, los resultados obtenidos evidencia, nítidamente, que el "cambio" sólo ha sido favorable para las élites económicas de nuevo cuño y los políticos de siempre. Ya andado el primer sexenio de este siglo, el de Vicente Fox, se expresan voces sobre la incapacidad y banalidad de las élites, tal como lo ha hace Lorenzo Meyer (2005), pero nos parece que más que mediocridad e incapacidad ha prevalecido lo que señalamos con Barrington Moore, la creación de instituciones para solo para veneficio de las propias élites gobernantes y la oligarquía económica que les acompaña.

Podemos preguntarnos sobre el origen de esta orientación, sobre ¿cuál es el origen de la evolución de las prácticas gubernamentales en el sentido referido? La respuesta implica una diversidad de factores, sin embargo, la mirada de este trabajo es revisar la transformación de régimen de gobierno expresado a través de formas y prácticas institucionales específicas. Las instituciones que, de inicio, son, deben ser, un factor de estabilidad y certeza muestran sesgos productores de incertidumbre e incapacidad de orientación de sentido para el conjunto social. Así, en principio, cada responsable del ejecutivo sea en el orden federal o en el de las entidades federativas, pone en marcha, una vez ocupa el cargo estrategias para la acción gubernamental, sean reformas institucionales, programas de gobierno o la creación de nuevas organizaciones para promover cierto tipo de aspectos considerados relevantes, como ocurrió con el Consejo Consultivo Ciudadano en el Estado de Hidalgo en el 2006 y fue desaparecido en el 2018.

Ante este panorama el objetivo del trabajo es exponer algunos de los rasgos característicos de un gobierno subnacional y de las limitaciones que presenta sistémicamente, el trabajo se desarrolla bajo la perspectiva de las formas asignadas a las instituciones que muestran el espíritu de la época y que la acción de gobierno siempre tiene la pretensión (y de hecho así lo hace) de generar orientaciones específicas en el comportamiento de la población que favorecen o limitan el avance democrático, el desarrollo social y el fortalecimiento económico, para privilegiar intereses de los propios gobernantes y los grupos de poder. La consideración central de nuestro trabajo parte de la hipótesis siguiente: las instituciones de gobierno basan su avance en el logro de la confianza ciudadana y si la legitimidad ganada en las urnas se pierde, más aún en condiciones de alta corrupción las posibilidades de eficiencia se ven limitadas.

Para el caso de la entidad que nos ocupa, Hidalgo, los contenidos discursivos muestran un ejercicio del poder siempre moderno acordes con las modalidades de gestión y, en la práctica, la realidad encontramos prácticas gubernamentales formas con alto contenido autoritario, que incide negativamente en el desarrollo. Para llevar a cabo el objetivo del trabajo recuperamos elementos conceptuales para mostrar las limitaciones y contradicciones de la práctica gubernamental. En primera instancia, llevamos a cabo la revisión del concepto de institución, desde la óptica de tres disciplinas de las ciencias sociales, además de los conceptos de "confianza" y "ciudadanía". En segundo lugar, recuperamos no el concepto corrupción sino el indicador "corrupción" contenido en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG 2019) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) con la atención puesta en lo que se presenta como indicadores de las necesidades ciudadanas, en la tercera parte, revisamos la evolución, la estructura orgánica y la asignación presupuestaria del Consejo Consultivo Ciudadano (CCC) instancia gubernamental encargada de "promover la participación ciudadana en las políticas públicas" en el gobierno Hidalgo, al final, realizamos algunos comentarios a manera de conclusión.

¿Mucho gobierno poca institucionalidad?

En general, sabemos qué es una "institución" y la preeminencia que alcanza en nuestras vidas. Desde el plano académico, su preeminencia se presenta con la existencia de modalidades analíticas postuladas desde la Economía, la Sociología y la Ciencia Política, para mencionar sólo tres de las perspectivas disciplinarias existentes. Nosotros definimos institución como una modalidad de orden construida con base en normas y reglas, formales e informales y sistemas simbólicos que proporcionan significados dirigidos a permitir la orientación de la acción humana, sea social o individual. Cada una de las perspectivas señaladas enfatiza uno o varios aspectos en especial como cabe esperar.

Veamos cada una de estas disciplinas. Desde la Economía el énfasis se presenta en la preminencia asignada a un comportamiento racional individual que, para realizarse, requiere un marco institucional, reglas formales e informales, para facilitar sus actividades en aras de autorrealizarse en el mercado. Sólo debe regularse para facilitar el juego entre los agentes económicos, y más allá de esto, toda intervención se considera negativa.

Para la Sociología, se asigna a la relevancia a las instituciones por la capacidad que poseen para crear y proveer convenciones orientadoras de sentido y asignación de valores y se postula a las instituciones como productoras de actividades cognitivas, normativas y reguladoras para producir y alcanzar entornos con condiciones de estabilidad y significados compartidos para lograr un comportamiento social estable.

La Ciencia Política centra su atención en la capacidad que deben poseer las instituciones para autorreproducirse al desarrollar habilidades adaptativas en consonancia con las exigencias de sus propios entornos, por otro lado, también es de gran relevancia la capacidad institucional para inducir cambios en sus respectivos entornos a través de intervenciones creadas con fines específicos.

Planteado de forma general, para las instituciones el cambio no es cosa menor, de hecho, es una condición central para la reproducción del conjunto sistémico, sin condiciones para el cambio las posibilidades de consolidar la propia institucionalidad se frenan. Esto demanda habilidades de adaptación institucional, sin estas se corre el riesgo de incurrir en situaciones de inestabilidad.

Sin bien hemos señalado nuestro interés únicamente en destacar la dimensión institucional para tres disciplinas de las ciencias social, consideramos relevante recurrir al trabajo del filósofo Cornelius Castoriadis sobre las instituciones, porque para la Filosofía, las instituciones son de gran relevancia por la capacidad que poseen para la institucionalización de la sociedad y el cambio, en otras palabras, para crear y fortalecer a las instituciones. Al respecto Castoriadis plantea que "La Institución, en el sentido fundador es creación originaria del campo social-histórico del colectivo anónimo que sobrepasa, como *eidos* [especie)], toda 'producción' posible de los individuos o de la subjetividad" (Castoriadis, 2005, p. 45).

Visto en conjunto, el interés de las diferentes disciplinas por el análisis institucional radica en el énfasis que le imprimen y la Filosofía se encarga de mostrar, que cualquier dimensión es creación del campo social-histórico, en el que se encuentran inmersos los individuos y su individualidad, que no queda reducida, o no debería quedar reducida a un todo, pues toda *Institución (es) cada vez diferente en cada sociedad toma un matíz distinto*, por lo que los individuos, como propios de su sociedad y de su tiempo, en su propia subjetividad *deberían* ser instancia específica *reflexiva y deliberante*, tal como la modernidad reflexiva lo pide, por ejemplo, esto conduce a instituir a la sociedad. Es entonces que "la Sociedad es obra de lo imaginario *instituyente.* Los individuos están hechos por, al mismo tiempo que hacen y rehacen, la sociedad cada vez *instituida*" (Castoriadis, 2005, p. 47).

No hay en el conjunto analítico disciplinar posibilidad de exclusión de ninguna miembro de la sociedad, sea desde la disciplina que tome la definición es constante la presencia de actores y/o agentes sociales, para nosotros estas definiciones se complementan y permiten estudiar una institución, un conjunto o la totalidad de las instituciones de una sociedad dada. Se busca, por lo demás, que la ciudadanía deposite su confianza en las instituciones: en absoluto se trata de un valor menor, por el contrario, es de gran relevancia al proveerlas de aceptación y, en consecuencia, de reconocimiento. Sin duda la legitimidad puede obtenerse a través del ejercicio cívico electoral, pero sostener el reconocimiento y aceptación representa gran dificultad en contexto sociales heterogéneos y complejos. Esta condición de aceptación pasa por un principio muy difícil de alcanzar relacionalmente, la confianza.

Es importante definir qué es la confianza, tomamos una definición básica de "confianza" del Diccionario de la Real Academia: "**1.**f. Esperanza firme que se tiene de alguien o algo", implica posiciones con respecto a alguien y, cuando ese alguien, nos genere "esperanza", al proveernos de una expectativa positiva sobre, por ejemplo, el futuro, igualmente, esto se traduce en "seguridad" hacia las posibilidades propias de moverse en ese futuro esperado. Es, como señalamos antes, responsabilidad de las instituciones y quienes las gestionan producir estas expectativas y crear los medios necesarios para la autorrealización. Visto desde el análisis politológico, estas perspectivas recaen en el ideal democrático históricamente cuestionado y sometido a profundas críticas debidas a los déficits producidos por las instituciones causadas en parte a su

forma de actuar. Se gana en las urnas y se obtiene legitimidad, formalmente, a través de las leyes; es decir, se trata de los mecanismos por los que se elige a los gobernantes.

Sin embargo, con la confianza sucede algo distinto. Pierre Rosanvallon (2015), señala, de acuerdo con Arrow, a la confianza como "una especie de 'institución invisible'", que cumple tres funciones:

1. Amplia la calidad de la legitimidad, al sumar a lo procedimental tanto una dimensión moral y otra sustantiva, con la primer se agrega "integridad", con la segunda, "preocupación por el bien común".
2. Presupone continuidad temporal, lo que simboliza posibilidades de futuro.
3. Finalmente, y como señalamos antes, la confianza provee expectativas positivas sobre el devenir, donde resulta innecesario someter a escrutinio constante a las instituciones.

Esto en el plano formal, no así en la vida cotidiana, a ras de tierra esto es mucho más complejo. En el mundo de vida, el de las relaciones sociales, tal como nos enseña Charles Tilly (2010), la confianza resulta de gran relevancia a la momento de instaurar relaciones con quienes detentan el poder gubernamental. No abordamos ese territorio, únicamente enunciamos su relevancia y la necesidad de adentrarnos en él más adelante, pero con certeza podemos aseverar que este principio hoy se encuentra sumamente deteriorado en la relación ciudadanía-gobierno. Por ahora es tiempo entrar en el terreno formal de las instituciones en México.

La situación de las instituciones en México

Ahora nos preguntémonos, ¿qué ocurre con las instituciones en México? ¿Cuál es la situación en la que se encuentran? Históricamente la macha por dotarnos de una institucionalidad orientadora de sentido ha sido un territorio en disputa, lleno de afanes que no cejan por lograr conformar cierto tipo de subjetividad y acotan a los individuos en su interés y responsabilidad por participar con todo el potencial que poseen o deberían poseer; nos parece que ha sido siempre una tendencia de mucho peso y se ha dejado de lado o, tal vez, nunca se ha reconocido que la "Sociedad, en tanto que *siempre ya instituida*" es autocreación y capacidad de auto alteración como destaca Casrtoriadis. Los recuentos sobre esta limitación son recurrentes, para el momento actual esto se presenta de diversas maneras, pero nosotros lo mostramos a través de publicaciones con trabajos de especialistas que, desde diversas perspectivas, concuerdan en destacar lo que consideran tres enormes problemas producto de la institucionalidad mexicana.

Se trata de publicaciones aparecidas con diferencias de tres años, 2006, 2009 y 2012 respectivamente. No se trata de hacer un recuento largo del contenido de estas tres obras colectivas sino de mostrar una constante: las limitaciones existentes, por décadas, en las instituciones mexicanas. Sólo veamos, para la primera publicación, algunos títulos o apartados de los artículos para mostrar una especie de mirada poco optimista sobre la situación general de país, al final del llamado "sexenio del cambio". Se trata de una obra con nueve textos preparados para mostrar la situación al final del sexenio de Vicente Fox.

Las palabras contenidas en el texto de Carlos Elizondo (2006) hablan de "un estado fiscalmente frágil" y, por lo tanto, "institucionalmente débil". Por su parte, José Antonio Aguilar Rivera (2006) alude a la pobre confianza de la población en las instituciones gubernamentales, además de la "debilidad estructural del Estado" y "el lado obscuro del capital social", dimensiones cruciales para generar confianza en una sociedad democrática. Visto el conjunto de materiales encontramos una evaluación de todo tipo de temas,

desempeño económico, procuración de justicia, cuidado del medio ambiente, equidad social y más, la síntesis la proporciona el trabajo del Héctor Aguilar Camín (2006), quién se pregunta ya desde el título de su introducción a la obra: "El dilema: ¿a dónde vamos?". Su respuesta es, continuemos, la estrategia es buena, no así el desempeño de los gobernantes, son corruptos e incapaces, Para Aguilar Camín la perdida de rumbo es conjunta, ciudadanía y gobierno, por lo que "la confusión de la sociedad no debiera ser la restricción sino el estímulo de nuestros políticos, cuya tarea es decidir. Deben oír, pero también encauzar a la sociedad. No porque sean visionarios sino porque es el oficio que elegido: decidir, conducir" (2006, p. 18).

En los años siguientes, la condición de debilidad institucional pasó, como muestran otras dos publicaciones, a una condición más lamentable. En el año 2009 aparece la obra coordinada por Federico Reyes Heroles y Francisco Suárez Dávila, *La crisis testimonios y perspectivas,* en ella el diagnóstico previo parece adquirir condiciones dramáticas, en especial en el terreno financiero, es decir, el de la economía. Para el conjunto de trabajos la situación es crítica y lo es dada la crisis financiera producida en los Estados Unidos. De esta forma los problemas de debilidad estructural presentes en las instituciones mexicanas se exacerban como consecuencias de la globalización económica. Al final, el libro colectivo de 2012, *La perspectiva mexicana en el siglo XXI*, fue producto de uno de los Coloquios de Otoño, evento anual organizado en la Universidad Veracruzana. En esta publicación se recogen los trabajos presentados en el 2011 y la publicación la coordinan Enrique Florescano y José Ramón Cossío Díaz. Cabe destacar que el espíritu que anima esta publicación es el mismo que inspiró, de acuerdo con los coordinadores, la obra de fines de la década de los setenta México hoy, en el que Florescano participó igualmente como coordinador en compañía de Pablo González Casanova. Esta nueva publicación le inspira el mismo ánimo que aquella, la vigencia de los mismos problemas. Nuevamente, esta publicación recupera el espíritu de la primera referida, al igual que con aquélla no pretendemos hacer el recuento de los contenidos, sólo destacar la coincidencia del conjunto de los trabajos que muestran cómo la institucionalidad mexicana se encuentra atravesada por grandes malogros: la pobreza y/o desigualdad, la falta de consolidación de la democracia y la incapacidad de la economía de aportar al desarrollo.

Así la democracia en nuestro país ha avanzado con la creación y fortalecimiento de instituciones, en la formación de un sistema de partidos diverso, que permite ampliar el juego de la representación. Sin embargo, existe una permanente búsqueda de los actores que se mueven en este terreno, de distorsionar y trampear la institucionalidad que ellos mismos han creado. Por lo demás, uno de los enormes pendientes que ha impedido la formación de esa individualidad que devenga en ciudadanía es la incapacidad o la falta de voluntad, para incorporar grandísimos contingentes de la población mexicana al desarrollo, como lo postula uno de los autores al aseverar que es la desigualdad oceánica que tiñe a las relaciones sociales y la pobreza que impide que franjas más que significativas de ciudadanos puedan serlo. Es decir, carecen de la base material y cultural mínima para apropiarse de sus derechos civiles, políticos y sociales (Woldenberg, 2012, pp. 36-37).

Qué más podemos referir para ubicar los claroscuros que les dan forma a nuestras instituciones. Que la institucionalidad debe poseer la capacidad para producir las articulaciones necesarias para la integración de la diversidad existente. Toda pretensión de cambio que no contemple al conjunto tiene pocas posibilidades de cumplir con el objetivo de contribuir a la formación social de individuos y viceversa. Ésta es, entonces, una de las fallas más significativas para lograr una institucionalidad democrática en México. Somos ciudadanos —quienes lo somos— sí, sin duda, pero parciales. Por qué, porque los medios de

orientación con los que debemos contar todos y cada uno de nosotros —como medios proveídos institucionalmente— se dan en forma precaria o restringid para la mayoría de la población.

Para expresarlo en clave funcionalista, toda sociedad tiene la obligación de establecer fines (metas) culturalmente aceptados como válidos, y dotar de los medios institucionales (legítimos) para alcanzar esos fines; sin embargo, tenemos un acceso diferencial al logro de metas culturalmente aceptadas por diferentes grupos y estratos sociales, abismal. Datos al respecto sobran, sólo destacamos que después de 30 años de "combate a la pobreza", los informes oficiales (para no referir otras fuentes) se mantiene constante tirando a casi el cincuenta por ciento de la población total del país se encuentra en condiciones de pobreza. Como propone Barrington Moore (1989), las sociedades ponen en juego mecanismos rudos pero eficaces de desigualdad social, donde, nos parece, lo más relevante es lograr que quienes padecen esta situación aprendan a aceptarla. En nuestro contexto sucede algo similar a los estudiado por Karl Polanyi en "La Gran transformación…", el gran libro de Polanyi que da cuenta del accenso de la visión económica en el siglo XIX en Inglaterra, que postula al mercado como la institución reguladora del todo social, implantando una "nueva gobernación", al establecer "con avidez técnicas nuevas, adoptando métodos estadísticos y hábitos de reportes precisos, rechazando la costumbre y la tradición, oponiéndose a los derechos prescriptivos, reduciendo las prerrogativas eclesiásticas, pasando por alto el Derecho común" (Polanyi, 2003, pp. 86-87).

El resultado de la gran revolución producida por el liberalismo económico en el siglo XIX fue "… una avalancha de dislocaciones sociales…". Muchos años después en México se produce una "nueva gobernación" donde se usa todo tipo de recursos de saber para apuntalar al poder y lograr crear e imponer instituciones basadas en la "idea de un mercado autorregulado" (Polanyi,2003, pp. 89). Lo cual muestra una profunda contradicción, en la medida de que quienes denuncian los efectos de esta forma de institucionalidad participan como proveedores de saberes cuyo objetivo es lograr que los afectados acepten su condición y gozan de los beneficios que esto les acarrea. Hoy vivimos una *reacción* de muchos de los denunciantes de la debilidad de nuestras instituciones. Podemos referir diversas publicaciones donde se confrontan con el actual gobierno y buscan, a toda consta lograr la legitimación que logro como rechazó a los gobernantes "corruptos e incapaces" como señala Aguilar Camín. Precisamente la revista dirigida por éste es muy útil para señalar la contradicción señalada. En el número correspondiente a julio de 2021, Aguilar Camín señala que se trata de un número dedicado a realizar un censo de lo que llama destrucciones llevadas a cabo por el gobierno de López Obrados en solo dos años de diciembre de 2018 a el mismo mes de 2020, sin beneficio alguno, esto significa que lo realizado por los otros gobiernos, y él critica, resulta relevante a pasra de que los califica como "corrutos e incapaces" (Aguilar Camín, 2021, 19).

La institucionalidad mexicana es producto de la permanente orientación de los gobernantes a producir formas institucionales que reducen la realidad a formulas específicas, como ésta basada en postulados de la economía neoclásica. Tales virajes en la forma de gobernación, nos parece, resulta siempre deficitaria por la debilidad estructural que padece crónicamente y es, por tanto, generada por la institucionalidad responsable de dotarnos de medios legítimos para autorrealizarnos y realizar a la propia sociedad. Esto se expresa a través del ejercicio de las instituciones cuya potestad es emitir órdenes sancionables, en otras palabras, las instituciones de gobierno y sus diversas formas organizacionales deben proveer marcos garantes para dotar de estabilidad los procesos de cambio. En otros términos, lo político, lo que emana de las instituciones con poder explicito e implica una burocracia, que tiene la responsabilidad de generar las condiciones para producir relaciones humanas ordenadas falla, al impedir la autorrealización individual y colectiva y la autoconstrucción de la sociedad debido a intervenciones favorables a sectores reducidos.

Se trata, dice Olvera (2012) de "Estados débiles en términos de capacidad operativa e institucional, Estados con esquemas precarios de gobernabilidad, con administraciones públicas de baja calidad, especialmente en el espacio local, que expresan y se entrelazan con sociedades altamente fragmentadas y desintegradas" (pp. 119-120). No es que la institucionalidad gubernamental no sea productiva. Lo es, pero no lo es en la generación de condiciones para que el individuo se realice en sociedad, como lo muestra el numeroso contingente de pobres. Se trata de la existencia de un Estado gubernamentalizado, no de un gobierno estatalizado. En otras palabras, el Estado se encuentra secuestrado por las élite político-económicas. En estas condiciones la ciudadanía, en su acepción clásica y propuesta por Marshall, establece la aparición de una forma específica de ciudadanía a la que define como:

> un *status* concedido a todos aquellos que son miembros de la comunidad. Todos aquellos que tienen el *status* son iguales respecto a los derechos y deberes que acompañan el *status*. No hay principios universales que determinen cuáles deben ser estos derechos y deberes, pero las sociedades en las que la ciudadanía es una institución en desarrollo crean una imagen de la ciudadanía ideal con la que se pueden realizar los logros alcanzados y que se convierten en objeto de las aspiraciones (Marshall y Bottomore, 1998, pág. 37).

Para nosotros esta definición clásica es relevante pues, como señala Marshall, es la de una "ciudadanía ideal", es necesario construirla y ajustarla permanentemente; sin embargo, en las condiciones del Estado Mexicano es complicado promoverla, más aún en un contexto marcado por lo que algunos denominan "federalismo infame" (Merino, 2012), o bien, "federalismo primitivo" (Woldenberg, 2012). A esto nos referiremos en lo que sigue al revisar la situación del estado de Hidalgo.

Mucho gobierno y poca sociedad en Hidalgo

Primitivo, infame, feudal son calificativos que expresan posiciones analíticas y, tal vez, estados de ánimo sobre las condiciones en que se encuentran las instituciones de los gobiernos subnacionales en México. Ninguna de estos tres calificativos es alentador, positivo, sobre lo que podemos encontrar en estos espacios de gobierno, los diarios en los últimos años están plagados de acontecimientos al respecto y van desde: helicópteros del amor (Morelos), encarcelamiento de antecesores como *vendetta* política (Chiapas), enamoramientos que devienen en escándalos políticos y de corrupción (Ciudad de México), endeudamientos públicos inconcebibles pero reales (Coahuila), hasta vínculos intensos con el crimen organizado y el solapamiento de crímenes horrendos (Tamaulipas, Michoacán, Colima y más) y, por último, leyes bala, leyes mordaza y muchos, muchisimos exgobernadores sujetos a procesos judiciales. Los calificativos entonces no son un estado de ánimo, resultan de los comportamientos de los responsables electos para gobernar, conducir, dirigir las instituciones, de quienes tienen la responsabilidad de velar por la autorrealización de los individuos y la sociedad.

Dentro de este universo encontramos entidades a las que les viene bien el calificativo de feudales en virtud de la capacidad que han desarrollado para mostrar una cara que se mimetiza con el exterior, moderna y modernizante, a tono con las tendencias más avanzadas (léase el gobierno federal) y otra, la que existe en la propia entidad. Tomamos el caso de Hidalgo, entidad en donde la alternancia no ha llegado en virtud de sus propias características, de esa institucionalidad altamente burocrática, es decir, con enorme capacidad de control de sus integrantes, cuasi sistema militar, con una jerarquía, que mantiene una devoción y obediencia casi ciega en sus líderes (sea por temor, por dependencia clientelar corporativismo).

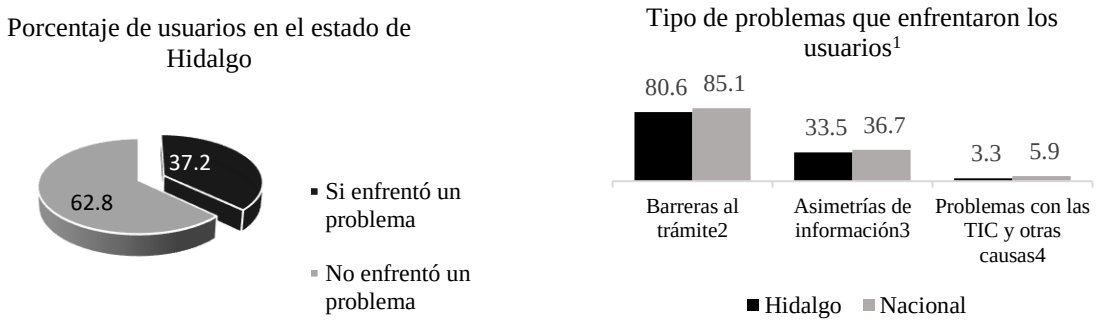
De esto surge la pregunta ¿en Hidalgo cuál es la situación en la que se encuentra la ciudadanía?, para dar respuesta, como se mencionó al inicio de este trabajo optamos por realizar un ejercicio descriptivo a partir de datos cuantitativos secundarios. Recurrimos a la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, la cual es una fuente de información que genera estimaciones, a nivel federal y por entidad federativa, sobre las experiencias, percepciones y evaluación de la población de 18 años y más en ciudades de 100 mil habitantes y más sobre la prevalencia de víctimas en actos de corrupción y la incidencia de los mismos en tramites, pagos y solicitudes de servicios públicos) del 2019 realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para conocer cómo percibe la ciudadanía del estado de Hidalgo el tema de la corrupción y la confianza en las instituciones de la entidad.

Además, mostramos la posición de Hidalgo en el ámbito nacional para situar en este plano cómo percibe la ciudadanía las prácticas de gobierno del estado. Debemos precisar que la encuesta de referencia, la ENCIG, se aplicó a la población de 18 años y más, y habitan áreas urbanas de cien mil habitantes y más. Dicho de otro modo, la información de la encuesta es producto de las percepciones de la población con estatus de ciudadanía, de ahí su relevancia e incorporación como fuente de consulta para este documento.

El ejercicio lo realizamos de la siguiente manera, en principio tomamos tres dimensiones de la corrupción en la ENCIG: *1)* la frecuencia de los actos de corrupción, la tasa de prevalencia (mide el número de casos existentes de la corrupción dividido por el número de habitantes en un periodo de periodo específico) y la tasa de incidencia (mide el número de casos nuevos de la corrupción dividido por el número de habitantes en un periodo de periodo específico); *2)* incorporamos la dimensión del nivel de confianza en las instituciones y los actores sociales para conocer las instancias que inspiran la mayor y menos confianza en la ciudadanía; *3)* abordamos el caso del Consejo Consultivo Ciudadano (CCC), revisamos la trayectoria, la estructura orgánica y su asignación presupuestaria, con la finalidad de corroborar prácticas de gobierno que ejemplifican la forma en que el diseño del aparato administrativo se orienta a los intereses del gobernante en turno y no al fortalecimiento de las instituciones.

Las prácticas del gobierno derivan, en buena medida, de la forma en que los responsables electos se conducen al momento de decidir y actuar. Del comportamiento del gobernante se originan formas de intervención y, por tanto, de institucionalidad, por citar un ejemplo, dicha institucionalidad puede ser altamente burocrática, con una gran capacidad de control al interior de las estructuras gubernamentales, ajustándolas a sus propios intereses. Una de las modalidades de ejercicio del poder político usado para fines personales se conoce como "sistema de botín" en las administraciones públicas y sus resultados, al final, resultan sumamente precarios y se pueden observar en las condiciones de la gobernabilidad y en administraciones públicas de baja calidad y altamente autoritarias. En este trabajo se denomina "sistema de botín" a la incorporación de los fines políticos del gobernante electo (es el político que lucha en la arena partidista por el poder y al obtenerlo tiene la legitimidad para tomar el gobierno y definir cómo generar la acción de gobernar) en cargos del gobierno y la administración pública para implementar valores, ideas y soluciones a los problemas públicos acorde a la racionalidad del gobernante. Un ejemplo que evidencia lo antes referido son los problemas que el ciudadano de a pie debe enfrentar durante la gestión de un trámite y su pago o en la solicitud de un servicio público. Ver figura 1.

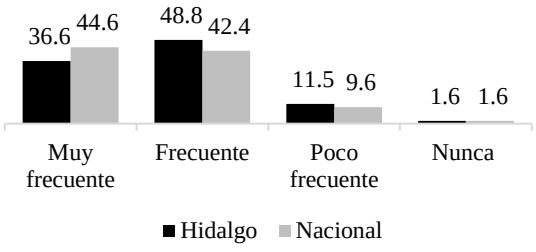
Figura 1. Usuarios que presentaron problemas para realizar pagos, o solicitudes de servicio en el estado de Hidalgo



Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta del Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) del 2019 (INEGI, 2019).
[1]El informante pudo haber elegido más de una opción.
[2]Incluyen largas filas, requisitos excesivos, le pasaban de una ventanilla a otra, tuvo que ir a un lugar muy lejano, costos excesivos, y horarios restringidos.
[3]Incluyen los casos en los que no se exhibían los requisitos y en que se obtuvo información incorrecta.
[4]Incluyen los casos en que existieron problemas con la atención telefónica, problemas con la página de internet y otras causas.

En el ámbito nacional la ENCIG se aplicó a 50 163 217 ciudadanos que habitan áreas urbanas de cien mil habitantes y más (tiene un sesgo al no cubrir las zonas rurales del país.), para Hidalgo se encuestaron 410 534 mil ciudadanos, esto es 0.82% de la muestra nacional (el tamaño de la muestra para el estado de Hidalgo es de 46 000 mil viviendas particulares habitadas, esto es 6.07% de las 757, 252 mil de la cantidad total de viviendas de la encuesta intercensal del 2015). En la figura 1, 37.2 por ciento de los encuestados que realizaron pagos, trámites o solicitudes reportan algún tipo de problemas para realizarlo. El más frecuente de los reportes de los usuarios fue el de barreras en la realización del trámite con 80.6%, que si bien está por debajo de la media nacional y es de 85.1%, muestra un problema funcional para todo el país. Al respecto conviene decir que se mantienen, como señaló García-Pelayo (1982) una burocracia de racionalidad y funcionalidad aparentes, esto es un sistema administrativo basada en la arbitrariedad, obediencia a lo concreto, rutinas, dilación en las responsabilidades, entre otras. Por lo que se refiere al tema de la corrupción, la figura 2a alude a la dimensión de la frecuencia de estos actos.

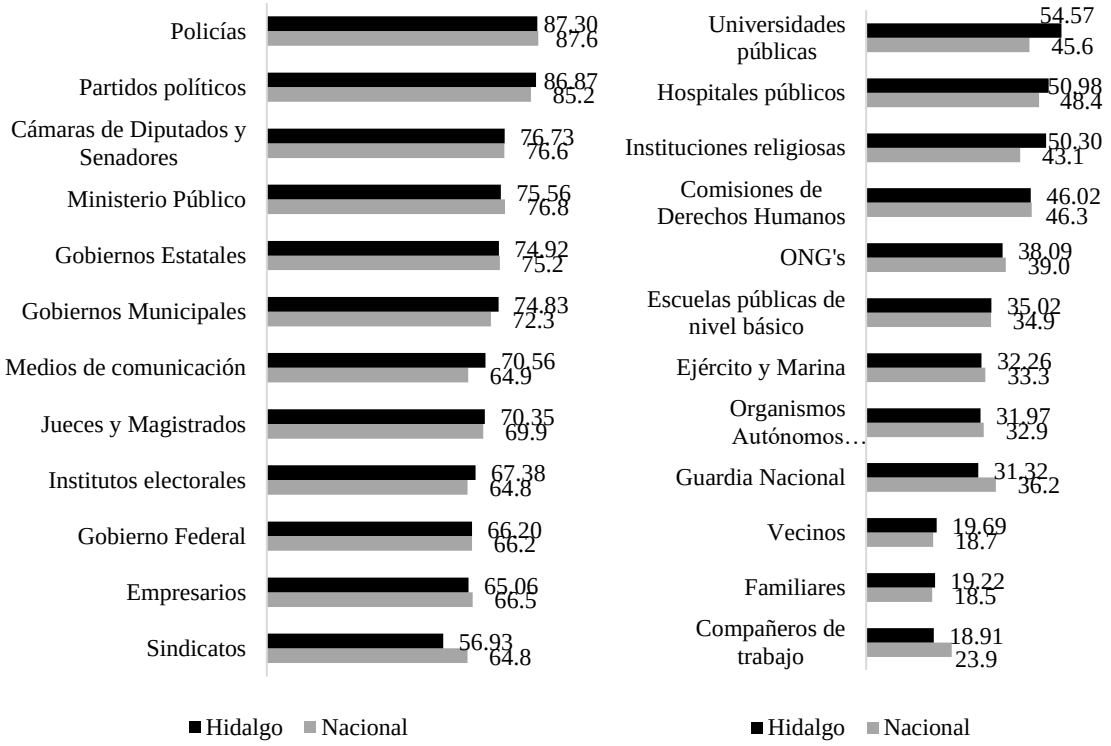
Figura 2a: Percepción sobre la frecuencia de la corrupción en el estado de Hidalgo



Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta del Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) del 2019 (INEGI, 2019).
Nota: Excluye la opción "No especificado" que contempla 100%.

En la figura 2b se muestran cuáles son los sectores o instituciones que los encuestados perciben como los más corruptos en la entidad. En los datos obtenidos de la ENCIG 2019 se indica que la población encuestada sitúa a las instituciones gubernamentales como las instancias que con mayor frecuencia realizan actos de corrupción. De acuerdo con la percepción ciudadana, en primera instancia, las policías son las más corruptas con 87.30%, seguidas por los partidos políticos con 86.87% y las Cámaras de Diputados y Senadores con el 76.73%. Si bien, en Hidalgo respecto al ámbito nacional, los cuerpos policiales se ubican con 0.3% por debajo del promedio y por arriba los partidos políticos con 1.67% y las Cámaras de Diputados y Senadores con 0.13%, la percepción negativa es sumamente alta.

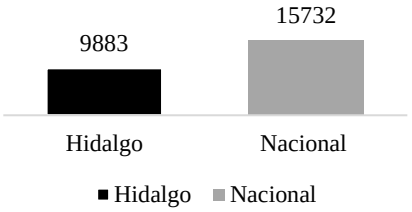
Figura 2b: Percepción sobre la frecuencia de corrupción en instituciones y sectores en el estado de Hidalgo y nacional



Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta del Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) del 2019 (INEGI, 2019).

Respecto a los actos de corrupción y los nuevos casos reportados se utilizan las tasas de prevalencia y la tasa de incidencia. En Hidalgo la tasa poblacional que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción fue de 9 883 por cada 100 000 mil habitantes. En el ámbito Nacional, el indicador fue de 15 732 por cada 100 000 mil habitantes en zonas urbanas, comparativamente Hidalgo presenta una incidencia de 62.82% respecto del 100% en el plano nacional (ver figura 3a).

Figura 3a: Tasa de prevalencia de la corrupción en el estado de Hidalgo y nacional



Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta del Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) del 2019 (INEGI, 2019).

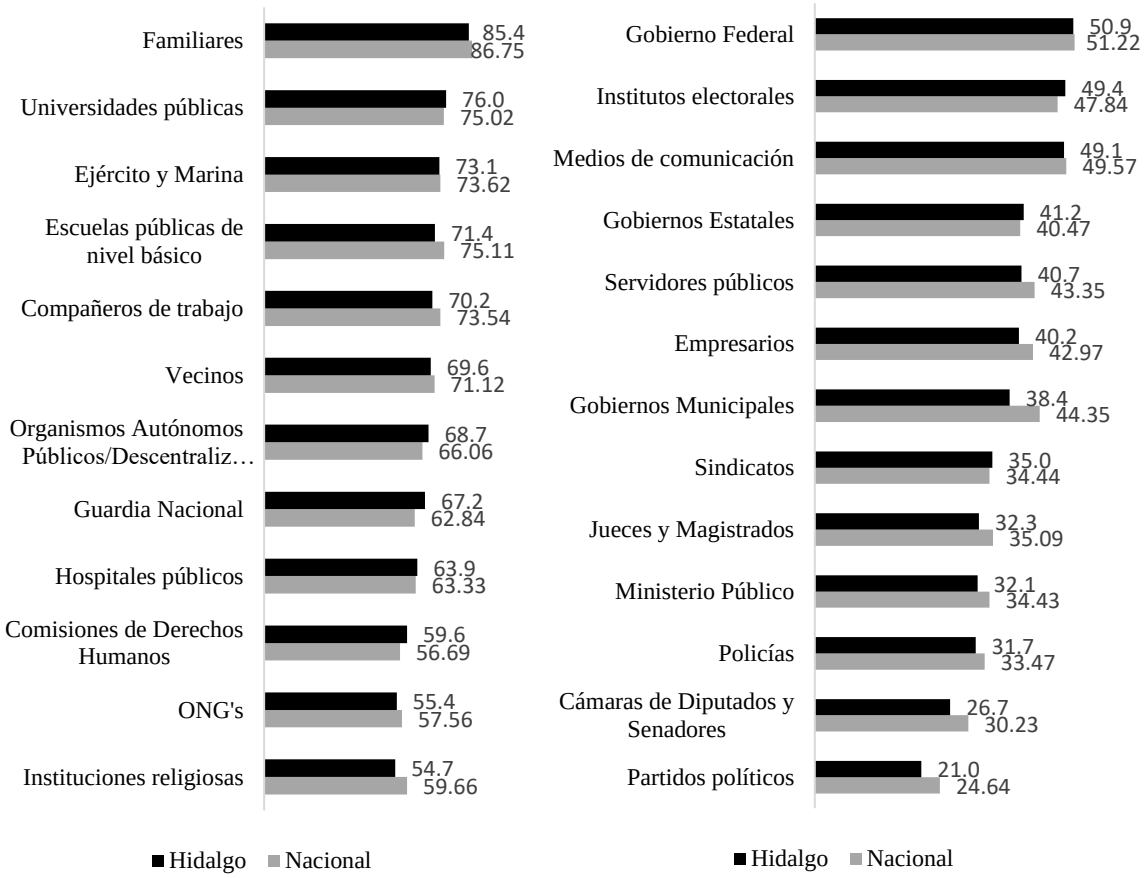
En cambio, la tasa de trámites donde la población tuvo contacto con algún servidor público y experimento al menos un acto de corrupción fue de 16 402 por cada 100 000 mil habitantes. En el plano nacional, la tasa de incidencia de corrupción fue de 30 456. Comparativamente, la entidad registra 53.85% de nuevos actos de corrupción de 100% reportado en el ámbito nacional, ver figura 3b.

Figura 3b: Tasa de incidencia de la corrupción en el estado de Hidalgo y nacional

Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta del Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) del 2019 (INEGI, 2019).

Respecto a la confianza en Hidalgo, 85.4% de la población encuestada identifica a las familias como el sector de la sociedad que tiene el mayor nivel de confianza, seguido de las universidades públicas con 76.0 % y el Ejército y la Marina con 73.1%. En el ámbito nacional, las universidades públicas se ubican con 0.98% por arriba del promedio y por debajo las familias con 1.37%, y el Ejercito y Marina con 0.98%. En contraste, 21.0% identifica a los Partidos Políticos como instituciones que inspiran la menor confianza (corresponde a las opciones de respuesta "Mucha confianza" o "Algo de confianza") seguidas de las Cámaras de Diputados y Senadores (26.7%) y las policías (31.7%). Ver figura 4.

Figura 4: Nivel de confianza en instituciones y actores de la sociedad en el estado de Hidalgo



Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta del Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) del 2019 (INEGI, 2019).

En suma, la percepción de ciudadana en Hidalgo respecto con los actos de corrupción es muy alta, similar al nivel nacional, incluso se considera a las policías (estatales y municipales), a los partidos políticos y al Congreso Local como los sectores gubernamentales que más desconfianza genera en la población de la entidad. Esto se corrobora en los niveles de confianza ubicando a los sectores antes aludidos como las instituciones que inspiran menor certeza en la ciudadanía. Un dato para destacar de la figura 2b: el gobierno de la entidad y sus instituciones son percibidas como corruptas que los ayuntamientos.

La ficticia institucionalidad de la promoción de la ciudadanía en Hidalgo

Por último, realizamos un ejercicio de acercamiento a la actuación de los gobernantes en Hidalgo a través de la creación y pronta desaparición del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo (CCCEH), en este ejercicio revisamos, brevemente, la trayectoria, la estructura orgánica y su asignación presupuestaria en tanto instancia pública gubernamental encargada de *promover la participación ciudadana en las políticas públicas* en el gobierno del estado, para identificar la percepción del gobierno en relación al tema de la ciudadanía.

El origen lo encontramos en el *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo* (POEH) con el decreto de creación del organismo público autónomo denominado CCCEH, con fecha del 14 de febrero del 2006 se establece que se trata de un organismo:

> con personalidad jurídica y patrimonio propios; como un Órgano Consultivo del Gobierno del Estado, el Gobierno Federal y los Gobiernos Municipales, de participación ciudadana y de carácter democrático, autónomo y plural, que tendrá por objeto analizar, consensar, proponer y evaluar programas, estrategias, acciones e inversiones para el cumplimiento de la Política Estatal de Desarrollo y que operará como un instrumento efectivo de expresión entre la propia sociedad y el Gobierno (POEH, 2006, 14 de febrero, pág. 2).

Un par de peculiaridades llaman la atención en el contenido del decreto de creación del CCCEH. En un primer aspecto el documento lo refiere como "un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio", lo cual le daría técnicamente esa autonomía; sin embargo, jurídicamente su autonomía se debe indicar en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, siendo éste un primer elemento que caracteriza a los órganos autónomos, por tanto, el CCCEH carece de esta condición. Otro aspecto relevante es el relativo a su operatividad, el capítulo cuarto del decreto de creación se establece que debe funcionar a partir de una Junta de Gobierno, instancia que es propia de los organismos desconcentrados.

Con todo y lo anterior, podemos precisar dos aspectos particulares:

Primero. Jurídicamente no cumple con los requerimientos para ser autónomo, desconcentrado o paraestatal.
Por *decreto*: con autonomía para decidir sobre su funcionamiento y personalidad jurídica propia, sin embargo, es un organismo carente de las formalidades legales para ser considerado autónomo y, otro aspecto ambiguo es el de su funcionamiento, definido a partir de una figura propia de los órganos desconcentrados lo que choca con la lógica de la supuesta autonomía. En realidad, lo que ocurre es que se crea por decreto emitido por un gobernador para realzar su periodo de gestión y sin las bases formales necesarias para darle viabilidad en el tiempo. Este organismo será extinguido por otro decreto emitido por otro gobernador, aduciendo todos las inconsistencias formales que presenta:

> TERCERO. Que al ser creado mediante un Decreto Gubernamental del Ejecutivo del Estado de Hidalgo y contar con autonomía, patrimonio y personalidad jurídica propia, el Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo recibe recursos públicos para su funcionamiento, sin que exista una definición sobre su naturaleza jurídica y carece de una regulación específica, pues no es considerado como una dependencia de la Administración Pública Centralizada, un Organismo Descentralizado integrante de la Administración Pública Paraestatal o un órgano autónomo, por carecer de los requisitos que para tal efecto establecen las disposiciones legales (, 2006, 14 de febrero, pág. 1).

Segundo. Es necesario destacar que las organizaciones gubernamentales son las instancias operativas de los gobiernos, sean estos del ámbito federal o local.
Endógenamente deben llevar a cabo las funciones y tareas determinadas en institucionalmente —leyes orgánicas, reglamentos internos, manuales administrativos, de procesos, de organización, códigos de conducta, políticas internas, reglas de operación, por mencionar algunos— (Brunsson y Olsen, 2007). Precisamente la estructura organizacional es el recurso que permite describir y, a su vez, explicar las configuraciones internas de las organizaciones, para North (2010):

> toda actividad organizada por seres humanos conlleva a una estructura que define las reglas del juego, ya sea para una actividad deportiva o para el funcionamiento de una economía. Esta estructura se conforma con instituciones: reglas formales, normas informales y características de refuerzo […] son los andamios que el ser humano erige (pág. 147).

La comparación entre las estructuras orgánicas establecidas en el Manual de Organización del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo (CCC) durante los tres últimos años de vigencia del 2015 al 2017 (un dato para destacar es que no se cuenta en el momento de realizar el trabajo con información relativa a la estructura orgánica del 2006, en la Plataforma Nacional de Transparencia sólo se hace referencia al periodo del 2015-2017), permite observar cambios significativos en la disminución de la estructura organizacional. Específicamente en el indicador del nivel 08b (jefe de Oficina), 07 (Técnico Especializado) y el nivel 09 (Encargado de Despacho), es decir, en la sección de técnicos operativos y en los mandos medios de la estructura orgánica. Ver tabla 1.

Tabla 1. Resumen general de plazas del Consejo Consultivo Ciudadano para el 2015[1] y 2017[2]

Nivel	Puesto	Total de plazas (2015)	% (2015)	Total de plazas (2017)	% (2017)
12	Director General	12	7.36	04	7.27
11	Director de Área	20	12.27	07	12.73
10	Subdirector de Área	12	7.36	--	--
09	Encargado del Despacho	32	19.63	03	5.45
08c	Jefe de Oficina	03	1.84	10	18.18
08b	Jefe de Oficina	40	24.54	02	3.64
08a	Jefe de Oficina	--	--	13	23.64
07	Técnico Especializado	38	23.31	01	1.82
06	Técnico Administrativo	03	1.84	--	--
04	Técnico General	--	--	14	25.45
01	Ayudante General	--	--	01	1.82
*	Cargo Honorífico sin remuneración (Presidencia)	03	1.84	--	7.27
	Total	163	100.00	55	100.00

Fuente: Elaboración propia a partir de la estructura orgánica del Consejo Consultivo Ciudadano (2017).
[1]Información obtenida a partir de la Plataforma Nacional de Trasparencia.
[2]Información obtenida a partir de la consulta del Presupuesto de Egresos del poder ejecutivo para los Ejercicios Fiscales del año 2017, publicados en el *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.*

De los 163 puestos existentes, el nivel que representa un mayor número de puestos en el 2015 son los jefes de oficinas (08b) con 40 puestos (24.54%); para el 2017 se reporta una disminución de 38 plazas, le siguen los Técnicos Especializados (07) con 38 puestos (23.31%); en el 2017 se observa una baja de 39 personas en los cargos y los Encargados de Despacho (09) con 32 lugares (19.63%).

Un primer aspecto para destacar es la carencia de posiciones de las unidades administrativas a las que corresponden los niveles Técnicos Operativos, y Jefes de Departamento del CCCEH. El personal operativo es mínimo a la inversa de los mandos medios.

En relación con la asignación presupuestaria, en la siguiente sección se revisa la trayectoria del ejercicio fiscal del CCCEH del 2014 al 2017 (un dato para destacar: no se cuenta en el momento de realizar el trabajo con información relativa a la asignación presupuestaria del 2006, referencia al periodo del 2014 al 2017), con el propósito de conocer la evolución del financiamiento de esta organización gubernamental, cuya tarea es promover la participación ciudadana en las Políticas Públicas y evidenciar que la asignación presupuestaria del 2017 ya anunciaba su eminente extinción. Se consultó en el *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo* (POEH) el presupuesto asignado del 2014 al 2017 en un periodo de 4 años. Ver tabla 2.

Tabla 2. Presupuesto del 2014 al 2017 para Consejo Consultivo Ciudadano

Año	Presupuesto autorizado (pesos mexicanos)
2014	$14 654 182.00
2015	$14 797 114.00
2016	$14 654 182.00
2017	$13 000 083.00

Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta del Presupuesto de Egresos del poder ejecutivo para los Ejercicios Fiscales del año 2014 a 2017, publicados en el *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.*

La tabla 2 refiere al trayecto del ejercicio fiscal del CCCEH del 2014 al 2017 De los cuatro años analizados en el 2015 se le otorga, con base en la información disponible, la mayor asignación presupuestaria con una cantidad de $14 797 114.00 pesos, para el 2017 se reduce el presupuesto en 12.14%, que sólo asciende a $13 000 083.00 pesos.

Por lo demás, un dato adicional a destacar es la presencia regionalizada del CCCEH en Hidalgo, no para la promoción de la ciudadanía sino, muy probablemente, como un instrumento de control político del partido gobernante sobre la ciudadanía, el capítulo segundo del decreto de creación Integración del Consejo señala: "se integrarán 17 Consejos Consultivos Ciudadanos Regionales que consideren a los 18 Distritos Electorales Locales y Consejos Consultivos Ciudadanos Municipales en los 84 Municipios de la Entidad" (POEH, 2006, 14 de febrero, pág. 3).

En suma, este órgano "público autónomo" debió ser una institución pública que permitiera el debate, de carácter formativo y deliberativo en donde los actores de este órgano colegiado fueran tanto gubernamentales como emanados de la sociedad civil organizada. Externamente, se establecía en un discurso que el CCCEH era una institución que contribuía a fomentar la participación ciudadana activa y fortalecer el andamiaje democrático. Empero, al revisar el directorio de las personas que ocupaban los cargos en la Presidencia de la Junta de Gobierno, parecen cuotas del gobernante en turno para acomodar amigos o cubrir compromisos políticos.

Por ende, podemos concluir que no tenía el carácter de consejo por no fomentar la deliberación, no era consultivo en tanto sus integrantes no eran representativos de la sociedad civil y no era ciudadano por que se integraba siempre por políticos o expolíticos afines al gobernante en turno. A manera de ejemplo, su último presidente fue Esteban Ángeles Cerón quien fuera en su momento Diputado, Senador, Secretario de Finanzas y Secretario de Educación Pública en el estado de Hidalgo.

Comentario final

Podemos afirmar que vivimos un mundo de instituciones llenas de inconsistencias, en el discurso han integrado los medios más avanzados para el ejercicio de los cargos a los que han accedido. Se ha hecho isomórfico el discurso de la Políticas Públicas, de la Nueva Gestión Pública y ahora de la Gobernanza, pero ¿qué ocurre en la práctica? (Debemos ser conscientes de que el término "gerencia" proviene del sector privado y no es más que la introducción en el sector público de las herramientas administrativas del sector privado con el fin de hacer más eficientes y responsables a las organizaciones públicas, como sucede en los ambientes de mercado, donde se postula que el gobierno debe actuar bajo la lógica del mercado).

Así, en un contexto estatal como el señalado, y con un alto grado de discrecionalidad en el funcionamiento cotidiano del gobierno, donde todavía son de suma importancia las reglas y las regulaciones y las cadenas jerárquicas de mando y aún con carencias, en la mayoría de las instituciones, de recursos tecnológicos, no podemos hablar de una base institucional sólida con capacidades para contribuir a la superación de los grandes retos que conlleva la consolidación de la democracia, con una presencia activa y efectiva de quienes poseemos el estatus formal de ciudadanos.

Hidalgo es, sigue siendo, una de las dos entidades de la república mexicana sin alternancia política y donde los gobernantes en turno juegan a crear y desaparecer instituciones según sus intereses. El ejemplo es el CCCEH, creado por Miguel Ángel Osorio Chong y desaparecido por Omar Fallad, su instrumento, los decretos. Esto muestra lo endeble de las instituciones y la necesidad que existe de lograr la formación de una ciudadanía con la formación necesaria para matizar los excesos de los políticos en ejercicio del poder.

Por lo anterior podemos considerar que la democracia no está produciendo los rendimientos que se propusieron al avanzar desde los 80 en el cambio de régimen de gobierno. Los proyectos de reforma traen aparejada la marca de grupos específicos y con mucha probabilidad con efectos contrarios al interés general.

Finalmente, las reformas se proponen para un país que es enormemente divergente, heterogéneo, por tanto, requiere contar con gobiernos subnacionales que se reformen (modernicen) y acepten la relevancia de la ciudadanía y su presencia y escrutinio de las acciones de los gobernantes.

Pero la pregunta es, ¿contamos con seres humanos con visión amplia, de estadistas que promuevan el desarrollo en las condiciones que les son propias o seguirán simulando y colgados a la agenda del gobierno federal, y superen el imaginario que supone la formación de instituciones promotoras de la desigualdad social a través de fórmulas culturales que colocan a la ciudadanía en condiciones de sumisión y no en la de pares con derechos para intervenir en las orientaciones sociales vinculantes?

Bibliografía

Aguilar, Camín, Héctor (2006) "Destrucciones 2018-2020", México, Revista Nexos, N° 523, julio, pp. 19.

Aguilar, Camín, Héctor (2006) "Introducción", en varios autores, *Pensar México,* México, FCE, pp. 11-18.

Aguilar Rivera, José Antonio (2006) "El capital social y el Estado: algunas aproximaciones al problema", en varios autores, *Pensar México,* México, FCE, pp. 91-128.

Brunsson, Nils &, Johan P. Olsen (2007) "Formas organizacionales: ¿podemos elegirlas?"; en *La reforma de las organizaciones*, CIDE, México.

Castoriadis, Cornelius (2005) "Poder, política, autonomía", en *Ciudadanos sin brújula*, México, Ediciones Coyoacán, pp. 45-74.

Elizondo, Carlos (2006) "Democracia y gobernabilidad en México", en varios autores, *Pensar México*, México, FCE, pp. 37-90.

García-Pelayo, Manuel (1982) *Burocracia y tecnocracia*, Madrid, Alianza Universidad.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) (2019) Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG).

Krygier, Martin (1981) "El Estado y la burocracia en el crecimiento de un concepto", en Eugene Kamenka, Robert Brown, Martin Krygier y Alice Erh-Soon Tay, *La burocracia trayectoria de un concepto*, Col. Breviarios, 302, México, FCE, pp. 11-69.

Marshall, Thomas H. y Tom Bottomore (1998) *Ciudadanía y clase social*, Buenos Aires, Editorial Losada.

Merino, Mauricio (2012) "Los desafíos del federalismo infame", en Enrique Florescano y José Ramón Cossío (eds.), *La perspectiva mexicana en el siglo XXI*, México, FCE/CNCA/Gobierno de Veracruz, pp. 97-117.

Meyer, Lorenzo (2005) *El Estado en busca del ciudadano. Un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*, México, Océano.

Moore, Barrington (1989) *La injusticia: bases sociales de la obediencia y la rebelión*, México, UNAM, IIS.

North, Douglass C. (2010) "Los andamios que el ser humano erige", en R. Vergara (Comp.), *Organización e instituciones*, México, Edit. Siglo XIX – EAPCM, BBAP. Vol 05, pp. 142-162.

Olvera, Alberto (2012) "Ciudadanía precaria y crisis de la estatalidad democrática en América Latina: lecciones para México", en Enrique Florescano y José Ramón Cossío (eds.), *La perspectiva mexicana en el siglo XXI*, México, FCE/CNCA/Gobierno de Veracruz, pp. 118-154.

Oxfam México (2014) Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica, recuperado el 16 de enero de 2014 de www.oxfammexico.org.

Oxfam México (2016) Una economía al servicio del 1%, recuperado el 17 de enero de 2016 de www.oxfammexico.org.

Real Academia de la Lengua Española (2014) consultado en https://dle.rae.es/esperanza, recuperado el 29 de octubre de 2020.

Periódico Oficial del Estado de Hidalgo (POEH), "Decreto que crea al organismo público denominado Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo". (2006, 14 de febrero).

Polanyi; Karl (1944) 2003), La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo, México, FCE.

Reyes Heroles, Federico y Francisco Suárez Dávila (2009) *La crisis: testimonios y perspectivas,* México, FCE.

Rosanvallon, Pierre (2015) *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Argentina, Manantial.

Tilly, Charles (2010) *Confianza y gobierno*, Argentina, Amorrortu Editores.

Woldenberg, José (2012) "Los déficits de la transición democrática", en Enrique Florescano y José Ramón Cossío, *La perspectiva mexicana en el siglo XXI*, FCE/CNCA/Gobierno de Veracruz, México, pp. 23-44.

Coherencia institucional en el diseño de la política agrícola frente al cambio climático

Tania Nayely Rivera Sánchez y Pilar García Guzmán[1]

Introducción

La política agrícola conjunta un subsistema de la política alimentaria que gestiona todo aquel proceso que interfiere en el cultivo y extracción de los granos básicos y frutas y hortalizas. Con mayor evidencia en las últimas décadas se ha demostrado que el sistema de producción actual ha generado una serie de alteraciones ambientales. Estas afectaciones se registran en la totalidad del sistema natural; desde el aire, el suelo y el agua, generando problemas como la sobreexplotación y degradación de las fuentes de recursos hídricos, la pérdida de la biodiversidad y por ende de los servicios ecosistémicos que nos brinda hasta el aumento de la deforestación, el desgaste de los suelos y el cambio climático.

Una de las causas que ha influido en ello es la promoción de una agricultura intensiva que no suele direccionarse de manera coherente con las necesidades del medio ambiente y cada vez más se profundiza por el sistema de producción que grandes consorcios agroindustriales implementan. Actualmente, el diseño de la política agrícola en materia de competitividad (vertiente que gestiona el uso de los factores de producción y productividad) impulsada por el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), instrumento integrador que propone cambios de intervención coordinados en la producción de alimentos contiene vacíos en temas del cambio climático. Ello impide la implementación de instrumentos complementarios que intervengan en agregado en la solución o disminución de prácticas que contribuyen negativamente en el cambio climático.

Por lo comentado el objetivo del presente documento es analizar la coherencia del diseño de la política agrícola, incluida en el Programa Especial Concurrente (PEC) en la vertiente de competitividad con la Ley General de Cambio Climático. El fenómeno del cambio climático, asociado a las variaciones globales del clima en la tierra (surgidas de forma natural o por la acción humana) caracteriza uno de los problemas multidimensionales con mayor relevancia en la actualidad. La interrelación de actividades económicas que de manera indirecta profundizan este cambio comprometen al sector público dirigir e involucrar a estos sectores de forma participativa y activa en el cuidado de la tierra.

[1] **Tania Nayely Rivera Sánchez**, Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos y Doctorante en Administración Publica en el Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM). Profesora de Asignatura en el Centro de Estudios de Administración Pública (CEAP) FCPyS-UNAM.Correo electrónico: taniarivera_unam@hotmail.com. María del **Pilar García Guzmán**, Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos. Docente en Esime Culhuacan- Instituto Politécnico Nacional (IPN). Correo electrónico: pg.castillo100@gmail.com.

Coherencia en el diseño de la política pública

A pesar de que la integración optima es objeto bidirecccional de instancias en todas las etapas del ciclo de las políticas, el diseño de la política pública constituye un primer paso determinante en la congruencia de actores e instancias que deben involucrarse en la problemática. "Ésta no es otra cosa que la formulación de la estrategia que se seguirá para intentar resolver el problema en su contexto particular, entendiendo por estrategia el conjunto de instrumentos coherentemente integrados, así como las restricciones que éstos enfrentarían. En suma, se trata de establecer una relación entre los medios manipulables y los objetivos alcanzables dadas las condiciones del entorno" (Gault y Blanco, 2013: 46). En términos de sucesión de la política pública, una vez identificado y construido el problema público, el siguiente paso es incorporarlo a la agenda gubernamental (acreedora de recursos y capacidades institucionales) para decidir y generar una respuesta a través de distintos instrumentos (diseño), que sean partícipes en la implementación de la política, y en la medida de lo posible capaces de ser medidos y evaluados.

Como toda intervención pública, la estrategia impulsada por la política pública no suele caracterizarse por ser definitiva y que deje satisfechos a todos sin excepción alguna, ello implica que de manera continua se generan nuevas políticas de intervención o las existentes estén sujetas a un rediseño continuo que permita compaginar con las transformaciones y retos del sector. "Aquí se establecen las cargas y la distribución de los beneficios; cuando se selecciona una alternativa de acción se están desechando otras. ¿Quién toma estas decisiones, por qué, con qué evidencias? Por todo esto el diseño es un paso crítico, público, deliberativo" (Gault y Blanco, 2013: 49). El análisis del enfoque integrado en el diseño de la política pública federal tampoco es inequívoco. "El concepto de política de integración está bajo teoría, parte en relación con su naturaleza de proceso inherente y no hay una teoría general de integración en las ciencias políticas" (Candel y Biesbroek, 2016). Es usual encontrar en los conceptos de coordinación y coherencia respuestas a los niveles de integración entre las políticas, pero no ofrecen metodológicamente un marco que constituya alcance general y suficiente en el tema.

La coherencia es considerada una dimensión que atañe al proceso de la integración de políticas. Hay quienes analizan en función de las tradiciones intelectuales que "la coherencia es previa a la coordinación, pues se dirige a los fines y orientaciones de las acciones" (Nogueira, 2010: 19-20) manifestándose en una articulación lógica entre las misiones del país, la estrategia, los objetivos y los instrumentos de políticas. En tanto la coordinación se desenvuelve en un plano horizontal, interno a los medios que constituyen las políticas.

Una de las características ineludibles de la coordinación es ser parte de todo el proceso político que le permita incidir de forma conjunta en la aceptación, aportación y disposición de los involucrados para compartir alternativas procedimentales, cognitivas o físicas a los espacios de intervención que lo requieran. En este sentido la coherencia es parte de las tareas ciertamente técnicas que necesitan previamente las condiciones organizacionales y políticas de las instancias involucradas para construir o diseñar bajo métodos compartidos, un diseño de política congruente. "La coherencia entre políticas se refiere al grado de consistencia lógica con que estas se vinculan entre sí desde una perspectiva que contempla aspectos esencialmente técnicos, pero que también toma en cuenta la compatibilidad de las estructuras de incentivos explícitos e implícitos en los contenidos, así como la solidez de los acuerdos políticos requeridos para darles sostenibilidad intertemporal" (Acquatella y Bárcena, 2005: 70).

La coherencia ha sido estudiada más en el contexto europeo, como referencia a la convergencia entre los miembros de la Unión Europea. Se trata de convergencia en diferentes dimensiones de objetivos frente a determinados problemas, contenidos, instrumentos, productos y estilos (Nogueira, 2010). La estrategia y los objetivos que comparten diferentes dominios de políticas conjunta un modelo planificador y entrelazado a partir de la búsqueda de intereses. "Pensamos en los problemas, los intereses y la focalización como atributos de política variables para un área de política determinada que forman la base para medir la coherencia de las políticas" (May, Sapotichne y Workman, 2006:383). En este sentido, la coherencia no es un elemento fácilmente medible, ya que las variables presentes en cada política no lograrán ser plenamente identificables y rastreables.

Guillermo Cejudo y Cynthia Michel (2015) señalan el concepto de coherencia como un componente directo de la integración, en ella una forma de observar la duplicidad e inconsistencia de la política es a través de visualizar tres aspectos: los instrumentos, dimensiones distintas del problema, no se observa lo idóneo sino lo complementario; los objetivos, acciones encaminadas que sirvan a un propósito común; y la población objetivo, no sólo implica que una persona se beneficie de dos políticas que contribuyan a un mismo objetivo, sino que esa misma persona no constituya la población objetivo de políticas con el mismo fin. Estas cualidades pueden observarse en tres niveles diferentes y relevantes para la política pública: coherencia interna (teoría causal), coherencia entre políticas de un mismo espacio y coherencia entre espacios de política pública.

La coherencia en las políticas atiende el núcleo duro de la política (valores y objetivos centrales), la coherencia entre políticas alude a diferentes espacios de políticas que dan significado a problemas comunes y propiedades integradoras necesarias, y por último la coherencia entre espacios de políticas se construye a partir de diferentes dominios o espacios de políticas que atienden diferentes problemáticas pero son potenciales de reforzarse mutuamente si logran compaginar sus líneas de acción y estrategias de política. Los niveles mencionados pueden ser potenciales de extender su significado e interpretación a los diferentes niveles de integración en las políticas públicas, ya que en el mismo sentido el enfoque de la política integrada define sus intenciones en la conjunción de diferentes dominios de políticas en condiciones de integrarse para influir en agregado y satisfactoriamente los objetivos propuestos. En el escenario de la política agrícola, se traduciría de la siguiente manera: en integración y coherencia interna se encontraría a la política de granos; en integración y coherencia entre políticas, la política agroalimentaria y la política de asistencia alimentaria; y entre espacios de políticas podrían citarse en complemento a la política alimentaria, la política de salud y la política de medio ambiente.

El significado que delinea el concepto de la coherencia la coloca como el diseño técnico de la política pública que se encarga de alinear los proyectos, estrategias, programas y actividades en los diferentes planos o niveles de acción de las políticas públicas, para que la orientación e intervención de los programas públicos se refuerzan y complementen en la resolución de problemas complejos y obtención de resultados. De esta manera se concluye que los procesos de coordinación y coherencia son dos tareas centrales y analíticas en el enfoque de integración de la política pública para identificar los niveles de integración que son parte de la política alimentaria y las diferentes vertientes que se complementan en el desarrollo rural como lo es el medio ambiente.

Marco institucional frente al cambio climático

Existe en la actualidad un consenso respecto a la realidad del fenómeno del cambio climático y los efectos que éste ha provocado en el planeta. En los informes científicos también se ha reiterado el importante papel que han tenido las acciones humanas en la exacerbación de nuestro clima, pues, estas investigaciones han probado que nuestro modo de producción y consumo; caracterizado por una marcada dependencia en el uso de combustibles fósiles, ha provocado una serie de alteraciones ambientales, que ha hecho imperativo que todos, en distintos ámbitos, y a distintos niveles, actúen para revertir estos daños y se interactue de una forma más sustentable con el medio ambiente.

En mayo del presente año, la Agencia Meteorológica de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), alertaba sobre la evidencia de que, en lo próximo, el planeta alcance una elevación de su temperatura media anual, por encima del 1.5°C, con respecto a los niveles preindustriales, y superior al 1.2° C, que se registra actualmente. (ONU, 2021:/) De resultar ciertas esas previsiones, significaría una mayor incidencia de fenómenos meteorológicos extremos, debido a los cambios en los patrones de precipitación, así mismo, la incidencia de mayores olas de calor, lo que agravaría el deshielo de los polos, aumentando los riesgos por inundaciones. Todo esto en su conjunto, tendría serias repercusiones en la seguridad alimentaria, la salud, el medio ambiente en general y la consecución de los objetivos del desarrollo sostenible. Más allá de estos escenarios, estas previsiones representan una llamada de atención sobre la necesidad de acelerar la adopción de compromisos para reducir la emisión de gases de efectos invernaderos (GEI) a la atmósfera, empleando para ello patrones más sostenibles de producción y consumo.

Marco jurídico internacional

En el plano internacional existen una serie de instancias e instrumentos que brindan un marco de recomendaciones que ha ido facilitando la transición, para que un importante grupo de países; incluido México, asuman compromisos concretos para atender los efectos de esta problemática. En este contexto se pueden citar los trabajos del Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático de la ONU, (IPCC como se conoce por sus siglas en inglés) el cual fue creado con el objetivo de proporcionar una fuente objetiva de información científica acerca del calentamiento global. En su último informe "Cambio Climático 2021: bases físicas", este Panel afirmaba que el calentamiento global se presenta como un fenómeno generalizado y avanza con rapidez, subrayando, por lo tanto, la urgencia de reducir de forma sustancial y sostenida las emisiones de GEI. (ONU, 2021:/)

En cuanto a los instrumentos jurídicos internacionales se encuentra la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), redactada durante los trabajos de la Cumbre de la Tierra celebrada 1992. Posterior a esta Convención Marco, en 1997 se acordó establecer el Protocolo de Kyoto, el cual surge asumiendo el compromiso de reducir la emisión de 6 GEI causantes del calentamiento global. Este instrumento ha tenido un largo y complejo proceso de ratificación, pues entró en vigor 8 años después de su firma y actualmente, se encuentra fuera de operación y a la espera de un nuevo proceso de negociaciones a realizarse este mismo año, con la intención de extender por tercera ocasión, su periodo de cumplimiento de compromisos. Por otro lado, también ha tenido problemas de efectividad en sus acciones, pues países como Estados Unidos, Canadá, Rusia y Japón; reconocidos por ser del grupo de

naciones, con la mayor responsabilidad de emisión de GEI a la atmosfera, no forman parte de este convenio.

En años recientes, en 2015, se logró otro acuerdo histórico con el fin de combatir el cambio climático e intensificar las acciones que se habían llevado a cabo hasta esa fecha. Este acuerdo se conoce como el "Acuerdo de París", el cual agrupa alrededor de 195 naciones con el objetivo de realizar ambiciosos esfuerzos para combatir los efectos de este fenómeno y avanzar en la aplicación de medidas de adaptación. Su meta principal es reforzar la respuesta mundial a esta amenaza y mantener el compromiso de limitar como máximo, una elevación de la temperatura mundial por debajo de los 2°C con respecto a los niveles preindustriales (ONU, 2021:/).

De los más recientes eventos llevados a cabo en la arena internacional para abordar esta problemática se dio en 2019, al celebrarse la "Cumbre sobre la Acción Climática", este evento convocó a líderes políticos, representantes de la iniciativa privada y a miembros de la sociedad civil organizada, con la finalidad de respaldar y acelerar el proceso multilateral en la acción climática. Esta cumbre se centró en las áreas donde la cooperación internacional para poner freno al cambio climático puede ser más efectiva; es decir, la industria pesada, soluciones ecológicas, ciudades, energía, resiliencia e inversiones para el cambio climático. En este evento se reconoció que se necesita ir más allá, que solo neutralizar las emisiones de carbono y limitar el calentamiento global a 1.5°C para finales de siglo (ONU, 2021:/).

Cabe resaltar que, en estos encuentros, las principales discusiones se han centrado básicamente en dos fuentes de acción: la mitigación para reducir las emisiones de GEI y la adaptación, que tiene relación con el fortalecimiento de acciones de resiliencia y la disminución de la vulnerabilidad ante los efectos de este fenómeno. En estos foros nuestro país ha desempeñado un papel activo con respecto a los compromisos asumidos en el Acuerdo de París, se ha puesto como meta que para el 2030 se reduzca a un 22% respecto a una línea de base, las emisiones de los GEI y el logro de una tasa 0 de deforestación.

Marco jurídico nacional

En México, se ha desarrollado una base jurídica específica para hacer frente a los efectos de este fenómeno y asumir los compromisos adquiridos en los diferentes encuentros internacionales en los que nuestro país ha participado. Dentro de este aparato jurídico, se encuentra la Ley General de Cambio Climático, que entró en vigor en 2012 y ya ha sufrido más de nueve reformas, la última publicada en noviembre de 2020. Este instrumento cuenta con 116 artículos y tiene como objetivo garantizar a la población mexicana, el derecho a un medio ambiente sano. Establece además la concurrencia de facultades de la Federación, los Estados, y los Municipios en en la elaboración y aplicación de políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero. Así mismo, este instrumento pretende reducir la vulnerabilidad de la población a los efectos de este fenómeno y fortalecer nuestra capacidad de respuesta (DOF, 2020:1).

Establece bases para que México cumpla con los compromisos del "Acuerdo de París", entre los cuales se encuentra la meta de mantenerla temperatura media mundial por debajo de los 2° C. Para efectos de este instrumento, en el artículo 3 se definen ciertos conceptos, como: adaptación, cambio climático, contaminantes climáticos de vida corta, mitigación, resiliencia, degradación, emisiones, gases de efecto invernadero, riesgos, vulnerabilidad, etc. (DOF, 2020:2-5). En su título segundo, reconoce las

atribuciones exclusivas de la Federación, las cuales son: formular y conducir la política nacional en materia de cambio climático, elaborar, coordinar y aplicar los instrumentos de política previstos por esta ley, formular, con la participación de la sociedad, la "Estrategia Nacional de Cambio Climático", los programas derivados de esta ley y un "Atlas de riesgos". Corresponde, además, a la Federación, integrar el Sistema de Información sobre Cambio Climático (DOF, 2020:6-8).

Define como acciones exclusivas de las entidades federativas, la formulación, coordinación y evaluación de la política de la entidad en materia de cambio climático, en concordancia con la política nacional, e instrumentar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, de acuerdo a la Estrategia Nacional y al Programa, en las siguientes materias: seguridad alimentaria, preservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y los recursos hídricos, agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y acuacultura, educación, infraestructura y transporte. Les corresponde también a los Estados, incorporar en su política ambiental, criterios de mitigación y adaptación al cambio climático (DOF, 2020:8-10).

En su artículo noveno define las atribuciones de los municipios ante esta ley, establece que los Municipios, conducirán y evaluarán las políticas en esta materia, en concordancia con la política nacional y estatal, además, instrumentarán acciones para enfrentar los efectos del cambio climático, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional, y los Programas Estatales (DOF, 2020:10-11).

En cuanto a la formulación de la Política de Cambio Climático, esta ley establece que ésta observará los principios de sustentabilidad, corresponsabilidad en la realización de acciones para la mitigación y adaptación a los efectos adversos del cambio climático, y los principios de precaución y prevención integral y transversal. La estructura administrativa incluye a la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, que es el Marco para la transversalidad de la acción climática y el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático encargado de la coordinación de la evaluación de la política en esta materia.

De igual modo se han desarrollado varias estrategias y programas especiales sobre esta materia. Esta ley dispone además que la Estrategia Nacional de Cambio Climático será el instrumento de política nacional para enfrentar los efectos de este fenómeno y estará a cargo de su elaboración, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), con la participación del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) y la opinión del Consejo del Cambio Climático, previa aprobación de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático.

En cuanto al principio de Adaptación, la ley lo define como: la reducción de la vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático y el fortalecimiento de la resiliencia, ello sustentado en la adopción de instrumentos de diagnóstico, planificación, medición, monitoreo, verificación y evaluación. Se reconoce que son medidas de adaptación, la conservación y la restauración de ecosistemas, lo que a su vez ayudaría a fomentar la seguridad alimentaria, la producción agrícola, ganadera, pesquera, acuícola y la preservación de los recursos naturales. (DOF, 2020:18-21).

En cuanto al principio de Mitigación, esta ley lo instrumenta con base en el principio de gradualidad, promoviendo el fortalecimiento de capacidades para la mitigación de emisiones, el desarrollo de incentivos económicos y fiscales para impulsar el desarrollo y la consolidación de industrias socialmente responsables con el medio ambiente. Bajo este principio se establece la promoción para la canalización de recursos internacionales para financiar proyectos y programas de mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero (DOF, 2020:21-27).

Coherencia programática: la desintegración de la política agrícola con el marco institucional del medio ambiente

El marco institucional resulta esclarecedor a nivel internacional y nacional en términos del medio ambiente, incluso prometedor en los objetivos propuestos como meta para el año 2030 como lo es la reducción a un 22% respecto a una línea de base, las emisiones de los GEI y el logro de una tasa 0 de deforestación. Sin embargo, las actividades que se relacionan o tienen efectos intrínsecamente con el medio ambiente no se encuentran propiamente integrados coherentemente en estas líneas de acción. Una política significativa en ello es la política agrícola, de manera particular la de competitividad, ya que no sólo gestiona una serie de procesos que se encuentran en constante tratamiento y explotación de recursos naturales, sino que predeterminan la productividad en relación con la seguridad y soberanía alimentaria.

Pueden considerarse al menos dos enfoques con grandes desafíos y acciones superficiales desde la perspectiva de políticas públicas en los sistemas alimentarios que justifica la necesidad de integrar una política agrícola con el medio ambiente: el enfoque económico-ecológico y el enfoque basado en la desigualdad. Estos dos enfoques conducen el análisis hacia variables que actualmente han sido ausentes en la política, ya que hay un gran problema de consenso hacia el modelo económico de distribuir alimentos y una constante crítica al sistema alimentario industrial que motiva la gran distribución y que explota los recursos naturales. Esto implica un gran vacío en temas de coherencia entre las necesidades agroalimentarias, el grupo de beneficiarios y las nuevas dinámicas globales.

Actualmente, uno de los instrumentos operativos más importantes en el tratamiento causal de los problemas mencionados referentes al medio ambiente y su relación con la política agrícola es el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). Este instrumento se encarga de buscar la coherencia entre el marco normativo, el diseño de la política y la planeación e implementación de los programas. Como extensión de la Ley General del Desarrollo Rural Sustentable unifica diferentes vertientes que deben ser partícipes en el tratamiento rural, considerándose así en una de las propuestas más integradoras del siglo XXI.

Sin embargo, los resultados actuales han servido como evidencia para repensar la estrategia que lo sostiene. Hay baja coordinación y concurrencia de acciones en las secretarías responsables de administrar la inversión pública a través del PEC, no hay planeación de largo plazo (Olivier y Tacuba, 2017). El PEC más que servir como una estrategia que integra operativamente sus instituciones y proyectos continúa una lógica individual, cada secretaría se ocupa de los programas que le corresponden sólo que contextualizados dentro de una política mayor.

La institucionalización del Programa Especial Concurrente se convierte en el instrumento integrador de la política pública rural, los componentes: administrativo, competitivo, financiero, medio ambiente, educativo, laboral, social, infraestructura, salud y agraria desagregan las vertientes y espacios de interrelación que buscan ser integrados a través de dicha estrategia. La integración en sí es un objetivo y método que le otorga operatividad al principio de concurrencia como respuesta a los preceptos que la LDRS establece para subsanar la marginación, la pobreza, la exclusión rural y cuidar el medio ambiente.

En el análisis de la política dirigida a la competitividad de la producción agrícola y los programas implementados en la vertiente del medio ambiente no hay ninguna relación directa.

De manera particular la vertiente de competitividad en materia de política agrícola no tiene una relación con la vertiente del medio ambiente a pesar de que su objetivo general es mejorar la productividad y se relaciona con el uso del agua y suelo. El programa base de fomento a la inversión y productividad integrados en la política de agricultura y desarrollo rural contiene cinco programas estratégicos que no puntualizan alguna medida concreta en relación con el medio ambiente: Fertilizantes, Precios de garantía a productos alimentarios básicos, Producción para el Bienestar, Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura y Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria. Dichos programas aprobados en el presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021 llevan una tendencia a la baja, es decir, el ejercicio fiscal de años previos ha gestionado mayor número de programas que actualmente ya no se aprobaron en el presupuesto.

Si bien las causas son diversas, lo relevante en ello es que no persistió ningún programa en relación al cuidado del medio ambiente como estuvieron presentes en años previos. Para el ejercicio fiscal 2019, se implementaron por última vez las estrategias dirigidas a la investigación, innovación y desarrollo tecnológico agrícola, las cuales tenían como objetivo general impulsar el desarrollo sostenible de pequeños y medianos productores agrícolas mediante incentivos que promueven su capacidad productiva económica, utilizando los recursos, suelo y agua de manera sustentable y facilitando su integración en las cadenas productivas comerciales. Este dato es muy significativo se visualiza en un instrumento integrador que tiene como estrategia el desarrollo rural sustentable, ya que en realidad podría concretarse que es sólo una línea estratégica institucional que carece de procesos integradores en las vertientes que lo componen.

En continuidad resultaría alentador si la estrategia considerada en la vertiente del medio ambiente incluida en el PEC compensara dichos vacíos, pero la realidad es que no queda claro en qué medida se estaría contribuyendo en la adaptación y mitigación del cambio climático. Los programas implementados en dicha vertiente incluidos en el componente de Agricultura y Desarrollo Rural y Medio Ambiente y Recursos Naturales: Programa de fomento a Agricultura, Pesca y Acuicultura; Programa Forestal y Protección al medio ambiente en el medio rural que incluye Desarrollo Regional Sustentable, PROFEPA y Vida Silvestre, no tienen una cobertura que contextualice su interrelación de instrumentos que dictamine la contribución en agregado de cada programa a la solución de la problemática.

Este panorama revalora el tema de coherencia como un proceso inherente en las políticas públicas y como una tarea del proceso de integración que es motivo de influir en el fracaso de los programas públicos a pesar de tener un marco institucional claro. En función de lo comentado la desintegración en la política se convierte en una variable significativa para la eficiencia de los programas e intervención en el sector ambiental. Ello a partir de que el problema del medio ambiente es multidimensional e intervienen actividades que son gestionados por otras políticas, es decir el problema requiere inherente atención en su especificidad y atención en su interrelación. “Cuando las políticas no son coherentes, su coexistencia puede provocar algo más que la falta de articulación: políticas que se estorban, se traslapan o dejan objetivos o personas sin atender” (Cejudo y Michel, 2015:11).

El hecho de que diversas políticas implementen de manera idónea sus instrumentos no determina que puedan complementarse en la resolución de problemas generales, ya que sus objetivos y contenidos deben

ser contextualizados y concretos en la medida de quedar claro el objetivo amplio al que desean contribuir y de que manera lo realizarán.

Conclusiones

Los diversos sectores que atiende el sector público no suelen ser estáticos y autónomos en su desempeño, las transformaciones económicas han delimitado que necesiten trabajar cada vez más de manera conjunta para atender un problema en específico o reinterpretar el tipo de programas que se implementan cuando las políticas nacionales son interferidas por cambios globales. Por ello, es necesario poder delimitar categorías analíticas que interpreten y diseñen niveles de integración requeridos en problemas multidimensionales como es la política agrícola y su relación en el medio ambiente.

Su interrelación necesita de enfoques de políticas públicas que permitan conocer los vínculos existentes detrás de un problema estructural como lo es la sustentabilidad y su conexión con el sistema agrícola. Esta multidimensionalidad de causas aquejan el mismo problema e involucran a múltiples a instancias para combatirlas.

Las leyes en materia de medio ambiente establecen las bases para promover y apoyar el fortalecimiento de la competitividad para transitar a una economía sustentable, de baja emisión de carbono y amigable con el medio ambiente. Regula, además, las acciones para aminorar el cambio climático en las siguientes áreas: conservación, restauración, aprovechamiento sustentable de recursos, agricultura, ganadería, pesca, educación, energía, transporte, desarrollo rural, y urbano, seguridad alimentaria y prevención de enfermedades derivadas por este fenómeno. Sin embargo, ello nos es suficiente o al menos no se tienen procesos de gestión claros que determine el grado de integración de dichos preceptos en los objetivos e instrumentos que implementaran los programas involucrados.

Predeterminar implícitamente que los programas pertenecientes a un mismo espacio de política conducen a respuestas macro omite la conjunción analítica y consciente de esfuerzos, esta omisión implica que la fragmentación condicione el fracaso de muchos programas altamente interrelacionados. El análisis de integración en la política de agrícola y ambiental no se encapsula sólo en la necesidad de vincular y generar sinergias entre las instancias y los actores involucrados, sino en la necesidad de interpretar en el diagnóstico que exige el diseño de cada política en general la integración de diferentes dimensiones económicas y sociales que condicionan la solución del problema.

A pesar de existir una estrategia integradora en materia de desarrollo rural sustentable, no es un sinónimo directo en la complementariedad de instrumentos, ya que se requieren de procesos integradores que lo motiven. El contexto conceptual no significa que por su necesidad de introspección en la problemática rural brinde por consecuencia resultados óptimos, ya que conjuntar las diferentes dimensiones rurales en un programa unificador es la tarea básica de concurrencia pero no de integración propia o estrategia procesal que unifique racionalmente las necesidades del sector en programas operativos,

Debe precisarse que la gestión y regulación del sector agrícola es sólo un pequeño espacio de actores que se involucran en la adaptación y cuidado del medio ambiente, sobre todo cuando muchos de ellos trabajan cinco hectáreas de tierra. Es decir, debe intervenirse e integrarse en las estrategias macro el papel de la

agroindustria y las grandes transnacionales que producen a escala y que son potenciales en la mitigación de los daños en el medio ambiente.

Bibliografía

Acquatella Jean y Bárcena Arcena (2006) " Política Fiscal y Medio Ambiente, Bases para una agenda común", Comisión Económica para América Latina y el Caribe Santiago de Chile, diciembre del 2005.

Arellano Gault, David y Blanco Felipe (2013), "Políticas Públicas y Democracia" Instituto Federal Electoral, México, pp. 63.

Candel1 Jeroen J. L. And Biesbroek1 Robbert (2016), "Toward a processual understanding of policy integration", Public Administration and Policy Group, Wageningen University, Hollandseweg 1, 6706 KN Wageningen, The Netherlands.

Carabias, J., Tudela, F., (2018), "Dos grandes retos: Biodiversidad y Cambio Climático", México Urgente, Revista Letras Libres, no. 229, México. https://www.letraslibres.com/mexico/revista/dos-grandes-retos-biodiversidad-y-cambio-climatico-0 (12 junio 2021).

Cejudo, Guillermo M, y Michel, Cynthia L. (2016), "Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo", en Gestión y Política Pública, Vol. XXV- número 1, pp. 3-31.

DOF, (2020), Ley General de Cambio Climático, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC_061120.pdf (25 mayo 2021).

Conde, C., (2011), México y el cambio climático global, SEMARNAT/ UNAM, México. https://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Cecadesu/Libros/Mexico%20y%20el%20cambio%20climatico.pdf (3 mayo 2021).

ONU, (2021), Cambio climático: la tierra más cerca de calentarse 1.5° C en los próximos 5 años, https://news.un.org/es/story/2021/05/1492492, (3 mayo 2021).

ONU, (2021), Desafíos globales: Cambio climático. https://www.un.org/es/global-issues/climate-change (12 julio 2021)UNCC, (2021).

¿Qué es el Protocolo de Kyoto? https://unfccc.int/es/kyoto_protocol (12 julio 2021).

Nogueira, Martínez Roberto (2010), "La coherencia y la coordinación de las políticas públicas aspectos conceptuales y experiencias", en Los desafíos de la coordinación y la integridad de las políticas y gestión publica en América Latina, Publicación del Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, marzo de 2010.

Conformación y desarrollo de las zonas metropolitanas en el Estado de Sonora

Sergio Felipe Ruiz Gómez[1]

Introducción

Una zona metropolitana (ZM) es una delimitación espacial, que debido a ciertas condiciones tanto socioeconómicas como territoriales, es reconocida por alguna organización, principalmente de índole gubernamental. Entre las condiciones clásicas que han dado lugar al establecimiento de ZM en diversos lugares, destaca la existencia de una conurbación intermunicipal.

En nuestro país, la designación y delimitación de zonas metropolitanas, se ha realizado desde el año 2000 por medio de una comisión interinstitucional compuesta por el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), hoy renombrada como Secretaría del Bienestar.

Esta comisión ha permitido crear una clasificación uniforme y general sobre dichas áreas, tomando como base diversos aspectos internos, como también información de organismos externos; lo que a su vez ha producido adecuaciones en estas clasificaciones desde el primer estudio al presente.

El presente trabajo da inicio con una breve descripción de los aspectos sociodemográficos y económicos inherentes a la entidad que se es estudiada. Dichos aspectos y condiciones existentes guardan relación con la composición de las zonas metropolitanas identificadas en la entidad.

Después tiene lugar un análisis sobre la composición política y sociodemográfica de los municipios que conforman alguna zona metropolitana dentro del Estado de Sonora, de acuerdo con la clasificación proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI:2015).

Posteriormente, acontece una breve descripción sobre las condiciones socioeconómicas que dieron lugar al surgimiento de cada municipio metropolitano, resaltando las similitudes y diferencias más destacables, desde su origen hasta la actualidad.

[1] **Sergio Felipe Ruiz Gómez**. Licenciado en Administración Pública. Universidad de Sonora. Correo electrónico: sergio.feliperuiz@gmail.com.

En el aspecto financiero, se revisan al conjunto de zonas metropolitanas del Estado, tomando como referencia las Leyes de Ingresos y presupuestos de egresos de cada municipio conformante, con el objeto comparar la obtención y ejercicio de sus recursos públicos. De lo anterior se desprende un comparativo para conocer el presupuesto per cápita por municipio y zona, entre otros aspectos.

Además, se revisan las actividades que llevan a cabo las administraciones públicas para brindar los bienes y servicios públicos a sus habitantes, de acuerdo con lo previsto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en este punto se identifica la existencia de algún convenio de colaboración entre ambos ayuntamientos o con otros órdenes de gobierno a fin de cumplir con sus obligaciones.

Para finalizar, se describe el empleo de la figura de asociación o coordinación municipal contenida en la Ley de Gobierno y Administración Municipal, con la finalidad de atender problemáticas en común, pues la cercanía que tienen ambos municipios permite atender problemas en conjunto, además de poder llevar incluso una planeación coordinada.

Contexto General

Ubicada en la región noroeste del País, esta entidad presenta una colindancia con los estados mexicanos de Chihuahua hacia el este y Sinaloa al sur, mientras que al oeste colinda con el golfo de California y el Estado de Baja California. Como Estado fronterizo, comparte la mayor parte de su límite norte con el Estado de Arizona, en el país vecino.

Según cifras de INEGI (2021), debido a su superficie de 179,355 kilómetros cuadrados, esta entidad se encuentra ubicada como la segunda por extensión territorial. A su vez, dicha entidad es habitada por 2, 944,840 personas, lo que le convierte en la vigesimonovena en términos de densidad poblacional, poseyendo un promedio de 9.2 habitantes por kilómetro cuadrado.

Entre los factores que han influido en una baja densidad poblacional, destaca su clima predominantemente seco y desértico, sus temperaturas extremas (principalmente en verano), un extenso territorio, entre otras características geográficas a la cual la vida ha debido adaptarse.

Por otra parte, es importante destacar que, durante las últimas décadas, el Estado ha vivido un dinamismo poblacional junto al crecimiento de los sectores económicos secundario y terciario, alentado por su cercanía a la frontera. Esto ha representado un incremento poblacional, principalmente en ciudades fronterizas, puertos, así como también en la capital del Estado y otros lugares.

En base con lo anterior, ha surgido el establecimiento de centros industriales en diversas ciudades del Estado, donde la industria de manufactura representa la mayor proporción, debido a que emplea al 24.7 por ciento del personal económicamente activo, según cifras del último censo económico de INEGI (2019) y que además, se encuentra mayormente concentrada en las zonas metropolitanas existentes.

Designación de Zonas metropolitanas de Sonora

De acuerdo con el INEGI (2000: 8-9), la realización de un estudio interinstitucional sobre zonas metropolitanas obedece a la necesidad de "contar con un marco de referencia común de las metrópolis del país, que permita a diferentes dependencias avanzar en sus programas y proyectos específicos y potenciar su retroalimentación", Dicho estudio, ha sido realizado desde el año 2000, y hasta la fecha se han realizado 3 actualizaciones.

Una zona metropolitana puede adoptar distintas definiciones de acuerdo con las características de su composición y tomando como referencia distintos parámetros o condiciones que pueden presentarse. Para que una ZM pueda ser considerada como tal, debe poseer al menos una de las condiciones que se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Condiciones para el establecimiento de una zona metropolitana

Zona Metropolitana	Municipios conformantes
Dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 100 mil hab. Con un área de influencia directa a municipios vecinos o conurbaciones.	- Municipio Central - Uno o más municipios externos
Municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbana de las zonas metropolitanas en cuestión.	- Características Particulares
Municipios con una ciudad de más de 500 mil habitantes.	- Municipio Central
Municipios con ciudades de 200 mil o más habitantes ubicados en la franja fronteriza norte, sur y en la zona costera.	- Municipio Central - Puede tener conurbación internacional
Capitales Estatales.	- Municipio Central

Fuente: Delimitación de las zonas metropolitanas de México año 2015. INEGI.

Como puede observarse en el cuadro anterior, la conformación de una zona metropolitana ocurre con la existencia de un municipio central, donde se alberga la ciudad que da origen a la zona metropolitana. Además, según el tipo de zona, puede incluir una conurbación o colindancia con municipios externos.

Los casos en que la zona metropolitana consta de un solo municipio central ocurren cuando se trata de una ciudad ubicada en franja costera o una de las dos regiones fronterizas, donde además, debe contar con una población mayor a 200 mil habitantes. También son consideradas las capitales estatales mayores a 500 mil habitantes.

Como se representa en el recuadro siguiente, tanto los municipios centrales, como los externos, atienden a la posesión de una serie de características distinguibles que deben estar presentes para ser considerados como tales dentro de la clasificación:

Cuadro 2. Municipios metropolitanos y sus características

Tipo de Municipio	Características
Municipio Central	- Conurbación intermunicipal mayor a 100 mil habitantes. - Localidades de 100 mil o más con un alto grado de integración física y funcional con municipios vecinos. - Ciudades de 500 mil o más habitantes o capitales estatales - Ciudades de 200 mil o más habitantes a una distancia máxima de 20 kilómetros de la franja fronteriza norte y sur, o ubicadas en las costas.
Municipios Exteriores	- Distancia a la ciudad central - Integración funcional por lugar de trabajo - Población ocupada en actividades no primarias - Densidad media urbana.
Municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana.	- Estar incluidos en la declaratoria de zona conurbada o zona metropolitana correspondiente. - Estar considerados en el programa de ordenación de zona conurbada o zona metropolitana respectivo. - Estar reconocidos en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio vigente

Fuente: Delimitación de las zonas metropolitanas de México año 2015. INEGI.

Tomando como base lo anterior, las dependencias y entidades rectoras en el tema han designado tres zonas metropolitanas en esta entidad: Zona Metropolitana de Guaymas (Integración), Zona metropolitana de Nogales (Ciudad fronteriza) y la Zona Metropolitana de Hermosillo (Capital). Esta designación ha permitido a sus gobiernos el acceso a financiamiento federal destinado al desarrollo de programas en estas áreas sociodemográficas.

Si bien existen condiciones que justifican la designación de estas zonas, es innegable que, en un futuro, más ciudades del Estado se encontrarán estas categorías, principalmente en la región fronteriza. Para la última actualización del estudio, las zonas metropolitanas de la entidad y su tipo de clasificación el siguiente:

Cuadro 3. Tipos de ZM en Sonora y año de designación

Zona Metropolitana	Tipo	Año de Designación
ZM de Guaymas	Dos municipios a menos de 15 km e influencia socioeconómica	2000
ZM de Nogales	Ciudad de más de 200 mil hab. En franja fronteriza	2015
ZM de Hermosillo	Capital Estatal	2015

Fuente: Delimitación de las zonas metropolitanas de México año 2015. INEGI.

Antecedentes de los Municipios

En esta sección, se realiza una breve mención sobre aquellos aspectos socioeconómicos que dieron lugar al surgimiento de las zonas metropolitanas mencionadas en el apartado anterior. Además, se señalan ciertos acontecimientos históricos que han representado un cambio significativo a lo largo del tiempo. Como inicio se presenta un conciso escudriño de la zona metropolitana de Guaymas, cuya conformación se da con el municipio de Guaymas y un municipio externo Empalme. Posteriormente, se presenta el análisis de la zona metropolitana de Nogales, culminando este apartado con el caso de Hermosillo, capital del Estado.

Antecedentes de la ZM de Guaymas: Empalme (Municipio Exterior)

De acuerdo con el Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), el Municipio de Empalme, tiene sus antecedentes ligados a las actividades industrializadoras propias del Porfiriato. Durante el año de 1905, el municipio de Guaymas, ya contaba con un puerto de altura, el cual poseía una vía ferroviaria para el traslado de mercancías entre su puerto y los Estados Unidos de América, pero se carecía de conexión alguna hacia el naciente Valle del Yaqui y por supuesto, al resto del país (INAFED:2010).

En el año de 1904, en las inmediaciones del municipio actual, tuvo lugar la instalación del primer campamento ferrocarrilero, con la consigna de "empalmar" la vía que provenía del norte del Estado, con otra que conectara hacia el pacífico mexicano. Cabe destacar que, como se trataba de la época del Porfiriato, las inversiones provenían del capital extranjero principalmente, en este caso de inversionistas estadounidenses.

El desarrollo de estos proyectos se vio severamente afectado por el inicio de la revolución mexicana, no obstante, crearon un precedente, sobre el cual se daría pie a la fundación de Empalme.

Sus actividades económicas, como comisaría, giraron en torno a la construcción del ferrocarril, así como al mantenimiento y restauración de este, para ello se asentaron instalaciones mecánicas y diversos talleres de mantenimiento, los cuales trajeron consigo una migración significativa de personal para el desempeño de tareas que se requirieron.

Para el año de 1937, mediante la Ley local Núm. 29, Empalme adquiere categoría de municipio, la cual le es retirada el 31 de enero de 1940, mediante Ley Núm. 120 del año de 1940. No sería sino hasta el 3 de agosto de 1953, cuando se erigiría nuevamente como municipio, categoría que conserva hasta la actualidad (INAFED: 2010).

Desde las últimas décadas del siglo XX, la debacle de los ferrocarriles mexicanos trajo consigo una ola de marginación en las comunidades aledañas al paso de la vía ferroviaria, La mayoría de la actividad ferroviaria cesó en la década de 1990, bajo la premisa de una competencia fructífera entre servicios de pasajeros controlados por empresas privadas, que un ferrocarril estatizado, respaldado con subsidios (González, 2018).

Antecedentes de la ZM de Guaymas (Municipio Central)

La ciudad de Guaymas debe su creación a la necesidad de contar con un puerto en este sector, que sirviese al movimiento de mercancías y la realización de operaciones militares durante la época de la Colonia. En el año de 1537, durante las expediciones de Hernán Cortés al Golfo de California, el lugar que ocupa actualmente la bahía fue visitado por el capitán Francisco de Ulloa.

De acuerdo con Antonio Ponce (2017: 44), el capitán Francisco de Ulloa nombró al lugar como el "Puerto de los puertos", en virtud de sus condiciones originales, como una bahía bordeada por escolleras naturales y cadenas montañosas a manera de rompeolas, les facilitaron la utilización de la bahía como un puerto natural. Posteriormente, por instrucciones del Virrey Marques de Croix, se ordena el reconocimiento de la bahía, para su aprovechamiento durante el desarrollo de las operaciones militares de la "expedición Sonora".

Ahora bien, habría que diferenciar entre el reconocimiento del puerto guaymense, al establecimiento de Guaymas como un ayuntamiento. De acuerdo a la Enciclopedia de los Municipios de México, del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED: 2010) la conformación del Ayuntamiento de Guaymas tiene sus antecedentes en el establecimiento de la misión de San José de Guaymas, a manos de los misioneros jesuitas Francisco Eusebio Kino y José Ma. Salvatierra en el año de 1701.

Según información proporcionada por la enciclopedia citada anteriormente, se establece que, para el año de 1769, Don José Gálvez decreta la fundación del puerto de Guaymas, posteriormente, para el año de 1814, las cortes españolas lo habitaban para el comercio nacional y su aduana marítima es establecida en 1823, lo que permitió el intercambio de mercancías con el extranjero. (INAFED: 2010)

Ya consumada la independencia y con la Constitución política Local (del Estado de Occidente) del año 1825, Guaymas adquiere la categoría de municipio, mientras que según información de la Administración Portuaria Integral de Guaymas (APIGUAY), su puerto es reconocido como puerto de altura en el año de 1837.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, apunta Serrano (2012: 65), aunado al progreso encaminado por la economía liberal y el desarrollo del Porfiriato, tuvo lugar un crecimiento importante en el Puerto de Guaymas, que trajo consigo la instalación de empresas navieras, bancos, y otras empresas extranjeras, que para su funcionamiento requirieron de energía eléctrica, la instalación de telégrafos, y servicio de correo, así como también se requirió la construcción de una vía de ferrocarril que conectase al puerto con Estados Unidos.

De este modo, según Pineda (1999), el Porfiriato atrajo una considerable migración de familias extranjeras que vinieron a ocupar posiciones poderosas dentro de los distintos sectores económicos en Guaymas. Sin embargo, el desarrollo económico de Guaymas se vio mermado con el inicio de la revolución, tal y como se menciona anteriormente, su progreso se debía en gran medida a la inversión extranjera, antítesis de los principios de la revolución mexicana.

Posterior a la revolución, y a lo largo de todo el siglo XX, se creó gran parte de la infraestructura actual. Para atender las actividades del puerto, el Gobierno de México crea la Empresa de participación Estatal "Servicios Portuarios de Guaymas", la cual, en 1995 es sustituida por la otrora paraestatal Administración

Portuaria Integral de Guaymas, cuyo objetivo es administrar, supervisar, controlar y promocionar bienes, servicios y actividades dentro del Recinto Portuario (APIGUAY).

Durante las últimas décadas del siglo XX, y con el establecimiento de la industria maquiladora, se da una importante diversificación de las actividades económicas en el Puerto.

Actualmente, los municipios de Guaymas y Empalme comparten un mismo desarrollo económico y social; siendo la industria manufacturera o maquiladora su actividad principal, la cual se encuentra asentada mayormente en Empalme, pero que demanda mano de obra del vecino puerto, de las comisarías de ambos municipios e incluso de municipios aledaños, como Bácum, San Ignacio Rio Muerto y Cajeme.

Por otro lado, la ciudad de Guaymas posee la infraestructura portuaria, una actividad pesquera a escala industrial y la mayoría de los negocios comerciales. Entonces, debido a la cercanía y relación socioeconómica que existe entre estos dos municipios, el Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), clasifica a los dos municipios como una sola Zona Metropolitana tomando en cuenta su distancia, integración funcional y carácter urbano (INEGI: 2015).

Entonces, por esta integración socioeconómica de ambos municipios, se hace necesaria la presencia de una administración pública relacionada, entre los distintos órdenes de gobierno, los cuales deben ir orientados a cubrir las funciones y servicios que sean requeridos según las necesidades y demandas.

Como es de suponerse, en la ciudad de Guaymas se concentra la mayoría de las oficinas de entidades y dependencias de Gobierno que son necesarias para el funcionamiento de ambos municipios, a excepción de las de la Administración Pública Municipal, donde cada Ayuntamiento se da a la tarea de atender sus cuestiones de manera independiente.

Antecedentes de la ZM de Nogales: Municipio Central

En este apartado se menciona los antecedentes históricos más destables de Nogales, principalmente, aquellos que permitieron las condiciones socioeconómicas necesarias para el surgimiento de este municipio fronterizo, cuya conurbación de cabecera municipal, es compartida con su ciudad homónima, en el país vecino.

Partiendo del primer hecho histórico, se toma como base nuevamente a la enciclopedia de los municipios (INAFED: 2010), la cual destaca que los inicios de Nogales se remontan a 1880, año en el que se autoriza la construcción de una terminal fronteriza para el ferrocarril, por lo cual, fue requerida también la construcción de la primera aduana en el lugar.

La fundación del municipio acontece el 11 de julio de 1884, por medio del decreto emitido por el entonces gobernador de Sonora Luis Emeterio Torres. Mientras que, Para el 13 de julio de 1889, la naciente población adquiere la categoría de villa, obteniendo posteriormente el título de ciudad hasta el año de 1920.

La ciudad de Nogales adquiere el distintivo de heroica, como resultado de los acontecimientos ocurridos el 27 de agosto de 1918 , cuando tiene lugar un conflicto armado entre ambas ciudades, principalmente por el ataque de ciudadanos de Nogales Arizona contra la población mexicana, estos sucesos dieron lugar al establecimiento de la primera división física en la frontera

Fundamentalmente, el desarrollo económico de nogales está fuertemente ligado a la industrialización que dio inicio desde la década de 1960, tomando un fuerte impulso con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio a finales del siglo pasado. Según el Consejo Estatal de Población (COESPO: 2015), en Nogales, las actividades secundarias y terciarias representan más del 84 por ciento, frente al 16 por ciento correspondiente al sector primario.

Las actividades económicas de Nogales están fuertemente ligadas con la economía de su ciudad vecina, principalmente en lo que respecta a la exportación, importación y la prestación de servicios en ambos lados de la frontera. Como prueba de ello, el Departamento de Transporte de Arizona (ADOT, por sus siglas en Inglés), ha estimado el intercambio comercial entre Sonora y Arizona en 31 mil 500 millones de dólares estadounidenses, donde la mayor parte se genera en la frontera de Nogales.

No obstante, pese a tener similitudes sociales, económicas e inclusive culturales, las demográficas son muy distintas, pues mientras que el Nogales de México alberga alrededor de 250 mil habitantes, su homónimo cuenta con alrededor de 20 mil. Así como también, la disparidad en el ingreso por habitantes y en general su calidad de vida.

En suma, atendiendo a su origen histórico, las actividades económicas de ambos nogales están enlazadas al intercambio de mercancías, la construcción de medios de transporte como el caso del ferrocarril y el establecimiento de aduanas. Hoy en día, se han sumado diversos factores como una fuerte industrialización, la prestación de servicios y el turismo.

Antecedentes de la ZM de Hermosillo: Municipio Central

A continuación se destacan algunos aspectos históricos sobre la ciudad de Hermosillo, una población que al igual que Guaymas, tiene sus inicios en la época del México colonial. En este apartado se hace mención de los sucesos más representativos y que tienen relación directa con aspectos socioeconómicos que dieron origen a la población misma.

A grandes rasgos, los primeros sucesos históricos que anteceden a la ciudad de Hermosillo guardan relación entre la resistencia por parte de etnias originarias y el proceso de colonización, el cual se apoyaba en la fundación de presidios y el establecimiento de misiones religiosas, principalmente.

En concordancia con esto, la enciclopedia de los municipios (INAFED: 2010) menciona que Hermosillo da inicio con la fundación y población de los pueblos de Nuestra Señora del Pópulo, Nuestra Señora de Los Ángeles y la Santísima Trinidad del Pitic, en el año de 1700. No obstante, el área tendría que reestablecerse en numerosas ocasiones, ya que su población se veía diezmada por los recurrentes ataques de etnias indígenas.

De acuerdo con el sitio web Historia de Hermosillo (2012), para contrarrestar las constantes embestidas y la resistencia ofrecida por los pueblos originarios, en el año de 1741 se decide la construcción del Real presidio de San Pedro de la Conquista del Pitic, lugar que para finales del siglo XVIII, cambiaría su nombre a Villa del Pitic.

En los primeros años del México independiente, la Villa del Pitic es categorizada como ciudad y renombrada Hermosillo, en honor al general insurgente José María González Hermosillo. Este cambio es

realizado por decreto, el cual fue emitido por el entonces Estado de Occidente, que comprendía las actuales entidades de Sonora y Sinaloa.

Según diversas fuentes, el 14 de marzo de 1831 los supremos poderes del estado fueron asentados por primera vez en la ciudad, aunque de forma provisional; Este suceso se repetiría nuevamente en el año de 1879. No obstante, sería hasta el año de 1917 cuando se establecería a la ciudad de Hermosillo como sede de los poderes de manera definitiva, a la par de una nueva constitución.

Dentro de otras fechas significativas, el INAFED también hace mención de lo siguiente:
"El 4 de noviembre de 1881 se terminó el ferrocarril que unió a Guaymas y Hermosillo con Nogales y la frontera del suroeste norteamericano, la facilidad de transporte repercutió en un nuevo desarrollo del noroeste: fluyó la inversión en minería y comercio y resurgió la agricultura, y a partir de entonces Hermosillo logró consolidarse como un polo de desarrollo económico y social".

Con lo anterior, se infiere que en Hermosillo, al igual que en otras zonas del Estado, aconteció un impulso en sus actividades económicas durante la época del Porfiriato, principalmente por la inversión destinada a medios de comunicación y transporte, como es el caso de la construcción el ferrocarril, la cual provenía principalmente de inversión extranjera.

Durante la primera mitad del siglo pasado, la economía de Hermosillo estaba basada principalmente en industrias locales y producción agrícola, situación que daría un cambio a partir de la segunda mitad, dando lugar a una creciente industrialización e incremento de las inversiones provenientes del extranjero.

De acuerdo con información de COESPO (2015), el 97 por ciento de la población económicamente activa se dedica a actividades del sector secundario y terciario, es decir, casi la totalidad de su población está colocada en el sector industrial, transformación o bienes y servicios. En contraparte, tan solo el 3 % se dedica al sector primario.

Con estas cifras, se deduce que la economía municipal gira en torno a las distintas fábricas de procesamiento, una fuerte presencia de industria maquiladora y un gran número de proveedores, lo que a su vez, ha requerido de más desarrollos habitacionales, centros de estudios tecnológicos y tiendas especializadas. Esto hace destacar también un fuerte sector de bienes y servicios, para una población que ya se estima en un millón de habitantes.

Comparativo financiero de las Zonas Metropolitanas

Como resultado de diversas cuestiones al interior de la administración municipal, que derivaron en la ausencia de Quorum Legal en el H. Ayuntamiento de Empalme, su presupuesto de egresos se basó en el establecido para el año 2020, esto atendiendo al artículo 129 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora.

De acuerdo al Presupuesto de Egresos, el municipio de Empalme presupuestó para su ejercicio fiscal la cantidad de $204,764,288.69 pesos, de los cuales, de acuerdo a su clasificación por tipo de gasto, $168,940,830.19 pesos corresponden al gasto corriente. $14,545,423.03 pesos se presupuestaron para

gasto de Capital y para amortización de la deuda, se destinó la cantidad de $21,278,035.47 pesos. (Ver Cuadro 4).

Cuadro 4. Presupuesto de egreso del municipio de Empalme

No.	CTG-Empalme	Presupuesto Aprobado
1	Gasto Corriente	168,940,830.19
2	Gasto de Capital	14,545,423.03
3	Amortización de Deuda y Disminución de Pasivos	21,278,035.47
Total		204,764,288.69

Fuente: Presupuesto de Egreso de Empalme para el Ejercicio Fiscal 2020.

Por otra parte, en el municipio vecino de Guaymas, el presupuesto asignado para el ejercicio fiscal 2021 fue por un monto de $685,102,100.00 pesos, de los cuales $538,787,565.00 pesos son destinados al gasto corriente, $96,722,322.00 pesos son para gasto de capital y para la deuda, se destinarán $11,340,711.00 pesos. Además, este ayuntamiento clasifica como tipo de gasto al concepto por Pensiones y Jubilaciones, destinando la cantidad de $38, 201, 502.00 pesos. (Ver Cuadro 5)

Cuadro 5. Presupuesto de egreso del municipio de Guaymas

No.	CTG-Guaymas	Presupuesto Aprobado
1	Gasto Corriente	538,787,565.00
2	Gasto de Capital	96,722,322.00
3	Amortización de Deuda y Disminución de Pasivos	11,340,711.00
4	Pensiones y Jubilaciones	38, 201, 502.00
Total		685,102,100.00

Fuente: Presupuesto de Egreso de Guaymas para el Ejercicio Fiscal 2021.

En el Cuadro 6 se muestra el presupuesto de ambos municipios en base per cápita y se constata que, además de ser mayor el presupuesto de Guaymas, en dicha base también es superior, pues alcanza la cifra de $4, 334.82 pesos por persona, cantidad similar a municipios como Cajeme y Hermosillo, mientras que Empalme, ejerce un presupuesto per cápita de $3, 644.98 pesos por persona.

