

Universidad de Guadalajara

Rector

Ricardo Villanueva Lomeli

Vicerrector Ejecutivo

Héctor Raúl Solís Gadea

Secretario General

Guillermo Arturo Gómez Mata

**Centro Universitario de
Ciencias Sociales y Humanidades**

Rector

Juan Manuel Durán Juárez

División de Estudios Políticos y Sociales

Sofía Limón Torres

Departamento de Estudios Políticos

Armando Zacarías Castillo

Editorial

María del Rosario Ortiz Hernández

Acta Republicana. Política y Sociedad, año 19, núm. 19, enero-diciembre de 2020, es una publicación anual editada por la Universidad de Guadalajara, a través del Departamento de Estudios Políticos de la División de Estudios Políticos y Sociales del CUCSH. Av. de los Maestros. Puerta 1. Colonia Alcalde Barranquitas, C.P. 44260. Guadalajara, Jalisco, México, Tel. (01-33) 3134 2267, ext. 12361, <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/republicana/index.htm>, acta.republicana@redudg.udg.mx. Editor responsable: Ismael Ortiz Barba. Reservas de Derechos al Uso Exclusivo 04-2013-022511560100-102, ISSN: 1665-9953 otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Impresa por Pandora Impresores, Caña 3657, La Nogalera, Guadalajara, Jalisco, México. Este número se terminó de imprimir el 12 de noviembre de 2020 con un tiraje de 200 ejemplares.

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

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad de Guadalajara.

Acta Republicana. Política y Sociedad está incluida en el catálogo de revistas Latindex.

número 19

año 19 ■ 2020

ACTA

REPUBLICANA

POLÍTICA Y SOCIEDAD

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades

Marco Antonio Cortés Guardado
Director

Ismael Ortiz Barba
Coordinador Editorial

Mónica Montaña Reyes
Asistente Editorial

Consejo editorial

Francisco Aceves González (DECS-UdeG)
Adrián Acosta Silva (CUCEA-UdeG)
Luis F. Aguilar Villanueva (Gerencia Pública)
Manuel Alcántara Sáenz (Universidad de Salamanca)

Jorge Alonso (CIESAS-UdeG)
Victor Alejandro Espinoza Valle (Colef)
Pablo Arredondo (CUCSH-UdeG)
Sergio Arribá (Universidad de Buenos Aires)
John Bailey (Universidad de Georgetown)
Hermann Burkard (Nuremberg)

Dante Caputo (PNUD-PRODDAL)
Clemente Castañeda Hoefflich (UdeG)
Isidro H. Cisneros (FLACSO)
Joseph M. Colomer (Universidad Pompeu Fabra)
Gilberto Dupas (Universidad de Sao Paulo)
Antonio Alonso Concheiro (Analítica Consultores)
Federico Estévez (ITAM)
Francisco Fernández Buey (Universidad Pompeu Fabra)

Alicia Gómez (UdeG)
David Gómez Álvarez (ITESO)
Javier Hurtado (UdeG)
Armando Ibarra (DECS-UdeG)
Arend Lijphart (Universidad de California, San Diego)

Soledad Loeza (COLMEX)
María Marván Laborde (IFAI)
Boris Martynov (Academia de Ciencias de Rusia)
Marcos Pablo Moloeznik Gruer (CUCSH-UdeG)
Darcia Narváez (Universidad de Notre Dame)
Dieter Nohlen (Universidad de Heidelberg)
Ludolfo Paramio (CSIC-España)
Jorge Ramírez Plascencia (CEED-UdeG)
Laura Patricia Romero (CUCSH-UdeG)
Enrique Sánchez Ruiz (CUCSH-UdeG)
Jaime Sánchez Susarrey (CUCSH-UdeG)
Andreas Schedler (FLACSO)
Carlos Sirvent Gutiérrez (ACCECIISO)
Héctor Raúl Solís Gadea (CUCSH-UdeG)
Andrés Valdez Zepeda (CUCEA-UdeG)
Fernando Vallespín (Universidad Autónoma de Madrid)

Félix Vélez (ITAM)
Jeffrey Weldon (ITAM)
Michel Wiewiorka (CADIS-Francia)

ISSN: 1665-9953

Teléfono: (33) 3819-3300
actarep@csh.udg.mx
http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/pperiód/
republicana/index.htm

ACTA REPUBLICANA

P O L Í T I C A Y S O C I E D A D

año 19 ■ número 19 ■ 2020

Í N D I C E

Calidad del ciclo de rendición de cuentas de la gestión pública en el estado de Aguascalientes

GRISELDA ALICIA MACÍAS IBARRA

ADÁN BACA MORALES

5

En búsqueda de legitimación: partidos y clase política ante la desconfianza de los mexicanos

ANDREA BUSSOLETTI

31

Análisis de la gobernanza en un escenario de Gobierno Abierto: el caso del Plan de Acción para Jalisco en el periodo 2016-2018

PEDRO IVÁN LÓPEZ MENDOZA

41

Neoliberalismo y globalización, desafíos para la educación superior

LINO FRANCISCO JACOBO GÓMEZ CHÁVEZ

VILMA ZORAIDA DEL CARMEN RODRÍGUEZ MELCHOR

PAOLA CORTÉS ALMANZAR

RODOLFO DANIEL SEGURA NUÑO

JUAN DANIEL BRITO BUGARÍN

55

Pandemias: impacto, riesgos y prospectiva

ROCÍO CALDERÓN GARCÍA

JORGE ALFREDO JIMÉNEZ TORRES

EVELIO GERÓNIMO BAUTISTA

63

Una propuesta metodológica para el estudio de las empresas colaborativas en el sector turístico desde una perspectiva transdisciplinar

JORGE LUIS LÓPEZ RAMOS

MARÍA DE LOS ÁNGELES HUÍZAR SÁNCHEZ

ALFREDO CÉSAR DACHARY

ASTRID GIOVANNA ARELLANO CASTRO

73

La información científica entre los estudiantes universitarios: su relación con las revistas en línea

SILVIA DOMÍNGUEZ GUTIÉRREZ

81

Las capacidades municipales contra la pobreza: estudio comparativo en Jalisco

ROBERTO IVÁN PIEDRA ASCENCIO

93

La transformación de México y la evolución de la investigación sobre los municipios en las últimas décadas

JOSÉ LUIS SALAZAR MARTÍNEZ

107

CALIDAD DEL CICLO DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE AGUASCALIENTES

GRISELDA ALICIA MACÍAS IBARRA
ADÁN BACA MORALES

INTRODUCCIÓN

La rendición de cuentas es una variable básica en los procesos políticos democráticos, ya que a través de las debidas prácticas de la misma se consolida parte de la aspiración de control de abusos del poder público. En México, a partir de las reformas constitucional y legal de 2015 y 2016 se han sentado las bases para el diseño de sistemas nacionales y locales de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. No obstante los avances en el diseño de reglas e instituciones, la revisión del estado de la cuestión a partir de la implementación de nuevas reglas es todavía incipiente, por lo que el estudio de los casos particulares en las entidades federativas y su comparación con el entorno nacional es necesario. El presente trabajo se enmarca en el objetivo que pretende construir una base de datos confiable a partir de la cual los casos locales y el nacional se homologuen metodológicamente para su análisis.

Los hallazgos y resultados de la investigación se han agrupado en cinco secciones: la primera de ellas presenta un acercamiento al concepto de rendición de cuentas y sus características principales; en la segunda sección el

RESUMEN: La rendición de cuentas es una variable básica en los procesos políticos democráticos, ya que a través de las debidas prácticas de la misma se consolida parte de la aspiración de control de abusos del poder público.

En México, a partir de las reformas constitucional y legal de 2015 y 2016, se han sentado las bases para el diseño de sistemas nacionales y locales de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. No obstante los avances en el diseño de reglas e instituciones, la revisión del estado de la cuestión a partir de la implementación de nuevas reglas es todavía incipiente, por lo que el estudio de los casos particulares en las entidades federativas y su comparación con el entorno nacional es necesario.

El presente trabajo se enmarca en el objetivo que pretende construir una base de datos confiable a partir de la cual los casos locales y el nacional se homologuen metodológicamente para su análisis. La investigación pretende realizar una descripción que dé cuenta del estado de la cuestión en Aguascalientes, con el fin de observar los alcances de la reforma local que se deriva de la nacional, para así proponer eventuales modificaciones que originen mejores prácticas en la gestión pública estatal.