Cuadro 6. Presupuesto per cápita de Guaymas y Empalme

Municipio		Presupuesto Aprobado	Población	Presupuesto Per cápita
1	Empalme	204,764,288.69	56, 177	3, 644.98
2	Guaymas	685,102,100.00	158, 046	4, 334.82
3	ZM G.	888,200,849.00	214,223	4,146.15

Fuente: Presupuesto de Egreso de Empalme, Guaymas y datos de INEGI año 2020.

En gasto corriente, Guaymas destina un porcentaje menor al que destina Empalme, siendo el 68% de su presupuesto, respecto al 82 por ciento de Empalme, lo que podemos ver reflejado en el siguiente Cuadro:

Cuadro 7. Comparativo entre la clasificación por Tipo de Gasto

No.	Concepto	CTG-Guaymas	%	CTG-Empalme	%
1	Gasto Corriente y Pensiones	576,989,067.00	84%	168,940,830.19	82 %
2	Gasto de Capital	96,722,322.00	14%	14,545,423.03	7%
3	Deuda	11,340,711.00	2%	21,278,035.47	11%
Total		685,102,100.00	100	204,764,288.69	100%

Fuente: Presupuesto de Egresos Municipios de Empalme y Guaymas.

En base a los datos analizados anteriormente, es posible verificar que ambos municipios destinan poco más del 80 por ciento de su presupuesto a gasto de Capital. En relación al presupuesto por habitantes, Guaymas, que casi triplica la población contenida en Empalme (2.8 veces), obtiene un presupuesto 334 por ciento mayor.

Por otro lado, es evidente que en Gasto de Capital y Deuda, los porcentajes de ambos municipios contrastan considerablemente, siendo Guaymas donde se destina el 14 y 2 %, mientras que Empalme el 7 y 11 % respectivamente.

En el caso del Ayuntamiento de Nogales, el presupuestó para su ejercicio fiscal 2021 fue por la cantidad de $1,007,041,707.01 pesos, de los cuales, de acuerdo a su clasificación por tipo de gasto, $773,505,866.07 pesos corresponden al gasto corriente. $98,501,725.57 pesos fueron para gasto de Capital y para amortización de la deuda se destinó la cantidad de $109,034,119.37 pesos. La cantidad restante fue destinada para Pensiones y Jubilaciones, como se muestra a continuación:

Cuadro 8. Presupuesto de egreso del municipio de Nogales

No.	CTG-Nogales	Presupuesto Aprobado
1	Gasto Corriente	773,505,866.07
2	Gasto de Capital	98,501,725.57
3	Amortización de Deuda y Disminución de Pasivos	109,034,119.37
4	Pensiones y Jubilaciones	38, 201, 502.00
Total		1,007,041,707.01

Fuente: Presupuesto de Egreso de Nogales para el Ejercicio Fiscal 2021.

El presupuesto asignado para el ejercicio fiscal 2021 de Hermosillo fue por un monto de $3,135,450,253.00 pesos, de los cuales $2,597,614,937.22 pesos son destinados al gasto corriente, $254,794,361.61 pesos son para gasto de capital y para la deuda, se fue destinada la cantidad de $283,040,954.17 pesos.

Cuadro 9. Presupuesto de egreso del municipio de Hermosillo

No.	CTG-Hermosillo	Presupuesto Aprobado
1	Gasto Corriente	2,597,614,937.22
2	Gasto de Capital	254,794,361.61
3	Amortización de Deuda y Disminución de Pasivos	283,040,954.17
Total		3,135,450,253.00

Fuente: Presupuesto de Egreso de Hermosillo para el Ejercicio Fiscal 2021.

Como resultado de comparativos anteriores, puede apreciarse una similitud en lo que respecta al gasto corriente de cada zona metropolitana. Asimismo, tres municipios metropolitanos guardan una relación similar en lo que respecta a Gasto de Capital y la cantidad que destinan a amortización de deuda.

Cuadro 10. Comparativo entre la clasificación por Tipo de Gasto

No.	Concepto	ZMG Central	ZMG Externo	ZM Nogales	ZM Hermosillo
1	Gasto Corriente y Pensiones	84 %	82 %	79 %	82 %
2	Gasto de Capital	14 %	7 %	10 %	8 %
3	Deuda	2 %	11 %	11 %	10 %
Total		100 %	100 %	100 %	100 %

Fuente: Presupuesto de Egresos Municipios de Empalme y Guaymas.

Herramientas para el desarrollo metropolitano

El desarrollo de este apartado, está enfocado en la verificación de la situación actual de las zonas metropolitanas, en base a las atribuciones contenidas en la LGAHOTDU, de la cual se obtiene una serie de requerimientos y obligaciones que debieran conducir todos los ámbitos de gobierno involucrados para desarrollar una gobernanza metropolitana.

En el Párrafo XIV, del artículo 3 de la mencionada ley, se especifica como Desarrollo Metropolitano al: "proceso de planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas metropolitanas, que, por su población, extensión y complejidad, deberán participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo a sus atribuciones".

Capítulo Quinto- Programas Metropolitanos:
El capítulo quinto de la presente Ley, nombrado Programas Metropolitanos y de Zonas Conurbadas, se enfoca en todos aquellos temas que serán ser de interés metropolitano y que deberán estar regulados por una legislación local, además, dentro del mismo capítulo, el artículo 35, señala la congruencia que deberán guardar los proyectos y acciones por medio de los lineamientos que emita la secretaría.

En base a dicho artículo, se presentan de manera condensada los principales temas de interés metropolitano:

- Agua Potable
- Seguridad Pública
- Conservación del Patrimonio Público
- Reestructuración, mejoramiento y ubicación del Patrimonio Público
- Priorización de Utilización del Suelo Urbano Vacante
- Diagnóstico Integral
- Delimitación para una expansión ordenada a largo plazo
- Metodología o indicadores de seguimiento y evaluación

Capítulo Sexto: Gobernanza metropolitana

El capítulo sexto nos describe los mecanismos e instrumentos necesarios para lograr una Gobernanza metropolitana que conjunte el actuar gubernamental con la sociedad, en aras de lograr gobernabilidad en el sitio. El artículo 36, nos describe brevemente los mecanismos e instrumentos obligatorios que deberán contener las zonas metropolitanas.

De acuerdo a lo contenido en el artículo 37, se presenta una sintetización de los programas derivados de la planeación metropolitana, pueden ser agrupados en base a las cuestiones que debe atender cada uno de ellos, quedando de la siguiente manera:

1. La prestación de servicios públicos comunes, en los centros poblacionales y la zona conurbada, los cuales incluirían principalmente
   - Movilidad: Pudiendo ser medios de transporte masivos, sistemas no motorizados, y transporte de bajo impacto ambiental.
   - Agua Potable: Manejo en conjunto e integral del agua dentro de la zona de conurbación.
   - Seguridad Pública: también se deberán atender de manera conjunta, estrategias de seguridad pública, prevención de riesgos y resiliencia.
2. Como punto dos, nos referimos a todas las políticas, estrategias y acciones que se deberán realizar lograr un ordenamiento territorial con un desarrollo integral, para Una conservación del patrimonio público, pudiendo ser mejoramiento de la imagen urbana espacios públicos, patrimonio natural y cultural:
   - Implementación de políticas e instrumentos, para una reestructuración y ubicación del patrimonio público, pudiendo ser un mejoramiento de infraestructura y equipamiento del ámbito metropolitano.
3. El tercer rubro que deben integrar los planes, se refiere a la planeación de un crecimiento prospectivo con congruencia al plan de crecimiento nacional, basándose en:
   - La aplicación de diagnósticos integrales que permitan tener una visión prospectiva a corto, mediano y largo plazo.
   - Una delimitación de centros de población con espacios geográficos de reservas, considerando estimaciones técnicas de crecimiento.
   - La aplicación de una metodología o indicadores de seguimiento y evaluación de los programas y cumplimiento de los objetivos.

En el Cuadro 11 se presentan los programas mencionados, los tipos y ejemplos de los mismos.

Cuadro 11. Programas de interés metropolitano

Programas	Tipo	Ejemplo
Servicios públicos comunes para los Centros de población y zona conurbada	Movilidad	Medios de Transporte masivo
		Sistemas no motorizados
		Transporte de bajo impacto ambiental
	Agua Potable	Manejo integral del Agua
	Seguridad Pública	Estrategias de seguridad
		prevención de riesgo
Ordenamiento territorial con un desarrollo integral de la zona metropolitana	Conservación del Patrimonio Público	Imagen Urbana
		Espacios Públicos
		Patrimonio Natural y cultural
	Reestructuración, mejoramiento y ubicación del Patrimonio Público	Mejoramiento de Infraestructura
		Equipamientos del ámbito metropolitano
	Priorización de Utilización del Suelo Urbano Vacante	Urbanización ordenada y progresiva
		Localización adecuada del área urbana
Planeación de un Crecimiento prospectivo con congruencia	Diagnóstico Integral	Visión prospectiva A corto, mediano y largo plazo
	Delimitación para una expansión ordenada a largo plazo	Contar con espacios geográficos de reservas, considerando estimaciones técnicas de crecimiento
	Metodología o indicadores de seguimiento y evaluación	De la aplicación y el cumplimiento de objetivos en los programas de la zona metropolitana

Fuente: Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Además, el artículo 37 también establece la congruencia señalada en el artículo 36 además de señalar una serie de elementos que deberán contener los programas contenidos en el artículo 35 del capítulo anterior. En base a esto, se presenta el Cuadro 12 donde se diferencian los mecanismos e instrumentos a aplicarse en la zona metropolitana, así como también su composición y su objeto. Se observa que los únicos programas que se están llevando a cabo de manera conjunta, son los referentes a seguridad pública, debido a la problemática actual que impera a nivel nacional, así como también la administración del agua, que en algunos municipios, esa función siguen siendo administrada por el gobierno del estado, bajo la entidad de Comisión Estatal del Agua (CEA).

Conclusiones

Desde hace varias décadas, nuestro país vive una transformación demográfica caracterizada en un inicio, por el desplazamiento de sus habitantes del campo a las grandes ciudades (Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara, entre otras) y ahora también con desplazamientos en dirección hacia el norte del país.

Con ello, han cobrado importancia en crecimiento poblacional algunas ciudades y conurbaciones apartadas de las 3 grandes ciudades mencionadas anteriormente, formando decenas de ciudades en los Estados Fronterizos, a los cuales los distintos órdenes de gobierno han debido acondicionarse para atender las necesidades socioeconómicas que resultan.

Cuadro 12. Mecanismos e Instrumentos necesarios para zonas metropolitanas

Nombre	Compuesto por	Objeto	Se Aplica
Comisión de Ordenamiento Metropolitano	• Federación • Entidades • Municipios	Participar en el ámbito metropolitano	Parcialmente, desde 2015
Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano	• Representantes de 3 órdenes de Gobierno • Agrupaciones sociales • Instituciones • Colegios de Profesionistas • Expertos en la materia • Todo con perspectiva de género	Promover procesos de consulta pública en las fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas	Parcialmente, desde Marzo del 2019.
Instancias que Permitan la Prestación de servicios públicos comunes	• Instancias que presten servicios públicos.	La Prestación de servicios públicos comunes en los municipios que integran la zona metropolitana	Parcialmente. El Servicio de Agua Potable y Alcantarillado es prestado por la Comisión Estatal del Agua en ZM de Guaymas
Mecanismos y fuentes de financiamiento	• Fondo metropolitano • Otras fuentes de financiamiento	Gestión de recursos públicos destinados a la zona metropolitana	Parcialmente. La gestión se realiza entre Legisladores federales y el Estado de Sonora

Fuente: Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Los inconvenientes se presentan cuando la administración pública municipal es rebasada por los problemas que genera el ser parte de una conurbación, donde el factor político juega un papel importante en ambos ayuntamientos, además, la falta de conocimiento sobre cómo atender a una administración pública metropolitana, ocasiona una mala atención de las cuestiones públicas.

Por otra parte, la existencia de un fondo metropolitano, ha estimulado a diversos actores políticos a la gestión de recursos federales, con la finalidad de llevar diversas obras de infraestructura a la zona metropolitana de Guaymas, pero sin la consulta de la ciudadanía, dichas obras no obtienen la aceptación esperada por parte del gobierno. No obstante, hace falta una verdadera implementación de los consejos ciudadanos metropolitanos, sobre todo en la formulación de políticas públicas que verdaderamente sean significativas y provechosas para la ciudadanía, además, las gestiones de obtención de recursos federales deberían ser de mayor importancia para los Presidentes municipales y no para legisladores federales o dependencias de la administración estatal.

Fuentes de consulta:

González, José. 2018. El Transporte Ferroviario en México. Carpeta Informativa. Carpeta de Indicadores y Tendencias Sociales. Pp. 10-12. México. Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública de la Cámara de Diputados.

Pineda, Nicolás P. 1999. "Lo que trajo el viento: extranjeros en Sonora en el siglo XIX y el Porfiriato". En Revista Clío. Vol. 6.Núm. 25 Pp.67-73. México: Universidad Autónoma de Sinaloa.

Ponce, A. 2017. Francisco de Ulloa, primer explorador del Golfo de California y la costa occidental de Baja California.1539-1540. Tijuana, Baja California.

Serrano, Pablo. 2012. Porfirio Díaz y el Porfiriato, Cronología (1830-1815). México.

Otras Fuentes:

Acerca del Puerto. 2019. Administración Portuaria Integral de Guaymas. Guaymas, México. Recuperado de: https://www.puertodeguaymas.com.mx/ .

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2017.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Consejo Estatal de Población. 2015. Indicadores Demográficos y Socioeconómicos. COESPO.

Enciclopedia de los Municipios de México. 2010. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. México. Recuperado de http://siglo.inafed.gob.mx/enciclopedia/.

Historia de Hermosillo. 2012. CAPITULO II: "La Fundación del Real Presidio de San Pedro de la Conquista del Pitic". En: http://historiadehermosillo.com/htdocs/HHILLO/CAP02.htm.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 2004. Delimitación de las zonas metropolitanas de México. Grupo Interinstitucional para la Delimitación de Zonas Metropolitanas año 2000. INEGI.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 2012. Delimitación de las zonas metropolitanas de México. Grupo Interinstitucional para la Delimitación de Zonas Metropolitanas año 2010. INEGI.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 2018. Delimitación de las zonas metropolitanas de México. Grupo Interinstitucional para la Delimitación de Zonas Metropolitanas año 2015. INEGI.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 2019. Censos Económicos. INEGI.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 2021. Panorama Sociodemográfico de Sonora. INEGI.

Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización. Presupuesto de Egreso del Municipio de Empalme año 2020.ISAF.

Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización. Presupuesto de Egreso del Municipio de Guaymas año 2021. ISAF.

Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización. Presupuesto de Egreso del Municipio de Hermosillo año 2021. ISAF.

Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización. Presupuesto de Egreso del Municipio de Nogales año 2021. ISAF.

Plan Maestro Para la Frontera Sonora – Arizona. El Departamento de Transporte de Arizona. ADOT.

El impacto migratorio en el ámbito demográfico en el Municipio de San Lucas, Estado de Michoacán

Eduwiges Torres Campos[1]

La migración como fenómeno social tiene efectos multifactoriales en todos los países en el mundo. La migración como hecho social, repercute entre otros ámbitos, en las estructuras demográficas, geográficas, económicas, políticas, culturales y sociales, tanto en los países que registran un alto índice de flujo de migrantes, así como de las naciones que se convierten en receptoras de migrantes, en ese sentido, la migración se convierte en un problema global.

El fenómeno de la migración, por otra parte, tiene vertientes de análisis diversas, así como de ciencias que abordan el tema, sobresaliendo, entre otras áreas de conocimiento; la sociología, la economía, la antropología, la psicología, las ciencias políticas y las ciencias de la comunicación. El estudio de la migración abarca diferentes aspectos, escenarios y actores, así como de referentes teóricos y metodológicos.

Las acciones económicas, políticas y sociales, forjadas en las principales ciudades en el mundo, tienen, irremediablemente, repercusiones en las regiones apartadas de las grandes urbes. La globalización, en la que se encuentran las naciones de la periferia, muchas veces olvidadas, no abandonan su espacio en el mundo.

> "La globalización puede ser así definida como la intensificación de las relaciones sociales en escala mundial que ligan localidades distintas de tal manera que los acontecimientos de cada lugar son moldeados por eventos que ocurren a muchas millas de distancia y viceversa (…). (Anthony Giddens, citado en, Ianni, 1999, p. 163)

El siguiente trabajo señala algunos de los pormenores suscitados por el flujo migratorio en una localidad apartada de las grandes ciudades de México.

Una de las finalidades del presente trabajo, radica en señalar la importancia que tienen los Municipios en la administración de las políticas públicas de una nación. En la polarización global, los problemas de las zonas marginadas, al no ser considerados, con el paso del tiempo, impactan en las naciones centralizadas que conducen el mundo. El impacto migratorio en el ámbito demográfico en el Municipio de San Lucas, desde la descripción empírica de un Municipio, es un referente importante en el que se reflejan algunos de los resultados de la globalización.

[1] Euwiges Torres Campos. Correo electrónico: edutorrescam@gmail.com.

La semblanza descriptiva del trabajo se desarrolla mediante tres vertientes; la primera parte, presenta la ubicación territorial en la que se encuentra el Municipio de San Lucas y la comunidad de San Pedro, en un segundo momento, se muestra un esbozo histórico de la crisis económica de México de los años setenta y su alternativa, representada en el modelo económico neoliberal, proyectado en la década de los años ochenta. Por último, el artículo muestra los censos poblacionales del Municipio de San Lucas y la comunidad de San Pedro de las décadas de 1980 al 2020. Los datos demográficos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), son utilizados como referentes para analizar el índice poblacional y su efecto en el sector económico, político y social en la comunidad de San Pedro.

El Estado de Michoacán es una de las 32 entidades de la República Mexicana. Michoacán se encuentra dividido en 113 Municipios, agrupados a su vez en diez regiones. Para fines de la exposición, se señalan las regiones, indicando exclusivamente los Municipios ubicados en la región de Tierra Caliente.

Las diez regiones de Michoacán: Lerma Chapala (1), Bajío (2), Cuitzeo (3), Oriente (4), Tepalcatepec (5), Purépecha (6), Pátzcuaro-Zirahuén (7), Tierra Caliente (8), Sierra Costa (9), Infiernillo (10). (Aguilar, 2012, p. 89).

La región (8) de Tierra Caliente está dividida en siete Municipios: Carácuaro, Huetamo, Madero, Nocupetaro, San Lucas, Tacámbaro y Turicato. (Aguilar, 2012, p. 89).

Cabe señalar que Tierra Caliente es una región de México conformada por los Municipios colindantes con los Estado de México, Guerrero y Michoacán. El presente trabajo solamente hace referencia al Municipio de San Lucas.

La Comunidad de San Lucas surge como Municipio el 13 de enero de 1925, ocupa el número 077, en cuanto a la división Municipal del Estado de Michoacán. El Municipio de San Lucas se encuentra en la parte sureste de Michoacán. El Municipio de San Lucas está dividido por 74 localidades, entre las que se encuentra la comunidad de San Pedro.

El Municipio de San Lucas, tiene una economía de autoconsumo, sustentada en la crianza de ganado bovino, porcino y caprino. El sector agrícola, tiene un impacto de autoconsumo, particularmente el cultivo de maíz. Otros productos con poca repercusión en el mercado local son representados por la jícama y la semilla de calabaza. El sorgo, la sandía, y el jitomate abren las barreras comerciales más allá de la región de Tierra Caliente, a diferencia del melón y el mango que tienden a ser productos de exportación. Productos, los dos últimos, monopolizados por agricultores norteamericanos.

La producción económica del poblado de San Pedro está supeditada a la agricultura de autoconsumo y de temporal. Los principales cultivos son; el maíz y el sorgo. Los habitantes de la comunidad mayoritariamente viven de las remesas enviadas por familiares radicados en la Unión Americana, pocos son los pobladores que laboran en la región. Otros tantos, perciben un salario de las pensiones de los Estados Unidos de Norteamérica.

El contexto económico nacional en el que se encuentra inmerso la comunidad de San Pedro a partir de la década de los años ochenta, tiene su sustento en el modelo económico neoliberal. El libre mercado, la producción en serie y la modernización, por citar tres aspectos fundamentales del neoliberalismo, en ningún momento repercuten en la vida cotidiana de los habitantes de San Pedro.

El escenario retrospectivo del México en la década de los años ochenta, con crisis económica, tiene, entre otras consecuencias, un impacto en el flujo migratorio en la comunidad de San Pedro.

La caída del precio internacional del petróleo repercute, en cascada, en la estructura económica del país. La devaluación y la fuga de capitales enmarcan, entre otros sucesos, de manera tangible, las problemáticas económicas de México

Existe, por otra parte, un incremento de la deuda, en 1980 se debían 1 500 millones de dólares, un año después, en 1981, la deuda se incrementa a 10 800 millones de dólares. La devaluación del peso, frente al dólar, pasó de 26. 91 a 47 pesos, esto sucedió el 17 de febrero de 1982 (Romero Kolbeck citado en, Cárdenas, 2015, p. 256). El colapso económico en México también tiene severas consecuencias en los países de América Latina.

Como una forma de solventar la crisis económica, el Presidente, José López Portillo, en su último informe de gobierno, el 1 de septiembre de 1982, decreta la nacionalización de la banca.

La nacionalización de la banca, suscitó un enfrentamiento entre la clase empresarial y el sector político en México. Al igual que en el sexenio de Echeverría (1970-1976).

Ante la caótica situación económica de finales de los setenta y principios de la década de los años ochenta, el Presidente López Portillo (1976-1982) desde el primer momento de su periodo de gobierno, inicia negociaciones con la clase empresarial, con la fuerte convicción de limar las asperezas con la clase política. La intención del Presidente, López Portillo es evitar las confrontaciones que tuvieron los empresarios mexicanos durante el gobierno de Echeverría.

Irónicamente, el sexenio de López Portillo, concluye de la misma forma que el periodo de Echeverría, con una confrontación con la clase empresarial.

La compleja situación económica existente durante el periodo de gobierno de López Portillo, de forma inesperada, anuncia, como se ha señalado, la nacionalización de la banca, además, de controlar el tipo de cambio.

La disposición gubernamental, en cuanto a la nacionalización de los bancos privados, tiene reacciones negativas en el sector empresarial, tanto nacional como extranjero. López Portillo, confrontando a los empresarios, demandándoles que han saqueado al país, menciona en el sexto informe de gobierno, defender la economía nacional. En ese sentido, la nacionalización de la banca, tiene, entre otras intenciones, evitar la fuga de capitales para contener la devaluación y la inflación.

La crisis económica de principio de la década de los años ochenta, desde la perspectiva del Presidente, López Portillo, se había agravado por la falta del control del Estado sobre el sistema financiero, culpando a los empresarios de México. El gobierno de López Portillo, no reconocía sus faltas a las prácticas económicas, iniciadas desde el primer día de su gobierno.

> (…) el gobierno buscó una mayor intervención estatal para acelerar el desarrollo y basó su estrategia en aumentos del gasto público financiados por la impresión de dinero y el endeudamiento externo. La economía cayó en una primera crisis de insolvencia en 1976, que se

> consideró un problema no estructural. Esta caída fue breve, pues el hallazgo de enormes yacimientos petroleros proveyó de recursos al Estado para complementar el ahorro interno y generar divisas para adquirir los insumos de capital y las materias primas esenciales para mantener el aparato productivo en marcha. A esto se sumaron los créditos que recibió México por la enorme liquidez internacional que existía entonces. El resultado fue una expansión económica sin precedentes estimulada por la demanda enorme que, lamentablemente, no fue aparejada con una expansión equivalente de la inversión. El exceso del gasto público, el endeudamiento externo y el aumento de las tasas de interés internacionales llevaron a la economía a la crisis de la deuda de agosto de 1982 (…). (Cárdenas, 2015, pp. 233, 234)

El sexenio gubernamental de Miguel de la Madrid Hurtado, inicia en 1982 y concluye en 1988. Durante este sexenio, la situación económica del país, continúa con el aumento de la crisis. El modelo económico nacionalista, sustentado a su vez, en la Sustitución de Importación (SI) con su impacto en el crecimiento económico de México hasta finales de la década de los años sesenta, en consideración de los acontecimientos de las décadas de los años setenta y ochenta, deja su espacio a una nueva proyección económica. La nueva estructura del mundo, a partir de la década de los años setenta, arrasó con el modelo económico desarrollista de México.

> (El) desarrollo estabilizador estuvo basado en la rectoría económica del Estado y un mercado cerrado al exterior. Después de la segunda Guerra Mundial, en la mayoría de los países latinoamericanos el modelo utilizado fue el de sustitución de importación y México se distinguió por tener una de las economías más cerradas y dirigidas. La principal característica del modelo de sustituciones fue el crecimiento económico, alentado por una economía cerrada y un contexto internacional de alto crecimiento, baja inflación y escasa movilidad de capitales (…). (Parra, 2008, p. 402)

Ante la crisis económica de 1982, el gobierno de Miguel de la Madrid, como una forma de solventar la caótica situación, modifica el modelo económico nacionalista por el neoliberalismo. Algunas de las características del modelo económico neoliberal, están representadas en la apertura comercial, en el libre mercado; la acción de un Estado rector, capaz de regular el mercado mediante la participación y la competitividad de las personas, respetando las leyes. El adelgazamiento del Estado; el establecimiento comercial en el mundo mediante bloques regionales, incitando los tratados de libre comercio entre los países vecinos, con capacidades comerciales, con la intención de competir con otras regiones en el mundo.

La concepción neoliberal, forjada a finales de la década de los años setenta e inicios de los años ochenta del siglo XX, fundamenta su tesis mercantilista en el libre movimiento de los productos en el mercado mundial. El modelo económico neoliberal instituye, entre otras acciones; dos prácticas comerciales; la primera de ellas, establece que ningún país en el mundo puede subsistir de manera aislado, ajeno a las reglas económicas dictadas por las necesidades globales; la segunda, está relacionada con el desarrollo tecnológico y científico.

El nuevo modelo económico propuesto por el gobierno de Miguel de la Madrid, tiene, como enmienda primordial, superar la crisis económica de principios de la década de los años ochenta. El modelo económico neoliberal está sustentado por las instituciones financieras internacionales; el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

> El programa neoliberal se impuso en la periferia, en general, gracias al poder de persuasión del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Un poder de persuasión que no era cuestión

> de retórica, (…) La crisis de los primeros ochenta, producto de la recesión de la década anterior, el endeudamiento, la subida de tipos de interés, alcanzó a casi todo el Tercer Mundo. Las dos instituciones ofrecieron créditos, programas de ayuda, pero siempre condicionados a la firma de un compromiso, una carta de intención, para adoptar un conjunto de medidas económicas, lo que se llamó un Plan de Ajuste Estructural, (aplicado en 1983), (el también llamado) (…) Ajuste para el crecimiento. (Este plan) ofrecía apoyo financiero a cambio de que se adoptase un conjunto de medidas de política económica: apertura de los mercados, liberalización comercial, control de la inflación, reducción del déficit público, reforma de la administración pública, y en general evitar la intervención del Estado en la economía. (Escalante, 2015, pp. 131, 132)

La década de los años ochenta, está enmarcado como el periodo histórico en el que inicia un nuevo modelo económico en México. La inminente crisis económica de principios de los años ochenta en el país se convierte en el detonante para que el gobierno entrante de Miguel de la Madrid estableciera una serie de programas. El Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), surge con la intención de solventar la situación económica, mediante los postulados económicos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

> (…) A partir de 1980, y muy de prisa, se generalizan las reglas de un nuevo sistema económico internacional. Tiene dos rasgos básicos: libre circulación de capitales, pero no de personas; y rigurosa protección de los derechos de propiedad intelectual. Es un sistema que prohíbe y combate activamente la ingeniería inversa, y que pone a los estados en la necesidad de competir entre sí para ofrecer las condiciones más favorables para la inversión. El sistema se institucionaliza con la Ronda de Uruguay del GATT, la creación de la Organización Mundial de Comercio, y la adopción de lo que se conoce como el "consenso de Washington", diez puntos con los que se anuncia el mínimo común denominador de las recomendaciones del Banco Mundial y el FMI. Son conocidos: disciplina presupuestaria, reducción del gasto público, reforma fiscal, liberalización comercial, promoción de la inversión extranjera, privatización de las empresas públicas, desregulación de la economía y protección eficaz de los derechos de propiedad. (Escalante, 2015, p.139)

El PIRE, primer programa establecido por el gobierno de De la Madrid para enfrentar la crisis, no obtiene el éxito esperado. La situación económica en México aumenta. Ante tal situación, De la Madrid, anuncia el 23 de junio de 1986, otro programa. El Programa de Aliento y Crecimiento (PAC). El PAC tiene como tarea principal, elevar el crecimiento económico de México.

Algunas de las iniciativas del PAC, están referenciadas, entre otras acciones: en la liberalización del crédito al sector privado; reorientar el gasto público; controlar la inflación; proteger la planta productiva y el empleo; sanear las finanzas públicas; llevar a cabo la disminución del tamaño del Estado.

Las iniciativas marcadas por el PAC, establecen el fin de un régimen de gobierno, enmarcado en una economía solventada por un Estado paternalista. Un gobierno fortalecido por el corporativismo y un institucionalismo capaz de manejar y controlar a todos los sectores de la sociedad mexicana.

> (…) desde la investidura presidencial de Miguel de la Madrid se habían iniciado los cambios estructurales en dos direcciones: primero, reducir el tamaño y complejidad del sector público; y segundo, abrir la economía a la competencia exterior. Estas medidas representaban el final de tres décadas dedicadas a priorizar la estabilización y el crecimiento. (…) De la Madrid es el precursor del México moderno. Un país con una economía abierta al mundo, pero incapaz de ofrecer a la

> mayoría de sus ciudadanos y habitantes una vida digna. Asimismo, es corresponsable del proceso de transición política que ha experimentado el país en los últimos 15 años (…). (Parra, 2008, pp. 406-421)

La situación económica durante el sexenio de gobierno de Miguel De la Madrid está registrada como una de las peores crisis económicas en la historia reciente del país. La década de los años ochenta, tiene un impacto negativo en todos los sectores de la población, teniendo mayores consecuencias en los ciudadanos más pobres de México. "(…) El impacto en el bienestar de la población, la más pobre y la de ingresos medios, fue doble: el ingreso nacional se redujo, pues la economía no creció, y ese reducido ingreso nacional se distribuyó de manera inequitativa (Tello, 2007, p. 641).

El efecto dominó de la crisis económica, conforme el paso de los años del sexenio de De la Madrid contribuyó a la baja del salario mínimo.

> (…) el salario mínimo en términos reales se redujo año con año: en 1983 cayó casi 30% y para 1988 era tan sólo 48% del que prevaleció en 1982. La participación de los salarios en el ingreso no agropecuario pasó de 39.4% en 1982 a 33% en 1988. (Tello, 2007, p. 639)

El neoliberalismo, no detenía la crisis económica en México. La crisis impactaba a todos los estratos sociales, repercutiendo con mayor ímpetu en los habitantes de las zonas rurales. La población de Tierra Caliente, como de otras zonas ubicadas en los diferentes Estados de la República Mexicana, cotidianamente sufren las consecuencias de la crisis económica.

La proyección de las políticas y modelos económicos propuestos en las instituciones gubernamentales con injerencia a nivel nacional e internacional, en pocas ocasiones consideran los Municipios apartados de las metrópolis. Los modelos económicos implementados en las instituciones financieras internacionales, afecta, a las estructuras internas de las poblaciones ubicadas en las zonas marginadas.

Los Municipios en México son escenarios importantes a considerar en el análisis de la gobernanza en México. Los ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales de los Municipios, así como las acciones de los habitantes de las zonas marginadas del país, se convierten en escenarios interesantes para evaluar las políticas públicas y los modelos económicos propuestos a nivel nacional.

El flujo migratorio, suscitado en la comunidad de San Pedro, a partir de la década de los años ochenta, es un referente empírico en el que se visualizan algunos de los resultados del modelo económico neoliberal y las políticas públicas en México. El contexto demográfico es una de las vertientes de estudio, en el campo de las ciencias sociales.

Los censos poblacionales del Municipio de San Lucas y de la comunidad de San Pedro, son referentes utilizados para comprender la situación demográfica, teniendo en consideración las décadas de 1980 al 2020, a fin de conocer el impacto del modelo económico neoliberal y sus repercusiones económicas, políticas y sociales, de manera particular en el poblado de San Pedro.

Los censos en consideración, establecen los datos presentados por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). Los censos estratificados con los números X, XI, XII, XIII y XIV, representan de manera recíproca los resultados de los censos de 1980, 1990, 2000, 2010 y 2020. El

periodo histórico analizado corresponde a la década en la que inicia el modelo económico neoliberal en México.

Tabla 1. Datos de población. Municipio de San Lucas

CENSOS	AÑO	POBLACIÓN TOTAL	HOMBRES	MUJERES
Número X	1980	16, 756	8, 329	8, 427
Número XI	1990	18, 978	9, 152	9,826
Número XII	2000	19, 506	9, 422	10, 084
Número XIII	2010	18, 461	9, 044	9, 417
Número XIV	2020	17, 677	8, 750	8, 927

Elaboración propia con base a datos obtenidos de los censos (X, XI, XII, XII y XIV) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

En consideración de los datos proporcionados por los censos de INEGI, el Municipio de San Lucas tiene un incremento poblacional del 13.26% entre las décadas de 1980 a 1990 del siglo XX. El ritmo de crecimiento poblacional del Municipio de San Lucas, disminuye en la década del 2000, esto en comparación al crecimiento poblacional de 1980 a la década de 1990. La proporción porcentual de crecimiento poblacional entre la década de 1990 al 2000 es del 2,78%. La tendencia poblacional a partir de la última década del siglo XX, muestra una disminución.

El flujo migratorio en el Municipio de San Lucas tiene un impacto mayor a partir de las dos primeras décadas del siglo XXI. El fenómeno migratorio comienza a impactar en el ámbito demográfico en el Municipio.

El decrecimiento poblacional tiene un efecto considerable en la década del 2010. La disminución poblacional es de 5.35%, en consideración al número de habitantes del censo del 2000. La tendencia poblacional en el Municipio, a partir de las dos décadas del siglo XXI sigue a la baja. La población indicada en el censo del 2020 es de 17, 677, esto es una depreciación del 4.26% con respecto al censo del 2010.

El número de habitantes del Municipio de San Lucas, de acuerdo al censo del 2020 muestra una densidad poblacional semejante a la de los años de las décadas de 1980 y 1990. De 1980 al 2020, es decir, en un lapso de 40 años, el crecimiento de la población del Municipio de San Lucas es del 5.49%.

Las redes migratorias de los migrantes en los Estados Unidos, tiene un impacto demográfico en el Municipio de San Lucas, a partir de la década de los años noventa del siglo pasado. El fenómeno decreciente de la población en el Municipio de San Lucas tiene mayores repercusiones a partir de las décadas de los años del 2010 y 2020, como los muestran los censos XIII Y XIV del INEGI.

Tabla 2. Datos de población. Comunidad de San Pedro el Grande

CENSOS	AÑO	POBLACIÓN TOTAL	HOMBRES	MUJERES
Número X	1980	383	180	203
Número XI	1990	138	65	73
Número XII	2000	155	81	74
Número XIII	2010	117	58	59
Número XIV	2020	108	53	55

Elaboración propia con base a datos obtenidos de los censos (X, XI, XII, XII y XIV) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

El decrecimiento poblacional del Municipio de San Lucas tiene un impacto mayor en la comunidad de San Pedro. La disminución poblacional de San Pedro es una constante que se viene desarrollando a partir de 1980 hasta el 2020. La reducción poblacional de 1980 a 1990 es de 63.96%. El censo número XII del INEGI, muestra un aumento poblacional del 12.31% con respecto del censo número XI, sin embargo, este alcance poblacional, tiene una disminución del 59.53% con respecto del censo número X. El impacto de la depreciación poblacional en San Pedro, tienen un alcance considerable en el año del 2020, al reducir su población al 77.90%, con respecto al número de habitantes registrados en el censo de 1980.

La tendencia, en cuanto a la reducción de la población de San Pedro de 1980 al 2020, tiene efectos considerables, entre otros ámbitos, en el campo demográfico, el ámbito productivo, el campo educativo, social y político.

La comunidad de San Pedro, desde el enfoque demográfico, se visualiza como una comunidad desolada. Alejada de la modernización. El pueblo de San Pedro, al tener una baja densidad poblacional, las posibilidades de desarrollo disminuyen. No pueden existir servicios elementales como tiendas, farmacias, mercado y/o parques recreativos, cuando se tiene una cantidad reducida de habitantes.

En cuanto al escenario social, los servicios educativos y de salud tienden a prestar una asistencia decadente. La escuela primaria, ubicada en la comunidad de San Pedro, denominada, Miguel Hidalgo y Costilla, en el ciclo escolar (2018/19) mantiene una matrícula total de 17 alumnos. La distribución por grado de estudio está compuesta por dos infantes que se encuentran cursando el primer año de primaria; tres niños cursan el segundo año: cinco alumnos están inscritos en tercer año; tres personas cursan el cuarto grado; dos individuos están matriculados en el quinto grado; dos personas cursan el sexto año.

La cantidad de los alumnos inscritos en la primaria “Miguel Hidalgo y Costilla”, predicen un porvenir incierto para la comunidad de San Pedro. La escasa población infantil es una variable en la que se refleja un futuro desalentador para la comunidad, así como para el Municipio de San Lucas. Esta circunstancia demográfica, repercute en el avance y desarrollo del poblado. La promesa de la modernización, reiteradamente señalada en el modelo económico neoliberal, no existe en la comunidad de San Pedro.

Los pocos jóvenes que logran egresar de la primaria y desean continuar sus estudios, tienen como alternativa, matricularse en la Escuela Secundaria Técnica Número 18, ubicada en San Lucas. La distancia entre la comunidad de San Pedro y la cabecera del Municipio de San Lucas es de 7.5 kilómetros. El

traslado se realiza mediante los diferentes servicios de transporte (colectivo de la ruta Ciudad Altamirano a Huetamo y taxis locales).

La escuela preescolar, denominada, "Miguel Bustamante y Septién", situada en la comunidad de San Pedro, durante el año del 2019 permaneció cerrada. Las madres de los párvulos del poblado, tienen dos alternativas en el proceso formativo de sus hijos. Trasladarse a otras rancherías que tengan escuelas de preescolar o simplemente abstener la inscripción de sus hijos en el primer nivel básico de estudio. La educación preescolar se incorpora al régimen de obligatoriedad de la educación pública el 10 de diciembre del 2004, desde esta perspectiva, los párvulos de la comunidad están fuera de toda posibilidad de una formación integral, así como de la formación propuesta en este nivel educativo. El planteamiento educativo desarrollado por las políticas educativas en México, no impactan en la formación de los párvulos en el poblado de San Pedro.

La comunidad de San Pedro, no obstante, su reducida población, cuenta con una Clínica de la "Unidad Médica Rural (UMR)". La clínica inició sus labores en agosto de 1990. La Clínica, como institución del sector salud, se encarga de subsidiar a los habitantes de San Pedro, así como a los habitantes de otras rancherías cercanas.

La mayoría de los habitantes de la población de San Pedro, viven a expensas de las remesas económicas provenientes de familiares radicados en los Estados Unidos de Norteamérica. Con un porcentaje menor, algunos de los habitantes de San Pedro, obtienen pago por su jubilación, como trabajadores retirados en la Unión Americana. Pocos son los habitantes de San Pedro que laboran en los escasos espacios de trabajo enmarcados en la región.

La modernización económica, al igual que su influencia en los ámbitos demográficos, sociales, políticos, tecnológicos, de comunicación y de comercio, no trascienden en la comunidad de San Pedro. Aspectos sustanciales, enmarcados en el modelo económico neoliberal impuesto por los gobiernos en México a partir de la década de los años ochenta, tiene poco impacto en el desarrollo en la comunidad de San Pedro.

> "(…) Demográficamente, la modernización equivale a una serie de cambios en las pautas de existencia, una notable mejoría en la salud de la población y en sus expectativas de vida, el aumento de la movilidad vertical y geográfica en las ocupaciones, y en particular el rápido crecimiento de la población urbana en contraste con la rural (…). (Huntington, 1990, p. 40)

En el plano político, la modernización, tiene, entre otras características, la democratización, ejercicio que va más allá del ejercicio electoral. La movilidad social de la ciudadanía que exige mayor participación en la toma de decisiones es un fenómeno que ocurre en los países de mayor crecimiento y desarrollo. Las naciones con escaso desarrollo, a diferencias de los países con gran desarrollo, son conducidos por un reducido grupo de actores, capaces de controlar y armonizar a la población, a partir de instituciones con un poder centralista y vertical.

La modernización enmarcada en los planes de gobierno en México en la década de los años ochenta, tiene resultados desfavorables en la comunidad de San Pedro, en el ámbito demográfico, con resonancia en los campos económico, político y social.

La expansión migratoria en el poblado de San Pedro, fenómeno social iniciado en la década de los años ochenta, contrasta con los planes de gobierno de la modernización y el neoliberalismo. Las proyecciones

de la modernización, fundadas en las instituciones financieras internacionales, reproducidas, entre otras instancias, en los centros educativos occidentales y por las políticas públicas de algunos gobiernos en diferentes países en el mundo, a raíz de los resultados desfavorables en las naciones periféricas, tiene que hacer un alto en el camino para considerar, entre otros aspectos, las condiciones de vida, infraestructura e idiosincrasia de los habitantes ubicados en zonas poblacionales totalmente diferentes al mundo industrializado.

Las políticas económicas, sociales y culturales del gobierno en México, en su ejecución, tiene que considerar el contexto en el que se encuentran las comunidades periféricas del país, a fin de evitar contrastes en los planes de gobierno, que con el paso del tiempo traspasan las barreras locales, teniendo consecuencias globales. Es necesario situarse en el lugar de los pobres para realizar los planes de gobierno. Las políticas públicas tienen que construirse a partir del escenario de las comunidades marginadas.

Referencias

Aguilar, T. (2012). *Desarrollo económico e integración territorial de la región Lerma-Chapala de Michoacán.* UNAM.

Cárdenas, E. (2015). Del agotamiento a la estabilidad con lento crecimiento. En M. Carmagnani (Coordinador). *México Contemporáneo. 1808-2014. Tomo I. La economía.* (pp. 233-289). COLMEX/FCE/FUNDACIÓNMAPFRE

Escalante, F. (2015). *Historia mínima del neoliberalismo.* COLMEX.

Huntington, S. (1990). *El orden político en las sociedades en cambio.* Paidos.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. X Censo General de Población y Vivienda, 1980. Integración Territorial Estado de Michoacán,

Ianni,O. (1999). *Teorías de la globalización.* Siglo XXI/ICH/UNAM.

Parra, J. (2008). Renovación moral y cambio estructural. La persistencia de la crisis en la presidencia de Miguel de la Madrid. en W. Fowler (Coordinador). *Gobernantes mexicanos. 1911-2000.* Tomo II. (pp 391-421). FCE.

Tello, C. (2007). *Estado y desarrollo económico*. UNAM/FE

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (12 de marzo de 1990). *XI Censo General de Población y Vivienda 1990.* inegi.org.mx/programas/ccpv/1990/.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (14 de febrero del 2000). *XII Censo General de Población y Vivienda 2000.* inegi.org.mx/programas/ccpv/2000/.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (26 de junio del 2013). *Censo de Población y Vivienda 2010.* inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (16 de marzo del 2021). *Censo de Población y Vivienda 2020*. inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Herramientas.

La participación de los padres de familia en la gestión de las escuelas secundarias de la CDMX

Norma Angélica Aguirre Alquicira y María Laura Hernández Uribe[1]

Introducción

La participación social es un concepto clave en el contexto de las políticas públicas que en la escuela se traducen en la incorporación de la comunidad, específicamente de los padres de familia, a la toma de decisiones con el objetivo de mejorar el logro educativo. Esto implica crear formas de coordinación y colaboración entre los actores educativos.

El Modelo Educativo 2016 de la Nueva Escuela Mexicana plantea que el involucramiento de los padres de familia es un factor que incide en el desempeño académico y en el desarrollo de los alumnos. Esta participación se promueve de manera organizada a través de los Consejos Escolares Participativos y las Asociaciones de Padres de familia.

De ahí donde surge la inquietud por Identificar el nivel de participación que tienen los padres de familia en la gestión de las escuelas secundarias de la CDMX, reconociendo si efectivamente su participación tiene un impacto real en la organización, planificación y toma de decisiones o solamente se constituyen en un recurso de validación de la aplicación y uso de recursos financieros por ejemplo el programa de "Mejor Escuela".

A fin de identificar el nivel de participación de los padres de familia en la gestión de los centros escolares, se recabó la información mediante la aplicación de cuestionarios a 139 miembros de las comunidades educativas integrantes de los Consejos Escolares Participativos de 25 escuelas ubicadas en las alcaldías Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Magdalena Contreras y Tlalpan. 4 planteles de tiempo completo, 12 de turno matutino y 9 de turno vespertino. Además se diseñó una lista de cotejo para identificar los rubros de participación de los Consejos Escolares Participativos en cada plantel.

Como parte del marco teórico se presentan inicialmente, diversas concepciones referentes a la gestión escolar y consideraciones acerca la manera en que se realiza la gestión al interior de los centros educativos, con la atención puesta centralmente en los procesos de participación de los padres de familia.

[1] **Norma Angélica Aguirre Alquicira**, SEP, México. Corrreo electrónico: norma.aguirre@aefcm.gob.mx. **María Laura Hernández Uribe**, SEP, México. Correo electrónico: maria.hernandez@aefcm.gob.mx.

Se analiza la normatividad que orienta dicha participación con la intención de contrastarla con los resultados del análisis e interpretación de la información recabada mediante los instrumentos aplicados a fin de elaborar el panorama del nivel de participación que tienen los padres de familia en los procesos de gestión de las escuelas secundarias.

Desarrollo

Marco teórico

La gestión se denomina como el conjunto de acciones integradas para el logro de un objetivo a cierto plazo. Mintzberg (1984) y Stoner (1996) la consideran como la disposición y organización de los recursos de una persona o grupo para obtener un fin esperado.

De acuerdo al Modelo de Gestión presentada por la SEP (2016) del Programa de Escuelas de Calidad, la gestión puede ser: Pedagógica, Escolar, Institucional o Educativa de acuerdo al nivel de concreción. Como se muestra en el siguiente cuadro.

Fuente: SEP (2016) Modelo de Gestión Educativa, p.57

Para efectos de este estudio consideramos como gestión escolar la que se desarrolla dentro de la comunidad educativa y tomando como base el concepto de Loera (2003), quien señala que la gestión escolar es el conjunto de acciones que realizan los actores de la comunidad educativa (director, maestros, personal de apoyo, padres de familia y alumnos) con el fin de generar las condiciones, ambientes y procesos necesarios para que los alumnos logren los propósitos de la educación. Por tanto, la gestión escolar implica que toda la comunidad reúna sus esfuerzos, sus experiencias, capacidades, habilidades, actitudes y valores en torno

a objetivos comunes pertinentes y adecuados a las características y necesidades de su propia escuela. Es un proceso amplio que involucra la elaboración de diagnósticos, el establecimiento de objetivos y metas, el diseño de estrategias y actividades, la organización de recursos humanos, financieros y materiales para alcanzar las metas propuestas.

Tiene que ver con las relaciones entre personas, los procesos y canales de comunicación y el uso de materiales y recursos. Además, implica el desarrollo de ambientes de confianza, en la que los actores trabajen de manera comprometida, colaborativa, en equipo, y de manera democrática, es decir, que las decisiones sean compartidas por todos los participantes y así llegar a acuerdos y compromisos, de esta manera existirá una corresponsabilidad por parte de todos los involucrados.

La relación entre calidad y gestión educativa es una idea presente en el debate educativo, las acciones inherentes a la gestión escolar tienen repercusión en los resultados del aprendizaje de los alumnos y en la calidad del servicio educativo que prestan; es necesario que en los centros educativos se desarrollen ambientes de trabajo colaborativo donde todos puedan participar de forma corresponsable.

De acuerdo al Modelo de Gestión Educativa (SEP, 2016) para poder analizar la gestión escolar, se divide en cuatro dimensiones: pedagógica curricular, organizativa, administrativa y de participación social. En este estudio tomaremos únicamente la dimensión de participación social.

Esta dimensión involucra la participación de los padres de familia y de otros miembros de la comunidad. Esta participación puede darse de tres maneras:

a) Solo como apoyo al aprendizaje en el hogar.
b) Teniendo una participación en la escuela con diversas actividades que tienen conexión con el aprendizaje, como participar en clases, lectura de libros, realización de talleres, etc.
c) Como parte del Consejo Escolar de Participación Social (CEPSE) y/o Asociación de Padres de Familia (APF), aquí la participación es sistemática, organizada, activa, comprometida y corresponsable en la gestión escolar.

Durante la revisión de los documentos normativos se encontró que el Consejo Escolar de Participación Social (CEPSE) ha sido nombrado de diversas maneras desde su implementación, para efectos de esta investigación utilizaremos el nombre de Consejo Escolar Participativo y de manera abreviada utilizaremos las siglas CEP.

Tanto el Consejo Escolar Participativo (CEP) como la Asociación de Padres de Familia (APF) están regulados con lineamientos claros y precisos. En los últimos años el CEP es el que cobra mayor importancia, en él participan no solo padres de familia y maestros, sino que se incluye a exalumnos y personas de la comunidad, todos ellos actuando en conjunto y enfocados a la construcción, apoyo y desarrollo de actividades con un fin común: el beneficio de la comunidad escolar y teniendo como centro, al alumno.

Como se mencionó, el CEP está reglamentado y fundamentado desde julio de 1993, que en el Capítulo VII, de la Ley General de Educación cuando se crean los Consejos de Participación Social, posteriormente se emitieron diversos Acuerdos (260, 280, 535, 716 y 717) donde se dan a conocer los Lineamientos para la constitución y el funcionamiento del Consejos Escolares Participativos.

Actualmente se encuentran determinados en la Ley de Educación publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de septiembre del 2019, en ella se incluye a todos los actores, instituciones y procesos para la impartir el servicio educativo y dentro de ellos se reitera la presencia de alumnos, docentes, autoridades educativas y madres y padres de familia o tutores así como a sus asociaciones, considerándose que la participación de los padres de familia en la gestión escolar es indispensable.

En la misma Ley de Educación en el Título Noveno, en el Capítulo I, II y III indica la corresponsabilidad social de los padres de familia en el proceso educativo y lo plasma, en él señalando tanto sus derechos como sus obligaciones, la forma en la que pueden participar activamente con los docentes y directivos y cómo y en qué rubros pueden colaborar para mejorar la infraestructura de la escuela y apoyar a la educación de sus hijos, absteniéndose de intervenir en los aspectos pedagógicos, laborales y administrativos de la escuela.

Los rubros en los que pueden participar los padres de familia especificados en el Acuerdo 716 por el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en Educación y que se utilizarán como referentes para valorar el nivel de participación de los padres de las escuelas que integran la muestra son:

- Tomar nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas.
- Proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, docentes, directivos y empleados de la escuela.
- Coadyuvar en temas que permitan la salvaguarda del libre desarrollo de la personalidad, integridad y derechos humanos
- Proponer acciones que contribuyan a reducir las condiciones sociales adversas que influyan en la educación.
- Llevar acciones de participación, coordinación y difusión para la protección civil y la emergencia escolar.
- Promover cooperativas con la participación de la comunidad educativa fomentando estilos de vida saludable.
- Coadyuvar en la dignificación de los planteles educativos
- Conocer el calendario escolar, las metas educativas y el avance de las actividades escolares con el objeto de coadyuvar con el maestro a su mejor realización.
- Estimular, promover y apoyar actividades extraescolares que complementen y respalden la formación de los educandos
- Alentar el interés familiar y comunitario por el desempeño del educando.
- Estar facultado para realizar convocatorias para lograr la participación voluntaria en trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones escolares.
- Respaldar las labores cotidianas de la escuela
- Apoyar el funcionamiento del Consejo Técnico Escolar
- Vigilar el cumplimiento de la normalidad mínima en el funcionamiento de la escuela
- Elaborar y presentar un informe anual destacando ingresos, incluyendo el reporte que le rinda la cooperativa escolar.
- Registrar y apoyar el funcionamiento de los Comités que se establezcan de programas específicos.

A los cuales anexamos los rubros establecidos en el artículo tercero constitucional, ambos integrados en una lista de cotejo diseñada para identificar los rubros de participación.

Cabe señalar que la Ley General de Educación emitida el día 30 de septiembre de 2019, en el Titulo noveno capítulo III. De los Consejos de Participación escolar señala que será decisión de cada escuela la instalación y operación del Consejo de Participación Escolar y será integrado por las Asociaciones de Padres de Familia y Docentes. Como se puede observar excluye a ex alumnos y miembros de la comunidad, sin embargo el Acuerdo 716 sigue vigente y la autoridad no ha clarificado estas modificaciones en la normatividad.

Planteamiento del problema

La inquietud que motivó esta investigación fue la de contrastar si en la práctica, el nivel de participación de los padres de familia corresponde a los estipulado en los documentos normativos y lo planteado por la autoridad educativa y si tienen una verdadera participación en la gestión escolar.

Para ello se tomó como referente el Consejo Escolar Participativo ya que es el órgano integrado por directivos, docentes, padres de familia, ex alumnos y miembros de la comunidad que se instala en todos los planteles educativos y al cual las autoridades dan seguimiento mediante una plataforma y cómo se mencionó con anterioridad ha tenido mayor atención como mecanismo de participación social.

De tal manera que el objetivo general de la investigación fue conocer el nivel de participación de los padres de familia en la gestión del centro educativo.

Método

La investigación realizada fue de tipo cualitativo. Las técnicas e instrumentos que se utilizaron para la recolección de datos fueron la observación y cuestionarios.

La muestra fue conformada por integrantes de los órganos participativos de 25 escuelas pertenecientes a 7 zonas escolares ubicadas en las alcaldías Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Magdalena Contreras y Tlalpan. 4 planteles de tiempo completo, 12 de turno matutino y 9 de turno vespertino.

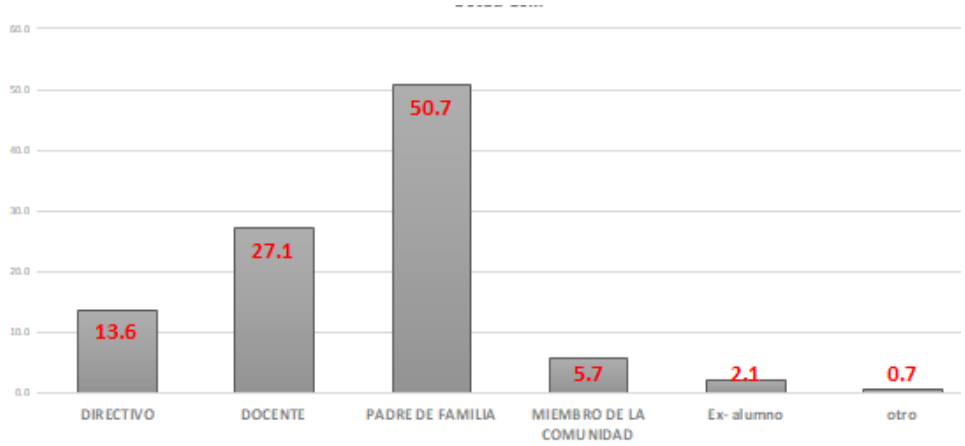
Se aplicaron139 cuestionarios a miembros de la comunidad, directivos, docentes y padres de familia. La información recabada fue posteriormente analizada empleando una lista de cotejo de elaboración de las autoras para contrastar las actividades que se realizan y en que rubro se insertan. Se realizó también un comparativo acerca de los puntos de vista de directivos y padres de familia a fin de detectar coincidencias y diferencias.

Resultados

En este apartado se presentan los resultados obtenidos del análisis de la información recabada mediante los instrumentos aplicados. Todas las gráficas se presentan formalizadas en porcentaje.

Se contó con la participación de 139 participantes que respondieron el cuestionario, todos ellos integrantes de los CEP de las 25 escuelas de la muestra, desglosados de la manera siguiente: Directivos 19, Docentes, 38, Padres de familia 71, miembros de la comunidad 8, Ex alumnos 3, Otro 1.

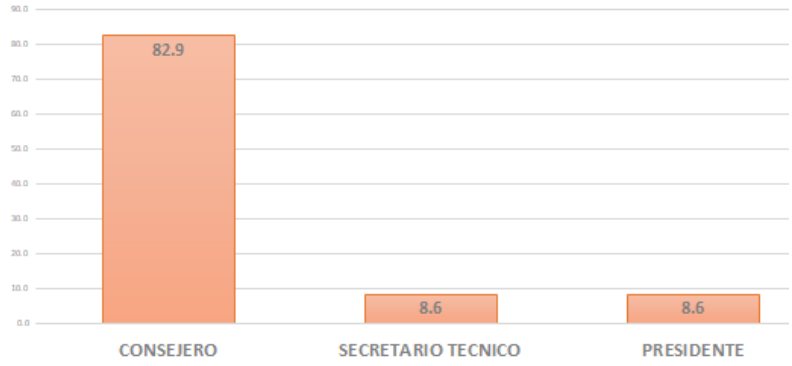
Gráfica 1. Participantes de la muestra



Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a su función 82.9% son consejeros, 8.6% secretario técnico y 8.6% presidente del Consejo Escolar Participativo.

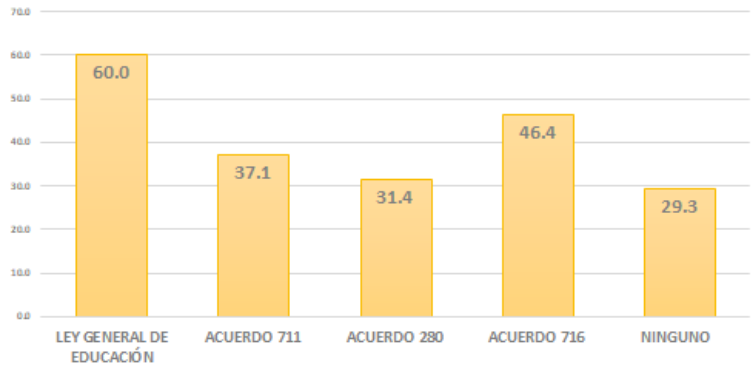
Gráfica 2. Funciones que desempeñan los participantes de la muestra



Fuente: Elaboración propia.

Se les presentó un listado de documentos normativos referidos a los CEP pidiéndoles identificaran cuáles de ellos conocen (*Gráfica 3*). Los resultados fueron alarmantes, el 29.3% no conoce ningún documento normativo pero lo más relevante es que cinco participantes que son Presidentes del Consejo dijeron no conocerlos, siendo su puesto el que mayor responsabilidad y compromiso tiene.

Gráfica 3. Documentos normativos que conocen los participantes de la muestra



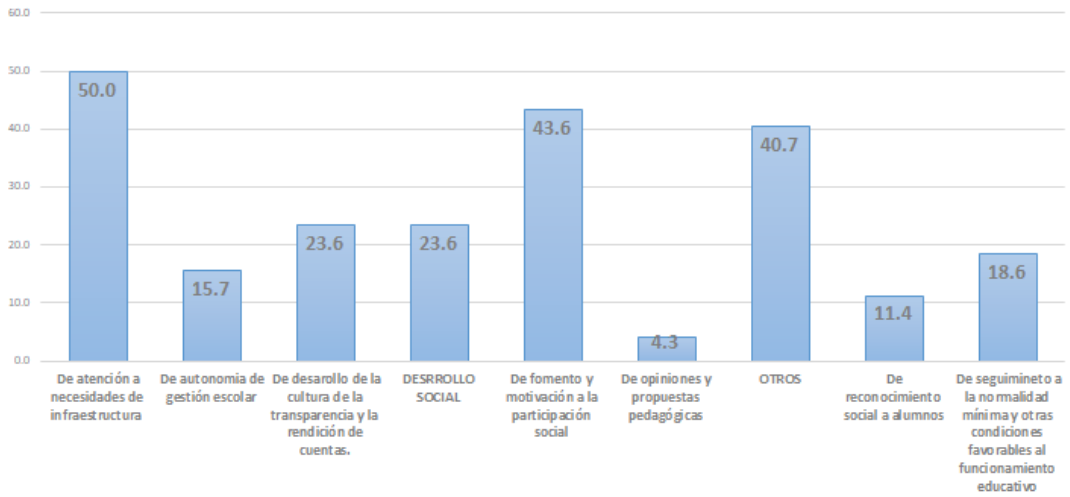
Fuente: Elaboración propia.

Uno de los aspectos que es necesario resaltar es que 5 participantes que son Presidentes del Consejo, dijeron no conocer ninguno de estos documentos.

Se indagó también con respecto a los Comités que se conformaron en cada uno de los planteles, tomando como base los señalados en el Acuerdo 716. (*Gráfica 4*)

Se observó que los que se integran más frecuentemente son: el de Atención a las necesidades de infraestructura con el 50%, De fomento y motivación a la participación social 43.6% y "Otros" con el 40.7%.

Gráfica 4. Comités conformados en la escuela



Fuente: Elaboración propia.
** Dentro del rubro de otros Comités que se integraron se mencionó con mayor frecuencia el Comité de Contraloría Social y Salud 16% y el Comité de desaliento a las prácticas que generan violencia" 6%

Los entrevistados declaran en un 76.4% que los miembros del CEP elaboraron un Plan de trabajo donde especificaron las actividades que realizarían durante el ciclo escolar; un 15.7% dijo que no se elaboró y un 7.9% afirmaron que no sabían si se había elaborado un Plan de Trabajo.

Gráfica 5. CEP que elaboraron un Plan de Trabajo

Fuente: Elaboración propia.
** Los que respondieron "No" o "No sé" se desempeñan como Consejeros.

Se encontró que aun los que decían haber elaborado un Plan de Trabajo, no podían señalar actividades contenidas en él. Sabían que se había elaborado un Plan de Trabajo pero en realidad no lo conocían.

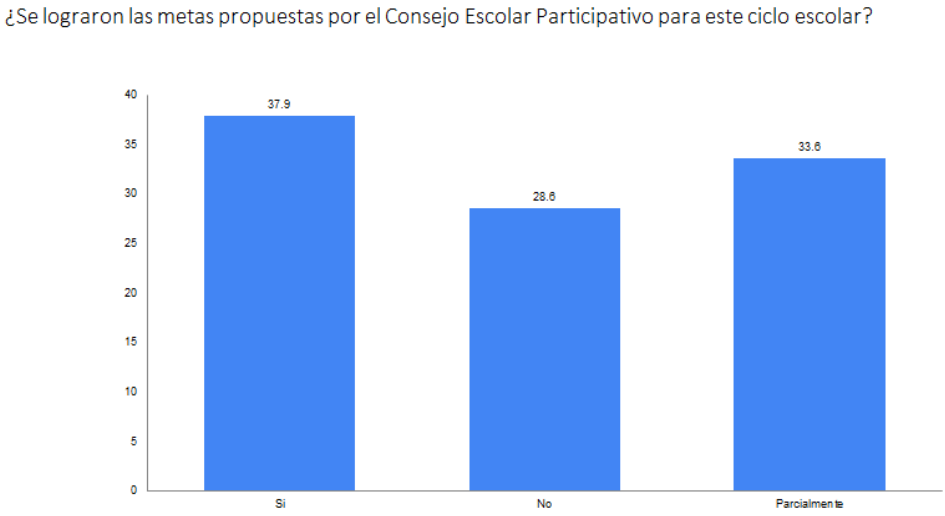
Las actividades mencionadas por los padres fueron muy diversas. El listado obtenido fue:

- Compartir información a los demás padres de familia.
- Dar seguimiento a proyectos motivando a los padres y alumnos. (aunque no especificaron a qué proyectos se referían).
- Asistir a juntas y tomar acuerdos.
- Gestionar programas de apoyo a la escuela (sin especificar qué apoyos se gestionaron).
- Fomentar actividades lúdicas entre los alumnos (No especificaron qué actividades y cómo las fomentaron).
- Conseguir pláticas contra la violencia y sobre la salud.
- Las relacionadas con alimentación saludable.
- Seguridad e higiene.
- Participar en el Programa Escuela segura.
- Los simulacros de protección civil.
- Inspección de mochilas.
- Observar que los apoyos económicos sean debidamente utilizados.
- Se trabajó con la contraloría.
- Compra de libros para el Club de lectura.
- La actividad de día de muertos.
- Todo lo de equipamiento.
- Mantener la infraestructura de la escuela en buen estado.
- Mejoramiento de los lavabos.

- Compra de equipo de cómputo.
- Participar en la limpieza y mantenimiento del edificio escolar.
- Haciendo los reportes de las necesidades de la escuela.
- Gestión ante la alcaldía para la limpieza de cisterna y tinacos.
- Construcción e instalación de bebederos.
- Apoyo en el mantenimiento y limpieza de salones y mobiliario.

Todas estas actividades se mencionaron forman parte del Plan de Trabajo pero no necesariamente se realizaron. A decir de algunos padres no se realizaron todas las actividades ni se lograron las metas que se habían propuesto.

Gráfica 6. Logro de metas propuestas por el CEP en este ciclo escolar



Fuente: Elaboración propia.

Sólo el 37.9 % de los participantes declara que las metas se cumplieron; el 36.6% dice que se lograron parcialmente y el 28.6% afirma que no se lograron.

Las actividades contempladas en los Planes de trabajo se relacionan con el conocimiento que tienen los padres de las funciones que les corresponde como integrantes del Consejo Escolar Participativo.

Los miembros del Consejo señalaron que entre sus funciones están:

- Apoyar en lo que la escuela necesite.
- Apoyar en ciertas actividades a la escuela para mejoramiento de ella.
- Ayudar en actividades que involucren a la escuela como parte de asociación de padres de familia.
- Colaborar para el mejoramiento de las instalaciones escolares.
- Apoyar a los docentes y otros padres en las necesidades del plantel.
- Hacer actividades para el beneficio de la escuela.
- Mantener informados a los demás padres de familia de las acciones tomadas y realizadas en la escuela.

- Ser enlace de comunicación con los padres de familia y los directivos del plantel.
- Siendo su representante o vocal de grupo.
- Realizar acciones de protección civil y emergencia escolar.
- Colaborar para salvaguardar la integridad de alumnos y maestros.
- Ser parte de los Comités y apoyarlos.
- Llevar a cabo y de manera transparente el manejo de recursos.
- Contraloría.
- Llevar a cabo la rendición de cuentas a la mitad del Ciclo escolar y al final.
- Formar parte en las decisiones que como colectivo se establecen.
- Apoyar en las decisiones para el beneficio escolar.
- Hacer gestiones.
- Conocer las metas y apoyar al maestro para lograrlas.
- Evitar que los alumnos abandonen los estudios.
- Convocar y coordinar las sesiones del Consejo Escolar de Participación.
- Fomentar actividades recreativas, educación y culturales, del cuidado del medio ambiente y de limpieza del entorno escolar.

Los padres de familia tienen claro que deben apoyar a las escuelas en actividades para su mejoramiento, aunque se enfocan principalmente hacia las mejoras, mantenimiento y limpieza de infraestructura, materiales, mobiliario e instalaciones.

Cada vez se hace más claro que están conscientes de que deben vigilar que los recursos se apliquen de manera transparente, pero generalmente es un trabajo que se deja a una sola persona mediante la contraloría.

Mientras que los directivos señalaron como acciones realizadas por los CEP:

- Gestión de los recursos financieros para mejorar de la infraestructura escolar.
- Gestión de otras iniciativas en beneficio de la comunidad.
- Rendición de cuentas.
- Reparaciones urgentes en la escuela para el suministro de agua.
- Se realizaron gestiones para la mejora en la infraestructura.
- Promoción de la Lectura.
- Adquisición y uso de las nuevas tecnologías.
- Se desarrollaron campañas de limpieza y cuidado de la salud.
- Se integró el Comité de salud escolar y el Plan respectivo.
- Mejorar las condiciones de la escuela.
- Mejorar la asistencia de los alumnos.
- Mejora de los aprendizajes.
- Gestión para adquirir mobiliario.
- Dotación de libros diversos autores por grado para fomentar la lectura.
- Mejorar la infraestructura escolar.
- Mejorar y vigilar los establecimientos de consumo escolar.
- Comunicación con todos los padres de familia.
- Gestión de necesidades del plantel.

- Motivación a integrantes.
- Proponer actividades artistas y culturales.
- Estrategia para desalentar las prácticas de violencia.
- Establecer contacto con instituciones de salud física y mental para garantizar la integridad física y socioemocional de la comunidad escolar.
- Integrar comisiones para vigilar la entrada, permanencia y salida de los miembros de la comunidad escolar y visitantes.
- Proyecto sobre Derechos humanos y Ecología Emocional.

La información obtenida mediante los instrumentos y la observación directa realizada por las investigadoras fue complementada con el contraste realizado mediante una lista de cotejo que confronta la opinión de directivos y padres de familia con respecto a los rubros marcados en la normatividad correspondiente a los CEP. (*Tabla 1*).

Asignándole un puntaje en una escala de 0 a 3 puntos dependiendo de la opinión vertida por padres, directivos o las investigadoras donde:

0 = no se realiza la actividad
1 = Tuvo una mención
2 = tuvo dos menciones
3 = todos consideraron que la cada actividad que realiza

Si retomamos los rubros de participación extraídos de los documentos normativos encontramos que desde la redacción y enfoque de la autoridad la participación de los CEP puede organizarse de acuerdo a la acción que se les asigna de tal manera que se observa que los niveles de intervención son muy generales y los márgenes de acción muy acotados. Así que el nivel de participación en la gestión del centro educativo está determinado por otros factores como el liderazgo del director, las interacciones que se dan al interior del plantel entre directivos, docentes y padres de familia. Todos ellos podrán ser objeto de un análisis en trabajos posteriores.

Para interpretar hacia donde orienta la legislación educativa la participación de los padres, se elaboró una tabla donde se integran las acciones, que implican diferente nivel de participación que les son asignadas a los CEP en los propios documentos normativos.

Tabla 1. Lista de cotejo. Opiniones de padres de familia, directivos y observaciones

De acuerdo con la Ley de Educación y el Acuerdo 716, el Consejo de Participación escolar podrá:	Lo realizan los padres según su propia opinión		Lo realizan los padres según la opinión de directivos.		Observación directa de las investigadoras		Puntaje
	SI	NO	SI	NO	SI	NO	
Tomar nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas		X		X		X	0
Proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, docentes, directivos y empleados de la escuela.		X		X		X	0
Coadyuvar en temas que permitan la salvaguarda del libre desarrollo de la personalidad, integridad y derechos humanos	X		X			X	2
Proponer acciones que contribuyan a reducir las condiciones sociales adversas que influyan en la educación.		X	X			X	1
Llevar acciones de participación, coordinación y difusión para la protección civil y la emergencia escolar.	X			X		X	1
Promover cooperativas con la participación de la comunidad educativa fomentando estilos de vida saludable.	X		X			X	2
Coadyuvar en la dignificación de los planteles educativos.	X		X		X		3
Conocer el calendario escolar, las metas educativas y el avance de las actividades escolares con el objeto de coadyuvar con el maestro a su mejor realización.	X			X		X	1
Estimular, promover y apoyar actividades extraescolares que complementen y respalden la formación de los educandos	X		X		X		3
Alentar el interés familiar y comunitario por el desempeño del educando.		X	X			X	1
Estar facultado para realizar convocatorias para lograr la participación voluntaria en trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones escolares.	X		X		X		3
Respaldar las labores cotidianas de la escuela	X		X		X		3
Apoyar el funcionamiento del Consejo Técnico Escolar		X		X		X	0
Vigilar el cumplimiento de la normalidad mínima en el funcionamiento de la escuela		X		X		X	0
Elaborar y presentar un informe anual destacando ingresos, incluyendo el reporte que le rinda la cooperativa escolar.	X		X			X	2
Registrar y apoyar el funcionamiento de los Comités que se establezcan de programas específicos.	X			X	X		2

Fuente: Elaboración propia con base a la Ley General de Educación, al Acuerdo 716, a la información obtenida mediante instrumentos y observación directa.

Tabla 2. Análisis de las funciones que desempeña el CEP

Conocer	• Conocer el calendario escolar, las metas educativas y el avance de las actividades escolares con el objeto de coadyuvar con el maestro a su mejor realización. • Tomar nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas.
Proponer	• Proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, docentes, directivos y empleados de la escuela. • Proponer acciones que contribuyan a reducir las condiciones sociales adversas que influyan en la educación. • Promover cooperativas con la participación de la comunidad educativa fomentando estilos de vida saludable.
Alentar, estimular, promover	• Alentar el interés familiar y comunitario por el desempeño del educando. • Estimular, promover y apoyar actividades extraescolares que complementen y respalden la formación de los educandos
Coadyuvar, ayudar, respaldar	• Coadyuvar en temas que permitan la salvaguarda del libre desarrollo de la personalidad, integridad y derechos humanos. • Coadyuvar en la dignificación de los planteles educativos • Respaldar las labores cotidianas de la escuela • Apoyar el funcionamiento del Consejo Técnico Escolar
Realizar	• Llevar acciones de participación, coordinación y difusión para la protección civil y la emergencia escolar. • Elaborar y presentar un informe anual destacando ingresos, incluyendo el reporte que le rinda la cooperativa escolar. • Registrar y apoyar el funcionamiento de los Comités que se establezcan de programas específicos • Realizar convocatorias para lograr la participación voluntaria en trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones escolares. • Vigilar el cumplimiento de la normalidad mínima en el funcionamiento de la escuela.

Fuente: Elaboración propia con base en el acuerdo 716.

De acuerdo al análisis de la tabla 2 los padres de familia pueden conocer, proponer, alentar, estimular, promover, ayudar, coadyuvar, respaldar acciones desarrolladas en los planteles.

En un nivel mayor de acción de los mismos, encontramos que pueden convocar a la comunidad para el mejoramiento de las instalaciones escolares; vigilar el cumplimiento de la normalidad mínima, participar, coordinar y difundir acciones para la protección civil y la emergencia escolar.

Y directamente les compete elaborar y presentar un informe anual de ingresos y registrar y apoyar el funcionamiento de los Comités que se establezcan de programas específicos.

Como se desprende de este análisis de la normatividad, los padres que integran los CEP no tienen asignado un nivel de participación muy alto en la gestión del plantel. Al menos esto es lo que se ve en la teoría. Por otra parte, si analizamos las actividades que realizan encontraremos que este nivel de participación se diluye aún más.

Una actividad de análisis de las actividades que realizan los CEP consistió en ubicarlas en diferentes rubros, basándose para ello en las observaciones realizadas por las investigadoras de manera complementaria a los instrumentos aplicados:

Tabla 3. Rubros y actividades de los CEP

Rubro	Actividad
Comunicación con los otros padres	• Compartir información a los demás padres de familia. • Dar seguimiento a proyectos motivando a los padres y alumnos.
Mantenimiento y mejora de la Infraestructura, equipo y mobiliario	• Mantener la infraestructura de la escuela en buen estado. • Mejoramiento de los lavabos. • Compra de equipo de cómputo. • Reparación de mobiliario. • Proyecto de mejoramiento a la escuela. • Haciendo los reportes de las necesidades de la escuela. • Apoyo en el mantenimiento y limpieza de salones y mobiliario. • Todo lo relacionado con equipamiento. • Participar en la limpieza y mantenimiento del edificio escolar. • Construcción e instalación de bebederos
Seguridad y salud.	• Seguridad y vigilancia dentro de la escuela. • Participar en el Programa Escuela segura. • Inspección de mochilas • Seguridad e higiene. • Simulacros de protección civil
Gestión	• Gestionar programas de apoyo a la escuela • Conseguir pláticas contra la violencia y sobre la salud. • Gestión ante la alcaldía para la limpieza de cisternas y tinacos
Toma de decisiones	• Asistir a juntas y tomar acuerdos.
Rendición de cuentas	• Se trabajó con la contraloría social. • Observar que los apoyos económicos sean debidamente utilizados.
Apoyo a actividades que complementen a la formación de los educandos	• Fomentar actividades lúdicas entre los alumnos. • Compra de libros para el club de lectura. • Relacionadas con alimentación saludable. • La actividad del día de muertos y otras festividades.

Fuente: Elaboración propia con base en observaciones directas del trabajo de los CEP.

De la cual podemos encontrar lo siguiente:

- La mayor parte de las actividades realizadas se ubican en el rubro de mantenimiento y mejora de la infraestructura, equipo y mobiliario. Son actividades que los padres financian directa o indirectamente. Son los responsables de conseguir los insumos, coordinar la realización de los trabajos, contratación del personal que lo realizará, cotizaciones para abatir costos, etc. No corresponde a los padres el decidir qué trabajos realizar, sino que son convocados por los directivos para la realización de trabajos que previamente ya se han decidido. Los padres ejecutan, pero no tienen poder de decisión.

- La labor que más cotidianamente identifican como parte de su desempeño, es el de representar a los demás padres de familia, mantener el contacto con ellos y ofrecerles información de las iniciativas que se desarrollan en la escuela. Varios de los integrantes del Consejo Escolar Participativo es además "vocal" de uno de los grupos. Además de establecer canales de comunicación e informar a los padres, buscan motivarlos a participar apoyando las iniciativas escolares y recaudar fondos para financiarlas.
- La gestión es un rubro fundamental para los integrantes del CEP. Generalmente se dirige a las autoridades de la alcaldía en la que se localiza la escuela y se realiza para conseguir todo tipo de apoyos para el plantel: desde limpieza, poda de árboles, recolección de basura, vigilancia al exterior de los planteles, reparaciones al edificio escolar, hasta donativos en especie para eventos sociales del plantel (clausura de cursos, premios para concursos, etc.) También se dirige hacia otros organismos e instituciones para lograr la donación de mobiliario y equipo o solicitar que personal especializado acuda a la escuela a impartir pláticas con temáticas dirigidas a los alumnos.
- En el rubro de seguridad se incluye a los padres de familia para que se integren a las brigadas del Comité de Seguridad y Emergencia Escolar y participen en los simulacros de evacuación y especialmente en el Programa "Mochila Segura" mediante el cual, un grupo de padres de familia bajo la coordinación del directivo revisa el contenido de las mochilas de los alumnos para detectar objetos o sustancias que pudieran representar un riesgo para la población estudiantil.
- Con relación a la rendición de cuentas se menciona la contraloría social que en realidad recae en una sola persona no en el CEP, a diferencia de la vigilancia sobre la aplicación de los apoyos económicos.
- No se puede decir que realicen actividades que complementen a la formación de los educandos, ya que su participación es solamente dotando de materiales y recursos.

Posteriormente se retomó la lista de cotejo para valorar el nivel de participación de los padres, de acuerdo a la categoría de actividades que los CEP deben realizar pudiendo ser: categoría social, administrativa, material y organizacional. Asignando al puntaje la consideración del nivel de participación como anteriormente se describió, para realizar el análisis se consideró el promedio del puntaje de acuerdo a las categorías establecidas y consideramos tres niveles de participación:

- Baja de 0 a 1,
- Media de 1.1 a 2
- Alta de 2.1 a 3

Tabla 4. Niveles de participación

Categoría de actividades	Actividades de los Consejos de Participación Escolar de acuerdo a la normatividad	Puntaje	Promedio	Nivel de Participación
Social	- Proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, docentes, directivos y empleados de la escuela. - Coadyuvar en temas que permitan la salvaguarda del libre desarrollo de la personalidad, integridad y derechos humanos. - Proponer acciones que contribuyan a reducir las condiciones sociales adversas que influyan en la educación. - Alentar el interés familiar y comunitario por el desempeño del educando.	0 2 1 1	1	BAJO
Administrativa	- Tomar nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas. - Conocer el calendario escolar, las metas educativas y el avance de las actividades escolares con el objeto de coadyuvar con el maestro a su mejor realización. - Apoyar el funcionamiento del Consejo Técnico Escolar. - Elaborar y presentar un informe anual destacando ingresos, incluyendo el reporte que le rinda la cooperativa escolar.	0 1 0 2	0.75	BAJO
Material	- Coadyuvar en la dignificación de los planteles educativos. - Estar facultado para realizar convocatorias para lograr la participación voluntaria en trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones escolares.	3 3	3	ALTO
Organizacional	- Llevar acciones de participación, coordinación y difusión para la protección civil y la emergencia escolar. - Promover cooperativas con la participación de la comunidad educativa fomentando estilos de vida saludable. - Estimular, promover y apoyar actividades extraescolares que complementen y respalden la formación de los educandos. - Respaldar las labores cotidianas de la escuela. - Vigilar el cumplimiento de la normalidad mínima en el funcionamiento de la escuela. - Registrar y apoyar el funcionamiento de los Comités que se establezcan de programas específicos.	1 2 3 3 0 2	1.83	MEDIO

Fuente: Elaboración propia con base en la tabla 1, aplicando el criterio de nivel de participación.

Con esta tabla se ratifica que si hay participación de los padres pero se enfoca principalmente en las actividades materiales que incluye el apoyo en la infraestructura y todo lo que implica, en nivel de participación medio en las actividades organizacionales que predomina el apoyo en actividades extraescolares, y labores cotidianas que ya se han mencionado. Con respecto al registro y apoyo en el funcionamiento de los comités que se establecen de programas específicos es importante señalar que ningún padre de familia realiza el registro y su participación solo es de apoyo; como se ha dado en los comités de salud y de seguridad.

Por último se constata que es baja la participación en actividades sociales, administrativas y de apoyo a los aprendizajes.

Conclusiones

1. El apoyo de los padres de familia es fundamental para el desarrollo de las actividades que se realizan en los centros escolares. Su participación debe ser voluntaria, colaborativa y corresponsable y su propósito siempre será en beneficio de los alumnos.
2. Tanto las actividades propuestas como la elaboración del Plan de trabajo parten del conocimiento que tienen los integrantes del CEP de los lineamientos para su funcionamiento y los rubros en los que puede participar.
3. El nivel de participación de los padres de familia en la gestión del centro educativo está determinado por diversos factores como el liderazgo del director, las interacciones que se dan al interior del plantel entre directivos, docentes y padres de familia, las actitudes de apertura de los docentes.
4. La participación de los padres de familia se orienta más al apoyo y desarrollo de actividades de gestión de recursos como la mejora de la infraestructura, apoyo en diversas actividades extraescolares (festividades) que a la toma de decisiones o participación en la organización interna del centro.
5. Los CEP, entre otras funciones, podrían apoyar en la mejora en el ámbito académico (sin interferir en lo pedagógico, laboral o administrativo) sin embargo las escuelas poco lo aprovechan.
6. Como resultado de la investigación los integrantes mostraron poco conocimiento del funcionamiento del CEP, sustentos normativos y rubros en los que pueden participar, lo que se vio reflejado en su nivel de participación.
7. Se puede concluir que la participación de los CEP es baja en la gestión de escuelas secundarias de la CDMX.

Referencias

CONAPASE. (2015) Consejos Escolares de Participación Social. México, SEP. https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/consejos-escolares-de-participacion-social.

CONAPASE (2016) Indicadores del Ciclo Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación. Informe ciclo escolar 2014 – 2015. México: CONAPASE.

Del Castillo, (2011). Gobernanza local y educación. La supervisión escolar. México FLACSO.

DOF. 08/06/2010. ACUERDO número 535 por el que se emiten los Lineamientos generales para la operación de los Consejos Escolares de Participación Social. México. SEGOB.

DOF: 11/09/2013. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas Disposiciones de la Ley General de Educación. México. SEGOB.

DOF. 28/12/2013 ACUERDO número 711 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa. México. SEGOB.

DOF: 04/03/2014. ACUERDO número 716 por el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación. México. SEGOB.

DOF: 02/05/16. ACUERDO número 02/05/16 por el que se establecen los Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación. México. SEGOB.

INEE. Políticas para mejorar la participación social en educación básica en México. Documentos ejecutivos de política educativa. 6 Unidad de normatividad y política educativa. México. INEE.

Martínez, et al. (2007). Los consejos de participación social en la educación social en la educación y el programa escuelas de calidad: ¿Mecanismos sociales para la rendición de cuentas? México: Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos.

Perales, et al. (2016). La participación social en la educación: entre propuestas innovadoras una tradición educativa. En Revista Electrónica de Investigación Educativa, 18(1), 69-81. Recuperado de http://redie.uabc.mx/redie/article/view/738.

Santizo (2011). Gobernanza y participación social en la escuela pública. En RMIE 2011, Vol.16 Núm.50, pp. 751-773 (ISSN: 14056666).

Santizo (2012) Guía para promover la participación social en el proceso de toma de decisiones en las escuelas. México. Plaza y Valdés Editores.

SEGOB. ¿Qué es la participación Social. México SEGOB. S https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/que-es-la-participacion-social.

SEP. (2016). El modelo Educativo 2016 para la educación obligatoria. México: SEP. Sitio Web https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/207252/Modelo_Educativo_OK.pdf.

SEP (2010) Modelo de Gestión Educativa Estratégica. Programa Escuelas de calidad Módulo I. México, SEP. Sitio Web http://www.seslp.gob.mx/pdf/taller2011-2012/uno/DOCUMENTOS/9915-Modelo%20de%20Gestion%20EducativaFINAL.pdf.

SEP (2010). Un modelo de gestión para la supervisión escolar. Módulo V. Programa Escuelas de calidad. México: SEP. Sitio web http://www.seslp.gob.mx/pdf/taller2011-2012/uno/DOCUMENTOS/Supervision%20Escolar.pdf.

SEP. (2015). Consejos Escolares de Participación Social. CONAPASE, recuperado el 22/05/21 SEP. Sitio web https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/consejos-escolares-de-participacion-social.

Zurita. (2009). La participación social en las escuelas primarias del Distrito Federal. México: FLACSO.

Zurita (2013). Paradojas y dilemas de la participación social en la educación básica en México. FLACSO. www.researchgate.net/publication/306056884_Paradojas_y_dilemas_de_la_participacion_social_en_la_educacion_basica_en_Mexico.

El Buen Gobierno Corporativo en la Gestión de la Política Social. Gobernanza, Participación Activa y Desarrollo de la Comunidad

Gustavo de Jesús Bravo Castillo, Lauro Parada Ruiz y Saúl Eladio Aguirre Lucero[1]

Presentación

Una política social establecida a través de un proceso democrático y sometida a las consideraciones de equidad y honestidad y que se refleje no sólo en la propia prestación de los bienes y servicios, sino que en verdad contribuya a la solución o reducción de los problemas, necesidades y demandas de los sectores más marginados y vulnerables de la sociedad, estará más cerca de cumplir con sus valores culturales, estilos de vida, intereses, propósitos, anhelos y expectativas de bienestar social y calidad de vida.

El éxito de una política social requiere de estructuras organizacionales que tengan capacidad funcional suficiente para diseñar, ejecutar y monitorear los programas y proyectos que se derivan de ella, por una parte; y, por otra, para salvaguardar los intereses de todos los actores involucrados en sus procesos decisorios, precisa de nuevos mecanismos de participación, administración y gestión: gobernanza y buen gobierno corporativo.

La gobernanza y el buen gobierno corporativo, en el marco de las políticas públicas, deben constituirse como un espacio de deliberación democrática, al permitir la concurrencia, en su seno, de los más diversos actores sociales, públicos y privados, lo que da lugar a la representatividad de todos las partes interesadas en el desarrollo de una política social, desde su formulación hasta su terminación. Son una nueva práctica de ejercicio del poder desde la vida individual hasta las más variadas formas de participación y/o representación social en la búsqueda del desarrollo de los miembros de una comunidad.

El propósito de esta ponencia es reflexionar acerca del papel del buen gobierno corporativo en la administración y gestión de la política social, que anime la instauración de una cultura que promueva nuevas relaciones y prácticas entre el poder del Estado y la sociedad civil, fincadas en una nueva gobernanza que se caracterice por la participación y el desarrollo activo de todos los públicos interesados en la construcción de un mundo más democrático, justo y equitativo para el bien de todos sus habitantes.

[1] **Gustavo de Jesús Bravo Castillo**. Doctor en Ciencias Sociales Aplicadas, Correo electrónico: gustavo.bravo@unison.mx. **Lauro Parada Ruiz**. Doctorante en Administración Pública, Correo electrónico: lauroparadar.gmail.com. **Saúl Eladio Aguirre Lucero**. Maestro en Administración Pública, Correo electrónico: saulaguirrelucero@outlook.com. Miembros de la Academia y Grupo Disciplinario de Administración Pública del Departamento de Sociología y Administración Pública de la Universidad de Sonora.

Introducción

La crisis global, la escasez de recursos, la concentración de la riqueza, la expansión de la pobreza, el aumento de la inseguridad pública y el desmoronamiento de la cohesión social, junto con la democratización del ejercicio del poder político, de una ciudadanía activa, informada, organizada y propositiva, han hecho que emerja una nueva forma de gobernar a las sociedades y cuyo elemento estratégico es un nuevo tipo de políticas públicas que se caracterizan por su naturaleza democrática, ya que no deben atender únicamente los intereses de algunos grupos, aunque sean mayoritarios y, por ende, desatenderse de los minoritarios, ya que su principio fundamental es la igualdad de todos y ante todos; en otras palabras, es la atención de los intereses de todos.

La política social tiene relación con los derechos sociales, por tanto es un compromiso propio del Estado, por lo que éste debe de crear la institucionalidad necesaria para llevarla a cabo, junto con la posibilidad de involucrar de manera corresponsable a los distintos públicos interesados en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los distintos programas, proyectos e inversiones sociales.

Por lo que las políticas públicas dan pie a un nuevo proceso decisorio del gobierno con respecto a la sociedad civil, y esto es así debido a la expansión de la autonomía política de los actores sociales en relación con el Estado. Surge una nuevo tipo de gobernanza en la que se consideran las acciones de los particulares en la administración y gestión públicas y de que se tome en cuenta lo que en común tienen todos ellos como miembros de una sociedad civil. Este nuevo estilo de gobernar reconoce y alienta la participación ciudadana en el espacio público, en donde el debate abierto, el acceso a la información, la confianza, la credibilidad, la transparencia y la rendición de cuentas, son elementos trascendentales para modificar las relaciones y prácticas de poder entre el Estado y la sociedad civil. La participación implica que la ciudadanía al asumir su propia responsabilidad en la búsqueda de mejorar sus condiciones de vida, le da un sentido activo al desarrollo, además de que lo potencia en la medida en que se promueve la iniciativa individual con solidaridad, subsidiariedad y equidad para favorecer la reducción o eliminación de los problemas y riesgos sociales.

De esta manera, la política social se significa por ser el espacio público donde confluyen el Estado y la sociedad, lo político y lo social, el interés general y el interés particular común; es un espacio de deliberación que hace posible la reunión de los más diversos actores y de la generación de nuevos liderazgos colectivos; es en donde la representatividad, la dirección y la supervisión de las tareas está en función de las acciones de cada uno de sus participantes. De manera que el buen gobierno corporativo en la política social es vigilar el desenvolvimiento de los programas sociales y de potenciar la organización ciudadana para la participación y el desarrollo activo de la sociedad, en conjunto con el Estado.

Argumentos Conceptuales

Es conveniente precisar los conceptos principales en los que se fundamenta la presente ponencia como son política social, gobernanza, gestión asociada, buen gobierno corporativo, participación activa y desarrollo de la comunidad.

En primer lugar no existe una definición que abarque de manera global el concepto de política social, sin embargo, encierra en su composición los mismos elementos conceptuales de una política pública, integrando como suyos propios o distintivos los asuntos de la vida social de la sociedad. Para el estudioso de las políticas públicas, Aguilar Villanueva (1993) "La Política Pública tiene una doble dimensión, política y técnica, un componente normativo y un componente científico-técnico. Por un lado son acciones de política, en tanto se orientan a realizar objetivos de interés y beneficio social general, y por el otro son acciones que se sustentan en un razonamiento técnico-causal con el fin de alcanzar los objetivos deseados y conseguir que las intenciones de los gobernantes se vuelvan hechos sociales." (pág. 13.).

En el caso de este trabajo una definición concreta de política social es considerarla como un "medio de protección, previsión y asistencia de ciertas necesidades y oportunidades vitales determinadas por el orden social vigente" (Fernández y Caravaca, 2011, p. 6). En este sentido, la política social reivindica como suyos los ámbitos sociales de educación, cultura, recreación, deporte, salud, sanidad básica, asistencia social y pública, alimentación, medioambiente, protección civil, empleo, vivienda, transporte y movilidad, entre otras temáticas. Por lo tanto, la política social se concretiza a través de una serie de programas, proyectos, servicios e inversiones sociales ofrecidos por la administración pública de manera exclusiva o en colaboración con organizaciones civiles, privadas y/o sociales.

En resumen, la política social es un conjunto de decisiones del Estado que se traducen en proyectos, programas e inversiones sociales con el fin de atenuar, disminuir o eliminar los problemas o riesgos sociales, ocasionados por las disparidades económicas que se presentan en una sociedad. En este sentido, la política social tiene como función primordial la mediación entre el bienestar (lo económico) y el bien común (lo político). Es una interfase de asuntos socio-estatales. Si el objetivo principal del gobierno es el bienestar socio-económico de la población, tiene entonces como su responsabilidad básica a la política social, más que los otros actores sociales, empresas privadas, organizaciones del tercer sector que llevan a cabo acciones en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, ropa, entre otras, dirigidas a combatir la pobreza, la violencia, la marginación y vulnerabilidad social.

Por otra parte, al permitir el gobierno la participación organizada de ciudadanos o de organismos sociales y civiles en los asuntos públicos, aquél les reconoce a éstos la posesión de una capacidad decisoria en la creación, ejecución y evaluación de políticas públicas; de tal manera que el desarrollo de una sociedad se fortalece por medio de una intervención socialmente responsable, tanto por parte de la comunidad misma como de la organización social y/o privada que participa en él. (Organización Internacional de Normalización, 2010, p. 67). En este sentido, es pertinente señalar una serie de principios básicos en materia de Participación Activa y Desarrollo de la Comunidad, de acuerdo a la Norma ISO 26000 Guía de Responsabilidad Social para una organización:

- "Considerarse como parte de la comunidad: no como un participante separado;
- Reconocer y dar la debida consideración a los derechos, cultura, religión, tradiciones e historias de los miembros de la comunidad: toma de decisiones en las formas de maximizar sus recursos y oportunidades;
- Trabajar en alianza con otras organizaciones: intercambiar experiencias, recursos y esfuerzos." (Organización Internacional de Estandarización, 2010, p. 68).

El establecimiento de una relación entre una organización y su comunidad tiene como pre-requisito fundamental el de la participación activa de los miembros de esa comunidad en el desarrollo de su propia comunidad. "Las organizaciones que se involucran de manera respetuosa con la comunidad y sus

instituciones, reflejan valores democráticos y cívicos, y los fortalecen" (Organización Internacional de Normalización, 2010, p. 66). La coordinación entre actores sociales y gubernamentales se traduce, en gran medida, en una relación entre desarrollo social, mercado y competitividad-productividad; así como el impacto proactivo que este "triángulo" le aporta a los ciudadanos individuales y organismos participantes: imagen y legitimidad; rentabilidad y crecimiento; generación y distribución de la riqueza.

El reconocimiento de la participación activa por parte de individuos y grupos sociales en los asuntos públicos se está aceptando, por parte del gobierno, de un nuevo estilo de gobernanza (democrática) y que se sustenta en la confianza, la credibilidad, el respeto, la transparencia y la rendición de cuentas, lo que garantiza mayores probabilidades de éxito en sus resultados y de ganar una mayor legitimidad para su administración pública. Además de que la interacción entre gobierno y sociedad civil en las decisiones y acciones públicas da pie a pensar que se genera un mejor clima de gobernabilidad.

La gobernanza es "un nuevo proceso directivo, una nueva relación entre gobierno y sociedad, que difícilmente puede ser ya en modo de mando y control, en virtud de la independencia política de los actores sociales y de su fuerza relativa en virtud de los recursos que poseen". (Aguilar, 2007, p. 18). La naturaleza de la gobernanza reside en establecer equilibrios entre sus distintos actores interesados, con el fin de consolidar la participación social, política, ciudadana y/o comunitaria e impulsar el crecimiento económico y el bienestar social de los miembros de la sociedad; lo que significa que la participación activa en los asuntos sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales debe incrementarse y consolidarse como el cimiento sobre el que se construya la política social acompañada de sus proyectos, programas e inversiones sociales. La "gobernanza es el sistema por el cual una organización toma e implementa decisiones para lograr sus objetivos." (Argandoña y Silva, 2011, p. 18).

Por lo que "se denomina gobernanza en sentido estricto o gobernanza ´moderna´, ´nueva´, al proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía) y del modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no puede ser obra exclusiva del gobierno considerado como el actor único o el dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta-interacción-interdependencia-coproducción-corresponsabilidad-asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales, en el que el gobierno y las organizaciones juegan roles cambiantes con acoplamientos recíprocos según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales." (Aguilar, 2007, pp. 20-21). Por lo tanto, la gobernanza tiene como requisito primordial considerar todas las particularidades de la sociedad civil: humanas, sociales, económicas, políticas, culturales; además de las necesidades, problemas, demandas, deseos y expectativas de la población que le interesa que se consideren y se atiendan para su satisfacción y provecho.

La gobernanza, de acuerdo a la Norma ISO 2600 Guía de Responsabilidad Social, debe llevar a la práctica los siguientes principios básicos para garantizar su incorporación en cualquier clase de institución:

- "Rendición de cuentas
- Transparencia
- Comportamiento ético
- Respeto por los intereses de las partes interesadas
- Respeto por los principios de legalidad
- Respeto por la normativa internacional de comportamiento
- Respeto por los derechos humanos." (Organización Internacional de Normalización, 2010, p. 24).

En el cumplimiento de estos principios, la gobernanza de una organización participa como una parte interesada, tanto para el funcionamiento de su vida interna, como ante la necesidad de contribuir a la participación activa y el desarrollo de una comunidad. En este sentido, la gobernanza se traduce, así, como el alto mando de una organización y que se denomina buen gobierno corporativo.

El buen gobierno corporativo tiene como propósito mejorar el funcionamiento de la organización, el proteger los intereses de sus distintos públicos interesados y el rendir cuentas, con verdadera transparencia, de sus distintas tareas o prácticas, tanto internas como externas; es un mecanismo "que pretende establecer una situación de equilibrio entre los diferentes grupos de interés de la organización" (Rivero, 2005, p. 11). En otras palabras, el buen gobierno corporativo es un conjunto de relaciones entre sus funcionarios, empleados, trabajadores, consejo, socios y actores externos de la organización. El gobierno corporativo vigila el comportamiento de los que tienen cargos de autoridad en una institución, resguarda que los intereses de todos sus públicos interesados –internos y externos- queden representados y garantizados; y vela por el cumplimiento de la misión, visión, filosofía y valores de la organización.

Un buen gobierno corporativo requiere de una serie de principios que lo orienten en la ejecución de sus funciones, y que sirvan como un marco de pesos y contrapesos al momento de actuar entre sus distintos actores interesados. Los principios de un buen gobierno corporativo, en el caso de las instituciones públicas, son:

- Creación de valor público.
- Ética e integridad de la institución.
- Derechos y tratamiento equitativo de los públicos interesados.
- Comunicación, información, transparencia y rendición de cuentas.
- Supervisión y auditoría del desempeño institucional.
- Delimitación de responsabilidades del gobernante y del funcionariado público.

El control en una organización, de acuerdo a Cajiga, es aquel que "Identifica y monitorea las expectativas públicas que la comunidad tiene acerca de ella; la innovación y el involucramiento sostenido de miembros, autoridades u organizaciones de la comunidad deben estar incluidos en este monitoreo." (pág.14).

Un buen gobierno corporativo se caracteriza por su pluralidad ideológica y autonomía en su conducción, con base en su propia reglamentación, cuya estructura organizacional debe diseñarse según el modelo de gestión asociada. La gestión asociada es una modalidad de participación ciudadana y social en las políticas públicas, ya que el Estado, en un contexto de democratización de los espacios públicos, necesita incorporar de manera organizada a los ciudadanos en la atención y resolución de los más diversos problemas y/o riesgos sociales.

En palabras de las autoras Cardarelli y Rosenfeld (2003), "Se trata de reconquistar la política social para reconstruir la trama social en torno a planes y programas que sorteen las conductas clientelares, o al menos conlleven esa intención y a la vez, retomar la importancia de la conducción de la transformación social: Efectivamente, se requieren instancias de coordinación y conducción que orienten y compatibilicen las dinámicas más técnicas e instrumentales, con los valores, las normas y la práctica de la democracia." (pág. 17) La gestión asociada es una práctica de mediación entre el Estado y la sociedad civil, en la que la ciudadanía se involucra en el ámbito del poder político y pasa, así, a ser parte activa en el la formulación

de políticas, programas, proyectos e inversiones sociales, así como en el monitoreo de su ejecución y evaluación. En concreto, la gestión asociada se erige como el mecanismo estratégico de un buen gobierno corporativo para el cumplimiento de sus tareas de consultor, gestor, planificador, ejecutor y evaluador de políticas públicas.

En síntesis, el buen gobierno corporativo es el sistema con el cual las organizaciones son gobernadas. En este sentido, se da una interrelación entre gobernanza y gobierno corporativo, ya que ambas tienen a la participación activa y el desarrollo de la comunidad como ejes rectores de su actuación socio-gubernamental.

El Buen Gobierno Corporativo en la Política Social

En los últimos cuarenta años el mundo ha sido testigo del ascenso de la democracia, lo que ha implicado un reto para los gobiernos actuales, lo que se ha traducido en el diseño de nuevas iniciativas y nuevas modalidades de organización institucional, con el fin de obtener mejor eficiencia, eficacia y efectividad en su desempeño, mayor credibilidad y confianza de los ciudadanos en sus instituciones públicas y elevar su legitimidad y consenso entre sus gobernados.

Gobernar hoy en día requiere, entre otras cosas, de la honestidad en la administración gubernamental. Se requiere transparencia en el manejo de los recursos de la sociedad en manos del gobierno y la respectiva rendición de cuentas. Este nuevo estilo de gobernar requiere la intervención de las personas, con sus distintas modalidades de organización, en el quehacer público. Es aquí donde se presenta la necesidad de un nuevo diseño de las organizaciones gubernamentales que faciliten la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Sin embargo, esta nueva participación activa de los miembros de la sociedad civil requiere de la credibilidad y confianza de la gente, sin las cuales no es posible imaginar ningún tipo de transformación en las esferas de la vida pública y de la gubernamental: confianza, credibilidad y participación van de la mano. Generar y mantener un clima de confianza en donde los ciudadanos estén convencidos de que el gobierno es honesto y capaz, y donde las aspiraciones y expectativas de la comunidad están por encima de los intereses exclusivos de individuos y grupos particulares. Se gobierna y se dirige a partir de lo que en común tienen todos los miembros de una sociedad, de una comunidad, es la materia prima del gobierno: los intereses colectivos legítimos.

Por ello, los gobiernos deben transformarse para alcanzar mejores resultados en materia de participación ciudadana. Es primordial que las personas puedan participar en los asuntos y decisiones públicas, que conozcan los planes, proyectos, programas e inversiones gubernamentales. Abrir los espacios públicos, por parte del gobierno, al debate y al diálogo político, a la comunicación y la información pública y a la formación y toma de decisiones en los asuntos de carácter gubernamental, son componentes esenciales para democratizar las relaciones y prácticas entre el Estado y la sociedad civil, y desde el mismo ámbito de las comunidades.

Todo ello exige una pedagogía democrática que promueva la ética, el civismo, la responsabilidad social y el desarrollo activo sostenible, dirigida a los distintos actores políticos, gubernamentales, sociales, civiles y privados, de manera que todos tengan, en igualdad de condiciones y oportunidades, un poder real de

decisión y actuación al proponer, fiscalizar y participar en la administración pública. Este actuar corresponsable de los distintos agentes sociales en las diversas actividades del gobierno, implica que la población en sí asume su propia responsabilidad en el desarrollo de sus comunidades.

La gobernanza es un estilo directivo de autogestión-cogestión, en donde el sentido de comunidad es requisito clave para la participación diligente en el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas, así como para incentivar la colaboración voluntaria con fines colectivos y mejorar la eficiencia, la eficacia y el impacto de los bienes y servicios públicos brindados a la población. La gobernanza democrática busca consolidar la cultura de la participación ciudadana, social y comunitaria con el fin de mantener y fortalecer la cohesión social a través de mejorar los vínculos entre los miembros de una comunidad. Sin embargo, la gobernanza debe poner el acento en cómo prevenir, impedir y suprimir la costumbre tanto de agentes gubernamentales como de dirigentes civiles y sociales trabajen sólo a favor de sus intereses personales o de su grupo, los cuales no siempre simbolizan el sentir auténtico de la mayoría de sus representados o de sus prioridades.

Entonces, ¿cómo hacer que la gobernanza garantice el principio fundamental de la política social de la atención a las necesidades, problemas e intereses de todos?. La respuesta es el buen gobierno corporativo. Es decir, poner la responsabilidad de una política social bajo la salvaguarda de un buen gobierno corporativo, cuya misión es vigilar a todos aquellos que ocupan puestos de representación o dirección en el organismo a cargo de ésta, con el fin de cuidar que los intereses de todos los actores queden representados y garantizados. El buen gobierno corporativo es un mecanismo que busca vigilar, por un lado, a aquellos que ocupan puestos de dirección en una organización y, por el otro lado, cuidar que los intereses de las partes queden representados y garantizados, en nuestro caso, en los planes, proyectos, programas e inversiones sociales. Por otra parte, evita que el gobierno y/o un grupo social, en particular, se erija como juez y parte en los distintos procesos de diagnóstico, análisis, hechura, ejecución, seguimiento y evaluación de una política social.

La gestión exitosa de una política social requiere de un buen gobierno corporativo con el fin de que los agentes gubernamentales y sociales, a su cargo, cumplan con las leyes, reglamentos, regulaciones y convenciones establecidos; revise lo realizado en función a lo establecido y aprobado en los protocolos, agendas, programas y proyectos, con apego a las políticas, normas, lineamientos, estructuras financieras y procedimientos jurídicos y administrativos vigentes; y, algo muy importante, es que monitoree y evalúe riesgos y amenazas que puedan afectar de manera negativa a otros grupos sociales, individuos, comunidades y a la biodiversidad, de los impactos de una política social que se esté llevando a cabo.

La estructura de un buen gobierno corporativo puede ser distinta, y acorde a cada organización, política, programa, proyecto social. Sin embargo, este mecanismo de gestión, por lo general, se ubica por encima de la figura de cargo que tiene mayor autoridad en la institución y se puede estructurar, bajo el nombre de Comité Técnico del Gobierno Corporativo, de la siguiente forma:

Asamblea General Ciudadana

- Es el órgano supremo de decisión y control de la política social en una comunidad.
- Está conformada por todos los ciudadanos, orden(es) de gobierno, funcionarios públicos, técnicos gubernamentales, representantes de los organismos empresariales, organizaciones sociales y civiles.

- Su función es analizar y discutir las necesidades, problemas y demandas de la comunidad objetivo de la política social, de evaluar los posibles riesgos, los impactos de bienestar socio-económico y calidad de vida de cada programa, proyecto y/o inversión social a realizarse.
- Aprobar los programas, proyectos y/o inversiones sociales con sus objetivos, metas, políticas, lineamientos, reglas y presupuestos.

Consejo de Administración

- Integrado por consejeros externos, representantes de la comunidad y del gobierno.
- Se encarga de definir la misión y visión de la política social, supervisar su operación, evaluar y aprobar el desempeño del Director General y de los funcionarios de alto nivel, vigilar que todos los públicos interesados tenga un trato igualitario, se salvaguarden sus derechos e intereses y se difunda la información en la sociedad y comunidad objetivo, fijar estrategias, y supervisar a los directivos en el cumplimiento de programas, proyectos e inversiones aprobados y seguimiento de logro de objetivos y metas establecidos, se genere valor público, asegurar la transparencia y rendición de cuentas por la administración, establecer mecanismos de control interno, contratar expertos externos que emitan dictámenes en la materia para la que se les contrató, y salvaguardar la ética y la responsabilidad de la conducción de los asuntos de quien esté a cargo del ejercicio de la política social.

Dirección General

- Es el órgano administrador de la política social, cuenta con un cuadro de administradores/gestores, además de los sistemas de control externos: auditorías internas y externas.
- Tiene a su cargo el programa de monitoreo de riesgos institucionales.

Comité de Planeación Estratégica y Prospectiva

- Es el órgano que tiene a su cargo la elaboración de propuestas y toma de decisiones, relativas al análisis, diagnóstico, formulación u supervisión del plan estratégico y prospectivo social de la comunidad objetivo, de los programas y proyectos y de las inversiones sociales.
- Coordinar los foros de consulta y las mesas de trabajo por ejes temáticos.
- Llevar a las instancias correspondientes la aprobación de plan, programas, proyectos y propuestas de inversiones sociales formulados.

Comité de Participación Ciudadana

- Es el órgano de representación ciudadana de cada colonia, barrio, fraccionamiento de una comunidad y está integrado por un número determinado de ciudadanos.
- Su función es representar y cuidar los intereses colectivos ciudadanos ante el Consejo de Administración y la Dirección General del gobierno corporativo a cargo de la gestión de la política social.
- Dar seguimiento a las demandas sociales a través de vigilar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en los programas y proyectos sociales aprobados.
- Implementar estrategias que favorezcan la integración de todos los ciudadanos en la vida colectiva, por medio de su asistencia a la Asamblea General Ciudadana, a integrarse como miembro del Consejo de Administración o en la Dirección General.
- Formar a la ciudadanía participante en materia de políticas públicas, administración y gestión, mediación, comunicación y dirección de reuniones, entre otras.

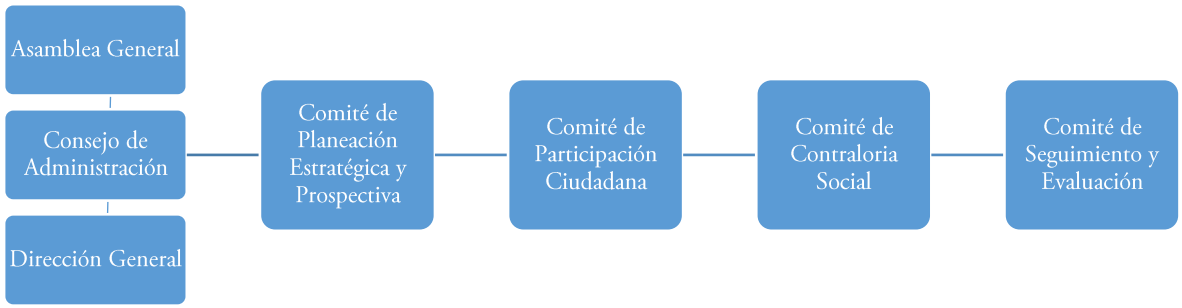
Comité de Contraloría Social

- Es la entidad que tiene a su cargo el cotejar el cumplimiento de objetivos y metas y la correcta aplicación de los recursos financieros y materiales gubernamentales y/o comunitarios de los programas e inversiones sociales.
- Verificar la calidad de los bienes y servicios públicos productos de la política social.
- Realizar auditorías y fiscalizaciones para hacer observaciones, presentar quejas y denuncias con el fin de que se sancione a los responsables por manejo y uso incorrecto de los recursos asignados a los programas sociales.

Comité de Evaluación

- Es una instancia que tiene como fin evaluar la eficacia y el impacto de la política, programas, proyectos e inversiones sociales dirigidos a la comunidad objetivo.
- Realizar estudios e investigaciones para reconocer las causas de ineficiencia e ineficacia de un programa social, así como del aparato administrativo responsable de éste.
- Proponer cambios y medidas de corrección para mejorar los resultados e impactos sociales.
- Propiciar la participación de expertos y organizaciones de la sociedad, el proceso de análisis, de elaboración de diagnósticos, de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas.
- Promover la difusión y socialización de los programas, proyectos e inversiones sociales dirigidos a la comunidad.

Gráfico 1. Comité Técnico de un Buen Gobierno Corporativo



Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, el sistema de control corporativo tiene como finalidad proteger los intereses de todos los actores interesados de una política social, con lo que se garantiza la confianza y la legitimidad en los agentes que la tienen a su cargo. De forma tal que un buen gobierno corporativo debe quedar integrado por los representantes de los distintos actores que intervienen en una iniciativa, inversión, programa o proyecto social, sin importar su pertenencia ideológica. Su objetivo principal es supervisar todas las etapas de un proceso de política social, desde el análisis y diagnóstico de una demanda, problema o necesidad social, la hechura, la implementación, y la evaluación, así como la elaboración, presentación y difusión de los informes respectivos.

La gobernanza como sistema de autogestión-cogestión y el buen gobierno corporativo como sistema de control, podemos verlos en los comités de manzana, juntas de vecinos, asociaciones de colonos, consejos de participación ciudadana, contraloría social, asambleas comunitarias, entre otras, que se establecen en barrios, colonias, fraccionamientos, pueblos o localidades para su participación en los distintos programas y proyectos sociales que buscan el bienestar y desarrollo de los miembros de comunidad objetivo.

Otras más, las encontramos en las asociaciones de padres de familia y los consejos de participación social que tienen por objeto velar por los intereses educativos de los asociados (Ley General de Educación, 2017, pp. 28 y 29), así como el participar en programas de sanidad y problemas ambientales vinculados a la salud (Ley General de Salud, 2017, p. 21).

Es importante involucrar a un mayor número de organizaciones, como sindicatos, cámaras empresariales, cooperativas, asociaciones religiosas, instituciones educativas y culturales, entre otras, a participar en estos espacios, ya que no sólo cuentan con capital económico sino también con capital humano, el cual posee conocimientos académicos y experiencia técnica y profesional, los cuales pueden ser aportados en la capacitación de los ciudadanos participantes, ya que muchas veces éstos no cuentan con el nivel de preparación teórica y capacidad técnica para tomar decisiones en tiempos que tienden a ser muy cortos.

La participación, como eje rector de un gobierno moderno, reconoce todo tipo de formas existentes y válidas de organización social y gremial; así como también el generar nuevas opciones de participación para ciudadanos y grupos sociales que no se interesan en la gestión de una política social.

Una política social, para que sea cada vez más eficiente, eficaz, democrática, participativa, justa y equitativa, requiere la vinculación de acciones de negociación, coordinación, asociación, cooperación y alianzas estratégicas, en la idea de que establecer relaciones más estrechas entre todos sus actores interesados, asegura un impacto proactivo en su comunidad objetivo: crecimiento y desarrollo económico, cohesión y bienestar social, legitimidad y empoderamiento político, cultura y cuidado medioambiental.

De manera que la presencia de un buen gobierno corporativo, en la gestión de la política social, contribuye a que la sinergia social, que se genera a través de la gobernanza democrática, se conserve y perpetúe en la vida de una comunidad.

En la interdependencia e interacción de gobernanza, gobierno corporativo y participación activa, se da lugar a una estructura ideal para llevar a cabo los cambios que se requieren para alcanzar mejores estadios de desarrollo económico, tecnológico, político, cultural, social y medioambiental de una sociedad. Así como de instituciones sociales y políticas que sean verdaderamente trasparentes equitativas, integradoras y rendidoras de cuentas, con un alto sentido de responsabilidad social y de desarrollo sostenible con sus comunidades.

Conclusiones y Reflexiones

Hoy en día las instituciones públicas deben de contar con estructuras de control y de gobiernos firmes, junto con una cultura de honestidad, de transparencia, de rendición de cuentas, de responsabilidad social y de desarrollo de sus comunidades. Todo ello se traduce en legitimidad, imagen, confianza y credibilidad

ciudadana, lo que aumenta el impacto positivo de sus acciones en la sociedad civil, y de que son capaces de llevar a cabo un desempeño gubernamental correcto sino también de generar gobernabilidad y seguridad pública, bienestar y calidad de vida, de promover la prosperidad económica y el cuidado de sus entornos naturales.

El buen gobierno corporativo en la gestión de una política social multiplica las buenas prácticas y posibilita el atender los intereses de los actores interesados, a través de mantener un diálogo sostenido y continuo, y de fomentar la participación activa a lo largo de todos los procesos decisorios.

El buen gobierno corporativo debe de contemplar todas las expectativas de todos sus públicos interesados, tanto internos como externos, de la estructura de la que forma parte importante, y es estratégica para la participación activa de una comunidad.

El buen gobierno corporativo es un sistema que orienta, dirige, guía y controla a una institución a través del cumplimiento de sus reglas, rigiéndose por su misión, visión, principios y valores, y protegiendo los intereses de todos sus públicos participantes.

Tanto el Estado como la sociedad civil necesitan de más y mejores estrategias y mecanismos de gestión pública, social y/o asociada, con el fin de ampliar la concurrencia y colaboración de todos, pero especialmente de la población marginada, excluida y vulnerable, en las políticas públicas que están dirigidas a mejorar su vida económica, social, cultural y política.

Si bien los resultados no siempre son satisfactorios en materia de participación ciudadana, en parte por apatía, desconocimiento, desmotivación y, por otra, una población que se acostumbró al paternalismo, asistencialismo y clientelismo como formas de subordinación o dominio de un sistema político-gubernamental autoritario, jerárquico y corporativo, se puede señalar que la viabilidad y bondades del gobierno corporativo son obvias.

Por lo tanto, romper con las inercias autoritarias, y sustituirlas con una participación activa y democrática de los ciudadanos, requiere de educación y capacitación permanentes, los cuales son componentes esenciales para democratizar las relaciones y prácticas de poder entre el Estado y la sociedad civil.

Un buen gobierno corporativo en la gestión de la política social es, entonces, un elemento decisivo para activar la participación ciudadana o social en las políticas públicas, más aún en los planes, programas, proyectos e inversiones de desarrollo y bienestar social.

Una ciudadanía dinámica, organizada, informada, crítica, propositiva, motivada y participativa, contribuye a una sociedad más cívica, democrática, justa, equitativa y con una mejor calidad de vida y bienestar para todos sus integrantes: individuos y grupos sociales.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (1993). "*La implementación de las Políticas Públicas".* México: Editorial Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2007). "*El aporte de la Política Pública y la Nueva Gestión Pública en la gobernanza*". Revista del CLAD "Reforma y Democracia" Número 39.

Argadoña, Antonio e Isea Silva, Ricardo. (2011). "*ISO 26000, Una Guía para la Responsabilidad Social de las Organizaciones*". Cuadernos de la Cátedra "la Caixa" de Responsabilidad Social de la Empresa y Gobierno Corporativo. España: Universidad de Navarra, IESE Business School, Número 11.

Cajiga Calderón, Juan Felipe. "*El Concepto de Responsabilidad Social Empresarial*". México: Centro Mexicano para la Filantropía.

Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica. (2003). "La Gestión Asociada: Una utopía realista". Cuaderno No. 39 del CEADEL Centro de Apoyo al Desarrollo Local.

Fernández Riquelme, Sergio y Caravaca Llamas, Carmen. *"La Política Social. Presupuestos Teóricos y Horizonte Histórico"*. Aposta. Revista de Ciencias Sociales, núm. 50, julio-septiembre, 2011, pp. 1-46.

Organización Internacional de Normalización. (2010). ISO 26000. "*Guía de Responsabilidad Social*". Ginebra: ISO Secretaría General.

Rivero Torre, Pedro. (2011). "*Responsabilidad social y gobierno corporativo: información y transparencia*". Revista Asturiana de Economía. Número 34.

Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993; consultada en: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90 8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf

Ley General de Salud, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984; consultada en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_220617.pdf

Llevando las prácticas de gobernanza al interior de las escuelas, para responder a los retos actuales

Gabriela Calderón Santos[1]

Introducción

La siguiente investigación documental describe algunos conceptos de gobernanza, como punto de partida para identificar elementos comunes a los procesos de organización, participación y toma de decisiones de los actores educativos al interior de los centros escolares, con lo que se propone un concepto de gobernanza escolar y la justificación de la necesidad de que dichas figuras del ámbito escolar se interrelacionen y juntos construyan dinámicas de acción que coadyuven a las metas educativas.

Para ello, se explican las particularidades de los servidores públicos que participan, como docentes y directivos; así como aquellos parte de la sociedad civil, como madres, padres o personas cuidadoras del estudiantado; identificando elementos que podrían favorecer acciones conjuntas y contribuir a mejorar algunos procesos en las instituciones educativas.

Finalmente, se reflexiona acerca de la importancia de la gobernanza escolar en un momento de retos sin precedente en la educación, como lo es el periodo post-confinamiento.

El objetivo general de la ponencia es conceptualizar la gobernanza escolar, señalando a los actores educativos que deben asumir las prácticas de gobernanza, como parte de las acciones que servidores públicos y sociedad civil pueden implementar juntos en las escuelas, para responder a los retos actuales.

Gobernanza escolar

A lo largo de la historia, las sociedades han emprendido acciones para regular sus relaciones y establecer estructuras de organización, desde aquellas enfocadas a lo económico hasta las de orden interpersonal, los esfuerzos se han centrado en generar relaciones armónicas, productivas, y eficientes para sus fines. Según Aguilar (2015), estas formas de relación y organización que se han implementado para dirigir, encauzar u organizar a grupos de personas han dado lugar a términos como gobierno, gobernabilidad, y gobernanza.

[1] **Gabriela Calderón Santos**. Correo electrónico: gabriela.calderon@aefcm.gob.mx.

Una de las organizaciones más importantes para la transmisión del conocimiento y la cultura, es la institución educativa, por lo que en ella también se han gestado e implementado cambios para mejorar sus procesos y cumplir sus funciones en la sociedad. Así, las instituciones educativas no escapan de la necesidad de organizar, regular y eficientar las relaciones y dinámicas que se establecen entre las figuras educativas para favorecer el logro de sus propósitos (Lecay, 2006).

Algunos conceptos de gobernanza, aún cuando son heterogéneos, se han ido construyendo en las últimas décadas para impulsar nuevas formas de organización y han contribuido al perfeccionamiento en el funcionamiento de los gobiernos y las instituciones, al impulsar formas más incluyentes de participación y trabajo colaborativo. Así, varias de sus características podrían servir a los propósitos de las instituciones educativas, por lo que en este documento se pretende conceptualizar a la gobernanza escolar, señalar a los actores educativos que intervienen en sus dinámicas, y delimitar algunos de sus indicadores.

Concepto de gobernanza

De acuerdo a la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDC, 2019), la palabra gobernanza encuentra sus raíces en los vocablos griego "kubernaein" y latino "gubernare" que se entiende como "dirigir" y que fue usado como sinónimo de gobierno. Adicionalmente, según Aguilar (2015), ONUDC (2019), Pierre (2000), y Vaillant (2012), de acuerdo a la evolución histórica del concepto, pueden identificarse dos vertientes, la primera en relación a la intención del Estado de encontrar apoyos de otros entes de la sociedad, tales como instituciones privadas u otras asociaciones que le ayudaran o incluso suplieran en las funciones que no podía cumplir para con sus gobernados, pero sin que ello implicara formas de relación democrática, sino en términos de acciones de autoridad en lo administrativo o económico.

Para Whittingham (2010) las primicias del concepto de gobernanza pueden encontrarse desde la edad media, pero su conceptualización actual se ha utilizado en las últimas décadas, como consecuencia de que en la sociedad se han ampliado las posibilidades de cambiar el discurso de lo público hacia formas democratizadoras y de participación social.

La segunda vertiente explica a la gobernanza como interrelación de los miembros participantes, incluida la sociedad civil, en sus formas de orientar los esfuerzos y la autogestión a partir de la colaboración y el aumento de su injerencia y toma de decisiones, consolidando un trabajo conjunto para subsanar las necesidades de la población, labor que antes sólo competía al Estado (Aguilar, 2015; ONUDC, 2019; Pierre, 2000; Vaillant, 2012).

A pesar de la antigüedad de las nociones de la gobernanza y de la construcción del concepto que se ha gestado en las últimas décadas, prevalecen diferentes definiciones que incluso se sobreponen a los conceptos de gobierno, gobernabilidad, y gestión pública, por lo que se vuelve necesario acotar cada uno de estos preceptos; si bien es pertinente destacar que todos se integran a partir de la necesidad de definir formas para dar dirección a los procesos sociales cambiantes (Aguilar, 2015; Whittingham, 2010).

El *gobierno* es aquel conjunto de personas e instituciones que dirigen o gestionan los asuntos de la sociedad, estructurados en esquemas verticales y jerárquicos, se encargan de ofrecer los servicios básicos que requiere la población, así como de las leyes que los ordenan; sus acciones se ejercen de forma lineal y centralizada, pero al modificarse dichos patrones hacia formas más democráticas, genera la confusión con

el término gobernanza; sin embargo la diferencia puede notarse porque el gobierno es el que está a cargo de ejercer la gobernanza ONUDC (2019) y Whittingham (2010).

Por otra parte, la *gobernabilidad* alude a la competencia que tiene dicho gobierno para las gestiones que le son propias, así como su capacidad de implementar medidas de control y autoridad en la comunidad que gobierna (Serna de la Garza, 2010; Whittingham, 2010). En palabras de Aguirre-Sala (2019, p. 112) "La gobernabilidad pone orden, toma acciones legislativas, ejecutivas y judiciales para satisfacer las necesidades y demandas ciudadanas"; estas características permiten identificar que se refiere a una acción centralizada desde el Estado, lo que la diferencía de la gobernanza.

Finalmente, de acuerdo a Aguilar (2015), López (n.d.), Serna de la Garza (2010), y Whittingham (2010), el concepto de la *nueva gestión pública* corresponde a las acciones directivas o de conducción que realizan los funcionarios públicos del gobierno, donde priven la economía, el uso eficiente de recursos, y mayor autonomía en las funciones de las personas de jerarquías más altas, en una estructura semejante a la de empresas privadas; por lo que se relaciona con procesos encaminados a la eficiencia y la eficacia con la intención de mejorar y ofrecer resultados, por lo tanto, también es distinto de la gobernanza en tanto no promueve relaciones democráticas y horizontales entre los participantes, ni la toma de decisiones conjunta.

Varios autores advierten acerca de las diferentes acepciones que se otorgan a la gobernanza (Aguirre-Sala, 2019; Pierre, 2000; Serna de la Garza, 2010; Vaillant, 2012), pero en su análisis Whittingham (2010) esclarece que son básicamente dos las explicaciones desde las que parten, aquellas que se estructuran desde los niveles de participación y formas que toma el papel del Estado, y las que lo hacen desde los actores dentro del sistema, a las cuales el autor llama policéntricas y denomina como multidisciplinarias por integrar definiciones de gobernanza desde áreas del conocimiento como la sociología, la antropología o la psicología.

Considerando la segunda perspectiva, policéntrica, la gobernanza es considerada como un proceso que incluye al estado, la población civil e instituciones de orden privado, que actúan como un sistema de intercambio y cooperación (Aguirre-Sala, 2019; Whittingham, 2010); por lo que el modelo sistémico sería el apropiado para describir a la gobernanza, y así lo hace Whittingham (2010):

> Gobernanza es la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales. La forma e interacción entre los diversos actores refleja la calidad del sistema y afecta a cada uno de sus componentes; así como al sistema como totalidad. (p. 222).

Hasta ahora hemos podido describir diferentes elementos que constituyen a los diversos conceptos de gobernanza, y se han podido identificar elementos comunes; aunque es evidente que aún no es completa, clara y única su definición; sin embargo ello permite abonar a la construcción del concepto de acuerdo a la revisión documental y del estado del arte, además de hacerlo desde una perspectiva contextualizada, lo cual se hará más adelante en este texto para delimitar a la gobernanza escolar.

Sin embargo, es posible, de acuerdo a los antecedentes presentados, considerarse un concepto de gobernanza desde el modelo sistémico, donde sus elementos actúan en interrelación, de forma horizontal,

con altos niveles de participación; ya que se trata de un conjunto de elementos vinculados actuando en un proceso que incluye la negociación, la toma de decisiones, sistema equilibrado de poderes, así como los valores individuales y colectivos, vinculados a las formas y características con las que se dirima esta dinámica (ONUDC, 2019; Whittingham, 2010).

Hacia un concepto de gobernanza escolar

Una vez descrita la trayectoria de la conceptualización de la gobernanza, es posible avanzar hacia una acotación de lo que significa la gobernanza escolar, lo que precisa diferenciarla de otros conceptos con los que pudiera confundirse; además de desvincularla de concepciones de gobernanza emanadas de estudios de negocio o corporativos, ya que es necesario trascender de la descripción teórica de la gobernanza, y del rechazo a todo concepto cuyos orígenes estén en modelos económicos.

Es fundamental para cualquier sistema actual, incluido el educativo, promover la aplicabilidad de los constructos teóricos para que éstos sirvan en la realidad de las dinámicas que suceden en las instituciones al propósito de contribuir a mejorar sus procesos; sin que esta idea se desvirtúe hacia modelos económicos o de productividad, que marcan los orígenes del término gobernanza y que empuja a verle como una amenaza, pues las motivaciones para la búsqueda de mejoras en las dinámicas escolares también se encuentran en la necesidad legítima del desarrollo humano (Zorrilla y Pérez, 2006); y con ello la intención de que puedan evaluarse los resultados en organizaciones como la educativa, que cumplen funciones fundamentales para el desarrollo de las sociedades.

Por ello se requiere comprender sus bondades y delimitar sus indicadores no sólo a nivel "macro" entre instituciones, como ya se ha hecho, sino a nivel local dentro de la escuela; por ello en este estudio se adoptan las explicaciones de la gobernanza desde una perspectiva social y no corporativa (Meyer y Bulgacov, 2014), además se pretende identificar a los actores educativos que deben estar involucrados para asegurar procesos más pertinentes y con ello el logro de los propósitos del centro escolar.

Pero, antes de acotar el término "prácticas de gobernanza" en la escuela, también es necesario diferenciarlo de elementos como escuela democrática, gestión escolar, y gobernanza educativa; dado que comparten algunas características, por ejemplo que describen las dinámicas de relación entre personas dentro de las organizaciones, –tal es el caso de la gestión educativa y la escuela democrática, o mayormente entre instituciones, como en la gobernanza educativa (Díaz-Gibson et ál, 2015; Feito y López, 2008; Rodríguez, 2000; Vaillant, 2012); pero también tienen coincidencias que pueden llevar a confundir estos términos.

Por ejemplo, la gestión escolar, es un término que se refiere a las acciones que las autoridades directivas o los docentes implementan para coordinar, dar estructura y organizar los centros escolares, contempla elementos diversos, como el establecimiento de objetivos, la planeación, la toma de decisiones técnicas, la implementación de programas, la orientación de las actividades, la obtención de recursos y la evaluación; así como las formas que toman estos procesos, por ejemplo los tipos de liderazgo directivo, el cumplimiento de la normatividad, modos de comunicación y participación de los gestores, entre otros; todo ello desde la lógica de la conducción de la escuela (Díaz-Gibson et ál, 2015; Gil Ed., 2003; Rodríguez, 2000).

En el caso de la escuela democrática, ésta enfatiza que en el centro escolar se vivan valores como la equidad, la justicia, la inclusión, y la igualdad principalmente en cuanto al estudiantado; y de ética especialmente en el personal docente. También se identifica por las dinámicas relacionales dentro de la escuela que,

como su nombre lo establece, más allá de la gestión, se enfoca en mantener en la cotidianeidad de la escuela los valores democráticos, a fin de generar ambientes de bienestar (Feito y López, 2008).

Con respecto a la gobernanza educativa, Del Castillo y Azuma (2011) la explican en el sentido de redes políticas en interdependencia, coordinación y pluralismo, donde participa como eje rector el gobierno y por ello en éste recae la mayor responsabilidad.

En el mismo sentido, la Global Development Network (GDN, 2009 citado en Mancebo, et ál, 2012) y Vaillant (2012), acotan que la gobernanza educativa se refiere a las relaciones entre las normas, los valores, y los sujetos que actúan a nivel interinstitucional. En esta interrelación la gobernanza educativa consistiría en quitar del centro de las decisiones a una sola institución para permitir la participación del resto, además de la equitativa gestión y repartición de recursos para el funcionamiento de todo el sistema.

Tomando como referente las explicaciones precedentes, se pueden distinguir diferencias entre estos constructos, ya que la gestión escolar explica principalmente la conducción de los variados procesos para mantener la organización de la escuela, principalmente a través de la acción de directivos y docentes; la noción de escuela democrática enfatiza hacia la vivencia en la escuela de valores sociales y especialmente democráticos para el bienestar; y la gobernanza educativa alude a la interrelación de actuaciones de las personas pero a nivel macro, es decir, entre instituciones de diversas procedencias, así como a los valores asociados (Del Castillo y Azuma, 2011; Feito y López, 2008; GDN, 2009 citado en Mancebo, et ál, 2012; y Vaillant, 2012).

Un elemento fundamental para abonar a la construcción del concepto de gobernanza escolar, lo constituyen los actores educativos que en ella intervienen. En el trabajo de Lecay (2006), se aporta a la diferenciación del término, al introducir la idea de que la gobernanza en los sistemas educativos requiere la participación de los actores educativos como docentes, madres-padres, estudiantes, junto a aquellos actores "macro" entre instituciones; esto permite pensar en la gobernanza dentro de la escuela, como la unidad básica de todo el sistema educativo.

Además, Castillo y Azuma (2011) nombran a esta posibilidad como "gobernanza local", al mencionar la importancia de diversos actores y acciones para el logro de objetivos dentro del centro escolar, los cuales participan en procesos que requieren considerar las particularidades del contexto y población de la escuela.

Una vez clarificado lo anterior y con la idea de intentar abonar a la comprensión de las dinámicas relacionales más pertinentes en las instituciones educativas, el término gobernanza puede aportar elementos explicativos. Además, la ONUDC (2019, párr 1) explica que "el término puede asociarse con cualquier organización o agrupación a cualquier nivel y se utiliza en muchos contextos, tales como la gobernanza local… incluso en el ámbito familiar".

No se pretende aquí forzar el acoplamiento del término gobernanza a las dinámicas de la escuela, o utilizarlo de forma indiscriminada sin considerar su origen (Aguilar, 2015), sino explicitar cómo las explicaciones acerca de una forma de organización con amplios beneficios para las organizaciones, como la gobernanza, tiene elementos constituyentes que pueden coincidir con los que prevalecen en las escuelas, siempre y cuando se contextualicen (Santizo, 2011).

Tomar como base el concepto de gobernanza permite estructurar una acepción para el caso de las interrelaciones de los actores educativos en las escuelas, por ejemplo la toma de decisiones conjunta, la colaboración, las relaciones interpersonales, la confianza, la eliminación de la jerarquía y promoción de relaciones horizontales, así como el liderazgo compartido (Lecay, 2006; Milward y Provan 2006; Nishimura, 2017; Shirley, 2009 citados en Díaz, Civís y Longás, 2013; Santizo, 2011; Vaillant, 2012).

Por lo tanto, y siguiendo las concepciones de Díaz, Civís y Longás (2013), Mancebo (et ál, 2012), Nishimura (2017), Santizo (2011), UNOCD (2019), Vaillant (2012), y Whittingham (2010); la gobernanza escolar podría conceptualizarse como el conjunto de relaciones entre los actores educativos de una escuela: docentes, directivos, estudiantes, madres y padres, y supervisores o inspectores; que se expresan al planear, implementar y evaluar los procesos para la enseñanza y el aprendizaje, en un ambiente de participación con equidad y colaboración, que incluya la distribución equitativa del poder, así como la negociación, la toma de decisiones, y la rendición de cuentas conjuntas; para el logro de metas comunes.

Los actores en la gobernanza escolar

Ya se ha mencionado que un elemento clave para entender la gobernanza escolar, son las figuras educativas que en ella participan, por ejemplo, Meyer y Bulgacov (2014), mencionan la necesidad de identificar a los actores involucrados en los procesos de la gobernanza con la intención de tener una plena comprensión de las dinámicas que suceden en ésta, las cuales podrían empujar su implementación en la institución u obstaculizarla.

También Lecay (2006) explica que los actores educativos pueden impulsar la educación de calidad al tener una organización adecuada, objetivos claros y adaptar las acciones al contexto; por lo que se hace pertinente explicar la denominación de "actores educativos" que se ha mencionado, así como quiénes son y el rol que juegan en la escuela; pues se suele atribuir que las y los docentes, así como a las personas directivas son los únicos encargados de generar las condiciones para el aprendizaje.

Sin embargo, veremos la necesidad de que otras figuras dentro del centro escolar se incluyan, dadas las posibilidades que brinda la concepción de gobernanza escolar, para ampliar las oportunidades de participación y con ello de mejora educativa (Santizo, 2011), por lo que también pueden ser parte las madres y padres del estudiantado, personal de supervisión o inspección, e incluso alumnas y alumnos (Lecay, 2006).

Krücken y Meier (2006) analizan el tránsito de las universidades hacia su forma como organizaciones, y posteriormente a lo que llaman "actor organizacional", al que atribuyen acciones como la implementación de estrategias específicas encaminadas a objetivos definidos, la posibilidad de toma de decisiones, y la obligatoriedad de rendir cuentas; además, explican que los actores organizacionales no se manejan como entes centralizados, sino que interactúan a la par de otros actores. También denominan "actores" a docentes, estudiantes y otros miembros participantes de la organización educativa que llevan a cabo acciones para el logro de los objetivos de la misma.

También Badillo (2021), abona a esta concepción, opinando que "se considera a la escuela como una organización dado que en su seno se toman decisiones, hay normas que rigen las dinámicas, hay liderazgo, entre otros elementos".

Por su parte, Krücken (2011) retoma ideas de Meyer (2009), para exponer la idea de que es posible dar la denominación de "actor moderno" a personas, organizaciones o países; y lo cita para definirlos como "una entidad técnica eficaz, integrada, delimitada y orientada a objetivos" que tiene cierto grado de autonomía en la organización. Además, relaciona a la gobernanza con esta transformación de las universidades a organizaciones, entre otros elementos, por distanciarse de la toma de decisiones centralizada y promover la diversificación de actores con funciones especializadas, enfocados hacia los mismos objetivos en la institución educativa.

Al respecto, Nishimura (2017), así como García-Raga, Boqué, y Alguacil (2021) nombran como participantes de la gobernanza escolar a directivos, docentes, madres-padres y estudiantes.

Sorensen y Torfing (2005) en su análisis de la gobernanza, aluden a los beneficios de las interrelaciones entre los actores, para compartir informaciones y conocimientos específicos que ayudan a la construcción de consensos y la toma de decisiones más favorables para la organización; Torfing y Díaz-Gibson (2016) agregan que las soluciones que plantean los actores en interrelación son innovadoras y pueden llevar a resultados exitosos.

Estos referentes (Krücken y Meier, 2006; Krücken, 2011; Nishimura, 2017; Santizo, 2011; Sorensen y Torfing, 2005; Torfing y Díaz-Gibson, 2016;) permiten nombrar como actores educativos a aquellas figuras dentro de la escuela, cuyo rol está delimitado, que tienen en común objetivos definidos, que en interacción y mediando la comunicación comparten información, y pueden tomar decisiones consensuadas por las que deben asumir corresponsabilidad.

Podemos distinguir entonces que quienes deben participar en los procesos que se dirimen en las escuelas incluyen a docentes, directivos, madres-padres, estudiantes, supervisores o inspectores, y otros miembros de la comunidad educativa (Olivo, Alaníz & Reyes, 2011; Renée & Mcalister, 2011; Zorrila & Pérez, 2006).

Para el caso del docente, es la figura de mayor responsabilidad en el centro escolar por ser el encargado de planear, implementar y evaluar los procesos de enseñanza y aprendizaje, así como dirimir varios aspectos más en relación al estudiante, quien es la prioridad en la escuela, tales como su integridad físico-psico-social, y ser el enlace con madres y padres, entre otras intervenciones. Por ello de forma histórica se ha responsabilizado al docente de los cambios que se requieren para mejorar la educación (Del Castillo y Azuma, 2009).

Adicionalmente, el personal docente debe tener claridad de su rol como agente fundamental de la construcción de ambientes de aprendizaje, reconocer las necesidades individuales del estudiantado y las del contexto, basar sus acciones en los preceptos legales y filosóficos que orientan al sistema educativo en nuestro país, promover la equidad, la inclusión y el constante mejoramiento de la enseñanza y el aprendizaje, así como ser promotor de una cultura del aprendizaje (Del Castillo y Azuma, 2009; Secretaría de Educación Pública [SEP], 2020).

En referencia al personal directivo, a este se atribuye la autoridad máxima en la escuela, tiene como funciones primordiales dar estructura, orden, favorecer el logro de objetivos educativos, y verificar el funcionamiento de la escuela; lo anterior independientemente del estilo de liderazgo, ya que cada directivo

implementa estos procesos de acuerdo a formas diferenciadas. Además, su labor incluye actividades como la administración, pero también aquellas de orden pedagógico, como apoyo para los docentes; si bien a través de su actuar puede impulsar cambios positivos o impedir las prácticas de gobernanza escolar (Zorrilla y Pérez, 2006).

En el caso del inspector o supervisor escolar, sus acciones se vinculan de forma preponderante al apoyo de la persona directiva, ambos centran su acción en la gestión administrativa, y en ocasiones pedagógica (Zorrilla y Pérez, 2006), y también comparten un sitio de autoridad que culturalmente se asigna a quienes se encuentran en peldaños altos de la jerarquía de la organización, por lo que es otra figura clave que puede impulsar o impedir los procesos de gobernanza escolar.

Una función general de esta figura educativa es la tarea de inspección a directores, docentes y centros escolares, de ahí que en muchos casos se les nombre de forma indiferenciada, como inspector o supervisor. Y sus funciones específicas se centran en tres elementos: "monitoreo y evaluación de las acciones que han de cumplir las escuelas, junto con sus colectivos docentes,... el acompañamiento técnico-pedagógico al director y docentes,… y el papel estratégico como enlace entre las escuelas y las autoridades educativas" (Del Castillo y Azuma, 2009, p. 32).

Es justo decir que la figura de la supervisión se integra dentro de los actores educativos involucrados en la gobernanza escolar, como consecuencia de la relevancia de su labor para el logro de las metas de la escuela; es fundamental incluso para la concreción de reformas educativas de nivel macro; ello debido a su posición "intermedia" en el sistema escolar, que lo coloca en las acciones que ocurren dentro de la escuela, y además fuera de ella, en relación con las autoridades educativas de mayor nivel jerárquico (Del Castillo y Azuma, 2009).

Con respecto a las madres, padres o personas tutoras, sus formas de participación se han establecido en la figura de los Consejos Escolares de Participación Social, organización dentro de la escuela que incluye al directivo, madres-padres, y docentes; pero que no ha cumplido su propósito, entre otras causas, por tener la idea de que no es funcional, por la baja participación de madres-padres, poca motivación de las y los docentes para participar en este órgano, y la dificultad de llegar a consensos por la diversidad de ideas (Santizo, 2011).

Aún cuando hay otras formas en que las personas tutoras se involucran en las escuelas, como en la Asociación de Padres de Familia o en actividades especiales y esporádicas, su nivel de participación no cumple con parámetros de la gobernanza escolar como la toma de decisiones o la negociación.

Por último, se debe considerar a las y los estudiantes, ya que en la práctica, parecen estar ausentes en la organización escolar y con ello también lo estarían de la gobernanza escolar, a pesar de que sus derechos de participación se encuentran acotados; por ejemplo en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF, 2021), donde se establece el derecho que tienen para la participación, a ser escuchados y a que su opinión sea tomada en cuenta.

En este documento puede leerse "... garanticen la participación permanente y activa de niñas; niños y adolescentes en las decisiones que se toman en los ámbitos familiar, escolar, social, comunitario o cualquier otro en el que se desarrollen" (DOF, 2021, p. 33).

Si se considera que las prácticas de gobernanza escolar tienen como intención primordial mejorar a la escuela y al rendimiento académico de los estudiantes, no debe omitirse la participación del estudiantado.

Si se ignora la necesidad de que alumnas y alumnos participen en la comunicación, negociación, consenso, toma de decisiones y rendición de cuentas de la escuela, la gobernanza no se concretaría, y en ella no cabe la parcialidad; pues ya se ha descrito que otros constructos como la gestión escolar o la escuela democrática sólo explican parte de las interacciones y acciones en la escuela.

Hay otras formas de organización al interior de los centros (Santizo, 2011), pero integran sólo a parte de las figuras educativas y no coinciden en un grupo unificado, y sólo la Asociación o Sociedad de alumnos incluye al estudiantado y no interrelaciona con el resto, como puede verse en la figura 1.

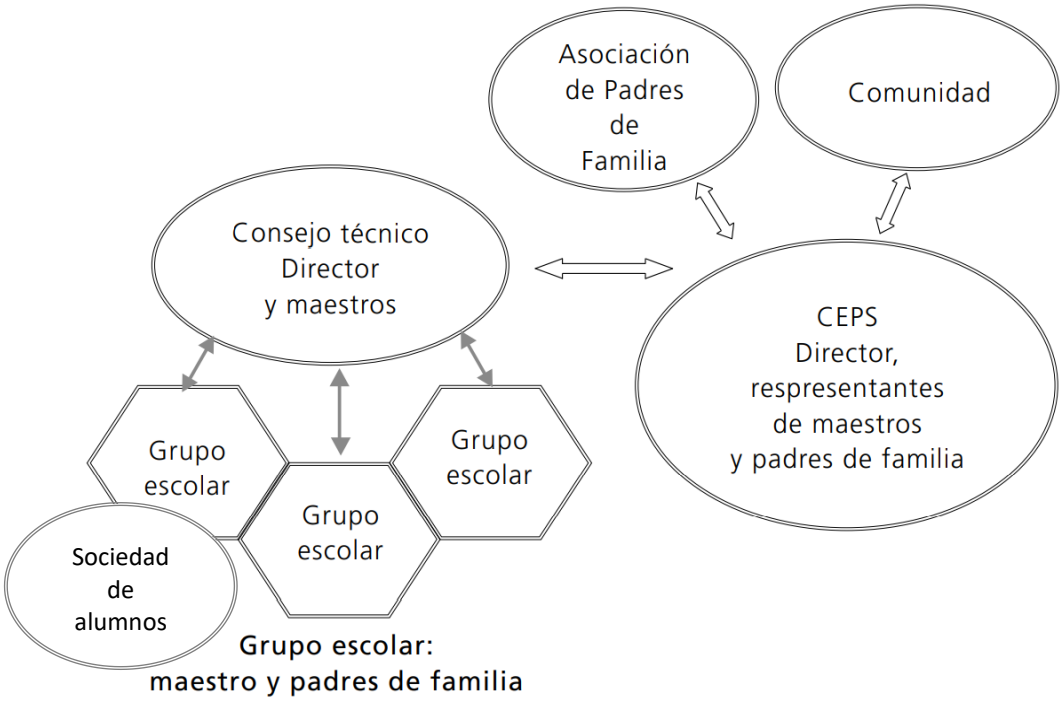


Figura 1. Interrelaciones de los actores educativos
Fuente: Adaptación de Santizo (2011, p. 761).

Aún cuando la intención de este documento es describir características de la gobernanza escolar y sus actores, para contribuir a la explicación de los factores involucrados en la mejora de la escuela y del rendimiento escolar, parece oportuno mencionar las conclusiones de García-Raga, Boqué, y Alguacil, (2021), que al recuperar ideas de Howard y Wieczorek (2011), afirman que la inclusión del alumnado en la gobernanza escolar promueve en ellos la autoestima, confianza en el propio aprendizaje, seguridad, empoderamiento; así como la mejora de habilidades de escucha y comunicación, de responsabilidad y de ciudadanía. Además fomenta las relaciones interpersonales positivas tanto entre el estudiantado como entre estos y los adultos.

Acciones conjuntas de los servidores públicos y la sociedad civil para llevar las prácticas de gobernanza a la escuela

Entonces, hemos argumentado acerca de lo que pudiera considerarse gobernanza en el ámbito del centro escolar, así como de los actores educativos que tendrían que estar inmersos en ella. De los participantes adultos descritos, unos son además servidores públicos, tal es el caso del personal docente, directivo, y de supervisión; por otra parte, las madres, padres o personas tutoras son parte de la sociedad civil. En opinión de Santizo (2011), para favorecer la gobernanza escolar y cambios en la organización, es fundamental la interrelación de "actores gubernamentales" y "no gubernamentales", haciendo alusión a los servidores públicos y la sociedad civil ya mencionados.

Según el Instituto Politécnico Nacional (IPN, 2016), son servidores públicos cualquier persona que labore para el gobierno federal u organismos autónomos de los Estados, ya sea que se encuentre empleado o comisionado, condición que les implica responsabilidades por acción u omisión en el cargo que ocupen. De esta manera es que las y los docentes, las personas directivas y supervisoras se consideran servidores públicos, y asumen varias responsabilidades en la escuela, desde la directa de su función, como lo es la enseñanza, hasta la del cuidado de la integridad psico-fisico-social de las y los estudiantes.

Como otra parte de las y los actores en la gobernanza escolar, un segmento de la sociedad civil está representada por las madres, padres o personas tutoras, que en opinión de Touriñan (2010) deben considerarse como agentes que aportan principalmente una base valoral y cívica en la escuela, y deben asumir responsabilidad compartida con otros agentes educativos.

Para favorecer la participación conjunta de estas figuras, Santizo (2011), exalta la necesidad de que se generen en las escuelas espacios donde converjan, los cuales requieren diferentes formas de organización; para el caso de México, ya se ha descrito al Consejo Escolar de Participación Social, en el que madres-padres, directivos y docentes pueden incorporarse para ciertas acciones, sin embargo, éstas son acotadas y parecen no ser suficientes para que el grupo de personas tutoras se sienta representado.

Tampoco es un órgano que permita a los servidores públicos interrelacionar con la sociedad civil en aspectos relevantes como la planeación general del centro educativo, o la implementación directa de proyectos educativos adicionales a la clase directa; ni para que en conjunto favorezcan mejoras en la escuela o en el rendimiento académico.

Entonces, el determinar las formas en que servidores públicos y sociedad civil se interrelacionen y participen en los procesos de la escuela es indispensable para que los resultados sean exitosos e impacten positivamente en el mejoramiento de la escuela y en el logro académico del estudiantado. Por ejemplo, Serna de la Garza (2010), describe algunas limitaciones para la aplicabilidad de las prácticas de gobernanza, tales como una sociedad civil sin capacidad de organización, y grupos antagónicos que no logren autorregulación ni cooperación para metas comunes.

Cabe retomar entonces la necesidad de participación del alumnado, tal vez como parte de la sociedad civil que confluye en el sistema educativo y que de acuerdo a García-Raga, Boqué y Alguacil (2021, p.347) "una parte…de la ciudadanía mundial suele ser sistemáticamente ignorada en los procesos democráticos

de participación social, renunciando… a su potencial creativo y dejando sin voz a… personas con opinión propia. Nos referimos al colectivo infantil y adolescente".

Con respecto a las madres-padres o personas tutoras, en opinión de Santizo (2011), la participación social de este grupo, consistiría en incorporarlos en la toma de decisiones, para lo que deberían crearse nuevas formas de organización al interior de los planteles escolares que permita la colaboración y una planeación conjunta que incorpore las necesidades, intereses y características individuales del estudiantado. Por su parte, Hogue (2012) explica tres elementos que deberían perfilarse para la colaboración de servidores públicos y sociedad civil en la escuela: mostrar disposición a la colaboración, delimitar los roles de participación, y tener estructura en la organización.

Para la colaboración se hace necesario que la comunicación fluya, que las expectativas acerca de lo que se pretende sean claras para los involucrados, así como que se establezcan con claridad las acciones que debe llevar a cabo cada participante. Además se requiere confianza, respeto y aprecio (Hogue, 2012).

En la definición de los roles de cada actor, debe estar acotado que el directivo debe conservar su función como autoridad, pero también impulsar la confianza y la comunicación. La o el docente representa a la escuela ante la sociedad civil, y aunque debe centrar sus acciones en el alumnado, incorpora las necesidades del contexto. Finalmente las madres y padres que representan a la sociedad civil deben confiar en la escuela como organización, y en sus docentes, comunicarles sus necesidades y mostrar aprecio por la labor del profesorado, así como apoyarles en las acciones educativas en las que su participación sea pertinente (Hogue, 2012).

Con respecto a la necesidad de una estructura adecuada en la organización, Hogue (2012) propone políticas en las que se establezca la participación conjunta de los actores educativos, que se centre la atención en el rendimiento académico sin dejar de considerar a las familias de las y los estudiantes, y que haya congruencia entre las acciones conjuntas y los programas o planes de estudio. Al respecto, Santizo (2011) agrega que debe impulsarse la coordinación entre madres-padres, docentes y personal directivo, pero también entre la escuela y otras autoridades educativas; donde podría considerarse a la supervisión o inspección; además, explica que en la interrelación de ellos se implican sus recursos, tales como la información, la autoridad y la capacidad de negociación; todo en relación a sus intereses, que en este caso tendría que ser primordialmente el aprendizaje y el estudiantado (Hogue, 2012).

Para Carlsson (2000), un requisito para la actuación conjunta es la identificación de una problemática, una visión común de las características del conflicto de que se trate, y el consenso acerca de las formas de solucionarlo.

Consideraciones finales

El contexto actual post-confinamiento implica retos abrumadores para los países y para sus sistemas educativos, en especial para el personal "operativo" en la unidad básica del sistema, que es la escuela; porque son múltiples las tareas que deben realizar los actores educativos para impulsar las metas del centro escolar, que no son sólo de aprendizaje conceptual; por mencionar sólo un ejemplo, en el regreso presencial a las aulas y patios, se ha colocado como propósito de corto plazo atender la situación socioemocional del estudiantado.

Ante tales circunstancias, se requiere, más que nunca, de acciones colaborativas entre los servidores públicos y la sociedad civil que convergen en las escuelas; dichas acciones no pueden conservar formas ya "gastadas" que no han demostrado ser suficientemente útiles para impulsar los propósitos educativos.Considerando esto, en la revisión de las diferentes concepciones de la gobernanza, se pudieron identificar varios elementos comunes, tales como la participación horizontal, la toma de decisiones, la negociación, las relaciones interpersonales de confianza, el liderazgo compartido, entre otras; que podrían aplicarse a las formas de relación de los actores educativos y a los procesos que suceden en los centros escolares.

Sin embargo, se advierte que es fundamental alinear el modelo de la gobernanza a las características del contexto y adecuar lo que de él sea pertinente, y no usarlo indiscriminadamente; pues los modelos globales que se implementan sin contextualizar, dan lugar a la incongruencia entre los objetivos, las formas en que se intentan desarrollar, y los resultados que se obtienen (Aguilar, 2015; Serna de la Garza, 2010).

Así, las personas servidoras públicas y la sociedad civil que convergen en la escuela, son actores clave que podrían implementar prácticas de gobernanza escolar para impulsar mejoras en el rendimiento académico del estudiantado y/o en el funcionamiento del servicio educativo.

Pero aún más importante de considerar es que adicionalmente a las funciones y responsabilidades que servidores públicos y sociedad civil tienen en general para la construcción de procesos sociales pertinentes, dentro de la escuela se incrementan y maximizan, por la alta importancia que la institución escolar cumple en el empuje hacia la formación de mejores ciudadanos y sociedades justas, equitativas e incluyentes en las que los individuos y los grupos gocen de bienestar y plenitud.

Ante estos retos que históricamente ha tenido el sistema educativo en México exacerbados con la pandemia de Covid-19, para favorecer aprendizajes de calidad o excelencia, el trabajo conjunto de los servidores públicos y la sociedad civil con prácticas como las de la gobernanza escolar, cuyos principios se han desarrollado para mejorar los procesos en las organizaciones y las instituciones; podría aportar mejores oportunidades de contribuir al rendimiento académico y la mejora de las escuelas. Esto sin obviar la participación activa de las y los estudiantes, de acuerdo a lo que aquí se ha descrito acerca de su importancia para el logro de las metas educativas.

Referencias

Aguilar, V. L. (2015). *Gobernanza y gestión pública* [ePub]. Fondo de Cultura económica. Recuperado de https://marcelagonzalezduarte.files.wordpress.com/2018/01/aguilar-villanueva-gobernanza-y-gestion-publica.pdf.

Aguirre-Sala, J. F. (2019). Propuesta de indicadores para medir y evaluar la gobernanza. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance 3* (5), 108-126, Article 11. DOI: 10.22191/gobernar/vol3/iss5/7.

Badillo, V. R. (2021) *Liderazgo e Innovación* [Seminario]. Programa formativo del Postdoctorado en Gobernanza y Políticas Públicas para la Educación, Organización de Estados Iberoamericanos, Universidad de Alcalá, Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México.

Del Castillo, A. G. y Azuma, H. A. (2009). *La reforma y las políticas educativas: impacto en la supervisión escolar.* co: FLACSO [Libro en línea]. DOI 10.18504/7629191-2009. Recuperado de

https://www.researchgate.net/publication/46389941_La_reforma_y_las_politicas_educativas_impacto_en_la_supervision_escolar_G_del_Castillo_Aleman_A_Azuma_Hiruma/download.

Díaz, G. J., Civís, Z. M. y Longás, M. J. (2013). La Gobernanza de redes Socioeducativas: Claves para una Gestión Exitosa. *Teoría de la Educación, Revista Interuniversitaria, Universidad de Salamanca 25* (2), 213-230. En: https://www.proquest.com/docview/1516045595/251BA46E235B4502PQ/1#.

Díaz-Gibson, J., Civís, Z. M., Carrillo, A. E. y Cortada, P. M. (2015). El Liderazgo y la Gobernanza Colaborativa en Proyectos Educativos Comunitarios. *Pedagogía Social 26,* 59-83. DOI: 0002049322; 10.7179/PSRI_2015.26.03.

Feito, R. y López, J. I. (2008). *Construyendo escuelas democráticas.* Barcelona: Hipatia.

García-Raga, L., Boqué, T. M. y Alguacil, N. M. (2021). La dirección escolar ante la participación del alumnado. *Educatio Siglo XXI, 39*(2), 345-370. En; https://doi.org/10.6018/educatio.410081

Gil Ed. (2003). *Diccionario de las Ciencias de la Educación.* Colombia: Gil Editores.

Hogue, M. L. (2012). *A Case Study of Perspectives on Building School and Community Partnerships.* (Dissertation degree of Doctor of Education. Department of Educational Leadership and Policy Studies. University of South Florida). EN: https://core.ac.uk/download/pdf/154469634.pdf.

Instituto Politécnico Nacional. [IPN] (2016). *Un Servidor Público es…* [Infografía]. Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de interés. En; https://www.dae.ipn.mx/pdfs/codigo/C_01.pdf.

Krücken, G. & Meier, F. (2006). Turning the University into an Organizational Actor. En *Globalization and Organization: World Society and Organizational Change,* 241-257. Publisher: Oxford University PressEditors: Gili S. Drori, John W. Meyer, Hokyu Hwang. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/268810153_Turning_the_University_into_an_Organizational_Actor.

Krücken, G. (2011). A European Perspective On New Modes Of University Governance And Actorhood. *Research & Occasional Paper Series*: CSHE.17.11. University Of California, Berkeley.

Lecay, R. (2006). La gobernanza de los sistemas educativos en América Latina. *Analítica, 20*(4). Recuperado de https://www.analitica.com/opinion/opinion-nacional/la-gobernanza-de-los-sistemas-educativos-en-america-latina/.

López, Andrea. (n.d.). "La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual", México, INAP. (http://www.inap.gov.do/images/ stories/La_Nueva_Gestion_Publica.pdf). [Documento en línea].

Mancebo, M. E. ; coord., Vaillant, D. ; coord., Llambí, C., González, G. & Piñeyro, L. (2012). Prestación de servicios en educación básica: Arreglos institucionales, Gobernanza y resultados escolares en Chile y Uruguay. [Informe]. Montevideo: Universidad ORT Uruguay. Instituto de Educación. Recuperado de https://dspace.ort.edu.uy/handle/20.500.11968/4177.

Meyer, M. L. y Bulgacov, S. (2014). Reflections on Actor-Network Theory, Governance Networks, and Strategic Outcomes. *BAR - Brazilian Administration Review, 11*(1), 107-124. Recuperado de https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=84129376006.

Nishimura, M. (2017). Community participation in school governance: The Maasai community in Kenya. *Prospects, 47*(4), 393–412. Recuperado de https://doi.org/10.1007/s11125-018-9439-8.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2019). *La declaración de Doha: promover una cultura de la legalidad. Módulo 2: La corrupción y la buena gobernanza. ¿Qué es la gobernanza?* [Página de internet]. https://www.unodc.org/e4j/es/anti-corruption/module-2/key-issues/what-is-governance.html.

Olivo, P., Alaníz, H. y Reyes, G. (2011). Crítica a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza: una discusión con referencia a los consejos escolares de participación social en México. *Revista Mexicana*

de Investigación Educativa, 16(50), 775-799. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662011000300006&lng=es&tlng=es.

Pierre, J. Comp. (2000). *Debating Governance. Anthority, Steering, and Democracy*. Oxford, Oxford University Press. En https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4266459/mod_resource/content/1/Debating%20Governance.pdf.

Renée, M. y Mcalister, S. (2011). *The Strengths and Challenges of Community Organizing as an Education Reform Strategy: What the Research Says*. Annenberg Institute for School Reform at Brown University. En https://www.annenberginstitute.org/sites/default/files/NMEF_Report.pdf.

Rivas, L., Trujillo, M. y Lambarry, F. (2015). La gobernanza. Conceptos, tipos e indicadores internacionales: Los retos para México. En *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, (2*)*. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación UEC, Cámara de Diputados LXIII Legislatura. DOI: 10.13140/RG.2.1.3342.4407.

Rodríguez, N. (2000). *Gestión escolar y calidad de enseñanza*. Universidad de los Andes.

Santizo, R. C. (2011). Gobernanza y Participación Social en la Escuela Pública. *Revista Mexicana de Investigación Educativa, 16*(50), 751-773. Recuperado de https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14019000005.

Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2020). *Marco para la excelencia en la enseñanza y la gestión escolar en la Educación Básica. Perfiles profesionales, criterios e indicadores para el personal docente, técnico docente, de asesoría técnica pedagógica, directivo y de supervisión escolar*. Recuperado de http://file-system.uscmm.gob.mx/2021-2022/compilacion/EB/Perfiles_profesionales_docentes_EB.pdf.

Serna de la Garza, J. M. (2010). El concepto de gobernanza. En (UNAM). *Globalización y gobernanza: Las transformaciones del estado y sus implicaciones para el derecho público*, 21-51. Recuperado de http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/handle/123456789/1011 [Capítulo de libro en línea].

Sorensen, E. y Torfing, J. (2005). The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian Political Studies, 28*(3), 195-218. doi: 10.1111/j.1467-9477.2005.00129.x.

Torfing, J. y Diaz-Gibson, J. (2016). Transformando la gobernanza para la mejora de la innovación educativa y social. *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria, 28*, 99-111. Recuperado de https://www.redalyc.org/pdf/1350/135047100009.pdf.

Touriñan, L. J. (2010). Familia, escuela y sociedad civil. Agentes de educación intercultural. *Revista de Investigación en Educación, 7*, 7-36. En https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3216684.pdf

Vaillant, D. (2012). La Gobernanza Educativa y los Incentivos Docentes: Los Casos de Chile y Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política, 21*(1), 119-141. Recuperado de http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2012000100006&lng=es&tlng=es.

Whittingham, M. M. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista Análisis Internacional* (2), 219-236. Recuperado de https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/24 [Artículo de revista en línea].

Zorrilla F. M. y Pérez, M. G. (2006). Los Directores Escolares frente al Dilema de las Reformas Educativas en el Caso de México. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 4*(4), 113-127. Recuperado de https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55140409.

El paradigma del gobierno abierto en la administración pública municipal

Ramiro Flores López[1]

Introducción

El concepto de gobierno abierto es considerado antiguo, algunos referentes se ubican a mediados del siglo pasado, sin embargo, es rescatado por el gobierno de Obama al querer contemplar en su proyecto de gobierno a la participación y la colaboración con el objeto de transparentar la información que se maneja en los entes gubernamentales.

Cabe señalar la diferencia entre gobierno electrónico y gobierno abierto, ya que aquel solo fortalece la interacción de las partes que integran su estructura administrativa, en cambio el gobierno abierto va más allá, porque no solo interactúa la parte administrativa, sino con la sociedad, por ejemplos las organizaciones como actor principal, fortaleciendo con ello al sistema de la gobernanza.

Por lo anterior, se considera de suma importancia que el modelo de gobierno abierto se desarrolle en las administraciones públicas municipales con el propósito de alentar nuevas formas de interacción gobierno sociedad, generando sinergia y desarrollo local, a través de la gobernanza. El objetivo de la ponencia es analizar el área de oportunidad con el que cuentan los municipios como reto para mejorar el ejercicio de la administración pública, a través de la estrategia del paradigma del gobierno abierto.

El paradigma del gobierno abierto en la administración pública municipal

El concepto de gobierno abierto es considerado antiguo, algunos referentes se ubican a mediados del siglo pasado, sin embargo, es rescatado por el gobierno de Obama al querer contemplar en su proyecto de gobierno a la participación y la colaboración con el objeto de transparentar la información que se maneja en los entes gubernamentales. Cabe señalar la diferencia entre gobierno electrónico y gobierno abierto, ya que aquel solo fortalece la interacción de las partes que integran su estructura administrativa, en cambio el gobierno abierto va más allá, porque no solo interactúa la parte administrativa, sino con la sociedad, por ejemplos las organizaciones como actor principal, fortaleciendo con ello al sistema de la gobernanza.

[1] **Ramiro Flores López.** Correo electrónico: ramirofolr@yahoo.com.mx.

Por lo anterior, se considera de suma importancia que el modelo de gobierno abierto se desarrolle en las administraciones públicas municipales con el propósito de alentar nuevas formas de interacción gobierno sociedad, generando sinergia y desarrollo local, a través de la gobernanza.
El objetivo del presente trabajo es analizar el área de oportunidad con que cuentan los municipios como reto para mejorar el ejercicio de la administración pública, a través de la estrategia del paradigma del gobierno abierto.

Por lo que en este apartado se abordara el aspecto que nos ayude a entender las condiciones sociales, económicas y políticas que presentan las comunidades de los municipios para entender su contexto de la realidad propia de la organización en que se desarrollan.

Con el objetivo de entender la diversidad de condiciones que presenta cada tipo de municipio, en cuanto a su infraestructura básica de los servicios, a su densidad de población y el grado de seguridad que prevalece y con el cual conviven. Identificando sus posibilidades y capacidades institucionales, dando seguimiento a las reglamentaciones que regulen y fortalezcan sus intenciones de desarrollo conforme a la integración de equipos de trabajo que reúnan los perfiles idóneos para tener las capacidades técnicas y profesionales que se requieran en el quehacer institucional gubernamental.

Por otro lado, el paradigma del gobierno abierto es abordar lo concerniente a las capacidades económicas y de presupuesto que les permita la modernización y uso de las tecnologías en las estructuras de la administración pública municipal, para llevar a cabo la posibilidad de implementar los principios de una gobernanza a través del gobierno abierto de acuerdo a los tipos de municipios que prevalecen.

Problemáticas y retos

Partiendo del entendido, cuando una organización implementa un cambio, da pauta a la provocación de una innovación dentro del seguimiento de los procesos de la administración pública, generando problemáticas de instrumentación de diferente índole, como puede ser de resistencia, falta de recursos financieros, aspectos técnicos, profesionalización de personal, capacitación, difusión de la implementación, entre otros, que se van presentando en la implementación de nuevas formas, con el objeto de actualizar e innovar los procesos de gestión.

Es de resaltar lo siguiente. En el trayecto de la presente investigación, en el contexto que comprenden los municipios, nos percatamos que a un presentan la dificultad de llagar a entender la importancia y trascendencia del gobierno abierto, como una nueva forma de gobernar, donde el imperativo central es la democracia, entendido como en este esquema de gestión y de generación de políticas públicas orientado a la solución y atención colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, en un ambiente de rendición de cuentas e innovación social.

Los gobiernos municipales no han lograron llegar a entender el tema de gobierno abierto como una alternativa de propuesta para optimizar soluciones y resolver problemas, lograr compromisos a través de las estructuras tanto administrativas, como políticas para legitimar el ejercicio del poder gubernamental, con la instalación de las TIC´s en las estructuras administrativas de los gobiernos municipales con el objeto de fortalecer la participación ciudadana, la colaboración, la transparencia y la rendición de cuentas.

En esta parte se denota el propósito de este trabajo de investigación, que es encaminar los gobiernos de los municipios al de los gobiernos abiertos a la transparencia, que se ha vuelto un paradigma dentro de las administraciones públicas municipales en los ámbitos municipales para posesionar su poder político.

> Se pueden apreciar dos enfoques teórico-conceptuales bien diferenciados en el desarrollo de la disciplina: 1) la pretensión de restringir a la administración pública en cuestiones exclusivamente operativas procedimentales dejando de lado su ubicación en un contexto de naturaleza política y, 2) la intención de recuperar el contenido político y directivo-administrativo inmerso en la naturaleza de la disciplina mediante la relación entre Estado y sociedad. (Pérez, Perroni y Castellanos, 2017 :211)

Esta reflexión nos lleva al entendimiento que arriba dábamos mención, en el sentido de percibir a la administración pública sin sentido político para reforzarla con nuevos mecanismos de establecer una gobernanza que coadyuve en esta relación de gobierno municipal y sociedad, a través de la introducción del uso de las tecnologías en esta interacción. Mostrando un total desconocimiento de los fundamentos epistemológicos que mucho han de ayudar en este inicio del siglo XXI al desarrollo del tema del gobierno abierto en las administraciones municipales encaminado en alcanzar una transparencia en las tareas gubernamentales.

Por lo que a través de la historia de la administración pública en los gobiernos municipales ha demostrado que una buena estrategia de implementación de la administración pública en el suministro y organización de respuestas con recursos diferentes y necesarios para el cumplimiento de los objetivos políticos, se ha llegado a la conclusión que la implementación de una buena administración pública en los gobiernos de los municipios, nos lleva a la instrumentación de una buena política en la atención de la ciudanía, el cual le da poder legítimo como servidor público en el gobierno llamado autoridad elegida para cumplir su función de manera democrática haciendo notar no solo una dirección administrativa, sino una dominación política.

El paso del gobierno abierto se enfrenta a retos fuertes, amplios y complejos en cuanto a generar las condiciones para instrumentar que cumpla con las características de un gobierno abierto, como una forma de organizarse como estrategia de gobierno y de legitimarse, al cumplir objetivos a través de proyectos y programas. Esto implica (Pérez, Perroni y Castellanos, 2017 :211) el descubrimiento de técnicas o procedimientos para el manejo de los recursos humanos, materiales, financieros, que garanticen la consecución de los fines gubernamentales.

A lo largo de estos elementos teóricos y técnicos, que constituyen a la investigación como compendio de análisis. A partir del análisis de los municipios y de manera referente el de Chalco, con condiciones diferentes, en un área geopolítica distinta.

El sentido de la importancia de aterrizar el esquema de gobierno abierto en los municipios tienen la capacidad institucional de ejercer el poder gubernamental en el municipio para atender la vida cotidiana de la comunidad política, con un amplio sentido técnico, político y social, considerando que el ciudadano pasa a ser actor principal de manera cercana, los atributos técnicos que se desprenden en la presente lógica, tienen que ver con la configuración en la comunicación, la participación, la transparencia, la rendición de cuentas, y la colaboración.

Estos retos deben ser superados con los recursos que recaude a través de los mecanismos de la administración pública, en base al argumento citado por Guerrero, O. 2007 por (Pérez, Perroni y Castellanos, 2017 :211) …cuya balanza comercial es favorable, que detectan una hacienda pública sana, y que producen lo suficiente para sostener a los habitantes del país y traficar con el excedente; pero primordialmente son poderosos porque su administración pública ha sido capaz de alimentar y educar a la población, brindarle salud y asistencia, procurarles lo necesario para facilitar la convivencia civilizada.

Particularmente el gobierno abierto, es un objeto de estudio interesante, que es imperativo que llegue a las instituciones públicas y políticas, en el municipio visto como principal célula de desarrollo, debe manifestarse a través del gobierno abierto, deben estar presentes las tecnologías de la información, la innovación gubernamental para de esa forma transitar al gobierno abierto en los municipios como ámbito de gobierno cercano a las comunidades y ciudadanos, gobernados por los tres órdenes de gobierno que contempla el sistema federal del Estado mexicano.

Siguiendo este esquema, los gobiernos de orden municipal, con el objeto de superar las problemáticas, es necesario ir planteando respuestas como alternativas a soluciones que esperan las comunidades. Un modelo gerencial que ya planteamos en el contexto teórico, como una opción que dé respuesta a las condiciones de inestabilidad social y política del mundo actual que se encuentra globalizado, dando lugar a un aspecto cualitativo basado en la descentralización y autonomía de gestión, provocando libertad y comodidad en la toma de decisiones mediante mecanismos técnicos y de comunicación tecnológica.

Esto con el objeto de ser acorde con las exigencias de la sociedad que exige mayor participación, no ser considerada solo como una atención política, sino, ser considerada como una parte activa y viva en las acciones de solución a sus mismas problemáticas.

Este reto busca implementar un nuevo modelo que establezca una relación entre estructuras administrativas, gobernantes llamados autoridades políticas locales y la sociedad que está en las comunidades que integran el elemento población, que busca fortalecer la democracia a través de la participación ciudadana, la transparencia y rendición de cuentas y el uso cada vez más intenso de las tecnologías de la información.

El objetivo de esta investigación, entendido como paradigma del gobierno abierto en las administraciones municipales. Es llevar al plano del entendimiento del gobierno abierto como un modelo nuevo de gestión que viene a encaminar el proceso constante de rendición de cuentas y la transparencia conforme a los valores de la teoría democrática, en donde plantemos un análisis de instrumentación del gobierno abierto:

Cuadro 1. Esquema propuesto es para entender los retos y mecanismos que los gobiernos en los municipios

	Administración burocrática, Estructura administrativa formal	Nueva gestión pública, Participación y Colaboración	Nueva gobernanza, Rendición de Cuentas	Gobierno abierto, Transparencia
Fundamento teórico	Teoría política y organizacional	Teoría económica e integración de equipos	Teoría democrática e inclusión social	Nuevo institucionalismo de interacción gobierno-sociedad
Papel del Gobierno	Controlar, regular con normas de operación	Dirigir, incluir, asesoría	Facilitar, Negociar, conciliar	Facilitar, deliberar bajo consensos con diversos actores de la sociedad.
Mecanismos e instrumentos de gobierno	Planificación programada con proyección estadista.	Instrumentos de tipo económico y administrativos en la gestión	Redes de gobernanza y alcances con sectores sociales	Redes de gobernanza y gobierno digital en los procesos administrativos
Estructura organizacional	Jerárquica-organizacional	Vertical, de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba	Horizontal y vertical para su operación	Horizontal y vertical mayor alcance de interacción social y administrativo
Eje rector central	Estado-gobierno	Sociedad-comunidad	Mercado	Participación ciudadana y estructura administrativa.
Legitimación política y administrativa	Democracia representativa	Resultado y beneficios sociales	Democracia participativa y de colaboración	Democracia participativa e interactiva digital
Elementos principales	Garantizar la prestación directa de los servicios públicos básicos administrados a través de organizaciones jerárquicas; las organizaciones operan como sistemas cerrados y la implicación de los ciudadanos es limitada, prácticamente nula.	Resultados de forma eficiente Considerar al ciudadano como cliente Orientación a la obtención de resultados Las empresas privadas se encargarán de ofertar en el mercado los bienes y servicios las necesidades sociales y, Ciudadano pasivo	Deliberación y definición del interés público en conjunto con otros actores sociales	Participación ciudadana; transparencia y rendición de cuentas, colaboración y usos de las TIC´s en los procesos de la administración pública municipal con los ciudadanos.
Pruebas de resultados esperados planteados	Control y seguimiento en el diseño organizacional y procesos por encima de resultados	Flexibilidad y mecanismos e instrumentos de gestión con orientación al mercado, costo beneficio	Invitación y participación ciudadana para programación de la agenda de gobierno	Interacción entre gobierno y sociedad.

Fuente propia, generado con datos de la investigación documental y de observación.

Este esquema propuesto es para entender los retos y mecanismos que los gobiernos en los municipios deben y tienen que vislumbrar en sus equipos con sus estructuras dentro de la administración pública municipal, para tener mayor objetividad en el alcance de los objetivos planteados en sus proyectos y planes de gobierno como estrategia para una mejor atención y de mejores resultados.

Cabe hacer mención del alto grado de dependencia con los órdenes de gobierno estatal y federal, al grado de ser considerada la existencia de una subordinacion estructural, haciendo que el municipio este atado o dependa de una decision politica que se expresa en ese órden, provocando una limitación de libertad y del ejercicio de los recursos para los objetivos y acomodo de los gobiernos en los municipios.

Siendo asi, un reto complejo e intrincado para los gobiernos de los municipios, ademas de tomar en cuenta la carga de los partidos politicos y su forma de operar en los municipios, visto como la parte política y de contrapesos en el funcionamiento cotidiano de atención en el desarrollo de sus tareas. Cuando deberian de servirla, apoyarla, por supuesto, el problema aquí es la capacidad política e institucional municipal y los recursos disponibles, suficientes para atender los servicios publicos.

Otro, aspecto importante de señalar como un reto a superar en el ámbito municipal, son las restricciones que impone la ley o el marco jurídico municipal que en ocasiones llegan a dañar el despliegue instrumental, en atención de problemáticas específicas y propias de las circunstancias geográficas y poblacionales del caso a resolver; sin embargo, estas se tienen que atender también de manera jurídica para no transgredirlo, en tanto los municipios y su autodeterminación para tomar decisiones administrativas, con pocos recursos que perciben, solo para estar subordinados a la escala de los demás órdenes de gobierno en sí, la tarea de gobernar se complica.

En este objeto de análisis constreñir, analizar y profundizar el uso de los recursos, resulta ser una tarea complicada, considerando que, en las administraciones públicas de los municipios, aún tienen graves problemas de profesionalización y carecen de conocimiento de la ley, considerado así, al no llevar el cumplimento de la misma, como por ejemplo, el gran campo de acción que el código financiero les da en materia de recaudación y manejo normativo en la operación de estos dineros, considerados como recursos propios, con ellos podría llevar a mejorar y organizar la función pública con el ejercicio presupuestal de ingresos y egresos. Al conjunto de recursos financieros y patrimoniales de que dispone el gobierno municipal para la realización de sus fines. Considerado como un reto de las administraciones municipales.

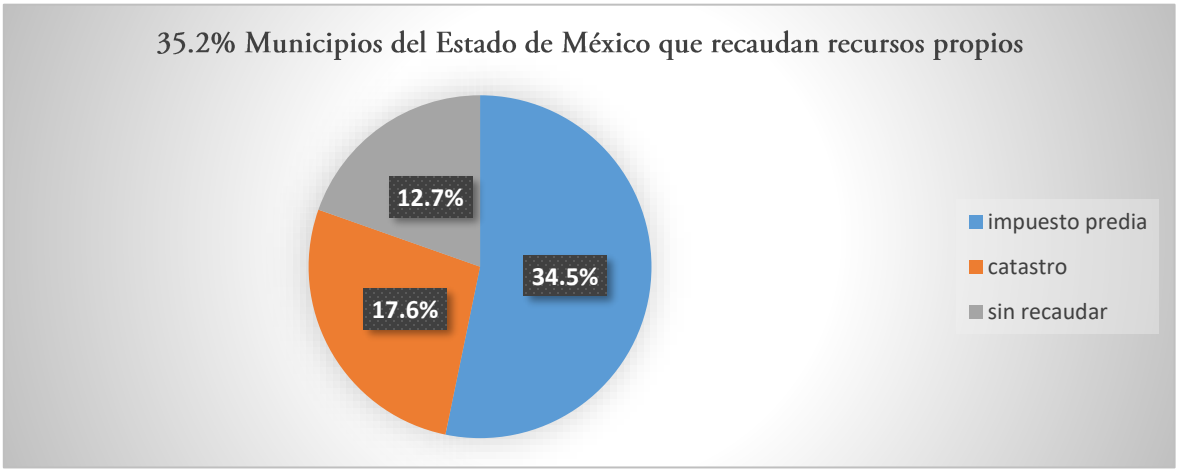
> Los recursos patrimoniales, están integrados por los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio y los rendimientos y/o utilidades que éstos producen. Los recursos financieros se integran por los ingresos fiscales establecidos en la ley, así como los provenientes de créditos o empréstitos concedidos a los Ayuntamientos. A las funciones, sistemas y procedimientos necesarios para la planeación, operación y control de los ingresos y egresos municipales. A las áreas de la administración pública municipal encargadas de desarrollar tales funciones. (Reynoso & Eudave, 2003:03).

Por lo que al respecto el Censo Nacional de gobiernos Municipales 2018, INEGI, donde se genera información estadistica y geográfica de las instituciones que integran la administración pública de cada municipio, nos reporta que las recaudaciones de propias del municipio representan en 2018, 35.2% de las administraciones públicas municipales realizaron actividades de gestión catastral y de cobro del impuesto predial; 34.5% de los muncipios solo se encargo del cobro del impuesto predial, y 17.6%

únicamente realizo actividades de gestión catastral, mientras que el 12.7% no realizo actividades de gestión y cobros en los temas mencionados.

Lo anterior, nos da idea general de la situación académicamente considerada grave del poco interes de las autoridades municipales, puede ser por apatía política o por desconocimiento para recaudar sus propios ingresos fiscales que la Ley les tiene previstos recaudar, en el sentido de ser una actividad importante para que de manera corresponsable tengan y puedan responder a las solicitudes y demandas con asoluciones de problematicas en el funcionamiento de los servicios publicos municipales, graficamente se reflejaria de la siguiente manera.

Gráfica 1. Niveles de recaudación fiscal en los municipios



Fuente: propia con datos surgidos de la investigación.

Los recursos con los que cuenta la administración municipal, son limitados, y en tanto sean debidos y previstos por la ley resulta favorable para su funcionamiento jurídico, eso visto bajo la misma óptica y la misma lógica, en tanto el objeto de este análisis es ver las limitantes que inciden en el manejo de esos recursos con la mayor proximidad para que el municipio pueda actuar oportunamente.

Por otra parte, las limitaciones para que el recurso que se emplea o no en lo que se debe atender, para llegar a sus fines es importante, ya que de ahí va a partir, pues se entiende que la administración viene a ser como el torrente sanguíneo en la cual va a fluir el recurso económico para resolver y atender a la demanda social e institucionales.

Las áreas encargadas de este rubro sirven bajo la toma de decisiones del presidente y de los integrantes del ayuntamiento, deben tener claro que cualquier mal movimiento los puede llevar a una situación difícil ante la Ley, además de saber en qué deben aplicar dicho presupuesto para poder llegar a una eficiente gestión de acuerdo de lo que se trate en determinado momento, tomando en cuenta que las aportaciones que se generan en este campo, parte de los ingresos ordinarios que están frenados por la etiqueta y la dilapidación de los recursos que pueden tener implicaciones penales establecidas en las propias normatividades operativas de cada tipo de recurso, según sea su origen.

Lo expuesto en párrafo anterior debe ser considerado como un reto, debido a que es común saber de las irregularidades en el ejercicio de los presupuestos de gobiernos municipales, por no tener el cuidado debido en el seguimiento de las normatividades que regulan la ejecución y operación de los dineros fiscales que han sido asignados de manera autorizada para el ejercicio fiscal y municipio que corresponda.

Es importante contar con el recurso humano preparado en el manejo del recurso financiero, ya que, a la hora de resolver problemas públicos, se debe conocer que tanto se puede gastar para solucionarlos y que tanto se puede invertir para hacer mejor su trabajo, esto conforme a las aperturas programáticas de cada programa y proyecto que están tipificados en las normatividades operativas de estos dineros fiscales.

Pues la teoría de la nueva gestión pública y el modelo gerencial de las organizaciones políticas apuesta a que el ciudadano sea visto desde la óptica del cliente, siendo así una forma de atenderlo de forma más eficiente, para partir a la resolución de sus problemas, en tanto además de ser esto tomado en cuenta la falta de innovación también limita, no solo al hablar de presupuesto sino también en todas las demás áreas de la administración pública centralizada municipal, desde seguridad pública ciudadana hasta la tesorería, la innovación nunca esta demás, si se trata de atender y servir es por eso que muchos municipios no pueden elevar la eficiencia y eficacia en su gestión y por su puesto se debe ver más allá, la complejidad es innegable que hacen falta mucho por resaltar y avanzar en la era digital y post digital para las organizaciones políticas más aun cuando se trata del orden municipal.

El sustento teórico que soporta la presente investigación, está basado en fundamentos propios de las teorías de gobierno abierto, desde los principales enfoques desde su nacimiento, pasando por los inicios y constitución del Estado, el gobierno la administración pública cuyos aportes tecnológicos se estriban en la gerencia pública hasta el desarrollo de la misma, lo que se plantea a través de esto, es establecer un contexto propio de conocimientos para ser analizados de forma específica, ¿porque llega el gobierno abierto? y ¿porque sería una opción para los municipios establecer una nueva gobernanza a través de la instrumentación del gobierno abierto? son interrogantes que tendremos que contestar con los enfoques de teóricos que se plantean y explican en el desarrollo de la esta investigación.

Lo esencial para el enfoque de la academia, al realizar estudios con respecto a las organizaciones de los municipios, es dar a conocer los matices, los contrastes con los que se cuentan en las comunidades estudiadas, a manera de diagnóstico, en consecuencia, pueda servir como referente para hacer mejor las cosas en la tarea gubernamental de las autoridades municipales.

El marco teleológico de la investigación está estructurado en el sentido de la viabilidad para el Gobierno abierto, en el cual los valores y atributos técnicos que se requieren para que sea posible, los municipios deben tener esta línea, pero a los retos que se enfrentan, algunos de los municipios no lo son, por situación de rezago social, índices altos de marginación en la calidad de los servicios básicos para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

La población corrupta se puede describir como ignorante de los asuntos gubernamentales, sumisa y conformista respecto a los beneficios que su gobierno le puede ofrecer para no alzar la voz sobre las inconformidades y problemas que estos ciudadanos pudieran tener, se es corrupto cuando voluntaria e involuntariamente se es participe de actos en los que se manipulan recursos no propios, y de esta manera se perjudica el bienestar de los demás, que se convierte un reto y un problema a resolver por parte de las autoridades de los municipios para incluso llegar a ser reconocidos como gobiernos transparentes y honestos.

Cabe señalar que, de acuerdo al Censo Nacional de Gobiernos Municipales 2018, INEGI, en el 2018, se aplicaron 652 auditorías y/o revisiones a las administraciones públicas municipales, de los cual se detectaron a través de los órganos internos de control 84 mil 171 quejas y/o denuncias por corrupción en el manejo de los recursos.

> La corrupción se resuelve con transparencia y más transparencia, hacer sentir a los servidores públicos y ciudadanos que sus funciones, que tienen que ver con lo público o que inciden en lo público, serán observadas, fiscalizas y, en su caso, si existen responsabilidades, condenadas; una sociedad que no vigila y fiscaliza, promueve la corrupción (Cárdenas, 2018:14).

Esta cita es muy clara al decir que la corrupción se resuelve con transparencia, que todas la acciones y decisiones que se tomen y se den seguimiento en las administraciones públicas municipales, deben ser a la luz de todos, se debe de tener información al alcance público, con el objeto de ser observados y cumplir con el requisito de estar al pendiente con la vigilancia de los actos de responsabilidad de los servidores públicos y de la sociedad civil.

En este aspecto de poner a la Luz toda la información, es necesario hacer uso de las tecnologías de la información y la comunicación, que ayuden a tener interacción entre sociedad y gobierno a través de medios digitales en plataformas y páginas que difundan e informen sobre las acciones que realiza el gobierno como mecanismo que de apertura a la ciudadanía para tener elementos con información necesaria e importante para poder opinar y vigilar sobre los avances del desarrollo de las comunidades y vecinos en cuanto a la atención de sus necesidades y servicios públicos.

La corrupción no es culpa solamente de uno de estos dos actores, pero si es necesaria su colaboración para iniciar un combate certero a esta, no solamente es la creación de leyes, manuales y códigos de ética, tampoco la reeducación social como base, se requiere voluntad de ambos para crear estrategias para implementar en la cotidianeidad estas herramientas.

El conocimiento de los derechos humanos y de las leyes sancionadoras podrán ayudar de manera efectiva en esta gran tarea de eliminar los actos de corrupción. Por lo que será necesaria la estricta aplicación de las Leyes y reglamentos que regulan y sancionan estas acciones. Los países mejor administrados son los países con mayor desarrollo económico que los convierte en primeras potencias a nivel mundial y de primer mundo, por la calidad de vida que adquieren al contar con servicios eficientes y de calidad propiciando el bien común para todos los habitantes.

La población debe entender de primera instancia cuáles son sus derechos y obligaciones y cumplir con ellos, se debe potenciar las cualidades de la población y difundir los beneficios del combate a la corrupción donde destaca la disminución de desigualdad social, mejoras a la economía y calidad de vida generalizada. Es así que para frenar la corrupción son necesarios actos que permitan la vinculación de la sociedad con la participación ciudadana a través del uso de las tecnologías en los diferentes procesos de la administración pública municipal.

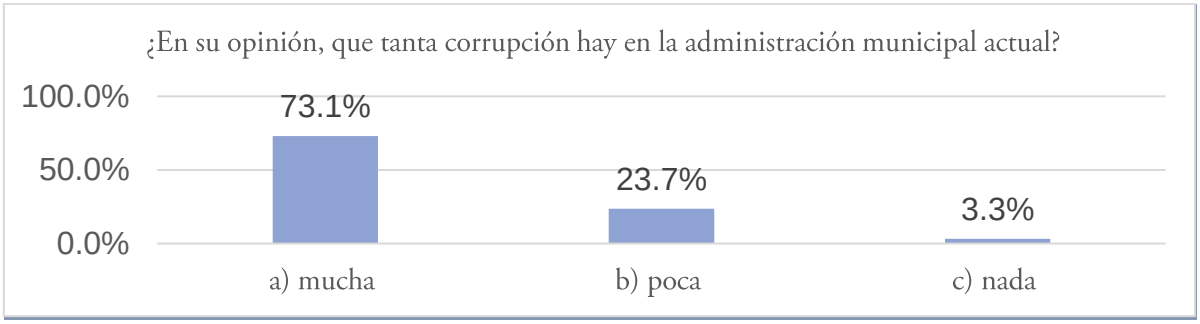
Lo más difícil dentro de las administraciones municipales, es justificar las acciones políticas y administrativas que sus estructuras desempeñan, ya que de ellas dependerá la aprobación o desaprobación. La percepción de corrupción incrementa en la medida en que el ayuntamiento no deja ver a la ciudadanía que es lo que pasa dentro con el manejo de los recursos y acciones, por ello cuando la percepción de

corrupción es alta significa que no se atendió a la población de la manera correcta, que no se llegó al fin teleológico de la administración pública.

De esta forma, se recomienda como propuesta interpretar los resultados, como un mecanismo importante para la evaluación, pues es realmente en ellos donde reside la verdad ciudadana, de esta forma un 73.1% de la sociedad evaluó a la administración municipal con "mucha" corrupción en los procedimientos y trámites administrativos para servicios públicos municipales y atención en trámites institucionales, un 23.7% con "poca" y un 3.3% "nada", consideraciones de la ciudanía en sus autoridades administrativas y políticas de su municipio.

Es datos gráficamente nos dan idea de los índices que prevalecen en el gobierno municipal de Chalco en el periodo 2018-2020, como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 2. Indices de corrupción



Fuente: Elaboración propia.

En esta grafica se muestra como la población considera que la corrupción municipal es un grave problema pues existe de manera excesiva, por lo tanto, no se considera que se haya trabajado de una manera correcta en aspectos como los servicios públicos o transparencia. Lo más difícil dentro de la administración municipal es justificar las acciones políticas y administrativas ya que de ellas dependerá la aprobación o desaprobación de su ciudadanía.

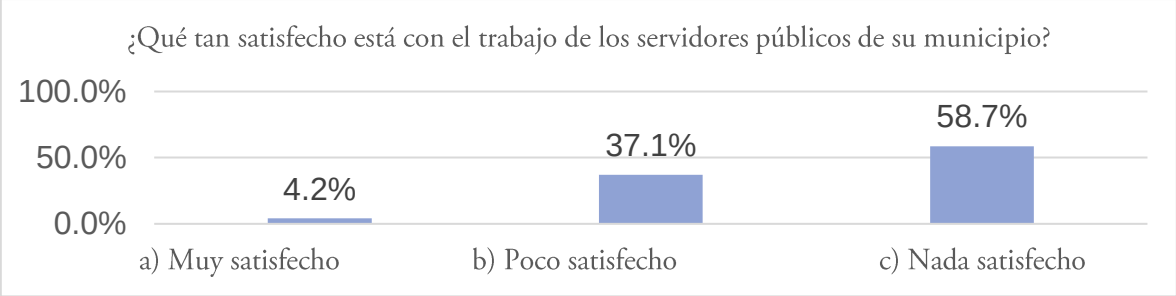
La percepción de corrupción incrementa en la medida que el ayuntamiento no deja ver a la ciudadanía que es lo que pasa dentro con los recursos y acciones, por ello cuando la percepción de corrupción es alta significa que no se atendió a la población de la manera correcta, por tanto, no se llegó al fin teleológico de la administración pública.

La percepción de corrupción incrementa en la medida que el ayuntamiento no deja ver a la ciudadanía que es lo que pasa dentro con los recursos y acciones, por ello cuando la percepción de corrupción es alta significa que no se atendió a la población de la manera correcta, que no se llegó al fin teleológico de la administración pública.

Respecto a la carencia de todo tipo de solución la población se refugia en las acciones fuera de la ley y manifestaciones de inconformidad por parte de los servidores públicos municipales, que deben estar

atentos a las solicitudes y servicios que solicita la comunidad, por lo que derivado de una pregunta que se levantó a la comunidad para medir su grado de satisfacción, arroja lo siguiente:

Gráfica 3. Niveles de satisfacción con el trabajo de los servidores públicos



Fuente: Elaboración propia.

Las actitudes de los servidores públicos deben ser encaminadas al servicio de la comunidad, en esta pregunta se evaluó el trabajo de estos y se obtuvo que la mayor parte de la población no está satisfecha con su trabajo.

Surgen diferentes ideas acerca de este distanciamiento donde se considera que los encargados de las distintas áreas no tienen el tacto ni la amabilidad para negar algún apoyo o dar solución, la poca cercanía que existe con la sociedad encamina a la población a tener una mala imagen e idea de los servidores públicos los cuales al no darse a conocer sus actividades y acciones, crean una cortina de humo que no les permite ver a los ciudadanos cuáles son sus facultades y tampoco las razones que no les permite realizar alguna actividad.

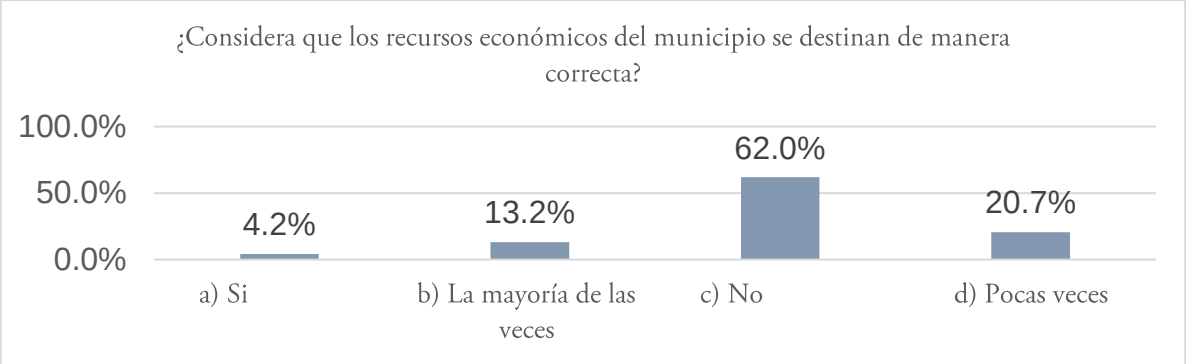
Cuando la población desconoce algo se aleja y lo descalifica, de inmediato pierde el iteres y en automático lo asocia con maldad o beneficio propio (corrupción) en caso de la administración pública por ello es importante la comunicación cercana y rendición de cuentas hasta en los aspectos más simples es de vital importancia para transparentar el ejercicio de los gobiernos.

Para que exista un gobierno fuerte debe existir una sociedad fuerte también, de lo contrario el equilibrio del poder se vuelve a un solo lado, dejando sin respaldo, en el caso del municipio de Chalco la evaluación a los servidores públicos es fatalista debido a la inconformidad reflejada en esta investigación, siendo los resultados pesimistas los que imperan, un 59.7% de los ciudadanos considero que no está nada satisfecho con el trabajo de los servidores públicos, un 37.1% esta solamente un poco satisfecho y un 4.2% está muy satisfecho.

Los datos del anterior párrafo, nos llevan al análisis profundo sobre las formas de operar de la administración pública a través de los servidores públicos, que son el rostro de la administración pública y del gobierno en operación. Es necesaria la integración de nuevos métodos y estrategias que operen el funcionamiento de la administración pública en los municipios, con avances éticos y funcionales; "la construcción de un nuevo municipio que apueste al futuro y recupere como vértice de su labor las demandas de él y los intereses de todos los que operen activamente con él, con un gobierno municipal en condiciones de actuar proactiva, anticipando su oferta a la demanda social" (Doguer, 2013: 190).

Esto viene a generar canales tecnológicos que los ayuden a solucionar problemas de manera más efectiva en las condiciones reales que la circunstancia del momento está requiriendo para resolver problemáticas que les exigen a las estructuras administrativas de los municipios, principalmente los de mayor concentración poblacional, done se vuelve más complejo por la gran inmensidad de demandas de solución. Llevándonos al siguiente planteamiento.

Gráfica 4. Destino de los recursos financieros



Fuente: Elaboración propia.

En esta imagen se puede observar una lectura que cuando los datos y cifras no se tienen al alcance, como una información pura y autentica, es posible que surjan inquietudes y suposiciones acerca del destino de los recursos económicos dentro de las administraciones de los gobiernos municipales y provoque la desconfianza y desaprobación de los mismos.

Por ello, mientras más información se tenga frente a los ojos de los ciudadanos, será menor la incertidumbre o sentimiento de repudio y confusión que se provoque entre la sociedad hacia el ayuntamiento como gobierno responsable de llevar una gestión abierta y transparente dentro del municipio.

La mayor parte de la población del municipio considera que en la administración 2019-2021, no hubo un correcto uso de los recursos económicos con el cual dispuso para enfrentar sus demandas y problemáticas de las comunidades representando esta respuesta un 62% , ya que no existió un canal que acercara a la ciudadanía a la información y acciones del gobierno, por ello la evaluación es negativa pues aunque las acciones gubernamentales estén bien fundamentadas y conforme a la ley, el máximo juez (sociedad) determinara si estas acciones realmente corresponden al recurso utilizado, o no, por lo tanto si no hay una máxima publicidad y difusión acerca de las acciones, ningún ciudadano entenderá el trabajo realizado y no podrá llevarse a cabo la evaluación.

Política y administrativamente la capacidad de transparencia será quien determine el buen o mal trabajo que se realizó, dentro del municipio de Chalco y de los municipios del Estado de México, la opinión general descalifica el trabajo en este periodo de gobierno.

Solamente el 4.2% considero que los recursos si se destinan de manera correcta y transparente, lo cual hace pensar que hay zonas más beneficiadas que otras, un 13.2% considera que la mayoría de las veces los recursos se utilizan de manera correcta y un 20.7% considero que pocas veces, la suma de las opiniones concreta en respuestas negativas en esta evaluación del destino de los recursos económicos vistos por los ciudadanos.

La atención al tema dela corrupción, deber ser considerado como un reto y a la vez una limitante para alcanzar sus metas dentro de la administración pública municipal.

Capacidad institucional

El aspecto de las capacidades institucionales es de vital importancia para la instrumentación del gobierno abierto, iniciando por el recurso humano, que reuna las condiciones técnicas que se requieren para su operación y funcionamiento, entendiendo la necesidad de ser necesario, la contratación del personal profesional idoneo para el buen funcionamiento, desde instalar la tecnología hasta mantenerla actualizada con la información y hadwere que se requieran en cada proceso de la administración pública municipal.

En el ambito municipal aun se considera ajena la política del proceso de profesionalización del servicio público, es debido al liderazgo que los alcaldes ejercen al momento de integrar sus equipos para atender el periodo que les corresponde como un proyecto político y de equipo, principalmente, oviando las responsabilidades técnicas y de conocimiento que las áreas requieren para una mejor atención y servicio. Merino (2006), dice que la profesionalización del servicio público, es la gestión de los recursos humanos que realizan la gestión del gobierno y que sustenta en el mérito, igualdad de oportunidades, la calidad y la competencia profesional; sin embargo, esto se ha considerado como una comvicción democratica en los municipios, en el sentido de querer legitimar sus equipos en el gobierno, quedando lejos de adoptarse como una política estable en beneficio de la ciudadanía.

Sin duda, es una política interesante para la evolución proactiva de la administración pública municipal e importante para garantizar un servicio de calidad profesional reflejando eficiencia y optimisación de los diferentes tipos de recursos con los que cuentan. Actualmente ya se cuenta con leyes y estatutos jurídicos que norman este requisito de profesionalizar el servicio público en el ambito de los gobiernos municipales; sin embargo, sigue prevaleciendo el requisito de la lealtad política personal, sobre poniendo el interes personal por sobre el general.

Derivado del Censo Nacional de gobiernos Municipales 2018, donde se genera información estadistica y geográfica de las instituciones que integran la administración pública de cada municipio, reporta que en cuanto al grado de estudios, el 21.9 % del total del personal de las administraciones públicas municipales, conto con estudios de preparatoria. Un dato muy importante por razon de ser, es que hay decremento de municipios que contaron con una institución que coordinara los esfuerzos de profesionalización de los servidores públicos con respecto al año de estudios de esta situación 2014, arrojando 1,1% de decremento.

Lo anterior nos da idea de la necesidad y la bulnerabilidad latenente en el accionar de la administración pública en un municipio, por la falta de profesionalización en las áreas de atención y servicios que espera la comunidad sean atendidos con eficiencia y responsabilidad. Considerado como un reto a a superar y por tanto una limitante para el dearrolo de un municipio.

La parte de la falta de recursos económicos en la administración pública municipal, es un problema considerable; sin embargo, las autoridades que llegan al poder y se convierten en representantes y gobierno de las comunidades que integran al municipio como orden de gobierno conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, les llegan más complicaciones a la hora de ejecutar acciones que podrían contribuir al desarrollo de la misma organización de la administración pública municipal como social y económico de determinado territorio municipal.

Las métricas que expresa la investigación, con base al gobierno abierto son las siguientes, capacidades institucionales para generar gobierno abierto, la innovación gubernamental de las plataformas de los municipios y del Gobierno del Estado de México, la presión que causan los partidos políticos y la voluntad política para hacer posible la llegada de un gobierno abierto.

Los índices de desarrollo humano en los municipios y las organizaciones que están apoyando la llegada del gobierno abierto, además, saber que las organizaciones están siendo firmes en cuanto al posicionamiento del gobierno abierto en los municipios.

Esta nueva forma de negociación política y social, exige que nuestro país ponga especial énfasis en el desempeño ético de sus funcionarios de gobierno, para lograr menores índices de corrupción entre la población en general, para estar a la altura de los niveles de competencia global.

Caso Práctico: Municipio de Chalco, como ya mencionábamos es un ejemplo que nos da referencia de la instrumentación de esta nueva gobernanza en los municipios del Estado de México, a través de la implementación del gobierno abierto que lo encamine a la transparencia. En este municipio se ha instrumentado esta página electrónica a través de este Link https://gobiernodechalco.gob.mx/#, misma que es acompañada por una página oficial del Ayuntamiento y que la información se puede consultar directamente: https://gobiernodechalco.gob.mx/#.

Imagen 1. Portal del Ayuntamiento de Chalco

Fuente: Portal del Ayuntamiento de Chalco.

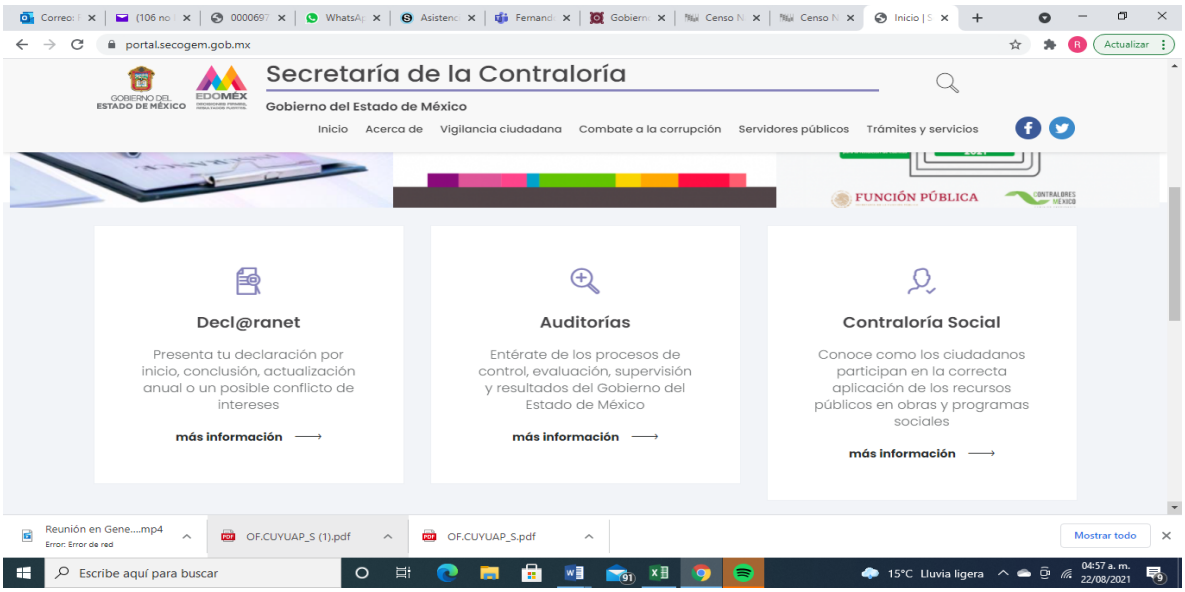
Este es el menú de opciones, agrupado para que se pueda acceder directamente a lo que estamos buscando en la investigación, se muestra este ejemplo de la manera como el gobierno del periodo 2019-2021 en estudio y que ha sido un periodo que ha dado continuidad, ha tratado de implementar mecanismos tecnológicos que innoven y coadyuven en su capacidad institucional y en lograr la participación de todos para responder a las demandas de solución de las problemáticas sociales, económicas y hasta políticas. En la siguiente imagen se denota la implementación del gobierno abierto en el municipio de Chalco, como una nueva capacidad institucional del Municipio.

En esta imagen observamos mecanismos electrónicos que a través de una página electrónica en el cual interactúan, comunican, facilitan el flujo de información con la ciudadanía de todo tipo de información y para toda la población en general, el alcance es con el objetivo de desarrollar actividades y resolver necesidades que crean conveniente a través de portales electrónicos y redes sociales.

Lo anterior hace que el problema de la corrupción se vea disminuida y atacada por mecanismos electrónicos que hace que solo intervenga el interesado en resolver su problema. Entendemos que el problema de la corrupción es problema latente que solo se puede disminuir con ética y transparencia en los procesos de gestión.

Los municipios en México cuentan con órganos de control interno como mecanismo de contrarrestar el problema de la corrupción en todos los sentidos de la gestión y trámites dentro de las administraciones públicas municipales, como lo muestra la siguiente imagen de la página electrónica del Gobierno del Estado de México.

Imagen 2. Portal de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México



Fuente: Portal de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México.

Aquí se muestra como a través de la Contraloría del gobierno del Estado de México se establece el mecanismo de dar seguimiento a los 125 municipios con sus órganos de control interno, con capacitaciones en procesos administrativos que puedan ser vulnerables ante el problema de la corrupción. Cabe mencionar que dentro de los órganos internos de control u homólogos en el Estado de México se cuenta con 125, es decir uno por municipio, como es el caso del Municipio de Chaco, denominado Contraloría Municipal considerado como órgano de control interno, quien va a ser la instancia municipal encargada de vigilar y supervisar los procesos administrativos y el ejercicio de los recursos Municipales, Estatales y Federales. Supervisar la aplicación de los mismos conforme al presupuesto aprobado, con apego a programas, normatividad y Leyes aplicables al Municipio.

Cabe destacar, que en cuanto a los órganos internos de control con los que contaban al cierre del 2018, las instituciones de la administración pública municipal, a nivel nacional, de acuerdo a la información del Censo Nacional de gobiernos Municipales 2018, INEGI, el registro que presenta es de un total de 2 mil 299 órganos; en el cual, solo 649 municipios reportaron no contar con esta figura administrativa denominado órgano interno de control, como un mecanismo administrativo para contrarrestar el problema de la corrupción en los municipios de todo el país.

Las capacidades institucionales son objeto de análisis para el tema, ya que cada municipio cuenta con particularidades muy complejas, en términos de su organización, ubicación, índices de desarrollo usos y costumbres que constituyen una valorativa importante para la construcción social de los municipios, en tanto lo que se refiere a su gobierno, debe de tener capacidad para cumplir fines públicos para sus ciudadanos, estos fines se van a dirigir mediante los hilos conductores de la administración pública municipal.

En este apartado se pretende sumar a la causa las capacidades institucionales y vislumbrar en qué condiciones tienen una propuesta de valor público desde la perspectiva de dos brechas continuas las cuales son un municipio de altos índices de desarrollo humano y otro municipio de bajo desarrollo con ello para comparar las condiciones diversas de los municipios y examinar si este es un factor determinante para la llegada de un gobierno abierto municipal.

La administración municipal debe ser abordada por los ámbitos de su competencia, de su jurisdicción, desde sus pretensiones y métodos dispuestos a ser alcanzados mediante decisiones y procesos.

La explicación de esto refiere a la poca voluntad política, la falta de innovación tanto jurídica como administrativa que tienen los demás órdenes de gobierno para ayudar a desarrollar esta parte en los municipios, además también la continuidad que le dan los ciudadanos a la hora de organizarse para que su municipio funcione mejor, es decir, que también haya deficiencia en la participación colaborativa, y que también por supuesto cada idiosincrasia de los municipios al tener capacidades institucionales muy diversas, que es el otro tema que se requiere abordar, como lo marca el siguiente autor.

> La capacidad institucional tiene que ver en un primer momento con la capacidad del modelo actual de gobierno municipal, tanto en atribuciones, como en recursos disponibles frente a la dimensión del Estado: Población, territorio, gobierno y espacio. Comprende al menos cinco capacidades: la capacidad de gobierno, la capacidad política, la capacidad administrativa, la capacidad legal y la capacidad financiera (Rodríguez, 2016:01).

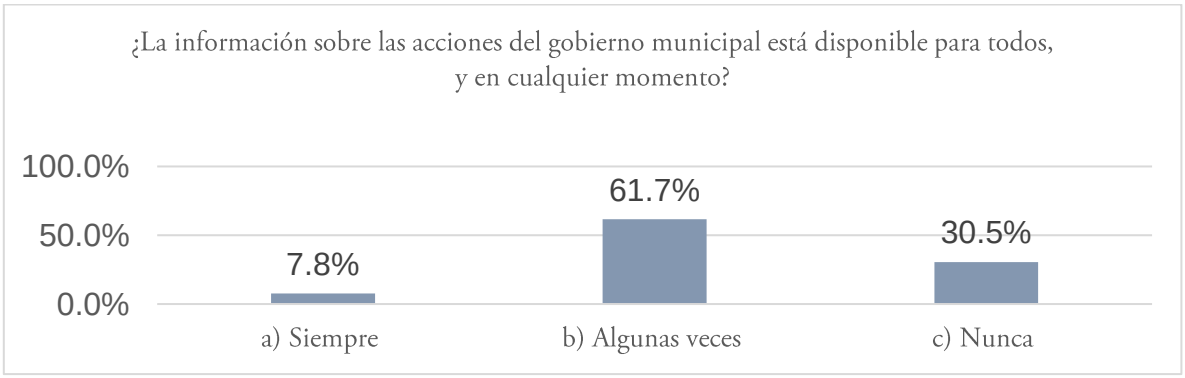
En el entendido de estas cinco capacidades que plantea Rodríguez, nos da idea de hacer un planteamiento especifico en los municipios, en el sentido de conocer e identificar estas cinco capacidades.

Si analizamos esta situación en el municipio de Chalco, nos daremos cuenta como un referente de su capacidad de gobierno institucional estructura las capacidades restantes. Iniciando por la capacidad de gobierno.

El gobierno en los Municipios se deposita en el ayuntamiento, que de acuerdo al número de habitantes se integran este cuerpo colegiado, en el caso de Chalco lo integran quince miembros, un Presidente al cual se le denomina Presidente del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Chalco, denominado Presidente Municipal.

En este Municipio la información el nivel de difusión de información se esquematiza en la siguiente gráfica sobre el cuestionamiento que se describe, como ejemplo.

Gráfica 5. Acceso a la información



Fuente: Elaboración propia.

La población del municipio de Chalco, considera que son solo algunas veces las que la información está disponible para ellos o algunas veces no encuentran la necesaria. Su importancia radica en la dotación de capacidad crítica a la sociedad para evaluar y retroalimentar las acciones del gobierno, donde el deber ser de este sea la búsqueda del bienestar común, a través de la atención de los servicios públicos municipales. Sin embargo, la poca información es indicio de que algo no está bien dentro de las tareas el gobierno municipal y se considera necesario realizar para bien de las comunidades del municipio y para esto es requiere la intervención de los ciudadanos que se consideren afectados por no contar con la información necesaria para poder gestionar, tramitar mediante la plataforma con transparencia y eficiencia la respuesta sus demandas ciudadanas.

Estos datos son importantes ya que señalan que solamente un 7.8% de los ciudadanos considero que la información está disponible para todos y en cualquier momento, sin embargo, un 61.7% considero que solo algunas veces y otro 30.5% determino que nunca está disponible la información.

Lo más importante a resaltar en la información pública es la calidad y cobertura de la misma donde en este municipio se denota la carencia, así como la atención casi nula de las peticiones ciudadanas respecto

a la información, de donde nace la incertidumbre de los ciudadanos respecto al buen actuar de los servidores públicos.

Las plataformas en línea existentes de transparencia permiten al ciudadano obtener datos verídicos, pero la mayoría de ellos no saben cómo acceder, así que mi sugerencia es a la publicitación de los canales de obtención de información gratuita como lo es el INAI, no solo como requisito, más bien como parte de una cultura de información y retroalimentación social.

Las capacidades institucionales, van a referir un indicador importante para los ayuntamientos, ya que nos van a indicar, que tanto están preparados para satisfacer las demandas sociales de los ciudadanos, en el ejercicio político y administrativo con el de comunicación, de tal suerte que esto pueda verse en términos de desarrollo humano, no es solo tarea del gobierno, pero ambos hacen sinergia colaborativa en su relación de corresponsabilidad positiva.

Definir la capacidad institucional de aquellos municipios que se requiere analizar es inmutable, si es que se requiere querer innovar o aterrizar la llegada de nuevas formas de organización tanto políticas como administrativas, querer comunicar de forma oportuna, que en muchos de los casos se deja de lado, olvidando que podría ser la principal forma para ganar legitimidad en un gobierno que ha logrado la realización de obras y acciones gubernamentales en el ámbito municipal, así su permanencia en el poder estaría cargada de mejores referencias, como se expresa la siguiente limitación.

Las capacidades institucionales se reflejan en el desarrollo de las actividades del municipio, en forma de tareas que les han asignado a dependencias, las cuales deben de atender y dar seguimiento conforme a la Ley en la materia. Un elemento que se observa ausente en la reglamentación municipal, son los mecanismos de comunicación entre dependencias y ciudadanía, considerado un punto central en la estrategia de atención de los problemas sociales abonando en la no duplicación de funciones y acciones en el trabajo colaborativo para el alcance en los objetivos del Plan Municipal de Desarrollo.

Los sistemas de comunicación resultan ser en los municipios una de las mayores limitantes para los gobiernos, tal es así, que esta relación queda corta a la hora de ejecutar política social y llegar a la población objetivo que se desea atender, siendo así una clara limitante para el gobierno y la administración en su tarea de servir, va implicar mucho la zona geográfica donde esté ubicado el municipio, la voluntad política, o factores de corrupción que afecten la dicha tarea.

Comunicar es hacer llegar información pertinente a la comunidad para poder organizarse en el sentido amplio, aunque por ley debe hacerse; sin embargo, no se hace en un mundo tan intercomunicado por las nuevas tecnologías, los gobiernos no logran hacerlo oportunamente, entonces el problema tendrá que ver con otros factores, por lo que es necesaria adoptar nuevas estrategias pensadas con las sociedades contemporáneas donde ya el uso de las tecnologías les hace el favor de llegar y poder comunicar a más personas inclusive de forma personalizada, para esto hace falta tomar un punto de referencia importante además de las capacidades institucionales, el presupuesto de cada municipio, apoyado de sus propios ingresos, participaciones y aportaciones destinadas para el propio ejercicio de la naturaleza política social, y cultural.

> Los gobiernos municipales habían manifestado graves problemas estructurales para atender los requerimientos sociales, en el marco de situaciones contrastantes y de rezago, debido a la falta de legitimidad en la renovación del poder municipal, las demoras y carencias normativas, financieras

> y administrativas, generadas por la alta concentración de atribuciones, recursos y decisiones en el orden del gobierno federal (Olivos Campos , 2013:125).

Por tener un referente en los municipios, retomamos el Estado de México al ser una entidad federativa de la más pobladas de la república mexicana, cuenta con municipios muy diversos, teniendo un total de 125 municipios, con diversidad de condiciones en sus modos de vida institucional y social.

En la clasificación de municipios pequeños, encontramos al Municipio de San José del Rincón, considerado con bajos índices de desarrollo humano, además de bajo ingreso per cápita, siendo así un contraste muy marcado con otros municipios de mayor capacidad como es el caso del municipio de Metepec, está clara comparación explica por sí misma la dimensión marcada que hay entre ambos tipos de municipios, dado que para que llegue un gobierno abierto a lo municipal además de recursos financieros se deben emplear de mejor manera, gobierno abierto en sustancia no significa gobierno para ricos, sino gobierno organizado, participativo que colabora con su gente y está al tanto para rendir cuenta a los ciudadanos, lo que no es posible en este municipio.

Por otro lado. El Municipio de San José del Rincón, al ser considerado como un municipio de bajo rango en términos de índices de desarrollo humano, tienen una tendencia natural como los municipios que comparten características de que se enmarcan en esta condición de municipio, están sujetos a costarle mucho formar un gobierno abierto, ya que está obligado a priorizar los recursos para los servicios públicos indispensables y quedaría corto en términos de eficiencia para comenzar a aplicar e implementar este tipo de tecnologías administrativas, políticas y de gestión como lo es el gobierno abierto de o primera vista el gobierno digital.

Conclusiones

La importancia del Gobierno abierto y el papel que representa para la administración pública con la participación ciudadana en el ámbito municipal, también manejado por algunos autores como gobierno local. Este orden de gobierno municipal es para generar bienestar social, calidad de vida en comunidad, a través de la dotación de los servicios públicos básicos necesarios para sobrevivir con dignidad humana, como lo plantea la administración pública en su razón de ser, atender el desarrollo continuo de la sociedad, crear las condiciones con civilidad, civilice entendido como sinónimo de desarrollo, avance en la dotación de bienes y servicios que mejoren las formas de vida humana.