Se analizará el proceso de diseño e implementación del Sistema Estatal Anticorrupción, en sus fases política-parlamentaria y de reforma jurídica, y se utilizará una metodología que permita evaluar los avances en la materia en el nivel nacional y local, para conocer la calidad del ciclo institucional en el estado.

PALABRAS CLAVE: Sistema Nacional Anticorrupción, Sistema Estatal Anticorrupción, transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción.

ABSTRACT: Accountability is a basic variable in the political democratic process, given that through the appropriate practices of it the control of the aspirations of abuses of public power is consolidated.

Since the constitutional and legal reform of 2015 and 2016 foundations have been set for the design of national and local systems of transparency,

GRISELDA ALICIA MACÍAS IBARRA. Doctora en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Profesora e investigadora de tiempo completo en la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Correo electrónico: gamacias@correo.uaa.mx

ADÁN BACA MORALES. Doctor en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Profesor e investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Correo electrónico: abacam@correo.uaa.mx

Nota: Agradecimiento a Adrián de Santiago Ocaña, quien participó como asistente de investigación, por su invaluable apoyo en la búsqueda y sistematización de la información.

estado de los entornos políticos y sus respectivas configuraciones partidistas durante los procesos legislativos que dieron forma al Sistema Nacional Anticorrupción y el local de Aguascalientes; en la tercera sección se exponen los avances de los sistemas locales anticorrupción en su fase de formulación legislativa y comienzos de implementación (conformación de instancias); en la cuarta sección se realizan diversos análisis comparados de los resultados de los procesos legislativos que culminaron en las leyes locales y su contraste con la norma nacional, se retoman algunas fuentes complementarias para revisar el grado de armonización local, se presentan también dos componentes del proceso decisional que son el presupuesto y una cronología de eventos que dieron origen al sistema local, por último se presentan los primeros resultados (aún incipientes) que ha dado la implementación del sistema local; la quinta y última sección presenta algunas estadísticas respecto de la evolución del fenómeno de la corrupción en el ámbito nacional y el local, particularmente de Aguascalientes.

La investigación pretende realizar una descripción que dé cuenta del estado de la cuestión en Aguascalientes, con el fin de observar los alcances de la reforma local que se deriva de la nacional, para así proponer eventuales modificaciones que originen mejores prácticas en la gestión pública estatal. Se analizará el proceso de diseño e implementación del Sistema Estatal Anticorrupción, en sus fases política-parlamentaria y de reforma jurídica, y se utilizará una metodología que permita evaluar los avances en la materia en el nivel nacional y local, para conocer la calidad del ciclo institucional en el estado.

ANTECEDENTES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas en el mundo tiene un origen difícil de identificar.

accountability and fight against corruption in Mexico. Non the less the advances in the design of rules and institutions, the revision of the state of the matter since the implementation of new rules is still inchoate, therefore the study of the particular cases in the federal entities and its comparison with the national context are necessary.

The frame of this work's goal is to build the foundation of a trust worthy data base from which the local and national cases will methodically homologate for its analysis.

This investigation intends to develop a description of the state of the matter in Aguascalientes, with the goal to observe the scopes of the local reform that derives from the national one, from which to propose further modification that will generate better practices in the local public management. The process of design and implementation of the state anti corruption system, and its political-parliamentary and judiciary reform phases will be analyzed, and a methodology that will allow to evaluate the advances of the matter on a national and local level, will be used to know the quality of the institutional cycle in the state.

KEYWORDS: National Anti Corruption System, State Anti Corruption System, transparency, accountability, fight against corruption.

Desde los antiguos filósofos políticos ha existido la preocupación por pensar en cómo mantener el poder bajo control, dominarlo y prevenir su abuso, así como sujetarlo a ciertos procedimientos y reglas (Schedler, 1999). Ya en la antigua Atenas todas las decisiones debían ser públicas en el doble sentido de que el proceso que conduce a su adopción esté abierto a la participación general y que el contenido de estas decisiones deba ser puesto en conocimiento de todos (O'Donnell, 1998). Al mismo tiempo, los órganos constituidos de-

mocráticamente asumían las funciones de rendición de cuentas (Elster, 1999). Además, contaban con diversos mecanismos de rendición de cuentas que iban desde un juicio en la Asamblea hasta el exilio.¹

De manera semejante, en 1776, referente al tema de la información sobre los actos públicos, Suecia fue el país que impulsó la primera ley de acceso a la información gubernamental. Dos siglos después, entre los años cincuenta y setenta, surge la idea de transparencia y acceso a la información y la necesidad

► ¹ Elster (1999) indica que los mecanismos de control del poder o de rendición de cuentas en Atenas se pueden identificar: *ostracismo*, *euthinay*, *eisangelia*, *aphofasis* y *graphe paranomon*. El *ostracismo* consistía en una deliberación en la asamblea para elegir entre dos proyectos de política pública, pero servía también como un mecanismo de voto de confianza. El *euthinay* era el proceso por el cual se revisaban las cuentas de fondos públicos administradas por algún funcionario al término de su gestión. El *eisangelia* y el *aphofasis* eran mecanismos por los cuales se culpaba y eventualmente se reprimía la conducta criminal por delitos políticos como la traición o el intento por derrocar el sistema democrático. Por último, el *graphe paranomon* era un mecanismo de protección contra el mayoritarismo en la asamblea. Si la asamblea aprobaba un decreto propuesto por algún ciudadano, y este resultaba violatorio de la ley o afectaba el interés general, el decreto era nulificado y el proponente del decreto se hacía acreedor a un castigo.

de legislar sobre estas en Finlandia, Estados Unidos y Dinamarca (Ackerman y Sandoval 2008); elementos que están estrechamente relacionados con la rendición de cuentas.

Durante los años noventa nació y se fortificó la exigencia de mayor transparencia y mejor rendición de cuentas en todo el globo (Emmerich, 2004). La democratización en América Latina, Europa del Este y varios países de Asia y África fue uno de los motivos de que tal exigencia tomase fuerza: los nuevos gobernantes democráticamente electos y sus prácticas de gestión pública fueron sometidos a intensa vigilancia. La democratización y el escrutinio públicos llevaron muchas veces a la comprobación de que la corrupción permeaba las estructuras gubernamentales y administrativas (Emmerich, 2004). Las nuevas democracias latinoamericanas, producto de lo que Huntington denominó “la tercera ola de democratización”, exhibían las características de las democracias delegativas, en las cuales el ejercicio democrático se limitaba a la celebración de elecciones periódicas, por lo tanto, los mecanismos que permitían a las instituciones estatales y a la ciudadanía exigir a los funcionarios públicos una efectiva rendición de cuentas, eran precarios y en algunos casos ausentes (Ríos, Cortés, Suárez y Fuentes, 2014). Hoy en día, en el escenario de las nuevas dinámicas democráticas en América Latina, la rendición de cuentas está contemplada en los componentes fundamentales en un régimen propiamente democrático (Ríos et al., 2014).

Los conceptos de transparencia y rendición de cuentas se encuentran íntimamente ligados, e incluso son utilizados como sinónimos en muchos casos. La transparencia aparece como una precondition para el ejercicio de la rendición de cuentas (Peruzzotti, 2008). Por lo tanto, no se puede concebir la rendición de cuentas sin la transparencia. Sin embargo, tiene significados distintos y por ende se analizan de dis-

tinta manera. Para comprender mejor los conceptos y puntualizar la relación entre los mismos; a continuación, se presentan brevemente sus significados.

Según Merino (2005), la transparencia es un instrumento cuyo propósito es asegurar que las cosas ocurran respetando las reglas del juego, y tiene que ver con el principio de publicidad de los actos. La transparencia significa el deber de los mandatarios o gobernantes para realizar como regla general sus actuaciones de manera pública, como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática de las instituciones públicas (Villanueva, 2006); es una garantía normativa e institucional para hacer efectivo el derecho de información. En términos generales, un gobierno democrático debe ser transparente para mostrar su funcionamiento y estar sujeto al escrutinio público, de igual forma, debe rendir cuentas para explicar y justificar sus acciones. Aunque la transparencia y la rendición de cuentas se ha dedicado casi exclusivamente a la lucha contra la corrupción, también se enfoca en la búsqueda de una democracia más participativa, efectiva y funcional, donde exista responsabilidad política real por parte de las personas elegidas para gobernar y legislar (Emmerich, 2004). La transparencia y la rendición de cuentas dan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, permiten vigilar que este sirva al bien común, y contribuyen a que gobernantes, legisladores y funcionarios públicos atiendan al interés general antes que a sus intereses particulares (Emmerich, 2004).