Siempre pensando con ética y honestidad en el interés general, es decir, en lo que corresponde a todos, por lo tanto, combatir a la corrupción es una tarea que el Estado debe garantizar a través de sus representantes, para que sean dignos gobernantes y den el rumbo certero.

La investigación aporta aspectos relevantes sobre los beneficios para las estructuras de gobierno convirtiéndolo en un primer momento en electrónico para llevarlo al gobierno abierto a través de la interacción que se da con la colaboración y la participación ciudadana y poder transparentar las acciones de los gobiernos municipales del Estado de México, principalmente , encaminado al impacto benéfico respecto a la corrupción dentro del ámbito municipal de la administración pública y como pieza clave para gobernar.

La cultura política y la adhesión de ideas sobre el respeto a los derechos humanos, la transparencia, y la responsabilidad de los actores (sociedad y gobierno) son la parte integradora de la democracia que se formula como vida asociada al bien común, finalidad de la administración pública municipal. De esta manera el Gobierno abierto en esta investigación representa al detonante en la solución al problema "el paradigma del gobierno abierto a la transparencia para combatir la corrupción en la administración municipal".

La aportación de esta investigación es un método real y apegado a la ley, sobre el cual podrán sentarse las bases de una democracia participativa que exige igualdad, transparencia e integración de la sociedad a las acciones gubernamentales. La implementación del gobierno abierto a la transparencia, como parte de la auditoria social y la participación activa de los vecinos del municipio permitirán disminuir la corrupción, con el ejercicio de la comunicación, transparencia y revisión de las acciones gubernamentales a través de medios electrónicos en sus diferentes modalidades, como los dispositivos móviles.

Las conclusiones que arroja este trabajo de investigación se enlazan directamente con los temas anteriormente abordados que van enfocados en el combate a la corrupción municipal para llegar al tema de la implementación del gobierno abierto y la transparencia, para generar la introducción correspondiente lo cual se cumple de manera puntual, retomando los concepto de participación ciudadana, colaboración y transparencia, aspectos históricos de la corrupción además de índices reales para tener un panorama general acerca de la gravedad del problema.

Se abordó al municipio y la razón de ser de la integración del ayuntamiento como órgano máximo de gobierno en el ámbito municipal para entender cómo funciona y cuál es la influencia en esta forma de organización político-administrativa, considerados por algunos autores como una descentralización de gobierno para acercar las respuestas a las necesidades que generan una problemática social y política, provocando un desarrollo desde el interior de las comunidades propias del municipio y del origen de necesidades.

Las características sociodemográficas del municipio y sus leyes internas permiten reglamentar su sistema de gobierno, entender el contexto de las problemáticas, por lo tanto, el objetivo de este también considera leer las condiciones que prevalecen al interior de las organizaciones sociales civiles, políticas y económicas y que, de acuerdo a los nuevos tiempos, requieren de esa interacción a través de las tecnologías.

En el último apartado, se aborda de manera especial lo más relevante acerca de la información recolectada en una encuesta la cual evaluó la percepción de corrupción en la sociedad del municipio, por falta de interacción entre gobierno y sociedad, el cual viene a ser un aporte del gobierno abierto en las estructuras municipales, se reflejó claramente que el 73% considera que la administración municipal tiene un alto índice de corrupción, aunque no se obtuvo la respuesta esperada en el sentido de la participación ciudadana, debido a que solo el 26.9% de la población considero que a la falta de participación como vigilante y auditor social se provoque los altos niveles de corrupción y un 15.3% considero que es la cultura y la indiferencia de la población, por falta de información y de mecanismos administrativos.

Con la información obtenida se determinó la respuesta a la pregunta de investigación, siendo inmediata sobre el impacto del funcionamiento del gobierno municipal en relación con la implementación del sistema de gobierno abierto, la población considera que es poco posible e implementar un sistema electrónico por la falta de cultura con sus vecinos, esta situación refleja el desconocimiento de las acciones

gubernamentales debido a que los tiempos han provocado esta revolución tecnológica ya según datos de INEGI 2020, un 80 por ciento tiene acceso a internet por medio de sus dispositivos móviles y a través de plataformas y redes sociales se publican las acciones del gobierno municipal.

La observación que surge de la investigación es que la población del municipio por su cultura y evolución de resolver sus necesidades han buscado formas de participar no solo de forma casual, si no, llegarse a interesarse de más, de conocer sus derechos y sus obligaciones.

La propuesta que se genera a través de la presente investigación, es sobre el conocimiento de derechos y obligaciones de los ciudadanos por medio de capacitaciones continuas a la población más dispuesta como son los jóvenes estudiantes siendo esta etapa de la vida humana preparar a las mentes para llegar a la cultura de honestidad y transparencia en el ejercicio de cualquier objetivo que tenga que ver con el interés de una colectividad social y política.

Quienes comenzaran a generar una cultura de información y participación ciudadana, a través de pláticas que orienten a estas capacitaciones, podrían realizarse con apoyo y colaboración con las universidades coordinadas por el gobierno municipal; agregando de esta manera el uso institucionalizado de la participación y la colaboración, para lograr acercarse, porque no decirlo, alcanzar la adaptación de un gobierno abierto que sea garantía de transparencia en las acciones y decisiones que toman los responsables gubernamentales en el ámbito municipio, quienes serán los aptos para solicitar apoyos encaminados al desarrollo de sus comunidades y de forma personal con los responsables de las áreas involucradas y le competen a la administración municipal.

La investigación ciertamente transmite una realidad en el cual se dé una incursión diferente de hacer gobierno que alcen las consideraciones de la democracia, pero cerca de la eficiencia en el quehacer gubernamental, que nos ayude a crear ciudadanos y gobernantes más abiertos a las realidades de todos y todas.

La administración pública en algunos casos genera una imagen que brinde confianza y acercamiento, provoca los beneficios que la misma debe proporcionar a su población. La aceptación del entorno que la población tiene arraigada a su cultura del conformismo y al cansancio o tal vez costumbre de no exigir por lo que cualquier tema que involucre participar política o socialmente es evadido con respuestas como no me interesa o no puedo.

Estos son posibles aspectos que aun presentan las realidades de algunas de las estructuras administrativas que integran las administraciones públicas en los gobiernos de los municipios del Estado de México.

Por lo que, en algunas administraciones de acuerdo a su capacidad económica, técnica y administrativa, se ha optado por la implementación del uso de las innovaciones tecnológicas, como un mecanismo nuevo que de opción a dar atención y comunicar respuestas a solicitudes de trámites. Siendo un medio de moda de acercamiento e interacción de las ciudadanías de comunidades que integran a los municipios.

En el afán de contribuir en el proceso de dar solución de manera conjunta entre sociedad-gobierno, el sin número de las problemáticas que se generan por vivir en sociedad. Esta investigación desea transmitir lo bondadoso que sería la implementación de un sistema de gobierno, basado en la implementación de un gobierno abierto que de paso a la transparencia para lograr ser una democracia en la gestión de los asuntos

públicos, para crear una sociedad y estructura gubernamental una mentalidad critica, responsable y por lo tanto fuerte para no tener un gobierno aplastante que violente los derechos humanos y no solucione problemas que, en nuestra época, ya deberían estar controlados.

Bibliografía

AGUILAR, L. (2003). Profesionalizacion del Servivio Publico en Mexico: Hacia la Innovacion y la Democracia. *La Importancia del Establecimiento del Servicio Profesional Publico de Carrera en Mexico.* Mexico, D.F.: Memorias.

AGUILAR, V. L., 2006. *Gobernanza y gestión pública.* México: FCE.

_____, 2009 *Gobernanza y gestión pública.* México: FCE.

A.DE LA REZA, G. (2001). *Teoria general de sistemas* . Mexico: porrua , UAM.

AMPARO Casar, M. (2015). Anatomia de la corrupcion. Mexico, Mexico, Mexico.

ARELLANO David y Cabrero Enrique (2005). *La nueva gestión pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público,* consultado en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIV_NoIII_2dosem/06ARELLANO.pdf. el 15 de abril del 2016.

BOBBIO, Norberto (1986), "Sociedad Civil" en BOBBIO, Norberto, *Diccionario de Política,* México: Editores Siglo XXI.

CABRERO Mendoza, J. (S.F.). *Politicas Publicas Municipales*

CABRERA Salazar, M. E. (octubre de 2014). Los comites ciudadanos y su importancia en la participacion ciudadana. Mexico, Mexico, Mexico.

CARRILLO, Ernesto y Tamayo, Manuel, (2002) *La legitimidad de la administración pública: Un enfoque de cultura política,* México: Alianza.

CEJUDO Guillermo M. (2011). "La nueva gestión pública, una introducción al concepto y a la práctica", en Guillermo M. Cejudo (Comp.) Nueva gestión pública, México: Escuela de Administración Pública del DF y Secretaría De Educación del DF

CHAIDEZ Castaños, Melissa. "El Gobierno Abierto en México: ¿Un nuevo modelo de Gobernanza? *Encrucijada, Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública.* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. México. 2016.

CABRERA Salazar, M. E. (octubre de 2014). Los comites ciudadanos y su importancia en la participacion ciudadana. Mexico, Mexico, Mexico.

CÓDIGO de Buen Gobierno de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado (2005). *En Boletín Oficial del Estado.* Recuperado de http://www.boe.es/boe/dias/2005/03/07/pdfs/A07955.pdf.

DHAL, Robert A. *Democracy and its critics.* New Haven: Yale University Press, 1989.

DANIEL Vázquez y Domitille Delaplece *Políticas públicas con perpectiva de Derechos Humanos: Un campo en construcción.* Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos. V. 8, n. 14, junio 2011, semestral, edición en español.

_____(2009j). *Necesidades de la ética pública.* México: Poder Legislativo del Estado de México/ UAEMex.

DOGUER Guerrero , E. (2013). Gobierno Municipal. Mexico: Porrua.

FLORES López, Ramiro (2014) *Legitimación de las autoridades de los gobiernos municipales en el Estado de México: Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, Chalco y Ecatzingo, 2009-2012.* Tesis de maestría en Ciencias Políticas y Sociales, México: CIDHEM.

FURUBOTN, Eric y Richter, Rudolf. (1998). Institutions and economic theory (Ann Arbor, The U. of Michigan Press, 1998).

GARCIA Sánchez Isabel María (2007). "La nueva gestión pública: evolución y tendencias" consultado en línea el 20 de abril del 2016, en http://docplayer.es/126446-La-nueva-gestion-publica-evolución-y-tendencias.html.

GELINIER, Octave (1967). *El secreto de las estructuras competitivas*. Madrid: Ediciones Tea.

GONZÁLEZ Uribe, Héctor (2010). *Teoría política.* México: Porrúa.

GORBANEFF, Yuri, (2003) *Teoría del Agente-Principal y el mercadeo*, Revista Universidad EAFIT, No. 129, enero. Febrero. Marzo. Medellín, Colombia

GUERRERO, Omar (2007) *Principios de la administración pública.* Reedición, México: UNAM,

GUERRERO, Omar (1997). Principios de Administracion Publica. Santa Fe Bogota: Esap.

HUNTINGTON, Samuel (1972) *El orden político en las sociedades en cambio,* Paidós, Buenos Aires.

MERINO, Mauricio. (1998). Gobierno local, poder nacional, la contienda por la formacion del estado mexicano. Mexico: colmex.

MERINO, Mauricio. (2006). *La profesionalización municipal en México*, número 182, CIDE, México.

MEZA Canales, Oliver D. (2017) *Democracia y gobiernos municipales en México: De la política a las políticas* Instituto Nacional Electoral (INE), México

MOLINER, María (2001). *Diccionario de uso español.* Madrid: Gredos.

OECD (2003). The e-Government imperative, Organization for Economic coperation and Development. OCDE. Press. France.

OLIVOS Campos, José René, (2013). Gobernación Municipal en México: Alcances y desafíos. Revista IUS. scielo.org.mx

OROPEZA Martínez, H. (2013). *Administración pública municipal. Estudio preliminar del municipio libre.* México: Trillas, 248pp.

OZLACK, Oscar & Ester Kaufman. (2014). Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional Editorial: OEA (Organización de los Estados Americanos) & Red GEALC Ciudad: Buenos Aires, Argentina

REYNOSO, S. R. M. & Eudave, M. A. V. F. y., 2003. *Manual Básico para la Administración Municipal.* Toluca, México: L.D.G. Erika Rodríguez De Gress.

PRATTS, J. (2005). *De la burocracia al management, del managementa la gobernanza.* Madrid: INAP.

SÁNCHEZ Ramos, Miguel Ángel (2012), *Gobierno democrático: relación entre desempeño institucional y satisfacción ciudadana con la provisión de bienes públicos en los municipios mexiquenses 2008-2009.* Tesis doctoral en Ciencias Políticas y Sociales, México: CIDHEM.

_____ (2013a), "Diseño metodológico y resultados de la investigación de campo" en Sánchez Ramos, Miguel Ángel y Cedillo, Rafael, *El capital social en el Estado de México 2000-2009.Diagnóstico, estado y desafíos de la democracia mexiquense.* México: Universidad Autónoma del Estado de México.

_____, Espejel mena, Jaime; Moreno Espinoza, Roberto; Cedillo Delgado, Rafael y Cortés Padilla, Ricardo. (2019). *Gobierno y gobernanza en el Estado Mexicano.* Universidad Autónoma del Estado de México, Juan Pablo Editor, México.

SOCA, Ricardo (2002). *Etimología: el origen de la palabra. Cibernética.* [Consultado 06 de abril de 2010] El Catellano.org [disponible en línea] http://www.elcastellano.org/palabra.php?id=909.

THE RANDOM *House Dictionary of the English Language*, 2a. edición completa, Random House, Nueva York, 1987.

UGALDE, Luis Carlos (2002). *Rendición de cuentas* Instituto Federal Electoral Viaducto Tlalpan 100, esquina Periférico Sur Col. Arenal Tepepan, 14610, México, D.F.

VÁZQUEZ, Daniel y Domitille Delaplace (2011) *Políticas Públicas con Perspectiva de Derechos Humanos: Un Campo en Construcción.* Sur Revista Internacional de derechos humanos v. 8 • n. 14 • jun. 2011 Semestral Edición en español.

Participación de actores educativos en la operación de los Comités de salud Escolar. Estudio de casos en la Ciudad de México

Ma. Leticia Galeana Reyes[1]

Introducción

En el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19 se han implementado acciones de gran impacto en la vida social, económica y política del país, pero específicamente en el ámbito educativo dada la fragilidad y la profunda desigualdad que existe en cuanto a contextos, niveles y modalidades, quedando evidenciados los múltiples desafíos que se han enfrentado, los cuales se leen en diversos textos y publicaciones, sin embargo, muy poco o nada se habla de la educación preescolar al encontrarse implícita dentro de la educación básica.

Ante este panorama se considera importante preguntarse: ¿qué acciones se implementaron en este nivel educativo para el regreso a las actividades presenciales? ¿de qué manera la participación de todos los actores educativos favorece el adecuado retorno a las aulas? ¿Como se ha llevado a la practica la operatividad de los Comités Participativos de salud escolar?

Con el propósito de dar respuesta a estas interrogantes se realizó la presente investigación teniendo como objetivo analizar e interpretar la participación de padres de familia, directivos y docentes en los comités Participativos de Salud escolar de dos jardines de niños ubicados en contextos diferenciados uno en la alcaldía Gustavo A. Madero y otro en la Alcaldía Azcapotzalco, ambos pertenecientes a la Dirección 2 de Educación Inicial y Preescolar en la Ciudad de México.

El contexto de la pandemia por COVID-19 en la Educación Preescolar

Para comprender las características de este nivel educativo se presenta un breve panorama de la educación preescolar en México la que se encuentra regida por el Artículo 3º Constitucional y por la Ley General de Educación la cual a partir del 2003 se estableció como "obligatoria", ya que en 1884 cuando se fundó la primera escuela de párvulos en el puerto de Veracruz, tuvo como único propósito brindar apoyo a las mujeres trabajadoras en la atención de sus hijos de 2 a 5 años. Posteriormente se dio un giro en dicha enseñanza, debido a que se comenzaron a promover aprendizajes, habilidades y conocimientos.

[1] **Ma. Leticia Galeana Reyes.** Doctora en Educación. Coordinación Sectorial de Educación Inicial y Preescolar de la Alcaldía Gustavo A. Madero Ciudad de México. Correo electrónico: 09fzp0197w@aefcm.gob.mx.

Otras características de este nivel son las establecidas en el Acuerdo Secretarial número 11/03/19 por el que se establecen las normas generales para la evaluación del aprendizaje, acreditación, promoción, regularización y certificación de los educandos de la educación básica, en el que se estipula que la evaluación se expresa mediante observaciones y sugerencias sobre el aprendizaje de los alumnos en cada una de las asignaturas que conforman el componente curricular de Campos de Formación Académica y las áreas de Artes y Educación Física de Desarrollo Personal y Social, sin utilizar valores numéricos pues para acreditar solo se requiere haber cursado el grado correspondiente, sin cuantificar el número de asistencias, y el educando que estudie los grados primero o segundo será promovido al siguiente.

Otro aspecto importante en este nivel son los docentes quienes, conforme al documento "Perfil de los docentes de educación preescolar" emitido por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en 2017, la plantilla de personal de los jardines de niños oficiales y particulares en el país hasta ese año estaba integrada en su mayoría por mujeres (96.7%), como tradicionalmente ocurre en este nivel, aunque se aprecia que también hay varones dedicados a la docencia en preescolar (3.3%). (INEE, 2017)

De lo anterior se desprenden las acciones que desde sus diferentes perfiles, autoridades, padres de familia, directores y docentes implementaron para atender la emergencia sanitaria por la COVID-19 las cuales se describen a continuación.

A finales del mes de Enero de 2020 los medios de comunicación iniciaron la difusión de un virus que se esparcía en distintos países, sin embargo en México fue hasta el lunes 13 de marzo cuando en el nivel preescolar se recibió la primera indicación por parte de las autoridades educativas en la cual se daba a conocer que a partir del 23 de marzo y hasta el 17 de abril iniciaría el confinamiento derivado de la COVID-19, lo anterior de acuerdo con el decreto publicado el 16 de marzo de 2020 en el Diario Oficial de la Federación.

Por ello se programó el consejo técnico extraordinario el día 18 de marzo en el que se organizaron diversas actividades con el personal directivo y docente de los jardines de niños para ser entregadas como parte de la etapa inicial del trabajo a distancia, enfrentando desde ese momento la primera problemática, ¿qué actividades se podían enviar para realizar en casa dadas las características de los alumnos de preescolar?

Considerando que, en el caso de la ciudad de México, en los jardines de niños oficiales se privilegia que los alumnos vivan experiencias en las que se asuman como sujetos activos, capaces de encontrar soluciones y explicaciones; y se restringe el uso de cuadernos, libros y actividades relacionadas con ejercicios caligráficos, de repetición y/o memorísticos, como se establece en el Plan y Programas de Estudios de la SEP:

> El centro de la actividad y el contexto del aprendizaje es la construcción y reconstrucción de conocimientos, habilidades y destrezas a partir de interacciones individuales (relación niño-objeto) y con otros (relaciones y situaciones colaborativas y de juego). Igual de importante es que los alumnos aprendan por medio de la comunicación oral y simbólica (lenguaje matemático) del conocimiento (SEP, 2017 p. 161).

Posteriormente el 21 de abril se publicó un nuevo decreto en el que el periodo de confinamiento se extendía hasta el 30 de mayo; paralelamente el 20 de abril la SEP presentó e inició la estrategia "Aprende en casa" mediante programas de transmisión de TV abierta **y** plataformas de Internet. La estrategia incluyó un sitio web donde los estudiantes podían encontrar videos, consejos, *podcasts*, videojuegos, libros

de texto gratuitos**,** así como una serie de actividades diarias diseñadas para cada nivel presentadas en un calendario semanal, presentándose aquí para educación preescolar la segunda gran problemática: el horario asignado de 7:00 a 9:00 horas para la programación televisiva.

La estrategia representó un importante esfuerzo para subsanar la ausencia física de alumnos y docentes durante esta crisis sanitaria; sin embargo, es posible identificar algunos retos como e**l** desarrollo de habilidades digitales tanto de docentes como de padres de familia y la cobertura incompleta de infraestructura en telecomunicaciones, ya que aun en las zonas urbanas existen casos de alta marginación donde carecen del acceso a estos recursos, sobre todo en las colonias que conforman la periferia de la Ciudad.

De igual manera, en preescolar, como se ha mencionado y debido a las características de los alumnos, requieren del apoyo y acompañamiento de adultos para realizar las actividades tanto de la plataforma digital como de los programas televisivos; las situaciones de aprendizaje programadas semanalmente no eran la excepción. Si bien éstas corresponden tanto a los enfoques de cada campo formativo o área del plan y programa de estudios, como a la etapa de desarrollo en que se encuentran los alumnos, requieren del involucramiento de la familia, lo cual dificulta su aplicación; además, se solicitaba una evaluación a través de preguntas como ¿qué aprendió el niño o la niña?, y ¿qué se le dificultó a él o ella?, lo cual llevo a que los padres de familia adoptaran el papel del docente en casa y emitieran además un juicio de valor.

En cuanto a los docentes, se enfrentaron al reto de incursionar o fortalecer el uso de las tecnologías, para lo que las autoridades presentaron su programa de capacitación en coordinación con *google for education* a través de la temática "La nueva escuela mexicana en línea: desaprendiendo para reaprender", y la oferta de capacitación docente de "@prende.mx" y "Televisión educativa de la SEP" en competencias digitales con el uso educativo de las tecnologías de la información, comunicación, conocimiento y aprendizaje digitales, cursos masivos en línea (MOOC), nano cursos abiertos en línea (NOOC) y conferencias en línea. Capacitación en la que, según la SEP "un millón de docentes se inscribieron a un taller para capacitación en este gran esfuerzo, cifra que representa más del 80 % de los maestros y maestras activos" (SEP, 2020 p. 2).

Así mismo, el discurso oficial establece que el portal de "aprende *en casa*" recibió 49 millones de visitas, por lo que internet se constituyó como una importante herramienta auxiliar de la estrategia, con la apertura gratuita por parte de *google* de 990 mil cuentas para maestras y maestros, así como 11,5 millones de cuentas para estudiantes, también gratuitas con la finalidad de lograr el objetivo de dicha estrategia, sin embargo, retomando la voz de los docentes, si bien recibieron la cuenta de acceso a G SUITE, en el caso de preescolar los alumnos requieren de los padres de familia para el acceso y administración de esta.

Aunado a lo anterior se han identificado otras problemáticas derivadas del confinamiento evidenciadas en investigaciones realizadas por Meza y Ramírez, (2021) y Vinader, Puebla y Vicente (2020) en las que se afirma que en la educación infantil específicamente las madres y padres de familia en su mayoría percibieron impactos negativos del confinamiento para sus hijos e hijas tales como: cambios en interacciones sociales con sus pares (niños y niñas de su edad), la frecuencia de emociones como frustración, tristeza o angustia, cambios en la motivación para su aprendizaje, la presencia de una mayor dependencia hacia las madres y padres de familia y la falta de práctica en habilidades para la vida cotidiana. Estos resultados son consistentes con reportes internacionales en los que se ha identificado una mayor carga emocional en las familias y la necesidad de atención psico-educativa para los niños y niñas (Morgül,

Kallitsoglou, y Essau, 2020; Ramírez-Ramírez, Arvizu-Reynaga, Ibañez-Reyes, Claudio-Martínez, y Ramírez-Arias, 2020).

Así en la distancia se ha hecho patente que el aprendizaje necesita tutorización, orientación, guía y vínculo y, en este sentido, docentes y padres de familia se convierten en un referente fundamental pues el confinamiento del alumnado en sus casas precisa como nunca de la complicidad de las familias en el proceso de aprendizaje. Porque la experiencia de confinamiento tiene que ser una experiencia compartida (Garcés, 2020)

En el marco de esta problemática se inició en el mundo la apertura de las escuelas sustentadas en planteamientos como el de la UNESCO en el que menciona "en 2020 se ha podido constatar que la educación a distancia no sustituye la interacción presencial entre docentes y alumnos, pero también que esta solución no ha llegado a todos los estudiantes" (UNESCO, 2021), en el caso de México desde el Legislativo Federal se llevaron a cabo acciones dentro de las facultades que tiene el Congreso presentando en el año 2021 cinco puntos de acuerdo para exhortar a titulares de dependencias del Ejecutivo Federal con el objetivo de concretar acciones y llevar a cabo planes y protocolos para un regreso a clases presenciales óptimo tanto para el alumnado, como para el magisterio y personal administrativo. (Gómez, 2021), lo cual se realizó de manera oficial el 30 de agosto de 2021.

La participación Social en Educación

En el contexto de la educación pública en México entre los derechos humanos fundamentales, reconocidos tanto por el orden jurídico internacional como por el nacional, se encuentra el derecho que tiene toda persona a la educación de acuerdo a lo establecido en el artículo tercero constitucional el cual además establece que esta: "Será de excelencia, entendida como el mejoramiento integral constante que promueve el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para el desarrollo de su pensamiento crítico y el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad" (Constitución Política de los estados unidos mexicanos 28/05/21)

Sustento con el que se ha buscado fomentar a través de políticas públicas la participación de los padres de familia en coordinación con directivos y docentes para la mejora de la educación, sin embargo el tema de la vinculación entre la escuela y la comunidad no es reciente en México pues tiene sus antecedentes en la propuesta de José Vasconcelos como Secretario de Educación Pública y Bellas Artes en el periodo de 1921 a 1924 quien planteó la participación de sociedades científicas en materia educativa, aunque fue hasta 1992 cuando derivado de la globalización y la descentralización educativa se estableció la participación social como política pública en el Acuerdo nacional para la Modernización de la Educación Básica la cual se materializó a través de los Consejos de Participación Social en la Educación (CEPS) el cual de acuerdo a la normatividad:

> "se integra por padres de familia y representantes de la asociación de padres de familia, maestros y representantes de su organización sindical quienes acudirán como representantes de los intereses laborales de los trabajadores, directivos de la escuela, exalumnos, así como con los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela". (SEP,1992)

Aunque en el caso del nivel preescolar dada la edad de los alumnos, en la cotidianidad solo se integra por directivo, docentes y padres de familia. Entre las funciones del Consejo destaca registrar y apoyar el funcionamiento de los Comités que se establezcan para la promoción de programas específicos en la escuela para ello el Consejo realiza su plan de trabajo durante la primera sesión ordinaria que se realiza en el mes de septiembre, donde se hace también la propuesta de conformación de, cuando menos tres comités que aborden cualquiera de los siguientes temas considerados prioritarios: Mejoramiento de la infraestructura educativa, de protección civil y de seguridad en las escuelas, impulso a la activación física, actividades recreativas, artísticas o culturales, desaliento de las prácticas que generen violencia y el consumo de sustancias nocivas para la salud, establecimientos de consumo escolar cuidado al medioambiente y limpieza del entorno escolar; alimentación saludable; inclusión educativa; contraloría Social; y nuevas tecnologías.

En relación a lo anterior si bien las investigaciones relacionadas con la educación preescolar no son abundantes, en cuanto a la participación de los padres en la escuela y de los Consejos de Participación Escolar en educación básica a nivel nacional se ha investigado entre otras, la participación social en la gestión escolar como estrategia de apoyo a la función directiva concluyendo que los Consejos Escolares existen administrativamente pero las Asociaciones de Padres de Familia y otros órganos de representación escolar son los que definen las acciones en las escuelas, determinando que además están dominados por la burocracia, esto es, responden más a los requisitos formales que en poco contribuyen a incentivar acciones que mejoren la calidad educativa. (Medina, 2018, Perales y Escobedo 2016, Martínez y Bracho 2017) y por otra parte las que tuvieron como objetivo estrategias para favorecer la participación de padres de familia en la educación de sus hijos en las que se identifica que si bien es manifiesta en el discurso, esta solo se evidencia en un bajo porcentaje en las escuelas participantes. (Sarramona, 2004, Sánchez, Valdez y Reyes, 2010).

Contrario a lo anterior a nivel internacional encontramos a Mobarak (2021) quien define que los defensores de la autonomía escolar y la descentralización argumentan que la participación de la comunidad en las decisiones escolares generaría resultados educativos positivos; por otro lado, Higuchi (2017) realizó un estudio exploratorio para comprender la participación de los padres latinos en las escuelas., encontrando que las escuelas que abrieron espacios para que los padres participaran en actividades no académicas y tomaran decisiones que apoyan a la escuela, mejoró las relaciones e interacciones padre-escuela.

Después del análisis realizado es posible reconocer que como se mencionó previamente, la investigación en el nivel preescolar en nuestro país es escaza, así como la participación coordinada de padres de familia, docentes y directivos sobre todo en situaciones emergentes, en este caso la derivada de la pandemia por COVID 19, pero que existen escenarios en otros países en los que esta si ha sido exitosa, generando la reflexión sobre si el contexto actual permitirá que en los planteles educativos se favorezca la participación social de los actores educativos.

Es por ello que para este estudio se parte etimológicamente de la palabra participación proveniente del latín “particeps” que significa “tiene una parte de, que comparte” por lo que alude entonces a la idea de asociados a un proyecto común, de esta manera la participación parece ligada a la noción de proceso, es decir, “como una realidad dinámica que puede variar en tipo, grado e intensidad en el tiempo” (Flamey, Gubbins y Morales 1999 p. 8). Esta concepción de la participación abre las posibilidades para que las definiciones de este concepto sean diversas en función de la realidad local donde se aplique, por lo que

dada la polisemia que se ha encontrado en el término "participación social" y el objetivo de esta investigación se retoma la definición establecida por la UNESCO:

> Posibilidad de incidir, de decidir, de opinar, de aportar, de disentir y de actuar en diversos campos de la educación, acordados previamente y de común acuerdo entre docentes, padres y otros agentes educativos, con funciones definidas y comprendidas por ambos. La preocupación por participar puede implicar actuar tanto en el campo educativo, como de la salud, del trabajo, de la mujer u otro, siempre que tenga relación con el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños y niñas para mejorar sus aprendizajes y desarrollo. (UNESCO, 2004 p. 28)

Esta conceptualización, la posibilidad de la participación activa de actores educativos durante la emergencia sanitaria por COVID 19 y el regreso presencial a las aulas permite replantear la interrogante sobre cómo debe ser su intervención, considerándose para ello los niveles de participación propuestos por Flamey, Gubbins y Morales (1999).

a.- Nivel de Información. - Contar con la información necesaria para formarse una opinión en relación al contexto en que surge la necesidad de participar, las expectativas, alcances y restricciones que esta implica, así como los espacios, tiempos y ámbitos en que se espera que esta se desarrolle.

b.- Nivel de Colaboración. - Cualquier actuación o aportes particulares y colectivos en distintos ámbitos que realicen los actores a nivel personal, familiar o desde su organización.

c.- Nivel de Consulta. - Alude al hecho de realizar acciones por parte de la escuela o de los propios actores educativos con el propósito de recabar opiniones que servirán de insumos al sistema escolar para la planificación, diseño, ejecución y evaluación de acciones a nivel de la convivencia escolar, gestión pedagógica, gestión administrativa u otro ámbito de interés para la escuela.

d.- Nivel de Toma de Decisiones en relación a Objetivos, Acciones y Recursos. - Aquel en que uno o varios representantes de los actores educativos asiste y participa con derecho a voz y voto en las instancias máximas de toma de decisiones de la escuela. Estas pueden ser mesas de negociación, consejos o comisiones para la toma de decisiones en los distintos ámbitos (Asociación de padres de familia, Consejo de Participación Escolar, Comités, etc)

e.- Nivel de Control de Eficacia. - Generar espacios y estrategias que permitan ir introduciendo retroalimentación al funcionamiento del sistema en el marco de una visión ampliada de la educación basada en la concertación de acciones y de la participación social.

Teniendo estos antecedentes como marco de referencia y en función del esquema conceptual propuesto, en este trabajo se realiza un análisis de cuáles son las tendencias que caracterizan en la práctica, la participación de los actores educativos en la operatividad de los Consejos Participativos de Salud Escolar durante el regreso presencial a las aulas.

Comités Participativos de Salud Escolar. ¿Una política pública emergente?

De acuerdo a Parsons (2007) lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes como en el caso que nos ocupa de la pandemia por COVD 19 y el regreso a clases presenciales; habiéndose creado para ello los Comités Participativos de Salud Escolar en el mes de marzo de 2020, para atender acciones preventivas con fundamento en lo dispuesto por los artículos 78, 131 y 132 de la Ley General de Educación, así como el Acuerdo número 12/06/20 incluyéndose como parte de las 9 Intervenciones de la Guía de orientación para la apertura de las escuelas ante el COVID 19 que se implementó en junio de 2020 y posteriormente en la Guía para el regreso responsable y ordenado a las escuelas ciclo escolar 2021-2022 emitidas por la Secretaría de Educación Pública en conjunto con la Secretaria de Salud.

Dichos comités se integran con la participación de representantes de las madres, padres de familia o tutores y miembros del personal docente y directivo del plantel; el número de integrantes puede variar en cada escuela o centro educativo, de acuerdo con sus necesidades con el fin de llevar a cabo las siguientes actividades: coadyuvar en la higiene y limpieza escolar, apoyar en la implementación de las indicaciones de las autoridades sanitarias y en los protocolos de higiene y limpieza de la escuela, organizar jornadas para realizar la limpieza de las escuelas durante el ciclo escolar, apoyar en la organización del filtro en la entrada de la escuela (Filtro Escolar), promover la participación de las madres, padres de familia o tutores en las actividades que se organicen en el plantel para mantener la sana distancia, jornadas de limpieza y filtros de corresponsabilidad, comunicar permanentemente a la comunidad escolar las medidas sanitarias que correspondan y promover la capacitación en las medidas sanitarias que busquen la concientización y formación de hábitos sobre las medidas de higiene.

Basadas en el Acuerdo SIPINNA/EXT/01/2020 por el que aprueban acciones indispensables para la atención y protección de niñas, niños y adolescentes durante la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor por la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). (DOF: 26/05/2020) pero que ante la incertidumbre de la estabilidad y control de la pandemia estos Comités Participativos de Salud Escolar durante el ciclo escolar 2020-2021 se conformaron a la distancia con la finalidad de iniciar su funcionamiento en cuanto las autoridades sanitarias y educativas determinaran el regreso a clases presenciales, siendo hasta el 7 de junio de 2021 cuando en la Ciudad de México tras el paso a semáforo epidemiológico verde y una encuesta realizada a padres de familia y docentes se acordó que 1103 escuelas de educación básica de esta entidad regresaran a actividades presenciales, siendo solo 68 de preescolar los que iniciaron la operatividad de los comités durante 2 semanas ya que el 21 de junio de la misma anualidad se anunció el regreso al semáforo amarillo y la suspensión nuevamente de actividades educativas presenciales.

El 30 de agosto de 2021 día de inicio del ciclo escolar 2021-2022 los Comités Participativos de Salud escolar inician operaciones formales en el país teniendo como antecedente al 8 de agosto del año en mención 60 mil 928 casos de niñas, niños y adolescentes con SARS-CoV-2, (COVID-19) con 613 fallecimientos 278 correspondientes al sexo femenino y 335 al masculino, habiendo ocurrido 41 de ellos en la Ciudad de México según datos de la Secretaría de Salud dados a conocer por el Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA, 2021).

Para ello y con la finalidad de dar seguimiento al cumplimiento por parte de los planteles, las autoridades educativas solicitaron su registro oficial en la plataforma de Consejos de Participación Escolar en la Educación en la que se requisita los datos del plantel educativo, nivel, modalidad, domicilio, así como el nombre del titular y de los integrantes, permitiendo el registro de máximo 9 participantes para generarse el acta de constitución, considerando que desde el punto de vista de Martínez (2010) toda política pública pretende impactar la realidad y son producto de las acciones de implementación.

Además de que de acuerdo a lo identificado en investigaciones enfocadas a políticas públicas relacionadas con la participación social se plantea que el problema fundamental es suponer que si se crean instancias de contacto entre gobierno y sociedad se tiene resuelto el complejo tema de la participación social y el buen gobierno (Canales, 2006; Aguirre, 2004), concluyendo Martínez y Bracho, (2007) que el modelo de política pública adoptado por el gobierno para la participación social es fallido derivado del desconocimiento de la política educativa y falta de interés por parte de las autoridades, inclusive en estas se ha estipulado que la perspectiva de análisis macro prevalece y, por lo tanto, se debe poner mayor atención a los niveles meso y micro, refiriéndose este último a las escuelas en particular.

Se corroboró que la "investigación de políticas educativas en la educación básica y media superior es un objeto de estudio poco frecuente" (Zorrilla y Villa Lever, 2003, p. 20) , sin embargo en un escenario inédito como es la pandemia por COVID 19 como se ha descrito en párrafos anteriores se buscó darle voz a los actores educativos identificando los niveles de participación en la operatividad de los Consejos Participativos de Salud Escolar en el escenario de la pandemia por COVID 19 y el regreso a las clases presenciales.

Propuesta metodológica

La presente investigación parte del paradigma cualitativo, pues se pretendió analizar e interpretar la participación de docentes, directivos y padres de familia en la operación de los Comités participativos de salud escolar del nivel preescolar en la Ciudad de México, al respecto Barreto, Cerón y Fernández (2010) dicen que en este tipo de metodología toma relevancia el análisis narrativo, pues se pretende interpretar sobre un mismo tema o problema en este caso derivado de la pandemia por COVID 19, considerando el contexto en el cual se desenvuelven los sujetos, pues esta adquiere sentido donde tienen sus experiencias y sus vivencias, para ello se determinó utilizar el Estudio de Casos Instrumentales sustentado en Stake (2007) como proceso metodológico, teniendo como objetivo "el estudio intensivo y profundo de uno o varios casos de un fenómeno" (Sandín, 2003, p.48)

De acuerdo a Stake (2007) diseñar una investigación con estudio de casos debe responder a las preguntas cómo y por qué ocurre, bajo esa perspectiva la pregunta de investigación va guiada con estas, residiendo el valor no solo en estudiarlas desde los fenómenos sino como ya se mencionó desde el contexto en el que se desenvuelve el individuo, haciendo pertinente incluir para la recogida de datos la observación y la entrevista, pues en la primera "el observador registra bien los acontecimientos para ofrecer una descripción relativamente incuestionable para posteriores análisis y el informe final" (Stake, 2007, p. 61) y la observación que "conduce al investigador hacia una mejor comprensión del caso" (Stake, 2007, pp. 60), partiendo de los siguientes objetivos:

Objetivo general:
Analizar e interpretar la participación de actores educativos en la operatividad de los comités Participativos de salud Escolar en el nivel preescolar de la ciudad de México.

Objetivos específicos:
Analizar la participación de actores educativos en los comités Participativos de Salud Escolar para el regreso seguro a la escuela en el marco de la pandemia por COVID 19.

Interpretar el sentido de la participación de actores educativos en los comités Participativos de Salud Escolar en la ciudad de México en el regreso seguro a la escuela en el marco de la pandemia por COVID 19.

Establecer una serie de propuestas para mejorar la participación de los actores educativos y lograr los objetivos establecidos en las políticas públicas para un regreso seguro a la escuela en el nivel preescolar en el marco de la pandemia por COVID 19.

Para ello se indagó en 2 comunidades educativas del nivel preescolar que presentan distintas realidades en cuanto al contexto sociocultural y modalidad de servicio ubicadas en la zona escolar 307 Alcaldía Azcapotzalco y en la Zona escolar 068 de la Alcaldía Gustavo A. Madero por lo que la selección de la muestra fue deliberada e intencional, ya que los participantes fueron predefinidos considerando como criterios de inclusión ser directivo, docente o padre de familia que participe o haya participado en los comités Participativos de salud Escolar, pertenecer a contextos educativos diferenciados, estar dispuestos a participar en la investigación y contar con herramientas tecnológicas.

Descripción del contexto

El jardín de niños Augusto Novaro se encuentra en zona urbana dentro del deportivo "Victoria de las Democracias "en la Alcaldía Azcapotzalco, Ciudad de México el cual se creó en 1985 cuando se utilizó como espacio educativo emergente debido al sismo y que se radicó posteriormente de manera oficial en ese lugar debido a que la comunidad así lo solicitó, la población que acude son en un 80% hijos de comerciantes de clase media quienes a decir de la directora del plantel "es una comunidad muy comprometida que han utilizado los servicios del plantel por varias generaciones y que cuidan de los espacios públicos" (ED-2/31-08-21).

Cuenta con 6 grupos con una matrícula total de 125 alumnos, 1 directivo, 1 subdirectora de gestión escolar 6 docentes frente a grupo, 1 docente especialista en educación física ,1 de inglés, 1 de cantos y juegos, 1 especialista de EDEEI , los cuales prestan servicio en horarios de 8:30 a 14:30 horas dentro de la modalidad de jornada ampliada.

En cuanto al Jardín de niños Joaquín Baranda presta servicio de tiempo completo con ingesta de alimentos en horario de 8:30 a 16:30 horas, ubicado en la Alcaldía Gustavo A. Madero, en la Ciudad de México, considerada zona de alta marginación en el Sistema de Información del Desarrollo Social en la Ciudad de México ya que se encuentra a 200 metros de una Zona boscosa de conservación Ecológica, población de nivel económico bajo en los límites con el Estado de México, donde el 70% de los padres de familia

cuentan con el nivel secundaria , el plantel atiende con una plantilla de 6 docentes frente a grupo, 1 docente de música, 1 docente de educación física con 30 horas, 1 especialista de UDEEI , 1 directora y 1 subdirectora de gestión escolar, la escuela tiene antigüedad de 20 años una matrícula de 126 niños con dispensa 30 alumnos máximo por aula debido a las medidas de éstas.

Tabla 1. Contexto de jardines de niños participantes

Jardín de niños	Matricula (alumnos)	Plantilla de personal	Participantes en el CPSE	Zona geográfica	Modalidad de servicio
Joaquín Baranda JN1	126	15	9	Alta Marginación	Tiempo completo con ingesta de alimentos
Augusto Novaro JN2	150	14	9	Urbana	Jornada ampliada

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por los planteles participantes.

Como ha quedado descrito los actores educativos participantes pertenecen a contextos diferenciados lo que permitió analizar e interpretar su participación en la operatividad de los Comités Participativos de Salud Escolar desde distintas realidades para ello se realizaron 18 entrevistas virtuales y presenciales a 2 directivos, 6 docentes y 10 padres de familia pertenecientes a dichos comités durante el mes de agosto, así como 10 observaciones en el mes de septiembre de 2021 durante las reuniones de conformación y organización para el regreso a la escuela, en los filtros escolares y otras acciones que se implementaron como parte de la política publica establecida para tal efecto.

Resultados

Teniendo como contexto la historia de la participación social, los resultados de investigaciones realizadas y los retos que se han enfrentado en los planteles educativos de nuestro país durante la emergencia sanitaria por COVID 19 que ya fueron descritos en apartados anteriores; se aborda la relación entre los niveles de carácter teórico que sustentan la presente investigación y la realidad de la participación de los actores educativos en los Comités Participativos de Salud Escolar durante el regreso presencial a la escuela en el ciclo escolar 2021-2022.

Para este análisis e interpretación de la experiencia de los actores educativos se tomaron en cuenta las actividades que realizan como parte de los comités, los anhelos que formulan respecto a los procesos de mejoramiento en su implementación y la referencia a los factores que influyen en su participación en este momento histórico.

Difusión de Información durante el periodo de pandemia y el regreso a clases presenciales

Se consideró elemento básico y primordial para fomentar el involucramiento de los actores educativos durante el periodo de pandemia y el regreso a clases presenciales habiéndose realizado, a través de diversos

medios digitales como watts app, classroom, correo electrónico, llamadas y mensajes telefónicos, reuniones virtuales en plataformas como MEET y ZOOM, carteles en los planteles y comunicados en sitios públicos pero a su consideración esta información si bien fue remitida por las autoridades educativas vía correo electrónico como indicaciones a seguir.

Su fuente primordial fueron los medios de comunicación los cuales proporcionaron datos diversos sobre el desarrollo de la pandemia y los lineamientos para "El regreso seguro a la escuela" determinado por las autoridades educativas lo que no permitió visualizar con mayor claridad expectativas, roles, funciones y responsabilidades para los participantes en los Comités Participativos de Salud Escolar y el resto de la comunidad.

Respecto al conocimiento de la Guía para el regreso responsable y ordenado a las escuelas ciclo escolar 2021-2022 documento rector en el que se establecen las 9 intervenciones para el regreso a clases entre ellas la operación de los comités Participativos de salud escolar solo las directoras manifiestan conocerlo en su totalidad, las docentes de forma parcial, considerando "que es un comité integrado por docentes y padres donde pues se hace como un diagnóstico viendo las necesidades de la escuela, se evalúa, se ven pues que es lo que requiere y pues ahorita principalmente todo lo que se va a llevar a cabo que todos puedan colaborar y participar" (DOC1JN2) y los padres de familia desconocen su propósito".

Nos explicaron que el comité de salud es ahorita por la pandemia y que nosotros tenemos que manejar varios filtros debemos estar vacunados tanto docentes como padres de familia y checar que los niños vengan sanos, usen el cubrebocas, tienen que pasar 3 filtros, eso nos explicó la directora que es el comité de salud, el último filtro es de ellos maestros eso es lo que yo entiendo. (MF1JN2).

Colaboración escuela-padres de familia

Si bien durante el periodo de confinamiento la participación de los actores educativos se vio favorecida en relación a los aspectos pedagógicos, el regreso a clases presenciales durante la pandemia por COVID 19 para el ciclo 2021-2022 generó polémica y opiniones divididas específicamente para el nivel preescolar dadas las características y edad de los alumnos en el seguimiento de las medidas sanitarias establecidas por la Secretaria de Salud y la Secretaria de Educación Pública en el documento denominado Guía para el regreso responsable y ordenado a las escuelas ciclo escolar 2021-2022.

Esto requirió del ejercicio de la democracia, integrando un conjunto de prácticas educativas necesarias para que directivos, docentes y padres de familia participen y colaboren asumiendo un compromiso cívico con la educación, buscando a través de la negociación entre partes encontrar alternativas y soluciones a los desafíos que la realidad actual plantea.

Aun cuando existen obstáculos que corresponden a concepciones que se han ido sedimentando, entre ellos el tiempo requerido, se considera que cualquier actuación que realicen los actores educativos se desarrolla a costa de tiempos personales y en este sentido la dimensión de voluntariado se reconoce como una de las grandes fortalezas y al mismo tiempo de las grandes dificultades para una participación más activa ya que en voz de los padres de familia de ambos contextos educativos los integrantes del Comité Participativo de Salud Escolar han decidido participar por voluntad propia siendo ellos mismos quienes se han propuesto a manera personal o a solicitud directa de las docentes o directivo.

Se han observado aportes particulares y colectivos de carácter presencial en términos de asistencia a las reuniones de organización y en los filtros escolares implementados pero dejando en evidencia que un 90% de los padres, madres y tutores no participan de forma directa en actividades para el regreso a clases presenciales pero si a través de los filtros establecidos en casa y en el acceso al plantel, así como en la atención al uso de cubrebocas de sus menores hijos y con donación de materiales de higiene y sanitización.

Confirmando lo que establece Flamey, Gubbins y Morales (1999). "En la medida en que se amplíen las opciones de participación y se le evalúe como el resultado de aportes colectivos, la satisfacción del sistema escolar en este campo será mayor" (p.14), lo que se corrobora con lo mencionado por la directora del jardín de niños 1 "es muy buena la colaboración que tengo con mi colectivo, con mi subdirectora y considero que hay también muy buena colaboración con los padres de familia muy buena creo que nos hemos ganado cierto reconocimiento por parte de ellos de los padres de familia y hemos tenido experiencias gratas que impactan verdaderamente en los niños" (EDJN1/31-08-21).

En cuanto al directivo del jardín de niños 2 establece que "participa una pequeña parte de la comunidad porque como decía son comerciantes y ellos pues están trabajando ellos necesitan trabajar para sobrevivir entonces con los que si participan podemos estar activando este comité, pero la verdad es una comunidad que si se compromete, siempre son como que los mismos, pero los otros padres también si tienen como buena disponibilidad y compromiso." (EDJN2/ 03-09-21).

La situación de excepcionalidad derivada de la crisis sanitaria de la COVID-19 es una muestra más de que la colaboración de las familias con la educación del alumnado se convierte en un mecanismo esencial para la práctica educativa desde el trabajo conjunto (Katz y Earl,2010).

La consulta como un ejercicio democrático en los jardines de niños

Si bien desde el sustento teórico este nivel de participación "es un mecanismo que se constituye sobre la base de opciones abiertas para recabar opiniones y sugerencias que sirvan de insumos al sistema escolar para la planificación, diseño, ejecución y evaluación de acciones" (Flamey, Gubbins y Morales, 1999 p. 15) encaminadas en este caso a la implementación de los Comités participativos de Salud escolar como parte del regreso a clases, en los jardines de niños de la muestra coinciden los docentes en que sí se considera su opinión en todas las decisiones que se toman para la mejora del servicio educativo.

Sin embargo, a los padres de familia se les ha consultado prioritariamente para decidir el regreso a clases presenciales en el mes de mayo y agosto de 2021 a través de reuniones virtuales y encuestas tal como afirma una madre de familia "Nada más nos han hecho una o dos consultas no fue mucho" (MF1JN1) y en el caso de la implementación de los Comités solo se les dio a conocer la actividad que realizarían como parte de estos, siendo la toma de temperatura, colocación de gel, preguntas a los alumnos sobre alguna sintomatología y el uso correcto de cubrebocas, así como el horario en que se requiere su presencia, por lo que si bien la escuela abre la posibilidad de que todos los actores educativos emitan su opinión, no incorporan la de todos a los procesos de toma de decisiones institucionales lo cual impacta en el diseño y ejecución de acciones, como se describe en el siguiente apartado.

Toma de decisiones, elemento esencial para la participación social

En lo que respecta a la toma de decisiones, los actores educativos y en especial los padres de familia, ven como un anhelo la posibilidad de tener derecho a voz y voto en lo relacionado con la organización para la mejora de las escuelas y no solo en lo que respecta a los aprendizajes de sus hijos.

Sin embargo, parecieran no estar dadas las condiciones culturales para esto pues en ambos jardines de niños participantes aun con la diferencia contextual se les resta oportunidades para su eventual participación en la toma de decisiones siendo solo sujetos de apoyo cuando docentes y directivos los requieren y pese a que hay exigencias mutuas entre directora, docentes y padres de familia, y que en los tres actores sobresale la idea de la corresponsabilidad no se considera como lo establece Estrada (2008) que la comunidad educativa puede operar como comunidad escolar de decisión cuando se tiene un espacio para acordar las necesidades educativas, pues es en el cara a cara cuando se logra el consenso y se re significa la participación en la escuela desde las prácticas comunitarias.

La eficacia, el efecto en la implementación de los Comités Participativos de Salud Escolar

Finalmente, en relación al nivel del control de eficacia la responsabilidad que asumen los actores educativos desde sus respectivas funciones ha logrado el objetivo de manera parcial, ya que si bien se han establecido las 9 intervenciones para el regreso a clases establecidas por la Secretaria de salud estas no han sido en su totalidad eficaces ya que como lo menciona la directora del jardín de niños 1 en el caso de los Comités Participativos de Salud Escolar "es una instancia meramente, porque preparación no tienen para tal porque siquiera nos hubieran dicho bueno traten de buscar quién es enfermera quién es médico quien radiólogo pero no, son padres de familia y a veces padres de familia muy jóvenes sin experiencia" (EDJN1), en este mismo sentido existen coincidencias en la percepción de los participantes en relación a la falta de capacitación por parte de especialistas de la salud para una mejor operatividad en la implementación de las medidas sanitarias.

Sin embargo, el trabajo colaborativo, el compromiso y la responsabilidad asumida han quedado de manifiesto en las comunidades educativas ya que a pesar de los obstáculos que han enfrentado, se buscaron estrategias para enfrentar la problemática "yo lo veo como oportunidad ¿no? de aprender de saber cómo puedes ayudar de como tener nuevos métodos en la comunidad, no solamente hablando a nivel escolar sino también de salud le repito de poder ayudar a los profesores, a la directora en toda esta situación en este caso pues obviamente hablando de COVID aunque pudiera ser otra cosa como influenza" (MFJD2).

Se logró así la apertura el 30 de agosto de 2021 de los jardines de niños participantes en esta investigación para el regreso a clases presenciales con un porcentaje de 10% aproximadamente de la matricula escolar la cual se ha ido incrementando en el transcurso de los días, derivado de la misma labor que la directora, docentes y padres de familia han realizado en torno al seguimiento de las medidas sanitarias, lo que va generando confianza en el resto de la comunidad.

En relación con lo anterior, los mecanismos de participación pueden ser diversos, y la red se constituye cuando dichos actores se organizan en torno a un objetivo común, así el resultado del intercambio entre los actores dependerá de los propios recursos de cada uno de ellos y de la situación contextual.

Conclusiones

Como se ha venido señalando, la participación de los padres de familia en el ámbito educativo de nuestro país ha sido tema de discusión en distintas épocas y escenarios, por ello en el presente estudio partiendo del supuesto de que el regreso a clases presenciales en el marco de la emergencia sanitaria por COVID 19 fortalecería la participación en conjunto con directivos y docentes como en su momento lo planteo Juan Carlos Tedesco (1995), al afirmar que se precisa un nuevo pacto que a largo plazo articule la acción educativa con la de otros agentes ya que se trata de crear una acción conjunta en la comunidad en la que se vive y educa en tiempos de esta crisis sanitaria.

En el caso del jardín de niños 1 los actores educativos consideran que la participación se ha generado en el transcurso del tiempo, teniendo injerencia en esta relación el tipo de servicio que presta el plantel ya que al encontrarse en una zona de alta marginación, el proporcionarles alimentos a los alumnos propicia mayor involucramiento por parte de estos, lo que también ha tenido impacto favorable en la implementación de los Comités Participativos de Salud Escolar en el mes de junio de 2021 durante las 2 semanas propuestas por la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México para finalizar el ciclo escolar 2020-2021 y a partir del 30 de agosto de la misma anualidad con el regreso a clases presenciales, aun cuando desde su perspectiva la consulta y participación en la toma de decisiones debe fortalecerse.

> "trabajar de modo conjunto, dentro de la escuela y con las familias y otros actores de la comunidad, facilita que la escuela pueda mejorar la educación de los alumnos, al tiempo que se promocione un reconocimiento mutuo entre familias y profesorado, si no hay redes de participación las posibilidades de la acción colectiva son escasas" ((Flamey, Gubbins y Morales, 1999)

Las escuelas, especialmente aquéllas que están en contextos de desventaja, no pueden trabajar bien aisladas de las familias y de las comunidades respectivas. De ahí la apelación continua a formar redes de colaboración que involucren a los padres en las tareas educativas.

Para el caso del jardín de niños 2 si bien se ha cumplido con la conformación del Comité Participativo de Salud Escolar, la apertura del plantel para el regreso a clases presenciales y la implementación de las medidas sanitarias, enfrentan sin duda un conjunto de obstáculos más perceptivos que objetivos, que impiden la colaboración y el trabajo conjunto para el cumplimento eficaz de las 9 intervenciones establecidas por la secretaria de Salud Para el regreso a clases.

Derivado de las condiciones socioculturales y económicas de la comunidad las cuales influyen en la escaza participación de los padres de familia, se llevan a cabo las acciones establecidas limitándose los participantes del comité a realizar los filtros sanitarios para el ingreso al plantel educativo, vigilar el adecuado uso de cubrebocas, toma de temperatura y colocación de gel, sin involucrarse en otras actividades derivadas de la función que realizan.

Los directivos y docentes no siempre fomentan la implicación de las familias en la consulta y toma de decisiones como se registra en las voces recogidas y por su parte, los padres no siempre participan cuando son inducidos, "debido entre otras razones al desconocimiento e inseguridad sobre lo que ellos pueden hacer" (Christenson, 2012) considerando que los efectos legitimadores de la colaboración de las familias

en la educación aumentan cuando se entiende la participación como un espacio democratizador que contribuye a la mejora de los procesos formativos y la construcción de ciudadanía.

Así entonces la operatividad de los Comités Participativos de salud escolar se ha llevado a cabo salvando las barreras actuales y partiendo de la situación de cada contexto, estando también ante cambios sustantivos en las condiciones respecto al modo en que se planteaba y se vivía el problema de la participación antes de la pandemia por COVID 19; evidenciándose que los procesos participativos en las escuelas públicas de nivel preescolar no se despliegan de manera ordenada ni uniforme a lo largo del tiempo o del espacio escolar y tampoco las oportunidades para participar están determinadas, pues en los casos analizados se fueron tejiendo redes de participación tomando en cuenta las distintas situaciones personales, colectivas e institucionales, así como los diversos niveles de colaboración que pueden darse, intercambio de información, compartir recursos e implementar en común.

En este contexto, la probabilidad de una mayor profundidad en la participación en niveles de consulta y toma de decisiones puede parecer aún distante para el sistema por lo que derivado de las experiencias vividas los actores educativos consideran que para lograr los objetivos establecidos en las políticas públicas para un regreso seguro a la escuela en el nivel preescolar en el marco de la implementación de los Comités Participativos de Salud Escolar en la pandemia por COVID 19 se deben considerar los siguientes aspectos:

1.- Información clara, precisa y objetiva en tiempo y forma respecto a las estrategias o acciones a implementar para la debida operación de los Comités Participativos de Salud Escolar.

2.- Que los centros o personal de salud participen, capaciten o apoyen en la implementación y operatividad de los Comités Participativos de Salud Escolar.

3.- Reuniones programadas de padres de familia, directora y docentes para seguimiento y evaluación de las acciones realizadas por el Comité Participativo de Salud Escolar

4.- Flexibilidad y apertura entre los actores educativos para modificar y/o agregar acciones de acuerdo al contexto educativo

5.- Fortalecer los canales de comunicación entre actores educativos y para con la Autoridad Educativa con la finalidad de generar redes de colaboración y mejora en la operación de los Comités Participativos de Salud Escolar

Esta realidad nos plantea importantes desafíos que, de ser considerados, contribuirían a generar una visión más amplia, donde, tal como lo acordaran los países en la Conferencia Mundial sobre Educación en Jomtien (1990), ponga como eje de su labor la concertación de acciones entre actores que cumplen de uno u otro modo acciones educativas y formativas importantes.

Referencias Bibliográficas

ACUERDO (SEP) número 11/03/19 por el que se establecen las normas generales para la evaluación del aprendizaje, acreditación, promoción, regularización y certificación de los educandos de la educación Básica. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555921&fecha=29/03/2019 [Consultado el 29/06/2020]

ACUERDO (SEP) número 12/06/20 por el que se establecen diversas disposiciones para evaluar el ciclo escolar 2019-2020 y cumplir con los planes y programas de estudio de Educación Básica (preescolar, primaria y secundaria), Normal y demás para la formación de maestros de Educación Básica aplicables a toda la República, al igual que aquellos planes y programas de estudio del tipo

Medio Superior que la Secretaría de Educación Pública haya emitido a beneficio de los educandos. Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5594561&fecha=05/06/2020, [Consultado 30/06/2020].

ACUERDO número 02/03/20 por el que se suspenden las clases en las escuelas de educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica del Sistema Educativo Nacional, así como aquellas de los tipos medio superior y superior dependientes de la Secretaría de Educación Pública.https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5589479&fecha=16/03/2020 [Consultado 30/06/2020].

ACUERDO SIPINNA/EXT/01/2020 por el que aprueban acciones indispensables para la atención y protección de niñas, niños y adolescentes durante la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor por la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593790&fecha=26/05/2020 [Consultado 25/06/2020].

Barreto, L., Cerón, L. y Fernández, A. (2010). Metodologías para la investigación en políticas públicas. En André-Noél Roth Deubel. (Ed.), Enfoques para el análisis de políticas públicas (pp. 347-363). Bogotá: UNAL.

Canales, (2006). La Participación Social en Educación, Un dilema por resolver *Perfiles educativos* 2006, vol.28, n.113, pp.64-80

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2021. Cámara de diputados del H. congreso de la unión,. México Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf [Consultado 2/06/2020].

Estrada, Marcos (2008). La participación social en la educación: hacia una "comunidad escolar" en Las Margaritas, Chiapas. *Revista Interamericana de Educación para la Democracia*, Indiana University, Bloomington, v. 1, n. 2, p. 185-204.

Christenson, S., Reschly, A. y Wylie, C. (2012). Handbook of Research on Student Engagement. Nueva York: Springer.

Flamey, G., Gubbins, V. y Morales, F. (1999). Los centros de padres y apoderados: nuevos actores en el control de la gestión escolar. Santiago de Chile: CIDE.

García, C. (2020). Ojo con sobrecargar a los niños con deberes durante la cuarentena. *El País*. Disponible en https://cutt.ly/XtZCeBk [Consultado 10/06/2020]

Guevara, Gilberto. (1996) *La Relación Familia-Escuela. El Apoyo de los Padres a la Educación: Clave para el desempeño.* Educación. México.

Gómez, (2021). Apertura de Escuelas en México, Revista mirada legislativa , num 202, mayo 2021.

Higuci, D. (2017) Hispanic Americans, Parents School Relationship, Parent Participation, Interviews,…Theses of Southen California. Disponible en http://0-www.proquest.com.biblioteca-ils.tec.mx/enUS/products/dissertations/individuals.shtml. [Consultado 18/06/2020]

INEE, 2017. Perfil de los docentes de educación preescolar disponible en https://historico.mejoredu.gob.mx/evaluaciones/panorama-educativo-de-mexico-isen/ar01-1b-perfil-docentes-preescolar/

Katz, S. y Earl, L. (2010). Learning about networked learning communities. School Effectiveness and School Improvement, 21(1), 27-51.

Katz, S. y Earl, L. (2010). Learning about networked learning communities. *School Effectiveness and School Improvement*, *21*(1), 27-51. https://doi.org/10.1080/09243450903569718.

Ley General de Educación, (2019). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE_300919.pdf.

Martínez, B., Bracho, G. y Martínez, V. (2007). Los consejos de participación social en la educación y el Programa Escuelas de Calidad: ¿Mecanismos sociales para la rendición de cuentas? México: Universidad Veracruzana/CIESAS.

Meece, Judith. (2000) *Desarrollo del Niño y del Adolescente. Compendio para educadores*, McGraw-Hill Interamericana, México.

Medina, N. (2018) Los Consejos Escolares de Participación Social como estrategia de apoyo a la función directiva. Ciudad de México, Instituto Politécnico Nacional.

Mobarak Hossain (2021) Community involvement in schools, as part of decentralisation initiatives, should not be seen as a panacea. International Journal of Educational Development. Vol. 83,

Morgül, E., Kallitsoglou, A., y Essau, C. A. (2020). Psychological effects of the COVID-19 lockdown on children and families in the UK. *Revista de Psicología Clínica con Niños y Adolescentes*, 7 (September), 42–48. https://doi.org/10.21134/rpcna.2020.mon.2049.

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.

Perales y Escobedo (2016). La participación social en educación: entre el habitus comunitario y la obligación administrativa. CPU-e, Revista de Investigación Educativa, 19, 86-119.

Ramírez-Ramírez, L. N., Arvizu-Reynaga, V., Ibañez-Reyes, L., Claudio-Martínez, C., y Ramírez-Arias, V. (2020). Apoyo ante COVID-19 en Latinoamérica: Estudio exploratorio de las necesidades psico-socio educativas durante la contingencia. En *COVID-19. consecuencias psicológicas, sociales, políticas y económicas* (pp. 1–22). España, Málaga.: EUMED.

Sandín, E. (2003) *Investigación cualitativa en Educación, Fundamentos y Tradiciones.* Madrid, España:Mc Graw Hill.

Sarramona, J. (2004) *Factores e indicadores de calidad en educación.* Barcelona: Octaedro

Stake, R. (1995) Investigación con estudio de casos. España: Morata.

SEP. Boletín No. 136 Logra Aprende en Casa que 9 de cada 10 niñas y niños mantengan su aprendizaje: SEP, 2020 México. Disponible en: https://www.gob.mx/sep/es/articulos/boletin-no-136-logra-aprende-en-casa-que-9-de-cada-10-ninas-y-ninos-mantengan-su-aprendizaje-sep?idiom=es actualización 24/05/2020 [Consultado el 02/07/2020].

SEP. Boletín No. 146 Avanza México en el uso y capacitación de herramientas digitales, así como en educación a distancia: Esteban Moctezuma, SEP 2020, México. Disponible en: https://www.gob.mx/sep/es/articulos/boletin-no-146-avanza-mexico-en-el-uso-y-capacitacion-de-herramientas-digitales-asi-como-en-educacion-a-distancia-esteban-moctezuma?idiom=es actualización 05/06/2020 [Consultado el 06/07/2020].

SEP (2003) *Dossier educativo.* SEP, México

SEP, (2017) *Plan y Programas de Estudio, Orientaciones didácticas y sugerencias de evaluación*, Secretaria de Educación Pública, México

SEP, (2020) Sesión Ordinaria de Cierre del Ciclo Escolar ante COVID-19 Educación Básica ciclo escolar 2019-2020 Guía de trabajo. Secretaría de Educación Pública, México. Disponible en: https://www.cicloescolar.mx/2020/06/cte-sesion-ordinaria-de-cierre-20192020.html [Consultado el 21/06/2020].

SEP, (1992) Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica, Secretaria de Educación Pública, México.

TEDESCO, J. C. (1995): *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna.* Madrid, Anaya.

UNESCO (2004). Participación Familiar en la Educación Infantil Latinoamericana. Santiago de Chile: Oficina Regional para la Educación de América Latina y el Caribe/UNESCO.

UNESCO, (2021) Recuperar la educación para la generación COVID-19" Santiago de Chile: Oficina Regional para la Educación de América Latina y el Caribe/UNESCO.

Zorrilla y Villa Lever (2003). (coords.). Políticas educativas. La investigación educativa en México, 1992-2002, núm. 9, Ciudad de México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa.

Gobernanza, educación y participación social de los padres de familia en los planteles de educación básica. El caso del Programa Social Mejor Escuela

Eugenia Lucas Valerio[1]

Resumen

En esta ponencia se analizan los procesos de gobernanza desde la pluralidad de los actores que participan en la toma de decisiones en un plantel de educación básica a partir de la intervención y participación social de los padres de familia de los turnos matutino y vespertino en el contexto del Programa Social Mejor Escuela, como mecanismo institucional de participación dirigido al mejoramiento de la infraestructura por medio del mantenimiento menor del inmueble escolar para garantizar servicios de educación de calidad a todos los alumnos y alumnas con la mejora de las instalaciones y el entorno físico donde se desarrollan las actividades educativas.

El Programa Social de Apoyo para Mantenimiento Menor a Escuelas Públicas de Educación Básica de la Ciudad de México, busca que los alumnos tengan acceso a servicios de educación de calidad a través de condiciones de igualdad, con la mejora de las instalaciones y el entorno físico donde desarrollan sus actividades educativas.

Planteamiento

El Programa Educación 2020- 2024, establece que la educación es un derecho y corresponde al estado, garantizar el derecho de la población en México a una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral, que tenga como eje principal la atención al interés superior de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes con la participación, colaboración y consenso de todos los sectores y grupos de la sociedad, basado en el dialogo y el respeto a las diferencias.

Será con la gobernanza como estrategia de participación social que se busque mejorar el logro educativo de los alumnos y alumnas y de los centros escolares en su conjunto, a través de la incorporación de padres de familia en la toma de decisiones en la escuela.

[1] **Eugenia Lucas Valerio**. Correo electrónico: eugenia.lucas@aefcm.gob.mx.

Desde el enfoque de gobernanza se asume que para la resolución de distintas problemáticas sociales se puede llegar a un consenso, que parte de intereses y definiciones compartidas sobre el bien común.

Este derecho se podrá garantizar cuando la educación que se imparte sea de calidad, lo cual, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), implica una mejora constante en los siguientes componentes: infraestructura (los muebles e inmuebles destinados a la educación impartida por el Estado […] en el marco del sistema educativo nacional, en términos de la Ley General de Educación, así como a los servicios e instalaciones necesarios para su correcta operación); organización escolar; materiales y métodos educativos; y docentes y directivos escolares.

En esta ponencia únicamente retomaremos los aspectos relacionados con la infraestructura por tener injerencia directa con el Programa Social Mejor Escuela en los procesos de gobernanza y participación social de los padres de familia.

Gobernanza y participación social de padres de familia

Por gobernanza entenderemos los procesos de interacción entre actores estratégicos, (Strom y Müller, 1999). Si bien es una herramienta analítica y descriptiva para este estudio, también es el resultado de la acción de los actores, (Mayntz, 1993), ya que la gobernanza es asumida como un elemento imprescindible para llegar a la toma de decisiones respecto a la atención de un problema, en este caso: mejora de la infraestructura escolar.

Recuperamos de las Reglas de Operación del Programa Social: Mejor Escuela, el principio de participación entendido como el derecho de las personas, comunidades y organizaciones para participar en el diseño, seguimiento, aplicación y evaluación del programa social, en el ámbito de los órganos y procedimientos y reglas de operación establecidos.

En este sentido, la participación social se genera a partir de la colaboración de madres, padres de familia y/o tutores para el diagnóstico de necesidades, la toma de decisiones, el diseño de un proyecto para aplicar el apoyo económico otorgado en el Programa Social Mejor Escuela, así como para la ejecución y comprobación de los trabajos y recursos realizados con el mismo.

Para la ejecución del Programa, la comunidad educativa se informa, realiza un diagnóstico de necesidades; una consulta con toda la comunidad educativa para la deliberación y toma de decisiones, así como la planeación y desarrollo del proyecto de manera colectiva conformando dos Comités: uno de Ejecución y otro de Vigilancia para el mejoramiento del entorno educativo.

Así, la participación de los padres de familia de cada turno (matutino y vespertino), contribuirá a la solución de las problemáticas detectadas en la infraestructura del plantel, fortaleciendo una cultura democrática de participación ciudadana (Artículo 3 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México. Congreso de la Ciudad de México, agosto, 2019); por ello se nombra a un representante para la Gestión del Programa Mejor Escuela designado por la comunidad escolar para realizar la gestión necesaria para la obtención del apoyo económico de este programa social el cual formar parte del Comité de Ejecución.

En esta ponencia, la dimensión Participación Social retoma los valores, prácticas y actitudes culturales analizando cómo repercute el sentido de integración, cooperación y autonomía de los individuos y las comunidades para orientar sus acciones. Así, esta dimensión pone de relieve las múltiples formas en que la cultura influye en la preservación y el fortalecimiento de un entorno susceptible de propiciar el progreso social y el desarrollo, (UNESCO, 2014).

En este sentido, el Programa Social Mejor Escuela, invita a los padres de familia a participar de forma colaborativa, dado que la gobernanza alude formas organizacionales diversas que se asumen desde la pluralidad de los actores de los turnos matutino y vespertino quienes participan en la toma de decisiones para la intervención de la infraestructura del plantel para su mejoramiento, identificando puntos de conflicto, por lo que es necesario generar mecanismos para el diálogo, la negociación y el consenso, asumiendo normas y tomando decisiones.

Marco Normativo

Uno de los propósitos del Programa Sectorial de Educación 2020 - 2024, es fortalecer la rectoría del Estado y la participación de todos los sectores y grupos de la sociedad para concretar la transformación del Sistema Educativo Nacional, centrada en el aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos.

En el mismo tenor, el Artículo 106 de la Ley General de Educación y con objeto de fomentar la participación social en el fortalecimiento y mejora de los espacios educativos, su mantenimiento y ampliación de la cobertura de los servicios; la Secretaría de Educación Pública, en coordinación con las dependencias federales respectivas, emite los lineamientos de operación de los Comités Escolares de Administración Participativa o sus equivalentes para los planteles de educación básica […] en los cuales además se aplicarán mecanismos de transparencia y eficiencia de los recursos asignados.

Este Comité Escolar de Administración Participativa o su equivalente tendrá como objetivo la dignificación de los planteles educativos y la paulatina superación de las desigualdades entre las escuelas del país, el cual recibirá presupuesto anual para mejoras, mantenimiento o equipamiento del plantel educativo y, en el caso de construcción deberá contar con asistencia técnica, de conformidad con los procedimientos establecidos.

Marco Analítico de la Gobernanza

Se retoma el marco analítico de gobernanza (MAG), propuesto por Hufty, (2004), como una herramienta de análisis que propone identificar el conjunto de procesos (sucesión de estados), formales e informales, para atender necesidades sociales en un determinado tiempo y espacio.

Como rasgo central de la metodología seleccionada, se identifican los diferentes elementos analíticos o dimensiones observables de la gobernanza: el problema a resolver: Mejoramiento de la infraestructura escolar; los actores: padres de familia de los turnos matutino y vespertino; las normas sociales: Reglas de Operación del Programa Mejor Escuela cuyas normas constituyen núcleos claves, entre los actores y de una relación política, ya sea del uso del poder, de técnicas y de maniobras estratégicas; los puntos nodales:

percepción y detección de necesidades del inmueble escolar; arribo de acuerdos entre actores para la aplicación de los recursos económicos del programa y los procesos.

Para Hufty, (2004), la primera categoría analítica en los procesos de gobernanza es la identificación del problema: en este caso, se requiere identificar las necesidades de la infraestructura escolar en la que se pretende intervenir.

El reconocimiento de actores sociales involucrados en el problema: padres de familia de los turnos matutino y vespertino, que comparten la misma infraestructura escolar, es la segunda categoría, analizando los puntos nodales o interfaces sociales, que requieren ser asumidos como los sitios de conflicto, incompatibilidad y negociación, para lo cual se busca establecer los acuerdos para la aplicación de los recursos económicos del programa Mejor Escuela de forma consensuada entre los integrantes de padres de los turnos matutino y vespertino, ya que si bien se comparte la infraestructura del plantel, las percepciones que se tiene de ella varían en cada turno.

Cabe recordar que la escolarización de doble turno en México inició a finales de la década de los cincuenta, con la puesta en marcha del Plan de Once Años que tenía entre sus metas incrementar la capacidad de atención del sistema educativo (Martínez Rizo, 2001).

Otra categoría analítica, son los procesos por los cuales atraviesa, es decir, antecedentes, avance de conflictos o problemas que se presenta derivado de la percepción de necesidades de infraestructura de los padres de ambos turnos, hacia factores favorables de cambio que permitan la conciliación para la toma de decisiones sobre el proyecto a desarrollarse con la aplicación del recurso económico asignado; y por último las normas, es decir, la integración de acuerdos entre los actores de ambos turnos que permitirán la ejecución y vigilancia del programa.

Contexto de intervención

La escuela secundaria de intervención ofrece servicio educativo desde hace noventa y cinco años. Actualmente cuenta con una población en el turno matutino de mil cien alumnos y en el turno vespertino cuatrocientos cincuenta alumnos.

Bray, (1989), ha definido la escolarización de doble turno como una política en la que un bloque de la población de estudiantes asiste [a sus actividades escolares] en la mañana y otro completamente distinto asiste por la tarde. Cada bloque de alumnos hace uso de la misma infraestructura: edificios, equipos, demás instalaciones y bienes. Y justamente el uso y mantenimiento de la infraestructura, varía entre otros factores por el número de alumnos que asiste en cada turno; la edad de los alumnos y alumnas; el desempeño académico; el aprovechamiento de luz natural para el desarrollo de las actividades escolares en el turno matutino, versus el uso de energía eléctrica para el desarrollo de las actividades escolares en el turno vespertino; uso de servicios básicos de agua, servicios sanitarios; adecuación de accesos y espacios para personas con capacidades diferentes, por mencionar algunas, a partir de las cuales la percepción de necesidades de parte de padres, madres y docentes de cada turno es diversa y en ocasiones opuesta.

Con relación a las Reglas de Operación del Programa, éste propone la aplicación de una fórmula para calcular la asignación de recursos por plantel escolar. Dicha fórmula, de acuerdo a la matrícula de alumnos

del turno matutino y vespertino respectivamente, se aplica para calcular el monto total asignado al inmueble.

$$AMMPB = ABB + (n*apa) + (N*APA).$$

Donde:

AMMPB = Apoyo para Menor a Planteles Básicos.
ABB: Apoyo Base a Básicos
n = Número de aulas del Plantel.
apa = Apoyo por Aula
N = Número de Alumnos por Plantel.
APA = Apoyo por Alumno

Fuente: Reglas de Operación del Programa de Apoyo para Mantenimiento Meno a Escuelas Públicas de Educación Básica de la Ciudad de México, Ejercicio Fiscal 2020.

Participación Social de los Padres de Familia, objeto de estudio

Con la aplicación del Programa Mejor Escuela, la gobernanza y participación social para la colaboración de las madres, padres de familia y/o tutores en la toma de decisiones respecto del apoyo económico otorgado al inmueble educativo que se comparte en ambos turnos fue un factor decisivo. Esta participación busca contribuir a la solución de problemas de interés común fortaleciendo una cultura democrática en la participación de padres y madres de familia, siendo necesario promover procesos formativos para una mejor gobernanza y participación.

En este sentido la Comunidad Escolar de ambos turnos fue convocada para recibir información general sobre el Programa Social Mejor Escuela, realizando a su vez una consulta para la detección de necesidades del inmueble escolar, con el fin de deliberar para la toma de decisiones; planeación y desarrollo del proyecto de mantenimiento menor del inmueble. Se invitó a los padres de familia de ambos turnos para la conformación del Comité de Ejecución encargado de la adquisición de bienes y materiales necesarios para el mejoramiento del inmueble, así como la realización de los trabajos correspondientes; y el Comité de Vigilancia: padres de familia con la participación de los directivo del turno matutino y vespertino encargados de la observación, seguimiento y comprobación del mejoramiento llevado a cabo en el inmueble educativo.

También se promovió la participación remunerada -mano de obra- de padres de familia derivada de la ejecución de los trabajos del mantenimiento menor a la infraestructura del inmueble, siempre y cuando pueda comprobar de manera fiscal los trabajos realizados y/o mediante recibo con los requisitos señalados, otorgando garantía de los trabajos.

Identificación y Análisis de los problemas que presenta la infraestructura escolar

En apego al Programa Mejor escuela se aplicó una encuesta a padres de familia considerando los componentes de aplicación de dicho programa cuyos resultados se muestran en la siguiente tabla, con el fin de identificar necesidades de la infraestructura física derivado de la antigüedad de su construcción así como la falta de renovación del equipamiento.

Tabla 1. Necesidades de la infreaestrutura física derivada de la antigüedad de su constraucción, así como la falta de de renovación de equipamiento

Componente	Turno Matutino	Turno Vespertino	Total
Mantenimiento y conservación general	35%	20%	55%
Servicios Sanitarios	10%	45%	55%
Mobiliario y Equipo	15%	5%	20%
Accesibilidad	10%	10%	20%
Rehabilitación y equipamiento de Talleres	30%	20%	50%

Fuente: Elaboración propia con base a resultados de encuesta, ELV, 2020)

Para tener proximidad con los padres de familia, la encuesta incluyó datos de contexto identificando el interés de los padres para realizar acciones de mantenimiento y/o conservación general en el inmueble escolar. Obteniendo que los padres de familia consideran en el turno matutino 35%, y en el turno vespertino 20% que las acciones de mantenimiento y conservación de las instalaciones del plantel permitirán generan condiciones para el mejoramiento de los resultados académicos de sus hijos e hijas.

Con relación al componente Servicios Sanitarios existe coincidencia de los padres de familia en que éstos deben cumplir con las condiciones mínimas de mantenimiento y limpieza lo cual por la complejidad que implica mantener limpio y en buenas condiciones este espacio, deriva en situaciones de uso adecuado de la población y sobre todo de hábitos de higiene y salud de los alumnos. Sin embargo, se observó discrepancia en la percepción de necesidades por turno, dado que 10% en el matutino considera que se requiere intervención mayor en las instalaciones sanitarias, versus 45% en el turno vespertino, cuyos padres señalan que los sanitarios se encuentren sucios, siendo para ellos prioritario la aplicación del recurso en este ámbito.

En el componente Mobiliario y Equipo la encuesta de contexto recupera que a mayor comunicación de padres con sus hijos, se puede identificar las necesidades de infraestructura que la escuela requiere a partir del uso cotidiano que sus hijos hacen de las instalaciones educativas lo cual les permite identificar necesidades de mobiliario y equipo dentro del aula en un 15% en el turno matutino y 5% en el turno vespertino como apoyo para el desarrollo de las clases con sus profesores.

Con relación a la accesibilidad el 10% de los padres en ambos turnos, reconocen la importancia de la accesibilidad al inmueble escolar, considerando necesario la habilitación y adecuación de espacios de acceso en caso de contar con alumnos con alguna barrera de movilidad.

Finalmente en el componente Rehabilitación y equipamiento de Talleres, el 30% de los padres de familia del turno matutino y 20% en el turno vespertino respectivamente refieren que es necesario equipar de material y herramientas los talleres y laboratorios.

A partir de la aplicación de la encuesta se detectan necesidades distintas en los padres de familia de cada turno lo que implicó escuchar la exposición de sus argumentos reconociendo la perspectiva de turno para la toma de decisiones.

Los actores sociales involucrados en el problema: padres de familia de los turnos matutino y vespertino

La participación de las familias es un instrumento eficaz para garantizar el cumplimiento adecuado del derecho a la educación (Antúnez, 2000); en este sentido las estrategias de cada turno para la promoción de la participación de los padres de familia varía, identificando distintos niveles de participación de los padres, retomando la categorización del INEE (ECEA, 2017), nivel mínimo, el informado, que se caracteriza porque los padres de familia reciben información suficiente sobre asuntos de la escuela y el aprendizaje de sus hijas e hijos; nivel intermedio de participación, que se caracteriza porque a los padres, además de informárseles, se les involucra en actividades de apoyo al aprendizaje y de la organización escolar, y, finalmente, el nivel de participación alto que se caracteriza porque los padres de familia son miembros activos y participan en la toma de decisiones de la vida institucional.

Desde esta caracterización visualizamos a los actores estratégicos para la implementación de este Programa, cuyo nivel de participación es alto ya que los padres de familia son miembros activos y participan en la toma de decisiones de la vida institucional, estos actores influyen de forma positiva en la toma de decisiones y soluciones de conflictos colectivos; en el caso de los actores relevantes, padres que además de estar informados participan en actividades de apoyo al aprendizaje y en la organización escolar no participan en la toma de decisiones ya que se encuentran implicados en los procesos organizativos y de aprendizaje; y los actores secundarios, padres de familia quienes tienen un nivel mínimo de participación pero que requieren que sus opiniones sean tomadas en cuenta como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 2. Actores según el nivel de participación

	Informados	Participan en actividades de apoyo al aprendizaje y a organización	Miembros activos	Participan en la toma de decisiones de la vida institucional
Estratégicos	+	+	+	+
Relevantes	+	+	-	-
Secundarios	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia, retomada de Prats (2003).

En este sentido a mayor nivel de participación de los padres, mayor influencia en el grupo de padres de familia independientemente del turno al que pertenezcan.

Puntos nodales

La necesidad de mejorar los espacios educativos involucrando a la Comunidad Escolar para la toma de decisiones, tanto en la identificación de necesidades del inmueble escolar como en el manejo y ejecución de los recursos asignados al plantel educativo detectó puntos nodales que implicaron la exposición de argumentos, puntos de vista y toma de acuerdos sucediendo diferentes etapas en el proyecto; en cada una de ellas se identificaron necesidades distintas en función de los usuarios por turno escolar, independientemente de que se comparta el mismo inmueble ya que en el ámbito escolar se presentan problemas y procesos interrelacionados por el tiempo -matutino o vespertino- y en el espacio, es decir, distintas áreas del edificio escolar, y en donde se toman decisiones, se concluyen acuerdos y se elaboran normas sociales.

Fue necesario realizar tres asambleas extraordinarias para arribar a acuerdos ya que los padres de familia del turno vespertino mostraban resistencia a la negociación, pretendiendo imponer sus puntos de vista como válidos sobre la ejecución del programa en especial en los Servicios Sanitarios, que si bien son un componente básico, se requieren fortalecerse hábitos de higiene y salud en la población escolar buscando resolver el conflicto a través de la negociación para establecer los acuerdos para la aplicación de los recursos económicos del programa Mejor Escuela de forma consensuada entre los integrantes de padres de los turnos matutino y vespertino, ya que si bien se comparte la infraestructura del plantel, la percepción de necesidades que se tienen de ellas varían en cada turno.

Para la integración de los Comités de Ejecución se presentaron las siguientes coyunturas:

- Capacitación ante la falta de conocimiento en el ámbito de mantenimiento de infraestructura, requiriendo una asesoría con personal especializado –ingenieros civiles y arquitectos- que orientaron la detección de necesidades para la conformación del proyecto de intervención
- Definición y jerarquización de componentes para el desarrollo del proyecto de intervención, que si bien cada grupo o bloque de padres de familia percibe de forma distinta las necesidades de cada componente en función del turno al que pertenecen, se debe arribar a la toma de decisiones colectiva para el diseño del proyecto.
- Acopio de presupuestos para seleccionar el que más convenga en cuanto a garantía, tipo de materiales, tiempo de ejecución y costos.
- Diseño y ejecución del Proyecto para la aplicación de los recursos asignados.
- Comprobación del destino final del apoyo económico otorgado por el Programa Mejor Escuela ya que los integrantes de padres no contaban con conocimiento para la acreditación y comprobación de gastos y trabajos realizados atendiendo los requisitos fiscales vigentes.
- Dificultades en la contratación de mano de obra ya que, a pesar de promover la participación remunerada, es decir, contratación de mano de obra de los propios padres de familia para la ejecución de los trabajos de mantenimiento menor a la infraestructura física del inmueble, los padres interesados que tienen con experiencia en el ramo, no cuentan con registro fiscal para llevar a cabo los trabajos realizados recurriendo a la contratación de contratistas externos. Se presentaron también, dudas respecto a los precios de referencia de mercado para conocer los precios y gastos razonables entre materiales y mano de obra a pesar de contar con un catálogo de precisos.

- Dificultades de tiempo para ejecutar el programa en un plazo no mayor 45 días hábiles de acuerdo al periodo de vigencia del Programa Social.

Con relación a los Comités de Vigilancia fue necesario realizar procesos de

- Asesoría para la elaboración de Diagramas de flujo que permitieran la visualización y seguimiento del proyecto aplicado en las distintas fases de intervención.
- Asesoría para generar listas de cotejo, que permitieran la verificación de avances de obra.
- Asesoría para el levantamiento de minutas de seguimiento de obra, entre otros, para la supervisión de la ejecución de los trabajos.
- Integración del expediente de trabajos de intervención del inmueble que incluyeran evidencias fotográficas del antes, durante y entrega final de los trabajos.
- Levantamiento del Acta Circunstanciada para la terminación de los trabajos realizados.

Los procesos de participación

El concepto de poder es un elemento central en los procesos de participación para ejercer la gobernanza, ya que los padres de familia son quienes reciben los recursos financieros; y son la autoridad para tomar decisiones a través de los Comités de Ejecución y Vigilancia. Con base en esos recursos y a través del diálogo y negociaciones, entre ambos turnos escolares, los padres de familia ejercen su capacidad y poder para influir en las decisiones de los otros padres de familia que forman parte de la comunidad escolar de ambos turnos; por ello, a partir de esta acción colectiva se pudo impulsar el proyecto, dado que los actores estaban de acuerdo sobre la atención a uno de los componentes que beneficiaran a ambas poblaciones dado que son áreas afines que comparten, definiendo la forma y las acciones que se iban a realizar para el establecimiento de los objetivos del proyecto y el control de recursos económicos.

Por ello, fue necesario realizar procesos de mediación para alcanzar acuerdos, fomentando la colaboración y la confianza de los padres de familia de ambos turnos, a fin de volver estables las relaciones entre los padres de familia, además de ejercer un liderazgo compartido y no centralizado; es por ello que los comités de Ejecución y Vigilancia fueron conformados por padres de familia de ambos turnos, aceptando de esta manera, la autoridad del Comité de Ejecución para la operación del proyecto y depositando la confianza en el Comité de Vigilancia para verificar el desarrollo de los trabajos (De Leon y Varda, 2009).

Durante el desarrollo del Proyecto conforme se fueron reflejando los trabajos de intervención dentro del plantel consistente en impermeabilización, se atendieron los servicios sanitarios para aplicar un mantenimiento menor a petición expresa de los padres de familia del turno vespertino, con el fin de conciliar y atender las necesidades detectadas en ambas poblaciones escolares.

Estos procesos de participación social de los padres de familia para mejorar las condiciones del inmueble escolar, dan cuenta del sentido de integración de los miembros de cada turno para orientar sus acciones y tomar decisiones, fomentando la cooperación y colaboración para el mejoramiento del inmueble escolar.

En este sentido, los padres de familia de cada turno de acuerdo con Bourdieu, 2000, se integran en una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuos lo que constituye su capital social integrado por la totalidad de los recursos potenciales o actuales asociados. En este sentido cada grupo de padres genera: beneficios a nivel grupal, buscando una identidad propia

para fortalecer la cooperación social y la movilización, facilitando acciones coordinadas para el desarrollo del proyecto de mantenimiento menor de la infraestructura escolar.

En este sentido este capital social contribuye a la superación de relaciones conflictivas al confrontar sus puntos de vista con el turno alterno, ya que si bien en un primer momento se observaba confrontación e imposición, después de la exposición de argumentos y puntos de vista sobre las necesidades de infraestructura del inmueble escolar que comparten se llegaron a acuerdos sobre los beneficios para ambos turnos.

Finalmente la participación social retoma los valores, prácticas y actitudes culturales analizando cómo repercute el sentido de integración, cooperación y autonomía de los individuos y las comunidades para orientar sus acciones para el fortalecimiento de un entorno susceptible de propiciar el progreso social y el desarrollo.

Los procesos de gobernanza percibidos desde las comunidades involucradas

Los Padres de familia como actores involucrados en procesos de gobernanza refieren que a pesar de compartir un mismo inmueble, un mismo nombre, dentro de un contexto sociocultural similar, viven y tienen realidades y necesidades distintas, siendo necesario acotar que todo programa social debe considerar a la comunidad escolar como única.

Si bien, a través del Programa Social Mejor Escuela, cuya aplicación del recurso otorgado atiende el problema del deterioro de la infraestructura física y la falta de renovación del equipamiento de los inmuebles educativos de Educación Básica Pública de la Ciudad de México, se requiere analizar en otros estudios, cómo la organización escolar; los materiales y métodos educativos; las prácticas docentes y directivas se interrelacionan e impactan en el uso del inmueble escolar, de ahí la importancia de ajustar las Reglas de Operación de este Programa Social con el fin de que cada turno, al ser una comunidad única genera sus propios procesos de gobernanza y para la toma de decisiones y ruta de trabajo a seguir.

La escuela puede promover la conformación de relaciones democráticas con los padres de familia para actuar en pro de la consecución de la mejora del logro educativo de las alumnas y alumnos.

La participación de los padres de familia desde la gobernanza permite atender e intervenir en situaciones que inciden en los resultados escolares de los alumnos siendo necesario establecer metas académicas de mejora continua.

En la medida en que se promueve la pertenencia a una comunidad, la atención a los bienes colectivos, contribuyen a la formación del capital social de los grupos de padres y madres que integran una comunidad escolar.

La capacidad de tomar decisiones informadas y responsables de los padres de familia, Los procesos de rendición de cuentas y el fortalecimiento del ejercicio del derecho a participar constituyen el capital social que debe potenciarse en los centros escolares para consolidar procesos de gobernanza.

La escuela como institución formadora de niñas, niños y adolescentes debe también promover la formación de la familia en su conjunto.

La participación de los padres de familia en la escuela es un proceso que se da de forma mecánica y unidireccional, por lo cual se requiere que la escuela genere estrategias de integración, formación y educación que coadyuve a fortalecer lazos de colaboración con la escuela para el logro de objetivos comunes.

El objetivo de la gobernanza y participación en la escuela, es lograr en la institución educativa promueva y fortalezca valores como el respeto, la responsabilidad y la armonía, porque la convivencia, toma de acuerdos entre padres de familia busca promover la participación social.

Referencias

Antúnez, S. (2000). La acción directiva en las instituciones escolares: Análisis y propuestas. Barcelona: ICE, Universitat de Barcelona.

Bray, M. (1989). *Escolarización por turnos múltiples: diseño y operación para la rentabilidad*. UNESCO: Paris.

Bourdieu, P. (2000). Poder, derecho y clases sociales. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

De Leon, Peter y D. M. Varda (2009). "Toward a theory of collaborative policy networks: identifying structural tendencies", The Policy Studies Journal, vol. 37, num. 1, pp. 59-74.

Hufty, M. (2004). *Marco conceptual de la gobernanza. Una propuesta para concretizar el concepto de la gobernanza*. Ginebra: Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo.

Huffy, M. (2009). "Una propuesta para concretar el concepto de gobernanza. Marco analítico de la gobernanza". En: Mazurek, H. (2009). *Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina.* Lima: Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU), Instituto Francés de Estudios Andinos, (IFEA) 77-100.

INEE, (2017). Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA, 2017). Instituto Nacional de la Evaluación de la Educación.

Ley General de Educación Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión Secretaría General Secretaría de Servicios Parlamentarios Nueva Ley DOF 30-09-2019

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 19 de agosto de 2019.

Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, Gaceta Oficial de la Ciudad de México 23 de mayo de 2000.

Mayntz, Renate (2001), "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", clad Reforma y Democracia, 21, Caracas pp. 1-8.

Prats, J. Oriol. (2003), "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", *Instituciones y Desarrollo,* 14, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, pp. 239–269.

Programa Educación 2020- 2024. Diario Oficial de la Federación 06/07/2020

Reglas de Operación del Programa social denominado Programa de apoyo para mantenimiento menor a escuelas públicas de educación básica de la ciudad de México, Mejor escuela para el ejercicio fiscal 2020.

Strom, K. y Müller, W. (1999). *Coalition Governance Institutions in Parliamentary Democracies.* Ponencia presentada en el Workshop 13 'Designing Institutions' en los Grupos de Trabajo conjunto del ECPR. Marzo 26-31. Mannheim.

UNESCO, (2014). Indicadores UNESCO de Cultura para el Desarrollo: Manual Metodológico. Paris: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

La gestión y producción de conocimiento en redes interinstitucionales: Estrategias y Programas gubernamentales de gobernanza en la Educación Superior

María Verónica Nava Avilés[1]

Introducción

El impacto mundial de la Pandemia producida por el Covid-19 a casi dos años ha originado pérdidas sensibles en la población del mundo e invaluables en distintos ámbitos sociales y económicos así como "[…]afectado a más de 1,500 millones de estudiantes y exacerbado las desigualdades en la esfera de la educación…" (ONU, 2020a) La emergencia sanitaria obligó al hombre a su aislamiento, para algunos a su soledad, a la espera de que sucediera lo inédito y en medio de movimientos de caos y entropía, de información que para muchos era desconocida, el logos permitió nuevamente que se replantearan posibilidades de un nuevo orden; la complejidad desorganizada del mundo planetario estaba cambiando, nadie imaginaba la magnitud y el impacto de tan devastador virus, salvar la vida de los seres humanos fue la tarea más urgente.

Ante la emergencia de tan alto impacto, se reconfiguró la auto-organización tanto de la ciudadanía como de la ciencia, la presencia de la vacuna se constituyó en una solución viable de vida y parte de la nueva política económica global; la información científica tuvo el mayor nivel de producción, nuevamente el logos racional del conocimiento verificado brindó cierta estabilidad al desear retornar al equilibrio y la estabilidad ante una entropía que irrumpía como causa no sólo del desconcierto impregnado de caos y desorden sino también de un nuevo orden al ser la causa de ello y, en medio de la incertidumbre, sistemas de redes de investigadores en lucha por liderar la patente, cura o solución y con ello:

> "[…]un modelo epistemológico cuyo referente… es la realización de las fuerzas físicas en estados de repercusión sobre el mundo de la naturaleza pero también de las energías culturales contenidas

[1] **María Verónica Nava Avilés**. Doctora en Educación. Formación en Educación Superior y Hermenéutica (UPN), Docente Investigadora de TC en Pedagogía de la Escuela Normal Superior de México (ENSM), Asesora de Tesis (Licenciatura y Posgrado), Coordinadora Responsable del Cuerpo Académico No. 5 de Gestión Escolar en Consolidación [ENSM CAEC5-GE ENSMX], Coordinadora principal de Obras y Proyectos en Red Nacional e Internacional. Autora principal, coautora de artículos y capítulos de libros sobre formación docente, gestión escolar, trabajo colaborativo. Investigadora principal y coordinadora de temas sobre educación, Pedagogía, formación docente, diseño curricular y gestión escolar. Posee perfil PRODEP. Realizó estancia Posdoctoral en el Centro de Ciencias de la Complejidad C3 de la Universidad Nacional Autónoma de México. Realiza Estudios Postdoctorales en "Gobernanza y Políticas Públicas para la Educación" por la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México (AEFCM), Cátedra Iberoamericana de Educación de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) con Sede en México y la Universidad de Alcalá, en Madrid–España. estnav@hotmail.com CVU-898476. ORCID-0000-0002-7807-3504.

> en las aplicaciones de la ciencia… capaz de construir emergencias suficientemente críticas para remover las conciencias de la estabilidad en la dirección de nuevas estrategias… de traslados conceptuales.
>
> Dicho presente llega a ser racionalizado en sus expresiones termodinámicas o materiales, y suelen acompañarlo de una noción ciertamente destructora de estabilidades, la de entropía y desórdenes consiguientes que, entrados en las energías organizadas, tienden a cambiar el orden existente… cuánta energía define la fuente cultural en su expresión productiva, y cuánta corresponde a cada ser humano según su realidad histórica… Cuánta energía controla el conocimiento y cuánto contribuye éste a una producción específica … Explicar el estado del mundo por medio de esta clase de dinámica… en especial cuando la llamada auto-organización afecta la estructura de una actividad sociocultural… la cual incluye cambios en ésta y articula otras históricamente…" (Esteva, 2008, p.2).

La certeza del conocimiento científico basado en la filosofía cartesiana y su visión de mundo como verdad absoluta no solo se puso en duda; conceptos y teorías quedaron limitados, obligando al hombre a repensar su actuación en todos los planos de la naturaleza, uno de ellos, la revisión del conocimiento desde una formación para el desarrollo integral desde una "*bio-ética mundial"* para superar los desafíos y amenazas que afectan el momento actual, al no aceptarlo como escenario de nuestro destino y ver la gran oportunidad que representan las nuevas realidades, justo para replantear desde la gestión y producción de conocimiento otras formas de mayor racionalidad valorativa.

Podemos decir que la entropía no solo es caos, producto de tal incertidumbre sino que adquiere otra forma de transición en el conocimiento tanto científico como académico e impacta en las agencias y organismos que definen la política para la gestión y producción del mismo en las IES así como en las actuaciones del mercado profesional; hoy más que nunca las instituciones, en particular las del ámbito de producción de las Ciencias Sociales (CS), asumen la corresponsabilidad de revisar críticamente la necesidad de constituir una nueva postura ante la gestión y producción del conocimiento que cada una desarrolla durante la pandemia; quien "[…]ha mostrado que la humanidad es un único continente y que los seres humanos estamos ligados profundamente los unos a los otros…" en materia y vida o, en otras palabras, entre lo que llamamos información, conocimiento, mente y espíritu... (Morin, 2021); por tanto:

> "[…]cuando hacemos referencia a la política… debemos lograr también una concepción de la realidad compleja… es principalmente, una fuente de incertidumbre, de misterio, de desconocimiento del presente y de todas las partes de nuestras vidas, de nuestras mentes… -que- forma parte de la realidad.
>
> Además… sobre la realidad social colectiva o individual existe una concepción de la vida…hoy sabemos… que hay conflictos, luchas, pero también debemos saber que en la historia de la vida… existen cooperaciones, ayudas mutuas. Para el futuro, no podemos pensar en la existencia de un futuro eufórico, de emancipación, con la garantía de un progreso o mejora humana determinada por algún tipo de ley de la historia. No, el futuro es la incerteza, es la incertidumbre. Por esta razón, debemos pensar que no existe una sola manera para solucionar los problemas humanos, como pudiera ser la revolución violenta, pues hay otros caminos. Uno de ellos es el camino de la metamorfosis, de un camino permanente de continuas mutaciones o trasformaciones. No podemos pensar que haya un modelo ideal de sociedad para todos, pues la finalidad de la

> búsqueda del futuro se encuentra ahí, dentro del camino permanente de la aventura humana…" (Morin, 2020, p.32).

El desorden y caos llevó los países a tomar medidas extremas para salvaguardar la integridad de la población y contener el contagio masivo; se generó una clase de energía muy potente que emergió como una forma de sociabilidad; la resiliencia en actitud de defensa, protección o desafío; al reconstituirse la organización de la ciencia y con ello, una opción de futuro ante "[…]la naturaleza del conocimiento científico –que- como obra conjuga la creación, la libertad de la imaginación y la exploración rigurosa y exigente del mundo de nuevas posibilidades… supone la invención. Se puede decir incluso que es procedente de la alianza entre invención teórica y experimento…" (Prigogine & Stengers, 1992, p.22).

Si bien los esfuerzos en el sector salud se concretan al acceder a una vacuna que permita a los ciudadanos hacer frente a la incertidumbre y reactivar escenarios con nuevas realidades que trastocan la vida cotidiana en el desarrollo social y productivo de los países; las otras esferas de la vida pública requieren ser revisadas críticamente no sólo como parte de la complejidad creciente, en tanto que la sociedad de la información, la del conocimiento y la de redes, se encuentran estrechamente relacionadas sino porque la complejidad no puede reducirse a la existencia individual.

En ella confluyen entramados de redes y tejidos inacabados y porque la energía que contiene cada una de dichas figuras es una clase de identidades en expansión, a la misma entropía, y al desequilibrio constante que le da la posibilidad de movimiento ante la incertidumbre como forma de constituir conocimiento; como el Sistema Educativo (SE) que es parte de la "[…]estructura de enseñanza de forma integrada a partir de los tipos básico, medio superior y superior, en sus modalidades escolar, mixta y no escolar; que a través de organismos y agencias se regulan, financian y prestan servicios para el ejercicio de la educación de acuerdo a políticas, relaciones y medidas establecidas del conjunto de servicios que imparte el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios de un país…"(SITAEL, 2018, p.35).

Fundamentos teóricos

La constitución del Sistema Educativo (SE) de un país permite comprender el valor de la formación del capital humano a partir de tres elementos centrales: La gobernanza, formulación de políticas públicas y sus reformas; lo que requiere de una serie de construcciones analíticas para reconocerlo como un sistema social complejo en el que un conjunto de elementos, categorías y variables interactuantes en sus procesos culturales, organizacionales e históricos se interrelacionan entre sí y con el medio. (Bertalanffy,1989).

Uno de ellos, son los requerimientos ante el impacto mundial de la Pandemia producida por el Covid 19 que han conducido a revisar críticamente el conjunto de políticas educativas que implican el desarrollo de la gestión y producción del conocimiento, en particular las que refieren la actividad académica desde la gobernanza en red interinstitucional; función inherente de la educación superior que forma parte del entramado del SE como sistema complejo ante categorías como la "*auto-organización*" y "*emergencia"* al dar soluciones corresponsables de participación social ante la incertidumbre que ha vivido la academia y al asumirse como actores educativos de forma conjunta en el desarrollo de acciones de coparticipación en "*dinámicas atractoras*" (Sotolongo, 2006 y 2010) que contribuyen a reconfigurar otras realidades

educativas, al promover y legitimar por la autoridad educativa saberes para generar y producir conocimiento.

Para Covarrubias (2020) la normatividad, gestión y descentralización o federalización forman parte de la redistribución de la tarea educativa, primer elemento del ejercicio del SE que para nosotros cobra relevancia: La gobernanza del Sistema Educativo Nacional (SEN); donde el autor, el gobierno federal se reserva la normatividad general del SE y le son trasferidas a los gobiernos estatales las responsabilidades operativas; lo que implica el desarrollo de una visión de sistemas que guarda referencia al paradigma donde se sitúa a los subsistemas educativos estatales, con estructura y poder de decisión propios.

Ante la complejidad desorganizada producida del desorden natural, político, económico y ambiental del desarrollo macro global se exacerbó por la Pandemia del Covid-19 la vulnerabilidad de la economía, la ineficiencia del sector salud y las limitaciones de las instituciones, nuevamente la capacidad emergente de los actores de reaccionar auto-organizándose como una forma de sobrevivencia ante lo caótico, el autocuidado y la necesidad de seguir adelante en compañía con el "Otro".

Lo que hace imprescindible repensar en que a través de la colaboración y la participación conjunta que se pueda constituir la posibilidad de una sociedad del mañana; incluye […]cómo la economía deberá evolucionar para protegerse de la adversidad y definir las competencias, la educación y la capacitación requeridas para apoyarla… trabajar en estrecha colaboración con otros sectores gubernamentales y con el sector privado para aumentar… las perspectivas en el mercado laboral de ciertas profesiones, incluso aquellas consideradas primordiales para el bien común." (OCDE, 2020, p.21)

De esta forma, se presenta otro tipo de participación que implica un cambio de participación de los actores que políticamente se constituye a partir de prácticas de gobernanza donde la colaboración y corresponsabilidad incorporan a los ciudadanos en los asuntos de gobierno; una gobernanza como práctica corresponsable implica "[…] la forma de organización social (distribución de la autoridad, división del trabajo, relaciones de comunicación e intercambio) requiere de acciones más idóneas y eficaces para realizar los valores, fines y proyectos elegidos y remover los problemas obstructivos, así como los recursos que se necesitan para ejecutar acciones decididas, normas de desempeño interlocución, interacción e intercambio entre los miembros de la sociedad para mantener la cohesión, la cooperación, y aportar estabilidad y desarrollo a la sociedad..." (Aguilar, 2020, pp. 83 y 84).

Ciudadanía y gobierno se suman ante la actual crisis sanitaria, se ha demostrado que vivimos en un mundo global e interconectado en el que la fortaleza para enfrentar las adversidades es mayor que fragilidad del ser humano; vivir en sociedad nos permite actuar comunitariamente de forma inmediata ante la vulnerabilidad de todos; el virus no discrimina y nos pone en igualdad de condiciones de contraer la enfermedad; las desigualdades sociales, culturales, económicas se han hecho más visibles "[…] la forma en que respondamos a esta crisis, dará forma a los esfuerzos venideros en las próximas décadas, para ello será necesario proteger a los grupos vulnerables mediante acciones más amplias en el que los derechos humanos articulen el fortalecimiento de las instituciones con procedimientos responsables y democráticos…" (ONU, 2020) a partir de conocimiento que impulse procesos democráticos de gobernanza local en la toma de decisiones, implementación y rendición de cuentas de políticas públicas.

Metodología

El reporte parcial de investigación mixta, de carácter exploratorio-documental-descriptivo de la gestión y producción de conocimiento en instituciones de educación superior (IES) forma parte de un proyecto amplio basado en el ejercicio de una gobernanza solidaria, democrática e inclusiva en redes interinstitucionales, el presente trabajo sitúa dos elementos: el primero, como objeto de estudio al ser parte del sistema educativo que es orientado, influido y determinado por un conjunto de estrategias y programas gubernamentales afectados por procesos de gobernanza, algunos de ellos configurados en redes interinstitucionales y el segundo, desde la complejidad; lo que nos permite reconocer un conjunto de elementos, categorías y variables en procesos de interacción que dan vida a prácticas, políticas públicas y culturas organizacionales y en las que están presentes su historicidad e interrelaciones con el medio como señala Bertalanffy (1989).

El desarrollo descriptivo a partir del análisis exploratorio de datos basado en procesos bibliométricos con los tipos de "*Software Vosviewer y Maxqda*", nos permiten metodológicamente dar cuenta de la pregunta ¿Qué tipo de estrategias y programas gubernamentales se implementan para la gestión y producción de conocimiento desde la gobernanza en red interinstitucional de educación superior?

La incorporación de puntuaciones reflexivas del conjunto de redes de configuración y mapeos categoriales a nivel conceptual y epistémico permiten reconocer organismos y agencias que definen y orientan el ámbito educativo y países donde su relevancia como temática mantiene un alto impacto tanto en la participación de los actores como en escenarios prospectivos de países donde la relevancia de la literatura como temática de estudio y objeto de investigación mantiene un alto impacto en la gobernanza en redes. Por tanto, el proceso de codificación para hacer el análisis de los datos con un estilo exploratorio si bien es inicial, se constituye en una etapa fundamental del proyecto de investigación general al reconocer información relevante para su posterior etapa cualitativa.

Resultados y discusion

Algunos de los resultados permiten dar cuenta de los vínculos estrechos entre las políticas de producción científica y la académica particularmente para la actividad en las Ciencias Sociales ante los retos como académicos investigadores en los tiempos actuales durante y escenarios prospectivos pos-pandemia producida por el Covid-19, por lo que se puede señalar que se requiere no solo de la resignificación sino la reconfiguración innovadora de nuevas formas organizacionales en las instituciones dedicadas a la gestión y producción de conocimiento.

La gestión y producción de conocimiento desde su complejidad

El impacto de las tecnologías de la información ha logrado procesos de constantes cambios en el crecimiento en el conocimiento a través de formas y prácticas donde la investigación científica, la tecnológica y la difusión de los conocimientos, se constituyen como la base en las actividades esenciales no sólo para la satisfacción de las nuevas necesidades sociales, económicas y de salud. podemos referir una nueva forma de producir conocimientos y de transferirlos; y, necesario su revisión como parte de la evaluación institucional que le ha permitido su desarrollo.

Con la revisión exploratoria de la actividad científica que regularmente aborda los criterios de medición y la relación entre indicadores bibliométricos, se incorporan los que con más frecuencia se utilizan: Productividad de las publicaciones, Productividad de los autores, Productividad por instituciones editoras y lugares de edición; así como la producción por su temática, citas e índices de impacto; lo que nos permite articular un conjunto de redes de configuración y mapeos categoriales que deseablemente permitan al proyecto general reconocer a nivel conceptual y epistémico, los organismos y agencias que definen y orientan el ámbito educativo, sea por su relevancia temática o alto impacto en las redes.

Por lo que en una primera aproximación desde la literatura científico-técnica de reconocemos a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), quien nos permite establecer que la noción de gestión y producción de conocimiento está íntimamente ligada a la visión de una economía del conocimiento y a su vez ha sido pieza fundamental del desarrollo y evolución en la necesaria constitución de las sociedades del conocimiento:

Gráfica 1. UNESCO. Hacia las sociedades del conocimiento. Informe Mundial

ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO	SOCIEDADES DEL CONOCIMIENTO	GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO	PRODUCCIÓN DEL CONOCIMIENTO	INNOVACIÓN
"[…]describe una etapa particular del desarrollo del sistema capitalista, basada en el conocimiento, que sucede a una fase de acumulación del capital físico…" (p.50) "[…]el conocimiento está sustituyendo a la fuerza de trabajo y que la riqueza creada se mide cada vez menos por el trabajo en su forma inmediata, mensurable y cuantificable, y depende cada vez más del nivel general de la ciencia y del progreso de la tecnología…» (p.50) "[…]pone de manifiesto la complementariedad estructural y tecnológica que existe entre las nuevas posibilidades de codificación, acopio y transmisión de la información… el capital humano… que pueden utilizarlas y una organización "reactiva"…" (p.50) "[…]algunas actividades "inmateriales" relacionadas con la investigación, la educación y los servicios tienden a ocupar un lugar cada vez más importante en la economía mundial. En términos cuantitativos, la proporción de esas actividades en el PIB de los países está en constante aumento. (p.50)	«[…]son esencialmente sociedades de lo inmaterial y sociedades en redes…» (p.50) «[…]En las sociedades del conocimiento emergentes se da un círculo virtuoso, en función del cual los progresos del conocimiento producen a largo plazo más conocimientos, gracias a las innovaciones tecnológicas. De esta manera, se acelera la producción de conocimientos. La revolución de las nuevas tecnologías ha significado la entrada de la información y del conocimiento en una lógica acumulativa que Manuel Castells ha definido como "la aplicación [del conocimiento y la información] a los procedimientos de creación, procesamiento y difusión de la información en un bucle de retroacción acumulativa entre la innovación y sus utilizaciones prácticas"… los valores y prácticas de creatividad e innovación desempeñarán un papel importante… para responder mejor a las nuevas necesidades de la sociedad…"(p.19) "[…]evolución hacia un nuevo paradigma tecnológico y social…" (p . 2 1)	La creatividad y la innovación conducen asimismo a promover procesos de colaboración de nuevo tipo que ya han dado resultados especialmente fructíferos. (p. 19) "[…]la ergonomía –fundamental en la evolución de los productos multimedia y las interfaces de los ordenadores– está destinada a desempeñar un papel cada vez más importante en la definición de nuevos sistemas de gestión de los conocimientos (p.56) "Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han facilitado el desarrollo de nuevos sistemas de gestión de los conocimientos, en cuya definición desempeñan un papel importante las opciones y conductas de los usuarios. Así, los sistemas de gestión automática de los conocimientos y la información (knowledge management) se asientan en un principio de filtro basado en la interacción de los actos individuales y el tratamiento automático de datos… esquema (pattern)" (p.65) "La integración de las técnicas de *knowledge management* y de los nuevos motores de búsqueda ha modificado considerablemente el tratamiento, la estructuración y la percepción de la información. En el futuro, se contempla la posibilidad de crear sistemas capaces de establecer –o suprimir– automáticamente nuevos enlaces entre las páginas de Internet sobre la base del comportamiento de los usuarios." (p.65)	«[…]Las comunidades intelectuales y científicas, así como la sociedad civil, han participado… sobre las nuevas modalidades de producción del conocimiento científico, la innovación, las sociedades del aprendizaje y los nexos entre las sociedades del conocimiento, la investigación científica y la educación para todos a lo largo de toda la vida. (p.21)	«[…]Lo que diferencia a la innovación de la mera invención –confinada en el ámbito de la investigación como "producción de nuevos conocimientos"– es la *valorización* de los conocimientos producidos… mediante la producción de una demanda de bienes o productos nuevos… La innovación necesita que se creen nuevas necesidades en la sociedad… ya que las ventajas que puede obtener de la innovación son mayores que los costos cognitivos generados en el periodo de transición entre la antigua y la nueva situación… la invención tiene que ir acompañada de trabajos de investigación previos destinados a facilitar la utilización y disminuir el costo de la transición… la innovación sólo existe cuando una invención encuentra un empresario que la valorice, respondiendo a una demanda de la sociedad…» (p.62)

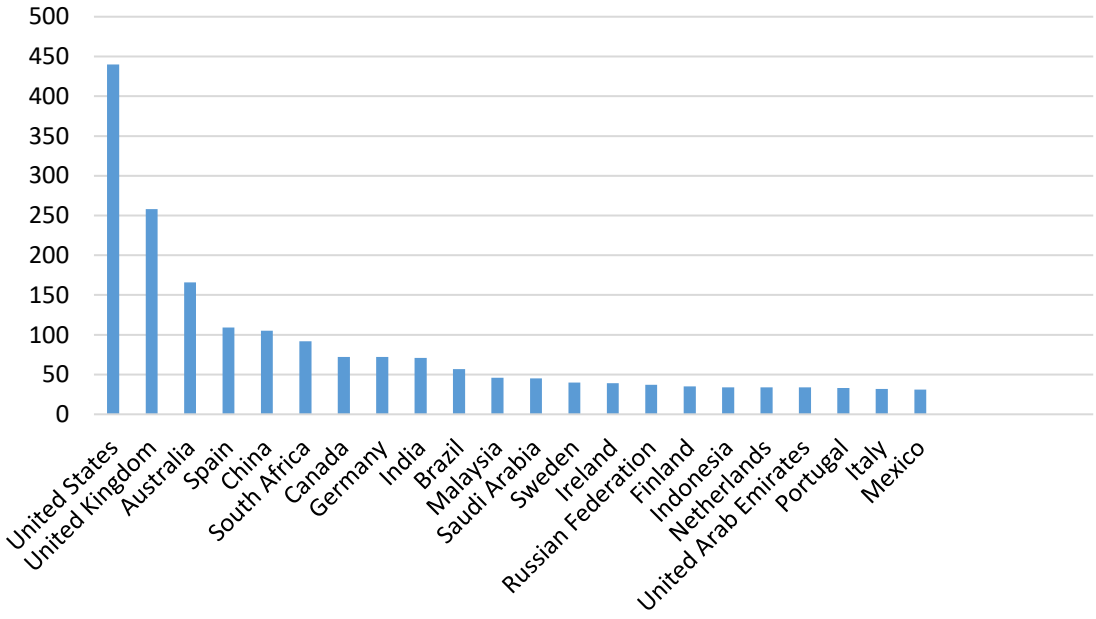
Fuente: Elaboración propia, recuperado de: UNESCO. (2005). *Hacia las sociedades del conocimiento. Informe Mundial de la UNESCO.* Francia: UNESCO.

Necesitamos una política de "[…]civilización, una política de regeneración, una política multidimensional que emerja de la solidaridad de toda la humanidad, para superar los problemas de miseria, de explotación, de barbarie con sectores mayoritarios de la población mundial que ha desnudado

la presencia de la covid-19. Es preciso utilizar todos los aspectos positivos del conocimiento y la espiritualidad humana, de las ciencias, de la técnica, del Estado, del mercado, para pasar de la especie humana a la humanidad, para humanizar la vida en nuestra casa común…" (Salinas, 2021, p.71).

Las disciplinas y áreas del conocimiento manifestaron un crecimiento y dinámica sin precedentes, la pandemia ha "[…]dinamizado los sistemas de conocimiento… ha cobrado un elevado precio humano y económico, pero también ha dinamizado los sistemas de producción de conocimientos… en los Estados Unidos de América se produjo una movilización sin precedentes en la industria de la biociencia. A mediados de 2020, se calcula que existían más de 400 programas de investigación farmacológica destinados a erradicar la enfermedad…" (UNESCO, 2021, p.5) coincidente en los resultados bibliométricos obtenidos como lo muestra la siguiente gráfica:

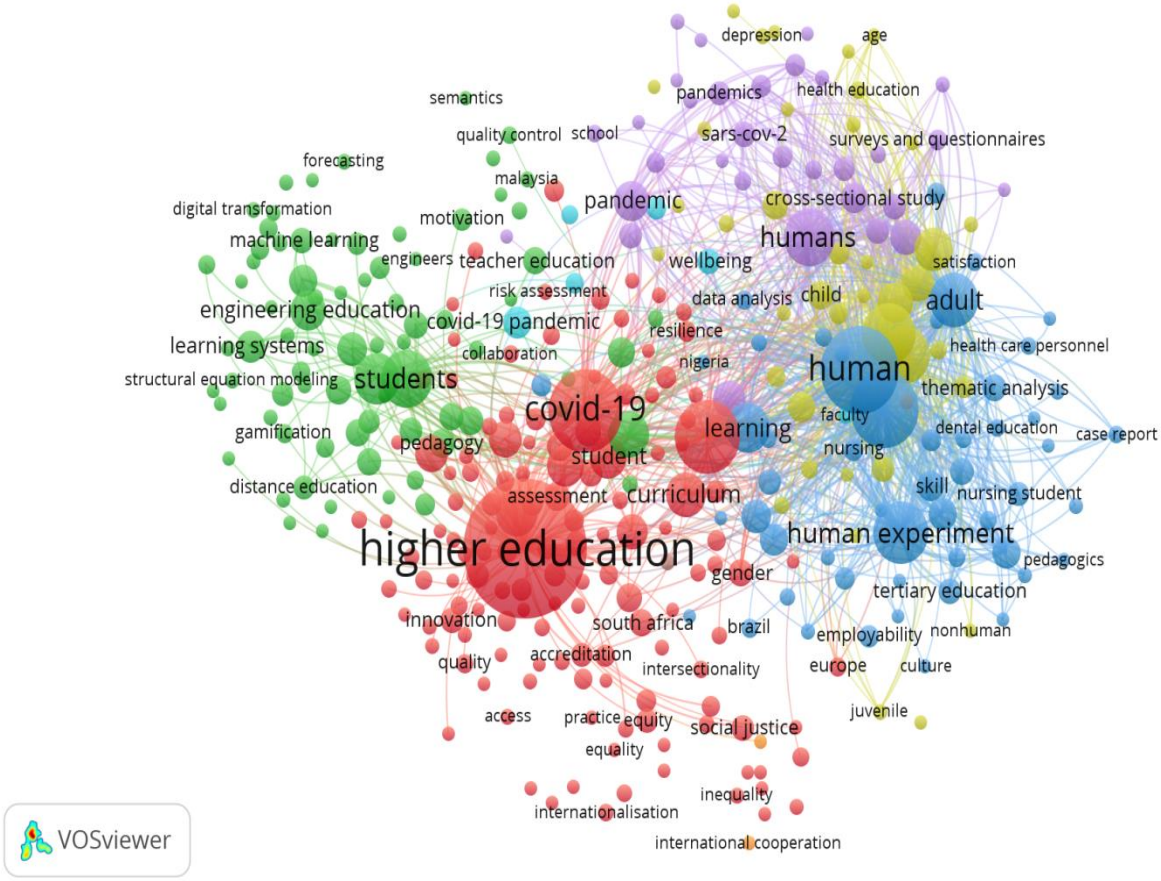
Gráfico 2. Países de mayor producción de artículos



Fuente: Elaboración propia.

En el desarrollo en la producción del conocimiento; la dinamicidad en las configuraciones de diferentes ámbitos como se muestra en la red de configuración categorial:

Gráfico 3. Red de Configuración categorial



Fuente: Elaboración propia.

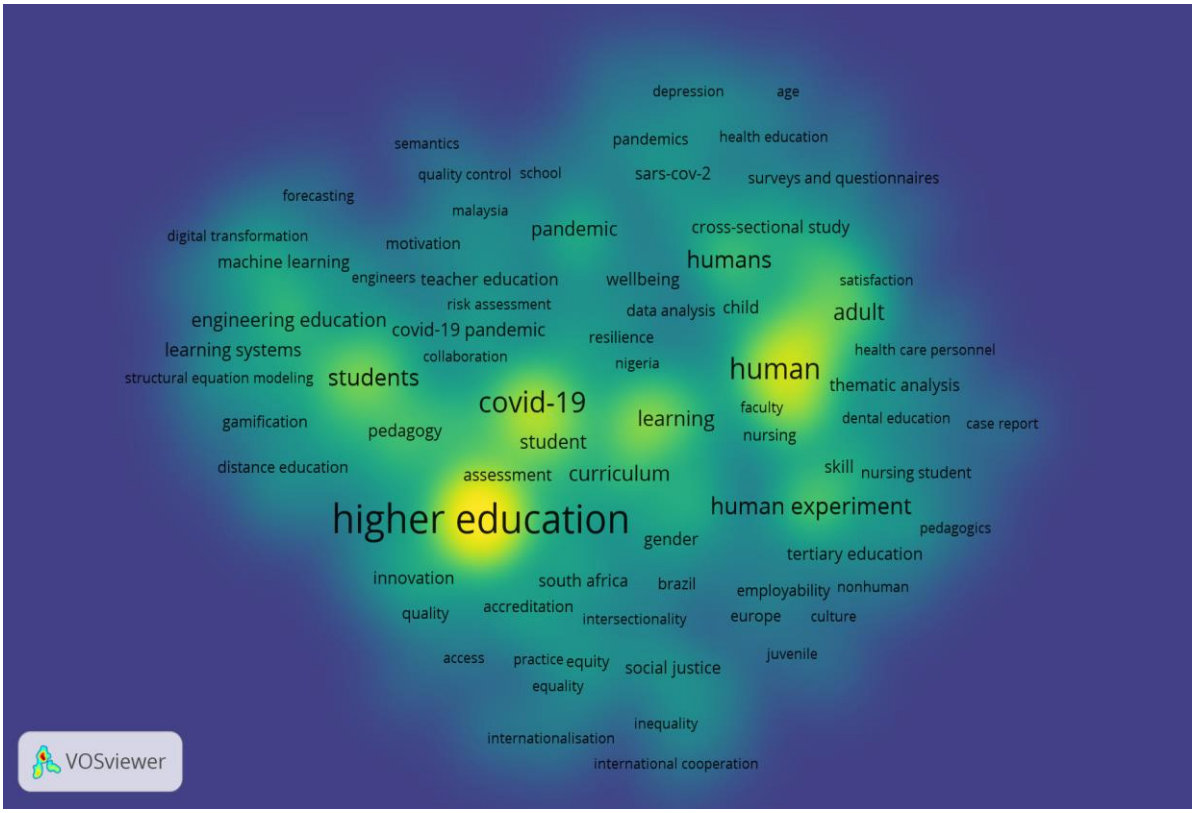
Dicha configuración es la manifestación más clara del interés por buscar una solución ante tantos efectos producidos por el Covid-19; todos los países:

> "[…]independientemente de su nivel de renta, están inmersos en una doble transición ecológica y digital; la ciencia se ha convertido en sinónimo de modernidad y competitividad económica, e incluso de prestigio. Para los países más afectados por el cambio climático, la ciencia ofrece la esperanza de una mayor resiliencia frente a las tormentas destructivas, los incendios, las sequías y otras catástrofes… las empresas no siempre apoyan este objetivo, ya sea por falta de motivación o de capacidad. Numerosas compañías siguen importando tecnologías de fuera, en lugar de desarrollar las suyas propias. A menudo son reacias a colaborar con las instituciones públicas de investigación. Los gobiernos de todo el mundo conciben nuevas medidas para fomentar la transferencia de tecnología, en particular mediante la creación de laboratorios que permitan a las empresas "probar antes de invertir" en las tecnologías digitales.
>
> Para que esta doble transición tenga éxito, los gobiernos tendrán que reforzar su compromiso con la investigación y el desarrollo (I+D). En la actualidad, los países del G20 representan las nueve décimas partes de los investigadores, las publicaciones, las patentes y el gasto en investigación

> (figura 1.1). Aunque el gasto en investigación aumentó en la mayoría de las regiones entre 2014 y 2018, el 80% de los países sigue invirtiendo menos del 1% del PIB en I+D. En algunos casos, el número de investigadores ha aumentado más rápido que el gasto correspondiente (figura 1.3), lo cual reduce los fondos disponibles para cada investigador…" (UNESCO, 2021, p.3)

La producción científica, en la actualidad, de mayor presencia está en las tesis de maestría, como resultado de la formación académica postgraduada de profesionales de todas las disciplinas:

Gráfico 4. Producción científica, tesis de maestría



Fuente: Elaboración propia.

Los países son muy conscientes de que su futura competitividad económica dependerá de:

> "[…]la rapidez con la que consigan hacer la transición a una economía ecológica y digital de manera paralela. Este doble objetivo se refleja, por ejemplo, en las estrategias adoptadas por la Comunidad del Caribe (CARICOM) a través de su *Política Energética Regional* (2013) y su *Estrategia Digital* 2025 (2019). En 2018, los Estados Miembros de la CARICOM crearon el Centro Caribeño para las Energías Renovables y la Eficiencia Energética. La política industrial de la Unión Europea (2021) se basa en tres pilares: la transición ecológica, la transición digital y la competitividad mundial." (UNESCO, 2021, p.10)

Por tanto, el futuro de la competitividad económica de cada país UNESCO (2021) dependerá de su éxito en la transición a las sociedades digitales con el desarrollo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

en 2015, junto con el creciente costo del desarrollo no sostenible y el impacto del cambio climático, han convertido la transición ecológica de los países en una meta prioritaria. En dicho proceso convergentes tres grandes elementos: el fuerte crecimiento económico, la mayor dependencia de la tecnología y el aumento de las temperaturas que impulsan las necesidades energéticas y paralelamente su transición verde. Ante la nueva forma de gobernanza, los gobiernos están "[…]digitalizando los servicios públicos y los sistemas de pago para mejorar prestación de servicios, apoyo a las empresas y lucha contra la corrupción y evasión fiscal, las políticas están fomentando la aparición de una economía digital, incluida la fabricación inteligente, finanzas (fintech), servicios sanitarios inteligentes como la telemedicina y agricultura inteligente "*desarrollo más inteligente*", impulsada por la tecnología digital como la inteligencia artificial (IA), la robótica, Big Data, Internet de las cosas y tecnología blockchain, que convergen con la nanotecnología, la biotecnología y las ciencias cognitivas para formar la base de la Cuarta Revolución industrial (también conocida como Industria 4.0)…" (UNESCO, 2021, p.3) que en 2019, representaron las tecnologías transversales con el18% de la producción científica mundial.

La emergencia y auto-organización como propiedades de los sistemas educativos dinámicos y abiertos

Paradójicamente donde "[…]los bienes públicos deben tener preeminencia en la agenda global como la salud pública y la vigilancia epidemiológica, así como la educación, el desarrollo de la ciencia y la tecnología… -enfoques como- la "*desglobalización*"… por los menos de manera temporal con cierta regionalización de las economías, relativa autosuficiencia en las cadenas productivas de valor…" (Cassio (2020, en: Cordera y Provencio, 2020, p. 46.); se presentan diversos factores: la incertidumbre, inestabilidad y vulnerabilidad de los ciudadanos ante las disposiciones, por lo menos en México, de que la educación es considerada una actividad esencial como parte de la agenda gubernamental para la reactivación de la economía nacional:

> "[…]Las acciones que puso en marcha el Estado Mexicano en materia educativa para mitigar el impacto de la pandemia del Covid-19, consolidaron los esfuerzos de todos los mexicanos… para los fines educativos señalados en la Carta Magna, las leyes secundarias aprobadas en el primer año de esta Administración y la nueva Ley General de Educación Superior, lo cual contribuirá al desarrollo social, productivo y económico del país mediante la formación de personas creativas e innovadoras, que pondrán al servicio del país su conocimiento y desempeño –para- garantizar el acceso y derecho a la educación… representa una prioridad para fortalecer al país ante la crisis sanitaria y afrontar los desafíos del siglo XXI…" (PEF, 2021, p.51).

Y, donde la educación superior en nuestro país "[…]sigue siendo privilegio de pocos, ya que la cobertura en este tipo educativo es de 39.7%, para la modalidad escolarizada y no escolarizada… Actualmente, el porcentaje de personas de 25 a 34 años de edad que cursaron o concluyeron algún nivel de educación superior (licenciatura o posgrado) es de 23.4% en México, muy por debajo del promedio (44.3%) de los países miembros de la OCDE (2019). Asimismo, las mujeres aún se encuentran sub-representadas en las áreas técnicas: En el ciclo escolar 2016-2017 representaron solamente 28% de la matrícula en las áreas de estudio de Ingeniería, Manufactura y Construcción y 41% en las de Ciencias Naturales, Exactas y de la Computación…"(SEP, 2020, pp.21,22).

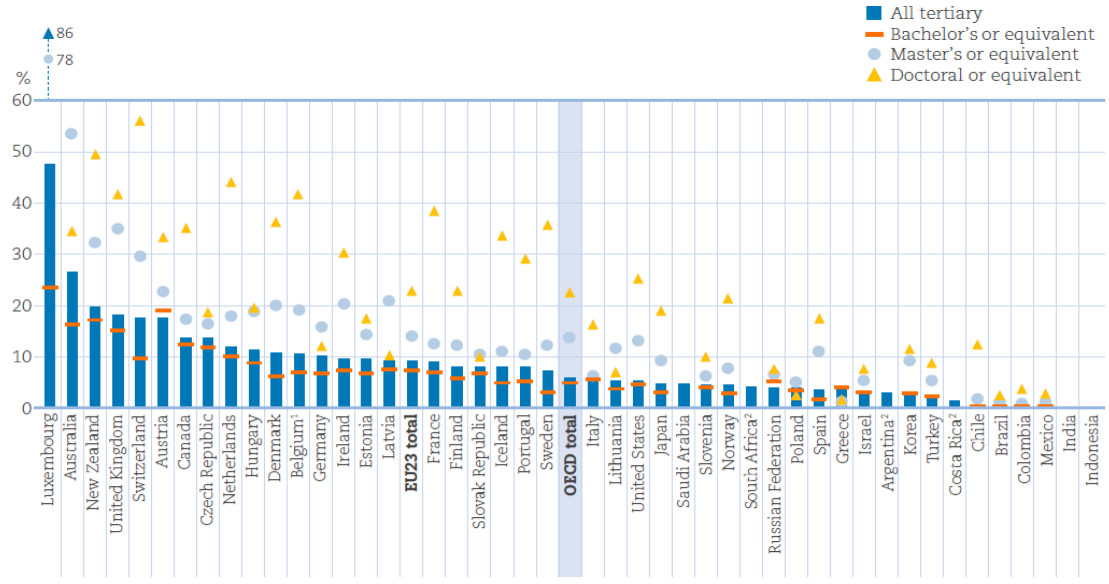
Si bien en el actual año "[…]México, Estados Unidos de Norte América y Canadá consolidaron su colaboración mediante encuentros con instituciones y organizaciones de educación superior, públicas y privadas, para dar continuidad a la promoción de esquemas de movilidad académica y sociedades de

investigación y explorar nuevas oportunidades de colaboración (PEF, 2021, p.130), la Pandemia del Covid-19 también afectó seriamente a la educación superior:

> "[…]Las universidades cerraron sus instalaciones y los países… sus fronteras para responder a las medidas de confinamiento. También en este sector, eso afectó la continuidad del aprendizaje y la entrega de materiales didácticos, la seguridad y el estatus legal de los estudiantes internacionales en su país anfitrión y la percepción de los estudiantes del valor de su carrera. Las instituciones de educación superior sustituyeron con rapidez las clases presenciales con el aprendizaje en línea, aunque a menudo tuvieron dificultades por la insuficiencia de experiencia y tiempo para concebir nuevos formatos de impartición de educación y tareas. Los exámenes también resultaron afectados, lo cual ocasionó interrupciones en las trayectorias de aprendizaje y el avance en los estudios. De manera quizá más importante, la crisis expuso la propuesta de valor de las instituciones de educación superior. De cara al futuro, es poco probable que los estudiantes dediquen grandes cantidades de tiempo y dinero a consumir contenido en línea. Los estudiantes acuden a las universidades a conocer grandes personajes, a sostener conversaciones inspiradoras con el personal académico, a colaborar con investigadores en el laboratorio y a experimentar la vida social en el campus. Para conservar su pertinencia, las universidades tendrán que reinventar los entornos de aprendizaje de modo que la digitalización amplíe y complemente, pero no sustituya, la relación estudiante-profesor y estudiante-estudiante." (OCDE, 2020, pp.1,2)

Las pérdidas financieras no se limitan a "[…]las instituciones de educación superior… los países han dependido de la movilidad de los estudiantes internacionales para facilitar la inmigración del talento extranjero y contribuir tanto a la producción de conocimiento como a la innovación a nivel nacional. De hecho, la movilidad de los estudiantes internacionales o extranjeros es particularmente alta en los programas doctorales, en los que uno de cada cinco estudiantes proviene del extranjero (OCDE, 2020, p.8); tomando como referencia el año 2017 como se muestra, en la siguiente gráfica en porcentaje la movilidad en educación terciaria:

Gráfico 5. Movilidad en educación terciaria. 2017



Fuente: OCDE. (2020). *Panorama de la educación (2020)*. Figura B6.4. Ver OCDE. (2020). *Education at a Glance*. Consultado en: https://doi.org/10.1787/69096873

Lo anterior, es preocupante ante la eficiencia en el modelo de tránsito escolar en México, como otro aspecto que muestra resultados desfavorables de la calidad de la educación, por ejemplo "[…]en el periodo 2002-2003 a 2018-2019, de cada 100 alumnos que ingresaron a la educación primaria solo 73 egresaron de la secundaria, 47 concluyeron la educación media superior y 25 la educación superior; lo que significa que de 100 estudiantes que ingresaron a la primaria únicamente una cuarta parte terminaron sus estudios superiores 16 años después…" (SEP, 2020, p.23).

La IES no sólo "[…]no han cumplido con la finalidad de que este nivel sea un factor de movilidad social o una vía para lograr un desarrollo más equilibrado de las diversas regiones del país, sino ha sido limitado su aporte a partir de la investigación y el desarrollo tecnológico, a la solución de los problemas sociales, económicos, políticos y culturales del país…" (SEP, 2020); y, de acuerdo con cifras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2017) cerca del 26% de la población trabajadora en México está sobre calificada y alrededor del 31% no está suficientemente calificada para su empleo, mientras que aproximadamente el 40% de las y los egresados de educación superior con empleo, trabaja en una ocupación que no está relacionada con su área de estudio.

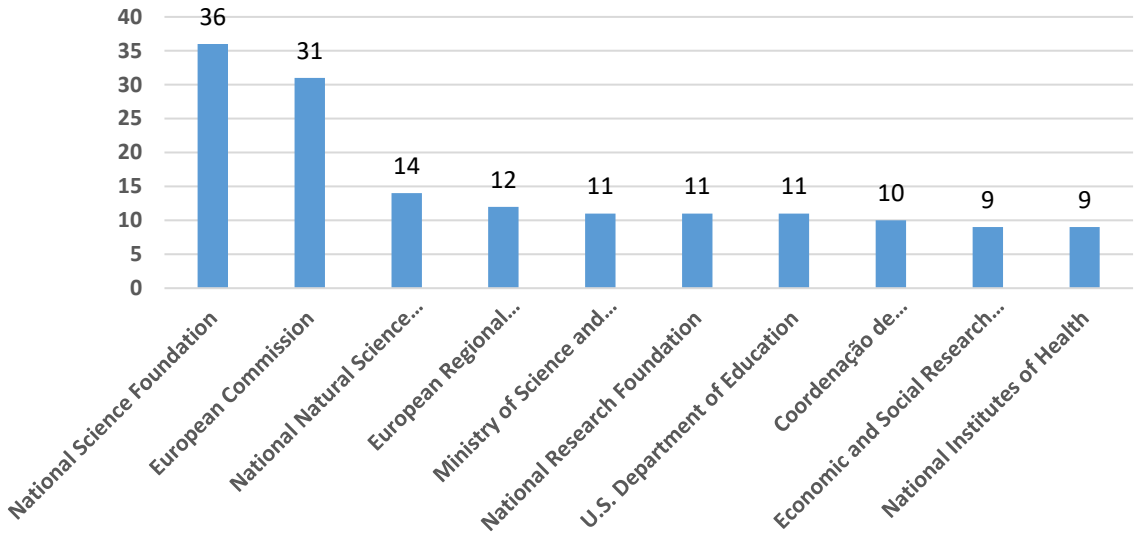
Ante este panorama, la Secretaría de Educación Pública (SEP) señala que se requiere de un conjunto de esfuerzos que permitan acceder al logro de la Estrategia prioritaria 2.7 de para garantizar el derecho de la población en México al gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica, mediante el impulso a la investigación científica, humanística y tecnológica, apoyados en el empleo de las Tecnologías de la Información, Comunicación, Conocimiento y Aprendizaje Digital (TICCAD) (SEP. 2020); es importante considerar que tanto en las disposiciones normativas como en la literatura estudiada los procesos de gestión y producción de conocimiento están vinculados con indicadores de evaluación institucional como se establece en las siguientes Estrategias y, sus respectivos numerales:

> "[…]Estrategia prioritaria 2.4 Consolidar esquemas de acompañamiento y convivencia escolar orientados a disminuir el abandono escolar y mejorar la eficiencia terminal favoreciendo la transición entre los tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.
>
> 2.4.9 Constituir un espacio común de la educación con alcance nacional a fin de facilitar la movilidad de estudiantes y de personal académico, la portabilidad de créditos y el reconocimiento de estudios.
>
> 2.7.10 Promover que la investigación científica y la transferencia de tecnología y conocimiento aporten elementos estratégicos en favor del uso y manejo sostenible de los recursos naturales.
>
> 2.5.8 Establecer el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior con una visión renovada de la calidad y de la evaluación que impulse la excelencia educativa y la mejora continua de las IES.
>
> Estrategia prioritaria 6.1 Generar las condiciones de gobernanza del Sistema Educativo Nacional para impulsar el aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos.
>
> 6.1.2 Desarrollar el Sistema Nacional de Educación Superior para facilitar la gobernabilidad, la coordinación entre autoridades e IES, la planeación integral, el desarrollo institucional, la complementariedad y la colaboración entre subsistemas. (PSE, 2020, pp.46,49, 62).

La economía del conocimiento pone de manifiesto la complementariedad estructural y tecnológica que existe entre las nuevas posibilidades de codificación, acopio y transmisión de la información facilitadas

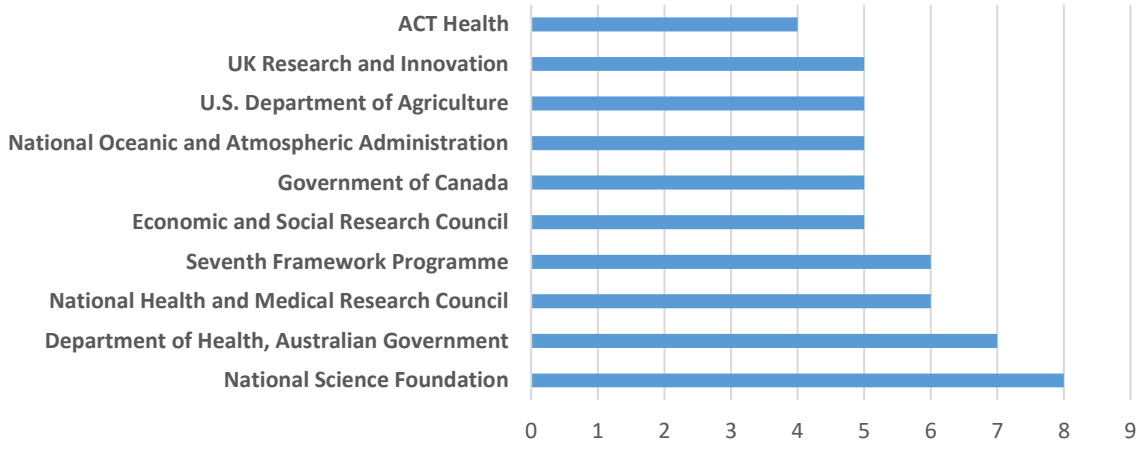
por el capital humano de los trabajadores intelectuales que pueden utilizarlas y una organización "reactiva" de la empresa gracias a los avances de la gestión del conocimiento que permite el desarrollo del potencial en la productividad como se muestra en las siguientes gráficas:

Gráfico 6. Instituciones que han desarrollado mayor producción de conocimiento



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 7. Las 10 Instituciones que más han producido sobre e el tema



Fuente: Elaboración propia.

Algunas de las actividades "[…] inmateriales relacionadas con la investigación, la educación y los servicios tienden a ocupar un lugar cada vez más importante en la economía mundial. En términos cuantitativos, la proporción de esas actividades en el Producto Interno Bruto (PIB) de los países está en constante aumento. La proporción del gasto de investigación y desarrollo en los PIB crece desde principios del

decenio de 1950, y las demás inversiones inmateriales: educación, salud, entre otros…" (UNESCO, 2005, p.50).

No obstante, esa estrategia no puede tratar de resolver por sí sola todos los problemas creados por la brecha cognitiva y la brecha digital:

> "[…] Si bien puede dar una mayor visibilidad a los investigadores de los países en desarrollo, consolidando así la "Ciencia oriunda del Sur", la colaboración científica internacional –aun cuando revista la forma del "*colaboratorio*"– no generará forzosamente una "Ciencia del Sur". La pertenencia a un equipo internacional no garantiza que se produzca –inclusive a largo plazo– una mejora de las condiciones de producción del conocimiento en los países en desarrollo. Las instituciones científicas de los países del Norte estiman que la colaboración podría limitarse a campañas de contratación internacional.
>
> Además, hay que destacar que la colaboración académica no garantiza que los éxitos científicos internacionales –visibles gracias a las publicaciones o la obtención de recompensas prestigiosas– desemboquen en aplicaciones de tipo industrial en el plano local." (UNESCO, 2005, p. 122).

En cumplimiento al Decreto publicado en México por el DOF el 23 de abril de 2020 (SEP, 2020) se establecen medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican, se aplicó en el sector educativo una disminución de hasta del 70.3% de la disponibilidad registrada en diversas partidas; a un año de distancia el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2021, propone un presupuesto educativo de 836 mil 400 millones de pesos (mdp), que implicaría un crecimiento nulo para el gasto educativo, respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF, 2020).

De aprobarse, el gasto educativo tendría un crecimiento nulo en términos reales, respecto al PEF 2020, y una caída de 1.3% real al compararlo con el gasto en educación ejercido en 2019 (SHCP 2020a; SHCP 2020).

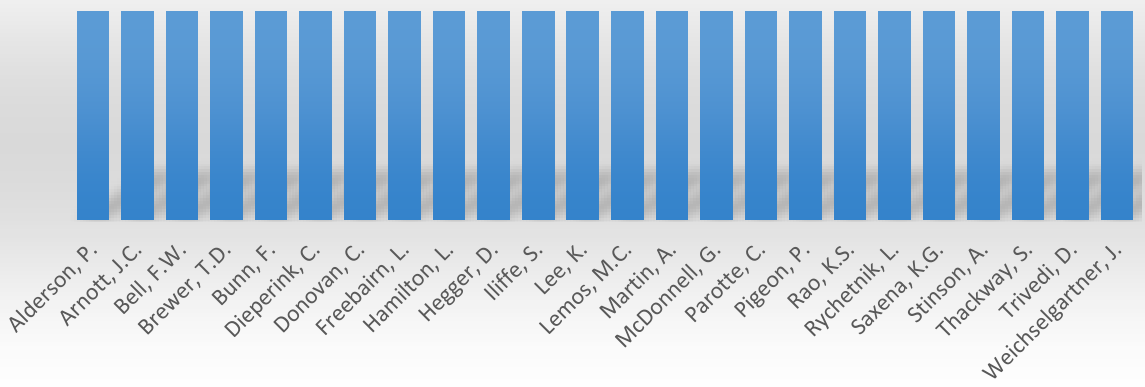
Como porcentaje del PIB, representaría 3.3%, inferior al que representó en 2020, con lo que se mantiene aún por debajo del porcentaje mínimo que establece la LGE de 8% del PIB (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión 2019).

A la educación superior, el Programa Fortalecimiento de la Calidad Educativa contó con un presupuesto de 664.8 millones de pesos en 2019, para apoyar a 59 instituciones: 35 Universidades Públicas Estatales, 16 Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario, una Universidad Pública Federal y siete Universidades Interculturales, las cuales desarrollaron 532 proyectos, en beneficio de 1,012,644 alumnos. SEP, 2020, p. 88).

Los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal 2022 (CGPE-22) (PLF, 2021) renuevan el compromiso del Gobierno Federal con los ejes, prioridades y visión establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2024, orientados a lograr un entorno de bienestar de la población mexicana y en el que se señala que para el cierre de 2021, se espera que la actividad económica continúe su recuperación y alcance los niveles pre-pandemia en el último trimestre del año; con base en ello, el rango de crecimiento para la economía mexicana se actualiza en un rango de 5.8 a 6.8% (4.3-6.3% en Precriterios 2022) y con una estimación puntual del PIB para estimaciones de finanzas públicas de 6.3%.

A diferencia de otros procesos de gestión de conocimiento de mayor infraestructura, instalaciones y equipos, así como inversiones en activos tangibles implicaba fortaleza y solidez acompañada de desarrollo económico; en la actualidad, señala Reynoso (2011), las organizaciones exitosas son las que reflejan activos tangibles significativamente reducidos, pero que en contraposición se preocupan en potenciar sus activos intangibles para ponerlos al servicio de la sociedad, y con seguridad a cambio de retribución económica, situación que los ubica en una posición competitiva con altos índices de rentabilidad, muestra de ello es la representatividad, como se muestra en la siguiente gráfica de la creciente formación de productores de conocimiento:

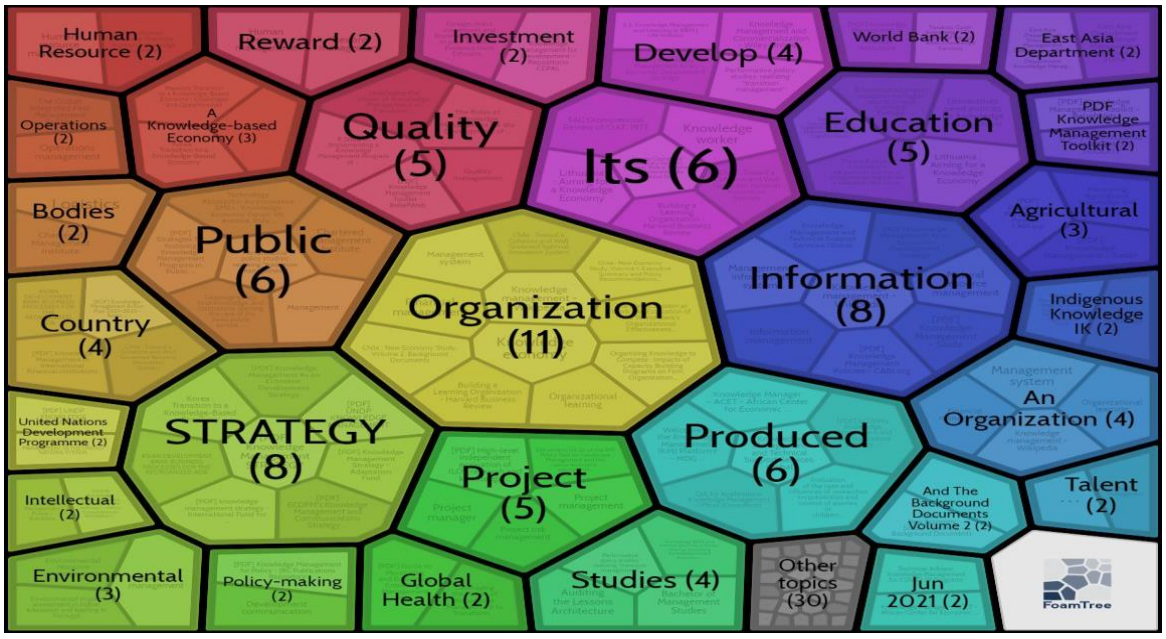
Gráfica 8. Autores con mayor producción de artículos



Fuente: Elaboración propia.

Cuando vemos la magnitud de la creatividad intelectual, como lo muestra el siguiente esquema, reconocemos que no sólo la complejidad creciente "[…] del mundo global está interconectada y compuesta por innumerables actores que transitan por ejercicios en redes organizacionales, desde las cuales pueden desarrollarse procesos de mayor participación, intercambio y transformación, al ser capaces de colaborar con los demás, al crear condiciones que faciliten la emergencia colectiva de nuevas soluciones para anticipar una práctica de mayor participación académica…" (Nava, & Huerter'O & Carro, 2019, p.94) sino se requiere de la reorganización del conocimiento cuantitativamente a fin de que nos permita replantear que el trabajo intelectual requiere de nuevas formas de organización institucional, necesitamos implementar redes o sistemas de comunicación que permitan desarrollar acciones sinérgicas para la proactividad en la organización de mayor interacción para la producción de conocimiento:

Gráfico 9. Redes o sistemas de comunicación para desarrollar acciones sinérgicas para la proactividad en la organización de mayor interacción para la producción de conocimiento



Fuente: Elaboración propia.

Como lo puede ser "*El Plan de Acción de Educación Digital 2021-2027"* (UNESCO, 2021) que centra el aprendizaje permanente, con el fin de preparar para la economía digital del futuro, la Iniciativa "*Universidades Europeas*", se esfuerza por crear redes de establecimientos de enseñanza superior que permitan a los estudiantes obtener un título combinando sus estudios en varios países de la UE, reforzando al tiempo el sentimiento de identidad europea. La UE tiene la intención de fortalecer su autonomía estratégica y su poder blando en los próximos años, especialmente mediante sus políticas comerciales y digitales.

Sin embargo, la figura del "*Homo academicus and the analysis of intellectual* fields" requiere revisarse desde el estatuto del "*Homo académicus*" (Bourdieu, 1984) desde los campos intelectuales de las figuras o agrupaciones que se reconocen en la organización de la actividad académica de la institución.

Conclusiones

El enfoque descriptivo–documental-reflexivo del desarrollo del trabajo de análisis comparativo, cuya base o fuente de datos está constituida por un conjunto de documentos y propuestas de organismos internacionales y nacionales que orientan y definen la política pública ante los retos del docente en los escenarios durante y pos-pandemia, permite señalar que se requiere no solo de la resignificación sino la reconfiguración innovadora de nuevas formas organizacionales para la gestión y producción de conocimiento en la instituciones de educación superior.

El ejercicio de la investigación desde otras construcciones epistémicas y otras herramientas metodológicas exige apertura cognitiva para revisar los niveles de realidad, las lógicas de racionalidad objetual de forma distinta a la que da, hasta ahora certeza y validez a los resultados, en el caso de la "multirreferencialidad", que nos proporcionan los procesos bibliométricos con los tipos de "*Software Vosviewer y Maxqda*" nos ayuda a explicar desde otro tipo de comprensión, que requiere de un nuevo modo de formar un pensamiento epistémico, con el que se desarrolle por tanto, otro tipo de práctica de investigación que hace posible recuperar "otras concepciones" las realidades educativas.

Por lo que es importante aclarar que las construcciones del presente trabajo son aproximaciones que dejan fuera otras visiones de realidad.

El proceso descriptivo-analítico permite reconocer que el reporte aporta elementos iniciales y parciales del objetivo de trabajo, por tanto, se requiere continuar con los procesos de interpretación y de coparticipación a fin de documentar con mayor singularidad los procesos diferenciados en la gestión y producción de conocimiento como una función central en las IES.

Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, Luis F. (2020). *Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza. Conferencias Magistrales. Temas de la Democracia*. No. 25. México: INE.

Bertalanffy, Ludwig. V (1989). *Teoría general de los sistemas*. México: FCE.

Bourdieu, P. (1984). *Homo academicus*. Paris: De Minuit.

Cassio. L. (2020). "Nuevo multilateralismo para otro desarrollo tras el Covid-19", en: Cordera, R. y Provencio, E. (2020). (Coords.). *Cambiar el rumbo: El desarrollo tras la pandemia*. México: UNAM.

Covarrubias Moreno, O.M. (2020). *Federalismo y reforma del Sistema Educativo Nacional*. Premio INAP.1998. México: INAP.

Esteva Fabregat, C. (2008). "Comentario. Acompañamientos a una teoría de la complejidad". Follow-Ups for a Complexity Theory, en: *Saberes y razones. Desacatos.* No.28 México sep./dic. Recuperado en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-05.

Morin, E. (2020). "Las universidades pensando y actuando para la humanidad", en: Luengo González, E. (Coord.). (2018). *La metamorfosis de la universidad. Homenaje a Edgar Morin*. Guadalajara, México. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Universidad Jesuita de Guadalajara, México.

Nava Avilés, M.V. & Huerter´O Delgado, M. L. & Carro Martínez, N. (2019). "El liderazgo y la gestión escolar. Construcciones, perspectivas y reconfiguraciones desde su complejidad", en: *Revista Práctica Docente*. Vol. 1. No. 1. Primera Época. enero-junio 2019. México: DGENAM/AEFCM. https://practicadocenterevistadeinvestigacion.aefcm.gob.mx.

Nava Avilés, M. V. (2021). "El pensamiento complejo de un intelectual brillante. Edgar Morin", en: (2021). Gonfiantini, V. (Coord.). *Cien años y muchos caminos. Siempre, ENSEÑANTE*. Colección Educación. Serie Monográficos. Ecuador: *Revista Digital Publisher CEIT. 593*. Vol.1 No.1. Edición Especial. Catálogo Latindex 2.0

OCDE. (2017). *Diagnóstico sobre la Estrategia de Competencias, Destrezas y Habilidades de México, Resumen Ejecutivo México 2017*. Consultado en: https://www.oecd.org/mexico/Diagnostico-de-

la-OCDE-sobre-la-Estrategia-de-Competencias-Destrezas-y-Habilidades-de-Mexico-Resumen-Ejecutivo.pdf

OCDE. (2019). *Education at a Glance 2019. OECD Indicators*. Francia: OCDE.

OCDE. (2020). *El impacto del COVID-19 en la educación–Información del Panorama de la educación (Education at a Glance) 2020*. Consultado en: www.oecd.org/termsandconditions y https://doi.org/10.1787/69096873

ONU. (2020) La pandemia de coronavirus es una prueba para nuestros sistemas, valores y humanidad.

(2020, March 13). Noticias ONU. Recuperado de https://news. un.org/ es/ story/2020/03/1471141

ONU. (2020a). "Mirada global. Historias humanas". Consultado en: Agosto, 2020. https://news.unorg/es/story/2020/08/1478302

PEF. (2021). *Tercer Informe de Gobierno. 2020-2021*.México: PEF.

PLF. (2021). Criterios Generales de Política Económica Resumen Marco Macroeconómico, 2021-2022. México: PLF. En: https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2021/notacefp0632021.pdf y https://www.ppef.hacienda.gob.mx/

Prigogine, I. & Stengers, I. (1992). *Entre el tiempo y la eternidad*. Hunab Ku. Proyecto Baktun. Argentina: Alianza.

Reynoso, C. (2011). *Redes Sociales y Complejidad*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Salinas, T. (2021). "la identidad terrenal Saber 4", en: UNESCO. (2021). *Posibles, aún invisibles. Edgar Morin y el realismo de la utopía: Los siete saberes y la Agenda 2030.* Francia: UNESCO.

SITAEL. (2018). "La estructura del sistema educativo mexicano", en: *Sistemas de Información de tendencias educativas en América Latina*. México: SEP-IIPE-UNESCO.

Sotolongo, P. (2006). *Teoría social y vida cotidiana: la sociedad como sistema dinámico complejo*. La Habana: Publicaciones Acuario. Centro Félix Valera.

SEP. (2020). *Programa Sectorial de Educación 2020-2024*. México: SEP.

UNESCO. (2005). *Hacia las sociedades del conocimiento. Informe Mundial de la UNESCO*. Francia: UNESCO.

UNESCO. (2021). *Informe de la UNESCO sobre la ciencia. La carrera del reloj para un desarrollo más inteligente*. Francia: UNESCO.

Gobernanza escolar: una inmersión al aula dirigida a la corresponsabilidad y horizontalidad del hecho educativo

Edgar Rojas García[1]

> Agosto inicia como cada año y Agosto no se acuerda del Agosto pasado. Así debemos ser nosotros, ver nuestra realidad y codificarla. Para que te quites tu pensamiento tradicional, tus costumbres y tu forma de ser. Hoy nace la automotivación, lo emprendedor, estar listo para enseñar con base en la motivación y hacer que los alumnos gocen de tu clase, llevándose aprendizaje de acciones, de nuevas formas de convivir, enseñarlos a dialogar, dejar lo gritos y amenazas. Aprender descubriendo lo social, lo cultural y la forma del buen trato.
>
> *Mtro. José M. López Lozano*
> *Director de Escuela*

Resumen

El contexto áulico representa un espacio lleno de misterio, donde desconocemos los niveles de interacción que sus participantes: alumnos, docentes, directivos, padres, entre otros. Constantemente escuchamos hablar de lo que "debería" hacerse en las escuelas para atender el hecho educativo. El día a día implica o debería implicar una democracia escolar que devenga en el logro educativo; el presente documento se enfoca a la propuesta de una relación horizontal y corresponsable entre dos de esos actores (docentes y directivo) por medio de un diálogo pedagógico que tienda a integrar sus saberes y actitudes, además de reflexionar sobre el propósito educativo de un acto de enseñanza más allá que una intervención jerárquica arriba–abajo.

Se han incluido a 13 directivos de escuelas secundarias en Ciudad de México (subdirectores y directores), los cuales han realizado un acompañamiento de igual a igual con los docentes de las escuelas que dirigen, tanto a sus planificaciones como al seguimiento de las actividades docentes; todo durante el ciclo escolar 2020 – 2021, mientras el mundo se detenía por contingencia sanitaria.

El objeto de estudio de esta ponencia es integrar en el contexto áulico a la democracia escolar practicada por dos actores educativos: docente y directivo

Este estudio de corte empírico pretendió mostrar que existen posibilidades para una gobernanza escolar que identifique áreas de mejora en las escuelas, en especial en el trabajo de los docentes, apoye la

[1] **Edgar Rojas García.** Secretaría de Educación Pública, Autoridad Educativa en la Ciudad de México. México. Inspector General de Educación Secundaria. Doctor en Educación. Correo electrónico: edgar.rojasg@aefcm.gob.mx.

experimentación para lograr la innovación en la educación, asegure una comunicación multidireccional, apoye los diversos estilos de trabajar y solucionar los problemas y, finalmente, tienda a proveer oportunidades para experimentar la colaboración en el trabajo. Para ello, los directivos realizaron la revisión de las planificaciones trimestrales de todos sus docentes con apoyo de una lista de cotejo, para promover la reflexión compartida de las estrategias de apoyo para las características de sus alumnos. De igual forma, se totalizaron 517 seguimientos a las actividades docentes, basado en un cuestionario semiestructurado que identifica rasgos que muestren una radiografía de lo que sucede en sus aulas, así como recomendaciones dirigidas a la reflexión de su propia práctica docente.

Como se podrá revisar, el estudio hace un análisis final dirigido a la posibilidad de estructurar una práctica docente donde el rol del directivo sea de apoyo y acompañamiento, más que de juzgador y crítico; donde corresponsabilidad y horizontalidad conlleven a una gobernanza escolar de mayor equilibrio entre dos de sus actores.

¿Cuál es la participación cotidiana del directivo escolar en el hecho educativo?

Tradicionalmente el hecho educativo ha sido una actividad de exclusividad para el docente de grupo. Las formas de identificar los componentes que signifiquen el nivel desde donde se debe partir la enseñanza (diagnóstico), la organización de las actividades de aprendizaje tendientes a estructurar las clases basadas en los planes y programas de estudio vigente (planificación), la propia práctica educativa del día a día (inicio, desarrollo y cierro de cada clase), los rasgos de valoración que sustentan una asignación numérica aprobatoria o no (evaluación y seguimiento), corresponden con una enarbolada "libertad de cátedra" de los mismos docentes frente a grupo.

Por otro lado, el directivo escolar se ha concentrado en actividades técnico administrativos y normativos que consume su tiempo día a día. Debe presentar antes los diversos niveles de autoridad informes, concentrados, oficios, plantillas, entre otros ingredientes que constituyen una cotidianeidad en su práctica. A la vez, destina una buena proporción de tiempo a la atención de situaciones que plantean los padres de familia con respecto a los saberes y sobre todo al nivel de convivencia que aparentemente manifiestan los pares de sus hijos.

Lo anterior deja de lado los saberes previos de todo directivo escolar, su pasado docente. Ese pasado de una formación profesional y conformación de estrategias exitosas y no tan exitosas de dar clase. Es pertinente recordar que el directivo escolar, antes de ocupar ese lugar estuvo frente a grupo por algunos o muchos años; es decir, tiene incorporados varios años de experiencia y "expertise".

Ambas ideas anteriores sostienen dos mundos aparentemente aparte, donde el docente se mantiene alejado de la toma de decisiones a nivel escuela, ajustes en recursos financieros e informes; y a cambio, el directivo deja totalmente en las manos docentes diagnóstico, planificación, impartición, monitoreo y evaluación de los saberes de los alumnos.

Dentro de ese mundo particionado se hacen evidentes las lejanas redes que enlazan a ambas figuras docentes, así como el reparto de obligaciones y responsabilidades "acordes" a la separación de funciones dentro de una estructura escolar.

Lo anterior expuesto coincide con lo que expresa Rhodes (2007), citado por Santizo (2012), que señala que las redes requieren un estilo de gestión o liderazgo cuyo objetivo es facilitar, adaptar y negociar para crear confianza y colaboración en contraposición a un enfoque gerencial de gestión cuya preocupación está centrada en el control, la supervisión y la administración de los objetivos y resultados. (Santizo, 2021:33).

De este conjunto de ideas, se puede verificar por un lado la relación top – down de ambas figuras escolar, donde el directivo emite instrucciones u organización de corte administrativo y el docente se limita a seguirlas. Por otro lado, se observa el distanciamiento en sus acciones (más no de sus responsabilidades), mostrando un pacto no escrito de mutuo respeto e irrestricta no intervención.

De acuerdo a los Lineamientos generales para la operación del Servicio de Asesoría y Acompañamiento a las Escuelas en Educación Básica, se conceptualiza al Colectivo docente como el grupo que opera bajo el liderazgo del director escolar y se constituye por el personal directivo y docente de un mismo plantel educativo (director, subdirectores o coordinadores, docentes y técnicos docentes) (SEP, 2021).

En síntesis, el desarrollo local dentro de las escuelas, en especial de las actividades áulicas, se ha dado por medio de una disgregación de funciones del docente y del directivo, que manifiestan un abordaje que no coincide con los retos de los nuevos tiempos.

El trabajo dentro del aula parecería estar lejos de una práctica que implique la participación del directivo (entre otros elementos de la comunidad escolar), que desplace de la *responsabilidad del docente* a una *corresponsabilidad docente–directivo*. Collet (2016) señala que por "gobernar a distancia" entenderemos el paso de unas formas de dirigir la conducta de los demás directas, jerárquicas, generales, burocráticas (gobierno), a una combinación de éstas con otras indirectas, horizontales, personales y autónomas (gobernanza) (Collet, 2016:130).

¿Cuál es, normativamente, la responsabilidad del directivo en el hecho educativo?

El marco para la excelencia en la enseñanza y la gestión escolar en la Educación Básica Perfiles profesionales, criterios e indicadores para docentes, técnicos docentes y personal con funciones de dirección y de supervisión Ciclo Escolar 2020-2021 (SEP, 2021) señala diversos dominios para el desempeño docente y directivo. En la tabla siguiente se concentra dichos dominios y algunos aspectos que definen como parte integral de la función directiva y docente la corresponsabilidad en el hecho educativo.

Tabla1. Dominios para el desempeño docente y directivo

Dominio de Directivo	Dominio del Docente
I. Asume su práctica y desarrollo profesional con apego a los principios filosóficos, éticos y legales de la educación mexicana Brechas de desigualdad. Agente clave de la transformación y mejora de la escuela	I. Asume su quehacer profesional con apego a los principios filosóficos, éticos y legales de la educación mexicana Desarrollo y bienestar de los alumnos Oportunidades de aprendizaje y participación. Interculturalidad en el trabajo educativo Cultura de paz Formación profesional permanente, Diálogo, intercambio de experiencias Reflexión
II. Reconoce la importancia de su función para construir de manera colectiva una cultura escolar centrada en la equidad, la inclusión, la interculturalidad y la excelencia. Prácticas de enseñanza y gestión Observación en el aula Planeaciones didácticas Acuerdos con el colectivo docente Experiencia y saber pedagógico Intercambio de experiencias Trabajo colaborativo Cultura de corresponsabilidad	II. Conoce a sus alumnos para brindarles una atención educativa con inclusión, equidad y excelencia Procesos de desarrollo y aprendizaje Situación de vida de los alumnos Diversidad Atención incluyente y equitativa. Necesidades, intereses, ideas y emociones Pautas de comportamiento, Interacción y comunicación Colaboración Resolución de problemas. Estrategias de trabajo y de evaluación
III. Organiza el funcionamiento de la escuela como un espacio para la formación integral de niñas, niños y adolescentes Desarrollo profesional de los maestros Ejercicio profesional propio Apoyo, orientación, acompañamiento y asesoría	III. Genera ambientes favorables para el aprendizaje y la participación de todas las niñas, los niños o los adolescentes Contenidos, propósitos y enfoques pedagógicos Estrategias didácticas variadas, innovadoras, retadoras y flexibles, Actividades cercanas a su realidad y contexto Evitar la creación de barreras en su aprendizaje y participación. Diagnóstico de saberes, ideas y habilidades Evaluación diversificada, permanente, flexible Reflexionar y mejorar su práctica docente
	IV. Participa y colabora en la transformación y mejora de la escuela y la comunidad Desarrolla con el colectivo docente propuestas de innovación pedagógica Compartir conocimientos y experiencias Asesoría y acompañamiento técnico pedagógico del personal directivo y de la supervisión escolar

Fuente: Cuadro comparativo de realización propia basado en el Marco (SEP, 2021).

Como podrá identificarse, en el anterior recuadro comparativo de los perfiles profesionales del directivo y los docentes se muestra la interacción que se busca con los indicadores de desempeño que han venido evolucionando y que derivaron en el presentado en 2021. Por motivos de la presente investigación, se hace énfasis en aspectos de las dimensiones de la función directiva como agente clave de la transformación y mejora de la escuela, prácticas de enseñanza y gestión, observación en el aula y planeaciones didácticas, experiencia y saber pedagógico, trabajo colaborativo, cultura de corresponsabilidad, desarrollo profesional de los maestros y, por último, apoyo, orientación, acompañamiento y asesoría.

Desde las dimensiones de la función docente se destacan elementos como Interacción y comunicación, colaboración, formación profesional permanente, diálogo, intercambio de experiencias, reflexión, atención incluyente y equitativa, estrategias didácticas variadas, innovadoras, retadoras y flexibles, y por último más no menos importante, evitar la creación de barreras en el aprendizaje y participación de los alumnos. Un rasgo contenido en la dimensión IV resulta integrador de los aspectos de ambas funciones: Asesoría y acompañamiento técnico pedagógico del personal directivo.

Esto ajusta con los Lineamientos antes mencionados (SEP, 2020) que señalan que "IX. Personal docente. Al profesional en la educación básica y media superior que asume ante el Estado y la sociedad la corresponsabilidad del aprendizaje de los educandos en la escuela, considerando sus capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmos de aprendizaje y, en consecuencia, contribuye al proceso de enseñanza aprendizaje como promotor, coordinador, guía, facilitador, investigador y agente directo del proceso educativo.

De igual manera Santizo (2012) puntualiza que para la política de gestión escolar se requiere una red abierta, es decir, que incluya los intereses de la comunidad escolar, tanto directivos como maestros y padres de familia. En una red abierta se puede concretar el principio de corresponsabilidad o mutua responsabilidad en la educación. En las interacciones sociales dentro de las escuelas y entre las escuelas y las autoridades, el diálogo, la comunicación y los consensos son cualidades que deben coexistir (Santizo, 2012:37).

¿Cómo podría posibilitarse una corresponsabilidad y horizontalidad en el hecho educativo?

Considerando en redirigir la reflexión sobre los asuntos de gobierno, gestión y profesionalización en el ámbito áulico ante los grandes retos de nuestro tiempo hacia una corresponsabilidad real y fidedigna, es pertinente relacionar la actividad profesional de los dos actores educativos cuya permanencia es total en la escuela: docente y directivos. Uno de los principios de los Lineamientos (SEP, 2020) identifica al personal docente como "agentes clave de una comunidad que se organiza y participa para favorecer el máximo logro de aprendizaje de todas las niñas, los niños y adolescentes, por lo que asumen en su actuar profesional, principios y valores democráticos como el diálogo, la participación y la toma de decisiones que contribuyan al bien común."

En el mismo orden de ideas, es importante que se vaya construyendo una red de acciones que eviten emitir instrucciones o "recomendaciones" que impliquen un seguimiento ciego y sin sentido dentro del ámbito áulico, que impacten en los niveles de comunicación, flexibilidad y permisividad del dialogo técnico pedagógico. Santos (2006) cita al texto *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto* de Bourdieu

P (2000), quien señala "la verticalidad imposibilita el diálogo real y la búsqueda, necesariamente colectiva, de la verdad, o sea, la tolerancia como inclusión positiva del otro. Porque una persona convencida en su fuero interno, a menudo de manera inconsciente, de que los otros seres humanos son cosas situadas en una escala que pueden amenazar nuestro status, resulta imposible que adopte una apertura sincera al otro" (Santos, 2006:2).

Por tanto, la red de conocimientos que ha construido el directivo escolar se integra de diversas incursiones al acto educativo in situ: la planificación docente y la observación de aula. Esto coincide con los rasgos que presenta los Lineamientos multicitados, ya que esos dos momentos constituyen en gran medida (más no las únicas) oportunidades de enfatizar la construcción de diálogos pedagógicos de igual a igual.

De acuerdo a Collet (2016) se ha dado una transformación del gobierno de la escuela y las escuelas desde un modo de jerarquía simple, donde las órdenes se movían en una dinámica solo top-down (gobiernos-escuelas), a un modelo de "hetarquía" o modelo de red, en el cual la complejidad de influencias, vectores y dinámicas verticales y horizontales es mucho mayor. (Collet, 2016:129).

Sin embargo, resulta a todas luces una hetarquía de poco vigor y de gran resistencia por los dos actores educativos ya citados, lejos de establecer una relación de comunicación directa, simple y clara, se elimina o disemina la opinión e influencia del docente, no se proponen acciones de utilidad para la clase o se limita la libertad de pensamiento.

La estrategia que se revisó pretendió introducirse a la territorialidad propia del docente, no como un acto de invasión desmesurada y sin sentido, sino como un medio de conocer, reconocer, proponer y debatir estrategias de enseñanza, recursos de soporte a la práctica diaria, concordancia entre los planificado y los atendido, abordaje de formas de verificación y atención a aprendizajes esperados y, globalmente, apego al enfoque de las diversas asignaturas contenidas en el mapa curricular.

La nueva gestión escolar que se busca promover en la escuela pública se basa en el desarrollo de un tipo de relación entre maestros, padres de familia y directivos, donde se fomente el trabajo en equipo, la colaboración, confianza y corresponsabilidad. (Santizo, 2012:157).

Nuevamente regresamos a los Lineamientos (SEP, 2020) donde señala que el directivo escolar es un elemento que debe implicarse en "Mejorar las prácticas de las maestras, los maestros, técnicos docentes y directivos escolares, partiendo de las experiencias y los saberes individuales y colectivos, así como de las necesidades de aprendizaje de los alumnos, para impulsar la toma de decisiones reflexivas e informadas en el trabajo del aula y la escuela, en un marco de equidad, inclusión y excelencia educativa."

Partiendo de un conocimiento parcial de la realidad que vive el docente desde antes de iniciar el ciclo escolar (Fase Intensiva del Consejo Técnico Escolar), uno de los primeros requerimientos específicos a entregar es la planificación docente. A la vista de muchos docentes y directivos, este requerimiento representa el primogénito de cualquier *asunto burocrático.* Ahora es cuando aparece la horizontalidad en la relación docente – directivo, pues resulta de importancia sustentar la utilidad de la planificación docente para una práctica áulica programada, basada en un diagnóstico de saberes previos, elementos tales como el estilo o canal de aprendizaje y las condiciones familiares que soportan su actividad escolar.

Como se puede revisar en el plan de estudios vigente denominado *Aprendizaje Clave para la Educación Integral* (SEP, 2017:116) donde señala que la planeación didáctica consciente y anticipada busca optimizar recursos y poner en práctica diversas estrategias con el fin de conjugar una serie de factores (tiempo, espacio, características y necesidades particulares del grupo escolar, materiales y recursos disponibles, experiencia profesional del docente, principios pedagógicos del Modelo Educativo, entre otros) que tienda al máximo logro posible en los aprendizajes de los alumnos.

A su vez, aparece la corresponsabilidad, pues el momento en que el directivo se hace partícipe de tal planificación, adquiere de facto lo que siempre ha estado dentro de su ámbito de responsabilidad: el logro educativo.

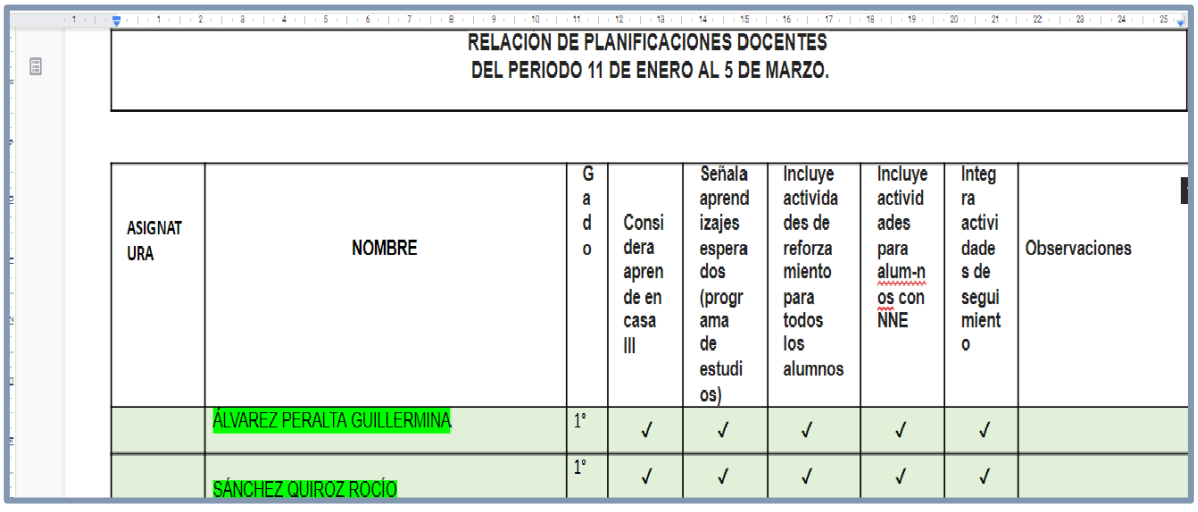
Para eso es pertinente señalar los pasos de intervención que realiza el directivo:

1. Obtención de la planificación
2. Revisión de los elementos mínimos indispensables
3. Enriquecimiento y recomendaciones de mejora
4. Diálogo pedagógico directivo – docente
5. Reflexión sobre los acuerdos y expectativas de mejora
6. Seguimiento posterior a futuras planificaciones

Dentro de esta serie de pasos, es indispensable una disposición a una *mirada in situ* de dos personas en similar nivel de simetría funcional enfocada a la mejora de una práctica educativa.

Una vez obtenida la planificación bajo los elementos previamente acordados directivo – docente (más que basados en un formato universal únicamente se establecieron rasgos), fue pertinente establecer una lista de cotejo que facilitar y estructura la labor. El recuadro siguiente muestra elementos tales como: Programas de Aprender en Casa III (programas televisados por contingencia sanitaria), Aprendizajes esperados (contenidos en los programas de estudio), Actividades de reforzamiento, Actividades alumnos NNE, Seguimiento (estos tres últimos de diseño propio del docente) y Observaciones (planteada por el directivo acompañante).

Imagen 1. Relación de Planificaciones Docentes



RELACION DE PLANIFICACIONES DOCENTES
DEL PERIODO 11 DE ENERO AL 5 DE MARZO.

ASIGNATURA	NOMBRE	Grado	Considera aprende en casa III	Señala aprendizajes esperados (programa de estudios)	Incluye actividades de reforzamiento para todos los alumnos	Incluye actividades para alum-nos con NNE	Integra actividades de seguimiento	Observaciones
	ÁLVAREZ PERALTA GUILLERMINA	1°	✓	✓	✓	✓	✓	
	SÁNCHEZ QUIROZ ROCÍO	1°	✓	✓	✓	✓	✓	

Fuente: Elaboración propia.

Esta sistematización permitió estructurar una rutina de tiempos, elementos y, sobre todo, intercambios entre ambos actores. Si bien, esta parecería ser una actividad obvia de ambas figuras, en los hechos presenta dificultad de procedimiento ya sea por la complejidad de las personalidades involucradas, como por la falta de costumbre en su realización, entre otras situaciones que no se comentarán en este documento.

Ahora, pasemos al siguiente paso que implicaba las recomendaciones de mejora. El directivo tuvo la necesidad de proponer estrategias y actividades que derivaran en una futura práctica escolar, basándolo en su experiencia y desarrollo profesional. Esta fase de acompañamiento, coincide con Mercado (2013:26) quién señala "reconocemos que los formadores tienen y son portadores de una biografía incanjeable".

El diálogo pedagógico es un paso trascendental para esta actividad, pues representa una revisión de la propuesta de actuación didáctica en vías de desarrollar un proceso apegado al enfoque de la asignatura, pero sobre todo cercano a las competencias y necesidades de los alumnos. La actividad se dirige a sembrar la semilla del cambio, sustentado en los conocimientos, habilidades, actitudes y valores del docente y del directivo. Nuevamente Mercado (2013: 23) señala en su libro *Acompañar al otro*, que se requiere además de una sólida formación académica, una serie de disposiciones y estructuras de pensamiento (a la manera de *habitus*) que nos conduzcan a ser más reflexivos en la docencia, para pensarla siempre en contexto; sin embargo, eso no se logra con buenas intenciones, se requiere de un formador de docentes que en lugar de prescribir lo que debería pasar en la práctica, la analice, la reflexione, la investigue y dialogue críticamente con ella en compañía de sus estudiantes.

La reflexión del directivo sobre su propio desempeño durante el trabajo horizontal de acompañar al docente se presenta como un recurso de mejora propia, ya sea para considerar la forma de iniciar el diálogo, escritura clara y especifica de sus recomendaciones, cercanía a la realidad que vive el docente y momento propicio para dicho encuentro pedagógico directivo – docente. Esta fase de pensar atenta y detenidamente sobre el propio actuar resulta un espacio que implica o debe implicar diversos constructos mentales dirigidos a la corresponsabilidad en el fin único de la escuela de educación básica: el estudiante. Más claramente "Poner al estudiante y su aprendizaje en el centro del proceso educativo" (SEP, 2017: 115).

El siguiente de los requerimientos específicos donde se intervino y una consecuencia lógica en la enseñanza es la observación de aula. Por motivos de distanciamiento social por emergencia sanitaria, la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México promovió el uso de varias de las herramientas del *Google Workspace*; para este caso nos centramos en la denominada aula digital *Classroom*. Para una mirada superficial, esta actividad llena de trabajo a la figura directiva, además de suponer una intromisión (nuevamente) a la *libertad de cátedra*; en contraposición permite al directivo un acceso discreto a las actividades clase, identificar prácticas recurrentes, rescatar estrategias que resaltan por su eficiencia, verificar comentarios y dudas de los alumnos, analizar la forma de envío de la actividades entregadas, recuperar las valoraciones del docente, entre muchos elementos más que trasparentan la actividad docente y les permite conocer con mayor detalle el desempeño del docente en seguimiento.

De nueva cuenta, aparece la horizontalidad en la relación docente – directivo, pues resulta de importancia sustentar la utilidad del seguimiento a la práctica áulica programada. Como se puede revisar en el plan de estudios vigente denominado *Aprendizaje Clave para la Educación Integral* (SEP, 2017:44) donde señala

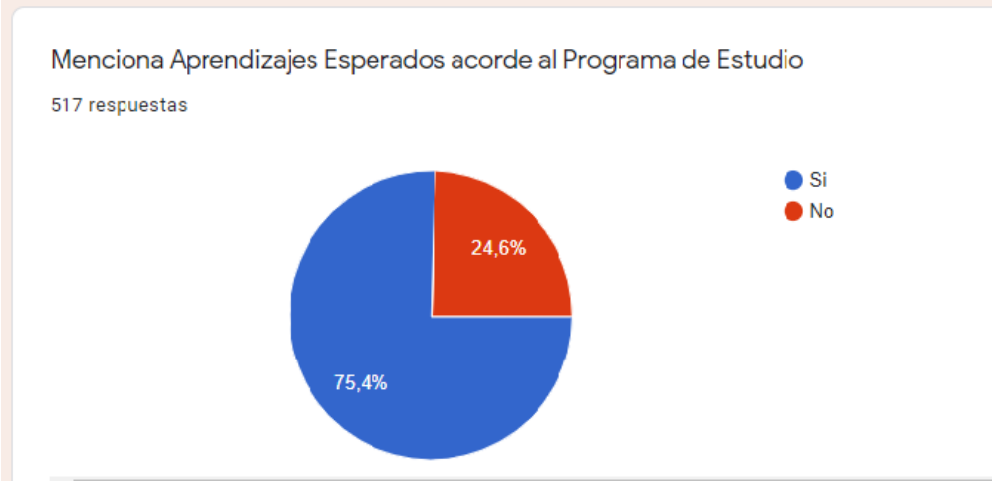
que el apoyo técnico-pedagógico, en conjunto con la función directiva, debe fungir como asesor de la práctica educativa a partir del seguimiento de acciones de la Ruta de mejora escolar, es decir, como apoyo externo que identifique las fortalezas y las áreas de mejora en las escuelas. Por ello se debe orientar a estas figuras para que desarrollen habilidades de observación en el aula, con rigor técnico y profesionalismo ético, así como capacidades de supervisión con una directriz pedagógica y una realimentación formativa específica, para que de ellas se deriven recomendaciones para la práctica en el aula y en las escuelas, a partir de un diálogo horizontal entre profesionales de la educación.

Claro, esta acción implicó que el directivo redirigiera su actividad técnico administrativa a la técnico pedagógica, anticipando optimizar recursos y poner en práctica diversas estrategias con el fin de conjugar una serie de factores (tiempo, espacio, características y necesidades particulares del grupo escolar, materiales y recursos disponibles, experiencia profesional del docente, principios pedagógicos del Modelo Educativo, entre otros) que tienda al máximo logro posible en los aprendizajes de los alumnos. Por ello era necesario establecer y/o fortalecer el diálogo pedagógico directivo – docente, como una práctica de igualdad entre ambos actores, tanto en el momento del seguimiento, como el de enriquecimiento posterior.

Para esta actividad, el directivo se basó en determinados elementos que permitan el seguimiento a dicha práctica docente. Fue pertinente apoyarse en otra de las herramientas de *Google Workspace* denominado *Formulario*; en él se incluyeron elementos de identificación básica (escuela, docente en seguimiento, grado, grupo, entre otros), Aprender en Casa (programa de televisión educativa), Aprendizajes esperados, Actividades específicas para alumnos con necesidades educativas especiales NEE, seguimiento y evaluación, actividades atractivas, fortalezas y áreas de oportunidad.

La gráfica siguiente muestra el número de seguimientos al aula digital y la especificidad de señalar el aprendizaje esperado basado en los programas de estudios vigentes. Esto no fue una obviedad, en virtud que en los años recientes se avanzó hacia el plan de estudios 2017 y posteriormente se regresó un campo de formación (Educación Tecnológica) al plan de estudios 2011.

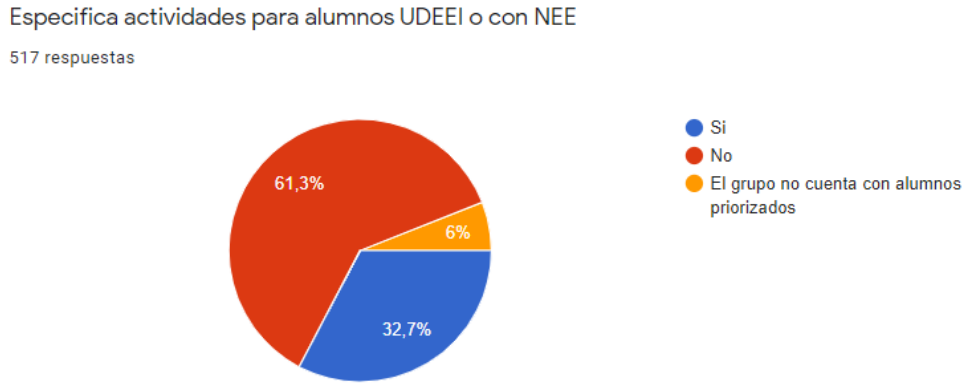
Gráfica 1. Seguimientos al aula digital y especificidad de señalar el aprendizaje esperado basado en los programas de estudios vigentes



Fuente. Elaboración propia.

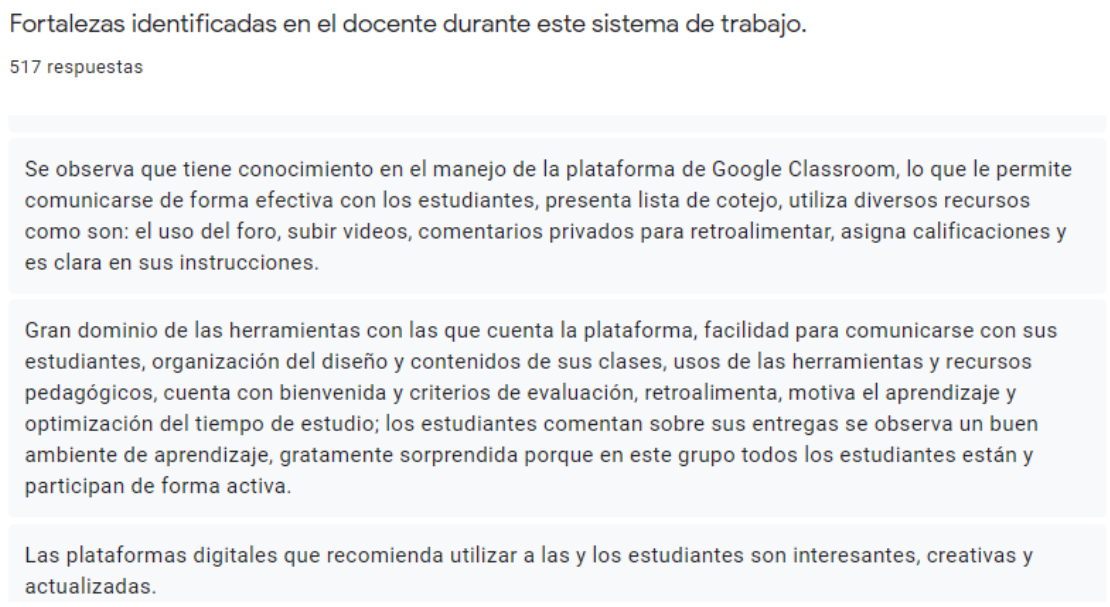
En esta otra gráfica se puede observar en cuales de esos seguimientos se brindaba una atención a los alumnos previamente identificados con necesidades educativas especiales NEE e identificados por la unidad de educación especial e inclusión UDDEI (nombre dado en Ciudad de México y que en el resto de las entidades del país persiste como USAER – unidad de servicios de apoyo a la educación regular).

Gráfica 2. Atención a los alumnos previamente identificados con necesidades educativas especiales NEE e identificados por la unidad de educación especial e inclusión UDDEI (USAER unidad des servisios de apoyo a la educación regular en los estados)

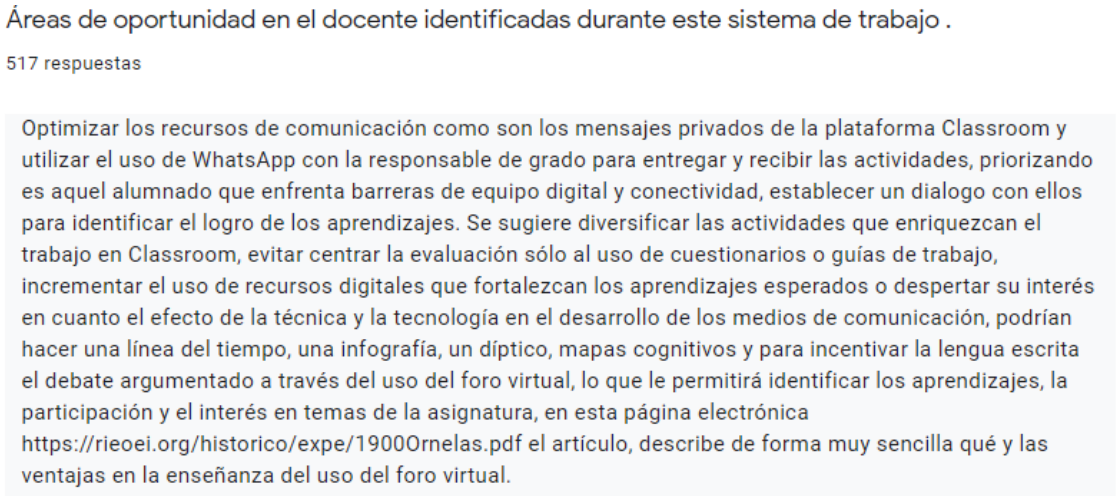


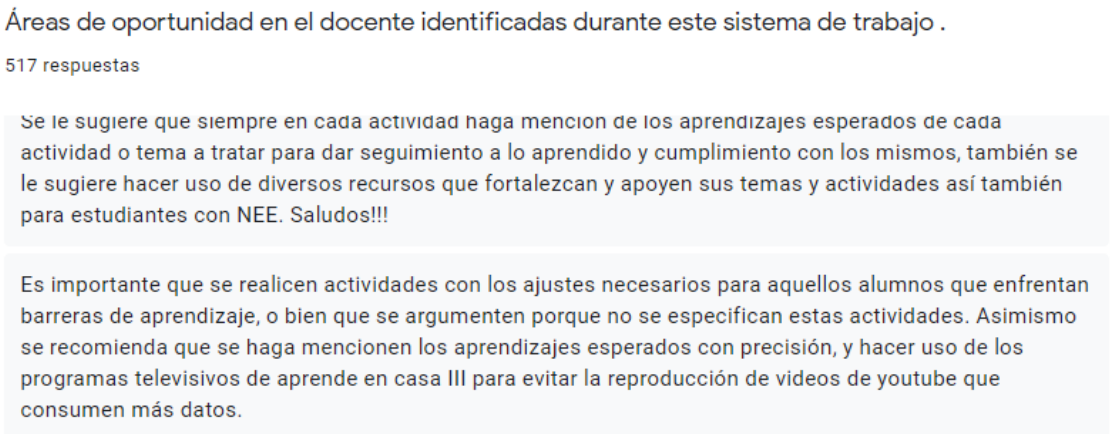
Fuente. Elaboración propia.

Otro aspecto abordado se refiere a las fortalezas del docente durante su práctica, ejemplo de ello es la imagen siguiente, extraída del reporte digital que aporta el formulario utilizado. En esa imagen se podrá verificar que más allá de bridar aplausos simples y sin sentido, o descalificaciones a la práctica docente ante una visión superficial; se pretendió enlistar elementos de trascendencia pedagógica y prácticas que sea diferentes a las que usualmente se utilizan; todo ello dentro de una narrativa apologética y propositiva.



Otro de los elementos que se consideró en el seguimiento al docente, son las áreas de oportunidad; partes de una práctica áulica que permite que las actividades dentro de ellas se puedan realizar de otra forma, se complemente o enriquezcan. Nuevamente, estas secciones implican habilidades sociales que permitan establecer un *raport* entre los dos actores educativos involucrados.





La intervención íntegra del seguimiento (compuesta por los elementos del formulario) es enviada a cada docente y de ser necesario realimentada en una relación pedagógica de igual a igual que permite conocer de cerca al docente en su labor diaria y a la vez conocerse entre ambas figuras como parte de un análisis y reflexión tendiente a los principios educativos integrados en el plan de estudios vigente (corresponsabilidad). Dicho plan de estudios señala (SEP, 2017: 44) que las observaciones y recomendaciones promoverán, a su vez, el uso de materiales y tecnologías en aras de maximizar el aprovechamiento de los recursos en diversos soportes (impresos, digitales, etcétera) presentes en la escuela o en su contexto cercano.

Para cerrar esta sección, es necesario repensar que durante la realización de las actividades de dichos directivos para promover el trabajo horizontal entre iguales y una corresponsabilidad de lo que acontece dentro el aula, se fueron estructurando los primeros pasos hacia un clima escolar donde la interacción docente - directivo pretendía gozar de empatía, sinergia, colaboración, respeto, prospectiva e innovación. Santizo (2012) señala que, en un modelo de gestión centrada en la escuela, el proceso de aprender de otras experiencias es una tarea propia de cada escuela. La función de la autoridad educativa es crear un clima para el aprendizaje entre escuelas. (Santizo, 2012: 154)

¿Qué aporta este acompañamiento directivo al aula?

Podemos regresar a las páginas iniciales, donde se hace referencia a las dimensiones y elementos que presenta los Lineamiento (SEP, 2020) que corresponden a las funciones de docente y directivo, donde se puede identificar una correspondencia biunívoca entre ambos, en especial en las responsabilidades compartidas para una planificación y práctica docente acorde a las características y necesidades de los alumnos.

También se dirigirse a un nuevo perfil de gobierno en las escuelas, encaminado a participar y colaborar, más allá de coexistir en un mismo espacio. La responsabilidad de formar en y para una nueva sociedad que comparta un estilo de vida con vistas a una sociedad justa e informada.

De la misma manera, se muestra la posibilidad de un cambio de paradigma de gobierno escolar vertical top - down hacia un modelo de gobernanza escolar, dirigido a los propósitos y principios pedagógicos del

plan de estudios vigente y los aprendizajes esperados del nivel educativo. Conjunto a lo anterior, presenta un trabajo horizontal dentro del aula, tanto para identificar y reflexionar como para construir una clase donde los dos actores educativos (docente – directivo) participen y sean corresponsables en la formación de estudiantes.

La gobernanza escolar vista desde estos ojos, permite una inmersión al mundo del aula donde las cuatro paredes se ensanchan hasta absorber a toda la escuela, incluida la oficina del director; se entrelazan las responsabilidades de ambos actores educativos, pero sobre todo se potencian las posibilidades de logro educativo de los alumnos. El diálogo pedagógico que inicia con la planificación (entrega, cotejo, revisión, enriquecimiento y reflexión) y continua con el seguimiento a la práctica del docente (observación de clase – rasgos, elementos, propuestas, comentarios, materiales entregables, fortalezas y áreas de oportunidad) para integrar la imagen del docente a ser acompañado en el día a día.

Considero que esta propuesta aporta elementos de gobernanza escolar tendientes a entrelazar dos figuras educativas que cotidianamente comparten un espacio físico, pero pocas veces un momento pedagógico.

Algunos elementos presentan tendencia hacia la identificación de áreas de mejora en las escuelas y en especial en el trabajo de los docentes; trabajo de monitoreo y evaluación, clima escolar, relaciones hacia el exterior; apoyo estructurado a la experimentación para lograr la innovación en la educación; desarrollo de una comunicación multidireccional que comparte información; atención a diversos estilos de trabajar y solucionar los problemas; fomento de una participación y toma de decisiones colegiada para diseñar proyectos de mejora; asegurar de que los líderes recaben puntos de vista y sintetice en una visión común y articulada; además de, proveer oportunidades para experimentar la colaboración en el trabajo.

¿Qué queda pendiente de incursionar en esa mirada al aula escolar?

Esta propuesta de cambio de paradigma dirigida a una gobernanza escolar que atienda el hecho educativo desde la horizontalidad y correspondencia de dos de los actores educativo tiene diversas implicaciones y consecuencias que bien valdría el esfuerzo pensar, repensar, diseñar, ejecutar y valorar sobre la atención que requiere las áreas de oportunidad identificadas en los docentes (algunos de forma urgente y otros a manera de enriquecimiento), tales como su sistema de valores y actitudes, los niveles de conocimiento sobre pedagogía, didáctica o específicos del campo de conocimientos, así como las habilidades para el trato socioemocional con sus pares docentes y con sus alumnos.

Otros aspectos dónde incursionar pueden ser la diversificación en el trabajo horizontal directivo – docente hacia elementos de mayor detalle, tales como el seguimiento y evaluación que se brinda a los alumnos en riesgo de reprobación, abandono escolar, las formas de corresponsabilizarse del logro educativo de los alumnos con necesidades educativas especiales NEE o que enfrentan barreras de aprendizaje y participación BAP, la atención a las recomendaciones y acuerdos establecidos en ese diálogo pedagógico (planificación – observación de clase) que aporten corresponsabilidad.

Un campo más a incursionar es el rol del Consejo Técnico Escolar y del Consejo Técnico Escolar de Zona, dirigido a la mejora escolar, el análisis de las competencias de los directivos para el desempeño de su función técnico pedagógica y no solo técnico administrativa, así como la reflexión de la práctica de una gobernanza escolar enriquecida con metas tendientes a la sinergia y la colaboración.

Finalmente, un elemento más que requiere andamiaje sería la construcción y/o reconstitución de las habilidades, conocimientos, actitudes y valores del directivo escolar, encaminadas a un discurso pedagógico lleno de elementos que soporten un análisis de la práctica dentro de aula como una forma *natural y cotidiana* del trabajo directivo–docente.

Referencias Bibliográficas

Collet, J. & Tort, A. (2016). Hacia la construcción colectiva, y desde la raíz, de una nueva gobernanza escolar. En Collet, J. & Tort, A. (Coordinadores). La gobernanza escolar democrática (127 - 137). España: Morata.

Mercado, E (2013). Acompañar al otro: saberes y prácticas de los formadores docentes. México: Díaz de Santos.

Santizo, C. (2012). Gobernanza y cambio institucional de la educación pública básica en México. México: UAM-Cuajimalpa Juan Pablos Editor.

Santos Gómez, Marcos. (2006). La horizontalidad de las relaciones humanas y la tolerancia. Utopía y Praxis Latinoamericana, 11(34), 79-90. Recuperado en 01 de septiembre de 2021, de http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S131552162006000300006&lng=es&tlng=es.

SEP (2017). Aprendizaje Clave para la Educación Integral. Secretaría de Educación Pública. México, 2017 https://www.planyprogramasdestudio.sep.gob.mx/index-Descargas.html.

SEP (2020). Lineamientos generales para la operación del Servicio de Asesoría y Acompañamiento a las Escuelas en Educación Básica. Secretaria de Educación Pública. Ciudad de México, México. Febrero de 2020.

SEP (2021). Marco para la excelencia en la enseñanza y la gestión escolar en la Educación Básica Perfiles profesionales, criterios e indicadores para docentes, técnicos docentes y personal con funciones de dirección y de supervisión Ciclo Escolar 2020-2021. Secretaria de Educación Pública. México. Febrero de 2020. http://file-system.uscmm.gob.mx/2020-2021/compilacion/Perfiles,%20Criterios%20e%20Indicadores%20EB%202020-2021.pdf.

Gobierno abierto como instrumento del desarrollo sostenible

Miguel Ángel Sánchez Ramos y Talía Elizabeth Beltrán Gómez[1]

Introducción

El estudio de la aplicación de los objetivos del desarrollo sostenible es una ocupación de diversas áreas del conocimiento, entre ellas la ciencia de la administración y la ciencia política. Más aun cuando la pregunta que subyace es ¿qué acción corresponde al gobierno para garantizar el cumplimiento de esos objetivos, y sobre todo el referente a la construcción de paz, justicia e instituciones sólidas?

La respuesta puede ser considerada obvia, aunque no aceptada de manera abierta y consciente para el mismo gobierno, y sobre todo para quienes lo representan. Pero lo es para quienes lo estudiamos y analizamos no sólo para dar cuenta del estado actual, sino con el compromiso y convicción de que se debe aportar para la transformación de la realidad. Con este principio se procede a discernir sobre el gobierno abierto como instrumento del desarrollo sostenible.

Instrumento y estrategia, son las formas en que el gobierno abierto contribuye a la consecución de los objetivos del desarrollo sostenible. Éste requiere de la interacción dada a través de una participación colaborativa de los que integramos a las comunidades sociales y políticas, como puede ser el caso del municipio.

Ante la complejidad tan alta que se vive, la gobernanza es la metodología del gobierno para poder hacer posible la convivencia y el desarrollo, es la capacidad de interacción entre diversos actores que permitan la sinergia de acciones y recursos para promover el desarrollo. Para hacer realidad este cometido, es el gobierno abierto el que a través del uso de la tecnología puede dar pauta a un ambiente de amplia conversación, diálogo, debate y construcción social de políticas. En ese tenor, la construcción de justicia y de la paz, se convierte en un tema de necesaria interacción social.

El presente documento tiene como objetivo demostrar el abordaje diferenciado que se ha registrado en los municipios mexicanos, logrando gobiernos abiertos con cierto grado de consolidación en municipios de Desarrollo Humano alto y, al contrario, gobiernos nulos o embrionarios en municipios con bajo Desarrollo Humano. Como hipótesis se asume que la diferencia en el avance del gobierno abierto, con desventaja para los municipios de bajo Desarrollo Humano, genera discriminación social para sus

[1] **Miguel Ángel Sánchez Ramos**, Correo electrónico: masr35@hotmail.com. **Talía Elizabeth Beltrán Gómez.** Universidad Autónoma del Estado de México. Centro Universitario UAEM Amecameca.

comunidades, no contribuyendo a la Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, desperdiciando así la oportunidad de construir acciones de políticas consensuadas y promover el desarrollo sostenible.

El universo es muy amplio, por lo que se decide tomar como muestra a los municipios del Estado de Oaxaca y de ahí partir a la posible generalización de los casos que se asimilan en condiciones y con prudencia proyectar lo referente al resto de municipios.

Para hacer posible la demostración de lo anterior, se parte en la exposición con una revisión de la literatura que apoye en la fundamentación teórica sobre el tema y la perspectiva. Posteriormente se explica el método aplicado para obtener los datos. En un tercer momento se cuenta con los resultados obtenidos. Se finaliza con la discusión y conclusiones.

Revisión de literatura

El interés en el gobierno abierto ha sido puesto por diversos referentes como son los organismos internacionales, académicos y científicos, la sociedad civil y los mismos gobernantes.

El gobierno abierto ha asumido como término diferentes acepciones y enfoques; la principal causa radica en la recién novedosa que es su introducción de forma intensiva en los gobiernos del orbe. Si bien el término como tal tiene antecedentes que van desde XXXX, es en 2009 cuando se intensifica su difusión y alcance debido principalmente a que son los Estados Unidos, país con características supranacionales, quienes impulsan su uso e incluso financiamiento para tal objeto, hasta constituyendo la Alianza para al Gobierno Abierto.

Desde la perspectiva del gobierno de Obama impuesta en 2009, el gobierno abierto tiene tres pilares que son la transparencia, participación y colaboración, así plasmados en el "Memorándum por la Transparencia y el Gobierno Abierto", a través de la cual se instruye el trabajo en esos pilares referidos. Organismos como la XXX (OCDE) ve al gobierno abierto como un conjunto de prácticas sostenibles en la política que tienen como acción los pilares señalados por Obama; el XXX (CLAD, 2016) formaliza una Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto define que incluso es un derecho humano contar con gobiernos eficientes, capaces de generar eficacia en su cercanía con los ciudadanos, a la vez reconoce que es una aplicación del planteamiento de Obama a través de estrategias de innovación para elaborar políticas públicas.

En el análisis académico, hay diversos énfasis, entre ellos se ubica a Calderón y Lorenzo (2010) quienes ven al gobierno abierto como una toma de decisiones basada en el diálogo con la ciudadanía; es la estrategia de la *governance*, basada en la conversación abierta y permanente con la ciudadanía para construir políticas públicas consensadas (Sánchez, XX); sin duda es un cambio en la gestión y la apertura de la forma organizacional y burocrática del gobierno (Ruvalcaba, 2019); busca promover la participación y la colaboración ante los problemas públicos Ramírez-Alujas y Dassen, 2014); se ha considerado como una nueva relación entre gobierno y gobernados donde la transparencia, la participación y la colaboración son los medios de ese vínculo (Ramírez-Alujas, 2012); es un gobierno que promueve la colaboración compartiendo información y recursos (Gil-García y Quintanilla, 2013); el gobierno como transparente que otorga información y promueve la colaboración entre diversos actores buscando la construcción de políticas (Gasco, 2014). El papel nuevo del Estado poniendo énfasis en la participación y la colaboración

(Dassen, Vieyra et.al, 2012); también es visto como una plataforma de datos abiertos para involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones, rendición de cuentas y mejoramiento de servicios (Sandoval, 2013); es una respuesta al derecho humano de contar con mejores gobiernos y también como XXX (Sandoval, XXX).

Desde este punto de la aplicación de las tecnologías también existe gran impulso con diversas finalidades (David 2016), y es que con la alta innovación tecnológica es una oportunidad para el gobierno hacer uso de ella porque le significa bajo costos y alto alcance de cobertura hacia los ciudadanos, por lo tanto, la proximidad gubernamental se convierte en un hecho desde este ángulo de las tecnologías, y sobre todo de las redes sociales.

El gobierno abierto como estrategia para la *governance*, requiere de la acción novedosa, creativa y amplia de los siguientes elementos:

a) Transparencia, vista como la publicidad de elementos gubernamentales que son considerados bienes públicos y de acceso a la población, no sólo a la ciudadanía. Por ley el gobierno está obligado a publicar esos bienes públicos como leyes, presupuestos, programas, acuerdos (transparencia activa); también a dar respuesta a solicitudes específicas de acceso a al información (transparencia reactiva); empero, la arista más atractiva es aquella que considera la publicidad de elementos, procesos y resultados de forma anticipada y no limita a la petición o a la obligatoriedad de la ley, sino que se publican por convicción y por promover mejores formas (transparencia proactiva).
b) Participación, estriba en el involucramiento con capacidad de influir en la toma de decisiones (Sánchez y Martínez, 2016; Sánchez, 2009), va más allá de la votación, de la actividad comunitaria, se le identifica como la capacidad dialógica de encontrar elementos y vías alternas para la toma de decisiones.
c) Colaboración, radica en no conformarse con la información recibida, sino que es capaz de transformarla a través de procesos inteligibles que contribuyen en la construcción de políticas que son públicas, consensadas y muy legítimas por venir de empleados (que cuentan con saberes muy especializados) y de ciudadanos (que cuentan son saberes también específicos y sobre todo valoraciones de experiencia desarrollada que ha producido aprendizaje de vida útil para la convivencia social) que son capaces de establecer propuestas que sirven para aplicación y mejoramiento de los diversos quehaceres públicos y gubernamentales.
d) Rendición de cuentas, que tiene dos vertientes (Sánchez, 2021) la de la respuesta y la responsabilidad, es decir, tener capacidad para responder a lo que se comprometió dando resultados, y también ser responsable y asumir la consecuencia de sus decisiones por lo que se hizo o dejo de hacer. Esto implica una interacción intersubjetiva gobernante gobernando que construye novedosas formas de responsabilidad pública.
e) Innovación pública, que según Mariñez-Navarro (2016) es la capacidad de nuevas formas de trabajar y pensar las políticas públicas, que implica la interacción con los otros actores y que inciden en la mejora de procesos y resultados. La innovación pública construye acciones y es el mecanismo que promueve la participación colaborativa (Sánchez, 2021).
f) Datos abiertos, es la disposición de información pública que rebasa el simple interés de la transparencia, el fin de estos y que la distingue de la transparencia es que se disponen para ser utilizados por los ciudadanos, por lo tanto, son de fácil acceso y manipulación para facilitar la colaboración y la construcción de políticas o alternativas. Su disposición responde a formatos de

fácil lectura, fácil acceso y descarga, facilita la manipulación de datos para su sistematización y proyección.

Cada uno de estos pilares trae como consecuencia una serie de elementos metodológicos e instrumentos que convierten la idea en acción e implementación.

Desde la base primordial con la que se desarrolla este trabajo que es la capacidad dialógica del gobierno con la ciudadanía es contar con instrumentos que permitan la conversación; en los tiempos actuales, las tecnologías de la información y la comunicación se convierten en el referente idóneo para tal efecto. En esa tesitura, la web 2.0 y las redes sociales son básicas, por lo que es elemental que el gobierno este conectado y alentando el diálogo a través de estas expresiones tecnológicas cuyo impacto es amplio y costo es reducido ya que hay una ventaja, la red internacional (internet) considerada como un derecho humano ha avanzado para llegar a diferentes poblaciones, por lo que esta infraestructura ha sido atendida a partir de esfuerzos más grandes.

El gobierno municipal, entonces ya cuenta con que su población puede estar conectada a esta red, e incluso tener dispositivos donde puede promover el dialogo, para que sea realidad la participación colaborativa.

Sobre el estudio del gobierno abierto en los municipios de Oaxaca, objeto de la investigación de donde surge este documento, se procedió a revisar la literatura existente sobre el tema, para ello se recurrió a la plataforma Google académico y se hizo el llamado "Gobierno municipal abierto en los municipios de Oaxaca", obteniéndose 27100 resultados, por lo que se procedió a revisar sólo los 30 primeros emitidos, de los cuales únicamente seis se refieren a estudios en municipios de Oaxaca, mismos que se mencionan a continuación.

Sánchez-Ramos y Martínez Martínez (2016) en su estudio sobre un comparativo de los municipios de Oaxaca y México concluyen que el gobierno abierto está altamente asociado a los grados del desarrollo humano, pareciera una condenación para los pueblos marginados de que no podrán salir de su escollo pues los amenaza un circulo vicioso que afecta su desarrollo holístico.

Resalta el trabajo de la colaboración como una característica en las comunidades oaxaqueñas, como ejemplo se levanta el caso del museo comunitario Lachibaa de Magdalena Apasco, el cual fue una política consensada por la comunidad, donde todos los pasos fueron construidos socialmente (Cruz-Meléndez y Aguillón, 2021). Es un ejemplo de que hay capacidad para impulsar el gobierno abierto, dado que hay conductas que se ejercen y sólo basta canalizarlas. Se trata de un municipio regido por usos y costumbres donde la colaboración es una práctica sentida y hecha realidad, tal vez no generalizada o sostenida porque se hizo el museo, pero falta previsión en su gestión y seguimiento.

La participación ciudadana también puede ser palanca del gobierno abierto, como se refiere en el caso de la administración de San Martín Tilcajete (Cisneros, 2021), donde el gobierno establece acercamientos constantes de comunicación con sus ciudadanos. Empero lo vertido en este reporte de investigación es evidente que hay comunicación, pero la participación se restringe a la vigilancia que la comunidad lleva a cabo con respecto al desempeño de su autoridad.

La innovación municipal en Miahuatlán se encamina a acciones de gobierno abierto con la creación del sistema de información geográfica y ordenamiento del municipio, que tuvieron la convergencia de sectores como el académico y dela sociedad civil, además del gubernamental, cuyo propósito es garantizar la información pública, transparencia y rendición de cuentas con participación y colaboración (Flores y Rentería, s/f), quedando como reto su institucionalización y no estar limitado a un ejercicio de un periodo. Se ve como una avanzada en los pueblos de usos y costumbres la participación y colaboración, claro desde una forma tradicional, pero que no es del toda ajena a la comunidad y que esto hace su proximidad al gobierno abierto con mayor facilidad, según Cruz y Santiago (2021).

Se reconoce que hay un camino andado en materia de disposición, pero que merece más trabajo, por ejemplo, en Oaxaca solo 57 municipios tienen reglamentada la transparencia, 28 cuentan con portal web, la mayoría de ellos como difusores de información y no de diálogo (Cruz, 2018).

Método

Al partir del principio de diferenciación o heterogeneidad en los municipios, es conducente realizar un estudio de ellos a través de formación de estratos; al respecto se utiliza como referente el Índice de Desarrollo Humano, que clasifica a los municipios a partir de un es análisis por conglomerados, conformado por información sobre educación, salud e ingresos, de tal suerte que establece niveles de muy alto desarrollo humano, alto, medio, bajo y muy bajo.

Para realizar el estudio de las capacidades de los municipios de Oaxaca se clasifican los municipios en estratos de conformidad a su nivel de desarrollo humano dado por el índice el mismo nombre. En un primer momento se consideran todos los municipios con los datos de su población y capacidades institucionales. En un segundo momento sólo se toman muestras de cada estrato para el análisis sobre el gobierno abierto.

Se trabaja con los índices integrados por el Programa de Naciones Unidas al integrar el Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015 Transformando México desde lo local publicado en el año 2019, que miden las capacidades funcionales de los municipios a través de los subíndices como se aprecia en el cuadro 1.

Con estos valores, así como el índice de conectividad a internet, permiten generar el análisis estadístico por medio de pruebas de significado en correlación de Pearson y diferencia de medias. Con estas se bastará para comprobar la hipótesis en cuanto que el desarrollo humano logra mejores condiciones para unos municipios en contra del avance para el gobierno abierto, pero que este puede convertirse en esa oportunidad que genere alternativas y mejores condiciones de vida, así la construcción de paz, justicia e instituciones sólidas, y la generación de políticas consensadas que promuevan el desarrollo sostenible.

Para la recopilación de información empírica sobre el gobierno abierto se considera la metodología propuesta por Sánchez y Martínez (2016), Sánchez y Beltrán (2017).

Cuadro 1. Capacidades funcionales de los municipios

Capacidades para	Descripción
Involucrar actores relevantes	• Identificar y movilizar a los actores relevantes. • Crear asociaciones y redes. • Promover la participación de la sociedad civil y del sector privado. • Gestionar los procesos y el diálogo abierto con diferentes grupos. • Intermediar en los casos de conflicto de intereses. • Crear mecanismos de colaboración.
Diagnosticar	• Obtener, reunir y desagregar datos e información. • Analizar y sintetizar datos e información. • Articular sus activos y necesidades en términos de capacidades. • Convertir la información en una visión y/o mandato.
Formular políticas y estrategias	• Considerar y analizar diferentes opciones de solución a cada problema público. • Fijar objetivos. • Elaborar políticas sectoriales y transversales. • Gestionar mecanismos para establecer prioridades
Presupuestar, gestionar e implementar	• Formular, planificar, gestionar y poner en práctica proyectos y programas, incluyendo la preparación de un presupuesto y la estimación de los costos del desarrollo de capacidades. • Gestionar recursos humanos y financieros, además de procesar adquisiciones. • Establecer indicadores para el monitoreo y seguimiento de los avances logrados.
Evaluar	• Medir resultados y obtener comentarios para ajustar las políticas. • Codificar las lecciones aprendidas y promover el aprendizaje. • Garantizar la rendición de cuentas a todos los actores involucrados.

Fuente: PNUD (2019: 110)

Resultados

El estudio se decidió tuviera focalización en los municipios de Oaxaca, por lo que es importante establecer de anticipado generalizaciones. Oaxaca es la entidad federativa que tiene 570 municipios, la más alta en municipios, equivale al 23% del total de municipalidades en México. Cabe señalar que en México existen diversas fuentes, muy poca coincidencia, con respecto al total de municipios en el país. Un caso que habla de la poca importancia que asume el tema municipal para la vida pública y en el proyecto de nación. Por ejemplo, para http://www.editorialox.com/nmunicipiosmexico.htm hay 2470 municipios, para la Federación Nacional de Municipios en México, hay 2462; según el Instituto Nacional de Geografía e Información (INEGI) son 2469. Todos estos datos incluyen las alcaldías de la Ciudad de México. En método comparativo, Francia que es un estado unitario, con la cuarta parte de la superficie territorial equivalente a lo que tiene México, cuenta con más de 36000 municipios.

Su población total rebasa por un poco los 4 millones de habitantes, por lo que lleva a considerar de manera inmediata que entonces hay pocos habitantes por municipio. El municipio menos poblado tiene 81 habitantes., Santa Magdalena Jicotlán; 112 municipios (casi el 20%) cuentan con menos de 1000 habitantes; 558 municipios tienen menos de 50 mil habitantes; sólo cuatro los que tienen más de 100 mil

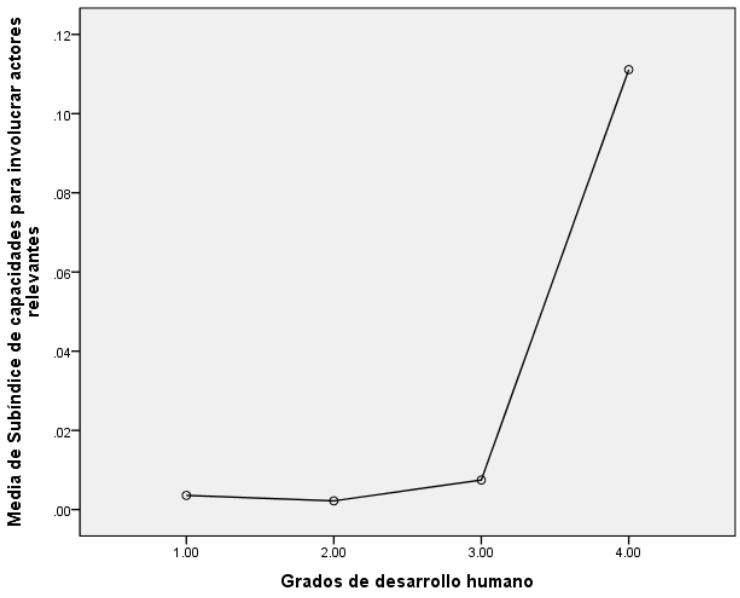
habitantes: Santa Cruz Xoxocotlán (100,402), Juchitán de Zaragoza (113, 570), San Juan Bautista Tuxtepec (159, 452), y Oaxaca de Juárez (270,955).