En este sentido la relación más evidente entre ambos conceptos es que la rendición de cuentas consiste en dos tipos de transparencia. Por un lado, la transparencia de hechos que constituyen la parte informativa y por otro, la transparencia de razones que constituyen su parte argumentativa.

Siguiendo con lo anterior, a diferencia de la transparencia, la rendición de cuentas se ha formulado a partir

de la concepción liberal democrática del *accountability* que se define como la responsabilización ante aquellos que generan la legitimidad o se ven afectados por la misma (Jiménez, 2009). La rendición de cuentas tiene dos dimensiones o principios político-normativos: a) el poder legítimo ha de responder ante el pueblo y b) la capacidad de sanción por el uso indebido de la responsabilidad (Jiménez, 2009), lo que Schedler (1999, 2004) denomina *answerability* y *enforcement*.

Schedler (1999, 2004) indica que la noción de rendición de cuentas (*accountability*) tiene esas dos dimensiones básicas mencionadas anteriormente: a) *answerability* (responsabilidad) que refiere a la obligación que tienen los servidores públicos de informar y explicar lo que están haciendo; es decir, que los funcionarios públicos están obligados a informar sobre las decisiones que toman y a explicar y justificar por qué deciden de la manera en que lo hacen, y b) *enforcement* (cumplimiento) que tiene que ver con la capacidad de las instituciones de rendición de cuentas para imponer sanciones a los titulares de poder que han violado sus deberes públicos.

Desde el punto de vista de la Ciencia Política, la rendición de cuentas forma parte de los nuevos objetivos de los gobiernos de todo el mundo, atendiendo a la intención de mantener a los gobiernos informados sobre la aplicación de los recursos económicos, la instrumentación de políticas públicas y los resultados de las acciones emprendidas para atender las necesidades sociales y determinada problemática social; con ello se trata de impedir la toma de decisiones irresponsable en el nivel público y la corrupción.

Dicho lo anterior, la rendición de cuentas (*accountability*) refiere la necesidad de controlar el poder público por medio de mecanismos que obligan a los funcionarios públicos a informar y justificar sus acciones, y que pueden ser objeto de sanción (Ríos et al., 2014).

El concepto de rendición de cuentas es complejo, no existe una traducción exacta de la palabra *accountability* por tanto complica una definición precisa del término. Sin embargo, diversos académicos han optado por definir la rendición de cuentas (*accountability*) destacando elementos similares para su mejor comprensión.

Ugalde (2002) plantea que el concepto de *accountability* significa el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo, ser responsable de algo, ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder preguntas. Por su parte, para Aguilar rendir cuentas significa responsabilidad no en el sentido moral, sino en el social jurídico de ser responsable de algo ante alguien; implica el sentido de información obligada (no opcional) y de información sobre el cumplimiento de la responsabilidad (Ugalde, 2002). Dunn (1999) por otro lado, afirma que en su forma más simple significa *answearability* (responsabilidad) por las acciones o el comportamiento de uno. Se centra en la obligación que todos los funcionarios públicos tienen con los ciudadanos de explicar y justificar el uso de su cargo y de los poderes delegados y conferidos al gobierno a través de procesos constitucionales.

La rendición de cuentas es una obligación y una responsabilidad de los servidores públicos; una responsabilidad ética y social, pero sobre todo jurídica, que tienen frente al gobernado o representado y frente a los órganos públicos establecidos en la ley, mediante diversos mecanismos legales que permitan realizar la evaluación correspondiente, la cual, para que sea efectiva, deberá llevar siempre aparejada una sanción o un estímulo.

La rendición de cuentas tiene diversos mecanismos que hacen que funcione. Estos mecanismos van desde los propuestos por O'Donnell como son los dos tipos "clásicos" de rendición de cuentas; es decir, *accountability* horizontal y *accountability* vertical, hasta

propuestas más novedosas como lo es la rendición de cuentas social. En el siguiente apartado se mencionan dichos mecanismos.

La rendición de cuentas y sus principales mecanismos

La importancia de la rendición de cuentas radica en esa responsabilidad personal y actuación de los funcionarios que le son inherentes. La rendición de cuentas se inscribe en la dinámica de las relaciones de poder; el control del poder implica que los ciudadanos tienen oportunidad de vigilarlo, supervisar y evaluarlo a través de los representantes que asumen el poder de vigilar (Uvalle, 2016). Es elemento central de la democracia representativa, uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan su mandato con transparencia y eficacia (Ugalde, 2002).

Existen dos antecedentes en cuanto a mecanismo de control: el jurisdiccional francés y el parlamentario británico; estos son considerados dos sistemas tradicionales de control en torno al gasto público, que sirven como referencia para justificar la existencia de este tipo de órganos en cualquier régimen democrático (Anaya y Anaya, 2016). Históricamente, una de las actividades del poder Legislativo se relacionaba con la intención de supervisar la gestión del gasto público; sin embargo, existía un conflicto entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en un contexto de complejidad administrativa (Anaya y Anaya, 2016). En el caso de Inglaterra, la función del Legislativo se enfocaba en garantizar que el gobierno cumpliera su actividad recaudatoria de impuestos y que sus representantes territoriales llevaran a cabo las compras y pagos que previamente habían sido acordados y determinados. La actividad administrativa le correspondía al Ejecutivo, que recauda y gasta el dinero público, mientras que la actividad reguladora correspondía

al Legislativo que controla y autoriza los presupuestos, además se contaba con un auditor de cuentas públicas; es decir, un auditor externo (Anaya y Anaya, 2016).

Por otro lado, en el caso francés, se da el antecedente de los tribunales de cuentas actuales. Anaya y Anaya (2016) mencionan que desde el siglo XII surgieron los órganos de control contable especializados en los diversos aspectos del Estado y su contabilidad. De igual forma, indican que se establecieron los principios fundamentales que constituyeron la cámara de cuentas y la organizaron en una cámara real individualizada que tenía dos funciones específicas: a) la verificación de cuentas y b) el control de la propiedad. Ya en 1789 se estableció el derecho de los ciudadanos a "comprobar, por sí mismos, o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de vigilar su empleo y de determinar su cuota, la recaudación y la duración". Posteriormente la asamblea constituyente reservó al poder Ejecutivo la facultad de ajustar las cuentas públicas de la nación, apoyado por un órgano asesor de carácter técnico, que fungía como auxiliar de la asamblea legislativa, se limitaba a la preparación y examen de las cuentas, y el Legislativo realizaba la intervención definitiva de las mismas (Anaya y Anaya, 2016). Estos dos antecedentes antes mencionados, son los que posteriormente servirán como punto de partida para el desarrollo de mecanismos de control como los existentes en las democracias actuales.

Como se mencionó en párrafos anteriores, la rendición de cuentas (*accountability*) se divide en dos tipos básicos: a) rendición de cuentas vertical y b) rendición de cuentas horizontal (O'Donnell, 1998; Cortés, 2014).

La rendición de cuentas (*political accountability*) vertical se establece entre los ciudadanos, sus órganos de representación y el gobierno. Tiene dimensión electoral en donde por medio de las elecciones libres y regulares,

las y los ciudadanos pueden castigar o premiar a los gobernantes votando en favor o en contra de ellos o por los candidatos de su preferencia en la próxima elección (O'Donnell, 1998, 2001). O'Donnell (1998, 2001) y Fearon (1999) indican que las elecciones; es decir, la principal faceta del *accountability* vertical se realizan solo de vez en cuando, lo cual no es suficiente para una rendición de cuentas efectiva, ya que la información que tienen para evaluar la labor de los funcionarios es pobre, y las elecciones como mecanismo de sanción es insuficiente.

Por otro lado, O'Donnell (1998, 2001) define la *accountability horizontal* como la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales como el *impeachment* (proceso de destitución de los funcionarios), en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos. La rendición de cuentas horizontal se da entre el gobierno y la administración y los órganos independientes de la misma, pero de carácter institucional. Es el más identificado con el término de *accountability* y relacionado con su concepto central: el control de gobierno y la administración (Jiménez, 2009).

Estos dos tipos de rendición de cuentas permiten determinar los mecanismos de control que están relacionados con cada uno de ellos. En el caso de la rendición de cuentas vertical, se identifica a las elecciones, mientras que en la horizontal se reconoce cierto tipo de instituciones.

La rendición de cuentas horizontal está relacionada con el mecanismo de control tradicional: pesos y contrapesos, donde no exige la participación de los ciudadanos, sino de unos pocos que están ubicados en ciertas instituciones políticas, a saber, el poder Ejecutivo, el poder Legislativo y el poder Judicial.

Para que este mecanismo de control funcione se construyen relaciones entre los distintos poderes involucrados. Los altos funcionarios del gobierno entran en contacto con las actividades de los otros poderes para coordinar su propia acción; los legisladores revisan lo que hace el poder Ejecutivo, aprueban y regulan su presupuesto, analizan, aprueban o modifican las iniciativas que les llegan del Ejecutivo, al tiempo que este hace lo propio con las iniciativas que el Legislativo le envía. El poder Judicial, por su parte, conoce las controversias que surgen entre los otros dos poderes y ejerce un arbitraje de última instancia y vigila que los procesos políticos y legislativos se mantengan dentro del marco legal y constitucional (Anaya y Anaya, 2016).

Un mecanismo de rendición de cuentas entra en juego cuando un gobierno está fuera de equilibrio, ya sea porque ha cambiado las políticas que anteriormente estaban en equilibrio o porque algún choque exógeno desequilibra su sistema, la activación del mecanismo de rendición de cuentas, en resumen, es una respuesta a una situación de desequilibrio (Laver y Shepsle, 1999).

Siguiendo con lo anterior, es importante señalar que existen órganos autónomos de control, como por ejemplo, entidades de fiscalización, defensorías del pueblo, mecanismos nacionales de prevención, agencias de transparencia y acceso a la información y organizaciones de la sociedad civil entre otros que contribuyen a una rendición de cuentas más efectiva. Hay que mencionar que existen dos modalidades de control: la institucional y la no institucional.

El control institucional es el que ejercen los órganos oficiales del Estado y es reconocido por la Constitución. Se puede clasificar en control político, control jurídico y control administrativo (Bonnemaison, 2000). El *control político* se atribuye al poder Legislativo como un instrumento de limitación del poder Ejecutivo. Los actos de control

comunes que ejerce un acto político concreto o una norma. El *control jurídico* persigue preservar una norma de rango constitucional, es un control "duro" porque obedece a parámetros determinados del ordenamiento jurídico que se asigna a entes especializados como lo son los magistrados y los jueces; es decir, a un órgano especializado con competencias específicas (Bonnemaison, 2000).

Por su parte, el *control administrativo* es el que la administración pública ejerce sobre ella misma. Bonnemaison (2000) indica que dentro de este control se encuentran tres modalidades: a) el control jerárquico, que hace referencia a que los órganos de rango superior pueden revisar, modificar o anular actos de los órganos inferiores y establecer las responsabilidades; b) el control de "autotutela" que es la potestad que tiene la administración pública para revisar sus propios actos, y c) el control fiscal, que recae sobre los ingresos, los gastos y los bienes del Estado cuyo órgano por excelencia son las Contralorías Generales, en el caso de México, por ejemplo, la Secretaría de la Función Pública colabora con la Auditoría Superior de la Federación y el Comité del Sistema Nacional Anticorrupción, previendo y vigilando una adecuada rendición de cuentas en torno al erario.

Cabe recordar que existen modalidades de control no institucional que se atribuyen a diversos tipos de organizaciones o grupos fuera del ámbito oficial. Se considera control no institucional al control difuso que ejerce la opinión pública y las personas o entes que están fuera de la esfera gubernamental como, por ejemplo, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales o grupos de representación de intereses (Bonnemaison, 2000).

Mecanismos para la rendición de cuentas en México

La rendición de cuentas forma parte de los pesos y contrapesos que se constituyen en el régimen político para

evitar que el propio poder estatal se concentre en un solo ámbito de decisión y acción (Uvalle, 2016). Diversos actores y organizaciones estatales y no-estatales son jugadores activos de los sistemas de rendición de cuentas, desde los poderes constitutivos del Estado y entidades de interés público como sujetos obligados a rendir cuentas, hasta los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales, los partidos políticos y los ciudadanos a título individual, que actúan más como vigilantes de los poderes de gobierno (Ugalde, 2019).

La rendición de cuentas es un tema de muy reciente estudio en México desde una perspectiva de ciencia política. Desde un enfoque histórico, sin embargo, la necesidad de acotar y supervisar el poder ha sido un problema planteado por cerca de 200 años, desde el Congreso Constituyente de 1824 (Ugalde, 2019). Ello se debe en buena medida a que esa primera Constitución del México independiente tuvo una marcada inspiración estadounidense. La adopción de una forma de gobierno con separación de poderes, gobiernos locales soberanos y una Federación a la cual se adherían, abrió por primera vez en México el debate, entonces muy imperfecto, sobre la rendición de cuentas.

Ugalde (2019) indica que las constituciones de 1824 y 1857 definieron la importancia de organizar y controlar el poder. La primera separó el poder y adoptó mecanismos de pesos y contrapesos, como el veto presidencial o el llamamiento a cuentas que podía hacer el Congreso al poder Ejecutivo. La de 1857 otorgó grandes poderes al Congreso para exigir cuentas al Ejecutivo (lo que resultó un obstáculo para la gobernabilidad del país) y dispuso, por primera vez, la existencia constitucional de garantías individuales. Los principios de lo que hoy se conoce como la rendición de cuentas horizontal eran incorporados a la vida institucional de nuestro país.

Uvalle (2016) indica que la rendición de cuentas es parte activa de la nueva realidad política de México, con lo cual la estructura del poder es ahora más amplia, compleja e interactiva. Asimismo, plantea que tiene como fundamento la adopción de los valores de la democracia, los nuevos equilibrios gestados desde 1997, la alternancia del poder en el año 2000 y el imperativo de que el desempeño de las entidades estatales, tuvieran mejores sistemas de control, evaluación, vigilancia y fiscalización a fin de garantizar que el ejercicio del poder sea más público y con mejor racionalidad política.

Una de las críticas hacia el sistema de pesos y contrapesos tradicional, es que ha fallado en cuanto a una rendición de cuentas efectiva, los poderes fungen como auditor uno del otro; sin embargo, la mayoría de las democracias actuales han tenido que recurrir a distintos sistemas legalmente sustentados que les permitan una mayor vigilancia y la posibilidad de sancionar a quienes incumplan con sus actos. Ante este escenario, las formas de gobernar han cambiado, la ciudadanía ha tomado conciencia de sus derechos, se ha intentado buscar un balance entre autoridad política y sociedad civil que represente nuevas formas de relación entre Estado y ciudadanos que permitan el fortalecimiento de la democracia a partir de acciones relacionadas con una rendición de cuentas más eficaz.

La rendición de cuentas está lejos de ser efectiva solo con recomendaciones o amenazas de sanciones (Kurczyn, 2017), las nuevas estrategias plantean la creación de instituciones con la capacidad y la legitimidad para fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia de los gobiernos actuales en el nivel nacional y subnacional. En la siguiente sección se detalla el surgimiento del Sistema Nacional Anticorrupción, así como sus características y avances en materia de rendición de cuentas.

HALLAZGOS Y RESULTADOS

Configuración política en los poderes legislativos

El surgimiento del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) se dio durante el sexenio del entonces presidente Enrique Peña Nieto en medio de una serie de escándalos en los medios de comunicación sobre corrupción política y electoral. No es objetivo de este trabajo el hacer una recapitulación sobre lo acontecido; sin embargo, es importante resaltar la entonces configuración política de las legislaturas y sus respectivas votaciones para determinar cómo es que una reforma de este tipo pudo ser aprobada y comenzada a implementarse.

En la Figura 1 se presenta la composición de la Cámara de diputados durante el periodo 2015-2018, en el que fueron aprobadas la reforma constitucional que creó el sistema nacional anticorrupción y la ley respectiva.

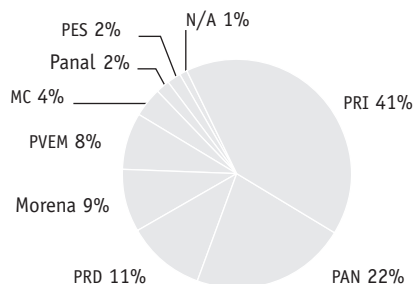
En la Figura 2 se presenta la composición del Senado de la República en el mismo periodo de reformas.

En la Figura 3 se puede observar que el escenario político en Aguascalientes durante el periodo de reformas es distinto que en el Congreso de la Unión, la distribución de fuerzas políticas se invierte a favor del Partido Acción Nacional (PAN).

Enseguida se presentan las distintas votaciones para la creación de la Ley del Sistema Nacional y Estatal Anticorrupción (Figuras 4, 5 y 6).