Existen 419 municipios que se rigen por el principio de usos y costumbres, por lo tanto, ahí su forma de organización gubernamental no priva en el sentido del diseño establecido en el artículo 115 constitucional. Tal vez una regla que se puede identificar es que en los municipios de mas de 100 habitantes el principio no es el uso y costumbres. Según Christian Cruz_Meléndez y Jesús Aguillón Chávez (2021) hay 417 bajo el régimen de sistemas normativos indígenas (SNI) y 153 de partidos políticos. Estos sistemas se establecen conforme a la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, bajo un principio de normas orales, venidas de la costumbre, carácter consuetudinario que se reconocen como válidas en los pueblos y referente para resolver procesos para de autoridad. Los SNI duran en sus periodos de gobierno entre 1, 1.5, 2 y 3 años, mientras que los gobiernos de partido durán 3 años. Las formas de elección van de la mano alzada, pizarra, aclamación o planilla.

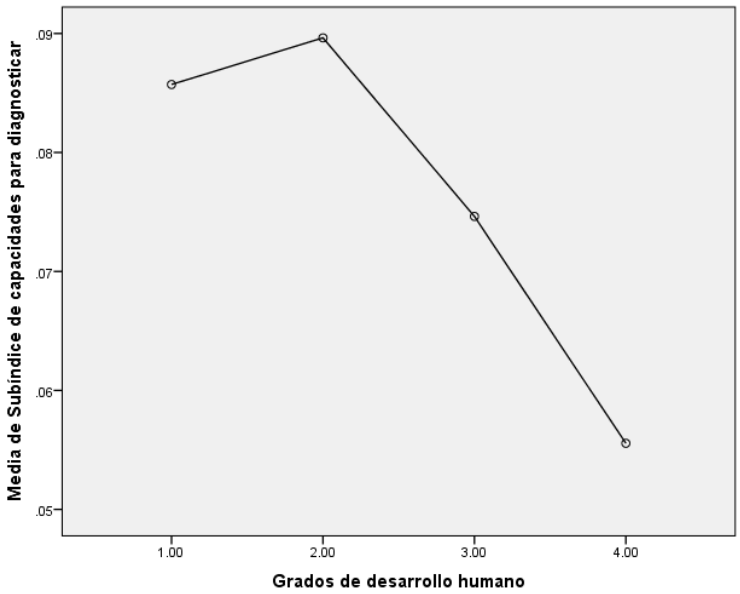
Hay nueve municipios que registran muy alto desarrollo humano: San Sebastián Tutla (0.868), San Jacinto Amilpas (0.832), Santa Lucía del Camino (0.830), San Pablo Etla (0.826), Oaxaca de Juárez (0.826), San Andrés Huayápam (0.824), Santa María del Tule (0.818), El Espinal (0.813) y San Bartolo Coyotepec (0.811). en índice de desarrollo humano alto se registran 67 municipios; en el nivel medio hay 410, y en el nivel bajo se registran 84 de los cuales cuatro no disponen de datos, estos últimos son Matías Romero Avendaño, Santa María Chimalapa, Santa María Petapa y San Francisco Chindúa.

Contrastes mayores se registran en materia de educación, de 12 años promedio de escolaridad que tiene San Sebastián Tutla a 1.5 en San Martin Peras. En ingreso per cápita el mejor es San Bartolo Coyotepec con 4538 dólares anuales y el más bajo es Santos Reyes Yucuná con 185.3.

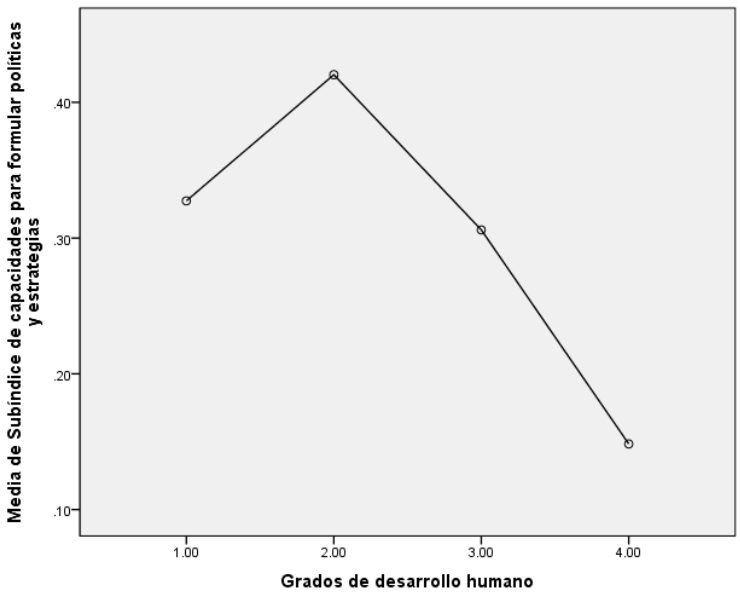
A través de una prueba de correlación R de Pearson, no hay significación entre IDH y el índice de conectividad a internet. Los gráficos, que representan las medias de las variables, que permiten apreciar la relación entre las capacidades y el desarrollo humano (1= bajo, 2=medio; 3 Alto y 4=Muy alto), son los siguientes:



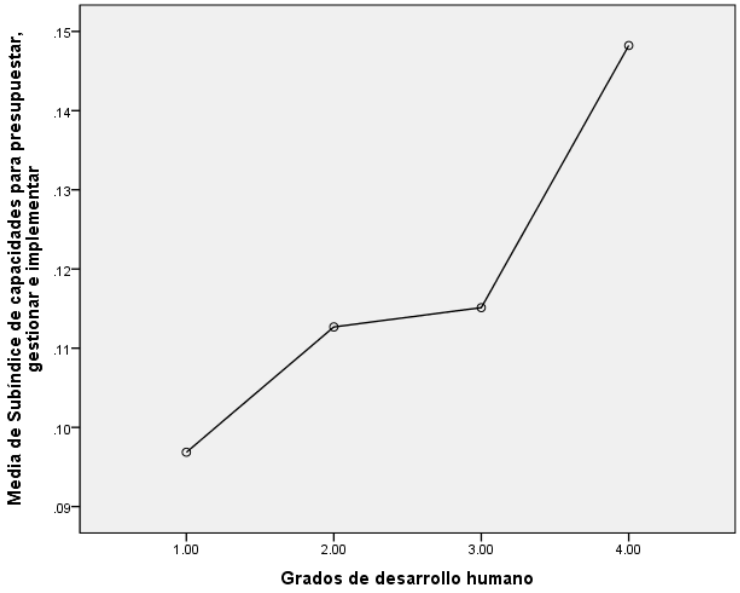
Es positiva la relación que se da entre capacidades para involucrar actores con grado de desarrollo humano.



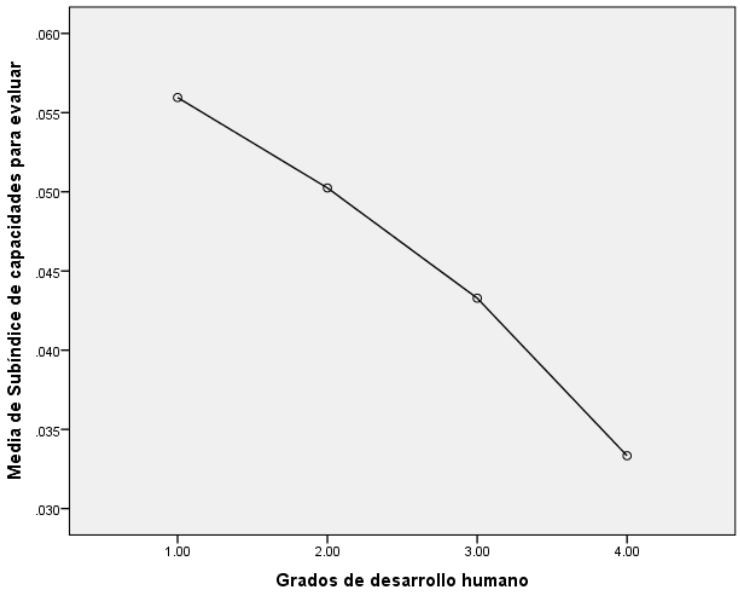
Se aprecia a simple vista una relación negativa entre la capacidad de diagnosticar y el grado de desarrollo humano.



La relación entre capacidades para formular políticas y estrategias se antoja, a partir de la imagen, negativa con el grado de desarrollo humano.



Hay relación positiva entre la capacidad de presupuestar e implementar y el grado de desarrollo humano.



Es negativa la relación entre la capacidad de evaluar y el grado de desarrollo humano.

El análisis de varianzas se resume en el siguiente cuadro:

ANOVA

				Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
Subíndice de capacidades para involucrar actores relevantes	Entre grupos	(Combinado)		.105	3	.035	23.270	.000
		Término lineal	No ponderados	.096	1	.096	63.505	.000
			Ponderados	.026	1	.026	17.118	.000
			Desviación	.079	2	.040	26.346	.000
	Dentro de grupos			.852	566	.002		
	Total			.957	569			
Subíndice de capacidades para diagnosticar	Entre grupos	(Combinado)		.022	3	.007	1.748	.156
		Término lineal	No ponderados	.010	1	.010	2.348	.126
			Ponderados	.009	1	.009	2.101	.148
			Desviación	.013	2	.007	1.572	.209
	Dentro de grupos			2.385	566	.004		
	Total			2.407	569			
Subíndice de capacidades para formular políticas y estrategias	Entre grupos	(Combinado)		1.704	3	.568	4.995	.002
		Término lineal	No ponderados	.377	1	.377	3.320	.069
			Ponderados	.119	1	.119	1.046	.307
			Desviación	1.585	2	.792	6.970	.001
	Dentro de grupos			64.354	566	.114		
	Total			66.058	569			
Subíndice de capacidades para presupuestar, gestionar e implementar	Entre grupos	(Combinado)		.032	3	.011	1.211	.305
		Término lineal	No ponderados	.022	1	.022	2.510	.114
			Ponderados	.024	1	.024	2.805	.095
			Desviación	.007	2	.004	.414	.661
	Dentro de grupos			4.913	566	.009		
	Total			4.945	569			
Subíndice de capacidades para evaluar	Entre grupos	(Combinado)		.009	3	.003	.287	.835
		Término lineal	No ponderados	.005	1	.005	.503	.478
			Ponderados	.008	1	.008	.845	.358
			Desviación	.000	2	.000	.008	.992
	Dentro de grupos			5.596	566	.010		
	Total			5.605	569			
Índice de Desarrollo Humano	Entre grupos	(Combinado)		2.673	3	.891	278.827	.000
		Término lineal	No ponderados	1.110	1	1.110	347.272	.000
			Ponderados	2.652	1	2.652	829.924	.000
			Desviación	.021	2	.010	3.279	.038
	Dentro de grupos			1.809	566	.003		
	Total			4.482	569			

Las diferencias significativas del índice de capacidades para involucrar actores relevantes se sitúan entre grado de desarrollo bajo y muy alto; entre el medio y muy alto; y alto con muy alto. Es decir, la diferencia significativa en capacidades para involucrar actores está dada por el grupo de desarrollo muy alto. En el resto de los índices no hay diferencias significativas.

Discusión y conclusiones

Oaxaca como entidad federativa contiene a su interior un mosaico de culturas muy rico, que dentro de su diversidad se localiza el principio de los usos y costumbres, guardando su vicisitudes de un lugar a otro. Sin embargo, la vivencia expresada en los municipios que se rigen por el SNI, enfatiza en la importancia de la participación y la colaboración, pilares muy vividos en esos municipios y que dan sentido de pertenencia y construcción de políticas conjuntas. Por ello se afirma que en Oaxaca están dadas las bases para promover el gobierno abierto (Cruz, 2018 y 2012), hay una práctica que puede facilitar la manifestación de este tipo de gobierno. Desde el análisis de Cruz (2018) no se parte de cero.

La gobernanza comunitaria se alienta al ampliar los mecanismos de participación y promover la colaboración, situación que propicia el desarrollo local (López, 2021), la participación en la toma decisiones tiene hacia el pensamiento crítico, favorable en la construcción social de condiciones mejores de vida, entre ellas la paz y la justicia. La ardua actividad de formación y capacitación desde la organización social es la palanca para accionar y exigir el cumplimiento de las demandas (López, 2021).

La transparencia es una práctica que requiere de estrategias de refuerzo, sobre todo cuando se aprecia desde la perspectiva del Estado (López, 2021). El principio de transparencia es vivido en Oaxaca, más en las comunidades de usos y costumbres, ejercida por la práctica de la asamblea comunitaria, más allá del portal web y de esas obligaciones estipuladas en la ley. Según Sandoval-Almazán (2019) la transparencia ha avanzado en las estrategias de los gobiernos estatales; pero no con la misma dinámica en sus municipios. Se aprecia en los municipios de Oaxaca que aquellos que tienen mayor desarrollo humano cuentan con las mejores estrategias de gobierno abierto, mientras que los gobiernos con menor desarrollo humano se ven limitados en alcanzar expresiones del gobierno abierto (Sánchez y Martínez, 2016). Es una constante, el desarrollo humano está abriendo paso a nuevas relaciones de convivencia e interacción entre gobernantes y gobernados.

El gobierno abierto a dar lugar a la conversación se convierte en la estrategia idónea para la construcción de políticas o alternativas que vengan de una amplia expresión de la comunidad y no sólo sea resultado de la interpretación individual y solitaria de quien gobierna. El gobierno abierto mejora la administración pública (Sánchez y Beltrán, 2017; Cruz, 2018).

El gobierno abierto como estrategia de consecución de los objetivos de desarrollo sostenible se ha atendido en un interés de convergencia de diversas fuerzas y expresiones, desde la sociedad civil, del gobierno, desde la academia. El proyecto que se impulsa desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) considera en su primera fase al Estado de Oaxaca, que inició en 2017, con acciones que buscan fortalecer las capacidades y empoderar agentes locales del cambio. Así el contexto, entonces es favorable para que en municipios de Oaxaca se apoye al impulso del gobierno abierto, donde se ha apreciado que

hay prácticas que se acercan a los principios distintivos de éste, por lo que no ocasionaría un rompimiento cultural que lo obstaculizara.

Se requiere de alianzas, pero si el estudio ha demostrado que los municipios han ido avanzando en identificar a los actores claves de la intervención pública, entonces no será conflicto la formalización de alianzas. El enfoque de abajo arriba (PNUD, 2019) es básico para el desarrollo local dada la construcción de un consenso nacional.

Las consideraciones a tomar en cuenta en la definición de los problemas públicos, incorporados desde la lógica del gobierno abierto local, según el PNUD (2019) estriban en:

1. Ubicar las causas del problema para contar con el 50% de la solución
2. El resto de la atención está en la colaboración y participación
3. Un problema público no es unicausal
4. El problema se actualiza a partir de la deliberación y de la dinámica misma de la sociedad
5. El problema se resuelve con la convergencia de transparencia, participación, rendición de cuentas e innovación.

Desde la postura del gobierno de México se apuesta por la planeación, poco se trabaja para el gobierno abierto (Inafed, 2020). La planeación es importante pero no suficiente para el desarrollo sostenible, se requiere de redes (Lizama, Vivas y vías, s/f). En el documento denominado "La Agenda 2030 y el desarrollo municipal" sólo una vez aparece el término de gobierno abierto, como emparentado a la transparencia y la información de la población. La palabra gobernanza es un término que más veces (11) aparece en documento, pero no ampliamente definida, pues solo se refiere a "estructuras y procesos diseñados para gestionar los asuntos económicos, políticos y administrativos de un gobierno" (Inafed, 2020 :83). No sólo es eso el gobierno abierto como ha quedado argumentado arriba.

La estrategia de gobierno abierto es adecuada para la conformación de instituciones sólidas y perdurables que traigan a los pueblos justicia y paz. Donde pueden hacer mejores aplicaciones son en los municipios por ser el espacio comunal más activo en las interacciones sociales, donde la necesidad es manifestada y atendida (desatendida) en primer orden.

Con el uso de las tecnologías de la información y la comunicación se puede abatir costos y hacer posible un mejor gobierno, abierto, que funcione, que basado en la conversación traiga la construcción de políticas y programas consensados, legítimos en la atención de problemas.

El caso analizado, en los municipios de Oaxaca, revela que existe avance y se puede generar sinergia a partir de lo avanzado y cultivado por la cultura, lo demás recae en la capacidad de innovación y conducción del proyecto.

La hipótesis que se asumió estriba en que la diferencia en el avance del gobierno abierto, con desventaja para los municipios de bajo Desarrollo Humano, genera discriminación social para sus comunidades, no contribuyendo a la Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, desperdiciando así la oportunidad de construir acciones de políticas consensuadas y promover el desarrollo sostenible; ha sido mostrada y con suficiente evidencia, por lo que en esta tesitura, la construcción de igualdad es el reto, la estrategia de gobierno abierto es viable para la paz, justicia e instituciones sólidas.

Referencias

Calderón , C., & Lorenzo, S. (2010). *Open government. Gobierno abierto.* Alcalá la Real: Algón Editores. Obtenido de https://libros.metabiblioteca.org/bitstream/001/163/8/978-84-937218-5-5.pdf

CLAD. (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto.* Bogota, Colombia: Centro Latinoamericano de Adminstración para el Desarrollo.

Cruz Meléndez, A., & Santiago Martínez, L. (2021). Los sistemas normativos indígenas en tiempos del gobierno abierto. Perspectiva municipal en Oaxaca. *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*(37), 94-112. doi:dx.doi.org/10.22201/fcpys. 20071949e.2021.37.77124.

Cruz Meléndez, C. (2018). Fortalecimiento municipal en Oaxaca. Análisis y posibilidades del gobierno electrónico y el gobierno abierto basado en el catálogo de herramientas de la OEA. En R. Hernández Vásquez, & J. Fernández Tapia, *Análisis y propuestas para el desarrollo: entre lo logal y lo global* (pág. 342). Mahuatlán de Porfirio Díaz: Universidad de la Sierra Sur. Recuperado el 5 de septiembre de 2021, de http://www.unsis.edu.mx/libros/LIBRO_ANALISIS_ Y_PROPUESTAS.pdf#page=99.

Cruz-Meléndez, C., & Aguillón Chávez, J. (2021). La construcción del museo comunitario Lachibaa, en Magdalena Apasco, Etla Oaxaca. ¿Un acercamiento al gobierno abierto en los sistemas normativos indígenas? *Revista Iberoamericana de estudios municipales*(23). doi:/dx.doi.org/10.32457/riem.v23i1.591.

Dassen, N., Vieyra, J. C., Molina, E., & Ramírez Alujas, Á. (2012). *Gobierno abierto y transparencia focalizada: Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe.* Washington, D.C: BID.

Flores Acevedo, S., & Rentería Gaeta, R. (s/f). *El Sistema de información geográfica y ordenamiento de Mihuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, (SIGOM) como estrategia para el gobierno abierto.* Universidad de la Sierra Sur. Recuperado el 5 de septiembre de 2021, de https://www.researchgate.net/profile/RafaelGaeta/publication/350616145_El_Sistema_de_Inf ormacion_Geografica_y_Ordenamiento_de_Miahuatlan_de_Porfirio_Diaz_Oaxaca_SIGOM_ como_estrategia_para_el_gobierno_abierto/links/60693b3aa6fdccad3f6e42d6/El-Sistema-de-I

Gasco, M. (2014). *Guía de buenas prácticas de gobierno abierto.* Bogotá: Universidad de Externado.

Gil-García, J., & Quintanilla Mendoza, G. (2013). *Gobierno abierto en América Latina: modelo conceptual, planes de acción y resultados preliminareas.* México: INAP.

Inafed. (2020). *La agenda 2030 y el desarrolo municipal sostenible.* México: Inafed.

Lizama Pérez, F., Vivas Rodríguez, J., & Vivas Lizama, C. (s/f). *Repositorio Universitario.* (UNAM, Ed.) doi:http://ru.iiec.unam.mx/4698/1/2-182-Lizama-Vivas-Vivas.pdf

López Mijangos, C. (2021). *La participación ciudadana como pilar de un gobierno abierto en la actual adminstración del municipio de San Martín Tilcajete en el Estado de Oaxaca bajo la perspectiva de usos y costumbres.* Puebla: BUAP. Recuperado el 5 de septiembre de 2021, de https://repositorioinstitucional.buap.mx/handle/20.500.12371/11868

Mariñez-Navarro, F. (2016). Los saberes cívicos en la innovación de la gestión pública. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, 23*(70), 87-114.

PNUD. (2019). *Gobierno abierto desde lo local para el desarrollo sostenible. Caja de herramientas para el gobierno abierto. Herramientas sugeridas para la implementación de recomendaciones del diagnóstico.* México: PNUD, USAID, INAI.

PNUD. (2019). *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-+2015. Transformando México desde lo local.* México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo .

Ramírez-Alujas, Á. (2012). Gobierno abierto, sevicios públicos 2.0 y ciudadanía digital. *Administración y Desarrollo, 40*(56), 51-68.

Ramírez-Alujas, Á., & Dassen, N. (2014). *Vientos de cambio: El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe.* BID.

Ruvalcaba Gómez, E. (2019). *Gobierno abierto: un análisis de su aportación en los gobiernos locales desde las políticas públicas.* Madrid: INAP.

Sánchez-Ramos, M. (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. *Espacios Públicos, 12*(25), 85-102. Obtenido de https://www.redalyc.org/pdf/676/67611350006.pdf

Sánchez-Ramos, M. (2017). Gobierno abierto, una estrategia innovadora. En J. Olvera García, & L. Contreras Orozco, *Administración pública y sociedad, una necesaria relación de proximidad.* (págs. 31-54). México: Miguel Ángel Porrúa.

Sánchez-Ramos, M. (2021). Innovación y accountability: gobierno locales ante la pandemia Covid-19. Caso estado de México. En F. Mariñez Navarro, & M. Calzada Torres, *Gestión pública y políticas públicas en tiempos de emergencia. Lecciones aprendidas de la pandemia Covid-19* (págs. 256-280). México: Tirant lo Blanch.

Sánchez-Ramos, M., & Beltrán-Gómez , T. (2017). Gobierno municipal abierto, una estrategia de governance local. En R. Moreno Espinosa, J. Pérez Lara, & O. Covarrubias Moreno, *Administración, gestión y profesionalización en gobiernos locales* (págs. 229-242). México: IAPAS.

Sánchez-Ramos, M., & Martínez Martínez, H. (2016). Gobierno local abierto: diagnóstico en México y Oaxaca. *Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas, 5*(10), 35. Obtenido de https://www.redalyc.org/pdf/5039/503954317015.pdf

Sandoval, R. (2013). *La larga marcha del gobierno abierto.* México: INAP.

Sandoval-Almazán, R. (2019). Gobierno abierto y transparencia en México: estudio longitudinal 2015-2015. *Innovar, 29*(4), 115-131. Recuperado el 8 de agosto de 2021, de www.jstor.org/stable/26778597

Valle-Cruz, D., Sandoval-Almazán, R., & Gil-García, J. (2016). Citizen's perceptions of the impact of information technology use on transparency, efficiency and corruption in local governments. *Information Polity, 21*(3), 321-334.

Fiscalización a los ayuntamientos de Sonora. 2015-2018. Antes y después de la autonomía del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora

Francisco Javier Santini Rodríguez[1]

Introducción

Los mecanismos de control y fiscalización no han sido efectivos para prevenir y sancionar los actos de corrupción. De acuerdo con el Índice de percepción de la Corrupción que publica Transparencia Internacional (2020), la percepción de la corrupción durante cinco años (2014-2018) en México empeoro y con una mínima mejora en los dos últimos años (2019 y 2020), lo que significa que los mexicanos siguen percibiendo altos índices de corrupción en el sector público del país. Esto ha provocado un problema de confianza en las instituciones públicas. En la actualidad se está legislado sobre estos aspectos, la normatividad ha permeado a los tres órdenes de gobierno y ahora incluye a los particulares vinculados a actos corrupción.

Los crecientes hechos de corrupción que se han presentado en nuestro país, condujo a promover desde el congreso y las organizaciones de la sociedad civil iniciativas relacionadas con rendición de cuentas y mecanismos de fiscalización (Reforma constitucional al art. 113 en materia de combate a la corrupción 2015) , por otra parte los convenios celebrados con organismos internacionales (Banco mundial y OCDE) recomendaban a México a incorporar medidas más eficientes en el ejercicio y control del gasto público, este es el inicio de los procesos de transparentar el ejercicio del gobierno y de rendir cuentas a sus ciudadanos, hoy, aún falta mucho camino que recorrer y resistencias al cambio que superar.

En el caso de Sonora en el año 2016, se presentaron modificaciones a la Constitución Local en materia anticorrupción (Ley 102)., con el propósito de garantizar la correcta homologación con las reformas aprobadas en el ámbito federal. Entre los principales avances en esta materia está el cambio que tuvo el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora (ISAF), en su naturaleza jurídica al pasar de ser un órgano dependiente del Poder Legislativo con autonomía de gestión y técnica a convertirse en un órgano constitucionalmente autónomo.

Una de las primeras acciones del Congreso local, a fin de responder a la sociedad sobre el ejercicio de recursos públicos, para que éste sea de manera ordenada y transparente, se propusieron reformas y

[1] **Francisco Javier Santini Rodríguez**. Doctor en Administración Pública, Profesor del Departamento de Sociología y Administración Pública de la Universidad de Sonora. Correo electrónico: francisco.santini@unison.mx.

adiciones (2017) a la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora y a la Ley del Presupuesto de Egresos y Gasto Público Estatal. En el ámbito municipal los Ayuntamientos históricamente han presentado problemas para solventar las observaciones que han derivado del proceso de fiscalización. Esto se puede atribuir a las pocas probabilidades de ser sancionados y a las debilidades institucionales que presenta el ISAF para inhibir y sancionar posibles actos ilegales y/o hechos de corrupción.

En el caso de Sonora, la mayoría de los Ayuntamientos han enfrentado dificultades para cumplir con solventar las observaciones derivadas del proceso de fiscalización, El objetivo de este trabajo es presentar un análisis cuantitativo del cumplimento de las observaciones hechas por ISAF a los Ayuntamientos del Estado de Sonora, y reflexionar sobre las consecuencias que han tenido éstas. Es un imperativo para los gobiernos municipales, rendir cuentas y asumir responsabilidades por el ejercicio de los recursos públicos.

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas ha sido tema de especial interés en los últimos años para la sociedad mexicana. Un instrumento de control y vigilancia para hacer efectiva esta premisa es la fiscalización, la cual ha tenido una constante evolución institucional adecuándose a los nuevos requerimientos técnicos para presentar información, derivado de la revisión de la Cuenta Pública. El fortalecimiento de los procesos y de los órganos fiscalizadores debe concebirse como un elemento esencial en el combate a la corrupción.

La rendición cuentas se constituye en una oportunidad que tienen los gobiernos para evaluar sus políticas públicas, es un espacio para explicar y hacer un balance de los avances, dificultades y retos sobre la gestión pública. Dos de los atributos fundamentales de una democracia de buena calidad es la rendición de cuentas y la transparencia. En el contexto de la democracia, la rendición de cuentas es "…un proceso proactivo por medio del cual los servidores públicos deben informar, explicar y justificar sus planes de acción, su desempeño, sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes" (Ackerman, 2008: 16).

Existen tres aspectos de la rendición de cuentas que deben estar presentes: informar a detalle, responsabilidad y las consecuencias. Informar se refiere a la obligación de dar respuesta a interrogantes mediante mecanismos de acceso a información. Responsabilidad está ligada a asumir los resultados de la gestión, así como la evaluación que puedan hacer los organismos fiscalizadores. Las consecuencias relacionadas con imponer sanciones a aquellas personas o instituciones responsables de la comisión de los actos. Informar y ser fiscalizado, sin imponer sanciones afecta la rendición de cuentas (Schedler, 2004).

Fiscalización como instrumento de la rendición de cuentas

Uno de los principales problemas que ha enfrentado el proceso de fiscalización en México está relacionado con los aspectos entre los que destacan la dependencia e intervención política, las limitaciones normativas, así como las debilidades institucionales de los órganos de fiscalización (Uvalle, 2017) por mencionar las más importantes. En ese sentido la fiscalización ha carecido de normas y lineamientos homogéneos, es decir sobre una base armonizada para todos los organismos de fiscalización en los Estados y en el orden Federal.

"La Fiscalización Superior en México constituye un instrumento fundamental del Estado para evaluar la gestión del gobierno y para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas que ejecuta,

pero también para ubicar, corregir y sancionar prácticas irregulares o ilícitas, con lo cual los gobernantes puedan rendir cuentas al pueblo". (Michel, 2009: 23)

La fiscalización está orientada a "auditar la legitimidad de las actividades de los funcionarios públicos y las instituciones responsables de la administración de los bienes públicos" (Velásquez e Insuasti, 2014:13). La auditoría gubernamental no solo es importante para detectar y disuadir de actos de corrupción; también contribuye para mejorar la gobernanza. La auditoría independiente y efectiva de las finanzas del gobierno es esencial para mejorar la credibilidad del gobierno y garantizar la probidad de la administración pública.

La fiscalización se puede entender como un control externo llevado a cabo por una institución independiente a la entidad auditada, que se realiza a partir de una serie de principios y normas establecidos en las leyes en la materia. En cambio, el control interno (Órganos Internos de Control OIC) se refiere a un proceso de auto-vigilancia, comprende un conjunto de mecanismos de intervención al interior de las instituciones gubernamentales. La fiscalización viene a establecerse como instrumento central e indispensable de la rendición de cuentas que debe contar con los mecanismos e instrumentos necesarios para prevenir, revisar y hacer efectivas las medidas correctivas en el uso y destino de los recursos públicos.

En ese sentido, el principal objetivo de los órganos fiscalizadores consiste en revisar que los entes gubernamentales cumplan con la obligación de entregar cuentas claras sobre los ingresos y destino de los recursos públicos asignados en el presupuesto, así como los logros de los objetivos y metas en el ejercicio. La conformación de instituciones públicas sólidas entre ellas las de fiscalización, aminoran los espacios para que se lleven a cabo actos de corrupción. Por el contrario, en la medida que las instituciones del Estado son débiles hay una mayor probabilidad para los actos ilícitos.

Las Entidades de Fiscalización Superior (EFS), tradicionalmente denominadas instituciones de auditoría superior son aquellas entidades encargadas de supervisar el ejercicio y destino del presupuesto gubernamental, proporcionando evidencia a través de sus informes de auditoría y/o resultados. Son instituciones clave de responsabilidad horizontal (O'Donnell 1998), que deben contribuir para combatir la corrupción y mejorar la gestión pública.

En las dos últimas décadas las EFS han asumido progresivamente una extensa variedad de roles, ampliando su campo de acción. Han asumido nuevas tareas y adoptado distintos enfoques de auditoría gubernamental, lo que llevó a una modificación del modelo de control de las finanzas públicas. Se hace más énfasis en los aspectos de eficiencia y efectividad del gasto público, a través de auditorías de desempeño y buscan verificar el cumplimiento de objetivos, metas y el logro de resultados. (Santiso, 2006) pasando a segundo plano la aplicación de sanciones.

Modelos de fiscalización

En la actualidad la mayoría de los países cuentan con un órgano de fiscalización, que dirige los mecanismos control y vigilancia del ejercicio de los recursos públicos y se instituye como el principal instrumento para garantizar la rendición de cuentas. Los modelos de control y fiscalización que se implantaron en América Latina son una combinación de elementos o características que tienen su origen y explicación en los modelos Europeos (Español, Francés y Anglosajón) y bajo las figuras tales como contraloría, auditoría, tribunales de cuentas o cámara de cuentas Sin embargo, estos modelos de control implementados en

América Latina no se crearon de forma uniforme, sino más bien como una combinación de estos que responden al diseño institucional de cada Estado o Gobierno subnacional.

Autonomía al ISAF

El decreto de fecha 27 de mayo de 2015, reformó diversas disposiciones de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción lo cual desencadenó una serie de reformas y adecuaciones a las leyes secundarias a nivel federal y sus homologas en los Estados.

En Sonora se presentaron cambios derivado de las reformas a la Constitución Política del Estado de Sonora (CPES) del 13 de enero de 2017, misma que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la CPES, por medio de la cual dota al Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización de autonomía constitucional.

El Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF) se constituye de acuerdo al Artículo 6 de la *Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora* (LFSES), como un organismo público autónomo, encargado de revisar y fiscalizar los estados financieros y cuentas públicas estatal y municipales (…), y cualesquier otra oficina de cualquier naturaleza que de cualquier modo dependa o forme parte de las entidades estatal o municipales (…), así como participaciones federales, en los términos de la legislación aplicable e igualmente los recursos públicos ejercidos por particulares (LFSES, 2018).

De lo anterior se desprende que los sujetos de fiscalización son aquellos entes públicos que reciban, administren o ejerzan total o parcialmente y bajo cualquier título recursos públicos, (Art.3, LFES) los cuales estarán sujetos a la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA,2016)

Ley General de Responsabilidades Administrativas, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, sanciones y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves. Así como determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas.

Fiscalización y Solventación de las observaciones en los Municipios de Sonora

De la revisión, auditoria y fiscalización que realiza el ISAF a las cuentas públicas municipales se desprenden una serie de observaciones que deben ser atendidas y solventadas por el municipio representado por su Ayuntamiento. Dichas observaciones quedan plasmadas en el documento denominado *pliego de observaciones.* De acuerdo con la LFSES en su art. 2 fracc. VII el pliego de observaciones es el documento donde se plasman las observaciones no solventadas o solventadas en forma parcial las cuales resultan del proceso de fiscalización de las cuentas públicas e información trimestral del estado y los municipios y que se emite para su notificación.

De esa forma el titular del ISAF enviará a las entidades fiscalizadas, dentro de un plazo de 10 días hábiles siguientes a que haya sido emitido el informe individual…el pliego de observaciones pendientes de solventación, para que, en un plazo de 30 días hábiles, presenten la información si vencido el plazo antes mencionado el responsable de enviar respuesta no lo hiciera se procederá según el caso (art.50, LFSES):

A) *Amonestación* en su contra y se le concederán 3 días hábiles para remitir la información de referencia y si al término del plazo antes mencionado no remite respuesta alguna, procederá
B) *Multa económica*, que prevé el artículo 72 fracción II de esta ley, concediéndole un último plazo de 3 días hábiles más para tal efecto y de no atender la solventación de observaciones procederá en su contra
C) *La suspensión o separación* temporal del cargo por el plazo de 30 días.

¿Cumplen los Ayuntamientos de Sonora con las observaciones hechas por el ISAF?

Para verificar el cumplimiento de las observaciones de los Ayuntamientos, se analizaron los informes de resultados de las cuentas públicas del periodo de 2015-2018, tomando como indicador el número total de observaciones, el número de observaciones solventadas y el monto total de las observaciones por año, en el periodo en mención.

Del análisis comparativo se puede precisar que hubo un aumento de las observaciones en los años posteriores a la autonomía del ISAF en los ayuntamientos de Sonora pasando de 1,069 durante el 2016 y 2017 pasando a tener 1,998 durante los años 2017 y 2018 es decir el instituto casi se duplicaron el número de observaciones hechas a los dos años previos a su autonomía.

Cuadro 1. Observaciones 2015-2018

	Observaciones	Solventadas	Observaciones	Solventadas	Observaciones	Solventadas	Observaciones	Solventadas
Hermosillo	153	32	57	29	188	54	186	47
Cajeme	42	5	35	10	58	30	72	10
Nogales	123	10	74	25	141	16	180	14
San Luis RC	29	7	16	5	21	15	33	17
Navojoa	20	9	16	3	66	41	80	12
Guaymas	43	10	62	6	164	42	138	9
Caborca	48	2	38	10	84	32	104	13
Agua Prieta	61	9	60	0	136	54	74	12
Huatabampo	78	7	36	1	80	23	93	17
Etchojoa	53	8	25	4	46	12	54	14
Total	650	99	419	93	984	319	1014	165
Fuente: Elaboración propia con datos de las cuentas públicas municipales ISAF								

Una de las posibles explicaciones a ese aumento importante en las observaciones se le puede atribuir al aumento de auditorías que practico el ISAF durante los años que comprende el estudio y que a continuación se presentan.

Cuadro 2. Auditorías practicadas en el ámbito municipal

Año	Auditorías
2015	162
2016	162
2017	1,078
2018	1,259

Fuente: Instituto Superior de Auditoria y Fiscalización del Estado de Sonora.

Derivado de este aumento en las auditorias se observa que hubo un aumento en las observaciones hechas a los Ayuntamientos, hay un dato que resalta en el análisis y es el 2016 donde es el año que menos observaciones hizo el ISAF a los municipios que fueron parte del estudio, no hay consistencia con el año anterior 2015, en cambio en los años posteriores hay una consistencia entre el 2017 y 2018. En relación con el cumplimiento de las observaciones la evidencia muestra que esta no mejoro en los años posteriores a la autonomía del ISAF, es decir que los ayuntamientos siguen incumpliendo.

Gráfico 1. Observaciones 2015-2018

Fuente: Elaboración propia con datos de las cuentas públicas municipales. ISAF.

¿Existen consecuencias por el incumplimiento de las observaciones?

Los Entes Fiscalizadores con mayor capacidad de sanción por lo general son más efectivos, que los que tienen limitadas sus capacidades de sanción, en ese sentido se entenderá la efectividad en términos amplios como la capacidad que tiene un sujeto o institución de conseguir o lograr el resultado esperado o buscado. Una fiscalización efectiva debe plantearse como un proceso que coadyuva a prevenir e inhibir prácticas contrarias al buen ejercicio y destino de los recursos públicos, es decir que el proceso de fiscalización no debe quedarse en un mero ejercicio de evaluación al desempeño del ente fiscalizado.

Hay que precisar que el ISAF, únicamente, está facultado para imponer sanciones por infracciones a la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora (faltas no graves), además de determinar los daños y perjuicios que afecten al erario por el uso irregular de recursos públicos, fincando directamente las responsabilidades que resulten. Esto no eximirá al infractor de cumplir con las obligaciones y medidas de solventación de las observaciones detectadas por su acción u omisión.

Las consecuencias por el incumplimiento de las observaciones son casi inexistentes, además de que las sanciones impuestas a los sujetos de fiscalización no guardan una relación de proporcionalidad entre el presunto acto y la sanción, en el año 2015 el ISAF sanciono a 22 servidores públicos municipales de los cuales uno (San Luis R.C) pertenecía a los municipios considerados grandes y parte de la muestra.

De acuerdo con la información que proporcionó el ISAF en el año 2015 en total se impusieron 22 sanciones a 20 municipios que son los siguientes: Bacadéhuachi, Yécora, Nacozari, Fronteras, Rayón, Opodepe, Oquitoa, San Luis Río Colorado, Gral. Plutarco Elías Calles, Huépac, San Felipe, Baviácora,

Aconchi, Soyopa, La Colorada, San Javier, San Miguel, Divisaderos, Nacori Chico, Bacum. En este año solo se encuentra San Luis Rio Colorado que fue parte de la muestra de los 10 municipios. En el año 2016 se sancionaron a 27 servidores públicos municipales de los cuales ninguno pertenecía a los municipios en estudio, para el 2017 los ayuntamientos parte de la muestra dejaron 665 observaciones sin solventar y no hubo ningún sancionado, para el resto de los municipios que no están en la muestra se sancionaron 40. Para el año 2018 los municipios dejaron pendientes o sin solventar 849 observaciones y con respecto a sus sanciones estas fueron 28 para los de la muestra y en total municipal fue de 179 servidores públicos sancionados. En ese sentido, tenemos que el ISAF no es la Autoridad legalmente competente para determinar responsabilidades e imponer sanciones derivadas de una conducta ilegal, dicha atribución, es facultad exclusiva de los jueces y magistrados (Sala Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora).

Cuadro 3. Observaciones sin solventar vs sancionadas

Municipio	2015		2016		2017		2018	
	Por solventar	Sancionados	Por solventar	Sancionados	Por solventar	Sancionados	Por solventa	Sancionados
Hermosillo	121	0	28	0	134	0	139	0
Cajeme	37	0	25	0	28	0	62	0
Nogales	113	0	49	0	125	0	166	4
San Luis RC	22	1	11	0	6	0	16	1
Navojoa	11	0	13	0	25	0	68	4
Guaymas	32	0	56	0	122	0	129	3
Caborca	46	0	28	0	52	0	91	1
Agua Prieta	52	0	60	0	82	0	62	7
Huatabampo	71	0	35	0	57	0	76	5
Etchojoa	45	0	21	0	34	0	40	3
Total	550	1	326	0	665	0	849	28
Total sancionados		22		27		40		179
Fuente: Elaboración propia con datos de las cuentas públicas municipales ISAF								

Derivado de las investigaciones llevadas a cabo por los Agentes del Ministerio Público que pertenecen a la Fiscalía Anticorrupción del Estado de Sonora, la cual es un Órgano Desconcentrado de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Sonora que tiene por objeto planear y conducir las acciones encaminadas a la atención, prevención, investigación, persecución y prosecución de delitos relacionados con hechos de corrupción (faltas graves), los cuales comprenden los delitos cometidos por servidores públicos, ya sea del Estado o de cualquiera de sus municipios, en ejercicio de sus funciones, de acuerdo con el Código Penal del Estado.

Los 10 municipios que fueron parte de la muestra representan más 80% de la población del Estado de Sonora, la información sobre sanciones que proporciono el ISAF durante los años (2015-2018) muestran una capacidad limitada para sancionar en los casos de faltas no graves, en el caso de faltas graves no cuenta con las facultades para sancionar como son los actos o hechos de corrupción que son competencia de los tribunales en la materia.

Conclusiones y recomendaciones

Uno de los principales incentivos para no cumplir con las observaciones derivadas del proceso de fiscalización dictadas por el ISAF, están ligadas íntimamente con las limitadas facultades para la aplicación de sanciones. En esa línea los organismos de vigilancia, fiscalización y aplicación de la Ley, en la medida

que estas instituciones hagan uso de sus facultades para responsabilizar y sancionar a los sujetos obligados, en este caso los Ayuntamientos y servidores públicos, en esa medida existirá voluntad para cumplir.

En el corto plazo se debe poner en la mesa de discusión una nueva *Ley General de Fiscalización* para homologar las técnicas de revisión, clasificación de observaciones, presentación de resultados, integración de expedientes y en general las actividades de fiscalización, así como contar con facultades para requerir información a las instituciones bancarias y al Sistema de Administración Tributaria, (SAT), y en su caso, como resultado de los procesos de auditoria, determinar o promover responsabilidades y/o sanciones de todo recurso público ejercido por los gobiernos estatal y municipal. En las actuales circunstancias el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora juega un papel determinante para la aplicación de sanciones, por una parte, hay que adecuar el marco normativo, que más que ser un aliado resulta al parecer un obstáculo para aplicar la Ley. Y por la otra hay que crear nuevos mecanismos de vigilancia que incluyan a los ciudadanos en el proceso de fiscalización.

Referencias

Ackerman, John (Coord.). 2008. *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México: Editorial Siglo XXI.

O'Donnell, Guillermo. 2000. *Further Thoughts on Horizontal Accountability*, presentado en la Conferencia sobre Instituciones, Rendición de cuentas y Governanza democrática en América Latina. Notre Dame, Indiana: Kellogg.

Michel Roberto. 2009. *Transición y modernización de la Fiscalización Superior en México.* Hacia un nuevo modelo que asegure la calidad del gasto e impulse el desarrollo económico con equidad, México. En "*El impacto de la fiscalización superior en la eficacia del gobierno"* de Jorge Alejandro Ortiz Ramírez.

Santiso, Carlos. 2006. *Improving Fiscal Governance and Curbing Corruption: How Relevant are Autonomous Audit Agencies?.* International Public Management Review · electronic Journal at http://www.ipmr.net Volume 7 · Issue 2.

Schedler, Andreas. 2004. *¿Qué es rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia No. 3, México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública IFAI.

Uvalle B. Ricardo. 2017. *La debilidad institucional de la Auditoría Superior de la Federación.* Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, C.P. 04510, México

Velásquez, Luis y Insuasti Miriam .2014. *Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Rendición de Cuentas.* Primera edición, INTOSAI.

Otras fuentes

Constitución política de los Estados Unidos, reforma .2015.

Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora. 2018.

Ley General de Responsabilidades Administrativas. 2016.

Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora. 2009 - 2018 Informes de resultados de la Cuenta Pública.

La percepción de la corrupción, causas y medidas de mitigación en el estado de Puebla

Mariano Velasco Torres, Edmundo Perroni Rocha y Humberto Cantellano Rodríguez[1]

Introducción

El concepto de corrupción se define comúnmente como el uso indebido o el abuso de un cargo público para beneficio privado (Pierre, Wilner & Malin, 2018, pág. S63; Transparency International, 2021). En el concepto están implícitos diferentes formas de tráficar con el poder público, como la extorsión, el soborno, el nepotismo, el tráfico de influencias, el fraude, el dinero rápido, la malversación de fondos y el diezmo (Shafiqa & Mahamed, 2019).

La corrupción a menudo puede equipararse con el soborno, es sin duda un indicador fundamental de la corrupción, sin embargo, aparentemente, los ciudadanos entienden la corrupción como algo más amplio que el soborno e incluye conflictos de intereses, influencia indebida y favoritismo (Andersson, 2017)

Retomando el concepto de corrupción, el abuso del cargo público implica que el funcionario presenta una desviación de su comportamiento público, apartandose de las reglas establecidas para ponerse al servicio de intereses privados, incluidas las actividades prescritas, las limitaciones y los propósitos establecidos por quienes le confiaron el poder, por tanto, el funcionario público carece de moral y ética para el ejercicio del poder público (Cruz Rodíguez, 2017; Breakey, 2017)

La corrupción se presenta en distintos círculos, como los espacios públicos, privados y sociales. La corrupción en los ámbitos públicos tiene relación con el aparato del Estado, servidores públicos y aquellas entidades que son fundamentales para atender la vida del estado, como los partidos, sindicatos, organizaciones empresariales y medios de comunicación electrónica. La corrupción privada se genera en las empresas, en la multiplicidad de transacciones comerciales y financieras entre ellas. La corrupción social se gesta al interior de las organizaciones no gubernamentales o en otras varias instancias del tejido social (Cruz Rodíguez, 2017)

[1] **Mariano Velasco Torres.** Profesor-Investigador en la Facultad de Administración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, tiene estudios de Doctor en Ciencias para el Desarrollo Agrícola Regional, trabaja la línea específica de investigación de Desarrollo estratégico territorial, pertenece al Cuerpo Académico CA 300, Instituciones y Desarrollo. Email: mariano_economia@hotmail.com. **Edmundo Perroni Rocha.** Profesor-Investigador en la Facultad de Administración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, realiza estudios doctorales en Administración Pública, es Presidente del IAPAS Capítulo Puebla, trabaja la línea específica de investigación de Gestión pública y desarrollo local, pertenece al Cuerpo Académico CA 300, Instituciones y Desarrollo. Email: edmundoperroni@hotmail.com. **Humberto Cantellano Rodríguez.** Profesor-Investigador en la Facultad de Administración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, tiene estudios de Doctor en Administración Aplicada, trabaja la línea espécífica de investiigación de Gestión social para el desarrollo sostenible, pertenece al Cuerpo Académico CA 300, Instituciones y Desarrollo. Email: hcantellano@hotmail.com.

Nuestro interés radica en la corrupción que se genera en los espacios públicos, de tal manera que en la esfera oficial tiene diversas aristas, por ejemplo, cuando los funcionarios obtienen dinero por aplicar la ley, por utilizar información privilegiada, por asignar puestos a amigos o familiares, por corromperse en procesos de nacionalización o privatización, o cuando se asocian con líderes sociales y sindicales, uso inadecuado de información oficial, cabildeo por parte de ex funcionarios públicos y tráfico de influencias (Cruz Rodíguez, 2017; Andersson, 2017).

De acuerdo con Transparencia Internacional (2021), la corrupción puede tomar varias formas:

a) Servidores públicos exigiendo o aceptando dinero o favores a cambio de servicios.
b) Los políticos hacen mal uso del dinero público o conceden trabajos o contratos públicos a sus patrocinadores, amigos o familiares.
c) Corporaciones que sobornan a funcionarios para obtener acuerdos lucrativos.

En este sentido, los beneficiarios de las acciones corruptas en el sector público incluyen a los familiares del servidor público, grupos de parentesco, partidos políticos, organizaciones afines o creadas expresamente para tales fines (Breakey, 2017).

El sector privado, al aceptar actos de corrupción adquiere ventajas personales especiales que es diferenciado del interés común, tales como reducción del tiempo para procesar la prestación del servicio público, asignaciones directas o fraudulentas, reducción de tiempo y costos de penalizaciones, reducción de impuestos, incumplimiento de las normas jurídicas, procesos y procedimientos, así como obtención de recursos públicos como una ganancia.

Es evidente que existe una fuerte conexión entre los conceptos de corrupción y conflicto de intereses, en la actualidad, debe ser un tema clave a considerar para su control en las democracias modernas porque su forma ha sido afectada por las cambiantes relaciones entre el sector público y privado (Andersson, 2017).

Cuando existe conflicto de intereses, los funcionarios tienen intereses externos que afectan la forma en que llevan sus funciones públicas, no debe entenderse sólo como una actuación individual, sino también a nivel de organizaciones políticas, esta última puede ser sistémico, de tal manera que se requiere de un cambio estructural en la vida pública para que las relaciones entre el sector público y privado también cambien (Anderson, 2017).

En general, para comprender la manifestación de la corrupción y su implicación legal, para una categorización, puede considerarse al soborno, favoritismos, la malversación de fondos públicos, el fraude y los conflictos de intereses (Andersson, 2017).

La corrupción también es multefacética, adopta diversas formas entre sociedades y comunidades, también puede tener diferentes niveles al interior de un país, es decir, regiones con altos o bajos niveles de corrupción (Andersson, 2017; Cruz, 2017).

La corrupción generada a partir de procedimientos donde se da la relación entre ciudadanos y burócratas se puede clasificar de dos formas: de arriba hacia abajo (top-down) y de abajo hacia arriba (bottom-up). La primera se refiere a los beneficios percibidos, por decisiones corruptas, de los funcionarios de alto nivel a expensas del público, y la segunda, se refiere a los beneficios obtenidos a partir de decisiones entre los

funcionarios de nivel medio (o bajo) y su interacción con los ciudadanos (Shaymaa, Ahmed, & Hazem, 2021).

Si la corrupción se presenta en funcionarios de cualquier nivel, nos estamos refiriendo indistintamente como a la corrupción sistemática, impunidad institucionalizada o redes de corrupción, cualquier división pública-privada y su relación con funcionarios corruptos genera una capacidad de resiliencia, autoprotección y expansión (Breakey, 2017).

A diferencia de la corrupción sistemática, la estructural corresponde a un abuso de poder por los vacíos en la regulación y la exclusión de los ciudadanos en los mecanismos de participación democrática (Solórzano & Tamayo 2020, pág. 66)

En la literatura se identifican diferentes factores que causan la corrupción de un país, no sólo esta relacionado con los vacíos legales y la consolidación de los sistemas democráticos, sino también, del tamaño del gasto público, la equidad de genero, la libertad económica y el nivel de ingreso per cápita.

De acuerdo con Cruz (2017), el tamaño del Estado está asociado linealmente con la corrupción, de esta manera, la corrupción disminuye con el tamaño del estado en países donde el gasto es bajo.

También se ha demostrado que la elección de funcionarios corruptos está relacionada positivamente con la incidencia pasada de corrupción, además de una correlación negativa entre nivel de ingreso per cápita con los niveles de corrupción (Pierre, Wilner & Malin, 2018).

En un país con mayor libertad económica se tienen bajos niveles de corrupción, es decir, el fomento de la competencia requiere de establecer filosofías que promueven los valores morales y la innovación promueve la diversidad de mercados, donde la elección en el consuno se basa en la calidad (Andreu Pinillos, 2016).

En la política, se requiere de una mayor participación del genero femenino, porque se ha demostrado también que un mayor número de escaños ocupados por mujeres está asociado con niveles bajos de corrupción percibida. Asignar los puestos más altos a las mujeres podría ayudar a frenar la corrupción. Esto podría explicarse por el carácter moral de la mujer, su papel en la familia y la fuerte aversión a asumir cualquier riesgo que pueda empañar su imagen (Pierre, Wilner & Malin, 2018; Teichmann & Sergi, 2018; Cruz, 2017).

De acuerdo con Márquez (2020), en un ejercicio estadístico determinó que la influencia de la ideología (política o religiosa) es un factor de pronostico en la percepción de la corrupción en los políticos, empresarios y la sociedad. Se requiere entonces de consolidar los sistemas democráticos, respetar la propiedad privada y establecer mecanismos institucionales para evitar las prácticas de corrupción.

La corrupción florece en aquellas sociedades con bajos niveles de confianza y es probable que la gente desconfié del gobierno si las agencias anticorrupción son ineficaces (Quah, 2021), una mayor confianza institucional permite el desarrollo de las sociedades con igualdad de derechos políticos, económicos y sociales.

La corrupción impide la libertad económica en dos niveles, por un lado, eludir las reglas para la búsqueda de la ganancia económica fuera de las condiciones de mercado, por otro lado, incidir directamente en las reglas del juego para obtener un beneficio económico (Picón & Boehm, 2019, pág. 90).

Se menciona que la afección de la corrupción sobre la economía se da en las decisiones de producción y el esfuerzo productivo de las empresas, pues por la corrupción se reduce la eficiencia económica y la productividad, por ello, los actos de soborno no necesariamente se traducen en ganancias monetarias (Cruz Rodíguez, 2017).

La percepción de la corrupción en un país impacta negativamente la inversión nacional y extranjera directa, esta última, se señala, puede disminuir hasta en 20% , afecta el crecimiento económico y los costos de hacer negocio (Cruz Rodíguez, 2017).

En el plano social se considera que la corrupción es un factor determinante de los escenarios de extrema pobreza que prevalecen en los países, excluye del desarrollo a diferentes sectores de población. La falta de justicia social amenaza con capturar al Estado y reducirlo a un conjunto inorgánico de luchas de poder (Solórzano & Tamayo , 2020).

En el ámbito político, la corrupción ha favorecido el crecimiento de la inestabilidad institucional y el persistente desgaste de las relaciones entre individuos, instituciones y Estado. La pérdida de legitimidad política de los gobiernos, la polarización del poder, la ineficiencia burocrática, etc., son algunos de los problemas que se atribuyen a la acción de la corrupción (Solórzano & Tamayo, 2020, pág. 67).

La existencia de una élite política posibilita o impide la consolidación de la democracia, la percepción de la corrupción funciona como un estímulo para la elección de nuevos líderes que afirman ser incorruptibles, ante un contexto de esta naturaleza se desprestigian a las instituciones democráticas y se siembran la polarización en la opinión pública. (Marquez, 2020, pág. 98)

De manera reciente en México, el porcentaje de legisladores (élite política) que consideraban que la corrupción es un problema aumento de manera importante entre las legislaturas 2012-2015 y 2015-2018 (Marquez, 2020, pág. 98).

Según el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, México ha mostrado un deterioro muy grave en sus niveles de corrupción, pasó de lugar 75, en 2006, al lugar 123 en 2016 y al lugar 124 de 180 países en 2020.

De manera particular, en el estado de Puebla, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental [ENCIG] (2019), los siete sectores que tienen un porcentaje alto por parte de la población de 18 años y más que considera que la corrupción es una práctica muy frecuente o frecuente fueron en orden de importancia: Policías (91.3%), Partidos políticos (89.5%), Cámara de Diputados y Senadores (81.6%), Ministerios públicos (80.5%), Gobiernos municipales (78.3%), Jueces y magistrados (75.6%) y Gobiernos Estatales (75.5%) (INEGI, 2019).

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública [ENVIPE] (2021), el 49.1% de la población de 18 años y más en Puebla identifica a la Policía de Tránsito como la autoridad que inspira mucha o algo de confianza, esta institución es la que presenta el porcentaje mas

bajo, además de la Policía Preventiva Municipal y los Jueces con el 57.5% y 61.9%, respectivamente (INEGI, 2021)

Respecto a la percepción de corrupción de autoridades de seguridad y de justicia en el estado de Puebla, son las mismas instituciones señaladas anteriormente las que son señaladas como corruptas por la población de 18 años y mas, los porcentajes correspondientes fueron de 75.9% para la Policía de Tránsito, 69% para los Jueces y 66.7% para la Policía Preventiva Municipal (INEGI, 2021).

De esta manera, el objetivo del artículo es identificar la percepción de la corrupción en el Estado de Puebla a partir de diferentes definiciones y sus causas para proponer medidas de política pública enfocadas a reducir las prácticas de corrupción en las diferentes instituciones gubernamentales.

Métodos y técnicas

Se diseño un tamaño de muestra de 4,131 personas con ocupación en el sector público de 18 a 75 años y distribuidos en las 22 regiones de desarrollo en el Estado de Puebla, considerando un nivel de confianza del 95% y un margen de error del 5%. La muestra fue bietapica, estratificada y de selección aleatoria.

Se diseñó un cuestionario estructurado como instrumento de recolección de la información dividido en cuatro secciones: datos sociodemográficos, percepción de la corrupción, la denuncia de la corrupción e instituciones para combatir la corrupción. Para el planteamiento de las preguntas se consideró la encuesta realizada por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción y la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE) y la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG).

Debido a la contingencia sanitaria del COVID 19, se aplicó el instrumento, en coordinación con el Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla, mediante formulario virtual a las personas de interés. Después de una limpieza de la información, como la eliminación de cuestionarios incompletos y la incongruencia en datos sociodemográficos se trabajó con 8,909 cuestionarios, un número representativo para los sujetos de estudio que supera al diseño de la muestra.

Para el tratamiento de la información se utilizó el software SPSS para realizar análisis descriptivo de los datos y tablas de contingencia.

Resultados

De las personas que respondieron el cuestionario, la mayoría corresponde al sexo femenino (61%) y más de una tercera parte al sexo masculino (38%). Respecto al grado de estudios, más de la mitad de las personas contaban con el grado de licenciatura (55%), dos de cada 10 contaban con el bachillerato y también esta proporción se presentó para las personas con algún posgrado. El personal técnico apenas representó el 5% de total de personas (Tabla 1).

La mayoría de las personas (85%) tenían entre 26 y 53 años de edad, las personas con un rango de edad entre los 18 y 25 años apenas representaron el 6%, en el otro extremo, es decir, de 54 a 74 años de edad, el porcentaje fue de 8%.

Tabla 1. Datos según grado de estudios y sexo de personas entrevistadas con ocupación en el sector público en el Estado de Puebla

Grado de estudios	Hombre	Mujer	No especifica	Total
Secundaria	40	52	0	92
Bachillerato	643	1056	8	1707
Técnico	171	266	2	439
Licenciatura	1882	2968	39	4889
Posgrado	682	1089	11	1782
Total	3418	5431	60	8909

Fuente: Elaboración propia con base a cuestionario aplicado mediante formulario virtual durante los días del 26 de marzo al 27 de abril de 2021.

Las personas que se emplean en el sector público perciben a la corrupción de dos formas, la primera, "el conjunto de prácticas o acciones ilegales y deshonestas que trasgreden el interés público a cambio de beneficios privados y alteran el orden social en un sentido parcial", y la segunda "cuando se aprovecha de un cargo público para obtener un beneficio personal", en la primera definición fue seleccionada por 70% de las personas que respondieron el cuestionario, mientras que la segunda, fue seleccionada por el 48.9% de las personas (Tabla 2).

La definición de "desviar recursos del gobierno hacia un fin privado" fue seleccionada como tercera opción, aproximadamente por cuatro de cada diez personas, mientras que las restantes dos definiciones fue seleccionada, cada una, por aproximadamente por una tercera parte de las personas (Tabla 2).

Tabla 2. Percepción de la corrupción según sexo en el Estado de Puebla

Definición	Hombre	Mujer	No específica	Total
Aprovechar un cargo público para obtener un beneficio personal	1753	2560	33	4346
Conjunto de prácticas o acciones ilegales y deshonestas que transgreden el interés público a cambio de beneficios privados y alteran el orden social en un sentido parcial	2323	3864	46	6233
Desviar de recursos del gobierno hacia un fin privado	1457	2197	27	3681
Cuando los políticos se reparten los cargos del gobierno entre sus amigos y familiares para hacerse ricos y obtener poder	1278	1961	24	3263
Cuando los ciudadanos y empresarios pagan un soborno a un funcionario de gobierno a cambio de un servicio o favor	1189	1859	18	3066

Fuente: Elaboración propia con base a cuestionario aplicado mediante formulario virtual durante los días del 26 de marzo al 27 de abril de 2021.

Se puede afirmar que desde el punto de vista de una persona que se emplea en el sector público, que el origen de las acciones de corrupción se percibe desde el cargo público, es decir, se considera a la actitud del servidor público y no la del ciudadano para dar origen a un acto de corrupción.

No se observaron diferencias significativas en la percepción de la corrupción según sexo y el grado de estudio, esto significa que la percepción de los actos de corrupción no tiene matices por grupo de población.

Todas las personas que respondieron el cuestionario (100%) han señalado que la causa principal de la corrupción es "la ambición y falta de ética de los ciudadanos", de tal manera que se aprovechan del cargo público para cometer una práctica corruptible sin considerar los valores morales y el respeto al marco normativo. Como segunda causa, el 67% de las personas han manifestado que "no hay sanciones ni consecuencias para los corruptos", por tanto, la ausencia de castigos o consecuencias legales representa un contexto social propicio para que los servidores públicos cometan actos de corrupción. La tercera causa señalada por el 40% de las personas es que "no existen las condiciones políticas y sociales para combatirla", de ahí que se requiere de colaboración y la solidaridad entre el sector público, privado y sociedad civil para mitigar el problema de la corrupción. Otras causas que se han señalado por aproximadamente cuatro de cada diez personas es "que la corrupción es una práctica común en la sociedad", además de "las condiciones laborales en el sector público", como los bajos salarios y prestaciones de los servidores públicos (Tabla 3).

Tabla 3. Causas que explican el problema de la corrupción en Puebla según el sexo

Causas de la corrupción	Hombre	Mujer	No específica	Total
Ambición y falta de ética	3418	5431	60	8909
No hay sanciones	2298	3703	44	6049
No existen condiciones políticas y sociales para combatirla (colaboración y solidaridad para combatirla)	1671	2595	35	4301
Es una práctica común (el que no tranza no avanza)	1576	2396	23	3995
Condiciones de trabajo y salarios bajos	1449	2330	29	3808

Fuente: Elaboración propia con base a cuestionario aplicado mediante formulario virtual durante los días del 26 de marzo al 27 de abril de 2021.

Se preguntó a las personas respecto algunas prácticas de corrupción mas común que pueden cometerse en una ciudad, como no respetar el orden de la fila para realizar un trámite o adquirir un servicio, no respetar semáforos, estacionarse en lugares exclusivos para personas con capacidad diferente, pagar soborno para acelerar un trámite, esperar beneficios de un candidato corrupto en política y conseguir facturas para disminuir el pago de impuestos, las respuestas de total desacuerdo promedio el 70% de las personas que contestaroon el cuestionario. Las tres prácticas de corrupción que más desaprobación tuvieron, en orden de importancia fueron: la aceptación de que un candidato político obtenga beneficios personales a partir de los recursos públicos con el 76% de respuestas donde se manifestó un total desacuerdo, tampoco se acepta la conducta de consumir alimentos dentro un supermercado sin pagar con el 73% de respuestas y el no respectar los espacios de estacionamiento exclusivos para personas con capacidades diferentes con el 75% de respuestas.

En contraste, las prácticas de corrupción que las personas consideraron como más tolerables, en orden de importancia fueron: no respectar el alto en los semáforos con el 29% de respuestas de no estoy de acuerdo y 3% de respuestas neutras (ni de acuerdo ni en desacuerdo); dar prebendas para recibir un servicio con el 29% y 4% de respuestas de no estar de acuerdo y respuestas neutras, respectivamente; pagar un extra para acelerar el trámite de un servicio, con el 28% y 5% de respuestas de no estar de acuerdo y respuestas neutras, respectivamente; con el no respectar el orden de llegadas en la línea de espera para realizar un trámite o recibir un servicio con el 26% de respuestas de no estar de acuerdo y el 1% de respuestas neutras. Por el contrario, las prácticas con un porcentaje mayor de respuestas de aceptación fueron: no respetar el alto en semáforos y estacionarse con lugares exclusivos de personas con alguna capacidad diferente, en ambas prácticas, se registraron el 3% de respuestas de estar totalmente de acuerdo, además de considerar una práctica común de desviar recursos públicos a intereses privados para mejorar, donde se registró el 2% de respuestas de estar totalmente de acuerdo.

Es preocupante el tema de la denuncia de los actos de corrupción, porque de acuerdo a los resultados, apenas el 58% de las personas que tienen una ocupación en el sector público estarían dispuestas a denunciar, el restante 42% no lo haría por algún motivo, principalmente por las represalias que pudiera esperar, tanto laboralmente como familiarmente (26% de respuestas) y también porque las personas consideran que no habría consecuencia alguna al realizar la denuncia (11% de respuestas).

De las personas que respondieron el cuestionario y que son hombres, el 61% estarían dispuestas a realizar la denuncia, un porcentaje que supera en 5 puntos porcentuales a las mujeres. Lo anterior implica que se registró un mayor porcentaje de mujeres que no harían la denuncia por algún motivo. Como ya señalamos en líneas anteriores, principalmente por las represalias laborales y familiares que estas pudieran recibir al realizar la denuncia. (Tabla 4).

Tabla 4. Denuncia a los actos de corrupcción en el Estado de Puebla según sexo

Acción	Hombre	Mujer	Sin especificar	Total
Sí	61	56	42	58
No por represalias laboral y familiar	24	27	32	26
No por las consecuencias en los corruptos	10	12	18	11
No porque implica mucho tiempo	3	3	5	3
No porque es amigo o familiar	0	0	0	0
No por otraz razones	2	3	3	2
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base a cuestionario aplicado mediante formulario virtual durante los días del 26 de marzo al 27 de abril de 2021.

Finalmente, de las personas que respondieron el cuestionario, la mayoría (63%) prefiere realizar la denuncia de un acto de corrupción en la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción del Estado de Puebla, pocos (41%) lo harían en el Ministerio Público o en la Fiscalía y un porcentaje menor (23%) en la Secretaría de la Función Pública del Estado de Puebla. Las instituciones con menos respuestas positivas respecto a la denuncia del acto de corrupción correspondieron a las Asociaciones Civiles y al Tribunal de Justicia Administrativa con el 5% de respuestas en cada una de las instituciones. Destacar también que aún hay un porcentaje importante de personas (17%) que manifestaron no conocer la institución en donde realizar la denuncia respectiva.

Discusión

Se ha puesto mayor énfasis al tema de la corrupción en México, cuando menos desde hace tres décadas, en este periodo el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional ha mostrado un deterioro (del lugar 75 en 2006 al 124 en 2020).

De acuerdo con el Indicador de Asociación Espacial que busca esquemas de dependencia en ciertas regiones, el estado de Puebla, de manera conjunta con el estado de México, Guerrero, Morelos y Tlaxcala, en el año 2003, se encontraban en un cluster de altos niveles de corrupción, una situación similar en el año 2007, aunque para el año 2010, Puebla se caracterizó por estar en un cluster de bajos niveles de corrupción, pero rodeado de entidades con altos valores de corrupción. El análisis de estos patrones de asociación local indica que la aglomeración de estados con altos niveles de corrupción se localizaba en el centro del país (Cruz 2017).

El fracaso de los esfuerzos anticorrupción en cualquier país o región puede explicarse por la falta de voluntad política, fracaso y duplicidad de iniciativas, así como la falta de apoyo público para la prevención de la corrupción (Shafiqa & Mahamed, 2019).

De acuerdo a nuestros resultados de investigación, la falta de voluntad política se refleja precisamente en la falta de una cultura de la denuncia (42% de los entrevistados no estarían dispuestos a denunciar) y la ausencia de consecuencias en caso de denunciar (11% no denuncia por este motivo), es decir, los ciudadanos no están dispuestos a denunciar porque no hay seguimiento en las sanciones de los actos de corrupción.

Es posible un nuevo contexto político en el estado de Puebla con la presencia de un gobierno de izquierda, pero fundamentalmente con la consigna de combatir la corrupción desde el Gobierno Federal. Este es el escenario ideal para establecer las bases de una política verdadera de anticorrupción. En otros periodos de gobierno, las élites políticas tenían capturado las instituciones del estado y en cada periodo de elecciones se presentaba una pugna por el poder, pero, además, las leyes y regulaciones se les daba forma para su propio beneficio y protección.

Las políticas destinadas a combatir la corrupción no deben limitarse simplemente a los límites administrativos o de regiones, sino se requiere verdaderamente considerar el soporte político a nivel nacional (Pierre, Wilner & Malin, 2018).

El Sistema Estatal Anticorrupción debe tener representaciones en todas las regiones de desarrollo del estado de Puebla, de manera particular, en las administraciones municipales, porque es el ámbito de gobierno donde los ciudadanos perciben un mayor nivel de corrupción.

La experiencia ha demostrado que los esfuerzos de los gobiernos en su lucha contra la corrupción en países con altos niveles de corrupción (Malasia) no genera credibilidad en el público, a pesar de una variedad de intentos realizados (Shafiqa Kapeli & Mahamed, 2019).

La experiencia en el éxito al combate a la corrupción en Singapure y Hong Kong (de acuerdo al Índice de percepción de la Corrupción han tenido resultados consistentemente buenos) también demuestra que se requiere de una autonomía operativa y asignación de presupuestos de la Agencia Anticorrupción en las diferentes jurisdicciones.

Adicionalmente se requiere de la voluntad política del partido en el gobierno, la aplicación de los mismos procesos y procedimientos a las personas investigadas (todas las denuncias de corrupción), independientemente de la cantidad de soborno, rango y estatus de las personas. Se necesita mejorar la experiencia y las capacidades del personal a través de programas de capacitación en el país y en el extranjero para realizar investigaciones, implementar programas de prevención y educación en el largo plazo (Quah, 2021).

Existe coincidencia con Quah (2021) que se deben abordar las principales causas de la corrupción para que se pueda enfrentar este problema con éxito. De acuerdo a nuestros resultados, todos los participantes señalaron que la principal causa es la ambición y la falta de ética de los servidores públicos, y como segunda causa, se requiere de una voluntad política, dado que el (48% de las personas) señalaron que no existen condiciones políticas y sociales para combatir la corrupción.

Esta es la situación para los ciudadanos que se emplean en el sector público, pero, para otros sectores de población, seguramente el porcentaje de personas que tienen la cultura de la denuncia es menor, por ejemplo, lo estudiantes, los comerciantes y los jubilados, los cuales tienen menor percepción de las acciones publicas y sus consecuencias.

De acuerdo con Quah (2021), no se debe confiar en la policía para frenar la corrupción, los resultados de nuestro estudio indican que sólo el 16% de las personas entrevistadas estaría dispuesto a denunciar las prácticas de corrupción en esta institución, sin embargo, lo mas importante es que la mayoría (63% de los entrevistados) señalo que su denuncia lo haría en la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción del Estado de Puebla, en consecuencia, se debe dotar de credibilidad y confianza en esta institución, para dar seguimiento a todos los casos de corrupción.

Efectivamente la autoridad de seguridad pública que menos inspira confianza a los ciudadanos de Puebla es la policía de Tránsito Municipal y la Policía Preventiva Municipal, ambas instituciones apenas tienen una aprobación de 49.1% y 57.5% por parte de los ciudadanos. En estas instituciones es muy fácil admitir el soborno para no aplicar la ley, el ciudadano piensa que el costo es menor y se evita la perdida de tiempo para solventar el trámite administrativo.

Por otra parte, aunque las instituciones públicas están obligadas por Ley a transparentar el uso de los recursos públicos y a la rendición de cuentas, estos mecanismos no han sido suficientes para evitar la corrupción de funcionarios públicos, adicionalmente se debe garantizar la libertad de prensa para el control de la corrupción (Teichmann & Sergi, 2018).

En Puebla es deseable la eliminación del soborno desde una perspectiva legal y ética, erradicar los conflictos de intereses de los funcionarios públicos de una administración a otra, y mantener la voluntad política en el largo plazo para que mejore las condiciones de la inversión pública y privada, prevalezca la estabilidad política, disminuya las brechas sociales, se garantice la propiedad privada y los derechos con igualdad.

Conclusiones

El fenómeno de la corrupción es un cáncer de la sociedad y es saludable atacarlo desde raíz, para ello, debe prevalecer una fuerte voluntad política para dotar de autonomía y presupuesto a las instituciones anticorrupción, con la finalidad de que se implementen programas y proyectos de prevención, educación e investigación de las prácticas corruptas.

Los programas de prevención y educación deben fomentar, en el largo plazo, los valores éticos y morales en los ciudadanos, crear una cultura de la denuncia y fomentar la participación democrática para evitar corrupciones sistemáticas y estructurales en la sociedad.

En Puebla no es generalizada la cultura de la denuncia, porque sólo seis de cada diez persona están dispuestas a realizarla, para lograr esto, primero se debe difundir los diferentes mecanismos de denuncia, y después, garantizar la credibilidad de las instituciones.

Los mecanismos de denuncia deben de garantizar el anonimato para evitar represalias laborales y familiares, porque de acuerdo a nuestros resultados de investigación, aproximadamente tres de cada diez personas no denuncian porque piensan que serán afectados al concretar una denuncia.

Para evitar el desvió de los recursos públicos a intereses privados hay que fortalecer las participaciones democráticas en las decisiones públicas y solventar los vacíos legales para que los políticos no tengan oportunidad de cometer acciones de corrupción.

En este sentido, el ciudadano debe asumir funciones de contraloría social y debe empoderar su participación en la vida pública, mediante diferentes mecanismos de participación democrática, para la asignación, seguimiento, evaluación de los recursos públicos.

Las instituciones responsables de combatir la corrupción deben informar de las sanciones legales, administrativas y económicas de sus actores, de tal manera que la ciudadanía mantenga la confianza de que su denuncia tendrá un seguimiento, lo anterior, porque uno de cada diez personas piensa que su denuncia no tendrá ninguna consecuencia. El marco normativo debe estar dotado de fundamentos para dictar sanciones ejemplares a los ciudadanos corruptos, independientemente del tipo de corrupción cometido, además, el marco institucional debe evidenciar, mediante juicios políticos, a servidores públicos que hayan cometido fraudes, aceptado sobornos o tengan conflicto de intereses con el sector privado.

Se propone la creación de un observatorio ciudadano estatal anticorrupción para realizar investigaciones, denunciar, prevenir y dar seguimiento a los actos de corrupción en Puebla. El observatorio puede integrarse por todas las instituciones que integran el Sistema Estatal Anticorrupción, instituciones de educación superior, organizaciones de la sociedad civil y organismos empresariales. El observatorio ciudadano debe crear mecanismos novedosos para la denuncia ciudadana de los actos de corrupción, como formularios electrónicos, diseño una APP y ventanillas electrónicas de denuncia.

El resultado de las investigaciones que realice el observatorio debe concretarse en la elaboración de mapas del estado de Puebla para localizar geográficamente la situación de la percepción ciudadana sobre las acciones públicas del gobierno, sobre la corrupción y la confianza en las instituciones.

Bibliografía

Cruz Rodíguez, I. J. (2017). Comportamiento espacial de la corrpción en México a nivel entidad federativa 2001-2010. *Espiral (Guadalajara), 24*(70), 53-84. Recuperado en 05 de agosto de 2021, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652017000300053&lng=es&tlng=es.

Andersson, S. (2017). Beyond Unidimensional Measurement of corruption. *Public Intedrity*(19), 58-76.

Andreu Pinillos, A. (2016). Apuesta por la tecnología y lucha contra la corrupción: la oportunidad perdida en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Empresas y Derechos Humanos*(122), 77-83.

Breakey, H. (2017). Arbitrary power, arbitrary interference and the abuse of power: corrption, natural rights and human rights. *Research in Ethical Issues in Organizations, 17*(doi:10.1108/S1529-209620170000017013), 125-145.

INEGI. (2019). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental* . Aguascalientes: INEGI.

INEGI. (2021). *Encuesta Nacional de Victimización y percepción sobre Seguridad Pública.* Aguascalientes: INEGI.

Marquez, C. (2020). ¿A quién le importa la corrpción?: importancia y determinantes de la corrupción desde la perspectiva de la élite política mexicana (2009-2018). *Estudios: filosofía, historia, letra, 18*(133), 91-113, DOI: 10.5347/01856383.0133.000299230.

Picón, C., & Boehm, F. (2019). Do the determinants of corruption differ between countries with different levels of corruption? A cross-country quantile regressión analysis. *Revista de Economía del Caribe*(23), 88-100.

Pierre Donfouet, H. P., Wilner Jeanty, P., & Malin, E. (Marzo de 2018). Analysing spillovers in corruption: A dynamic spatial panel data approach. *Papers in Regional Science, 97*(1), S63-s78.

Quah, J. S. (2021). Best Practices for combating corruption: learning fron Singapore and Hong Kong. *Public Policy and Governance, 34*(DOI: 10.1108/S2053-769720210000034003), 7-22.

Shafiqa Kapeli, N., & Mahamed, N. (2019). Battling corruption in Malaysia: What can be learned? *Journal of Finalcial Crime, 26*(2, DOI: 10.1108/JFC-04-2018-0044), 549-555.

Shaymaa, E. M., Ahmed, E. O., & Hazem, A. H. (2021). Agent-based models of administrative corruption: an overview. *International Journal of modelling and Simulation*, DOI: 10.1080/02286203.2021.1907652.

Solórzano Benítez, M. R., & Tamayo Pineda, N. (2020). Un acercamiento a la corrupción. Una mirada desde y hacia la Administración Pública. *Folletos Genenciales, XXIV*(1), 61-67.

Teichmann, F. M., & Sergi, B. S. (2018). Bribery and Corruption Today: prectices and Challenges. En *Compliane in Multinational Corporations* (págs. 1-29). Emerald Publishing Limited, https://doi.org/10.1108/978-1-78756-867-920181002.

Transparency International. (7 de Junio de 2021). *What is corrption?* Obtenido de Transparency internacional the global coalition against corruption: https://www.transparency.org/en/what-is-corruption.

El desempeño de los Secretariados Técnicos Locales desde la perspectiva de la gobernanza colaborativa: El caso de Jalisco

Ricardo Uvalle Berrones[1]

Introducción

El gobierno abierto es una forma de gestión institucional que en la democracia, contribuye al fortalecimiento de prácticas de carácter público para superar los escollos que se forman en la vida de la sociedad civil. Es un conjunto de capacidades que se encaminan al abordaje y soluciones innovadoras. Implica que la autoridad, junto con organizaciones de la sociedad civil, explora, debate, analiza y ejecuta acciones de cocreación, con la finalidad de erradicar el monopolio del saber estatizado que caracterizo otrora el desempeño del poder público.

El gobierno abierto se ha constituido en un patrón que se orienta al desempeño de la coordinación, la cooperación y la cocreación de las políticas públicas. Esto significa que su potencia institucional radica en el esquema que lo erige como organización que suma la participación colaborativa, a fin de lograr un desempeño más fructífero en la vida colectiva.

El gobierno abierto es un modo de llevar a cabo la tarea de gobernar bajo la premisa de que gobierna con la sociedad y los ciudadanos. Esta faceta de primer orden, dado que alude a un tipo de desempeño que construye relaciones transversales que originan los ejercicios de cocreación sobre la base de la participación colaborativa.

Un ejemplo aplicado del gobierno abierto en México a destacar es el Plan de Acción Local del Gobierno de Jalisco 2029-2020, en particular con el enunciado del Compromiso No.1 Plataforma Digital de Participación Ciudadana en la Construcción y Aprobación de Leyes.

El compromiso aludido es una forma de valorar la utilidad institucional del gobierno abierto en un orden de gobierno federativo. Implica lo expuesto, que los ciudadanos y las organizaciones que acreditan su interés y motivación por los asuntos colectivos, han diseñado una fórmula de colaboración y cocreación que produce resultados satisfactorios.

[1] **Ricardo Uvalle Berrones**. Profesor de Carrera de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: ricardo_uvalle@yahoo.com.mx.

Es una experiencia favorable de cómo la gestión pública, en la visión de las políticas públicas, genera resultados favorable en el marco de interacciones, procesos de comunicación y la producción de resultados. Se trata en este caso, de un ejemplo de cómo la práctica del gobierno abierto abre senderos de colaboración para ejemplificar que las autoridades y los ciudadanos tienen capacidades para concretar el cumplimiento de las metas públicas.

El saldo logrado acredita más ventajas que inconvenientes y lo que refiere a las áreas de oportunidad para mejorar el desempeño institucional, no invalida el reconocimiento de una suma de resultados que indican la efectividad para mejorar el desempeño del gobierno abierto en el caso de Jalisco.

Para fines de exposición la ponencia se estructura de siguiente modo: Fundamento teórico-normativo; Laboratorios de la democracia; Desempeño del Secretariado Técnico Local de Jalisco; Contexto estructural; Un ejercicio democrático: el Plan de Acción Local 2019-2020 y las conclusiones.

Fundamento teórico-normativo

La vida de los gobiernos se desarrolla en procesos de crisis y cambios. Indican en este sentido, que las rutas que siguen no son lineales ni predeterminadas. Enfrenan contextos con oportunidades, pero también con restricciones. Enfrentan situaciones previstas e imprevistas. Invocan racionalidades *ext ante* –referidas a las condiciones iniciales que favorecen su inicio- pero que su verdadera capacidad institucional ante la sociedad, los ciudadanos y la economía se convalida con la racionalidad *ex post* –entendida a partir de analizar de cómo se cumplen las decisiones de política pública mediante los cursos de implementación que establecen los objetivos y metas a cumplir en razón de calendarios y compromisos- dado que alude a los procesos que conllevan el modo se logra o no la eficiencia prevista.

Esto significa que gobernar no es una tarea fácil, sino compleja. Concurren en esa complejidad actores, intereses, demandas, problemas, presiones y reclamos para que los recursos escasos se distribuyan en razón de pesos e influencias en la vida pública. Los gobiernos no son organizaciones ajenas al mundo de los intereses y los reacomodos del poder. Se desenvuelven en realidades que combinan apoyos y disensos; conflictos y acuerdos, negociaciones y acuerdos. La dinámica de los gobiernos se multiplica en el tiempo de las sociedades abiertas, entendidas como fuerzas organizadas que, con los ciudadanos organizados, no sólo reclaman lugar y presencia en las instancias del gobierno, sino oportunidades para ser proactivos en el trazo e implementación de las políticas públicas.

Los gobiernos, en consecuencia, tienen mayores desafíos en las sociedades abiertas, dado que su riqueza cívica es la base para entender su presencia en el espacio de lo público, así como su reclamo para que los asuntos colectivos no sean valorados únicamente en la esfera de las autoridades públicas "*El gobierno de la sociedad es gobierno con la sociedad.* Hoy no se puede gobernar a la sociedad más que con la sociedad misma, a través de consulta, diálogo, concertación, colaboración y corresponsabilidad" (Aguilar, 2019: 229).

En efecto, las sociedad abiertas, en el universo de la globalidad, tienen mayor importancia cuando son entendidas como inteligencias colectivas. Esto significa que a partir de su pluralidad y diversidad nutren la riqueza de sus estructuras al dar cuenta de personas y organizaciones que generan iniciativas y propuestas que enriquecen el análisis y solución de los problemas colectivos. Las sociedades abiertas tienen como base

las libertades políticas y económicas propias del mundo moderno, dado que son condición fundamental para hacer propuestas a partir de estudios y recomendaciones sobre cómo mejorar la calidad de vida en las democracias. Esto le confiere mayor importancia a la vida en las sociedades abiertas, ya que implica que tienen capacidades propias para hacer frente a problemas y riesgos mediante soluciones innovadoras.

En este sentido, la alusión a los gobiernos abiertos es referente indispensable para situarlos en las mecánicas y dinámicas de las sociedades abiertas, dado que son el espacio en el cual desenvuelven sus capacidades de gestión pública con base en una nueva gobernanza "… en el mundo contemporáneo, se perfila y desarrolla una nueva gobernanza en modo de interdependencia, interlocución, coordinación, cooperación, coproducción, coautoría, corresponsabilidad entre el sector público y el sector privado, entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad, que toma las formas concretas de redes, asociaciones, paternariados, consorcios, consejos" (Aguilar, 2019: 223).

En la medida que la democracia contemporánea ha ingresado de lleno a la innovación abierta, los gobiernos tienen no sólo que adaptarse al entorno que viven, sino que han optado por llevar a cabo procesos de cambio institucional para absorber conflictos, contradicciones y tensiones con mejores elementos de respuesta "La democracia es un sistema para abordar los conflictos en el cual los resultados dependen de la actuación de los participantes" (Przeworski, 1995: 18). La democracia además es una forma de vida plural "La democracia supone la existencia de una pluralidad de formas de vida y opiniones en la sociedad, la cual no sólo debe ser mantenida, sino fortalecida como el signo más evidente de la salud política de una sociedad" (Rodríguez, 2003: 42).

La riqueza institucionalidad del gobierno abierto es la expresión del desarrollo institucional de las democracias, ya que tiene como perfil la articulación de la "transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la innovación tecnológica" (CEPAL, 2017: 361).

Institucionalizado como sistema de gestión pública en escala creciente a partir de 2009, cuando el Presidente Barack Obama firma el *Memorándum* sobre *Trasparencia y Gobierno Abierto,* se ha convertido éste en arquetipo en el mundo de la globalidad. Su influencia ha sido mayor al valorarlo en las rutas de la gobernanza democrática, en la cual las instituciones administrativas y burocráticas asumen el ejercicio del gobierno sobre la base de la cooperación y la coordinación, construyendo puentes de colaboración entre la sociedad y el gobierno.

El gobierno abierto en este caso, responde al cómo dirigir, coordinar y articular las capacidades propias de la vida colectiva "Podemos precisar los elementos sustantivos del Gobierno Abierto cuando la autoridad ejerce el poder compartiéndolo, sin secrecía-transparencia-, con participación y confianza, y de manera autónoma-sin dejarse cooptar por otros poderes" (Mariñez y Valenzuela, 2013: 27).

Uno de los aspectos más conspicuos del gobierno abierto es el uso, reciclamiento y utilización de los datos para alimentar la toma de las decisiones públicas. En este caso, las agencias gubernamentales se enlazan con las organizaciones de la sociedad civil para articular capacidades diferenciadas a favor de los proyectos públicos. La utilización de los datos abiertos se ha convertido en una práctica democrática, ya que pueden utilizarse y reutilizarse en todos los circuitos de la vida asociada, así como en el flujo de operaciones que llevan a cabo las instituciones burocráticas bajo el escrutinio de los ciudadanos, los mercados y las organizaciones de la vida social para encontrar soluciones innovadoras a los problemas de carácter público. En este caso, es importante destacar que un camino para fortalecer el uso de los datos abiertos es mediante

el aprovechamiento y la utilización de los crowd sourcing "Los esquemas de *crowd sourcing* involucran el uso de datos abiertos, una gran participación cívica y esquemas de colaboración entre el gobierno, las OSC y la iniciativa privada" (Rubio, 2017: 162).

Con el gobierno abierto, lo público de su naturaleza se fortalece con la participación activa y organizada de los ciudadanos y la sociedad. Con la aplicación de las políticas públicas, el gobierno abierto tiene a su alcance estrategias de acción colectiva para concretar objetivos y metas "Una política pública, por tanto, se concibe y se gestiona por actores públicos y privados que, en conjunto, constituyen, dentro del espacio de esa política pública, una red o entramado de interacciones, que opera a distintos niveles" (Subirats, 2012: 17).

Se fortalece también la vida de las democracias se fortalece con el gobierno abierto desde el momento en que los ciudadanos pueden organizarse como actores centrales para dar paso a sinergias que toman en cuenta en el quehacer gubernamental de modo cooperativo y coordinado no es para conseguir resultados deseados, sino resultados pretendidos "El poder no es la producción de los resultados deseados ni de los pretendidos, sino la producción inteligente de los resultados pretendidos" (Elster, 2006: 35). Esto significa que el cambio institucional que las democracias con el gobierno abierto favorece la oportunidad para que las áreas y oficinas burocráticas estén a la vista y el alcance de los ciudadanos en términos de colaboración y logro de resultados inteligentes que dan cuenta de la importancia de las relaciones participativas, interactivas y cooperativas que potencian las capacidades del poder público.

Con la nueva institucionalidad del gobierno abierto, emerge el poder de los ciudadanos al favorecer su incorporación hacia el ámbito de las decisiones, deliberaciones y propuestas de los asuntos de carácter público, en el cual se localizan los instrumentos de gobierno a utilizar con base en relaciones de colaboración, deliberación, análisis y propuestas con organizaciones de la sociedad civil, desde un enfoque de la gobernanza colaborativa para incentivar el valor del capital social con sentido de innovación "El enfoque de la gobernanza colaborativa parte de que facilita el desarrollo del emprendimiento y el capital social, apoyado en la innovación social para la co-creación de soluciones para el buen funcionamiento de la sociedad y la economía… la gobernanza adquiere un nuevo matiz sustentada en la innovación social y pública que implica colaboración público-público-privado, co-producción de soluciones, modernización de instituciones públicas, para la inclusión y utilización de medios digitales por los gobiernos, las empresas y los ciudadanos" (Mariñez, 2017: 69).

La mejora de las políticas públicas se potencia mediante la colaboración de los ciudadanos no sólo en su exposición, motivos y justificación, sino también en su diseño e implementación. El sistema de colaboración ciudadana que se forma con el gobierno abierto se extiende a todos los núcleos que favorecen la atención y solución de los problemas colectivos con la práctica de una nueva gestión pública. Sin duda, el gobierno abierto puede entenderse en tres ámbitos: "…descentralizado, colaborativo y abierto" (Noveck,2017:52), los cuales acercan el gobierno hacia los ciudadanos y éstos pueden acceder a sus centros de operación para llevar a cabo ejercicios de política pública.

Desde el momento en que el poder público construye rampas de comunicación y deliberación con las organizaciones de la sociedad civil, se forma un ambiente de mayor colaboración entre los actores interesados sobre la base de "las relaciones, los números, las probabilidades, el conflicto y la elección que forman a las sociedades" (Elster, 2006: 29).

La ventaja del gobierno abierto consiste en que desde la visión de la democracia los ciudadanos con apoyo en la libertad política (Mariñez, 2013) acceden al tratamiento de problemas colectivos sobre la base del diálogo y la exposición razonada de ideas, problemas, soluciones y argumentos, con el fin de encontrar, junto con la autoridad pública, los medios que permiten la atención y el procesamiento de datos e información para racionalizar la toma de las decisiones públicas.

Lo público del gobierno se hace más evidente ante los ciudadanos y en ese sentido se avanza hacia la definición de compromisos de política pública de modo más efectivo. Lo público tiene como atributos "…lo general y común, lo visible y manifiesto, y lo abierto y accesible" (Rabotnikof, 2005: 30).

Es lo público el espacio en el cual la palabra, el diálogo, la deliberación y la argumentación son el medio para elaborar el mundo, analizarlo, interpretarlo y transformarlo para incrementar la calidad de vida en la sociedad, la economía y los intercambios entre personas, grupos y autoridades.

Lo público del gobierno es una tendencia que se fortalece con el gobierno abierto, desde el momento en que la posición centralista y piramidal cede ante la presión ciudadana, la cual tiene como energía básica, la participación colaborativa.

Lo público en el gobierno abierto es la pauta para destacar que las instituciones públicas, en colaboración con grupos de la sociedad civil, incursionan por la senda que permite la realización de un trabajo cada vez más colaborativo.

En esta línea, la gobernanza colaborativa acredita que el ejercicio del gobierno se estructure en el respeto por la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos, quienes con su capacidad para hacer propuestas a favor de lo público inciden con su inteligencia de modo directo en el tema de los problemas y el diseño de soluciones innovadoras para que recuperar la vitalidad del espacio público. Una cualidad que deriva del gobierno abierto entendido desde la gobernanza colaborativa, consiste en que el conocimiento que genera no es sólo visible, sino susceptible de aplicarse mediante las políticas públicas, focalizadas a la atención específica de los problemas colectivos. Al mismo tiempo, fortalece los procesos de democratización, dado que su diseño institucional se orienta a que las personas y las organizaciones de la sociedad civil formulen sugerencias y recomendaciones para mejorar la calidad de la vida asociada.

Si el conocimiento es un bien público, implica que se produce entre todos (Noveck, 2017) los interesados en los problemas y soluciones públicas y de ese modo no queda en manos de la clase política ni de los administradores del gobierno. Se estimulan así, las habilidades y pericias desde la sociedad civil, con lo cual se destaca que el conocimiento como bien público, no es exclusivo de la autoridad, ni ésta sabe todo lo relacionado con el desempeño de la vida social. Los protagonistas de los problemas no son únicamente los actores gubernamentales ni los cuadros políticos en condición de dirigentes del Estado. Hay sectores de la inteligencia cívica que desde la sociedad civil tienen los medios para hacer con el conocimiento público, diversas propuestas que interesan a la vida de la comunidad civil y política. Desde esta perspectiva la base de los procesos colectivos tiene como elementos puntuales a la democracia y la libertad para situar las propuestas enriquecedoras de la inteligencia colectiva "La democracia no vale menos que la libertad, o viceversa, sino que ambas, por ejemplo, forman una unidad compuesta por los mismos elementos, al extremo que dan lugar a una expresión nueva que, por lo mismo, debe entenderse de forma diversa" (Cossío, 2002: 56)

Otra ventaja del gobierno abierto, es el manejo en tiempo real (Noveck, 2017: 169) de los datos e información que corresponden a los problemas públicos. Con el uso de la tecnología es factible procesar volúmenes específicos de los mismos para que se considerados en el análisis de la toma de las decisiones. El uso de la redes digitales es una pieza que se aprovecha para que los datos y la información fluyan con rapidez a los centros de las decisiones públicas (Noveck, 2017: 163). En buena medida la confianza en las autoridades públicas descansa en que la toma de las decisiones se apegue a datos e información creíbles, específicos y relevantes (Noveck, 2017: 163).

Para fines de este trabajo, se entiende por gobierno abierto "…un espacio de diálogo horizontal entre autoridades y ciudadanía como una forma colaborativa de relación gobierno y sociedad civil para construir conjuntamente algunas soluciones a problemas públicos" (Guía de implementación, 2019: 5).

Laboratorios de la democracia

Una de las aportaciones del gobierno abierto desde la óptica de la gobernanza es que su ejercicio no se lleva a cabo en oficinas cerradas ni en despachos infranqueables. Tampoco utilizando metodologías rígidas. Menos procedimientos estandarizados. Para su mejor compresión, puede valorarse como una organización que genera espacios a la manera de laboratorios de la democracia, desde el momento que su gestión no es algorítmica ni axiomática. Esto implica que la idea de laboratorio se asocia con la experimentación, el ensayo, la aproximación y el trabajo continuo de hipótesis, con base en el trabajo analítico, interpretativo y argumentativo de lo actores involucrados en los problemas colectivos "Los laboratorios son una excusa institucional que siembra las semillas de un nuevo tipo de vínculo entre los gobiernos, los servicios de interés público (bienes públicos/bienes comunes) y la sociedad desde una co-inspiración que redunda en ampliar espacios de posibilidades desde el entender que la confianza, la complicidad, la participación activa y la corresponsabilidad son elementos fundamentales para promover y desarrollar espacios de colaboración para resolver problemas públicos complejos" (Ramírez-Alhujas, 2016: 165).

De este modo, es más productivo valorar y explorar opciones que cumplan con los mejores elementos que aconsejan elegir, justificar y argumentar la política pública como un ejercicio realizado entre todas partes interesadas en su eficacia y considerando la relevancia de las relaciones de intercambio horizontal que son propias del nuevo rol de los gobiernos "El nuevo "significado" del gobierno no radica en el abandono de la intención de éste por timonear a la sociedad, sino más bien la introducción de nuevos instrumentos de política pública que ponen énfasis en dinámicas de intercambio horizontal, basadas en gran medida en recursos de información" (Porras, 2016: 62).

En efecto, los asuntos públicos no se explican con "verdades" irrefutables ni "reveladas" propias del historicismo, dado que éste destaca como algo primordial para la vida de la sociedad, la dinámica de "leyes sociales", sin distinguir espacio y tiempos para los problemas, actores, procesos y consecuencias que resultan de la interacción humana y social "Las verdaderas leyes sociales tendrían que significar que valen para toda la historia humana, cubriendo todos sus periodos en vez de alguno de ellos meramente" (Popper, 2002: 56). La lógica de los problemas sociales y públicos es analítica y comprensiva. Es explicativa, no de cuantificación en el vacío. Esto significa, en la visión de la democracia, que el ejercicio del gobierno se atiene a la búsqueda de soluciones de carácter creativo, no de guías ni de manuales que inhiben las formas de acercamiento con los ciudadanos para lograr la participación colaborativa.

El laboratorio de la democracia se enfoca en este caso al trabajo focalizado que llevan a cabo los Secretariados Técnicos Locales (STL). Éstos son la esfera inmediata para que las autoridades gubernamentales establezcan comunicación con las organizaciones de la sociedad civil. Se produce así, una acción pública más fortalecida y coordinada para transitar por la senda de la colaboración para convertirla ha en un trabajo que genera valor público.

El valor público que se forma con la operación de los (STL) es fruto del gobierno abierto, ya que favorece en su filosofía y alcance la intervención organizada de los ciudadanos en los trabajos para integrar la agenda pública, estableciendo compromisos a cumplir bajo al arquetipo de las soluciones colaborativas, es decir, cocreativas "La cocreación es una construcción conjunta entre las partes y para que ésta sea realmente así se necesita que las partes cuenten con un plan de acción. Es el instrumento de trabajo que compila una serie de compromisos desarrollados y acordados… que son el resultado de un proceso de deliberación y cocreación, que las autoridades tienen la responsabilidad de ejecutar con la participación de la sociedad "Guía de implementación…2019: 29).

En este sentido, los (STL) son un medio para el desarrollo democrático desde el momento en que funcionan como esferas institucionales en las cuales interactúan actores gubernamentales y actores no gubernamentales. Se cumple de este modo con la gobernanza colaborativa, en el sentido de que la apertura del gobierno no es un asuntos de organogramas ni reglamentos en sí mismos, sino de condiciones políticas e institucionales que apuntan por la democratización de los procesos institucionales sobre la base del diálogo, el intercambio, la colaboración, la coordinación y las propuestas que se gestan y estructuran desde la sociedad abierta en calidad de compromisos.

Por tanto, aludir a los compromisos, es destacar que son un tipo de "… acuerdo para la modificación o creación de una política pública (legislación de ser posible) para atender una problemática específica que pueda ser medible en su cumplimiento e impacto y debe ser cocreado de manera conjunta y participativa entre una gama de actores (ciudadanos, sociedad civil, académica y autoridades" (Guía de implementación, 2019: 26).

Se fortalece de este modo la utilidad de los (STL), dado que en su seno se decide el plan de ruta a seguir para atender y solucionar las dolencias más críticas de la vida comunitaria, elaborando soluciones conjuntas entre los actores gubernamentales y los actores no gubernamentales. En la óptica de los asuntos públicos, los temas y problemas que abordan los (STL) tiene su fundamento en procesos amplios de diálogo que se efectúan con interacciones periódicas por parte de los actores, para dar paso a la formación de consensos que permiten llegar a acuerdos. Además, los temas y los problemas públicos necesitan herramienta técnica y tecnológica para logar una mejor racionalidad en su tratamiento, además de ejercicios deliberativos que se sustenten en datos y evidencias para calificar como públicas ciertas situaciones críticas de la vida social. En este caso, la deliberación que consiste en exponer razones y argumentos para fundamentar de ciertos temas sociales en políticas públicas, es una herramienta fundamental para lograr la mejor sustentación y co-solución de las mismos.

Para tal efecto, se utilizan premisas, hipótesis y refutaciones que ratifican que los Secretariados Técnicos Locales (STL) son ejemplo idóneo de lo que significa un laboratorio democrático, dado que la búsqueda de respuestas, así como el tratamiento de los problemas se efectúa no con supuestos categóricos, sino explorando opciones, alternativas, tiempos, estrategias y acciones. El ejercicio intelectual que realizan los

(STL) no es a partir de moldes, sino que examinan ideas, razones y propuestas que habrán de incidir en el diseño e implementación de políticas públicas. En este sentido, los laboratorios de la democracia encajan con la práctica de la lógica dialéctica, la cual refiere a la exposición y defensa de las ideas ante diversos auditorios para generar procesos de mayor deliberación y práctica persuasiva que incentiven la legitimidad de los compromisos que se adquieren en términos de la agenda de gobierno.

La riqueza del laboratorio democrático posibilita que se escuchen unos y otros, dado que los temas públicos son la suma de juicios de valor y juicios de hechos que se trabajan con criterio metodológico y con la producción de argumentos hasta para definir las estrategias mejor articuladas para elegir la que se habrá de convertirse en decisión y así impulsar las acciones que convengan en razón de la agenda de trabajo.

En este caso, los (STL) son testimonio vivo de lo que implican los laboratorios de la democracia, ya que su alcance se caracteriza por incluir e institucionalizar a los actores interesados en el diseño de las estrategias de gobierno, bajo un esquema de soluciones co-creativas "Los Secretariados Técnicos Locales (STL) de cada entidad federativa- en su carácter de espacio máximo de coordinación, diálogo y decisión dentro del ejercicio del gobierno abierto-juega un rol central en le diseño e implementación de una estrategia que permita incorporar la dimensión participativa a la construcción del plan de acción local" (Guía de cocreación…, 2015: 13).

Además,"…los integrantes de STL deberán privilegiar la participación activa de actores que representan diversos sectores de la sectores sociales relevantes en la entidad, (académicos, empresarios, organizaciones de la sociedad civil, líderes comunitarios, ciudadanos en general etc." (Guía de…, 2015: 14).

Por tanto, el STL deberá supervisar la generación y existencia de la evidencia necesaria que soporte las actividades y los resultados de todo procesos para la construcción de los compromisos de gobierno abierto" (Guía de cocreación…, 2015: 14).

De este modo, los (STL) pueden caracterizarse en la visión de los laboratorios democráticos como :1) Espacios para generar soluciones colaborativas y cocretativas;2) Como espacios de diálogo democrático e interactivo;3) Foros para articular los procesos de transparencia y participación ciudadana;4) Instancia para que los ciudadanos sean proactivos en la solución de los problemas públicos y 5) Núcleos que aplican procesos colaborativos para evitar la distancia entre autoridades públicas y los actores organizados de la sociedad civil.

La ventaja de los STL consiste en que elaboran y ejecutan estrategias de gobierno bajo la categoría planes de acción que tienen carácter teleológico, estratégico y orientados a la acción para que, a partir de la condición deseada de situaciones de vida, se logre cumplir objetivos y metas que contribuyan a tener una condición observada que se traduzca en mejores espacios de convivencia y calidad democrática de vida "En tal sentido, los planes de acción están destinados a ser "documentos vivos" que pueden ir siendo actualizados de manera permanente, a través del diálogo entre los actores, pero no por ello deben caer en la ambigüedad, imprecisión, etc. Visto así, el plan de acción que cada país elabora constituye un conjunto de compromisos concretos para promover reformas en materia de apertura del gobierno, donde suponemos existe una voluntad genuina por llevar a la práctica dichas iniciativas. Pueden formularse compromisos sobre la base de esfuerzos existentes, identificar nuevos pasos para completar reformas en curso o bien, iniciar acciones en un área completamente nueva e innovadora". (CEPAL, 2017: 33).

Desde esta perspectiva, conviene destacar de modo en la lógica de la gobernanza colaborativa que los gobiernos abiertos son un medio para aprovechar, coordinar, e incentivar que se forman en el espacio público, entendido como el hogar de todos y en ese sentido "Uno de los elementos distintivos más relevantes de la AGA y que constituye su pilar fundamental como nuevo modelo de trabajo conjunto entre los distintos actores, radica en la orientación a un plano de mayor horizontalidad, diálogo y acuerdo entre los gobiernos, los ciudadanos y la sociedad civil. Ello se manifiesta en la necesidad e imperativo que los planes de acción sean el fruto de un proceso amplio de debate y conversación entre los actores, donde las partes negocian y acuerdan conjuntamente una batería de iniciativas cuya futura implementación cuente con la complicidad, compromisos y energías de todos para lograr alcanzar los resultados que se esperan". (CEPAL, 2017: 36).

Desempeño del Secretariado Técnico Local de Jalisco

Contexto estructural

En está sección se expone el caso de Jalisco en lo que respecta a la operación del Secretariado Técnico Local. Refiere de manera específica la formación del mismo en la lógica del Primer Plan de Acción Local de Jalisco, así como el análisis de un compromiso que se adopta en Segundo Plan de Acción Local 2019-2020.

En un primer momento, la introducción de la Agenda de Gobierno Abierto (Agenda) en Jalisco marca un punto clave para el fortalecimiento de la relación entre gobierno y sociedad sobre la base de la gobernanza colaborativa. Con su adopción, la administración pública fortaleció la transformación de sus modelos de gobierno tradicionales para buscar soluciones a problemas de interés público a través de la co-creación con la ciudadanía. En este tenor, cabe mencionar los cuatro pilares del concepto de Gobierno Abierto, los cuales apuntalan a crear modelos de gobernanza incluyentes: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, innovación y uso de la tecnología.

Es así que, en un espíritu de colaboración y cocreación, líderes de sociedad civil organizada, academia e iniciativa privada se reunieron con funcionarios públicos estatales y municipales el 15 de octubre 2015 para firmar la instalación del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto para Jalisco (sectores representados en el Secretariado: Poder Ejecutivo; Poder Legislativo; Poder Judicial; Academia; Sociedad Civil Organizada; Sector Privado; Municipios; Comunidad Tecnológica (vacante); Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco -órgano garante-) (Secretariado). Este órgano colegiado tiene como objetivo promover y fortalecer la agenda de gobierno abierto, así como desarrollar los trabajos del Plan de Acción Local de Jalisco (PAL).

En abril de 2016, al ser seleccionado para el Programa Piloto Subnacional de la Alianza de Gobierno Abierto (2http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Booklet_Spanish_Digital.pdf -consultado el 28 de agosto de 2021-), el Estado de Jalisco se convirtió en uno de los 15 gobiernos subnacionales alrededor del mundo en preparar un plan de acción local alineado directamente con los valores y estándares de la Alianza para Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés).

Después de meses de diálogo, diseño, consulta y trabajo, el Estado de Jalisco consolida sus esfuerzos de co-creación y presenta, su Plan de Acción Local de Gobierno Abierto 2016-2018. Con este documento, los jaliscienses se convierten en testigos y partícipes de un nuevo modelo de gobierno basado en el trabajo colaborativo entre la sociedad y el sector público. Con la implementación de siete (7) compromisos estratégicos, el Secretariado atiende temas prioritarios para los jaliscienses desde el prometedor esquema de Gobierno Abierto.

II. INTEGRACIÓN El Secretariado está conformado por múltiples actores del sector público y de la sociedad civil jalisciense. Por parte de la función pública, participan el Gobierno del Estado representando al poder ejecutivo, dos diputados de la LXII Legislatura del Congreso del Estado en representación del legislativo, dos magistrados del poder judicial miembros del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, y los Ayuntamientos de Guadalajara y Tlajomulco de Zúñiga, suman su esfuerzos a los trabajos del Secretariado. Por parte de sociedad civil, Corporativa de Fundaciones A.C. y CIDES como miembros activos de la sociedad civil organizada, la Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara y COPARMEX Jalisco por la iniciativa privada, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y la Universidad Panamericana del sector académico. El Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI) ejerce las labores de presidencia del Secretariado Técnico y órgano garante de la implementación de la agenda de la AGA en el Estado de Jalisco.

Un ejercicio democrático: el Plan de Acción Local 2019-2020

En segundo momento, El Plan de Acción Local 2019-2020 es el marco de actuación para analizar en los específico el Compromiso no.1 Plataforma Digital de Participación Ciudadana en la Construcción y Aprobación de Leyes.

Conviene aclarar que el Secretariado Técnico Local fue ampliado con la participación de los miembros de los Ayuntamientos de la Zona Metropolitana: Guadalajara, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zuñiga y el Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, a través de su presidente. De siete organizaciones representativas que tenía, llega a nueve, con lo cual se arraiga aún más el ejercicio de la gobernanza colaborativa

Es, sin duda, un compromiso significativo que alude a uno de los puntos más sensibles de la vida en sociedad, a fin de fortalecer el ejercicio de la gobernanza colaborativa, arquetipo central en los procesos y el desempeño del gobierno abierto.

En efecto, para la exposición, discusión y las propuestas para dar vida a las reglas del juego que son las normas vigentes en la vida asociada, es imperativo especificar que no sólo las autoridades tienen el deber de producirlas, sino también los ciudadanos, dado que la fortaleza de la democracia se nutre de su interés por participar en el curso de los asuntos públicos. Ello implica que hay una corresponsabilidad a cumplir porque la tarea de gobierno es de mejor calidad, en la medida que los ciudadanos y las autoridades concretan la voluntad de hacer las cosas sobre la base de valores y objetivos compartidos, más se fortalece la gobernanza democrática, que es el marco en el cual se desempeña el sentido, filosofía y gestión del gobierno abierto.

Por tanto, el Compromiso no.1 que corresponde al plan referido es de importancia para que, desde la visión del gobierno abierto, se construyan las rampas que favorecen con el auxilio de la tecnología, la participación colaborativo por parte de las ciudadanos, en lo que corresponde a su intervención en la elaboración de las leyes que rigen la vida pública. Se trata en este caso, de un ejercicio abierto y específico del gobierno abierto, fórmula institucional que articula a la inteligencia colectiva con la efectividad de las autoridades para generar las reglas jurídicas que demanda el orden político e institucional del Estado de Jalisco.

Se exponen a continuación para ubicar mejor el Compromiso no en la lógica de la participación ciudadana.1: 1) Los integrantes del Comité de Seguimiento; 2) La descripción de los compromisos a cumplir; 3) El cumplimiento de los compromisos; 4) Las áreas de mejora y 5) La conclusión.

COMPROMISO No. 1				
PLATAFORMA DIGITAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTRUCCIÓN Y APROBACIÓN DE LEYES.				
Nuevo	X	En curso		
Tema	Participación Ciudadana			
Fecha de inicio	22 de agosto de 2019			
Fecha de conclusión	22 de agosto de 2020			
Institución responsable	Congreso del Estado de Jalisco			
Nombre de la persona responsable	Lic. Carlos Daniel Barba Rodríguez			
Puesto	Coordinador de Parlamento Abierto, Transparencia y Participación Ciudadana			
Área o Departamento	Parlamento Abierto y Participación Ciudadana			
Correo electrónico	carlos.barba@congresojal.gob.mx			
Teléfono	3330504060 / 3336791500	Extensión	4662	
	Gobierno	-		

Otros actores involucrados	Sociedad civil, iniciativa privada, grupos de trabajo, academia, etc.	**Comité de seguimiento:** • Alberto Bayardo Pérez Arce – ITESO (Coordinador) • José Rubén Alonso González – UNIVA (Coordinador) • Nancy García Vázquez - CPS • Luis González Viramontes – CIDES • Cecilia Díaz Romo – Observatorio Permanente del SEA • Omar Palafox Sáenz • María del Socorro Piña Montiel - MADIJAL
Problema/tema que se va a abordar (se pretende resolver)		Poca participación ciudadana y de expertos en la elaboración de las iniciativas de ley.
Objetivo principal		Incrementar el nivel de participación de expertos y de la sociedad civil en el proceso de construcción y co-creación de las iniciativas, e incidir en la dictaminación de leyes en el Estado de Jalisco.
Breve descripción del compromiso (máximo 280 caracteres)		Elaboración de una Plataforma digital, en donde se incluirá el planteamiento de las iniciativas y permitirá la interacción de expertos y de la ciudadanía en general a través de opiniones vertidas que serán tomadas en cuenta por las comisiones y diputados que correspondan.
Descripción de cómo este compromiso es relevante para avanzar los valores de la OGP: 1. Acceso a la información 2. Rendición de cuentas 3. Participación ciudadana 4. Tecnología e innovación para la apertura		1. Es relevante en materia de Acceso a la Información, ya que, a través dela plataforma, la ciudadanía se informa sobre la presentación de las iniciativas de ley, así como otros datos en materia de transparencia. 2. Es relevante en materia de rendición de cuentas ya que los trabajadores del Congreso tienen la responsabilidad de tomar en cuenta en cualquier sentido, los comentarios de la ciudadanía interesada en los distintos temas e informar a la misma, a través de los propios dictámenes elaborados. 3. Es relevante en materia de participación ciudadana ya que la sociedad contará con un mecanismo sencillo y ágil para interactuar con los integrantes del Poder Legislativo. 4. Es relevante en materia de tecnología e innovación, ya que es dentro del esquema de la nueva gobernanza se aumenta el acceso de los ciudadanos a la información parlamentaria, aprovechando las tecnologías de la información

Descripción de cómo este compromiso es relevante en el combate a la corrupción: (Señalar los elementos considerados para la evidencia de medición de impacto alcanzado)	Favorece la cultura del combate a la corrupción, al transparentar el proceso legislativo, en la presentación de iniciativas para la elaboración de leyes a través de la interacción de expertos y de la ciudadana en la co-creación de estas. La cantidad de visitas a la plataforma, así como la cantidad de interacción, determinará el impacto alcanzado en la ciudadanía, permitiendo un menor margen de discrecionalidad en las leyes aprobadas.
Descripción de cómo este compromiso es relevante para avanzar en los criterios de la Alianza para el Parlamento Abierto: 1. Derecho a la información. 2. Participación ciudadana, rendición de Cuentas. 3. Información Parlamentaria. 4. Información presupuestal y administrativa. 5. Información sobre legisladores y servidores públicos. 6. Información histórica. 7. Datos abiertos. 8. Accesibilidad y difusión. 9. Conflicto de interés. 10. Legislación a favor de un Gobierno Abierto.	1. Se garantiza el derecho de acceso a información sobre la elaboración de iniciativas de ley mediante esta nueva plataforma digital, de una manera sencilla y ágil. 2. Los trabajadores del Congreso tienen la responsabilidad de tomar en cuenta en cualquier sentido, los comentarios de la ciudadanía interesada en los distintos temas e informar a la misma a través de los propios dictámenes de las iniciativas de ley. La sociedad contará con un mecanismo sencillo y ágil para interactuar con los integrantes del Poder Legislativo 3. Se difundirá de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para las personas, utilizando mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea sobre análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, informes de asuntos en comisiones, órganos de gobierno y de las sesiones plenarias, así como de los informes recibidos de actores externos a la institución legislativa. 4. Se contará con un enlace de acceso a la información detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto del poder Legislativo. 5. Se contará con un enlace de acceso a la información detallada sobre los diputados y los servidores públicos del Congreso, incluidas la declaración patrimonial y el registro de intereses de los representantes. 6. Se contará con un enlace de acceso a la información del archivo histórico. 7. Se presentará la información con característica de datos abiertos, interactivos e históricos en software libre y código abierto facilitando su descarga. 8. Se contará con acceso a la información sobre las sesiones al Canal Parlamento del congreso en tiempo real. 9. Se transparentarán las acciones de cabildeo, y cuentan con mecanismos para evitar conflictos de intereses y aseguran la conducta ética de los trabajadores del Congreso. 10. Favorecerá las políticas de gobierno abierto asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen estos principios.

Fuente: Secretariado Técnico de Gobierno Abierto Jalisco. (2020). Segundo Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Jalisco 2019-2020. 29 de agosto del 2021, de Secretariado Técnico de Gobierno Abierto Jalisco Sitio web: https://www.itei.org.mx/v3/micrositios/alianza_gobiernoabierto/documentos/Informe_Final_de_Evaluaciones_(VF).pdf.

Compromiso 1 Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto en Jalisco

1. Plataforma digital de participación ciudadana en la construcción y aprobación de leyes.
Hallazgos a destacar
1.- "El Poder Legislativo está en un proceso de transición de una política de gobierno electrónico hacia otra de Parlamento Abierto, ello se puede observar a partir del desarrollo y funcionamiento del actual portal electrónico https://www.congresojal.gob.mx/, que es fundamentalmente una plataforma de información con distintos perfiles de usuarios.
2.- "La propuesta de Parlamento Abierto todavía se encuentra en una fase de desarrollo en el sitio https://congresoweb.congresojal.gob.mx/congreso_abierto/- Este portal reagrupa la información legislativa, más los motores de búsqueda tradicionales, pero adiciona secciones de interacción para opinar y conocer las iniciativas legislativas que están siendo revisadas.
3.- "Se trata de un avance importante en el que ya hay un producto concreto. Esta plataforma Congreso Abierto es mucho más dinámica que su antecesora no sólo porque tiene canales de interacción sino también porque el lenguaje de comunicación es mucho más accesible.
4.- "En esta fase de desarrollo se realizaron múltiples reuniones ciudadanas de trabajo para mostrar el avance de este nuevo portal. Incluso se ha convocado a la agencia internacional IDEA para tener una asesoría externa y especializada en la materia".

Áreas de Mejora

- "Por lo que se refiere al proceso de co-creación del compromiso, se considera necesario establecer una agenda de seguimiento de acciones acordadas entre todas las partes. Actualmente, las sesiones se realizan con el diálogo de los actores tanto gubernamentales como no gubernamentales, pero no hay un mecanismo de seguimiento; las reuniones son más bien de presentación de avances. Sin embargo, no hay un mecanismo para valorar y procesar que las recomendaciones de la ciudadanía o expertos se integren.
- "Por lo que se refiere al producto entregado, en el informe y demás información proporcionada se nota que hay una transición conceptual que debe elaborarse y establecerse de manera formal como el marco institucional. Así, por ejemplo, en el compromiso original no se hablaba de Parlamento Abierto y en el informe final sí se refiere a ello. Aquí hay que señalar que, aunque en Gobierno Abierto y Parlamento Abierto son complementarios, es deseable que se especifique cuál es el concepto de Parlamento Abierto que se utilizará y cómo se conecta con el Portal de Congreso Abierto. Ello para establecer la identidad institucional del proyecto (misión, visión, objetivos, etc.).
- "Derivado de lo anterior, también se recomienda trabajar en la definición conceptual de aspectos del portal. Por ejemplo, a veces se utilizan indistintamente los conceptos de usuario y ciudadano, cosa que no necesariamente es igual.
- "Por ello se recomendaría principalmente redefinir los conceptos, alcances y objetivos del compromiso.
- Una de estas redefiniciones tiene que ver con mejorar los componentes y productos de interacción con la sociedad civil ya en la implementación de la plataforma. Por ejemplo, seguimiento a las sugerencias realizadas en las iniciativas; comunicación entre los diputados y los ciudadanos, etc. Otro punto es hacer más amigable la participación ciudadana con sus comentarios recibidos en

el buzón, porque se consigna que se tomarán en cuenta "cuando se refieran objetivamente a la materia de la iniciativa y hagan propuestas técnicas sobre la parte normativa" El ciudadano, por lo general, no es experto en técnica legislativa.

- Aquí también para un mayor involucramiento ciudadano, dar a conocer, por determinado periodo, la agenda de trabajo de cada Comisión, para que el ciudadano detecte las materias de su interés.
- "Finalmente, se recomienda generar de un modo más sistemático la evidencia que permita valorar la co-creación de los compromisos entre el equipo del Poder Legislativo y el equipo de ciudadanos y expertos. Ello es importante para tener certeza sobre las actividades, productos y resultados que se reportan".

(Fuente: Secretariado Técnico de Gobierno Abierto Jalisco. (2020). Segundo Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Jalisco 2019-2020. 29 de agosto del 2021, de Secretariado Técnico de Gobierno Abierto Jalisco Sitio web: https://www.itei.org.mx/v3/micrositios/alianza_gobiernoabierto/documentos/Informe_Final_de_Evaluaciones_(VF).pdf.)

Conclusión

En la línea de la gobernanza colaborativa, el gobierno abierto es una estrategia de gestión pública que articula interacción, colaboración y cooperación. Su base de origen son el diálogo y la deliberación, atributos de la democracia como sistema de vida para llevar a cabo el procesamiento de los problemas y el diseño de las soluciones. Esto significa que es un patrón de comprotamiento que responde a los mecanismos amplios y complejos de la democracia, desde el momento en que destaca la sinergia de las relaciones institucionales con la participación colaborativa de los ciudadanos y el gobierno. Conviene destacar que el tipo de gobierno que corresponde a la gobernanza colaborativa es el gobierno abierto, el cual se estructura sobre la base de la transparencia, la participación colaborativa, la rendición de cuentas y la innovación tecnológica. Esto significa que tiene un perfil de capacidades institucionales que es fruto de interacciones entre él y las organizaciones de la sociedad civil. Gobierno abierto abierto alude a una catagoría analítica y comprensiva, pero también a aplicada y operacional a fin de producir resultados públicos innovadores. Gobierno abierto es una manera de situar el desempeño de las democracias sumando iniciativas, información, capacidades, tecnología y recursos desde la sociedad para multiplicar las capacidades que permitan definir los problemas y soluciones públicas mediante la cooperación y la innovación. Gobierno abierto es una forma de dirección y colaboración directa con la sociedad, se integra con la savia ciudadana y apunta por el horizonte de los asuntos públicos que exigen como tratamiento y respuesta, el desempeño colectivo, articulado y coordinado de los actores involucrados en su dinámica institucional. Un ejemplo de práctica exitosa de gobierno abierto es el Secretariado Técnico Local de Jalisco.

Su eficacia institucional se integra por la colaboración activa, propositiva y coordinada para llevara cabo la atención de los problemas colectivos. Ha cuajado como un conjunto de respustas institucionales que dan cuanto de un desempeño que se caracteriza por la efectividad de actividades y tareas inscritos en el desarrollo de la gobernanza colaborativa. Desde su integración en 2016 hasta el 2021, ha tenido la capacidad de generar resultados eficaces que nutren el sentido de la gobernanza colaborativa.

En este caso, el Segundo Plan Local de Gobierno Abierto 2019-2020 acredita en el primero de sus compromisos Plataforma Digital de Participación Ciudadana en la Construcción y Aprobación de Leyes

un desempeño exitoso que tiene como pilares el trabajo de cooperación, coordinación y cocreación de las políticas públicas. Se trata de un compromiso que destaca en términos de la conducta cívica, un resultado favorable, no obstante que faltan puntos a consolidar. Entre lo conseguido y lo inacabado, hay hay resultados alentadores en razón a la situación que prevalecía antes de su aplicación. En la medida que se cumplen los objetivos previstos, puede valorarse como un esfuerzo institucional satisfactorio que forma parte de lo que significa el gobierno abierto. Puede calificarse de una experencia local que rinde frutos, sin desconocer los tramos de mejora que aun deben fortalecerse.

En este sentido y en el marco del Plan de Acción Local de Gobierno de Jalisco 2019-2020 de Jalisco, en lo que respecta al **Compromiso No. 1 Plataforma Digital de Participación Ciudadana en la Construcción y Aprobación de Leyes**, puede evaluarse en los términos siguientes:

1.Se cumplen en lo fundamental los compromisos asumidos por parte del área responsable que es el Congreso de Jalisco en la lógica del Parlamento abierto y la Participación Ciudadana; 2) Se acredita un ejercicio de cooperación y cocreación que contribuye a fortalecer las prácticas de la democracia comtemporánea; 3) Responde al ejercicio de la gobernanza colaborativa, al considerar la intervención constructiva de las autoridades públicas y organizaciones de la sociedad civil en los temas de interés compartido; 4) No obstante, el motivo del Compromiso no.1 destaca la baja participación ciudadana y de los expertos en la elaboración de leyes; 5) El objetivo central consiste en aumentar la participación de iniciativas desde la ciudadanía bajo la óptica de la cocreación para que sean tomadas en cuenta para influir e la ditaminación de las normas jurídicas que se aprueben; 6) El compromiso tiene como referente la elaboración de una Plataforma digital para registrar las inciativas ciudadanas para que sean consideradas por la comisiones de modo más efectivo por el Congreso Local; 7) Destaca la importancia de las visitas a la plataforma para identificar su importancia e incidencia de los ciudadanos en los procesos de elaboración de las normas jurídicas y 8) Un objetivo básico consiste en destacar la necesidad de generar la práctica del Parlamento Abierto como un sistema de convocatoria y participació activa para que los ciudadanos incidan más en el desempeño de la tarea de gobernar.

Como balance analítico es importante destacar como logros: 1) El tránsito del gobierno electrónico hacia el establecimiento del Parlamento Abierto, para lo cual es necesario distinguir entre los usuarios de la Plataforma, así como el perfil variado de los mismos; 2) Lo que concierne al establecimiento del Parlamento Abierto aún se encuentra en proceso de consolidación, enfatizando en la necesidad de que los ciudadanos interactúen, opinen y hagan más propuestas sobre los temas de interés colectivo; 3) Una ventaja que la plataforma utilizada se caracteriza por el lenguaje accesible hacia a la opinión pública y las organizaciones de la sociedad civil y 4) Se ha fortalecido el ejercicio de las reuniones ciudadanas para constar el avance del portal utilizado para registrar las opiniones de los ciudadanos y los expertos en lo que concierne a las normas jurídicas que debe aprobar el Congreso Local.

Respecto a lo que se denomina áreas de oportunidad es factible puntualizar lo siguiente en razón de aspectos específicos a cumplir con mayor eficacia: 1) Adoptar una agenda para dar seguimiento a los compromisos en materia de acciones que se conviene llevar a cabo, con énfasis en las recomendaciones a seguir; 2) Aclarar en qué sentido se entiende Parlamento Abierto, dado que está considerado en principio en el Plan Local de Acción Local y además cómo se relaciona con el portal de la plataforma; 3) Que se haga la distinción analítica entre usuario y ciudadano en relación al portal de la plataforma para evitar equívocos; 4) Precisar en qué sentido se tomarán en cuenta las opiniones de los ciudadanos en los procesos que corresponden a la formulación de las normas jurídicas. Incentivar al respecto, mayor comunicación

entre los ciudadanos y su representantes; en este caso, los diputados; 5) Divulgar el calendario de las sesiones de las comisiones del Congreso para que los ciudadano tengan conocimiento oportuno de los tiempos de agenda que se necesitan para que participen en la elaboración de las leyes; 6) y fortalecer los trabajos que permitan generar evidencia en relación a destacar la cocreación de compromisos entre ciudadanos y el equipo de expertos del Congreso Local en lo que concierne a la articulación de los compromisos a cumplir.

En suma, y con apoyo en la premisa de que la democracia es un sistema de vida político e institucional que favorece el aprendizaje, la evaluación y enriquecimiento de las políticas, programas, decisiones y acciones de carácter público, hay elementos para convalidar que el Compromiso No.1 se acredita con resultados satisfactorios que reflejan cómo el gobierno abierto, traducido a planes de acción local, sí contribuye a mejorar las condiciones y resultados institucionales que se formalizan en la categoría desempeño del gobierno para y con los ciudadanos. Lo que falta por mejorar no es atípico, sino explicable para cuidar de manera constructiva, el diseño y la implementación de las políticas públicas que son fruto de la cocreación.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, F. Luis (2019) "Las implicaciones administrativas de la gobernanza" en Antología sobre teoría de la administración pública, Luis Miguel Martínez Anzures (coordinador), México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Campos Rubio, Jesús (2017) "La innovación en los procesos de las políticas públicas" en Políticas públicas y participación colaborativa, Freddy Mariñez

Navarro (coordinador), México, El Colegio de Jalisco.

Comisión Económica para América Latina (2017) Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región, no.81, Santiago de Chile

Cossío, José Ramón (2002) Concepciones de la democracia y justicia electoral, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, no.22.

Elster,Jon (2006) Lógica y sociedad. Contradicciones y mundos posibles, Barcelona, España, Editorial Gedisa.

Instituto Nacional de Acceso de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2015) Guías de los Secretariados Técnicos Locales, México.

Mariñez Navarro, Freddy y Rafael Valenzuela Mendoza (2013) Gobierno abierto. ¿Más innovaciones?, ¿Más gobiernos?, ¿Más sociedad?, ¿En qué consiste?. Propuestas para los gobiernos locales, México, Miguel Ángel Porrúa.

Noveck, Beth Simone (2017) Ciudadanos inteligentes, Estados más inteligentes. Las tecnologías del conocimiento y el futuro de gobernar, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Núcleo de la sociedad civil para el gobierno abierto (2019) Guía de Implementación de gobierno abierto. Un aporte desde la sociedad civil, Hewlett Foundation, México.

Popper R. Karl (2008) Miseria del historicismo, Madrid, Alianza Editorial Taurus.

Porras, Francisco (2016) "La gobernanza como red. Una mirada desde México" en Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas. Aproximaciones y casos, Edgar e. Ramírez de la Cruz (editor), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Przeworski, Adam (1995) Democracia y mercado, Cambridge University Prees.

Rabotnikof, Nora (2005) En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea, Instituto de Investigaciones Filosóficas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Ramírez-Alhujas, Alvaro (2016) "Laboratorios de gobierno como plataforma para la innovación tecnológica" en La innovación en el sector publico: tendencias internacionales y experiencias mexicanas" Guillermo M. Cejudo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Cynthia L. Michel (coordinadores), México, coedición Instituto Nacional de Administración Pública y Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Rodríguez Zepeda, Jesús (2003) Estado de derecho y democracia, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación Democrática, no.12.

Subirats, Joan (2012) "Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta" en revista Reforma y democracia, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, no.54.

Fuentes digitales

1er Plan de Jalisco: https://portalsej.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2020/08/Plan-de-Accio% CC% 81n-Local-de-Gobierno-Abierto-Jalisco-2016-2018.pdf [Consultado 28/06/2021 3:30]

2do Plan de Jalisco: https://www.itei.org.mx/v3/micrositios/alianza_gobiernoabierto/documentos/2_ Plan_Accion_Local_Gobierno_Abierto.pdf [Consultado 28/06/2021 3:30]

El desempeño del Secretariado Técnico en Zacatecas en el marco del gobierno abierto: El Plan de Acción 2018-2019

Rina Marissa Aguilera Hintelholher[1]

Introducción

La trayectoria de la democracia en el mundo del siglo XXI se caracteriza por el advenimiento del gobierno abierto con capacidades que, al desarrollarse, se orientan a enfocar, desde una perspectiva de innovación, el tratamiento y la solución de las demandas que agobian a la sociedad.

Las expectativas de la democracia como una forma de asociación y convivencia son altas en la medida que favorece la existencia de la libertad, la igualdad y el bienestar. Es por ello, un paradigma de vida que, a diferencia de los gobiernos autoritarios, estimula el pluralismo y diversidad de personas, ideas, programas y organizaciones.

Sin duda, la riqueza de la democracia implica reconocer a las personas, grupos y organizaciones que la integran. Su movilidad, innovación, productividad y efectividad institucional demuestran que produce la riqueza intelectual y organizativa para que los gobiernos y los ciudadanos tengan la oportunidad de interactuar con fines de ventaja pública.

En la democracia se hacen y reconocen propuestas de vida en las cuales los ciudadanos ocupan un lugar importante. Lo público de la democracia es la savia que permite hacer propuestas diversas para encontrar los caminos idóneos para superar adversidades. Esto significa que la democracia en su diferente sistema de vida, tienen que estar preparados para abordar los contratiempos que emergen en la vida colectiva y exigen respuestas eficientes para que la calidad de vida no resulte colapsada.

Las ventajas de la democracia destacan porque en ella las personas y los grupos se rigen por derechos y deberes universales. La búsqueda por lograr la igualdad es compromiso de los gobiernos democráticos. En esa línea, el gobierno abierto emerge como un conjunto de respuestas que se eslabonan sobre la base de la transparencia, la participación, la colaboración, la innovación tecnológica y la rendición de cuentas.

[1] **Rina Marissa Aguilera Hintelholher.** Profesora de Carrera de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: rina_marissa@yahoo.com.mx.

No se trata de entender al gobierno como autoridad avasalladora, sino comprometido con derechos que tienen reconocimiento universal, lo cual indica el compromiso que tiene con la convivencia que forma identidad, valores comunes y deberes para todos, incluyendo a las autoridades.

El gobierno abierto, es, en consecuencia, un modelo de gestión institucional que se avoca a cumplir mediante relaciones cocreativas que establece con las organizaciones de la sociedad civil, tareas públicas con estrategias convenidas entre autoridades y ciudadanos para ejecutar metas de carácter colectivo.

El punto de apoyo del gobierno abierto implica que toma distancia de posturas unilaterales e impositivas, para elegir los procesos de diálogo, discusión y articulación de propuestas que son objeto de convocatorias, consultas y acuerdos para dar vida a la política pública. De este modo dolencias sociales como la inseguridad, robo, los delitos y la falta de servicios públicos efectivos, se convierten en materia para la autoridad, escuchando a los afectados e interesados para buscar de manera cocreativa en la solución innovadora de los problemas colectivos.

Las insuficiencias de la vida individual y la escasez de los recursos públicos, estimulan el acercamiento entre gobierno y ciudadanos para llevar a cabo acciones coordinadas, comprometidas y sustentadas en la participación colaborativa.

Para fines de contextuar una óptica del gobierno abierto como práctica institucional, en la presente ponencia se explican dos ejemplos de este, que corresponden al estado de Zacatecas. Los casos que se exponen se inscriben en el compromiso del Plan Local de Acción Local 2018-2019. En uno la tarea institucional se cumple anotar nombre del compromiso sobre el Cerro de la Bufa y otra está incompleta, anotar nombre del compromiso.

Este trabajo tiene como objetivo enfatizar si la estrategia asumida en los compromisos señalados está dando los resultados esperados y al mismo tiempo evaluar su congruencia con los propósitos iniciales. Además nos enfocamos a puntualizar un tipo de ejercicio institucional relacionados con la importancia de generar resultados específicos. También se destaca que como ejercicio de cocreación, en qué medida la política pública asumida responde a las expectativas y demandas ciudadanas. Finalmente se realiza una valoración sobre una estrategia de gobierno que corresponde al Plan de Acción 2018-2019.

Para fines de exposición, la ponencia se organiza de la manera siguiente: a) Fundamento del Gobierno Abierto; b) Compromisos del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto en Zacatecas 2018-2019; c) Compromisos del Cerro de la Bufa; d) Compromiso Transparencia del Recurso del Deporte y las conclusiones.

Fundamento del Gobierno Abierto

Los tiempos de la globalidad tienen como característica la apertura del mundo de modo acendrado. Las fronteras no son rígidas. La realidad espacio-tiempos es más de tiempo real y los procesos sociales apuntan por una dinámica del poder que es fruto de intercambios y acuerdos en gran escala. La apertura de las sociedades y la economía se acelera con la innovación tecnológica. Ahora las instituciones no están sujetas al hermetismo, sino a la publicidad. Esto significa que los secretos no perduran de manera secular.

La tecnología los impulsa hacia lo público y en esa medida los asuntos del gobierno llegan a la mirada de los ciudadanos. Es importante mencionar que:

> "lo público en la sociedad moderna tiene caracteres específicos que están dados porque es un espacio compartido por los miembros de la sociedad bajo la institucionalidad del orden político creado y recreado por el Estado. Es un espacio que se entiende para significar que hay tareas comunes que no pueden estar en manos de los individuos, no sólo por su complejidad, sino por su grado de especialización que demanda de cuerpos profesionales formados para ese fin y porque son áreas estratégicas en la vida del poder estatal". (Aguilera, 2012:181)

El mundo actual es la suma de actores, intercambios y relaciones que originan una expansión de formas de comunicación y apertura. En esa línea, los gobiernos no son más sistemas cerrados, sino abiertos e interactivos.

Su acción es más pública, lo mismo que algunos de sus procesos, por ejemplo, en materia parlamentaria y judicial, se efectúan transmisiones digitales que abren brecha para conocer la interacción de los actores involucrados. Todo ello da cuenta de cómo el mundo se transforma de manera vertiginosa. Todos ello es parte de nuevas condiciones de vida que generan la posibilidad de que los procesos del poder sean visibles y, por tanto, más de tiempo efectivo con base en la realidad.

Los gobiernos viven en condiciones y procesos que los hacen más evidentes en rubros importantes como las políticas públicas, tal y como refiere Aguilar en su planteamiento. "la política pública es un proceso más que un acto de decisión y un proceso en el que las acciones de diálogo, discusión y entendimiento de los actores gubernamentales y los extragubernamentales participantes son permanentes antes y después de la decisión del gobierno y son las acciones que hacen posible que el contenido de la política se defina, la decisión puede tomarse y pueda después llevarse a cabo a pesar de dificultades". (Aguilar, 2013:184). Ahora las oficinas administrativas y burocráticas son sitios en los cuales no sólo ingresan actores de la sociedad civil, sino que tienen la oportunidad de intervenir en la discusión, diseño e implementación de las políticas públicas.

Todo esto en ambientes caracterizados por los valores de la democracia. Esta se nutre de interacciones entre gobierno y sociedad. Entre ciudadanos y autoridades. Entre la relación de la política entendida como lucha del poder y las políticas públicas consideradas como cursos de acción del gobierno. En este sentido Gaglia señala que "las políticas son públicas por dos motivos: el primero, porque el Estado es visto como responsable principal de analizarlas, diseñarlas, gestionarlas y evaluarlas; y el segundo porque la sociedad es considerada como la primera destinataria y la participe necesaria de dichos procesos … las políticas públicas deben orientarse a la satisfacción de las necesidades sociales." (Graglia, 2016: 44-45).

Gobierno y sociedad tienen ahora formas más estrechas de colaboración que dan vida a la visión del gobierno abierto. El significado del gobierno abierto es propio de sociedades activas y que llevan a cabo amplios intercambios que consideran actores, organismos, flujos de información y tecnologías digitales. En ese caso, el gobierno abierto es una forma de organización que da paso a la vitalidad de la democracia con el concurso activo de grupos de la sociedad civil. Todo ello en un marco de colaboración que permite establecer respuestas conjuntas a problemas comunes.

En los tiempos de los estados omnipotentes se diseñaron sistema de opacidad que prevalecieron de modo enfático en las relaciones sociales y políticas que dan lugar a la existencia de gobierno alejados de los ciudadanos, debido a que estaban encapsulados en procesos que sólo elaboraban el personal especialiozadp. Con el gobierno abierto, los expertos que son necesarios para la gestión de las instituciones trabajan de manera coordinada con grupos de la sociedad interesados no sólo en problemas comunes, sino en soluciones compartidas.

Este es punto de referencia para entender los tiempos de los gobiernos en exigencias de la sociedad que van por el camino de no encerrarse en sus oficinas burocráticas. El gobierno abierto responde a los tiempos de un poder más público e interactivo. Se visualiza en el siglo XXI, tiempo en que sus tareas se apoyan en la transparencia, la participación y la colaboración, es decir "El gobierno Abierto encuentra en la participación y la colaboración sus elementos centrales a partir de los cuales las administraciones públicas se vinculan al ciudado y a diferentes sectores sociales para interactuar y cocrear el quehacer público". (Ruvalcaba, 2019: 61), es decir, que es el trípode que sustenta su organización y funcionamiento. Ruvalcaba refiere que dicha palabra constituye en uso lingüístico frecuente y coloquial bajo la connotación de acción relativa a tomar parte de algo. En la esfera pública esto representa la implicación parcial de un actor individual o colectivo en una acción organizativa que reúne a más de un actor o persona". (Ruvalcaba, 2019: 61)

La búsqueda de alternativas comunes para lograr resultados compartidos es arista importante de los gobiernos abiertos. Otrora las decisiones se adoptaban en la línea de lugares burocráticos reservados a las autoridades.

Con el gobierno abierto se remueven los escollos que impiden la participación colaborativa, piedra de toque en el esquema que incentiva el quehacer cooperativo. Este atributo abre la oportunidad para que el ejercicio de la democracia se lleve a cabo de manera coordinada entre actores gubernamentales y actores de la sociedad civil.

La ruta de cooperación tiene una forma de acreditarse. Es mediante planes de acción que los ciudadanos y las autoridades logran establecer punto de acuerdo en relación con problemas comunes que originan las vulnerabilidades sociales como inseguridad, falta de agua, luz, banquetas, ausencia de incentivos fiscales, apertura de plazas, atención a población discapacitada. Es importante señalar que la corresponsabilidad es un elemento importante para destacar, toda vez que: "la corresponsabilidad, como valor, es asumida desde un modelo de GA y configurada a partir de una serie de conceptos como democracia, colaboración, participación ciudadana y cocreación". (Ruvalcaba, 2019:188)

Las dolencias comunes son el eje de referencia para que los actores interesados tengan la ventaja de llegar a acuerdos sobre esas temáticas que son la puerta de entrada para llevar a cabo ejercicios de gobierno abierto.

Las dolencias comunes, que son afectaciones en partes de la sociedad civil, se localizan en el espacio de lo público, lugar visible a todos y en el que todos conviven y por ese motivo, atraen el interés por su abordaje y solución para desterrar las situaciones críticas que lastiman condiciones de vida. En este sentido se entiende como:

> "Público como lo que es de uso o accesible para todos, abierto, en contraposición con lo cerrado, que se sustrae a la disposición de los otros. Público, en este caso, es aquello que, al no ser objeto

> de apropiación particular, se halla abierto, distribuido. En ese sentido, un uso del publicare latino es el de 'confiscar', 'sustraer al uso particular'. Las plazas, la calle son lugares de uso público, abiertos a todos. Del otro lado, el signo más ostensible de lo privado, como apropiación, es la clausura, la cerca. Algo puede ser público (en el sentido de no oculto o no secreto), desarrollarse a la luz y no ser público (en el sentido de accesible o disponible para todos)". (Rabonikoff, 2008:12)

Los planes locales de gobierno son un medio para definir agendas de trabajo que, en tiempos determinados, pueden dar resultados favorables a partir de los compromisos que se suscriben entre los actores interesados en lograr un mejor desempeño de la vida pública. Los planes locales son una vía que puede aprovecharse para lograr que los procesos de gobierno sean fruto de aportaciones gubernamentales y de la sociedad civil, los cuales tienen la ventaja para interconectarse de manera coordinada y más funcional. En este caso brota la sinergia social y pública que necesitan las sociedades para remover los obstáculos a su desarrollo.

La innovación también juega un papel importante en el desarrollo de la atención de los problemas público, tal y como lo refiere Aguilera "La innovación consiste en la aplicación de conceptos e instrumentos que se orientan a mejorar las prácticas de la administración pública de acuerdo con la complejidad de los tiempos contemporáneos. Junto a los conceptos de autoridad, formalidad, interés público, servicio público, función pública y eficiencia deben incorporarse otros como estrategia, calidad de los resultados, participación ciudadana, corresponsabilidad pública, meritocracia y profesionalización, así como desempeño institucional para armonizar el sentido de las estructuras como los procesos que se dirigen al aumento de la legitimidad de la propia administración pública en su relación con los ciudadanos". (Aquilera, 2018: 100)

En este sentido, los planes locales de gobierno son también una forma de estrategia que permite sumar y articular formas de cooperación para la atención específica de problemas comunes. Lo específico de su utilidad tiene como ámbito de gestión políticas públicas que incorporan la voz y acciones de los ciudadanos al quehacer directo y efectivo de las instituciones públicas. Esta situación es indicativa de cómo la democracia se ha convertido en forma de gobierno y que está a la búsqueda de oportunidades más igualitarias que permiten que la comunicación de los ciudadanos y el gobierno sea más fluida.

En el caso de México, el gobierno abierto ha fructificado en medios institucionales caracterizados por la lucha centralizada del poder. Hoy las tendencias de la democracia abren la puerta de cooperación para que la sociedad civil se incorpore a los procesos que dan cuenta de cómo los planes locales de gobierno son elementos de concreción en las entidades federativas y vía de acceso para que el ejercicio de gobierno no sea piramidal, sino de convocatoria, participación, de abajo hacia arriba. "Gobierno Abierto como enfoque y propuesta de cambio del paradigma gubernativo es compatible con marcos teóricos y analíticos –como el de gobernanza- que ponen el acento en la conformación de escenarios de gobierno horizontales y con una presencia plural de actores (privados y sociales) en los procesos decisionales de la política pública, en un plano de coordinación". (http://apertus.org.mx/gobierno-abierto. Recuperado 30 de agosto 2021).

La visión del Gobierno Abierto en este caso, se ha institucionalizado en más de 30 entidades federativas que, bajo la convocatoria del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso y Protección de Datos

Personales en el esquema del gobierno abierto toma forma en reglas institucionales se da paso a la formación de los Secretariados Técnicos Locales, cuyo papel es importante, ya que:

> "En México, la Alianza opera a través del Secretariado Técnico Tripartita espacio permanente e institucionalizado de diálogo y toma de decisiones en torno a los procesos de gobierno abierto en México. Se conforma por un representante del Gobierno de la República, cuya representación recae en estos momentos en la Secretaría de la Función Pública, un representante del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y un representante del Núcleo de la Sociedad Civil de la Alianza para el Gobierno Abierto.
>
> El STT es un espacio de deliberación, seguimiento y comunicación con el objetivo de: conducir y facilitar el diálogo, llevar control y registro de las acciones implementadas para difundir la AGA en la sociedad y entre poderes y niveles de gobierno, así como construir y dar cumplimiento a los Planes de Acción que genere. A través del STT se cristaliza formalmente el principio de igualdad entre sociedad civil y gobierno que propone OGP a nivel internacional y sienta las bases para el establecimiento de una nueva relación, colaborativa y horizontal".
> (https://gobiernoabiertomx.org/blog/2017/06/13/que-es-el-secretariado-tecnico-tripartita/. Consultada el 22 de agosto de 2021).

Los Secretariados Técnicos Locales, entendidos estos como el "Mecanismo responsable de promover el Modelo de Gobierno Abierto, coordinar, incorporar y dar cauce a los intereses de todos los actores involucrados, así como al establecimiento de una ruta de acción para la conformación del Plan de Acción Local, es el órgano máximo de decisión para la implementación de un ejercicio de Gobierno Abierto". (Plan de Acción Local de Zacatecas, 2016-2017: 2016: 17).

En este sentido los Secretariados Técnicos Locales son la fórmula adoptada para lograr que la interacción de los gobiernos y los ciudadanos fructifique en procesos constructivos desde el punto de vista de establecer una agenda común de problemas -"Los problemas de la acción colectiva surgen en presencia de externalidades negativas o positivas que generan un DP de muchas personas o una situación conexa. Para definir un problema de acción colectiva, me limitaré a un subconjunto de las motivaciones que pueden animar a los agentes en tales situaciones. Específicamente se supone que éstos sólo están motivados por los costes en que incurren al participar y por los beneficios personales que extraen del resultado de la acción colectiva" (Elster, 2010: 425)- y soluciones para ventaja del espacio de convivencia denominado, espacio público. Los Secretariados Técnicos Locales son el medio que lleva a cabo la tarea de gobernar entendiendo que "si gobernar implica atender y regular el espacio público para solucionar los problemas que limitan su desarrollo como un sistema de convivencia y gestión colectiva, lo que corresponde a la Administración Pública en ese sentido, es moverse como la palanca que de manera decisiva elige recursos, programas y políticas para procesar las demandas en competencias, diseñando las soluciones que han de rehabilitar los puntos frágiles de la vida colectiva" (Aguilera, 2012: 202)

Por lo tanto, a la Administración pública le corresponde al diseño y aprobación de las políticas públicas. Su importancia no es sólo formal, sino que su intervención real en los temas colectivos críticos resulta fundamental para llevar a cabo el procesamiento de las demandas sociales que pueden convertirse en soluciones públicas.

En suma, el gobierno abierto es factor esencial para identificar la funcionalidad del poder democrático en las entidades federativas. En estas se configuran los planes locales de gobierno como herramienta que

posibilita la acción misma del gobierno abierto de manera participativa y por lo mismo, consensuada para dar paso a formación de agendas de trabajo y compromisos sociales. La OCDE establece el enfoque de gobierno abierto y son los siguientes:

1. Aplicar medidas, en todas las ramas y a todos los niveles del gobierno, para desarrollar e implementar estrategias e iniciativas de gobierno abierto en colaboración con las partes interesadas y para fomentar el compromiso de los políticos, miembros del legislativo, altos directivos y funcionarios públicos;
2. Garantizar la existencia e implementación del marco jurídico y regulatorio de gobierno abierto necesario, mientras se establecen mecanismos de supervisión adecuados para garantizar su cumplimiento;
3. Garantizar la puesta en funcionamiento y la adopción exitosa de las estrategias e iniciativas de gobierno abierto;
4. Coordinar, mediante los mecanismos institucionales adecuados, las estrategias e iniciativas de gobierno abierto – horizontal y verticalmente – a través de todos los niveles de gobierno para garantizar que éstos estén alineados, y contribuyan a, todos los objetivos socio-económicos relevantes;
5. Desarrollar e implementar mecanismos de monitoreo, evaluación y aprendizaje para las estrategias e iniciativas de gobierno abierto;
6. Comunicar activamente sobre las estrategias e iniciativas de gobierno abierto, así como sobre sus resultados e impactos;
7. Proporcionar proactivamente información y datos del sector público que sean claros, completos, oportunos, fiables y relevantes de manera gratuita, disponible en un formato abierto y legible en máquina y no propietario, fácil de encontrar, comprender, utilizar y reutilizar, y difundido a través de un enfoque multicanal, a ser priorizado en consulta con las partes interesadas;
8. Otorgar a las partes interesadas oportunidades iguales y justas de ser informados y consultados y participar activamente en todas las fases del ciclo de políticas públicas y del diseño y prestación del servicio público. Esto debería hacerse con tiempo suficiente y a mínimo costo, mientras se evita la duplicación para minimizar la fatiga de la consulta. Además, esfuerzos específicos deberán ser realizados para llegar a los grupos más relevantes, vulnerables, menos representados o marginalizados de la sociedad, evitando la influencia indebida y la captación de las políticas públicas;
9. Promover formas innovadoras para incluir activamente y efectivamente a las partes interesadas con el fin de generar ideas, co-crear soluciones y aprovechar las oportunidades ofrecidas por las herramientas del gobierno digital; y
10. Explorar la posibilidad de pasar del concepto de gobierno abierto al de un estado abierto, reconociendo los roles, prerrogativas y la independencia general de todas las partes implicadas y conforme a sus marcos jurídicos e institucionales actuales. (https://www.oecd.org/gov/oecd-recommendation-of-the-council-on-open-government-es.pdf. Recuperado el 2 de agosto de 2021).

a) Compromisos del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto en Zacatecas 2018-2019

En esta sección se describe datos relacionados con el segundo Plan de Acción de Gobierno de Zacatecas en los términos siguientes, que indican no sólo la operación, sino la intencionalidad que anima la intervención de la autoridad en diversas esferas que convalidadn acciones públicas específicas.

Acción realizada	**Fecha**
1. Realizar un análisis de Riesgos y vulnerabilidad en el cerro de la Bufa y su polígono.	11-14 03/2019
2. Proponer acciones claves para una atención integral	15/03/2019
3. Verificación a Comercios	5/03/2019
4. Actualización en técnicas de sofocación de incendios Forestales (CONAFOR)	22/03/2019
5. Adhesión al programa Nacional de Combate a Incendios Forestales (CONAFOR)	29/04/2019
6. Crear senderos corta fuego.	29/04/2019
7. Realizar líneas negras como medidas preventivas para los incendios.	29/04/2019
8. Adquirir material para el combate de incendios forestales (Aspersoras, equipo de Zapa)	29/04/2019
9. Acercamiento para establecer mecanismos de cooperación interinstitucional para tareas de sofocación de incendios (SEDENA y SMN)	23/03/2019
10. Capacitar personal para la atención de emergencias mediante la conformación de Brigadas (SMN).	13/04/2019 25/05/2019 08/06/2019
11. Estudio de estabilidad de bloques que aún existen en las diferentes caras de la bufa para evitar su desprendimiento.	7/06/2019
12. Estudio de cauces que sean fuente de inundaciones cauce abajo.	7/06/2019
Fuente: El Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2019). Informe de acciones Ayuntamiento Zacatecas. 30 de agosto del 2021, del Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales Sitio web: http://www.gobiernoabiertozacatecas.org.mx/ga/wp-content/uploads/2020/02/Informe-de-acciones-Ayuntamiento-Zac.pdf.	

b) Compromisos del **Cerro de la Bufa**

En cuanto a los compromisos del ***Cerro de la Bufa*** se mencionan a continuación las acciones llevadas a cabo para dar cumplimiento a los mismos, lo que nos permite corroborar la importancia que se le ha dado como lugar turístico de gran afluencia.

Acciones llevadas a cabo en el compromiso:

- "Se incrementó el personal de limpieza y mantenimiento del cerro de la Bufa, se asignó un jardinero, un machetero y una trimoto para la recolección de residuos.
- Se aumentó la frecuencia de 2 a 5 veces los días en que pasa la recolección de basura.
- Se dio seguimiento a la señalética vial: cajones de estacionamiento, cebra peatonal, cajón de discapacitados.
- Aumentó el número de rondines de parte de la policía municipal.
- Se socializó el Plan de Manejo del Cerro de la Bufa por medio de distribución de Cd's, presentaciones y reuniones con la sociedad.

- Se realizó una campaña de limpieza en la plancha del cerro de la Bufa, coordinada por la secretaría de Servicios públicos Municipales.
- Se hizo una limpieza de senderos por alumnos del colegio Sebastián Cabot, el último fin de semana de mayo, con una recolección de aproximadamente 2 toneladas.
- Se gestionó y organizó un curso de inglés y un curso sobre la clasificación de residuos dirigidos a los comerciantes instalados en el Cerro de la Bufa; mismos que fueron comunicados a través de su mesa directiva.
- Se hizo una primera reunión con la mesa directiva de los comerciantes del cerro de la Bufa para explicarles la aplicación de la Norma -002-stm-2019, sobre la regulación paulatina y prohibición del uso de plástico.
- Se realizó un censo sobre la generación de residuos, así como una primera capacitación sobre la aplicación de los planes de manejo de residuos, a todos los locatarios del cerro de la bufa.
- Se solicitó a los locatarios su actualización para atender su constancia de uso de suelo de las cuales solo el 30% de ellos se regularizó.
- Se estableció una brigada contra incendios, en conjunto con la Comisión Nacional Forestal (Conafor), integrada por cinco personas.
- Se realizaron tres reforestaciones en conjunto con organizaciones civiles, así como empresas y ciudadanos independientes con un aproximado de 2000 árboles reforestados, y se generó el compromiso de continuar cuidándolos."

(Fuente: El Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2019). Informe de acciones Ayuntamiento Zacatecas. 30 de agosto del 2021, de El Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales Sitio web: http://www.gobiernoabiertozacatecas.org.mx/ga/wp-content/uploads/2020/02/Informe-de-acciones-Ayuntamiento-Zac.pdf.)

c) Compromiso Transparencia del Recurso del Deporte

Objetivo de la reunión: Dar seguimiento a los acuerdos generados en la reunión de trabajo celebrada el 10 de diciembre de 2018.

En el marco de la reunión de trabajo celebrada el 10 de diciembre de 2018, el Lic. Luis Fernando Román Reyes, Asesor del Instituto de Cultura Física y Deporte del Estado de Zacatecas y enlace del Compromiso Transparencia del Recurso del Deporte, manifestó que se encuentran trabajando en la construcción del micrositio y en el diseño de las plantillas que se alimentarán con la información financiera del INCUFIDEZ, asimismo comentó que se pretende generar modelos por cada uno de los deportes para que se pueda consultar el recurso asignado a estos, por municipio.

Derivado de esta reunión, se desprendieron los siguientes acuerdos:

No.	Acuerdo	Estatus
1	Pactar entrevistas radiofónicas con el director de INCUFIDEZ, representantes de la sociedad civil y personal del IZAI para dar a conocer el compromiso y sus avances	logrado
2	Presentar información en datos abiertos y crear infografías para la presentación de la información	En proceso
3	Del 28 al 31 de enero se presentará al STL el esqueleto de la información contenida en la pagína ofcial de INCUFIDEZ con infografías	En proceso
4	De manera proactiva el INCUFIDEZ agregará el micrositio, lo relativo a los ingresos propios que recibe el Instituto, así como informar de los egresos de los equipos profesionales del futbol y basquetbol en el Estado.	En proceso
5	La información financiera que aparecerá en el micrositio, será a partir del segundo semestre del 2018 para que esta sea actualizada de manera trimestral, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Contabilidad Gubernamental	En proceso
6	Del 14 al 18 de enero se realizará el foro de consulta ciudadana sobre los Lineamientos de apoyo de beca deportiva, con la participación de ligas y asociaciones deportivas.	En proceso
7	Del 21 al 25 de enero, se analizará la información recibida en el frp para ingresar las propuestas, con el objetivo de citar a la Junta de Gobierno, durante la primera semana de febrero, para su aprobaciónn y publicación.	En proceso

(Fuente: El Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2019) Reunión de trabajo celebrada el 10 de diciembre de 2018. Recuperado el 30 de agosto del 2021. El Instituto Zacatecano de transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Sitio web: http://www.gobiernoabiertozacates.org.mx/ga/wp-content/uploads/2020/RT_13feb19-Reporte.pdf.)

d) Actividades cumplidas **de Transparencia del Recurso del Deporte** comprometidas las cuales se señalan en el informe del 2019.

1. Dar a conocer a conocer las acciones realizadas de transparencia en el recurso del deporte y sus avances.	Entrevistas radiofónicas con el Director del INCUFIDEZ, representantes de la sociedad civil y personal del IZAI.	Se cumplió
2. Creación de un micrositio o incluir una pestaña en la página oficial del INCUFIDEZ, en la que se ponga a disposición la información financiera y su distribución.	Micrositio de Internet de rendición de cuentas. https://incufidez.zacatecas.gob.mx/rendi cióndecuentas	Se cumplió
3. Presentar la información en datos abiertos y crear infografías para la presentación de la información.	Publicación de la información de forma dinámica y atractiva para el público, en el micrositio.	Se cumplió
4. Elaboración de Lineamientos que regulen el otorgamiento de becas y estímulos.	Publicación de los Lineamientos Técnicos en el Periódico Oficial del Estado que regulan la entrega de becas y estímulos	Se cumplió

Fuente: Informe de Actividades 2019 de p. 63.

Conclusiones

La filosofía y práctica del gobierno abierto se ha extendido en los marcos de la gobernanza colaborativa. Sin duda es importante destacar una forma de del desempeño del gobierno abierto que en las democracias abre la posibilidad no solo con procesos de accesibilidad, sino de ingreso y colaboración en favor de los ciudadanos.

En este sentido lo que corresponde a la agenda, las políticas y los programas públicos tienen la oportunidad de enriquecerse para generar valor público y de esa manera enfatizar que a mayor colaboración entre los gobiernos y los ciudadanos tanto la producción de bienes y servicios públicos como la aplicación de política publica tiene mejor elaboración porque son productos que agregan conocimiento, habilidades y procesos de la sociedad hacia el gobierno.

La fortaleza del gobierno abierto se localiza no en su carácter burocrático, sino en el valor público que incentiva para que entre ciudadanos y autoridades públicas se proceda al tratamiento, análisis y solución de problemas colectivos que son respuestas a carencias puntuales que se localizan en la sociedad civil.

La variedad de respuesta a problemas múltiples relacionados con las condiciones de vida de los ciudadanos es indicadores de que mediante el gobierno abierto no sólo es deseable, sino factible el diseño de estrategias compartidas para revertir, estados críticos de vida.

En este enfoque el gobierno abierto se explica con los movimientos y dinámicas de la gobernanza colaborativa. Esta es la que refiere a nuevas formas de hacer las cosas en la vida pública, porque en el nuevo arquetipo de gobierno entendido como gobierno abierto se combinan 5 aspectos fundamentales, transparencia, participación, colaboración, rendición de cuentas e innovación tecnológica.

Estos medios institucionales contribuyen en un marco de mayor inclusión a que los ciudadanos y sus organizaciones sean proactivos en el abordaje y soluciones innovadoras que son el sello característico del gobierno abierto.

En cuanto al Segundo Plan de Acción de Gobierno en Zacatecas se identificaron las las acciones siguientes como parte de los compromisos que se relacionan con la protección, recreación y seguridad del **Cerro de la Bufa**, emblemático lugar ubicado en el estado de Zacatecas. Es un patrimonio turístico y recreativo al cual se han dedicado recursos, tiempo y acciones para salvaguardarlo.

Es un bien público que ha recibido atención de los ciudadanos que involucran a las autoridades y las organizaciones de la sociedad, existe un interés, ya que están preocupados por hacer del **Cerro de la Bufa** un sitio de esparcimiento con medidas de seguridad y mantenimiento vigiladas mediante una acción pública coordinada y cooperativa.

De acuerdo con lo expuesto, se han llevado a cabo las siguiente acciones a favor del Cerro de la Bufa:

1) Se incrementó el personal destinado a la limpieza y mantenimiento;
2) la recolección de basura se lleva a cabo entre 2 y 5 veces al día, lo cual revela preocupación por mantener no sólo limpio ese lugar, sino cuidar las condiciones favorables de salubridad;

3) Se ha puesto atención en cuanto a lo que corresponde a los cajones de estacionamiento a favor de personas discapacitadas, lo cual revela atención específica a ese grupo de la sociedad;
4) Ha aumentado el número de rondines para seguridad de los visitantes y prestadores de servicios;
5) Se llevó a cabo una campaña a favor del Plan de Manejo del Cerro de la Bufa vía Cds, a través de reuniones de trabajo;
6) Se organizaron campañas de limpieza y la coordinación de la misma ha estado a cargo de los Servicios Públicos Municipales;
7) Un organismo de la sociedad civil, el colegio Sebastián Cabot llevó a cabo la limpieza en los senderos del cerro y registra un volumen de 2 toneladas de basura; 8) Se organizó y gestionó un curso de inglés para orientar a los visitantes extranjeros para llevar a cabo la clasificación de residuos para informar a los extranjeros;
8) Hubo reuniones de trabajo con comerciantes sobre la implementación de la Norma -002stm-2019 para regular el uso del plástico;
9) Se diseñó un censo sobre la generación de residuos y se organizó la capacitación para mejorar el manejo de los residuos;
10) Se creó conciencia entre los comerciantes para que tengan la constancia sobre uso del suelo que les corresponde y sólo se ha regularizado el 30%;
11) Se constituyó una brigada de bomberos para apagar los eventuales fuegos que se provocan, para coordinarse con la Comisión Nacional Forestal y
12) Se llevó a cabo un programa para reforestar el cerro en coordinación con grupos civiles, empresas y ciudadanos. En promedio se han reforestado 2000 árboles. http://www.gobiernoabiertozacatecas.org.mx/ga/wp-content/uploads/2020/02/Informe-de-acciones-Ayuntamiento-Zac.pdf. (consultado el 30 de agosto de 2021)

En sentido estricto se han cumplido 5 de 12 compromisos de manera efectiva:

Acción realizada	Fecha	Cumplimiento
1. Realizar un análisis de Riesgos y vulnerabilidades en el cerro de la Bufa y su polígono	11-14 marzo 2019	Se cumplió
2. Proponer acciones claves para una atención integral	15 marzo 2019	Se cumplió
3. Verificación a Comercios	5 marzo 2019	
4. Actualización en técnicas de sofocación a Incendios Forestales (CONAFOR)	29 abril 2019	No se cumplió
5. Crear senderos corta fuego	29 abril 2019	No se cumplió
6. Realizar líneas negras como medidas preventivas para los incendios	29 abril 2019	Se cumplió
7. Adquirir material para el combate de incendios forestales (aspersoras, equipo de Zapa	29 abril 2019	Se cumplió
8. Acercamiento para establecer mecanismos de cooperación interinstitucional para tareas de sofocación de incendios (SEDENA Y SMN)	23 marzo 2019	No se cumplió
9. Capacitar personal para la atención de emergencias mediante la conformación de Brigadas (SMN)	13 abril 2019 25 mayo 2019 8 junio 2019	Se cumplió

10. Estudio de estabilidad de bloques que aún existen en las diferentes caras de la bufa para evitar su desprendimiento	7 junio 2019	No se cumplió
11. Estudio de cauces que sean fuente de inundaciones cauce abajo	7 junio 2019	No se cumplió

Es importante señalar que del Segundo Plan de Acción en Zacatecas no hay grado de cumplimiento en porcentajes, ya que se realizó una solicitud de información al IZAI y respondieron lo siguiente: "No ha habido avance en los compromisos que plantearon en el segundo Plan de Acción Local de Zacatecas El Secretariado Técnico Local no ha sesionado desde febrero de 2021 y tanto el IZAI como los organismos involucrados no han informado sobre el avance de los compromisos, por lo que sólo se presenta lo que se identificó en el Informe del 2019.

Fuentes de Información

Aguilar Villanueva, Luis F. (2013) *Gobierno y administración pública.* México. Fondo de Cultura Económica.

Aguilera Hintelholher, Rina M. (2012) *Naturaleza de lo Público en la Administración Pública Moderna.* México. Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Aguilera Hintelholher, Rina M. (2018) *La Trascendencia del Estado y la Administración Pública en la esfera social y pública***.** Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla. 2ª. Edición.

Elster, Jon. (2010) *La explicación del comportamiento social. Más tuercas y tornillos para las ciencias sociales*. México. Editorial Gedisa.

Graglia, J. E. "Modelo relacional de políticas públicas", en Políticas públicas. Retos y desafíos para la gobernabilidad. Calderón Sánchez Dulfary (compiladora). Colombia: Ediciones USTA.

Informe de acciones Ayuntamiento Zacatecas del Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales Sitio web: http://www.gobiernoabiertozacatecas.org.mx/ga/wp-content/uploads/2020/02/Informe-de-acciones-Ayuntamiento-Zac.pdf. (recuperado el 30 de agosto del 2021)

Rabonikof, Nora (2008) "Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas" en *Revista de Ciencias Sociales. Num. 32*, Quito, septiembre 2008, pp. 37-48. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador.

Ruvalcaba Gómez, Edgar Alejandro. (2019) *Gobierno Abierto: Un análisis de su adopción en los Gobiernos Locales desde las Políticas Públicas.* Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Gobierno Abierto Zacatecas. (2021). *Compromisos del Plan de Acción Local* de Gobierno Abierto Zacatecas Sitio web: http://www.gobiernoabiertozacatecas.org.mx/ga/compromisos/. (recuperado el 30 de agosto de 2021).

Informe de Actividades 2019 IZAI. Consultado el 30 de agosto de 2021. http://apertus.org. mx/gobierno-abierto. (Recuperado 30 de agosto 2021)

http://www.gobiernoabiertozacatecas.org.mx/ga/wp-content/uploads/2020/02/Informe-de-acciones-Ayuntamiento-Zac.pdf. (recuperado el 30 de agosto de 2021).

Primer Plan de Zacatecas: http://www.gobiernoabiertozacatecas.org.mx/ga/wp-content/uploads/2018/06/PAL-final.pdf [Consultado 28/06/2021 3:30]

Ruvalcaba Gómez, Edgar Alejandro. (2019) *Gobierno Abierto: Un análisis de su adopción en los Gobiernos Locales desde las Políticas Públicas.* Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Segundo Plan de Acción Local 2018-2019 Gobierno Abierto Zacatecas. http://www.gobiernoabierto zacatecas.org.mx/ga/wp-content/uploads/2020/02/Plan-de-Acción-Local-FInal.pdf. (consultado 28 agosto 2021.)

La 4ª Transformación en México, ¿una nueva visión de gobierno?

Leticia Contreras Orozco, Delia Gutiérrez Linares y Mtro. Eduardo Rodríguez Manzanares[1]

Introducción

El Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) surge de un movimiento social liderado por López Obrador, dicho movimiento da lugar a un partido político que logra lo que hace algunos años hubiera sido inimaginable, llegar a la Presidencia de la República. En este trabajo se abordan algunos aspectos que delinean la postura de este gobierno ante las principales tendencias en las transformaciones administrativas: uso de TIC, transparencia y apertura gubernamental, con el objetivo de identificar si representa una nueva visión de gobierno contrastando con algunos de los resultados obtenidos hasta el momento.

El gobierno federal 2018-2024 encabezado por López Obrador, autodenominado de la 4ª Transformación, pone de manifiesto una visión "diferente" de gobierno y muestra iniciativas de cambio en la administración pública; uno de los postulados de cambio en la administración pública es la propuesta de realizar una Reingeniería de la Administración Pública Federal (APF) como parte de una política de austeridad. Por tal razón, se analizan los ejes planteados en el Plan Nacional de Desarrollo a fin de identificar los rasgos más importantes de cambio que identificarían a este periodo gubernamental.

Por otro lado, uno de los conceptos más recientes que refleja una nueva forma de gobernar en el plano internacional en el presente siglo es el de gobierno abierto, con el que al parecer se deja atrás un modelo en el que los ciudadanos participaban en la toma de decisiones solo a través de sus representantes. Hoy en día se concibe a la sociedad más participativa e interesada en colaborar.

México como parte de la Alianza de Gobierno Abierto, tiene ante sí un real compromiso de servicio público, el gobierno de la 4T ha logrado impulsar el plan de acción 2019-2021, sin embargo, muestra logros escasos hasta el momento; por lo que se advierte que el reto mayor es lograr que el GA en México se sustente en su totalidad en los pilares establecidos, que transforme las estructuras gubernamentales, que transforme a la administración pública, pero sobre todo que los ciudadanos sean parte fundamental de esos cambios.

MORENA, ¿una nueva propuesta para México?

La caída del Muro de Berlín, la Unificación de Alemania, la escisión de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (U.R.S.S.), el derrumbamiento de algunas dictaduras, la Globalización de la Economía en el

[1] **Leticia Contreras Orozco.** Dra. en Ciencias Sociales. Correo electrónico: lcotutor@yahoo.com. **Delia Gutiérrez Linares.** Dra. en Gobierno y Administración Pública. Correo electrónico: deguli@hotmail.com. **Eduardo Rodríguez Manzanares.** Mtro. en Administración y Políticas Públicas. Correo electrónico: edu6274@yahoo.com.mx.

orbe, el retorno de regímenes bajo la bandera del socialismo, en países del conteniente americano, el avance de las social democracias en Europa, son algunos de los signos que presenta el planeta entre los Siglos XX y XXI, de esta era que nos ha tocado vivir y que para millones de habitantes significan tiempos de esperanza y de un cambio en la vida de las personas, familias y entornos sociales, ante el crecimiento acelerado de temas como el hambre, la pobreza, las desigualdades, discriminaciones, racismos, que inundan a la humanidad, en estas eras que pensábamos haber superado tiempo atrás.

En el caso de nuestro país, no hay excepciones, el México que hoy vivimos tal vez no lo hubiéramos imaginado, por lo menos hace aproximadamente 30 años; los adelantos tecnológicos, el avance de la ciencia en sus distintas expresiones del saber, nuevas organizaciones político – sociales, la participación de la ciudadanía, y en general de la sociedad, resultados electorales que tienen como ingrediente primordial la alternancia en el poder político y la incertidumbre, tales son los casos en la composición de ayuntamientos, congresos locales, gubernaturas, diputaciones federales, senadurías, hasta llegar a la figura central de nuestro sistema político mexicano: la presidencia de la república.

Es significativo el proceso que vive el país en materia político – electoral, sin que sea la panacea, por el contrario, es darle su justa dimensión, ciertamente aprendiendo del pasado, para rectificar no solo el presente, sino el futuro que cada uno de nosotros estamos construyendo.

Lo anterior significa, que todos los actores de la vida política del México de hoy, juegan un papel primordial en esta transformación (y no nos referimos en el sentido del actual gobierno federal, de la llamada "4T" o "Cuarta Transformación") que es necesaria, y que debe estar encaminada hacia la armonía y equilibrio de todos sus habitantes, sin importar credo, edad, color, sexo; lo que hoy está manifestándose en la nación, no solo sea una fiebre pasajera, sino un estado que cada vez adquiera mayor fortaleza y dinámica en su quehacer social. De ahí que nos preguntemos, ¿estamos frente a una nueva corriente ideológica o simplemente un pragmatismo político, como han sucedido en otros momentos de la historia del país?

El 02 de Julio de 2000, la sociedad expresó, a través de las urnas, el deseo de asumir nuevos derroteros, nuevos rumbos para el país, en un clima de tranquilidad y paz social, siendo esto importante de preservar y mantener, aún a pesar de los resultados electorales, que de todos son conocidos.

Durante los últimos años, hemos enfrentado una crisis del Estado, concebida como resultante tanto de las excesivas demandas de la sociedad como de las insuficiencias del Estado para darles respuestas adecuadas. Bajo este esquema se ha enfatizado en los aspectos de ingobernabilidad de la sociedad moderna. Basta recordar acontecimientos lamentables como el asesinato de Luis Donaldo Colosio, el del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, el de Francisco Ruiz Massieu, los secuestros de hombres de negocios y de la política, los asesinatos en Guerrero y Chiapas (Aguas Blancas, Acteal, Ayotzinapa), el alza en los feminicidios, infanticidios, homicidios, el narcotráfico en la esfera de la política y del ejército, que trae consigo la aprehensión de varios de sus elementos, crisis económicas como el llamado "error de diciembre de 1994", solo por citar algunos ejemplos de los casos que han sacudido al país y a la opinión entera.

Ante este escenario, cabe recordar que durante 71 años gobernó el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el México, a nivel federal, esto es, en la Presidencia de la República, y que prácticamente tuviera hegemonía en toda esfera gubernamental, desde lo federal, pasando por lo estatal y llegando a lo municipal, sin tener adversarios que pusieran en riesgo su permanencia en el poder político, lo que trajo consigo, ciertamente, fortaleza en dicho instituto político, pero también, un desgaste y pugnas al interior

de los diferentes grupos o corrientes de pensamiento que en el partido había, de manera natural y como en todo ente público o privado, las diferencias, enfoques o formas de pensamiento son desiguales, como una característica de un todo, en el PRI esto no fue la excepción.

Durante décadas una de las características del partido hegemónico fue la disciplina, la lealtad y el alineamiento de los diferentes pensamientos políticos, en torno a la figura presidencial, factor de cohesión y como atributo importante del Sistema Político Mexicano. Adicional a éste lo fue el Partido de Estado, esto es, el PRI, quien no presentaba necesidad alguna de comportarse y actuar como tal, es decir, como partido político, al contar con el Jefe Máximo en la institución presidencial, adicional a ello, contaba con todos los recursos y estructuras para posicionarse y llegar hasta los últimos rincones del país. Era prácticamente el único en la escena que dominaba el poder político.

En la década de los ochentas, la sucesión presidencial, como en otras épocas, desató confrontaciones y con ello, se dará una ruptura con el surgimiento de la Corriente Democrática al interior del PRI, camino hacia las elecciones de 1988, al final el Frente Democrático Nacional, que se constituirá para tal fin, aglutinó a diferentes fuerzas políticas del país, entre ellas al Partido Mexicano Socialista (PMS), el Partido del Frente cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), el Partido popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), para impulsar, por vez primera, al Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, uno de los que salió del PRI, en ese momento, con otros actores como Porfirio Muñoz Ledo, Andrés Manuel López Obrador, Ricardo Monreal, entre ottos actores de la vida política de este país, y quienes durante décadas estuvieron en las filas de dicho partido político. Después de haber terminado este proceso electoral, habría de conformarse una nueva opción electoral en el país, con el surgimiento del Partido de la Revolución Mexicana (PRD), que vendría a abanderar las causas de un proyecto que, desde la óptica de sus dirigentes, se ubicaba en la izquierda en la geometría electoral en México.

Bajo esta nueva opción ciudadana, el PRD, tendrá resultados extraordinarios a lo largo del territorio nacional, uno de ellos, hasta antes de las elecciones de 2018, ganó, por primera vez, para elegir al jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal (hoy Ciudad de México), la figura de Cuauhtémoc Cárdenas, quien fue postulado para dicho cargo, por el partido político en cuestión. Vale la pena mencionar que en esas elecciones y como resultado de la reforma político-electoral de 1996, en la que el cargo político en la capital del país sería a través del voto popular, a partir de 1997, en ese momento únicamente por tres años, de 2000 en adelante, habría de elegirse por seis años, la duración en el cargo.

Durante los años del surgimiento del PRD, es importante resaltar triunfos en varias gubernaturas, donde se posicionó como tercera fuerza política a nivel nacional durante esos años, adicional al PRI y al PAN, obteniendo triunfos importantes en estados como Zacatecas (1998), Tlaxcala (1998), Baja California Sur (1999), Chiapas (2000), Michoacán (2001), Guerrero (2005), Oaxaca (2010), Morelos (2012), Tabasco (2012), por citar algunos referentes.

Pero como en todo partido político, cuando el poder sube como la espuma, el PRD no estuvo exento de dificultades en el interior de éste, sobre todo, tratando de renovar su dirigencia nacional, en la que en varias ocasiones resultó con conflictos y descalificaciones de dichos procedimientos, propiciando fracturas aún más acentuadas, a lo que ya se vislumbraba con la existencia de las llamadas “tribus”, como parte de las estructuras de este partido político.

Para 2018 el PRD ante los conflictos y desencuentros de las "tribus", durante años, desde su fundación, en 1989, decidió emprender un cambio, y más aún con los resultados electorales presidenciales del 01 de Julio de 2018, en los que tuvo que ir en alianza con el PAN y Movimiento Ciudadano, en la candidatura de Ricardo Anaya Cortés. Después de las elecciones y con dichos resultados, el PRD, se posicionó como cuarta fuerza política, por lo que emprendieron cambios al interior del partido político, dejando una dirigencia nacional interina, después de una decisión en el 15º. Congreso Nacional, efectuado hacia noviembre de 2018. (https://politica.expansion.mx/mexico/2018/11/18/el-prd-cambia-sus-estatutos-disuelve-tribus-y-nombra-una-dirigencia-temporal, consultado el día 26 de Abril de 2021).

Hacia el año de 2011, reflejo del ideario político de Andres Manuel Loperz Obrador, como forma de expresarse y de manifestarse ante la nación, se presentan diversos acontecimientos (plantones en varios puntos del país y los campamentos, sobre todo afuera de las sedes de la estructura del IFE, en los distritos electorales federales o en Paseo de la Reforma, en el corazón del país (en la Ciudad de México). Esto da origen a la conformación de la Asociación Civil, Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), el 02 de Octubre de ese año, encabezado por el propio López Obrador (https://morenasonora.org/historia-morena/, consultado el día 26 de Abril de 2021) y seguido por diversos personajes de las filas del PRD y de otras expresiones políticas del país, con esto da inicio otro movimiento político del tabasqueño, hacia las elecciones federales de 2012, en las que contendrá, y, en esa ocasión, volverá a perder, ahora frente a la candidatura de Enrique Peña Nieto, abanderado del PRI (con aliados como el Partido Verde Ecologista de México, PVEM).

El PRD, quien postuló a López Obrador, por segunda ocasión, junto con otras fuerzas políticas (el Partido del Trabajo, PT y Movimiento Ciudadano, MC), quedaría en segundo lugar en dichas elecciones, por debajo del PRI, quien obtuvo una diferencia de alrededor de 7 puntos porcentuales. (https://portalanterior.ine.mx/documentos/proceso_2011-2012/alterna/docs/cotecora-grafica.png , consultado el día 26 de Abril de 2021).

Después del Congreso Nacional de MORENA, hacia fines de noviembre, Andrés Manuel López Obrador es electo como Presidente del Consejo Nacional y Martí Batres Guadarrama como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional. Con este panorama, y habiendo solventado los requisitos que señalaba el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), hoy Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), entre los que destacan: contar con al menos el 0.26% de militantes, de acuerdo con las cifras del padrón electoral del país, haber conformado 20 asambleas distritales con al menos tres mil afiliados, y habiendo cumplido con dichos requerimientos, finalmente esta asociación o movimiento social se constituiría en partido político.

Con este marco, MORENA, (y compuesto en su origen por personas que han abandonado o renunciado a otros partidos políticos, como del PRI, del PAN, PRD y de otros institutos políticos nacionales), solicitó su registro como partido político, ante las instancias del entonces IFE, después de su Asamblea Constitutiva del 26 de enero de 2014, la solicitud fue turnada al IFE el 01 de abril de ese mismo año, para que fuese revisada por una Comisión del Consejo General del IFE, conformada por los consejeros electorales María Marván Laborde, Lorenzo Córdova Vianello y Marco Antonio Baños Martínez.

Finalmente, el 09 de Julio de 2014, el Consejo General del IFE, determina procedente por unanimidad de votos de los consejeros electorales, la conformación de un nuevo partido político para el país, bajo la figura de MORENA, que habría de proceder como tal, a partir del 01 de agosto de ese mismo año, como

una opción ideológica de izquierda nacionalista. (https://morenasonora.org/historia-morena/, consultado el día 26 de abril de 2021).

Bajo esta nueva figura política, MORENA participó en sus primeras elecciones federales, en las intermedias del 07 de Junio de 2015, obteniendo en ese momento un total de 35 diputados (8.82%, con más de tres millones de votos), de los 500, en la Cámara de Diputados, 14 por la vía de Mayoría Relativa y 21 por Representación Proporcional, posicionándose como cuarta fuerza política, en su primera elección federal, en el país, por encima de partido como el PVEM, PT, MC, Partido Encuentro Social (PES) o Nueva Alianza (NA), que ya tenían algunos años en la vida electoral (https://www.animalpolitico.com/2015/06/cuantos-legisladores-tendra-cada-partido-en-la-camara-de-diputados/,consultado el día 26 de abril de 2021).

En el entonces Distrito Federal fue ganando presencia y preferencias electorales, en esas mismas elecciones MORENA ganó 18 distritos electorales, convirtiéndose en primera fuerza política en la anterior Asamblea Legislativa, hoy Congreso de la Ciudad de México, apuntalándose como una fuerza política importante. De las elecciones locales de ese año (2015), de nueve gubernaturas en disputa, ninguna obtiene triunfo MORENA, sin embargo, se convierte en una nueva opción política para la ciudadanía. Como se observa, para ese momento MORENA, no aparece en el espectro de las preferencias electorales entre la ciudadanía en dichas elecciones locales, al menos a nivel de gubernaturas, veremos, más adelante, este panorama irá cambando en lo sucesivo (https://www.animalpolitico.com/2015/06/elecciones-2015-cinco-de-nueve-estados-cambian-de-partido/, consultado el día 26 de abril de 2021).

Durante el periodo de 2016 a 2020, hubo elecciones importantes a lo largo del territorio nacional, solo por mencionar las de 2018, en las que acentúa la fortaleza de MORENA, tanto en la elección presidencial como en la renovación de gubernaturas y el H. Congreso de la Unión, en ambas cámaras (de Diputados y Senadores).

En las elecciones de 2016, el 05 de Junio, la ciudadanía se expresó de una manera que vale la pena preguntarnos, ¿alternancia o alternativa política para la sociedad mexicana?, particularmente por lo que corresponde a la ciudadanía quien ha manifestado, nuevamente, la necesidad de transformar y modificar la composición política de las entidades federativas, sobre todo en aquellas en las que el titular del ejecutivo estatal estuvo en disputa y en estados que habían sido dominados por más de ocho décadas por un mismo partido político.

Sin embargo, para MORENA no todas las elecciones fueron exitosas, como lo ilustramos en las elecciones de 2015, salvo el caso de Baja California, cuyo escenario fue panista durante mucho tiempo, y logró el triunfo al haber ganado los cinco municipios que conforman el territorio estatal. O su aparición como tercera fuerza política en Puebla, con alrededor de 10 puntos porcentuales, quedando por debajo de partidos tradicionales en ese estado como el PRI y el PAN, y sí, por el contrario, más arriba de lo que obtuvo el PRD, casi le triplicó lo que obtuvo este último partido político (https://politica.expansion.mx/politica/2016/06/12/el-computo-final-ratifica-triunfo-del-panista-antonio-gali-fayad-en-puebla, consultado el día 2021).

Para las elecciones de 2017 (04 de junio), el panorama para MORENA fue un poco diferente, con relación a 2016, en esta ocasión las elecciones en Coahuila, Estado de México, sobre todo en esta entidad federativa fue mejor para MORENA, que el resto de los estados donde hubo elecciones locales. Sumadas a las

anteriores, estuvieron las de Nayarit y Veracruz. En las tres primeras se renovaron gubernaturas, mientras que autoridades municipales en Veracruz.

El saldo, para MORENA, en ese año, fue una contienda apretada, en el Estado de México, entre el PRI y MORENA, siendo de apenas alrededor de tres puntos porcentuales, quedando en segundo lugar Delfina Gómez Yáñez (MORENA) y Alfredo del Mazo Maza (PRI, PVEM, NA y PES), habiendo obtenido el 30.79% contra el 33.56% de la votación, respectivamente. Un segundo lugar altamente competitivo para MORENA. (Rodríguez, Gutiérrez y Contreras, 2017).

En los otros estados, quedó como tercera fuerza política, lo mismo en las elecciones presidenciales municipales de Veracruz, sin embargo, esta entidad dará otra sorpresa en el 2018, de la mano con la opción que viene representando, para las y los electores MORENA. Cerramos esas elecciones de 2017 con triunfo del PRI y sus aliados en Coahuila y la alianza PAN-PRD-PT-Partido Revolucionario Socialista quienes ganaron en Nayarit, mientras que la mayoría de los municipios en Veracruz los obtendrán entre el PAN y el PRD, en alianza, dejando en segundo lugar al PRI, el tercer lugar quedó para un candidato independiente, Hilario Ramírez Villanueva, más conocido como "Layín", y en cuarto lugar el candidato de MORENA, Miguel Ángel Navarro (https://www.eleconomista.com.mx/politica/ Ganadores-y-perdedores-de-las-elecciones-2017-20170605-0087.html, consultado el día 03 de Mayo de 2021).

El 01 de Julio de 2018 sería un acontecimiento histórico, para MORENA y el país, considerando que se trató de una de las elecciones más importantes en el país, después de las elecciones del año 2000, nos parece, con una tercera alternativa en la elección presidencial, ahora bajo las siglas de MORENA, particularmente y con un resultado que obtuvo su candidato, hoy Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, contundente y con amplio margen sobre los otros candidatos. De esta manera, se afianzó MORENA como una de las principales fuerzas políticas en el Estado Mexicano, ya que, además de ganar en la renovación del titular del ejecutivo federal, obtiene una fuerte presencia en la renovación del H. Congreso de la Unión, en ambas cámaras (de Diputados y Senadores).

En la elección presidencial, MORENA y sus aliados (PT y PES) obtuvieron el 53.19%, seguidos del PAN-PRD (Ricardo Anaya Cortés), con un 22.27%, en tercer lugar, el PRI-PVEM Y NA (José Antonio Meade Kuribreña) con el 16.40% y por vez primera un candidato independiente en esta elección, bajo la figura de Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, quien alcanzó el 5.23% de la votación nacional.

En la renovación del Poder Legislativo, en esas mismas elecciones, 500 legisladores en la Cámara de Diputados y 128 en la de Senadores, el resultado fue favorable para la alianza Juntos Haremos Historia, conformada por los partidos políticos MORENA, PT y PES, obteniendo 308 diputados (61.6%) y 69 senadores(53.9%), lo que le permite, a la fecha, contar con un mayoría calificada, con los ajustes que se han venido dando en las filas de estos partidos políticos, sobre todo con los actores que están del lado del gobierno federal, mientras que en la Cámara de Senadores obtiene la mayoría absoluta, no así la calificada. Cabe hacer mención que las cifras obtenidas son en función de los resultados obtenidos de las elecciones de 2018, de ese momento, (Rodríguez, Gutiérrez y Contreras, 2018).

El nuevo aliado de MORENA es ahora el PVEM, de quien no se sabe con claridad, como tal vez en otros partidos políticos, qué o cuál es el rumbo ideológico que ese tiene, cuando fue aliado del PAN, en el 2000, después de esas elecciones lo fue hasta el 2018 del PRI, y ya que este partido político no estuvo en el poder, se va con quien sí lo tiene. El PES perdió su registro, aunque le fueron reconocidos sus

representantes populares que obtuvo en dichas elecciones. Ahora, para las elecciones del próximo 06 de junio de 2021, estarán nuevos partidos políticos: Encuentro Solidario, antes el PES; Redes Sociales Progresistas (con vínculos de quien fue NA) y Fuerza por México.

En otras latitudes, en ese año tuvieron lugar elecciones locales en 30 estados del país, de los cuales, por su importancia solo mencionaremos las más significativas: en 8 estados se renovaron gubernaturas (Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Veracruz y Yucatán), de entre ellas MORENA triunfa en Veracruz y Tabasco, en alianza con el PES, ganan en Morelos; el PAN triunfa en Guanajuato, Puebla y Yucatán, mientras que en Jalisco triunfa MC. Adicional a estas 8 gubernaturas, se eligió Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, ganando estas elecciones MORENA (adicional a la mayoría de las alcaldías -antes jefaturas delegacionales- e integración del Congreso de la Ciudad de México).

En 4 estados se eligieron diputaciones locales, tanto de mayoría relativa como por representación proporcional (Aguascalientes, Durango, Hidalgo y Tlaxcala); en 11 entidades federativas se renovaron diputaciones locales y ayuntamientos (Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Zacatecas); en 3 estados únicamente la renovación de ayuntamientos (Coahuila, Quintana Roo y Tamaulipas. Finalmente, en 4 estados del país, eligieron entre autoridades concejales, juntas municipales, diputaciones locales o ayuntamientos, habiendo tenido elecciones extraordinarias, en algunos casos (Campeche, Chiapas, Nuevo León y Oaxaca) (INE, 2018).

Podemos señalar que las elecciones de 2018 fueron el espacio y momento para afianzar el proyecto de MORENA, que empujó desde su surgimiento y puesta en marcha en las elecciones de 2015, y ahora, en 2018, en el gobierno federal, como primera fuerza política, trazando lo que, desde el poder, han denominada la "4T" para el país.

Para cerrar este apartado, solo falta revisar lo ocurrido en el panorama electoral en 2019 y 2020, y lo que significó para MORENA, sobre todo al cierre de 2019 y ni qué decir de lo que fue afectando en el año 2020, con la pandemia de la COVID19 de la que México no ha estado exento, sin embargo, los procesos electorales continuaron en el país, en los menos estados de la República Mexicana. Veamos algunas referencias y resultados de esas elecciones.

El 02 de Junio de 2019, en 6 estados del país hubo elecciones locales (https://www.mexicosocial.org/elecciones-2019-gobernadores-alcaldes-diputados/, consultado el día 03 de Mayo de 2021), en dos de éstos elección para gobernador (en Puebla, extraordinaria, por el deceso en diciembre de ese año de la gobernadora que ganó en 2018, Martha Erika Alonso Hidalgo, quien iba junto con el senador Rafael Moreno Valle, su esposo y otras personas más, entre ellos tripulantes de la aeronave, todos perdieron la vida) y en Baja California (además de la gubernatura, se renovaron diputaciones por ambos principios y ayuntamientos). En los dos casos salió avante MORENA, especialmente en Baja California ganando prácticamente todo, con amplia mayoría en la composición de la legislatura local. Derrota dolorosa significó para el PAN en este estado de la República, tomando en cuenta que gobernaba desde 1989, cuando por vez primera el PAN arribó a un estado del país, marcando un nuevo rumbo en la alternancia política en el poder subnacional.

En los 4 estados restantes, en Aguascalientes y Durango tuvieron elecciones de ayuntamientos, mientras que en Quintana Roo y Tamaulipas se renovaron las legislaturas locales por ambos principios. El balance

general fue favorable para MORENA en dos estados, sobre todo por los resultados contundente y abrumadores en Baja California, al ganar los cinco municipios que conforman el territorio estatal, más la mayoría de la integración del recinto legislativo, esto al final representó dos gubernaturas más para el partido político del presidente de México (López Obrador). En las otras entidades federativas, aún le cuesta trabajo a MORENA penetrar entre el electorado (a excepción de Quintana Roo, que el saldo le fue favorable), a pesar de haberle ido muy bien en esas entidades federativas del país, cuando en el 2018 ganó casi todas, para la elección presidencial, la única que no ganó Andrés Manuel López Obrador fue en Guanajuato, que ganó el entonces candidato presidencial del PAN, Ricardo Anaya.

Entre el PAN y el PRI se llevaron casi la mitad de los municipios en Durango, el PAN salió con balance positivo en Aguascalientes, lo mismo en Tamaulipas (obtiene el triunfo en 21 de los 22 distritos electorales uninominales, uno gana MORENA). Mientras que en Quintana Roo, le fueron favorables para MORENA, al obtener la mayoría de las diputaciones en la legislatura del estado (IEQRoo, 2019).

Para el 18 de octubre de 2020, se efectuaron elecciones locales en los estados de Coahuila e Hidalgo, debiendo haber sido el 07 de Junio de ese año (INE, 2020), pero por los motivos de la pandemia de la COVID19, señalado líneas arriba, éstas tuvieron que postergarse meses después. De esta manera, en estas elecciones se renovaron representantes populares para integrar las diputaciones por ambos principios y la totalidad de los ayuntamientos, respectivamente. El saldo, en estas elecciones, fue la ratificación de quien gobierna en esas entidades federativas, es decir, el PRI, a pesar de la cercanía del Estado de Hidalgo con el centro del país, desde donde despacha el Jefe del Estado Mexicano. Hay que recordar que Hidalgo es una de las cinco entidades federativas que aún no experimenta la alternancia política en la gubernatura, y en el caso de Coahuila, en la última elección (2017), estuvo competida con el PAN, yéndose hasta los tribunales por posibles rebases al tope de gastos de campaña, de parte del candidato priista. El resultado final, de parte del TEPJF fue corregir lo realizado por el Consejo General del INE, y determinar que no hubo tal rebase en los gastos financieros, con lo cual se ratificó el triunfo del PRI en esa entidad federativa.

Con lo anteriormente expuesto, Hidalgo y Coahuila se volvieron a pintar del tricolor -del PRI-, mostrando su fuerza, después de haber pedido su candidato en las elecciones presidenciales de 2018 y haberse pintado de la marea morenista. En las elecciones de 2020 el PRI ganó, en Coahuila los 16 distritos electorales uninominales, "carro completo", esto significó cerca del 50% de la votación para este partido político, mientras que para MORENA se llevó alrededor del 20% y para el PAN arriba del 10%. Mientras que, en Hidalgo, el resultado fue favorable, en mayor medida para el PRI, al ganar 32 de los 84 municipios que conforman el territorio estatal; por su parte MORENA triunfó en 6, el PRD en 7, la alianza entre PAN-PRD obtuvieron 6 alcaldías, mientras que la coalición entre PT-PVEM-MORENA-NA se llevaron 5, el PAN triunfó únicamente en 5 municipios, al igual que PES y NA, el PT en 4, el PVEM en 3, finalmente hay un triunfo en un municipio para un candidato independiente (https://politica.expansion.mx/estados/2020/10/19/los-resultados-de-coahuila-e-hidalgo-no-marcan-las-elecciones-de-2021, consultado el día 05 de Mayo de 2021).

Para finalizar, se presentan resultados de las elecciones federales intermedias del pasado 06 de junio de 2021, junto con las elecciones locales en 30 estados del país, entre los cuales 15 renovaron la gubernatura estatal, además de elecciones para presidentes municipales, concejales, legislaturas locales en otras entidades federativas, convirtiendo esta elección en una de las más importantes en la historia de las elecciones en México. (INE, 2021).

Algunos de los resultados de esta jornada electoral, a nivel nacional, podemos mencionar las elecciones de gobernador, de las 15 gubernaturas en disputa, 11 las gana MORENA, una, MC, dos para el PAN y una para el PVEM y PT. Por lo que ahora MORENA cuenta con 17 legislaturas, de 32 del país.

En la composición de la Cámara de Diputados, estas elecciones no fueron como las de 2018, para MORENA y sus aliados, al no mantener la mayoría calificada, sí la mayoría simple y absoluta, pero tendrá que entrar en negociaciones o búsqueda de acuerdo con otras fuerzas políticas que le permitan empujar reformas a la Carta Magna, si fuera el caso, escenario similar al que se mantiene en la Cámara de Senadores.

Los triunfos como las derrotas no son para siempre ni eternas, hoy puede seguir la tónica de la alternancia política o la ratificación para quienes lo vienen haciendo bien, pero también la rectificación para quienes han dejado de asumir su responsabilidad y entrega de buenos resultados para la sociedad en su conjunto. "La moneda está echada al aire". La invitación para la ciudadanía ahí está, falta que nos decidamos participar e involucrarnos en las definiciones de los destinos, presente y futuro, del país.

La nueva visión de la administración pública en la 4T

Referir a la Administración Pública, implica considerarla como: Objeto de estudio. Disciplina, que se vincula a investigaciones intelectuales (como una disciplina o una ciencia); y como práctica. Que se vincula con asuntos públicos. A lo largo de su evolución ha propiciado la reflexión y el análisis sobre su formación y su naturaleza. Y en la actualidad podemos afirmar que ha recuperado su identidad y autenticidad, en el campo de las Ciencias Sociales básicamente.

La Administración Pública ha sido definida de diversas formas, sin tener un concepto único válido. En un sentido amplio hace referencia al campo de las actividades gubernamentales. Una de las definiciones más conocida es la de Wilson, quien define a la Administración Pública como la parte más visible del gobierno, es el poder ejecutivo, es el que actúa, es el gobierno en acción. (Guerrero,1985). Es, por tanto, la relación que vincula al Estado con la sociedad es la actividad administrativa que realiza el estado para cumplir con sus fines a través de un conjunto de organismos que integran al poder ejecutivo del gobierno y de los diversos procedimientos que aplican.

La Administración Pública sirve al Gobierno para realizar las funciones asignadas al Poder Ejecutivo. La Administración Pública, es soporte para asumir las responsabilidades designadas al representante del poder ejecutivo, y éste se apoya directamente en las Secretarías y Dependencias del Estado. (Muñoz,1997).
En esta concepción tradicional de la administración pública, donde principalmente se visualiza como la actividad que realizan organismos gubernamentales para cumplir los fines del estado se explica su relevancia en tanto su relación con la política. Dado que el Estado desempeña estas dos funciones: La Política y la Administración.

Al ser la Administración Pública la actividad del Estado es preciso entonces puntualizar que en cada país el modelo depende de la dimensión con la cual se manifiesta en la vida práctica. Para ello cuenta con una estructura organizacional a través de la cual establece una organización y funcionamiento, con la finalidad de lograr una mayor coordinación y control de las entidades que la integran y elevar la eficiencia de las entidades y así lograr objetivos como: Ordenar la administración pública, implementar políticas

sustantivas y modernizar los sistemas de planeación, programación, presupuestación, control, información y evaluación de la administración pública federal.

Para el caso del Estado Mexicano y de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos (CPEUM), se establece que, se organiza como una República, representativa, democrática y federal. El gobierno federal y los gobiernos estatales están organizados por el principio de separación de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Se divide políticamente en 32 entidades federativas con sus respectivos municipios.

El Poder Ejecutivo Federal depositado en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cargo que se ejerce durante seis años. Actualmente se integra por 20 dependencias, 299 entidades de gobierno y 146 embajadas y consulados. El Poder Legislativo reside en el Congreso de la Unión que se divide en dos cámaras. La cámara de diputados que se integra por 500 representantes y la cámara de senadores con 128 representantes. El Poder Judicial recae en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en un conjunto de tribunales inferiores y especializados. La Suprema Corte está formada por 11 ministros elegidos por el Congreso de la Unión, 7 consejeros y 7 magistrados.

Una vez revisada la conformación de la Administración Pública Federal en México, haremos la revisión correspondiente a los cambios que se han generado en la llamada administración de la 4T que abarca el periodo 2018-2024, bajo el mandato de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Donde las propuestas de cambio en la administración pública de la cuarta transformación (4T), la centraremos principalmente en dos postulados: 1). Reingeniería de la Administración Pública Federal (El Economista, 2019) y 2). Política anticorrupción. Desde donde se establece un análisis de los principales cambios realizados durante los primeros años de gobierno de AMLO.

Reingeniería de la Administración Pública Federal (APF). Para el caso que nos ocupa, y como uno de los postulados de cambio en la administración de AMLO se ha propuesto realizar una Reingeniería de la Administración Pública Federal (APF). Lo anterior derivado de que en los últimos años la estructura organizacional que ha presentado la Administración Pública Federal ha variado mínimamente, con cambios relativos solamente al nombre y/o integración de funciones de las diferentes dependencias de gobierno. Actualmente la APF se compone de 20 Dependencias y 299 Entidades de gobierno.

Como parte de la reingeniería establecida por el gobierno de la 4T los cambios más representativos son:
Cambio en las nominaciones de Secretarías y nuevas asignaciones de funciones:

- Secretaría de Seguridad Pública por Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
- Secretaría de Desarrollo Social por Secretaría de Bienestar.
- Secretaría Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación por Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Se cambia la Secretaría de Desarrollo Social, por la Secretaría de Bienestar.
- Cambia la Procuraduría General de la República por Fiscalía General de la República.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público controlará el gasto del presupuesto que realicen las instancias de gobierno federal y se encargará de todas las compras y adquisiciones.
- Se reforma la Secretaría de Gobernación, deja de asumir las funciones de Seguridad Pública, y solo contara con tres subsecretarias: a) Gobierno; b) Derechos Humanos, Migración y Población, y; c) Desarrollo Democrático, Participación Social y Asuntos Religiosos.

- En fecha 30 de noviembre de 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se establece "la creación de un nuevo modelo organizacional y de operación de las unidades administrativas que llevan a cabo las tareas de apoyo administrativo en materia de recursos humanos, materiales, financieros, informáticos y cualquier otro que sea necesario para el desarrollo de las funciones de las dependencias de la Administración Pública Federal", (DOF, 2018). Desapareciendo con ello la figura de Oficial Mayor de las Secretarías de Estado y en su lugar funcionarán las Unidades de Administración y Finanzas, a cargo de la Secretaría de Hacienda que se encargara distribuir los recursos en cada dependencia. Con tres excepciones: la Secretaría de Defensa Nacional, de Marina y Hacienda, que conservarán el puesto de Oficial Mayor.
- Se crean las Delegaciones de Programas para el Desarrollo. Tendrán a su cargo la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral; funciones de atención ciudadana; la supervisión de los servicios y los programas a cargo de las dependencias y entidades, así como la supervisión de los programas que ejercen algún beneficio directo a la población, de conformidad con los lineamientos que emitan la Secretaría de Bienestar y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo. (DOF,18/07/2019).
- Se cambia el nombre de las delegaciones federales por "Oficinas de Representación". (DOF: 23/04/2020).
- En las Delegaciones y oficinas de representación los titulares de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo serán designados y dependerán jerárquica y funcionalmente del Coordinador General de Programas para el Desarrollo.
- En el resto de las Secretarías se plantean cambios, en estructura y funciones. Por lo cual el 23 de abril de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, informándose la cancelación de diez subsecretarías. Siendo estas: La Secretaría de Economía desaparece la Subsecretaría de Minería. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público elimina la Subsecretaría de Ingresos. En la Secretaría de Turismo se elimina la Subsecretaría de Planeación y Política Turística. En la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se desaparece a la Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral. (El Economista, 2020)
- En Relaciones Exteriores desparece la Subsecretaría de América del Norte.
- La Secretaría de Medio Ambiente elimina la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental.
- La Secretaría de Gobernación, eliminó la Subsecretaría de Gobierno. La Subsecretaría de Comunicaciones y Desarrollo Tecnológico de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes también desapareció.
- La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana eliminó la Subsecretaría de Planeación, Prevención, Protección Civil y Construcción de la Paz.
- La Secretaría de Salud eliminó la Subsecretaría de Integración y Desarrollo. (ET, 2020).

Con los cambios realizados al nuevo modelo organizacional en la Administración Pública Federal, se busca el ahorro de recursos para la operación de las diversas secretarías de estado, todo ello como parte de la política de austeridad propuesta por el Presidente de México.

Otro de los cambios notables en la nueva administración pública es el tema de la Planeación, cuyo responsable es el Ejecutivo Federal con apoyo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), quienes, una vez que se ha definido la estructura de la Administración Pública Federal, establecen el documento de trabajo denominado Plan Nacional de Desarrollo (PND), que precisa los diferentes objetivos, metas, estrategias y prioridades; así como la asignación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución de las diferentes políticas, programas y proyectos establecidos para el cumplimiento de la visión del gobierno en turno.

En este sentido y de acuerdo con el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la intervención del Estado Mexicano se organizará por medio de un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional el cual tiene como función el imprimir solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

La Administración Pública maneja la planeación como una actividad que permite vincular los medios y fines, diseñar normas organizativas, distribuir funciones, procurar la eficiencia en los objetivos de desarrollo. Para implementar el Sistema y elaborar el PND, el Ejecutivo establece los procedimientos de participación y consulta popular; y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas de desarrollo derivados de este.

De esta manera el Ejecutivo Federal tiene la responsabilidad de operar cambios y transformaciones en el aparato administrativo, reorientar las políticas públicas, establecer prioridades gubernamentales y los presupuestos para operar y ser el eje rector de la administración en turno. Para el caso del gobierno de la Cuarta Transformación, (4T) el Plan Nacional de Desarrollo (PND) correspondiente al periodo 2019-2024 establece una estructura conformada por Principios y Ejes rectores, donde plantea la guía de desarrollo para los próximos años, con miras a mejorar el bienestar y seguridad para la población, y, consolidar y sanear a las instituciones para hacerlas confiables y respetuosas de la ley.

El PND, se organiza en tres ejes principales: Política y Gobierno, Política Social y Economía. Que a su vez se integra por 12 principios rectores: Honradez y honestidad, No al gobierno rico con pueblo pobre, Al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie, Economía para el bienestar, El mercado no sustituye al estado, Por el bien de todos, primero los pobres, No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera, No puede haber paz sin justicia, El respeto al derecho ajeno es la paz, No más migración por hambre o por violencia, Democracia significa el poder del pueblo, Ética, libertad, confianza. En los que se enmarca el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, y buscan guiar el quehacer público de la Administración Federal. (DOF 12/07/2019).

Estos principios son los puntos centrales del nuevo quehacer económico, político, social y cultural, orientado para alcanzar el bienestar de la población. Como se observa, se dirigen básicamente a combatir la corrupción y al ejercicio de una administración austera, a la atención de los pobres, al respeto a los derechos humanos y al ejercicio de una administración basada en principios éticos y de libertad. Principios que a la fecha no se han visto reflejados en la práctica y se han quedado solo como buenos propósitos.

En cuanto a los tres Ejes; Política y Gobierno, Política Social y Economía, contienen las prioridades nacionales que el Gobierno de México buscará alcanzar en los siguientes años del gobierno de la 4T. Cada uno agrupa temas prioritarios y contiene objetivos y estrategias específicas para resolver problemas y así

atender las necesidades de la población y promover el desarrollo del país. Como se muestra en la imagen 2, las prioridades establecidas para cada uno de los Ejes del PND son las siguientes.

Con esta nueva propuesta de PND, se pretende impulsar el desarrollo económico del país con el uso eficiente de recursos y la participación de la población, orientando el quehacer del gobierno a lograr el bienestar de la población. Donde el Gobierno funja como árbitro y vigile el cumplimiento de los derechos individuales y colectivos, pero sobre todo impulse y conduzca la economía del país.

El objetivo general del PND 2019-2024 es "transformar la vida pública del país para lograr un mayor bienestar para todos y todas". El documento, como ya hemos mencionado se estructura por tres ejes generales que agrupan los grandes problemas públicos. Pero además identifica y define tres ejes transversales que atienden problemas relevantes en el país comunes en todos los temas de las políticas públicas y que busca atender de manera prioritaria: 1) Igualdad de género, no discriminación e inclusión; 2) Combate a la corrupción y mejora de la gestión pública; 3) Territorio y desarrollo sostenible. (CEFP,2019).

Con base en el artículo 22° de la Ley de Planeación, el gobierno de la 4T vigilara que los programas derivados del PND 2019-2024 y los programas presupuestarios atiendan estos tres ejes transversales. Y justo "del eje transversal 2 se reconoce la existencia y la identificación de ineficiencias y riesgos en los procesos de la gestión pública…los amplios márgenes de discrecionalidad que propicia la arbitrariedad en la toma de decisiones, el uso y apropiación inadecuados de los recursos públicos, la distorsión de los espacios de interacción entre Gobierno y sociedad y la sobre regulación de los procesos administrativos". (CEFP,2019, p.10).

En este sentido, y con la incorporación del eje transversal 2 en el PND se busca cumplir con artículo 134° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que "todos los recursos económicos de que Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados". Y justo de este eje transversal se desprende la atención del segundo postulado de cambio en la administración de la 4T y que es "la Política anticorrupción" que se tratará en el siguiente apartado.

Como parte del nuevo modelo de desarrollo, establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y con el objetivo de lograr que la población de México viva en un entorno de bienestar. El Gobierno de la República de la Cuarta Transformación, plantea que es necesario participar con un rol activo en la vida pública, proporcionando bienes y servicios que mejoren la calidad de vida de las personas. Para ello, "requiere que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) operen bajo los más altos estándares éticos, de respeto al Estado de derecho, y haciendo uso responsable, eficaz y eficiente del presupuesto público para alcanzar las metas de bienestar que se planteen" (PNCCIMGP, p.6).

Para el logro de estas tareas se requiere conjuntar esfuerzos de todos los sectores involucrados y, establecer objetivos claros para erradicar "la corrupción, el dispendio y la frivolidad". Para ello y a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Oficina de la Presidencia de la República (CEDN-OPR), se diseñó y publicó el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 (PNCCIMGP), donde se reconoce que la forma más eficiente,

eficaz y oportuna de mejorar la gestión pública, es mediante el combate frontal y directo a la corrupción y la impunidad.

El PNCCIMGP se integra de cinco objetivos prioritarios, con el propósito de mejorar y extender las condiciones de bienestar entre la población:

- Combatir frontalmente las causas y efectos de la corrupción
- Combatir los niveles de impunidad administrativa en el Gobierno Federal
- Promover la eficiencia y eficacia de la gestión pública
- Promover la profesionalización y la gestión eficiente de los recursos humanos de la Administración Pública Federal
- Promover el uso eficiente y responsable de los bienes del Estado Mexicano.

En general el PNCCIMGP se ha estructurado con objetivos prioritarios enfocados principalmente a:

- Capacitar personal
- Profesionalizar a servidores públicos
- Aplicar códigos de ética en el servicio público
- Sancionar actos de corrupción
- Modernizar la Administración Pública
- Lograr la mejora de la gestión pública
- Mejorar procesos a través del uso de TIC
- Establecer mecanismos para el uso de recursos de forma eficaz, eficiente y de calidad.
- Promover la transparencia y la rendición de cuentas
- Mejorar y simplificar procesos
- Usar de forma eficiente los recursos
- Actualizar la normatividad correspondiente
- Incentivar la participación de la población en la vigilancia y supervisión de actos de corrupción, hostigamiento, acoso sexual y violaciones a los derechos humanos.

Los objetivos del PNCCIMGP, se encaminan principalmente a la creación de mecanismos que fomenten la denuncia y la fiscalización de actos ilícitos, de rendición de cuentas y apertura gubernamental. Creando redes ciudadanas para así fomentar la participación en el combate a la corrupción. Donde las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal adopten prácticas de transparencia y permita la participación de la población en actividades y decisiones gubernamentales a través del uso de las TIC y de la innovación social.

Se pretende también disminuir la impunidad y castigar todo tipo de acto de corrupción, imponiendo sanciones a servidores públicos, personas físicas y morales que infrinjan y/o cometan algún tipo de delito. Para el logro de la transparencia y rendición de cuentas de todo acto gubernamental se busca, hacer uso de la tecnología para sistematizar información y generar informes de las acciones implementadas y del uso de los recursos para incrementar la calidad y eficiencia del gasto público. Otro de los objetivos que se pretenden lograr es la profesionalización de los recursos humanos de la APF, a través de la capacitación de los servidores públicos, la modernización de la estructura de la APF y la promoción de la mejora y simplificación de procesos y marco normativo institucional y finalmente se pretende lograr el uso eficiente de los bienes del Estado, mediante el uso y aprovechamiento del patrimonio del gobierno mexicano.

la propuesta y cumplimiento de dichos objetivos se busca que el Ejecutivo Federal contribuya a la responsabilidad de operar y transformar el aparato administrativo federal, y se impulsa que las instituciones estén al servicio de las necesidades del pueblo y de los intereses nacionales. En este sentido, se han identificado algunas acciones tomadas para la resolución de problemáticas públicas y así identificar las áreas de mejora y la verificación del desempeño del nivel de cumplimiento de los objetivos. Por ejemplo, se han diseñado los siguientes sitios web como parte del cumplimiento del programa:

- https://alertadores.funcionpublica.gob.mx/. Plataforma que la Secretaría de la Función Pública pone a disposición de la población en general para alertar de actos graves de corrupción, en los que se encuentren involucradas personas servidoras públicas federales.
- https://padron.integridadempresarial.funcionpublica.gob.mx/ Mecanismo de la Secretaría de la Función Pública, que busca mejorar la sinergia entre el gobierno y las empresas, para generar una nueva ética que involucra a distintos actores de la sociedad, es decir, a empresarios, estudiantes, organismos internacionales, sociedad civil y servidores públicos.
- https://www.participa.gob.mx/ Portal de participación ciudadana de la Secretaría de la Función Pública que invita a decidir y colaborar con el gobierno para la construcción y mejora de las políticas públicas de México.

Estos Sitios Web, aún no presentan resultados claros y se quedan solo en la etapa informativa de su existencia.

Es importante mencionar que las diversas acciones tomadas por parte del gobierno federal en contra de la corrupción, ha sido un tema recurrente no solo en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 (PNCCIMGP), sino que también se ha reflejado en el Nuevo Modelo de Planeación Nacional y en los Informes de Gobierno 2019 y 2020, donde se pueden identificar compromisos, acciones y resultados presentados por el gobierno de AMLO y la 4T durante los años 2018 a 2020. Y que de manera general se agrupan en los tres ejes rectores de la Planeación Nacional:

El Eje1 de Política y Gobierno principalmente se presentan aquellas acciones relacionados con el funcionamiento de la nueva administración pública que pretende presentar una nueva cara a través de la reducción de sueldos y salarios de funcionarios, eliminar gastos innecesarios de funcionarios y en la administración para promover la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, se plantea gobernar con austeridad para financiar programas de bienestar, transparentar patrimonio de funcionarios, evitar estructuras y programas duplicados, reducir publicidad del gobierno, construir un nuevo modelo de compras donde participe la ciudadanía, construir un código de ética del gobierno federal, reformas a los artículos 108 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quitar el fuero al presidente y la revocación de mandato, eliminación de pensiones y servicios a expresidentes, creación de la guardia nacional y la reunión diaria con gabinete de seguridad para garantizar la seguridad pública, liberación de presos políticos víctimas de represalias del poder, libertad de expresión y relaciones de respeto con poderes Legislativo y Judicial, respeto a los principios de autodeterminación de pueblos a la no intervención y solución pacífica de controversias, mantener relaciones de respeto a los derechos humanos y protección a migrantes, de entre otras acciones propuestas.

En cuanto al Eje 2 de Política Social, aquí se pueden observar acciones relacionadas con: La construcción de un país con bienestar, donde se plantean principalmente compromisos vinculados con la atención de los mexicanos bajo el principio de primero los pobres, priorizando la entrega de programas sociales a zonas

y/o grupos de población con mayor rezago social y pobreza, por ejemplo: Pensión de adultos mayores, discapacitados, pueblos indígenas, becas a estudiantes de nivel básico, medio superior y superior, apoyos para agricultores, artesanos y pequeños empresarios, creación de universidades públicas, impulso a la investigación científica, la cultura y la formación artística y la cancelación de la reforma educativa y el establecimiento del derecho a la educación en todos los niveles de escolaridad.

Por su parte en el Eje 3 de Economía, las propuesta que se realizan están vinculadas con temas tales como: la construcción de caminos en zonas prioritarias para reactivar la economía, apoyos económicos para la siembra, entrega de fertilizantes, establecer precios de garantía, fomento de actividades pesqueras, creación de programa de Seguridad Alimentaria Mexicana, otorgamiento de créditos a la palabra, entrega de apoyos sin intermediarios, creación del Banco del Bienestar, no incremento a la Deuda Pública, respeto a la autonomía del Banco de México, fomento al turismo, construcción del Tren Maya, creación de un corredor económico y comercial en el Istmo de Tehuantepec, aumento de inversión para la producción de petróleo, gas y electricidad, rehabilitación y construcción de refinerías, modernización de la CFE, impulsar las telecomunicaciones y proveer de Internet gratuito en espacios públicos, Creación del Aeropuerto "Felipe Ángeles", implementación de Zona Libre de la Frontera Norte, fijar el salario mínimo por encima de la inflación, entre otros.

En resumen, la política anticorrupción del gobierno de la 4T se ha visto reflejada en dos acciones fundamentalmente: La creación del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 (PNCCIMGP), y el diseño y contenido del Nuevo Modelo de Planeación Nacional. En ambos documentos se perciben acciones que pretenden abatir la corrupción en este nuevo régimen de gobierno. Si bien es cierto algunas de estas propuestas ya están implementadas y en funcionamiento no podemos decir que sus resultados ya se puedan identificar y mucho menos podemos afirmar que los cambios ya sean percibidos por los ciudadanos mexicanos. Es necesario hacer una evaluación de cada programa, analizar su funcionamiento, sus resultados y el impacto que genera de forma real y no solo de discurso político.

El Gobierno Abierto en la 4T

En los últimos años han tenido lugar cambios importantes a partir del uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), esto supone la modernización de los gobiernos y de sus administraciones públicas, asimismo, los cambios en la relación entre gobierno y sociedad.

En el siglo XXI se apuesta a construir nuevas formas de gobernar, prueba de ello es el llamado gobierno abierto, que supone dejar atrás la figura de ciudadanos pasivos, que participan en la toma de decisiones (cuando participan) solo a través de sus representantes.

Desde la perspectiva de Calderón y Lorenzo (2010), el gobierno abierto es un paradigma que si bien ha cobrado fuerza en los años recientes, la idea no es nueva, señalan que es tan vieja como la democracia misma, sin embargo, la idea de GA se impulsa de manera importante en el año 2009 cuando el entonces Presidente de los Estados Unidos Barack Obama firmó un memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto, este acto resaltó el compromiso de crear un gobierno con un amplio nivel de apertura, lo que aseguraría la confianza pública y establecería un sistema de transparencia, de participación y de colaboración (Obama, 2009).

El gobierno abierto se puede definir como el esfuerzo de crear instituciones gubernamentales que sean más transparentes, pero también más participativas, comprometiendo a los ciudadanos en la toma de decisiones y adopción de políticas ya desde sus inicios y, por tanto, con el beneficio de extender la consulta y participación a todos los agentes implicados y no sólo a los agentes del modelo político clásico (García, 2014, p. 86).

El GA representa un cambio en los valores del servicio público, es un nuevo modo de gobernar (Mariñez y Valenzuela, 2013) y adicionalmente el uso de la tecnología es fundamental como lo señala Sandoval (2015), al identificar el GA como una plataforma tecnológica institucional que mediante la conversión de los datos gubernamentales en datos abiertos permite la colaboración de los ciudadanos en asuntos públicos.

El GA se distingue porque un gobierno proporciona información objetiva sobre sus políticas; los individuos y la prensa tienen acceso a los documentos gubernamentales; tienen lugar reuniones abiertas al público y la prensa; se consulta a los principales interesados en la formulación y la ejecución de determinada política (Beetham y Boyle 1995) En un escenario global el acceso a internet ha sido fundamental para que la sociedad esté mejor informada, lo que plantea la posibilidad de que los ciudadanos, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil puedan saber, conocer y crear cosas (OCDE, 2005), razón por la que son actores fundamentales en términos de GA.