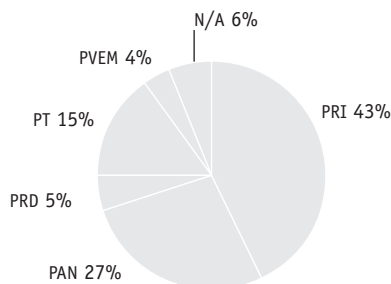
Tanto la ley general en el Congreso de la Unión como la ley local en el Congreso de Aguascalientes fueron aprobadas en la primera votación del pleno, en ambos casos principalmente con el voto favorable de los partidos mayoritarios, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el PAN. Para los partidos con menor representación se observan diferencias en el comportamiento de votación respecto del ámbito local con el nacional.

FIGURA 1
LXIII LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA
UNIÓN (CÁMARA DE DIPUTADOS)



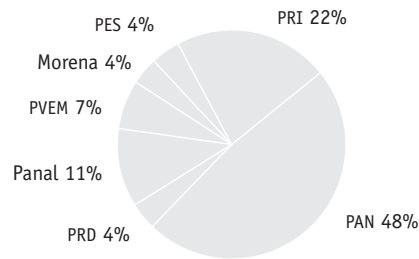
Fuente: Elaboración propia con datos de la Sección de información histórica de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

FIGURA 2
LXIII LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA
UNIÓN (SENADO)



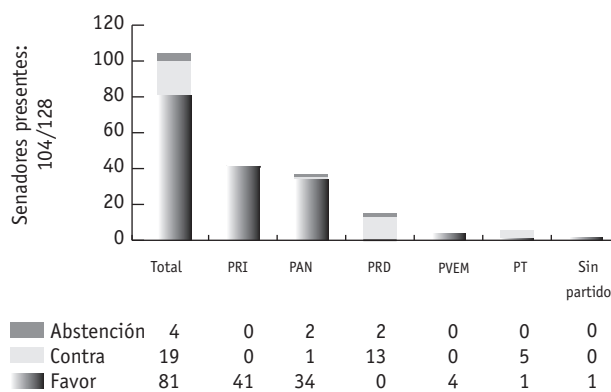
Fuente: Elaboración propia con datos de la Sección de información histórica del Senado de la República.

FIGURA 3
LXIII LEGISLATURA DEL ESTADO DE
AGUASCALIENTES



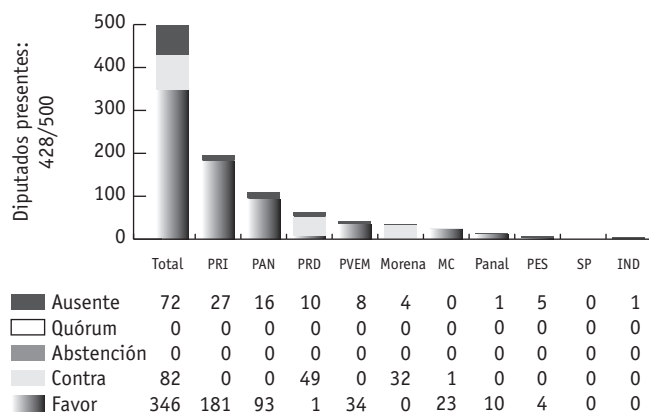
Fuente: Elaboración propia con datos de la Sección de información histórica del H. Congreso del Estado de Aguascalientes.

FIGURA 4
VOTACIÓN POR PARTIDO EN LO GENERAL PARA LA CREACIÓN DE LA
LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN



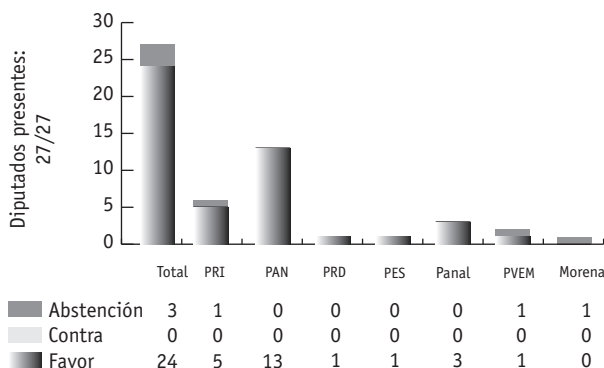
Fuente: Elaboración propia con datos de la Sección de información histórica del Senado de la República.

FIGURA 5
VOTACIÓN EN LO GENERAL PARA LA CREACIÓN DE LA LEY GENERAL
DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sección de información histórica de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

FIGURA 6
VOTACIÓN EN LO GENERAL PARA LA CREACIÓN DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DE AGUASCALIENTES



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sección de información histórica del H. Congreso del Estado de Aguascalientes.

Armonización legislativa. La Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) se ha encargado de realizar un monitoreo constante y actualizado del estado de los avances de los sistemas locales en materia de armonización legislativa. En la Figura 7 se presentan los resultados del último reporte.

FIGURA 7



Nota: Armonización legislativa, en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, es el deber de las entidades federativas de crear o reformar sus leyes para ajustarlas a la Constitución y a las leyes generales, con el fin de contar con criterios homogéneos que harán compatibles las normas, procedimientos e instituciones que permitirán que funcione el sistema en todo el país.

Fuente: SESNA (2019).

Hemos realizado una revisión exhaustiva de la armonización legislativa en las entidades federativas respecto de la Ley General que crea al SNA con especial atención a la manera en que fueron integrados los Comités Coordinadores locales y los procesos de designación de los Comités de Participación Ciudadana, variables que son de suma trascendencia para la armonización del SNA y que reafirman el papel de la participación ciudadana como eje articulador.

En la Tabla 1 se presenta un análisis comparado de las leyes que crean los sistemas locales anticorrupción en el país, se incluyen también las fechas de publicación y/actualización, su grado de armonización con la ley general y las dos variables anteriormente descritas.

En términos generales, cada una de las entidades federativas ha cumplido con el proceso legislativo correspondiente y han publicado su respectiva ley que crea su sistema local anticorrupción. Se observan pocas diferencias respecto de cómo deben integrarse los sistemas locales, los casos más significativos son la inclusión de los municipio y de los órganos internos de control. Por otro lado, todos los sistemas locales contemplan un proceso de mayor apertura social para la selección de los comités de participación ciudadana, creando así una comisión especializada del Congreso que sería la responsable. El primer estado en publicar su ley fue Puebla y el último Tlaxcala. Los estados que excedieron el plazo establecido por la Ley General que era de un año a partir de julio de 2016 fueron: Tlaxcala, Veracruz y Chihuahua.

Conformación de instancias. De igual forma, el último reporte de la SESNA presenta el estado de designaciones en las instancias locales que integran los sistemas. Tomando como base mínima de implementación, la instalación del Comité Coordinador local constituye el inicio de los trabajos de los sistemas locales. En este sentido solo Chiapas se encuentra pendiente.

La Figura 9 presenta resultados de implementación más detallados en cuanto a la conformación de instancias en los sistemas locales, ya no solo del Comité Coordinador. De los datos presentados destacan algunos puntos: a) que la totalidad de las entidades cuentan ya con una comisión de selección para nombrar a sus respectivos comités de participación ciudadana; b) la totalidad de las entidades cuentan con magistrados anticorrupción, sin

FIGURA 8



Nota: Avance medio en la conformación de su sistema local significa que la entidad federativa ha comenzado a nombrar las instancias correspondientes (al contar con Comisión de Selección) pero que aún no concluye con la instalación de su Comité Coordinador.

Fuente: SESNA (2019).

embargo, esto se debe a que los estados ya contaban con salas especializadas en materia administrativa y se les ampliaron facultades con la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas; c) como se mencionó anteriormente, solo está pendiente un Estado de instalar su Comité Coordinador; d) tres entidades no han concluido sus procesos de armonización legislativa, es decir, siete leyes homologadas con las disposiciones nacionales; e) el mismo número de entidades no ha instalado una secretaría ejecutiva ni han nombrado a un fiscal anticorrupción.

ESTADO DE LA CONFORMACIÓN DE SISTEMAS LOCALES ANTICORRUPCIÓN

Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes

Armonización legislativa. La Tabla 2 contiene cada una de las siete leyes que deben homologarse con las disposiciones nacionales, pues la creación

TABLA 1
LEY QUE CREA AL SISTEMA LOCAL ANTICORRUPCIÓN

	Fecha de aprobación	Fecha de promulgación	Fecha de publicación	Última reforma	Fecha de consulta	Armonización legislativa	Se integra por	Designación del comité de participación ciudadana
Ley general del Sistema Nacional Anti-corrupción Estado.	06-jul-2016	18-jul-2016	18-jul-2016	N/A	12-oct-2018	N/A	El Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana; el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y los sistemas locales (art. 7)	El Senado de la República constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve mexicanos, por un periodo de tres años (art. 18)
Aguascalientes	04-may-2017	05-may-2017	15-may-2017	14-may-2018	12-oct-2018	Completa en su mayoría	El Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana, y el Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización y de la Plataforma Digital Estatal (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve mexicanos, residentes del Estado, por un periodo de tres años (art. 18)
Baja California Sur	07-abr-2017	-	10-abr-2017	-	12-oct-2018	Completa	Los integrantes del Comité Coordinador, y el Comité de Participación Ciudadana (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección, por un periodo de tres años, integrada por cinco mexicanos residentes del Estado (art. 18)
Baja California	18-jul-2018	26-jul-2017	07-ago-2017	-	12-oct-2018	Completa en su mayoría	Los integrantes del Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana, y el Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por cinco ciudadanos, por un periodo de tres años (art. 18)
Campeche	11-jul-2017	-	13-jul-2017	-	12-oct-2018	Completa	Los integrantes del Comité Coordinador, y los miembros del Comité de Participación Ciudadana (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve ciudadanos, por un periodo de tres años (art. 18)
Chiapas	30-dic-2016	31-dic-2016	31-dic-2016	-	12-oct-2018	Completa	El Comité Coordinador; el Consejo de Participación Ciudadana; el Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización, y los Municipios (art. 6)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrado por siete ciudadanos chiapanecos, por un periodo de tres años (art. 17)
Chihuahua	17-oct-2017	18-oct-2017	21-oct-2017	-	12-oct-2018	Completa en su mayoría	El Comité Coordinador Estatal; el Comité Estatal de Participación Ciudadana, y los Municipios (art. 7)	El Congreso del Estado, constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve personas ciudadanas, por un periodo de tres años (art. 18)
Ciudad de México	17-jul-2017	31-ago-2017	01-sep-2017	-	12-oct-2018	Completa	El Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana, y el Comité Rector del Sistema Local de Fiscalización (art. 7)	Comisión de Selección: integrada por siete ciudadanos (art. 18). El legislativo a través de dos comisiones
Coahuila	11-jul-2017	13-jul-2017	14-jul-2017	-	12-oct-2018	Completa	Los integrantes del Comité Coordinador; el Consejo de Participación Ciudadana, y los Municipios (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve mexicanos, residentes del estado, por un periodo de tres años (art. 18)
Colima	13-jul-2017	15-jul-2017	15-jul-2017	-	12-oct-2018	Completa	El Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana, y los Municipios (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección, integrada por nueve ciudadanos colimenses, por un periodo de tres años (art. 18)

	Fecha de aprobación	Fecha de promulgación	Fecha de publicación	Última reforma	Fecha de consulta	Armonización legislativa	Se integra por	Designación del comité de participación ciudadana
Durango	11-may-2017	25-may-2017	25-may-2017	24-oct-2017	12-oct-2018	Completa en su mayoría	Los integrantes del Consejo Coordinador; el Consejo de Participación Ciudadana, y los órganos de Control Interno de los Municipios (art. 7)	La Legislatura del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve ciudadanos mexicanos con residencia efectiva de cinco años en el Estado anteriores al día de su designación, por un periodo de tres años (art. 18)
Guanajuato	04-may-2017	05-may-2017	16-may-2017	-	12-oct-2018	Completa en su mayoría	Los integrantes del Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana; el Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización, y los Municipios, quienes concurrirán a través de sus contralores municipales (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve ciudadanos guanajuatenses, por un periodo de tres años (art. 20)
Guerrero	11-jul-2017	17-jul-2017	18-jul-2017	-	12-oct-2018	Completa	Los integrantes del Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana; el Comité Rector del Sistema de Fiscalización, y los Municipios del Estado, quienes concurrirán a través de sus representantes (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá, cada tres años, una Comisión de Selección integrada por cinco ciudadanos residentes en el Estado (art. 18)
Hidalgo	04-jul-2017	07-jul-2017	10-jul-2017	-	12-oct-2018	Completa	Quienes integran el Comité Coordinador; quienes integran el Comité de Participación Ciudadana; los Municipios del Estado, que concurrirán a través de los contralores municipales (art. 7)	El Congreso constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve ciudadanos hidalguenses, por un periodo de tres años (art. 18)
Jalisco	18-jul-2017	18-jul-2017	18-jul-2017	25-ene-2018	12-oct-2018	Completa en su mayoría	El Comité Coordinador; el Comité de Participación Social, y el Sistema Estatal de Fiscalización (art. 6)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección, por un periodo de tres años, integrada por nueve mexicanos que tengan una residencia mínima de tres años en el Estado de Jalisco (art. 18)
México	27-may-2017	30-may-2017	30-may-2017	-	12-oct-2018	Completa	El Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana; el Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización; los Sistemas Municipales Anticorrupción, quienes concurrirán a través de sus presidentes rotatoriamente conforme a los dieciocho distritos judiciales en que se divide el territorio del Estado de México (art. 7)	La Legislatura Local constituirá una Comisión Estatal de Selección integrada por nueve mexicanos por un periodo de tres años (art. 18)
Michoacán	06-jun-2017	06-jun-2017	18-jul-2017	-	12-oct-2018	Completa	El Comité Coordinador, y el Comité de Participación Ciudadana (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve ciudadanos, por un periodo de tres años (art. 17)

	Fecha de aprobación	Fecha de promulgación	Fecha de publicación	Última reforma	Fecha de consulta	Armonización legislativa	Se integra por	Designación del comité de participación ciudadana
Morelos	17-abr-2017	18-abr-2017	19-abril-2017	-	12-oct-2018	Com-pleta	Los integrantes del Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana, y el Comité Rector (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve mexicanos, de preferencia morelenses, residentes del Estado, por un periodo de tres años (art. 18)
Nayarit	20-dic-2016	20-dic-2016	21-dic-2016	-	12-oct-2018	Completa en su mayoría	Los integrantes del Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana; el Comité Rector del Sistema Local de Fiscalización, y los Municipios (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve mexicanos, por un periodo de tres años (art. 18)
Nuevo León	27-jun-2017	30-jun-2017	06-jul-2017	-	12-oct-2018	Completa en su mayoría	El Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana; las autoridades estatales que conforman el Sistema Nacional de Fiscalización, y los representantes de los entes públicos (art. 7)	El Pleno del Congreso del Estado emitirá una convocatoria para constituir un Comité de Selección, por un periodo de tres años, el cual estará integrado por nueve ciudadanos nuevoleonenses (art. 16)
Oaxaca	13-jul-2017	21-jul-2017	21-jul-2017	12-dic-2017	12-oct-2018	Com-pleta	El Comité Coordinador, y el Comité de Participación Ciudadana (art. 7)	El Congreso del Estado de Oaxaca, constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve ciudadanos residentes del Estado, por un periodo de tres años (art. 18)
Puebla	15-dic-2016	14-dic-2016	27-dic-2016	-	12-oct-2018	Com-pleta	El Comité Coordinador Estatal, y el Comité Estatal de Participación Ciudadana (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve mexicanos, por un periodo de tres años (art. 18)
Querétaro	06-abr-2017	17-abr-2017	18-abr-2017	-	12-oct-2018	Com-pleta	Los integrantes del Comité Coordinador, y el Comité de Participación Ciudadana (art. 7)	La Legislatura del Estado constituirá una Comisión de Selección conformada por nueve integrantes, la cual estará en funciones por un periodo de tres años (art. 18)
Quintana Roo	14-jul-2017	29-jun-2017	19-sep-2017	-	12-oct-2018	Com-pleta	Los integrantes del Comité Coordinador Estatal, y el Comité de Participación Ciudadana (art. 7)	La Legislatura del Estado o la Diputación Permanente, en su caso, a través de la Comisión Anticorrupción, Participación Ciudadana y Órganos Autónomos, constituirá una Comisión de Selección integrada por cinco miembros, quienes durarán en su encargo un periodo de tres años (art 18)
San Luis Potosí	06-abr-2017	25-may-2017	25-may-2017	15-may-2018	12-oct-2018	Completa en su mayoría	Los miembros del Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana, y el Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por cinco ciudadanos potosinos, por un periodo de seis años (art. 19)