Los elementos que pueden considerarse como pilares de este modelo de gobierno son:

a) Transparencia y apertura
b) Participación y
c) Colaboración (Calderón y Lorenzo, 2010; Valenzuela, 2016).

La transparencia ha sido un elemento que los gobiernos en México han incorporado al discurso, sin embargo, como elemento del GA la transparencia no sólo debe significar poner a la disposición de los ciudadanos cualquier tipo de información, es necesaria la creación de espacios de diálogo, participación y también de apertura colaborativa para dar solución a problemas públicos. (Ramírez-Alujas, 2011).
Garaizar define cuatro tipos de colaboración en el marco de un GA:

1. Intergubernamental, que alude a la capacidad de los gobiernos de intercambiar información e innovaciones.
2. Gobierno/sociedad civil, que refiere al involucramiento del gobierno con actores y expertos de la sociedad civil.
3. Gobierno/empresa, que incluye a los empresariados tradicionales y emprendedores.
4. Gobierno/ciudadanos, que involucra a cualquier ciudadano capaz de realizar propuestas a los gobiernos (Garaizar, 2012, p. 41-42).

Lo anterior supone una nueva forma de gobernar, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha señalado que el GA tiene varios beneficios, tales como: establecer mayor confianza en el gobierno, garantizar mejores resultados al menor costo, elevar los niveles de cumplimiento, asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas, fomentar la innovación y nuevas actividades económicas, mejorar la eficacia mediante el aprovechamiento del conocimiento y los recursos de los ciudadanos (OCDE; 2010).

En mayo de 2019 el Comité Coordinador de la Alianza para el Gobierno Abierto en México, conformado por la Secretaría de la Función Pública, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y el Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Gobierno Abierto en México iniciaron las actividades para la integración del cuarto plan de acción a través de una consulta temática abierta y llevada a cabo de forma digital.

El contenido en resumen del 4º PLAN DE ACCION 2019-2021 se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 1. Plan de Acción 2019-2021

Temas	Compromisos
1 Gasto abierto y responsable en programas sociales	Instrumentar un proyecto piloto en seis programas sociales del Gobierno Federal que permita mediante mecanismos de participación ciudadana: 1. Identificar la trazabilidad del gasto público. 2. Detectar áreas de riesgos de cumplimiento de objetivos y metas, así como probables actos de corrupción y, Iniciar procedimientos de denuncia en caso de irregularidades.
2 Incidencia ciudadana para el desarrollo rural sustentable.	Conformar un grupo de trabajo multi-actor, orientado a evaluar, generar recomendaciones y dar seguimiento: a) A la operación de los mecanismos de participación ciudadana, para su incidencia efectiva en la mejora de programas y políticas, así como en los mecanismos de coordinación de programas y políticas a nivel federal del sector rural. b) Para contribuir al desarrollo rural sostenible liderado por las comunidades, de acuerdo con las mejores prácticas, con perspectiva de género y de derechos humanos, así como con visión territorial e intersectorial.
3 Información transparente y de calidad para garantizar el derecho a la educación	Actualizar, sistematizar, publicar y mejorar la calidad de la información del sistema de educación básica (inicial, preescolar, primaria y secundaria) de acuerdo con los principios de datos abiertos, identificando necesidades de información (con retroalimentación de OSC y análisis a cargo de la autoridad educativa federal de las solicitudes de acceso a la información y de recursos de revisión), a través del fortalecimiento del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) que incluya mecanismos de retroalimentación y participación ciudadana con miras a incorporar criterios de accesibilidad en el mediano plazo.
4 Transparencia para fomentar la inclusión laboral	Implementar un mecanismo eficaz de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana que visibilice las deficientes y perjudiciales prácticas de empleadores para evitar los actos de discriminación y fortalecer las políticas públicas laborales para el trabajo digno y la inclusión de grupos históricamente discriminados* en el ámbito laboral.
5 Derechos sexuales y reproductivos para las y los jóvenes	Generar e instrumentar mecanismos efectivos de transparencia proactiva, rendición de cuentas y participación ciudadana sobre la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva, en un marco de derechos humanos, con perspectiva de género, juventudes e interculturalidad dirigida a niñas, niños, adolescentes, jóvenes y mujeres para garantizar el cumplimiento de la Norma Oficial Mexicana 046-SSA2-2005 Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención (NOM 046) y la Norma Oficial Mexicana NOM-047-SSA2-2015, para la atención a la salud del grupo etario de 10 a 19 años de edad (NOM 047), con énfasis en acciones específicas en materia de violencia sexual.

6 Plataforma única y abierta de información de seguridad pública	Conformar una plataforma única, pública e interoperable que concentre, divulgue y transparente información[1] a nivel nacional de calidad[2] sobre seguridad, justicia y paz[3] que incluya mecanismos de participación ciudadana[4] (en el diseño, implementación y evaluación de políticas en la materia) para la mejora de la toma de decisiones y la rendición de cuentas. 1. Información y datos (de manera ilustrativa y no limitativa 2. De acuerdo con los principios de datos abiertos (oportunos y primarios), atributos de calidad, accesibilidad y pertinencia cultural, desagregada (género, edad, discapacidad, situación migratoria, población indígena y afrodescendiente), actualizada periódicamente, estandarizada, con pertinencia cultural, comparable, unificada. 3. Distintas violencias, fenómenos delictivos y violaciones a Derechos Humanos, así como las estrategias y políticas de justicia. 4. Grupos prioritarios, organizaciones de la sociedad civil, expertos nacionales e internacionales.
7 Controles democráticos a la intervención de comunicaciones privadas	Establecer un mecanismo multi-sectorial de participación formal para el análisis, discusión, diseño y evaluación de política pública en materia de uso de tecnología para la intervención de comunicaciones privadas, acceso a datos conservados y geolocalización bajo apego al respeto de los derechos humanos para evitar el abuso o uso ilícito de este tipo de tecnología por parte de las instituciones gubernamentales. Este espacio de participación ciudadana deberá involucrar a representantes de dependencias públicas involucradas en la compra, uso y supervisión de tecnologías de intervención de comunicaciones privadas, acceso a datos conservados y geolocalización estatal con el fin de implementar modificaciones regulatorias administrativas y de operación tales como: • Establecer normas administrativas para la regulación y transparencia de la adquisición de tecnología de intervención de comunicaciones privadas, acceso a datos conservados y geolocalización • Establecer reglas internas para la instalación, criterios de uso y disposición de tecnologías de intervención de comunicaciones privadas, acceso a datos conservados y geolocalización en dependencias federales • Establecer garantías del derecho a saber y acceso al expediente propio de objetivos de acciones de intervención de comunicaciones privadas, acceso a datos conservados y geolocalización gubernamental.
8 Fortalecer los servicios públicos de cuidados	Implementar un proyecto piloto de política coordinada de cuidados en el municipio de Manzanillo y un mecanismo de seguimiento ciudadano del mismo, que sirva como evidencia para la creación de políticas integrales en la materia.
9 Transparencia para el monitoreo y vigilancia de los fideicomisos	Diseñar e implementar una estrategia de transparencia proactiva, monitoreo y vigilancia ciudadana que fortalezca la rendición de cuentas y fiscalización de los recursos públicos operados a través de fideicomisos públicos con o sin estructura, así como fideicomisos privados con recursos públicos, fondos públicos, mandatos o cualquier contrato análogo para combatir la corrupción y la impunidad.
10 Fortalecimiento de la transparencia sobre la gestión de bosques, agua y pesca	Implementar las recomendaciones del Índice de Transparencia en los Recursos Naturales, así como conformar grupos de monitoreo de transparencia en los sectores hídrico, forestal y pesquero

11 Hacia la divulgación de beneficiarios finales	Elaborar un Plan de Acción Nacional de manera colaborativa con sociedad civil para implementar los Principios de Divulgación de Transparencia de los Beneficiarios Finales e iniciar la publicación de datos de beneficiarios finales de las empresas del sector de hidrocarburos y minería de acuerdo con los principios de datos abiertos como primer paso y con miras a contar con un Registro de Beneficiarios Finales aplicable a personas morales mercantiles y civiles de todo el país en 2023.
12 Transparencia del flujo y control de armas	Diseñar e implementar una estrategia de transparencia proactiva para visibilizar y mejorar la calidad de la información pública sobre el flujo y control de armas hacia, en y desde México, que fortalezca la rendición de cuentas.
13 Estrategia local de gobierno abierto	Articular las agendas federal y local de gobierno abierto, para convertirlas en una estrategia nacional que permita avanzar hacia la consolidación de un Estado Abierto en México, a partir de las experiencias acumuladas tanto en el plano federal como en los gobiernos estatales.

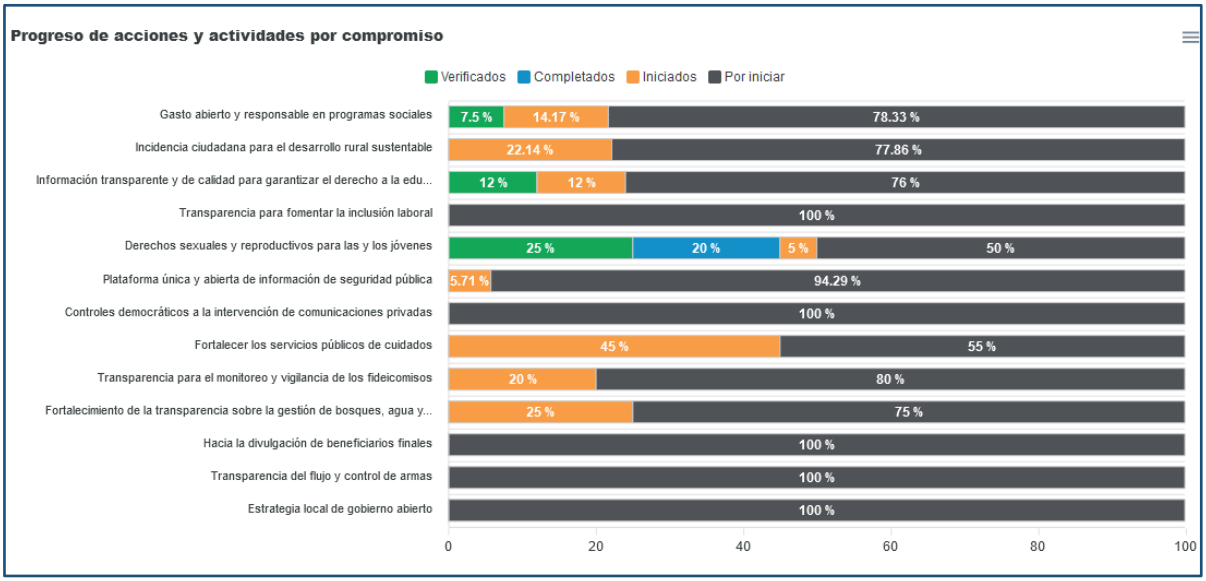
Fuente: Elaboración propia con base en (AGA, 2019).

Aun cuando se resalta la transparencia en varios de los temas contemplados y la apertura para el gasto, que debieran ser pilares de este gobierno pues el discurso es recurrente al hablar de combate a la corrupción, los datos sobre el cumplimiento de los compromisos muestran un atraso significativo.

De trece ejes temáticos contemplados, 5 no han iniciado siquiera, es decir, no hay resultado alguno que muestre alguna acción realizada, lo que equivale a señalar que el 38 % de plan no se ha ejecutado y el 62 % presenta mínimos avances.

Lo anterior se puede apreciar en la figura siguiente:

Figura 1. Progreso de acciones y actividades por compromiso



Fuente: https://tablero.gobabiertomx.org/.

El gobierno abierto significa la reproducción de nuevas prácticas de gestión, el reconocimiento de la ciudadanía, además de ser considerados como gobiernos de vanguardia y estar a la par de otros a nivel internacional.

Como consecuencia de los Planes de Acción en el marco de la AGA, se estableció una trayectoria en el caso mexicano, sin embargo, al constatar los resultados informados se puede observar que es parte de una serie de acciones emprendidas, sin cambios representativos.

El auto-denomiando gobierno de la 4T no significa una transformación en materia de gobierno abierto, por el contrario, parece haber cumplido con la publicación de un documento, pero el GA no es parte ni del discurso ni se refleja en los resultados gubernamentales.

Reflexiones finales

Como se puede observar e ir pulsando los alcances de una "Cuarta Transformación", a decir del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, nos remite a versiones o distingos de otros gobiernos, del pasado, que no necesariamente hacían referencia a cambios o transformaciones, de fondo, para el país, algunos otros gobiernos llegaron a hablar de una Reforma de Estado, se quedaron cortos ante las acciones que debían imprimirse para verdaderamente transformar al Estado Mexicano.

Este gobierno, el de López Obrador, no deja de ser un gobierno más que intenta impulsar, desde la retórica, un mensaje de cambio o transformación, como lo señala insistentemente el gobierno federal, a través de su vocero principal, como lo es el propio presidente de México, sobre todo en la tribuna de todas las mañanas, en las ruedas de prensa, para nosotros, no corresponden a conferencias.

MORENA vino a ser esa opción que despertó el ánimo de la ciudadanía y la esperanza, como ellos mismos pregonan, los militantes y dirigentes de dicho movimiento, primero social, después político, y más ahora con la figura presidencial, en manos de AMLO.

Sin embargo, en un análisis de si este gobierno viene a concretar un cambio, un nuevo modelo o paradigma en la manera de gobernar y de transformar al país, como los tres movimientos sociales antes señalados, queda distante aún de observarse de esta manera, a tres años de gobierno, ni bases se han sentado de apuntalar o sentar cimientos que nos pudieran permitir visualizar de esta manera el quehacer gubernamental, más bien, es el "sello de casa" o "distingo", de quien gobierna ahora en México, como sucedió con diferentes sexenios en la historia del pasado y reciente en el México de este siglo.

No podemos ocultar algunos ejes sobre los que trata de apostar este gobierno federal, como lo son la lucha contra la corrupción, la impunidad, el derroche de recursos públicos, la austeridad republicana

En cuanto a la Nueva Administración Pública en la propuesta de la 4T, se ha basado en "un cambio pacífico, radical, orientado a terminar con "el régimen corrupto de injusticias y de privilegio", donde los servidores públicos pongan por encima de intereses personales, el interés nacional y el objetivo principal sea la transformación del país. Se asocia con un proyecto de Nación que busca el despertar de las conciencias para una reconstrucción democrática en México.

Este proyecto identifica un contexto de combate a la corrupción, respeto a la ley, legalidad y acabar con la impunidad, todo ello en torno a la idea de una regeneración ética y moral política. La propuesta de cambio en la administración pública se guía con la idea de contribuir a los esfuerzos encaminados a aliviar la pobreza y establecer condiciones para la consecución de los objetivos generales de desarrollo. Donde los componentes del Proyecto de Nación se basen en una ejecución austera, responsable y honesta del gasto público. Donde contar con un modelo moderno, eficiente y eficaz de administración pública sea una prioridad para lograr los objetivos en torno a la satisfacción de los intereses públicos de la sociedad y así lograr mejorar el nivel de bienestar y progreso colectivo.

Para ello es necesario que además de la política anticorrupción se establezca una visión a largo plazo en el nuevo modelo de planeación donde se conjunten esfuerzo y se aprovechen recursos humanos, materiales, tecnológicos para atender eficaz y eficientemente los múltiples problemas que afectan la vida pública de los mexicanos. La instrumentación de la 4T se deberá basar en herramientas de la Administración Pública, fincada en principios y valores éticos, fomentando relaciones laborales humanas de respeto a derechos humanos y que se adapte a los nuevos retos que como sociedad vivimos día con día.

Formalmente, México desde su incorporación a la AGA contaba con ciertas fortalezas en materia de transparencia, un marco jurídico y una institución responsable de promover una cultura de transparencia y rendición de cuentas. Los pilares del GA que han quedado rezagados son la participación y la colaboración, esta es una de las limitaciones que tiene el GA en México. Aún no se han roto las barreras culturales y organizacionales para dar paso a nuevas formas de gestión sustentadas en dichos pilares.

La dinámica de administración pública tiene lugar en un contexto muy institucionalizado, no se ha apartado de su trayectoria a pesar de que la incorporación de México a la AGA exija nuevas formas organizacionales. El uso de la tecnología permite poner al alcance de la sociedad la información gubernamental, la iniciativa de Datos Abiertos es muy importante, pero al menos para el caso de seguimiento de los avances y logros del GA, no toda la información está disponible y el acceso a páginas web sin información es recurrente. El reto mayor es lograr que el GA en México se sustente en su totalidad en los pilares establecidos, que transforme las estructuras gubernamentales, que transforme a la administración pública, pero sobre todo que los ciudadanos sean parte fundamental de esa transformación.

Se cuenta con Planes de Acción en los que se han detallado compromisos puntuales, para cumplir como integrante de la Alianza, pero los verdaderos cambios deben darse al interior, esto significa un cambio real en la administración pública y el desafío de que los tomadores de decisiones estén dispuestos a asumir su responsabilidad frente al escrutinio ciudadano.

Fuentes consultadas

Beetham, D. & Boyle, K. (1995). Democracia preguntas y respuestas. Francia. UNESCO.
Calderón, C. & Lorenzo, S. (2010). Open Government. España. Algón Editores.
CEFP (2019). Centro de Estudios de la Finanzas Públicas. Aspectos Relevantes del Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024. Cámara de Diputados, LXIV legislatura. Ciudad de México, México.

CPEUM (2021). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917 texto vigente. Última reforma publicada DOF 28-05-2021

DOF (2018). Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos que regulan la designación de los Titulares de las Unidades de Administración y Finanzas de las dependencias y sus órganos administrativos desconcentrados, las propuestas de nombramiento en las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, así como la contratación de los servidores públicos que se indican.

DOF (2020). Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican.

El Economista (2020). Hay 10 subsecretarías menos, pero la estructura no se reduce. [en línea], consultado el 19 septiembre de 2020. https://www.eleconomista.com.mx/politica/Hay-10-subsecretarias-menos-pero-la-estructura-no-se-reduce-20200908-0019.html

El Economista (2020). La administración pública de la 4T, [en línea], consultado el 23 de octubre de 2020 https://www.eleconomista.com.mx/opinion/La-administracion-publica-de-la-4T-20190218-0028.html

ET (2020). Estrategia Total [en línea], consultado el 3 de diciembre de 2020, http://estrategiatotal.org/eliminacion-de-10-subsecretarias-de-la-administracion-publica-federal/

Garaizar, P. (2012). Transparencia. Todos los datos producidos por las administraciones públicas, son datos públicos. En Concha & Naser (Edit.), El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad (pp. 30-47). Santiago de Chile, Cepal.

García, J. (2014). Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las administraciones públicas. INNOVAR Revista de Ciencias Administrativas y Sociales, Vol.24, núm. 54, Universidad Nacional de Colombia, pp.75-88.

Gobierno de México, SHCP, SFP, CEDN, OPR (2019). Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024. Programa especial derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Avance y Resultados. México.

Guerrero, O. (1985). Introducción a la Administración Pública, México. Ed. Harla.

https://morenasonora.org/historia-morena/ , consultado el día 26 de Abril de 2021.

https://politica.expansion.mx/estados/2020/10/19/los-resultados-de-coahuila-e-hidalgo-no-marcan-las-elecciones-de-2021, consultado el día 05 de Mayo de 2021.

https://politica.expansion.mx/mexico/2018/11/18/el-prd-cambia-sus-estatutos-disuelve-tribus-y-nombra-una-dirigencia-temporal ,consultado el día 26 de Abril de 2021

https://politica.expansion.mx/politica/2016/06/12/el-computo-final-ratifica-triunfo-del-panista-antonio-gali-fayad-en-puebla , consultado el día 03 de Mayo de 2021.

https://portalanterior.ine.mx/documentos/proceso_2011-2012/alterna/docs/cotecora-grafica.png , consultado el día 26 de Abril de 2021.

https://www.animalpolitico.com/2015/06/elecciones-2015-cinco-de-nueve-estados-cambian-de-partido/ , consultado el día 26 de Abril de 2021.

https://www.eleconomista.com.mx/politica/Ganadores-y-perdedores-de-las-elecciones-2017-20170605-0087.html , consultado el día 03 de Mayo de 2021.

https://www.mexicosocial.org/elecciones-2019-gobernadores-alcaldes-diputados/, consultado el día 03 de Mayo de 2021.

IEQRoo (2019). Memoria Proceso Electoral Local 2018-2019 en http://www.ieqroo.org.mx/2018/descargas/2021/MEM_PEL_%202018_2019.pdf, consultado el día 03 de Mayo de 2021

INE (2021). Numeralia Proceso Electoral 2021 en https://www.ine.mx/numeralia-proceso-electoral-2021/, consultado el día 05 de Mayo.

Mariñez, F. & Valenzuela, R. (2013). Gobierno Abierto ¿Más innovaciones? ¿Más gobierno? ¿Más sociedad? ¿En qué consiste? Propuestas para los gobiernos locales. México: EGAP, Miguel Ángel Porrúa.

Muñoz, P. (1997). Introducción a la Administración Pública. México. Editorial Fondo de Cultura Económica.

OECD (2010). "Building an open and innovative government for better policies and service delivery" in Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making. Background document for expert meeting on Paris, 8-9 June. [on line], consultado el 28 de octubre 2016, http://www.oecd.org/gov/46560128.pdf

Ramírez-Alujas, A. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión Pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol. IX, núm. 15, diciembre, pp. 99-125 Universidad Central de Chile, Santiago, Chile.

Rodríguez Manzanares, E., Gutiérrez Linares, D. y Contreras Orozco, L. (2017). "La elección de gobernador en el Estado de México, del 04 de Junio de 2017, ¿la alternancia política postergada en la entidad? Análisis de los resultados electorales." Ponencia presentada en el XXVIII Congreso Internacional de Estudios Electorales "Los Desafíos Globales de la Gobernanza Electoral", SOMEE, A.C., agosto, Ciudad de México.

Sandoval, R. (2015). Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual. Convergencia Revista de Ciencias Sociales, Vol. 22, núm. 68, pp. 203-227.

Valenzuela, R. (2016). Del diseño a la acción organizacional. Los nudos en la implementación de un gobierno abierto. En Martínez, R. (Ed.) Gobierno Abierto para la consolidación democrática (pp. 115-134). México. Tirant Lo Blanch.

Horizontes de referencia de la coordinación gubernamental

Oscar Mauricio Covarrubias Moreno y Jorge Enrique Pérez Lara[1]

Introducción

En el contexto de un cambio social de amplias dimensiones, la crisis de la centralidad estatal, se acompaña por el cuestionamiento de los referentes tradicionales de carácter político, cultural, territorial, religioso y económico que han articulado a las sociedades. El actuar de los gobiernos, en este horizonte, se encuentra determinado por fenómenos de fragmentación política, territorial y jurisdiccional; por la emergencia de una multiplicidad de actores con perspectivas, agendas e intereses distintos; así como, por el debilitamiento del vínculo Estado-sociedad, que en una de sus vertientes se relaciona con la creciente desafección del ciudadano a las instituciones políticas.

La coordinación es una actividad de naturaleza política que tiene que ver con la conciliación de intereses, la compatibilidad de autonomías, la armonización de metodologías de acción y la gestión de interdependencias en distintas dimensiones de la actividad gubernamental; es propósito del presente capítulo, plantear el análisis de la coordinación mediante una perspectiva que centra la atención en los distintos marcos de operación que encuadran, o determinan los fines y formas en que ésta se lleva a cabo. En una escala de complejidad que parte del ámbito intraorganizacional en el cual la coordinación forma parte de los principios de organización y de la tarea directiva al interior de una institución, la exploración del tema se realiza en una secuencia que va de lo "intra" a lo interorganizacional. Distinguiendo así, los distintos escenarios de carácter sectorial, intersectorial, intergubernamental, social e internacional por los que transcurre la actividad gubernativa; a manera de horizontes de referencia, cada uno de ellos, con su propio centro de gravedad, que pueden ayudar a entender el funcionamiento y los problemas de coordinación del gobierno contemporáneo.

La estructura del presente artículo comprende de entrada, el tratamiento del Estado como contexto y sujeto de la articulación social, lo mismo que los distintos desafíos que experimenta como horizonte de referencia nacional y algunas implicaciones que ello tiene en la tarea gubernamental. Acto seguido, se analiza el tema de la coordinación en la administración pública en dos dimensiones generales, "en lo interno" y "con el entorno", a través de la formulación de escenarios en que discurre la tarea de gobierno desde el punto de vista de la interdependencia y de las respectivas necesidades de coordinación, a manera de puntos obligados en el

[1] **Oscar Mauricio Covarrubias Moreno**. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. Correo electrónico: mauri@unam.mx. **Jorge Enrique Pérez Lara.** Universidad Autónoma del Estado de México. Correo electrónico: jorge_epl1@yahoo.com.mx.

itinerario de las políticas: organizacional, sectorial, intersectorial, intergubernamental, entre poderes públicos, social e internacional.

El horizonte de referencia nacional

En términos sociológicos se ha llamado la atención sobre la crisis del lazo social, es decir, la fractura de las bases que han dado sustento a la sociedad moderna. De una concepción donde la sociedad es vista como un sistema integrado de estructuras, en que la acción colectiva se explica como efecto de fenómenos estructurales, la conducta de los sujetos se define como manifestación de un rol determinado, y la política constituye un escenario unificado que expresa un proyecto *societal* único; se transita a otra, donde la conducta parece no responder a posiciones objetivas y la organización de la acción colectiva se realiza de acuerdo a los "sentidos de la acción" y no en cuanto a la posición estructural de los individuos o grupos. Entre los indicios de este cambio en el vínculo social, se habla de la disolución de los marcos de regulación colectiva, así como, de lo que se denomina "la desestructuración de las comunidades políticas" derivando en un nuevo tipo de relación Estado-sociedad (Íñiguez, 2003). El desmantelamiento de la matriz clásica que erigía al Estado como agente exclusivo en la organización de la vida social, ha generado el desvanecimiento del principio unificador de la acción social y la irrupción de una diversidad de actores en múltiples escenarios.

El pluralismo cultural o fragmentación simbólica del mundo y la globalización, son desde la perspectiva de Habermas (1990), los vocablos más elocuentes que se poseen para dar cuenta de lo que ocurre en la sociedad contemporánea, la tensión entre estos dos polos, parece regir la escena política y social de los umbrales del nuevo siglo. El filósofo alemán advierte, que el Estado nacional que representó en su época una respuesta convincente al problema histórico de encontrar un equivalente funcional para las formas de integración social que habían entrado en decadencia, hoy encara un desafío similar. La diferenciación multicultural de las sociedades y los procesos de mundialización que minan la soberanía interior y exterior, exigen demasiado de la capacidad de acción de los Estados nacionales.

En tales condiciones, resulta inapropiado pensar la solución de los problemas actuales en el "estrecho marco" de los Estados nacionales, se hace necesario adecuar el pensamiento político al contexto de un mundo globalmente interconectado, sin perder de vista las permanentes demandas de reconocimiento de individuos y grupos sociales. Lo que significa que la intensificación de las divergencias multiculturales al interior de un Estado nacional, ocurre en forma simultánea a la influencia que ejercen sistemas supranacionales, de modo tal, que decisiones relevantes para la vida de los Estados-nación se moldean más allá de ellos a través de sistemas trasnacionales de influencia y poder.

En la misma línea, Giddens (1990) plantea que el desarrollo de relaciones sociales globalizadas probablemente sirva para disminuir algunos aspectos de los sentimientos nacionalistas vinculados a algunos Estados-nación; pero pueden estar al mismo tiempo, causalmente involucradas con la intensificación de sentimientos nacionalistas más localizados. Así, en circunstancias de una globalización acelerada, el Estado-nación ha llegado a ser paradójicamente demasiado pequeño para los grandes problemas de la vida y demasiado grande para los pequeños problemas de la vida (*too small for the big problem of life, and too big for the small problems of life*). Así las cosas, al tiempo en que las relaciones sociales se vuelven lateralmente más intensas, es posible observar un notorio fortalecimiento de las presiones sobre la autonomía local y la entidad cultural regional.

La globalización ha estado asociada a la crisis territorial del Estado-nación, de forma progresiva se generan contradicciones entre la autoridad formal y convencional exigida por el Estado-nación y las maneras en que las estructuras de poder internacional, regional y global condicionan las prácticas reales de los Estados. Existen pugnas entre el Estado y actores subnacionales que tienen aspiraciones o demandas que no pueden ser atendidas por los Estados debilitados. Bien ha señalado Prats (2004), que el Estado territorial, la nación y la economía circunscritas y autodeterminadas dentro de las fronteras nacionales, sede de la institucionalización del proceso democrático ya no existen más como ideal democrático.

Lo que significa que la política nacional no coincide más con el espacio donde se juega el destino de la comunidad nacional. Touraine (1987) ha dicho que los Estados, por lo menos cuando son democráticos, controlan cada vez menos la vida social y cultural, porque contra la dominación de flujos y redes impersonales y poderosas, gran número de individuos y grupos defienden su autonomía e identidad, dando lugar a identidades cada vez más fragmentadas. En el marco de la globalización, "[…] el Estado nacional es más directamente y más profundamente debilitado por la variedad creciente de las identificaciones comunitarias". El Estado ve disminuida su capacidad de integrar la población a través de la imposición de decisiones y normas aplicables para todos. Para Joanna Nowicki (1999), quien analiza el asunto de la integración europea, el debate se sitúa ante todo en el terreno de las soberanías nacionales que se encuentran amenazadas o modificadas por su existencia dentro de entidades más amplias, como bien lo ilustra el caso de la Unión Europea: "¿Qué cosa más sospechosa y legítima en la actualidad que la referencia a la nación?".

La "frágil unidad nacional" está siendo impactada por una variedad de procesos de transformación de carácter general y, también en forma ostensible, por presiones internas expresadas en demandas por una mayor autonomía a nivel local y en tentativas de separatismo cultural y político que han sido estimuladas por presiones regionales y globales. Existen varias tensiones opuestas que se precisa tener en cuenta al pensar el sistema global, estas tensiones no deben entenderse como claras antinomias, sino como los marcos de referencia que ayudan a entender el sistema global. Ellas pueden ser resumidas en el aumento de la reflexividad en torno al proceso de globalización, contra los esfuerzos conscientes por limitar las experiencias a través de respuestas fundamentalistas a las presiones de dicha globalización, en la dicotomía frecuente entre lo local y lo global (Axfotrd, 1995). Con ello, la emergencia de lo que se ha dado en llamar *glocal identities*; en la antinomia entre homogeneización y diferenciación, así como entre la integración *versus* desintegración.

Desde el pensamiento sistémico, Luhmann analiza la nueva configuración de la sociedad y destaca el proceso de diferenciación funcional (*gesellschaftliche differenzierung*) con el cual admite, un nivel más elevado de complejidad en la estructura social actual respecto a formas previas de estructuración social, como la diferenciación en sistemas parciales similares o segmentación, la diferenciación centro-periferia, y diferenciación jerárquica de estratos (Corsi et al., 1997). Estas formas de diferenciación de la estructura social se consideran una variación evolutiva producto del aumento de complejidad. Las formas de la diferenciación se distinguen del modo en el que se trazan los límites entre sistemas parciales y sus entornos al interior de la sociedad y se considera que son el resultado de la combinación de dos diferencias fundamentales: (i) la diferencia sistema/entorno y (ii) la diferencia igualdad/desigualdad, relativa a la relación entre los sistemas parciales y con referencia al principio de su formación. A lo largo de la historia de la sociedad se han desarrollado las cuatro formas de diferenciación enunciadas (diferenciación en sistemas parciales similares o segmentación, la diferenciación centro-periferia; diferenciación jerárquica de estratos y la diferenciación funcional). (Corsi, Esposito, Baraldi, 1996, 58-63). Vista desde esta

perspectiva, la sociedad moderna se caracteriza por el desarrollo de múltiples "sistemas funcionales" relativamente autónomos, que se diferencian y se definen según la función específica que desarrollan en la sociedad, y que actúan de manera autorreferida de acuerdo a sus racionalidades particulares, esta nueva configuración se manifiesta en la diversidad de sistemas sociales.

La diferenciación es acentuada por la conformación de macrosistemas -financieros, tecnológicos e informáticos- a nivel global y por el fortalecimiento de microsistemas en el nivel local. Para Lechner (1999), la diferenciación e integración de los procesos y actores que en su conjunto conforman la sociedad, parece ser uno de los mayores problemas que subyacen a una concepción actualizada del Estado, sobre todo cuando la diferenciación de la sociedad avanza a en lo interno, a través del desarrollo de sistemas funcionales relativamente autónomos y autorreferidos y; en lo externo, por la presencia de sistemas transnacionales que escapan a cualquier centro.

Fragmentación del Estado e implicaciones en la coordinación

Desde la ciencia política, se alude a la fragmentación del Estado como un fenómeno que tiene que ver con la emergencia de *divisiones patológicas* que dificultan su quehacer normal y eficiente. Jean-Marie Auby, distingue entre *divisiones naturales*, que no suponen una crisis del Estado, y las *divisiones anormales* que el Estado no logra superar y que le acarrean debilidad. En esta línea de interpretación, las primeras divisiones no autorizarían a sostener que el Estado sea hoy una realidad política desbordada, o que es en el marco del régimen y no en el del Estado donde actúan los poderes y los grupos que demarcan la realidad política en la época actual. Las segundas, denuncian una situación crítica de debilitamiento estatal y predicen su fin como presunta "res política exclusiva": "[…] los partidos políticos, las fuerzas técnicas y los grupos de presión ocasionan, directa o indirectamente,-divisiones anormales y producen en los gobernados una actitud de duda e incomprensión ante un Estado que ve debilitarse el principio jerárquico y que evidencia incapacidad para llevar a cabo una política de síntesis" (Jiménez, 1990: 47).

Uvalle (2001) por su parte, se refiere al fin de una visión que invoca para el Estado la exclusividad del hacer y rehacer las políticas gubernamentales sin tomar en cuenta a la sociedad y las organizaciones civiles. Desde la cual se confiere al Estado, márgenes para obrar y decidir sin más límites que sus propias capacidades, estructuras y recursos. La crisis de lo que el autor denomina la "visión estadocéntrica", supone en sus palabras, que "Hoy día, no todo es Estado ni todo es antiestado", lo que significa que subsisten actores sociales que pugnan por ganar ámbitos que antes estaban ocupados por organismos administrativos y gubernamentales. Con la intensificación de este proceso de desestatización social también se vuelve más notoria la acción de los ciudadanos.

En semejante contexto, la actividad gubernativa experimenta fenómenos de fragmentación territorial, jurisdiccional y funcional; la debilitación del principio jerárquico como forma de articulación; la emergencia de una multiplicidad de actores con perspectivas, agendas e intereses distintos; así como, el desapego o deserción política de los ciudadanos que ahonda la línea divisoria entre éstos y el Estado. Lo anterior, se traduce en condiciones que enmarcan y fracturan la implementación de las políticas estatales en una serie de eventos que van definiendo el contenido y devenir de las mismas, en el sentido planteado por Oszlak (1980), cuando señala que el proceso de concreción de una política implica por lo general, la intervención de una cadena de actores cuyo comportamiento va desagregando, y a la vez, materializando la política. Así, lo que en otras circunstancias podría haber sido la manifestación de un proceso de especialización y de desarrollo social,

en el contexto actual se asocia más a un proceso que produce una pérdida del sentido y de la perspectiva, así como al debilitamiento de la capacidad de acción conjunta indispensable para atender problemáticas públicas que parecen desafiar la capacidad de las instituciones para trabajar en forma conjunta. Las implicaciones que este fenómeno de fragmentación-desarticulación tiene en la tarea de gobierno, pueden situarse para fines analíticos en una doble perspectiva: en lo interno y con el entorno.

En el primer caso, tiene sus referentes en las divisiones territoriales, jurisdiccionales y políticas cuyas principales causas se encuentran asociadas a importantes procesos de descentralización y democratización, así como, al crecimiento y especialización del aparato burocrático. Con el entorno, la fragmentación Estado-sociedad, gobierno-ciudadano está relacionada con los cuestionamientos a la representatividad de las personas que ocupan cargos en el gobierno, con las demandas insatisfechas y la ineficacia de las políticas públicas que conllevan una pérdida de confianza en las instituciones y autoridades. El clamor en favor de una mayor eficacia de los poderes públicos, según conocido informe del Banco Mundial (1997) ha alcanzado dimensiones críticas en muchos países en desarrollo, en los que el Estado no es capaz de proporcionar siquiera, los servicios públicos fundamentales, ni de garantizar el orden público, la seguridad de los ciudadanos ni los derechos de propiedad.

Asociada a este último fenómeno, se encuentra la pérdida de legitimidad de los regímenes democráticos. En Latinoamérica, si bien los procesos que experimentan la mayoría de los países indican que por el momento el riesgo de un retroceso a regímenes de tipo autoritario es una posibilidad lejana, no debiera olvidarse que la democracia está todavía lejos de consolidarse. En esta línea, llaman la atención los síntomas del desapego ciudadano a las instituciones políticas, que reflejan desencanto con la democracia y, eventualmente, la falta de apoyo a ella. La apatía para inscribirse en los padrones electorales, el aumento del abstencionismo, la alta proporción de opiniones negativas sobre la política y los políticos, forman parte de los indicadores de este fenómeno. La decreciente confianza en los políticos y en la maquinaria de la política afecta también a los países desarrollados. Así, la fragmentación o divisiones a que se alude en los párrafos anteriores, se acentúan por el creciente escepticismo público acerca del gobierno y de su capacidad para "sacar adelante" las tareas que tiene encomendadas.

Es dentro de este contexto, donde el concepto de articulación adquiere un carácter central, en circunstancias, donde los distintos referentes de la vida social entran en crisis, se ha reconocido también, la necesidad de revalorar al Estado como horizonte de articulación social. Es importante ver al Estado como sujeto y contexto en la perspectiva de asir la reflexividad e intersubjectividad de los procesos que ocurren en el sistema global. La persistencia del Estado depende de la reproducción de los contextos en que los Estados y otros actores participan. Esto, porque las estructuras dentro de las cuales la acción tiene lugar, ejercen gran influencia en los distintos hechos y en su sentido de identidad. Los asuntos individuales se enlazan dentro de los espacios o scripts -en tanto marcos de referencia-, de modo que, derivan su identidad de las condiciones y significados que allí prevalecen.

Axford (1995), quien rechaza que la identidad de actores estatales sea solamente un producto de sus eslabones en contextos más amplios, sostiene, que es necesario concebir a los Estados como comunidades imaginarias que se construyen "debajo de" así como, "sobre de", y qué tienen su propia genealogía. Aunque por supuesto, cualquier discusión sobre el declive estatal, no debe pasar por alto, las maneras en que los procesos globales limitan el poder del Estado, disminuyendo su status como referente para las identidades de actores subestatales y no-estatales. En este orden de ideas, y llevada al extremo la idea del

declive, bien podría decirse que el Estado territorial cada vez refleja menos las redes o flujos político-culturales.

En todo caso, nos encontramos lejos de cualquier disolución del Estado como contexto y sujeto, la multiplicación de actores y la diversificación de estructuras en el ámbito interno e internacional, incrementa las demandas de integración. Lechner (1999: 43) ha escrito, que "[…] frente al peligro de que la diversidad de la sociedad contemporánea estalle y haga trizas el orden de convivencia, se exige al Estado algún tipo de unificación". El autor reconoce que el discurso capitalista de los años ochenta ha cedido su lugar a una revaloración del Estado por el importante papel de éste, en al menos tres campos: (i) la redefinición del Estado-nacional como instancia de articulación de los diversos factores y actores del proceso económico con el fin de asegurar la competitividad sistémica del país en una economía globalizada; como consecuencia lógica de las transformaciones de la inserción internacional, y de la insoslayable cohesión del orden interno se requiere (ii) una redefinición del Estado social con el propósito de garantizar la integración de la sociedad; finalmente, (iii) los procesos de democratización exigen revisar el papel del Estado en función del nuevo protagonismo de los ciudadanos.

En lo que concierne a la vertiente de las relaciones Estado-Sociedad, Acuña (2002) sostiene que no hay experiencia histórica que muestre una sociedad civil fuerte y democrática sin que articule esta fortaleza con la de un Estado también fuerte". Lo que significa que la dualidad del poder público estatal y no estatal, más que ser dicotómico, debiera dar lugar a un círculo virtuoso en el juego democrático. Se precisa comprender a estos polos de poder público como complementarios y no como opuestos o excluyentes. Alarcón Olguín (1997) considera al respecto, que la presencia del Estado aparece como una condición constitutiva, un marco referencial que en sí mismo no acota; pero tampoco hace prescribir a las otras instancias organizativas de la acción colectiva que están presentes dentro de esta esfera y que también se extienden bajo otro tipo de condiciones.

La experiencia, advierte Diego Valadés (2003), demuestra que tantas veces como se prescinde del Estado, es sólo para dar lugar a un nuevo capítulo en el que se hace necesaria su presencia. Aunque el riesgo que ello comporta, consiste en que al invertirse el sentido de la acción estatal se regrese a un estatismo absorbente, y al resurgimiento de un Estado invasivo. Para el especialista, existen numerosas pruebas de que el mercado no puede remplazar al Estado y que se ha ido demasiado lejos en el proceso de desmantelarlo: "[…] será contrapoducente seguir reduciéndolo porque las sociedades prescindirán del más eficaz instrumento para resguardar sus intereses y será peligroso no reformarlo, porque podrá volver adquirir las dimensiones hipertróficas que lo convierten en enemigo, incluso en verdugo de las libertades". En este sentido, el Estado es una institución indispensable para entender la manera en que los elementos dentro de un sistema social se comunican e interactúan entre sí. Como instancia de articulación social, el Estado condensa y refleja sus contradicciones mediante variadas y sucesivas tomas de posición de sus instituciones, así como de la relación de fuerzas existentes entre éstas.

En su informe sobre el desarrollo social, el Banco Mundial (1997: 4) declara que el Estado eficaz es imprescindible para poder contar con los bienes y servicios, las normas e instituciones que hacen posible que los mercados prosperen y que las personas tengan una mejor calidad de vida. Admite también, que en su ausencia, no puede alcanzarse un desarrollo sostenible ni en el plano económico ni en el social: "[…] el Estado es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social, pero no en cuanto agente directo del crecimiento sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso". Desde un ángulo que define como socialdemócrata, Giddens (1990) identifica una serie de tareas que el gobierno

puede lograr en el mundo contemporáneo, tareas en las que el mercado, no puede remplazarlo. En entre ellas, el suministro de medios para la representación de intereses diversos; ofrecer un foro para conciliar las demandas rivales de estos intereses; creación y protección de una esfera pública abierta; provisión de una variedad de bienes públicos incluyendo formas de seguridad y bienestar colectivos; regulación de los mercados siguiendo el interés público; fomento de la paz social; promoción del desarrollo del capital humano a través del sistema educativo; mantenimiento de un sistema judicial eficaz; actuación económica como empleador principal, en intervención macro y microeconómica, además de la provisión de infraestructura; desempeño de un rol civilizador; y fomento de alianzas regionales y transnacionales y perseguir objetivos globales.

La coordinación nacional

En un informe sobre el desarrollo sustentable, el Banco Mundial (2003) insiste en el Estado nación como el referente indispensable en la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo. En el documento, que dedica uno de sus capítulos al tema de la coordinación nacional –"Strengthening National Coordination"-, admite que muchas de las oportunidades para mejorar el bienestar sólo se podrán alcanzar a través de la actividad coordinada, guiada por las instituciones y la política. Y es que, al existir muchas externalidades escapan al ámbito de los municipios y regiones, la nación representa a menudo, el nivel en el cual se pueden ecualizar los intereses, ya sea en forma directa o mediante la facilitación de la negociación entre localidades. Los actores nacionales permiten crear un marco y resolver problemas que no se pueden solucionar en los niveles locales, hallándose en mejor situación que los actores locales para organizar la entrega de ciertos bienes públicos, aprovechando las economías de escala cuando los beneficiarios están repartidos entre varias regiones subnacionales.

En opinión del organismo, los asuntos nacionales que requieren una coordinación entre los distintos niveles, incluyen los siguientes: promover la inclusión y la participación social; generar un entorno seguro para las inversiones atendiendo los fundamentos macroeconómicos, fortaleciendo el ejercicio de la autoridad y suministrando infraestructura básica; gestionar el medio ambiente, por ejemplo, regulando la contaminación, administrando racionalmente bosques e industrias pesqueras; así como utilizar la ayuda y los recursos naturales en forma eficaz evitando el agotamiento y el deterioro de los recursos naturales. Para proporcionar bienes públicos, reducir externalidades negativas y evitar conflictos, el Banco Mundial considera necesario crear un marco propicio para fomentar la colaboración entre las partes interesadas del gobierno, la sociedad civil y el sector privado.

Así, no obstante existir importantes matices en la interpretación y aplicación de las tareas esenciales que el Estado debe cumplir, su importancia como sujeto y contexto de articulación social ha dejado de estar a discusión; las interrogantes giran ahora mismo en torno a cuestiones sobre lo que puede y no puede hacer, y cómo debe hacerlo. En lo que tampoco parece haber duda, es en el hecho de que si bien, los Estados nacionales han perdido capacidad de decisión unilateral y autónoma, seguirán siendo el horizonte de referencia imprescindible, la arena política y la institución decisiva para enfrentar los problemas de articulación social y de gobierno, a que hemos aludido. Sin embargo, pareciera ser que esto último, sólo lo podrán lograr, en activa colaboración mutua, tanto con sus propias localidades y regiones, como con entidades del medio exterior.

Los referentes internos y externos

A partir del contexto esbozado en el punto anterior, se precisa reflexionar sobre las consecuencias analíticas y operativas que el replanteamiento del Estado como sujeto-horizonte de articulación social tiene para el gobierno, específicamente los efectos que se derivan para la administración pública; esto es, tanto para el ejercicio del poder del Estado en la sociedad como para el funcionamiento de las instituciones y órganos a través de la cuales este poder se materializa, y que en conjunto median entre uno y otra. La administración pública a decir de Crozier (1989), pasó a ser el eslabón más débil de los sistemas sociales modernos, ninguna otra actividad recibió de un modo tan general e indistinto, un cúmulo de críticas por parte de los ciudadanos. El apogeo de los Estados sociales empezó a debilitarse en el terreno en el que había residido su fuerza: en la administración. El aumento del número, tamaño y ámbito de intervención de las organizaciones, programas y procesos gubernamentales provocados por la ampliación incesante de las llamadas cuestiones sociales, devino en inmanejabilidad. Que no residía tanto en el tamaño del sector público, sino en su inconexión y desorden (Aguilar, 1999). Como expresiones propias de la expansión burocrática, las sucesivas adiciones y segmentaciones ocasionaron una dispersión institucional de difícil control. Libradas a su propia dinámica, las unidades estatales orientaron sus actividades de acuerdo a referentes estrechos y aislados perdiendo a menudo de vista, los intereses y valores sociales más trascendentes.

El origen, crecimiento y diferenciación del aparato estatal han sido desde entonces, tentativas de resolución de las crecientes y complejas cuestiones que plantea el desarrollo de una sociedad que por su parte, se fragmenta y deviene cada vez más compleja. En semejantes circunstancias, es significativo el asunto de la articulación en la tarea de gobierno y de sus marcos de referencia, en otras palabras, el tema de la coordinación en la administración pública.

Hoy en día, importantes tareas de tipo social que se reconocen para el Estado deben implementarse en entornos complejos caracterizados por la fragmentación que, parafraseando a Jiménez de la Parga (1990), podría derivar en un gobierno políticamente dividido e ineficiente. Los impactos de este fenómeno en el ámbito gubernamental, se producen en diferentes escenarios considerando que la acción gubernamental ocurre en una larga cadena, que eslabona interacciones "principal-agente"; enlaces dentro y entre sectores de gobierno; relaciones intergubernamentales; vínculos de los gobiernos con entidades descentralizadas, grupos políticos y ciudadanos; lazos entre políticos y directivos de organismos públicos; relaciones de estos directivos con los niveles inferiores a través de las líneas organizacionales de mando; relaciones en, o entre distintos sectores de la actividad gubernamental; y como parte de una sociedad globalmente considerada, interacciones con los gobiernos de otros países e instituciones supranacionales.

En este orden de ideas, la perspectiva de análisis que la investigación se propone, tiene como premisa que las instituciones de gobierno necesitan atender y gestionar en forma simultánea, relaciones en lo interno y con el entorno, en cuanto a coherencia interior y conectividad externa. Por lo que nuestro propósito, será plantear un marco de interpretación a partir del cual, el tema de la coordinación en la administración pública pueda ser examinado en sus diferentes escenarios.

En tal sentido, la administración pública puede ser vista en dos perspectivas generales: como organización relacionada con un entorno y como organización en sí misma. El primer caso, sugiere que ha de estar normativamente atenta a la realidad político social, por cuanto que debe cumplir objetivos y metas derivados de lo que ha dado en llamarse “interés general” o “interés público”. Aunque hay que decir, que paradójicamente ello ha sido motivo para justificar que ésta haya asumido con frecuencia actitudes de

encierro en sí misma, sin preocuparse por desarrollar mecanismos de comunicación con su entorno. La idea del interés público o general, avala la "autosuficiencia" de la administración pública, que no necesita por ende "rendir cuentas" de sus actuaciones a la sociedad, lo mismo que propicia una aparente unidad y coherencia a la dirección pública, confiriéndole así un sentido homogéneo a sus acciones (Sanz,1996). En tal sentido, es que los distintos procesos de reforma administrativa que se generalizan en los ochenta, enmarcados por el debate sobre cuál debía ser el papel de Estado en la sociedad y cuál la relación de los gobiernos con la ciudadanía, coinciden en reconocer la necesidad de conseguir una administración pública más receptiva a las demandas sociales, consecuentemente más legitimada. El entorno comprende también la acción exterior del gobierno, que en forma bilateral o multilateral establece con otros gobiernos e instituciones de carácter internacional.

En el segundo caso, esto es, en cuanto a considerar a la administración pública como organización en sí misma, conviene tener en cuenta que la evolución de los Estados contemporáneos que asumen mayores demandas y prestan más servicios, ha devenido en una administración significativamente fragmentada y heterogénea para atender funciones de bienestar como la salud, la asistencia social, y la educación; así como, otras importantes cuestiones sociales entre las que se encuentran la inseguridad pública, la metropolización y la degradación del medio ambiente. Esto ha llevado a que, en el quehacer de gobierno, coexistan complejas configuraciones organizacionales donde si bien, pueden distinguirse en principio, una administración central y administraciones locales organizadas territorial y funcionalmente de acuerdo a principios de relación vertical u horizontal, comprenden también a actores no gubernamentales y una variedad de nuevas modalidades de interacción.

Con base en las argumentaciones precedentes, el análisis de los procesos de articulación que se establecen en, y entre las distintas unidades o niveles de la administración pública, puede facilitarse con la identificación de los diferentes escenarios por los que transcurre la actividad gubernativa. Una primera distinción, alude a dos dimensiones generales: la intraorganizacional, donde la coordinación constituye un principio de organización y una fase del proceso administrativo relacionada al ejercicio de autoridad dentro de una entidad determinada; y la interorganizacional, donde es preciso articular la intervención de una diversidad de organizaciones pertenecientes a distintos ordenes y niveles de gobierno, así como, a la sociedad civil e internacional.

La primera dimensión, donde la coordinación -como proceso y finalidad- tiene a la propia organización como marco de referencia, corresponde a lo que definimos como referente institucional. Mientras que en la segunda dimensión, situamos: (i) las interacciones que ocurren al interior y (ii) entre los distintos sectores de la administración pública a los que denominamos referente sectorial e intersectorial respectivamente; (iii) las relaciones entre ordenes o niveles de gobierno central, subnacional, local o municipal, se abordan como parte del referente intergubernamental; (iv) la vinculación que la administración pública establece con actores colectivos o individuales de la sociedad, se incluye en lo que denominamos referente social, esta categoría comprende la vinculación con el sector privado producto de su creciente participación en la provisión de distintos servicios públicos; finalmente (v) el referente global o internacional, que tiene que ver con el conjunto de interacciones con organismos multilaterales, dados los intensos procesos de mundialización e integración regional que experimentan los Estados nacionales; que para nuestros propósitos, representan, los vínculos trasnacionales de la políticas.

Los referentes planteados de ningún modo suponen necesariamente la existencia de relaciones ordenadas a la manera de redes o sistemas funcionales entre los diferentes actores, si bien, como hace notar Peters

(1998), aunque existen las justificaciones intelectuales para pensar la actividad del sector público en términos de redes, el modelo básico de conducta no es tal. Lo que se sugiere con la categoría de referentes, es que los procesos gubernamentales constituyen complejos entramados –sea como redes, "clusters", conglomerados o agregados interorganizacionales, o como relaciones interburocráticas, interadministrativas e intergubernamentales- cuyo estudio, puede ser facilitado a través de una perspectiva de análisis que enfoque y correlacione los diferentes escenarios donde se "encuadra" y "entreteje" la actividad gubernamental. El propósito: abordar las variaciones del tema de la coordinación gubernamental en sus distintos horizontes de referencia, los cuales se tratan en los siguientes apartados.

Debe decirse que los referentes que se proponen, son unidades analíticas que aluden a la denominación de los contextos en que tiene lugar la actividad de gobierno, a manera de puntos obligados en el itinerario de las políticas o espacios donde se elaboran las políticas, así como a las perspectivas que justifican, compelen y condicionan los procesos de interacción de los gobiernos. Cada uno posee características propias en términos de racionalidad, perspectivas de acción, reglamentación y tipo de actores que en conjunto moldean la acción gubernamental; determinando, por consiguiente, los significados, medios y fines que la coordinación presenta en cada caso. No obstante, su "especificidad", los referentes tienen en común que expresan: el qué, el dónde, el para qué, y el cómo de la acción conjunta de gobierno.

De ningún modo, las categorías formuladas pretenden ser exhaustivas o excluyentes, en el sentido de que aludan a procesos sucesivos de interacción circunscritos a los contornos que sugiere cada referente; más aún, pueden reflejar procesos estrechamente concatenados con importantes traslapes, impactos e implicaciones mutuas. Como muchos conceptos en las ciencias sociales –lo mismo que en la administración pública como parte de estas- el concepto de referente o escenario de coordinación que aquí se propone, no se trata de algo que se pueda constatar como si fuese una realidad administrativa, se trata más bien de un *constructo* que destaca y articula ciertos elementos de un proceso observable.

Se ha considerado que, al trabajar en torno a esta idea de referentes, se podían retomar distinciones sobre cada uno de los campos en que se libra la acción de gobierno, y que suelen ser abordados aisladamente. E intentar a partir de ello, ubicar y explicar el problema de la coordinación en la administración pública desde una mirada comprehensiva. Por ende, no se pretende sugerir "nuevos" escenarios de la actividad gubernamental, sino aludir a un conjunto de relaciones que se han vuelto más significativas para la actividad de gobierno en sí misma, y, por consiguiente, para el estudio de ésta. En su conjunto, los distintos referentes representan la complejidad del quehacer gubernamental de nuestro tiempo; que bien ilustra la política educativa objeto de nuestro interés.

Reflexiones finales

Uno de los criterios en que se sustenta el concepto de referentes de coordinación, como escenario y horizonte, deriva en principio de su delimitación formal a partir de que una de las características esenciales del gobierno y sus organizaciones, reside en el origen, prescripción y delimitación legal de sus atribuciones en términos de esferas de competencia y de relaciones verticales y horizontales. Pero es sólo en principio, porque como bien apunta Seidman (1970), "la verdadera coordinación algunas veces únicamente puede obtenerse situándose fuera de los procesos formales".

Sin embargo, aun en este caso, las actividades informales se facilitan cuando los representantes de las diferentes entidades comparten las mismas metas, poseen capacidades profesionales adecuadas, y operan sobre el andamiaje jurídico, compatible y adecuado. Así pues, en un contexto federal, la coordinación -formal e informal- tiene lugar prácticamente todas las etapas de ejecución de un programa, y en cada nivel de gobierno.

Referencias

Acuña Carlos (2002). "Empoderamiento y desarrollo inclusivo", *Revista Observatorio Social*, No. 9, Buenos Aires, mayo.

Alarcón Olguín Víctor (1997). "Política y derecho en la obra de Niklas Luhmann, en La sociedad compleja". *Ensayos en torno a la obra de Niklas Luhmann*, FLACSO, México.

Axford Barrie (1995). *The global system. Economics, politics and culture*, St. Martins Press, Great Britain.

Lechner Norbert (1999). "El Estado en el contexto de la modernidad", en Lechner Norbert, Millán René y Valdez Francisco (coords.), *Reforma del Estado y coordinación social*, Instituto de Investigaciones Sociales- Plaza y Valdés, México.

Banco Mundial (1997). *El Estado en un mundo en transformación*, Banco Mundial, Washington, D.C.

Corsi, Esposito, Baraldi (1996). *Glosario sobre la teoría Social de Niklas Luhmann*, Universidad Iberoamericana-ITESO-Antrophos, México

Crozier Michel (1989). Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio, Fondo de Cultura Económica, México.

Giddens Anthony (1990). The consequences of modernity, Stanford University Press, Stanford.

Iniguez Elizabeth (2003). "Nuevos Modelos para la formación de sentido", en Revista Observatorio Social.

Jiménez de la Parga M. (1990). *Los regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid, 1990.

Jordana Jacint, La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina, Reunión VI del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Habermas Jürgen (1990). *La inclusión del otro*. Estudios de teoría política, Paidós, Barcelona.

Nowicki Joanna (1999). "La crisis de los referentes y la reconstrucción de la identidad en la Europa Centro-Oriental", en Nowicki Joanna y Fazio Vengoa Hugo (comps.), *La crisis de los referentes y la reconstrucción de las identidades en Europa*, Siglo del Hombre editores, Universidad Nacional de Colombia, Santa Fe de Bogotá.

Oszlak Oscar (1980). "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", *Estudios CEDES*, vol. 3, No. 2, Buenos Aires.

Peters Guy B.(1980). Managing horizontal government: The politics of co-ordination, Public Administration Vol. 76 summer.

Prats Joan (2004). "Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo", Instituto Internacional de Governabilidad de Cataluña, 2004.

Sanz Ana (1996). "La administración pública", en *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, Madrid.

Seidman Harold (1970). *Politics, position and power. The dynamics of federal organization*, Oxford University Press, New York.

The World Bank, World Develompment Report (2003). Sustainable Development in a Dynamic World. Transforming Institutions, Growth, and Quality of Life, The World Bank-Oxford University Press, Washington, DC..

Touraine Alain (1987). El sistema y los actores, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Uvalle Berrones, Ricardo (2001). "El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 20, Caracas.

Valadés Diego (2003). *Gobierno y congreso en México: necesidad de una relación simétrica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, noviembre.

Consideraciones para la implementación de políticas públicas con enfoque en tecnologías de la información: el caso de los gobiernos locales en el estado de Chiapas

Ricardo Jiménez Hernández, Erick Alberto Pérez Hernández y Rodrigo Hernández Segura[1]

Presentación

La irrupción de las tecnologías de la información, mejor conocidas como TIC´s ha convulsionado la forma de relacionarnos con nuestro entorno social, político y económico. Una parte importante de la humanidad está buscando cómo incorporar estas tecnologías a su vida cotidiana, mientras otra parte busca el acceso básico a la satisfacción y provisión de necesidades primarias o la provisión de servicios públicos que le permitan mejorar sus condiciones de vida actual.

En este juego de satisfacción de necesidades privadas y de interés general, el Estado -concebido desde la perspectiva de la institución formal dotada de personalidad jurídica con sus elementos: territorio, población y gobierno- busca coadyuvar para que sus gobernados, tengan acceso a un Desarrollo Humano Sostenible.

Históricamente el pensamiento de la humanidad ha puntualizado a través de diversas visiones de estudio y con variantes en sus modelos de análisis, que el Estado ha logrado conseguir victorias significativas en la evolución de cada subsistema al que se enfrenta (Innerarity, 2021), logrando con ella una congruencia en la edificación del sistema político, hoy mejor identificado como democracia, un concepto cotidiano y al alcance de la mayoría de los estados contemporáneos.

La democracia ha sido objeto de múltiples teorías y estudios profundos a lo largo de la historia reciente en el pensamiento político, de ahí que actualmente tengamos un amplio espectro conceptual y teórico que nos permita vincular diversas líneas de investigación para entender los procesos políticos, sociales y económicos de una región o estado en particular.

Está forma de estudio en la cual la democracia sea base teórica o una variable para el estudio de condiciones sociales muy particulares, es un aspecto fundamental que nos atrajo para analizar y exponer de manera simple, un problema al cual se enfrentan los gobernantes y gobernados en los estados contemporáneos; y que como ha sido planteado desde el título del presente trabajo, es identificar las consideraciones que

[1] Ing. Ricardo Jiménez Hernández, Director de logística y afiliación del Consejo Directivo de IAPAS Capítulo Chiapas. Ing. Erick Alberto Pérez Hernández, Secretario Técnico del Consejo Directivo de IAPAS Capítulo Chiapas. Magister Rodrigo Hernández Segura, Secretario Particular de la Presidencia de IAPAS Capítulo Chiapas.

deben tomarse para diseñar e implementar procesos de política pública con enfoque en tecnologías de la información.

Nuestro trabajo pretende apoyar con algunos aspectos teóricos particulares, para que a futuro se pueda responder a preguntas generales de investigación como: ¿Por qué los gobiernos locales en México no han logrado concluir los procesos de implementación de tecnologías de la información en políticas públicas? ¿Qué aspectos se deben considerar para implementar políticas públicas que involucren tecnologías de la información en los gobiernos locales? Y, ¿se pueden considerar las experiencias favorables en TIC´s en gobiernos sub-nacionales para replicar en gobiernos municipales.?

Para ello hemos diseñado un modelo de estudio, que nos permita a través de la revisión de los contenidos en la información pública disponible en las páginas de internet o sitios de web de los 122 municipios del Estado de Chiapas, hacer un análisis de las consideraciones que en la teoría deban asimilarse para poder diseñar e implementar en las políticas públicas con enfoque en tecnologías de la información.

Nuestra propuesta para el estudio de caso surge de la necesidad para revisar un territorio en México con una versatilidad amplia, que, por sus características geográficas, políticas y sociales, constituya un punto de partida para futuros estudios considerando otras variables. Bajo este supuesto, identificamos que el Estado Libre y Soberano de Chiapas es el territorio idóneo para el estudio de caso de nuestro planteamiento de problema; entre otras circunstancias por su historia – política reciente; en donde se identifican entre otros aspectos: la cuna del reconocimiento naciente de los derechos de los pueblos originarios en México, la pluralidad socio – cultural en sus modelos de gestión pública interna que incluye usos y costumbres, así como régimen de partidos; su ubicación geográfica al ser un territorio limítrofe con Guatemala y encontrarse relativamente alejado de la residencia de los poderes públicos del estado nacional mexicano; la inmensidad de sus recursos naturales; pero también su grado de marginación y rezago en materia de desarrollo social.

Un aspecto importante a considerar dentro de nuestra estudio es que la pandemia de COVID 19 ha puesto de rodillas a naciones enteras y en consecuencia como medida preventiva para su combate, surgió el distanciamiento social; el contacto cotidiano con otras personas se ha vuelto un ritual de sanidad para evitar ser contagiados. Resulta casi imposible encontrar el lado positivo a esta situación, pero con la llegada del COVID-19, también surgió la aceleración digital en diferentes partes del mundo. El uso de tecnologías de la información y/o herramientas tecnológicas, creció y cada día se hacen más indispensables en nuestras vidas en el sector educativo, salud, laboral, comercial y otros. Tomando a consideración el entorno en el que vivimos, consideramos que el Gobierno Estatal y Municipales en Chiapas deberían diseñar políticas públicas que permitan adoptar, crear e implementar tecnologías de la información y/o herramientas tecnológicas, que sean casos de éxito de otros estados o países de América Latina, como una herramienta más de combate ante el COVID19. Y que además otorgue resultados, ahorre tiempo y recursos, en tiempos de pandemia.

Sabemos que existe la brecha digital; de acuerdo a datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); revela que en Chiapas sólo 27 de cada 100 hogares se conectó a internet en 2020. Esto quiere decir que poco más de dos de cada tres hogares no tiene acceso a internet. En Chiapas, ¿Contamos con la infraestructural digital suficiente, para afrontar este reto?, no, ¿Qué debe hacer el Gobierno del Estado y Municipales para iniciar con la reducción de esta brecha?

Por ello con la revisión de los contenidos disponibles en materia de tecnologías de la información en cada uno de los espacios ocupados por los gobiernos locales o municipales en Chiapas, y mediante un análisis del pensamiento del doctor Danniel Innerarity, un filosófo contemporaneo, vanguardista y estudioso de los procesos tanto políticos como de tecnologías de la información, trataremos de ejemplificar las consideraciones mínimas que los gobiernos locales, subnacionales o municipales deben tener en cuenta para la diseñar e implementar políticas públicas digitales.

Adicionalmente, queremos señalar que la revisión a la propuesta teórica del doctor Innenarity viene acompañada de un diálogo complementario con la obra del Maestro Alejandro Sánchez García, académico con amplia *expertise* en el sector de público, quien en su más reciente obra "Derecho Tecnológico: Principios, Ideas y Conceptos" (México, 2021), describe desde una perspectiva más fresca los alcances y contenidos de lo que se denomina "Derecho Tecnológico", aspectos sumamente valiosos en la consideración de formulación de políticas públicas digitales.

Finalmente es muy importante resaltar para el lector de este trabajo, que de manera general la academia IAPAS Chiapas y sus integrantes tienen presente el complejo escenario político – administrativo en nuestra entidad estudio de caso; en el cual la mayor parte de las ocasiones que se han consultado a funcionarios públicos municipales a fin de abordar los escenarios, las problemáticas, los logros y beneficios que la implementación de tecnologías de la información existe un crudo escenario de resistencia a su empleo.

Marco Teórico

En un mundo globalizado, el acceso e implementación de tecnologías de la información en nuestra vida cotidiana resulta significativamente útil para interactuar con nuestro entorno social y económico. En muchas regiones de nuestro planeta el uso de herramientas tecnológicas está claramente visible; algunos ciudadanos estamos acostumbrados a interactuar con otras personas mediante dispositivos electrónicos o móviles.

Desde un dispositivo electrónico tenemos la posibilidad de realizar operaciones sencillas de contacto, que sustituyen acciones de comunicación como el telégrafo y el teléfono, dando paso a la posibilidad actual de relacionarnos con algún amigo o conocido, organizar reuniones o fortalecer nuestras relaciones sociales con mayor intercambio y fluidez en nuestra información. Pero también a través de un dispositivo electrónico, somos capaces de recibir una gran cantidad de información desde diversas fuentes, tanto oficiales como aquellas que resultan ser más informales. También en nuestro entorno vigente de tecnologías de la información tenemos la capacidad de realizar operaciones más complejas, como la consulta de información técnica más sofisticada o realizar operaciones bancarias y comerciales, incluso con regiones muy apartadas a nuestro entorno cotidiano.

Esta circunstancia de tener mayor libertad en el acceso a las tecnologías de la información resulta muy cómoda para pensar en un desarrollo sostenible y humano equilibrado y constante; no solo porque representaría un proceso de avance y homogeneidad en los datos generados, sino porque estaríamos conceptualizando un proceso ordenado de construcción y sistematización de datos, ideas, e información al alcance humano.

Sin embargo el proceso de acceso e implementación de tecnologías de la información, resulta muy complejo, no solamente desde la parte del desarrollo técnico en el cual la comunidad científica debe tener las herramientas y conocimientos para generar un mayor número de nuevas tecnologías, adicionalmente debemos tener un entorno confiable que permita su uso correcto en un contexto socialmente accesible para todos, y con medidas de control en el uso de las herramientas generando la confianza y utilidad propia de estas tecnologías.

Este es nuestro punto de partida para analizar, a través de la obra del doctor Daniel Innerarity (2020), conceptos e ideas valiosas que nos permitan el testeo de nuestra hipótesis de investigación la cual establece que: "Los modelos de política pública con el diseño e implementación de tecnologías de la información ejecutados y desarrollados por el Gobierno del Estado de Chiapas, deben adecuarse a las realidades de los gobiernos locales en aspectos muy específicos".

En virtud de que la obra del doctor Inniterarty resulta basta y profunda para el análisis del marco teórico para un trabajo tan delimitado como lo es, el estudio en la implementación de tecnologías de la información en una zona específica y concreta de nuestro país; es de considerarse que abordaremos el estudio de las ideas de Innerarity principalmente en dos aspectos muy relevantes en su pensamiento: la democracia y el uso de las tecnologías de la información.

Consideramos que estas dos raíces en la obra del profesor Innerarity, son los suficientemente formativas para analizar desde una perspectiva más objetiva y epistemológica la ruta de estudio del modelo que deberían seguir los gobiernos locales para la implementación de las tecnologías de la información, sobre todo en una entidad tan importante y llena de tantos contrastes como lo es Chiapas, por sus características geográficas y de gobernanza, pero principalmente por su historia y riqueza cultural reconocidas a nivel mundial.

Para robustecer las ideas del doctor Innerarity en el presente trabajo, analizaremos el pensamiento y algunas ideas desde una perspectiva más pragmática a través del análisis de una corriente denominada "el Derecho Tecnológico" a partir de las aportaciones del maestro Alejandro Sánchez García, que en su reciente obra explica más detalladamente algunos aspectos relevantes a considerar en el manejo e implementación de las tecnologías de la información.

Este diálogo que pretendemos expresar de manera profunda entre lo que consideramos las raíces epistemológicas y filosóficas en el uso de tecnologías de la información, ancladas a la democracia contemporánea expresadas por Innerarity y las aportaciones de jurídicas en un contexto del Derecho Positivo vigente expresadas por el maestro Sánchez García, esperamos sean un aporte significativo para la construcción de nuestro marco teórico.

Tecnologías de la Información y Democracia

Para la construcción de nuestro marco teórico, comenzaremos señalando que dentro de la obra del doctor Innerarity, se abordan aspectos muy específicos a considerar en la implementación de entornos tecnológicos, que visto desde la perspectiva de nuestro trabajo son las consideraciones para un diseño e implementación de políticas públicas con tecnologías de la Información; y son las referidas por el autor como: "la eficacia, prestaciones o seguridad"; (Innerarity, 2020) mismas que engloba el autor como

aquellas implicarían "una cesión de poder a las máquinas" (Innerarity, 2020) para los fines de una Gobernanza efectiva.

De partida sostenemos que, como lo enfatiza nuestro autor de referencia, el uso de las tecnologías de la información no debe obedecer a una simple moda a la cual deban sujetarse los gobiernos locales en turno, esto porque el mismo representa un proceso de delegación o cesión de principios de poder que favorece la aplicación de políticas públicas específicas. Este retrato de delegación, es el primer paso consciente que los titulares de los poderes públicos o aquellos facultados por la ley deben tener presente al momento de diseñar una política bajo esta perspectiva, es decir, no estamos frente a caprichos de la autoridad sino a un proceso reflexivo que implica tener presente todo un mecanismo de control en su implementación.

Este primer paso es crucial en el uso de tecnologías de la información, puesto que no se trata de pensar en teorías conspirativas de control a partir de la inteligencia artificial; más bien estamos frente a un proceso de análisis filosófico, que implica el uso de tecnologías desarrolladas por el hombre para el beneficio común; lo que se encuentra perfectamente retratado por Innerarity, en la siguiente cita: "Evidentemente, esto no se consigue con cualquier cesión o delegación, sino con aquella que está diseñada de tal manera que el control inmediato al que se renuncia es recuperado de alguna manera como supervisión general." (Innerarity, 2021)

Una vez realizado el estudio consciente del impacto de las tecnologías de la información para un proyecto o una política pública específica, resulta relevante considerar la forma en que se deben poner a disposición los datos que se manejen para alimentar el proceso tecnológico, o bien, tener presente la forma y el uso que los ciudadanos le darán a la información obtenida a partir de la implementación de la tecnología de la información.

Innerarity (2020), pone especial énfasis en el manejo de los datos que usamos para en el desarrollo de las tecnologías, sobre todo en aquellos aspectos en los cuales los datos siempre tienen una implicación directa en las tareas propias del gobierno, sin importar la naturaleza del poder público o político del que emanen, o el orden de gobierno al que se dirijan; esta tarea de gobernar con datos es importante considerarla en la implementación de políticas bajo esquemas de tecnologías de la información. Desde la perspectiva del origen histórico de la democracia, en los antecedentes como las antiguas *polis,* la premisa fundamental siempre ha sido gobernar bajo el esquema del conocimiento, por ello muchos siglos posteriores, y en un contexto más actual autores como Innerarity señalan que "Gobernar ha sido siempre una tarea necesitada de datos." (Innerarity, 2020)

El acceso a información o datos resultado del uso de tecnologías, siempre nos llevará a considerar a posteriori las consecuencias o implicaciones éticas, sociales o políticas en su manejo. Para los gobiernos locales, resulta poco atractivo invertir en estudios técnicos o sociales, que les pueda prever las consecuencias generadas por estas circunstancias, tanto en la esfera administrativa de las propias autoridades de gobierno, como aquellas que pudiera resultar producto de una afectación a los derechos fundamentales de un ciudadano.

Lo anterior resulta indispensable considerar, si nos encontramos en un contexto bajo el cual, los órdenes de gobierno sub-nacional y local pocas veces tienen presente los impactos positivos o negativos, resultado de la implementación de medidas de desarrollo tecnológico. Posiblemente las autoridades de gobierno,

no consideran en los hechos el alcance que tiene el manejo de datos en el contexto de tecnologías de la información.

El profesor Innerarity describe en su pensamiento parte de las implicaciones que deberían considerarse en el manejo de datos en acciones que involucren el desarrollo de las tecnologías de la información. En lo que él reconoce como un impacto en las "relaciones entre la ciudadanía y el poder público" (Innerarity, 2020), menciona que se debe considerar la transformación de aspectos adjetivos de carácter secundario como pueden ser: la eficiencia, la eficacia, la provisión de servicios públicos o aspectos de precisión en la planificación estratégica, entre otros. (Innerarity, 2020) Esto porque la "revolución de los datos" generaría un conocimiento nuevo, del cual dice "resultaría una acción de gobierno más racional y apolítica, un servicio público que no especule con meras hipótesis ni sea esclavo de la ideología." (Innerarity, 2020).

Un uso correcto en el manejo de los datos en el modelo de tecnologías de la información generaría un proceso de política pública más asertivo para las instituciones responsables de la toma de decisiones. El profesor Innerarity, señala que en esa transición "Pasaríamos de una evidencia definida por la política a una política basada en la evidencia." (Innerarity, 2020), hechos que en síntesis nos llevarían a estar en un proceso de mejora en la acción de gobierno.

Pero esta transformación no resulta tan simple desde la perspectiva operativa, dado que nos lleva a la reflexión en el método que debemos emplear para el manejo de grandes datos, en virtud de que los poderes públicos no disponen de las capacidades operativas y tecnológicas suficientes para desempeñar actividades tan complejas. Una de las alternativas que ofrece Innerarity para contribuir en el manejo correcto de estas actividades es el "empleo de algoritmos automatizados para identificar patrones y apoyar la toma de decisiones" (Innerarity, 2020), es decir, la identificación de conductas genéricas y repetidas que mediante su observación o estudio favorezcan la actividad de gobierno. Un argumento válido, pero que el mismo Innerarity asocia a una posible asimetría del poder, producto de una sobre dependencia de las tecnologías.

En este punto de nuestro marco teórico resulta importante analizar, el uso o manejo de datos en el contexto de las tecnologías de la información; en primer lugar, porque una política pública asociada a las tecnologías podría contradecir los principios de la democracia, toda vez que se presume una concentración masiva de datos y no necesariamente la aplicación de un modelo de control que permita su uso adecuado. En este sentido el profesor Innerarity (2020), diferencia la actividad de poder entre "aquellos que recogen y analizan datos, respecto de quien simplemente los alimentan" es decir, desde la óptica del poder público, habría un contraste, entre los poderes públicos que realizan actividades de recabar datos, y aquellos que dentro de sus facultades o atribuciones tiene la capacidad de sistematizarlos y ponerlos a disposición de los ciudadanos. Este aspecto es fundamental en el diseño de una política pública con enfoque en tecnologías, ya que si no se tiene claro el procedimiento de distribución de facultades o atribuciones de los entes públicos en el uso de tecnologías estaríamos frente a una estrategia fallida.

Innerarity al respecto señala que los datos son fundamentales en la actividad política; puesto que "las acciones de recabarlos, analizarlos y su uso dependen en buena parte de determinadas decisiones" (Innerarity, 2021) por ello en el uso político de los datos es más importante conocer su trayectoria, para determinar su uso y la atención que deba prestárseles; en otras palabras "La naturaleza de la información disponible define siempre y condiciona los problemas a los que se enfrentan los gobiernos y el modo como lo hacen." (Innerarity, 2021)

Abundado en el uso político para el manejo de los datos, Innerarity recalca su importancia en la esfera pública más allá de su aplicación y manejo en actividades industriales o administrativas, ello porque el manejo de datos, siempre estaría relacionado a "cuestiones de conveniencia social y política" (Innerarity, 2021) incluyendo aquellas posibilidades para emplear o rechazar aplicaciones de carácter tecnológico. Esta hipótesis manifestada en la obra de nuestro autor de referencia, es crucial en el diseño de una política pública con enfoque de tecnologías de la información, ya que en reiteradas ocasiones se ha observado que diversas autoridades de gobierno en cualquiera de los órdenes de gobierno, rechazan su implementación, más bien por factores presupuestales o de capacidad técnica, y la misma resistencia al cambio, antes de analizar su aplicación o deshechamiento por aspectos de conveniencia legal o política.

En esta parte del pensamiento del profesor Innerarity se comienzan a postular aspectos más asociados a la cultura legal o jurídica para la implementación de tecnologías de la información en las áreas de gobierno. Esto tendría una asociación epistemológica a los principios de la democracia analizados en varios trabajos de nuestro autor, un aspecto que se revisará en el siguiente apartado, pero que en términos más coloquiales "implicarían revalorizar los momentos de incertidumbre en lo que suponen de límite epistemológico y de espacio de libertad" (Innerarity, 2021) es decir habría que revisar la legislación nacional y estatal para poder verificar la viabilidad en el desarrollo de políticas públicas con enfoque en tecnologías de la información.

En este momento de nuestro marco teórico, haremos una breve revisión de los postulados que el maestro Alejandro Sánchez (2021) refiere para el análisis de lo denomina el Derecho Tecnológico en su obra "Derecho Tecnológico: Prinicipios, Ideas y Conceptos" y que nos permitirá apuntalar más adelante los aspectos que deben tomar en cuenta los tomadores de decisión para el diseño de políticas públicas con enfoque en tecnologías de la información.

La obra del maestro Sánchez se encuentra enmarcada en el contexto de lo que se denomina TIC´s que ha sido retomada por diversos autores nacionales, quienes postulan que las tecnologías de la información tienen una relación directa con la población de nuestro país, en función de diversas circunstancias históricas recientes y con políticas públicas que permiten a nuestro país un involucramiento digital con el mundo. Bajo este contexto la obra del maestro Sánchez, es un referente particularmente de interés para este trabajo, derivado de la expertis propia del autor, quien ha desempeñado actividades políticas y de docencia.

Si bien es cierto el profesor Innerarity, nos dice en su obra que los datos o *big data* son un factor crucial en la actividad pública; el maestro Sánchez, supone que el anclaje de esta actividad es el Derecho *per se*, entendiendose como el "Juicio de valor que reconoce derechos y estipula obligaciones con el objetivo de lograr el bien colectivo" (Sánchez, 2021) con la característica que le da el autor de señalar su esencia dinámica. Este dinamismo del Derecho, es el que nos obligaría a construir y diseñar "un marco de actuaciones y límites de las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento" (Sánchez, 2021) anteponiendo ante todo el carácter humanista garante de los derechos humanos.

Es así como el pensamiento del maestro Sánchez, nos lleva a visualizar con elementos conceptuales, una estructura jurídica propia que emerga a consecuencia de la innovación tecnológica; sobre todo en aquellas, que desde la esfera de lo público que "pretendan lograr un cambio, una mejora, una simplicación o un beneficio en la prestación del servicio" (Sánchez, 2021) en donde el "Derecho asuma su papel fundamental como herramienta reguladora y proactiva para ponderar, derechos e intereses individuales y

colectivos que sean objeto de tutela para agilizar la creación, diseño y construcción y aplicación de innovaciones tecnológicas y transferencia de tecnología." (Sánchez, 2021)

La estructura jurídica o "Derecho Tecnológico" expresada por el maestro Sánchez, nace en los derechos fundamentales de interés público, como son: la seguridad, la privacidad y la integridad de las personas, los cuales se ven afectados por la irrupción tecnológica con elementos, instrumentos o artefactos que podrían afectar la esfera jurídica personal en la actividad privada o social; es decir desde la perspectiva del maestro Sánchez "se deberá observar un conjunto de requisitos para efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto que pueda afectar o limitar el ejercicio de los mismos" (Sánchez, 2021) destacando que la tutela de este ejercicio sea sin la intervención de un experto científico.

Si bien la obra del maestro Sánchez aborda un espectro amplio de actividades de transformación digital, su pensamiento claramente va enfocado a revisar la actuación de los entes públicos en la actividad tecnológica, pues al referir a otros autores, destaca la importancia de crear un andamiaje institucional que facilite y promueva la incorporación de la mayoría de mexicanos a la modernidad; tesis que para efectos del presente estudio, resulta de suma importancia en dos vías; la primera para fijar una estructura de protección y tutela de los derechos del ciudadano frente a la implementación de políticas públicas con enfoque tecnológico, en palabras del profesor Innerarity "medios de control del poder tecnológico"; y en segundo lugar para determinar que la viabilidad y acompañamiento que las tecnologías de la Información o sus políticas públicas vayan de la mano en un contexto democrático y legal.

Como es sabido en la doctrina del Derecho Constitucional Mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la fuente de los derechos humanos, y es por ello que coincidimos con el maestro Sánchez en señalar que los artículos 6 tercer párrafo, y 14 último párrafo de nuestra Carta Magna son el origen de la garantía del *Derecho Tecnológico*, en las dos vías que se han señalado en el párrafo que antecede, y a los cuales el maestro Sánchez denomina: "Principio de sustentabilidad tecnológica, Principio de Solidaridad y subsidiariedad Tecnológica y Principio de Universalidad Tecnológica".

Esta diversidad de los espectros que abarca el *Derecho Tecnológico* expresados por el maestro Sánchez, encuentran la coincidencia epistémica expresada por el profesor Innerarity, en el uso de los datos o Big Data, que como se explicó con anterioridad, se vinculan con la importancia del uso de tecnologías de la información; y que es expresada con claridad por el maestro Sánchez al mencionar que "se encuentra disponible en el ciberespacio información personal desesctructurada o dispersa de cada una de las personas que ante un uso legítimo e ilegítimo de algún sujeto del sector privado, socila o gubernamental, no existen los mecanismos legales a través de los cuales se brinde una tutela efectiva en la protección de los datos personales" (Sánchez, 2021) sobre todo en la expresión máxima de datos masivos no estructurados.

Por ello la era digital supone una sobre exposición de datos personales en entornos sociales y públicos, que en reiteradas ocasiones y a través de algunas experiencias en la implementación de políticas públicas con enfoque tencológico, hemos observado han carecido de elementos de protección de los datos masivos, afectando tanto a la autoridad promotora de las políticas públicas, como a los ciudadanos afectando su esfera jurídica personal.

Este manejo de datos masivos por parte de las autoridades de gobierno, es una de las problemáticas observadas por los autores estudiados, y que da origen al estudio de caso en el presente trabajo; ya que

reconocemos que las entidades y dependencias públicas en los tres órdenes de gobierno generan un gran número de información, inclusive varias de ellas ponen a disposición este tipo de información de los ciudadanos a través los portales o sitios de internet creados por las propias autoridades, o bien a través de las instancias de transparencia y acceso a la información pública, pero sin los debidos mecanismos de control. Sin embargo, también se reconoce la existencia de información que por su naturaleza o complejidad no es puesta a disposición de la ciudadanía, debido a que está puede atentar contra el interés general o porque es información de la actividad de la autoridad para el desarrollo de sus competencias.

Esta convergencia en el pensamiento de nuestros autores en cita, es esencial en el marco de referencia que la autoridad pública debería tener al diseñar una política con enfoque en tecnologías de la información. Por otro lado, también y al igual que nuestros autores, estamos conscientes del gran vacío que existe en el estudio de diversas tecnologías de la información que aún se encuentran en desarrollo, en las cuales existe no hay legislación vigente que pueda regular la relación entre particulares, y que tampoco son tomadas en consideración de las instituciones públicas para ejecutar políticas públicas con tecnologías de la información; en esta situación encontramos: a la inteligencia artificial, uso de tecnología con drones, los derechos de los robots, las redes internacionales, el e-comerce u otras formas análogas, que poco avance tienen en su estudio.

Estas formas de relación de las tecnologías de la información, descritas por el maestro Sánchez, nos llevan a complementar la esencia de la filosofía que Innerarity ha aborado en su pensamiento; y que se relacionan en la colaboración de grados de empatía que existen entre los seres humanos y las máquinas, cuyo objetivo es coadyuvar en el desarrollo humano sostenible, a través de "modelos flexibles, ligeros pero sobre todo eficaces y sustentables, que permitan innovación, capacidad, autonomía, reducción de costos y una mejor prestación de serivicios." (Sánchez, 2020)

A nuestro juicio la obra del maestro Sánchez, aporta elementos y conceptos tangibles que complementan parte del pensamiento de Innerarity; puesto que en su libro citado, aborda los procesos de tecnologías de la información y comunicación, que forman parte de la nueva corriente del *Derecho Tecnológico*, que en esencia deben tener una regulación propia, conceptualizada como "una rama jurídica innovadora, que permita la construcción y edificaciones de ideas, conceptos, teorías, fuentes jurídicas para abordar desde un punto de vista académico, interrelacionado e interdisciplinario el estudio del derecho y la tecnología" (Sánchez, 2021), ello con la intención de dotar de herramientas novedosas al legislador, a los juzgadores, y sobre todo a los diseñadores de políticas públicas, adminsitradores y operadores políticos respecto del papel que desempeñan las tecnologías de la información.

Por ello, una vez que hemos encontrado la coincidencia en la necesidad de darle un tratamiento especial al diseño e implementación de las tecnologías de la información en políticas públicas, ya sean para el nivel expositivo de información o el fortalecimiento de comunicaciones, ejecutadas por las autoridades de gobierno a través de sus diversas dependencias e instituciones en los tres órdenes de gobierno; resulta importante describir los aspectos teóricos en los cuales deberán descansar el diseño, retomando nuevamente las ideas de Innerarity, las cuales se vinculan al sentido demócrata que debe prevalecer en su uso.

Innerarity (2020) señala que es muy importante "inventar procedimientos e instituciones que funcionen en la nueva constelación digital, al igual que lo han hecho nuestros antepasados en otros momentos de la historia", lo que supone que al igual que el maestro Sánchez, es necesario dinamizar la esencia de las

tecnologías de la información para su regulación, porque tienen por su naturaleza dialéctica un modelo de actualización constante. Sin embargo, desde nuestra óptica se podría interpretar un rezago del derecho positivo vigente frente a la dinámica en el desarrollo de tecnologías de la información, puesto que los procedimientos jurídicos regulares se encuentran diseñados para estatus quo, menos dinámicos, lo que es claramente una desventaja que durante los últimos años, ha sido latente para la regulación de la actividad en materia de tecnologías de la información.

Lo anterior no significaría una imposibilidad en la reglamentación de políticas públicas que implementen tecnologías de la información, puesto que ya existen principios fundamentales en el derecho y en políticas públicas que coadyuvan exitosamente a una convergencia entre ambos aspectos. Para abordar esta circunstancia, citaremos varios de los principios que Innerarity ha plasmado en su obra, y que nos entregarían una ruta mínima de conceptos dentro del espectro de las tecnologías de la información.

El pensamiento de Innerarity, parte de la noción que la actividad reguladora del Estado en materia digital o de tecnologías de la información, preferentemente han sido enfocadas a "la esfera del derecho privado, la reforma administrativa, la ciberseguridad y las recomendaciones éticas" pero que en la mayoría de casos no se ha planteado una concatenación directa entre la normativa vigente que se debería aplicar y la historia de la democracia.

Para Innerarity, "la digitalización tiene una gran relevancia política que no solo tiene que ver con el hecho de que sea objeto de la política" puesto que, en sus propias palabras, la digitalización en sí es un proceso político (Innerarity, 2020). De manera concreta en su pensamiento Innerarity ha señalado que en debates sobre digitalización se habla mucho "de su dimensión ética, jurídica, económica, pero muy poco de su dimensión política." Es decir, los procesos vinculados con las tecnologías de la información, deben tener aproximaciones que vayan más allá de la reflexión tecnológica o por la ética, es necesario que desde nuestra perspectiva se incluya una filosofía política más amplia.

El marco teórico y filosófico propuesto por Innerarity, se debe crear a partir de las nuevas circunstancias que en las tecnologías recientes se manifiestan, en sus palabras señala que se debe poner "una mayor atención a las disrupciones que esta nueva constelación (sistemas cada vez más inteligentes, una tecnología más integrada y una sociedad más cuantificada) va a producir en nuestra forma de organización democrática." (Innerarity, 2021).

Esta irrupción tecnológica de la cual nos habla el autor, supone la construcción de un marco filosófico nuevo, que nos obligue a "pensar nuevamente en algunas de las categorías básicas de la política y a gobernar este mundo con otros instrumentos." (Innerarity, 2021) Aunque está forma de relacionar la política con las tecnologías de la información pareciera lógica y redundante, es difícil concebir en la actualidad los principios de asertividad de la autoridad al diseñar o implementar una política pública construida bajo un enfoque digital.

En las observaciones cotidianas a los procesos de política pública digital, encontramos que efectivamente hay una noción amplia y abierta de la transparencia en la cual se pueden explicar y entender ciertos procesos en el uso de herramientas tecnológicas; sin embargo, también es un gran pendiente dentro del campo de estudio y en la ejecución de políticas en este rubro. La tesis del nuestro autor en análisis es contundente al respecto: "La gran tarea a este respecto gira en torno a nociones que son más realistas que la transparencia, como la explicabilidad, la generación de confianza o la idea de que entender no es tanto

un asunto subjetivo sino colectivo, que tiene que ser facilitado y regulado institucionalmente." (Innerarity, 2020)

El uso de tecnologías de la información es complejo, y nos enfrenta con problemas políticos y sociales más amplios, aquellos en los cuales debemos defender nuestro espacio privado como ciudadanos, y evitar que el espacio público sea privatizado en beneficio de solo algunos sectores con acceso a estas tecnologías. Sobre este último punto referido -la privatización de lo público- el profesor Innerarity, ha desarrollado múltiples artículos en los que aborda el sentido democrático en el uso de las tecnologías de la información, y que forma parte de nuestro objeto de estudio dentro de las experiencias que observaremos en el ámbito municipal en el presente trabajo.

Para abordar el punto en cuestión, señalaremos que la opinión de Innerarity en su artículo "La democracia de los algoritmos" es principalmente instrumental, en donde son propiamente los poderes públicos y sus instituciones, las que han faltado en la implementación de razonamientos adecuados para ejecutar políticas públicas efectivas. La precisión que nuestro autor de referencia señala que "La función de la política es decidir el diseño de las estrategias de optimización algorítmica y mantener siempre la posibilidad de alterarlas, especialmente en entornos cambiantes." Esta circunstancia en los hechos y desde nuestra propia perspectiva es en la que han fallado los diversos órdenes de gobierno para realizar una política pública digital exitosa, pues solamente se han limitado a generar el contenido tecnológico, dejando de lado las problemáticas de un entorno cambiante.

Consideramos que, cuando un poder público o un orden de gobierno deciden implementar procesos automáticos de decisión, la información que éstos procesan carece de elementos mínimos de política democrática, puesto que como lo expone nuestro autor en referencia, "no tratan de optimizar objetivos predefinidos." En un ideal weberiano de un sistema democrático es decir, aquel donde se busque una gestión adecuada la cual pudiera valorarse sin recurrir a estimaciones ideológicas "la idea de producir mejores decisiones con la ayuda de máquinas requiere que haya previamente un criterio acerca de qué es una buena decisión." (Innerarity, 2020)

Lo antes mencionado nos hace reflexionar en la posibilidad de que, para garantizar un debido proceso de implemntación de políticas públicas con tecnologías de la información se debe asegurar, la igual libertad de todos los ciudadanos para tomar parte en el proceso de formación de la voluntad política y en los procesos de decisión, es decir considerar una serie de valores democráticos que permitan su desarrollo operativo y que beneficien concretamente a la población.

Para profundizar en el sentido democrático que debe inspirar una política pública digital, es importante mencionar lo que en palabras de Innerarity refiere como dificultades en las democracias, que básicamente, son aquellas que "tienen dificultades prácticas para la gestión de los conflictos, pero no porque sean democráticas, sino porque están diseñadas para un mundo que en buena parte ya no existe." (Innerarity, 2021). Este hecho pareciera estar presente de manera recurrente en la implementación de políticas públicas digitales, ya que en muchas ocasiones, el sentido por el cual fueron creadas no obedece al sentido de defensa en los procesos de crisis en nuestra sociedad.

La base liberal sobre la que se encuentra sustentada el Sistema Político – Democrático Nacional, supone que los órdenes de gobierno deben tener clara la diferenciación en los procesos decisorios a partir de las de sus facultades y atribuciones conforme a ley a fin de atender las problemáticas que les son planteadas.

Sin embargo como lo señala nuestro autor, esta circunstancia es prácticamente nula, puesto que "nuestros problemas no proceden de la falta de diferenciación sino de la dificultad de equilibrar esas diferencias."

En un sentido más operativo, de acuerdo con nuestro autor en estudio, en un sistema democrático, "La mayor parte de nuestras crisis están causadas porque aquello que en su momento fue una conquista de la modernidad (la libertad de comerciar, producir, cuestionar, desplazarse) se ha convertido en algo disparatado que no atiende a sus posibles consecuencias negativas, como la explotación, la contaminación o la desconfianza." (Innerarity, 2020). Esto significa que, como Estado democrático aún no acertamos a coordinar las evidencias científicas o digitales con las medidas políticas, y mucho menos disponemos de instituciones que procuren la legalidad de la actuación del Estado.

Los problemas en las deficiencias de implementación de políticas públicas digitales, se sintetizan en lo que el profesor Innerarity señala: "Nuestra percepción de la realidad y las propias instituciones están pensadas para resolver problemas aislados y bien definidos, pero se ven superadas cuando un problema está entreverado con otros y requiere la colaboración de diversos actores, lógicas e instituciones." (Innerarity, 2021). Es por ello que coincidimos en que nuestra sociedad se ecuentra en crisis, porque la gestión de estas crisis se encuentra fuera del proceso democrático nacional, especialmente en los procesos de automatización de información e implementación de las tecnologías de la información.

Para el profesor Innerarity existe una relación entre la tecnología y un sistema político, esta relación depende de conceptos como: control y delegación, supervisión y confianza, (Innerarity, 2021); dicha relación nace con la intención del ser humano por ratificar el contenido de la información disponible, sobre todo de aquella proveniente de los procesos automatizados en la toma de decisiones para que en algún sentido se pueda recuperar la autodeterminación o administrar con mayor celo la delegación, explicada con anteriodad. Está es la hipótesis básica de nuestro autor para asociar la tecnología con un sistema político; sobre todo en aquellos que se basan en los principios democráticos, como es el caso de nuestra nación.

La relación de paralelismo plasamada por el doctor Innerarity, entre los sistemas democráticos y las tecnologías de la información, descansa en el presupuesto donde los seres humanos tendemos a desear "la recuperación del control político supuestamente perdido en la cadena de la delegación" (Innerarity, 2021); aspecto que sin lugar a dudas nos ayudan a enteder la complejidad en un sistema democrático.

Pero la tesis en el diseño de los mecanismos de control que deberían ejercerse en este ámbito de relación, descansa "en la seguridad de ciertas máquinas con un determinado nivel de complejidad" (Innerarity, 2020) el cual debe estar inmerso en un contexto de respeto, lo que Innerarity denomina "soberania tecnológica"; que en sentido estricto es una "cesión del control, por ejemplo a los coches, a los aviones, a los sistemas de calefacción y refrigeración, a los drones, a las contraseñas y, en el plano social y político, a los profesionales, expertos, representantes o instituciones de diverso tipo." (Innerarity, 2021)

Esta limitación o renuncia a nuestra soberanía tecnológica es descrita por el doctor Innerarity como: "La sofisticación de muchos dispositivos que incluye procedimientos que impiden hacer lo que quiera a quien está al mando (de un artefacto o de un gobierno), desde los sistemas de frenado automático en nuestros vehículos hasta los límites constitucionales para el sistema político." (Innerarity, 2021). Esto significaría que en muchos de los sistemas en nuestro entorno, y sobre todo aquellos que consideramos inteligentes,

no se nos permite hacer lo que deseamos; habría un presupuesto de que en estos casos "se distingue nuestra voluntad de control, frente a nuestro deseo de control general" (Innerarity, 2021)

En palabras del maestro Innerarity: "La delegación, tecnológica o política, consiste en la renuncia al control directo, para ganar en control general" de esta manera en cada expresión de la opinión de nuestro autor aparece un debate crucial que basa en sentido de humanismo tecnológico, identificado por Innerarity como democracia compleja, "cuya solución no puede consistir ni en la tecnología descontrolada ni en la política tecnocrática sin soberanía popular." (Innerarity, 2020)

La relación política y tecnologías de la información expuesta por Innerarity, puede ser intepretada de manera más simple, como aquella en la cual se considere que "Cuanto más inteligente es un sistema, una tecnología, una persona, una institución, menos tolera el control directo para cumplir satisfactoriamente las funciones que esperamos de él" por lo que el margen de delegación requerido en estas actividades, necesita debe ser completo, ya que "una voluntad de control inmoderada puede ser tan disfuncional como la pérdida de control." (Innerarity, 2021)

El control mencionado por Innerarity es fundamental para "que la tecnología no nos deshumanice o la política no carezca de legitimidad popular no tiene por qué ser directo, continuo e inmediato" (Innerarity, 2021) por ello concbir la relación de la tecnología con la política, debe ser tan meticulosamente analizada tanto, por los diseñadores de política pública, como por los tomadores de decisiones ya que "En el diseño equilibrado de todo esto nos jugamos que la tecnología esté centrada en el humano y la política siga siendo democrática." (Innerarity, 2021)

Finalmente es immportante mencionar que algunas de las consideraciones de Innerarity en el uso de tecnologías de la información son que: "Deben extraerse las consecuencias del concepto de *plataforma estructurante* y aplicarle las modalidades de regulación que existen ya para las infraestructuras esenciales en régimen de cuasi-monopolio, como las vías férreas, la energía o las telecomunicaciones, completando la idea clásica de regulación por una lógica de supervisión." (Innerarity, 2021)

Estudio de Caso

Para el estudio de nuestro caso analizaremos la información disponible en los sitios y/o portales de internet en los 122 municipios del Estado de Chiapas, de acuerdo al listado oficial disponible en la página del Gobierno del Estado, misma que se encuentra disponible y al alcance de los usuarios y gobernados.

La revisión de la información disponible en la red, se realizó durante el período que comprende del 3 al 24 de agosto del año 2021, a través de las direcciones ubicadas en el portal del Gobierno del Estado de Chiapas, ingresando al link: www.chiapas.gob.mx en el apartado denominado "Municipios".

En la referida dirección se despliega un listado con los 122 Municipios que forman parte del Estado de Chiapas y que son: 1. Acacoyagua; 2. Acala; 3. Acapetahua; 4. Aldama; 5. Altamirano; 6. Amatán; 7. Amatenango de la Frontera; 8. Amatenango del Valle; 9. Ángel Albino Corzo; 10. Arriaga; 11. Bejucal de Ocampo; 12. Belisario Domínguez; 13. Bella Vista; 14. Benemérito de las Américas; 15. Berriozábal; 16. Bochil; 17. Cacahoatán; 18. Catazajá; 19. Chalchihuitán; 20. Chamula; 21. Chanal; 22. Chapultenango; 23. Chenalhó; 24. Chiapa de Corzo; 25. Chiapilla; 26. Chicoasén; 27. Chicomuselo;

28. Chilón; 29. Cintalapa; 30. Coapilla; 31. Comitán de Domínguez; 32. Copainalá; 33. El Bosque; 34. El Parral; 35. El Porvenir; 36. Emiliano Zapata; 37. Escuintla; 38. Francisco León; 39. Frontera Comalapa; 40. Frontera Hidalgo; 41. Huehuetán; 42. Huitiupán; 43. Huixtán; 44. Huixtla; 45. Ixhuatán; 46. Ixtacomitán; 47. Ixtapa; 48. Ixtapangajoya; 49. Jiquipilas; 50. Jitotol; 51. Juárez; 52. La Concordia; 53. La Grandeza; 54. La Independencia; 55. La Libertad; 56. La Trinitaria; 57. Larráinzar; 58. Las Margaritas; 59. Las Rosas; 60. Mapastepec; 61. Maravilla Tenejapa; 62. Marqués de Comillas; 63. Mazapa de Madero; 64. Mazatán; 65. Metapa; 66. Mezcalapa; 67. Mitontic; 68. Montecristo de Guerrero; 69. Motozintla; 70. Nicolás Ruiz; 71. Ocosingo; 72. Ocotepec; 73. Ocozocoautla de Espinosa; 74. Ostuacán; 75. Osumacinta; 76. Oxchuc; 77. Palenque; 78. Pantelhó; 79. Pantepec; 80. Pichucalco; 81. Pijijiapan; 82. Pueblo Nuevo Solistahuacán; 83. Rayón; 84. Reforma; 85. Sabanilla; 86. Salto de Agua; 87. San Andrés Duraznal; 88. San Cristóbal de Las Casas; 89. San Fernando; 90. San Juan Cancuc; 91. San Lucas; 92. Santiago El Pinar; 93. Siltepec; 94. Simojovel; 95. Sitalá; 96. Socoltenango; 97. Solosuchiapa; 98. Soyaló; 99. Suchiapa; 100. Suchiate; 101. Sunuapa; 102. Tapachula; 103. Tapalapa; 104. Tapilula; 105. Tecpatán; 106. Tenejapa; 107. Teopisca; 108. Tila; 109. Tonalá; 110. Totolapa; 111. Tumbalá; 112. Tuxtla Chico; 113. Tuxtla Gutiérrez; 114. Tuzantán; 115. Tzimol; 116. Unión Juárez; 117. Venustiano Carranza; 118. Villa Comaltitlán; 119. Villa Corzo; 120. Villaflores; 121. Yajalón; y 122. Zinacantán. (Gobierno del Estado de Chiapas, 2021)

En cada una de las fichas de registro consultadas por cada municipio antes enlistado, se despliegan los datos siguientes: Nombre del Municipio; Dirección de la sede del Ayuntamiento o palacio municipal; Teléfonos de contacto; Dirección o link de la página oficial del Municipio; Nombre del Presidente Municipal; Datos del Síndico Municipal, Datos de los regidores municipales y Datos de otras autoridades Municipales.

De manera puntal, en el presente trabajo se revisaron y consultaron las páginas de los Gobiernos Municipales que se encontraban disponibles a través de esta vía; y en cada una de ellas se puso enfásis en el acervo informativo que cada uno presenta.

Conclusiones

El presente trabajo constituye un esfuerzo conjunto por parte del Consejo Directivo de IAPAS Chiapas, para poder identificar las consideraciones mínimas que deben tener presentes los Gobiernos Locales al momento de diseñar o implementar una política pública con enfoque en tecnologías de la información.

El marco teórico que identificamos en el trabajo parte de un análisis expresado en el pensamiento del doctor Daniel Innerarity, quien a través de diversos artículos de opinión y en gran parte de su obra, expresa el interés por avanzar en la regulación de las tecnologías de la información considerando aspectos tan relevantes en la esfera pública como lo son: la seguridad, la protección, el control y la democracia.

Con el presente trabajo observamos que la implementación y uso de las tecnologías de la información al interior o para uso de la ciudadanía en los gobiernos locales de Chiapas, es limitado o casi nulo. Las herramientas disponibles para el acceso a estas tecnologías son limitidas, pues preferentemente se encuentra un portal web que contiene información de las acciones que realiza el alcalde, el directorio de los funcionarios públicos y la estructura del cabildo municipal, así como links de otros portales de Gobierno Federal que permiten algunos trámites en línea; aspectos que según las fuentes consultadas son

suficientes para dar cumplimiento a Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

También detectamos que regularmente estos sitios no se enecuentran actualizados, sobre todo en datos como: teléfonos de contacto y correos electrónicos, por ello consideramos distante el primer contacto de la ciudadanía con los gobiernos y sus servidores públicos, a esto le denominamos enlaces de comunicación burocratizados.

Los sitios webs de las ciudades más importantes del estado, cuentan con el servicio de pago predial en línea, pago de agua potable y otros. Estos deberían estar al alcance de toda ciudadanía y operar en todos los gobiernos municipales.

El análisis que realizó el cuerpo directivo a los sitios web de los 122 municipios del Estado de Chiapas se hizo para identificar cuales cuentan o tienen implementada algún tipo de política pública en materia de tecnologías de la información.

Al realizar el análisis se concluyó que del 100% que representan los 122 municipios del Estado de Chiapas, el 44.2% cuenta con sitio web con información muy básica e incompleta. Sin embargo, solo el municipio de Tuxtla Gutiérrez que representa el 0.81%, le permite a los ciudadanos realizar trámites y pagos en línea.

Lo que nos lleva a concluir que es necesaria la implementación de políticas públicas en materia de tecnologías de la Información en los municipios del Estado de Chiapas. Con el fin de proporcionar herramientas básicas que faciliten y agilicen trámites y servicios gubernamentales para los ciudadanos del Estado de Chiapas.

La implementación que debe ser propuesta para avanzar en el diseño de políticas públicas digitales en el Estado de Chiapas debe sustentarse en los principios democráticos inscritos en el marco legal vigente, tanto en el orden federal como el local e incluso en la esfera de reglamentación municipal; en donde por un lado se les otorguen las facultades y atribuciones expresas a las dependencias e instituciones de los órdenes de gobierno para su diseño e implementación, pero también se tutelen las garantías y derechos mínimos de los ciudadanos en su esfera privada.

Si bien como se ha descrito en este trabajo existen pequeñas acciones implementadas en este campo por los gobiernos municipales de Chiapas; la realidad es que las deficiencias son enormes, probablemente asociadas a aspectos geográficos o de infraestructura física para su implementación, pero también podrían influir negativamente la falta de consideraciones técnicas en el diseño de políticas públicas en tecnologías de la información.

Los conceptos expresados por Innerarity y Sánchez coinciden con nuestra investigación en señalar, por un lado la profunda falta de reglamentación en las regulaciones de las tecnologías, pero por otro lado la necesidad de considerar aspectos muy precisos en su diseño, sobre todo en los mecanismos de control asociados al sistema democrático de nuestro país.

La atención que los tomadores de decisiones deben incorporarle al diseño e implementación de políticas públicas digitales es fundamental para generar confianza y eficiencia en su desarrollo. De nada servirá

construir plataformas digitales o disponer de medios electrónicos, si en su diseño no se considera un marco jurídico que le dé mayor interacción a los ciudadanos o si la autoridad no establece mecanismos transparentes y ágiles en el ámbito de rendición de cuentas.

Consideremos que esta herramienta denominada "Derecho tecnológico" expresada por el maestro Sánchez, implica dotar al estado mexicano, incluyendo el Estado de Chiapas, con un conjunto de principios y herramientas que simplifique y mejore la actuación gubernamental, reduciendo costos y tiempos de respuesta en las solicitudes de trámites o servicios municipales; se trata de que con su implantación se mejore la cultura con principios de eficiencia y eficacia.

La presente investigación propone sustentar con principios democráticos la implementación de políticas públicas con tecnologías de la información, y es una primera contribución para que futuras investigaciones tanto teóricas como con estudios de caso aborden ampliamente otros factores de estudio.

Bibliografía

Agudelo M., Chomali E. y Suniaga Jesús. (2020). "Las oportunidades de la digitalización en América Latina frente al COVID 2019." Santiago, República de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Innerarity D. (06-08-2021). "La democracia de los algoritmos." "El país: el periódico global."https://elpais.com/opinion/2021-08-07/la-democracia-de-los-algoritmos.html.

Innerarity D. (01-09-2021). "La sociedad de las crisis." "El país: el periódico global." https://elpais.com/opinion/2021-09-02/la-sociedad-de-las-crisis.html.

Innerarity D. (24-06-2021). "Las máquinas, las instituciones y la democracia." "El país: el periódico global." https://elpais.com/eps/2021-06-27/las-maquinas-las-instituciones-y-la-democracia.html.

Innerarity D. (17-04-2021). "La democracia y la verdad." "El país: el periódico global".

Innerarity D. (29-09-2021). "La inteligencia de la democracia." "El país: el periódico global." https://elpais.com/opinion/2021-06-09/inteligencia-artificial-y-democracia.html.

Innerarity D. (10-02-2021). "La conversación democrática." "El país: el periódico global." https://elpais.com/elpais/2020/03/10/opinion/1583841588_048845.html.

Sánchez García Alejandro. (2021). "Derecho Tecnológico: Principios, Ideas y Conceptos." Primera Edición. México. Editorial Tirant lo Blanch.

Páginas Web

Gobierno del Estado de Chiapas (s.f.) "*Municipios del Estado";* https://www.chiapas.gob.mx/.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (s.f..) https://www.inegi.org.mx/.

La edición de la memoria digital del X Congreso Gobierno, gestión y profesionalización en el Ámbito Local ante los grandes retos de Nuestro Tiempo. Promoviendo un desarrollo integral y descentralizado desde lo local, organizado por la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A. C. IAPAS, se concluyó el día 20 de Octubre del año 2021.