	Fecha de aprobación	Fecha de promulgación	Fecha de publicación	Última reforma	Fecha de consulta	Armonización legislativa	Se integra por	Designación del comité de participación ciudadana
Sinaloa	08-jun-2017	08-jun-2017	16-jun-2017	-	12-oct-2018	Completa	Los integrantes del Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana, y los Municipios (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve ciudadanos mexicanos, preferentemente sinaloenses residentes del Estado, por un periodo de tres años (art. 18)
Sonora	24-abr-2017	26-abr-2017	11-may-2017	-	12-oct-2018	Completa	Los integrantes del Comité Coordinador; el comité de Participación Ciudadana, y los Municipios, los cuales concurrirán en los términos que emita el Comité Coordinador en los lineamientos correspondientes (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve personas, por un periodo de tres años (art. 18)
Tabasco	13-jul-2017	13-jul-2017	15-jul-2017	-	12-oct-2018	Completa	Los integrantes del Comité Coordinador, y el Comité de Participación Ciudadana (art. 7)	El Congreso del Estado, constituirá una Comisión de Selección integrada por cinco ciudadanos, designados para un periodo de tres años (art. 18)
Tamaulipas	31-may-2017	01-jun-2017	02-jun-2017	-	12-oct-2018	Completa	El Comité Coordinador Estatal, y el Comité Estatal de Participación Ciudadana (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve mexicanos, por un periodo de tres años (art. 18)
Tlaxcala	28-feb-2018	26-feb-2018	12-abr-2018	-	12-oct-2018	Completa en su mayoría	Los integrantes del Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana, y los Municipios, quienes concurrirán a través de sus representantes (art. 7)	Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de las y los miembros presentes del Congreso del Estado. El Congreso del Estado, a través de la Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos, realizará una consulta pública en el Estado dirigida a toda la sociedad en general, para que presenten sus postulaciones de aspirantes a ocupar el cargo (Art. 18)
Veracruz	31-oct-2017	01-nov-2017	21-nov-2017	-	12-oct-2018	Completa	Los integrantes del Comité Coordinador, y el Comité de Participación Ciudadana (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve veracruzanos, por un periodo de tres años (art. 18)
Yucatán	13-jul-2017	14-jul-2017	18-jul-2017	01-mar-2018	12-oct-2018	Completa	El Sistema Estatal Anticorrupción se conformará por los integrantes del Comité Coordinador y el Comité de Participación Ciudadana (art. 8)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por siete ciudadanos mexicanos, por un periodo de tres años (art. 25)
Zacatecas	29-jun-2017		15-jul-2017	15-nov-2017	12-oct-2018	Completa en su mayoría	El Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana; el Comité Rector del Sistema de Fiscalización, y los Municipios, quienes concurrirán a través de sus representantes (art. 8)	La Legislatura del Estado constituirá una Comisión de Selección, que estará integrada por cinco ciudadanos, por un periodo de tres años (art. 21)

Fuente: Elaboración propia con datos de las Leyes de los Sistemas Estatales Anticorrupción.

del SNA distribuye competencias entre autoridades federales y locales.

Grado de armonización de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción

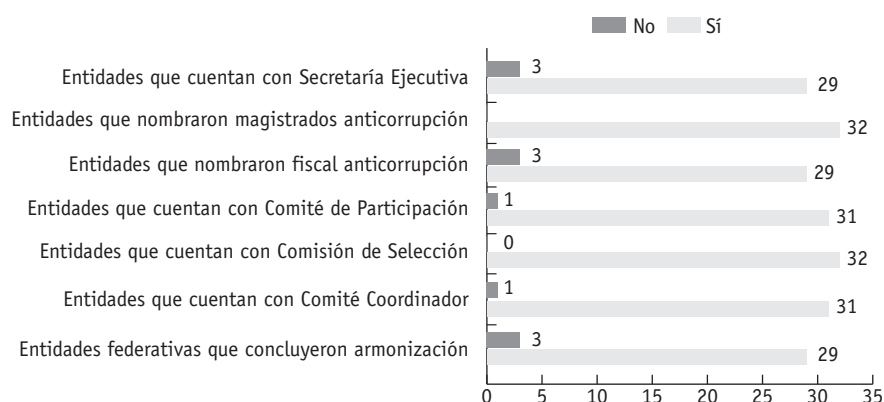
Algunas organizaciones de la sociedad civil se han encargado de monitorear los procesos legislativos y de implementación del SNA y de los sistemas locales. Una de las organizaciones que más ha impulsado el Sistema es el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), el cual presentó en 2017 un análisis de la calidad de las leyes locales respecto del grado de armonización con las disposiciones nacionales. En la Tabla 3 se presentan los resultados del informe del IMCO para el estado de Aguascalientes, el cual obtiene un puntaje de 90 puntos sobre 100.

Análisis comparativo de la Ley de Responsabilidades Administrativa del Estado y la Ley General

A partir de una revisión detallada de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la respectiva Ley local, nos hemos dado a la tarea de identificar aquellas áreas que presentan diferencias y que podrían representar áreas de mejora (Tabla 4).

FIGURA 9

IMPLEMENTACIÓN Y CONFORMACIÓN DE SISTEMAS LOCALES ANTICORRUPCIÓN



Fuente: Elaboración propia con datos de la SESNA (2019).

TABLA 2

Ley	Fecha de armonización
1. Constitución Política del Estado de Aguascalientes	05/09/2016
2. Ley del Sistema Estatal Anticorrupción	08/05/2017
3. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado	08/05/2017
4. Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado	08/05/2017
5. Código Penal para el Estado	08/05/2017
Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado	22/05/2017
6. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado	03/07/2017
7. Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado	01/08/2017

Fuente: Elaboración propia con datos del *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes* y la SESNA (2019).

TABLA 3

Semáforo anticorrupción: monitoreo de los sistemas locales anticorrupción		Porcentaje de cumplimiento para Aguascalientes: 90%		
Indicador	Justificación	Puntaje		
		0	50	100
Establecer el Sistema Local Anticorrupción del Estado Libre y Soberano de "X"	Establece el Sistema Local de forma integral			X
Comité Coordinador	Establece el Comité Coordinador de forma integral			X
Comité de Participación Ciudadana	Establece el Comité de Participación Ciudadana de forma integral			X
Redefinir las atribuciones y facultades del Órgano de Fiscalización Superior del Estado desde el nivel constitucional, fortaleciendo sus atribuciones fiscalizadoras y garantizando su autonomía técnica y de gestión	Reforma solamente en el aspecto de la autonomía, pero no elimina el principio de posterioridad		X	
Otorgar facultades al Órgano de Fiscalización Superior del Estado, la Contraloría General y a los Órganos Internos de Control, según corresponda, para conocer, investigar y sustanciar, faltas administrativas graves y no graves. Adicionalmente, sancionar las no graves	Reforma solamente en el aspecto de la investigación y sustanciación de las faltas administrativas graves, pero no otorga facultades de sanción a las faltas no graves		X	

Indicador	Justificación	Puntaje		
		0	50	100
Introducir las modificaciones relevantes en cuanto a las responsabilidades de servidores públicos y particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción	Incorpora el nuevo régimen de responsabilidades, graves y no graves			X
Se debe hacer obligatoria la presentación de la declaración de intereses, patrimonial y fiscal ("3 de 3") para todos los servidores públicos	Establece la obligación de presentar las declaraciones			X
Definir el régimen de la Procuraduría de Justicia del Estado, inclinándose por una autonomía real del Ejecutivo	Se establecen mecanismos de selección con un equilibrio de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo. O (si aplica) se establece como Órgano Constitucional Autónomo Local			X
Crear una Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción	Crea a la Fiscalía especializada en materia de Combate a la Corrupción			X
Para los Estados que no cuentan con un Tribunal de Justicia Administrativa, establecer la creación de este órgano jurisdiccional. Una vez creado, y para los ya existentes, determinar responsable de la sanción de las faltas administrativas graves al Tribunal Administrativo	Reforma o establece un Tribunal de lo Administrativo de manera integral y con las facultades mencionadas			X

Fuente: IMCO (2017).

TABLA 4

Artículo en la Ley Estatal	Ley Estatal	Ley General
Artículo 8, III	Además de las atribuciones señaladas con anterioridad, la Secretaría y los Órganos internos de control de los entes públicos, serán competentes para: III. Presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como presuntamente constitutivos delitos ante la Fiscalía General del Estado en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción en el Estado	III. Presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción
Artículo 9	Artículo 9º.- En caso de que el Órgano Superior detecte posibles faltas administrativas en el manejo de recursos públicos derivados de la revisión de la cuenta pública, dará cuenta de ello a la Secretaría o a los órganos internos de control de los entes públicos, según corresponda, para que realicen la investigación respectiva y califiquen la probable comisión de una falta administrativa Tratándose de faltas administrativas graves, una vez realizada la investigación y calificada la falta, la Secretaría o los órganos internos de control de los entes públicos, procederán a remitir el informe de presunta responsabilidad administrativa junto con los autos del expediente, al Órgano Superior para su sustanciación, de tal forma que una vez concluida esta etapa, se procederá en los términos de lo establecido por el Artículo 193 de la presente Ley	Artículo 11. La Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves. En caso de que la Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas detecten posibles faltas administrativas no graves darán cuenta de ello a los Órganos internos de control, según corresponda, para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan. En los casos en que, derivado de sus investigaciones, acontezca la presunta comisión de delitos, presentarán las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público competente

Artículo en la Ley Estatal		Ley General
No contiene	No contiene	
		Artículo #. Los Órganos internos de control deberán valorar las recomendaciones que haga el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción a las autoridades, con el objeto de adoptar las medidas necesarias para el fortalecimiento institucional en su desempeño y control interno y con ello la prevención de Faltas administrativas y hechos de corrupción. Deberán informar a dicho órgano de la atención que se dé a estas y, en su caso, sus avances y resultados Artículo #. Los entes públicos deberán implementar los mecanismos de coordinación que, en términos de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, determine el Comité Coordinador para informar a dicho órgano de los avances y resultados que estos tengan, a través de sus Órganos internos de control Artículo #. Para la selección de los integrantes de los Órganos internos de control se deberán observar, además de los requisitos establecidos para su nombramiento, un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su adecuada profesionalización, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos. Los titulares de los Órganos internos de control de los Órganos constitucionales autónomos, así como de las unidades especializadas que los conformen, serán nombrados en términos de sus respectivas leyes Artículo #. La Secretaría podrá suscribir convenios de colaboración con las personas físicas o morales que participen en contrataciones públicas, así como con las cámaras empresariales u organizaciones industriales o de comercio, con la finalidad de orientarlas en el establecimiento de mecanismos de autorregulación que incluyan la instrumentación de controles internos y un programa de integridad que les permita asegurar el desarrollo de una cultura ética en su organización
Artículo 15	Artículo 15. En la determinación de la responsabilidad de las personas morales a que se refiere la presente Ley, se valorará si cuentan con una política de integridad establecida en la Ley General	Artículo 15. En la determinación de la responsabilidad de las personas morales a que se refiere la presente Ley, se valorará si cuentan con una política de integridad. Para los efectos de esta Ley, se considerará una política de integridad aquella que cuenta con, al menos, los siguientes elementos: i. Un manual de organización y procedimientos que sea claro y completo, en el que se delimiten las funciones y responsabilidades de cada una de sus áreas, y que especifique claramente las distintas cadenas de mando y de liderazgo en toda la estructura; ii. Un código de conducta debidamente publicado y socializado entre todos los miembros de la organización, que cuente con sistemas y mecanismos de aplicación real; iii. Sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría, que examinen de manera constante y periódica el cumplimiento de los estándares de integridad en toda la organización; iv. Sistemas adecuados de denuncia, tanto al interior de la organización como hacia las autoridades competentes, así como procesos disciplinarios y consecuencias concretas respecto de quienes actúan de forma contraria a las normas internas o a la legislación mexicana; v. Sistemas y procesos adecuados de entrenamiento y capacitación respecto de las medidas de integridad que contiene este artículo; vi. Políticas de recursos humanos tendientes a evitar la incorporación de personas que puedan generar un riesgo a la integridad de la corporación. Estas políticas en ningún caso autorizarán la discriminación de persona alguna motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, y

Artículo en la Ley Estatal		Ley Estatal	Ley General
No contiene	No contiene		vii. Mecanismos que aseguren en todo momento la transparencia y publicidad de sus intereses Artículo #. La información relacionada con las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, podrá ser solicitada y utilizada por el Ministerio Público, los Tribunales o las autoridades judiciales en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, el Servidor Público interesado o bien, cuando las Autoridades investigadoras, substanciadoras o resolutoras lo requieran con motivo de la investigación o la resolución de procedimientos de responsabilidades administrativas
Artículo 21	Artículo 21. Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante la Secretaría o su respectivo Órgano interno de control, todos los Servidores Públicos que a continuación se mencionan: i. En el Poder Legislativo: los Diputados, el Auditor Superior del Estado, el Secretario General, los Directores Generales y los Jefes de Departamento o su equivalente; ii. En el Poder Ejecutivo: desde el nivel de Jefes de Departamento o equivalente hasta el Titular del Poder Ejecutivo del Estado; iii. En el Poder Judicial: desde el nivel de Jefes de Departamento o equivalente, de Actuario hasta los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia; iv. En los Órganos constitucionales autónomos: desde el nivel de Jefes de Departamento o equivalente hasta el Titular del órgano; y v. En los Municipios: desde el nivel de Jefes de Departamento o equivalente hasta los integrantes del Ayuntamiento Esta misma obligación la tendrán los servidores públicos que tengan a su cargo, una o más de las funciones siguientes: a) Procuración y administración de justicia y reeducación social; b) Representación legal titular delegada para realizar actos de dominio, de administración general o de ejercicio presupuestal; c) Administración de fondos y recursos federales, estatales o municipales; d) Custodia de bienes y valores; e) Resolución de trámites directos con el público para efectuar pagos de cualquier índole para obtener licencias, permisos, concesiones o cualquier otra clase de autorización; f) Adquisición o comercialización de bienes y servicios; y g) Auditores y Supervisores	Artículo 21. Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante la Secretaría o su respectivo Órgano interno de control, todos los servidores Públicos, en los términos previstos en la presente Ley. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia	

Artículo en la Ley Estatal	Ley Estatal	Ley General
	Asimismo, deberán presentar declaración de situación patrimonial los demás servidores públicos que determine la Secretaría y los Órganos internos de Control de los entes públicos, mediante disposiciones generales debidamente fundadas y motivadas, debiendo además presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia	
No contiene	No contiene	Artículo #. Las Secretarías y los Órganos internos de control, estarán facultadas para llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los Declarantes
No contiene	No contiene	Artículo #. Las Secretarías y los Órganos internos de control, según corresponda, tendrán la potestad de formular la denuncia al Ministerio Público, en su caso, cuando el sujeto a la verificación de la evolución de su patrimonio no justifique la procedencia lícita del incremento notoriamente desproporcionado de este, representado por sus bienes, o de aquellos sobre los que se conduzca como dueño, durante el tiempo de su empleo, cargo o comisión
Artículo 35	Artículo 35. La declaración de intereses deberá presentarse. También deberá presentar la declaración en cualquier momento en que el servidor público, en el ejercicio de sus funciones, considere que se puede actualizar un posible Conflicto de Interés	Artículo 35. La declaración de intereses deberá presentarse en los mismos plazos que la declaración de situación patrimonial y de la misma manera le serán aplicables los procedimientos establecidos para el incumplimiento de dichos plazos. También deberá presentar la declaración en cualquier momento en que el servidor público, en el ejercicio de sus funciones, considere que se puede actualizar un posible Conflicto de Interés
Artículo 75	No contiene	Artículo 61. Después de la Fracción IV La Secretaría y los Órganos internos de control podrán imponer una o más de las sanciones administrativas señaladas en este artículo, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo con la trascendencia de la Falta administrativa no grave
No contiene	Las resoluciones de la Sala Administrativa solo pueden ser impugnadas por amparo	Establece medios de impugnación de responsabilidades administrativas
Transitorios	ARTÍCULO SEXTO: Una vez vigente la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes y hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción determine los formatos para la presentación de las declaraciones patrimoniales y de intereses, los Servidores Públicos presentarán sus declaraciones en los formatos que a la entrada en vigor del presente Decreto se vienen empleando	Artículo Sexto. Una vez en vigor la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes y hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción determina los formatos para la presentación de las declaraciones patrimoniales y de intereses, todos los servidores públicos presentarán sus declaraciones en los formatos que a la entrada en vigor de la referida Ley, se utilicen en el ámbito federal

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes.

Derivado del análisis anterior podemos realizar las siguientes conclusiones: la Ley General de Responsabilidades Administrativas, como su nombre lo dice, es de aplicación general para todos los entes públicos del Estado, lo cual incluye a los entes públicos loca-

les, aun cuando las legislaturas locales no hayan expedido normas con un contenido exacto a la disposición federal eso no exime a los entes públicos para su debida aplicación. Sin embargo, existen disposiciones contenidas en la ley local que resultan contrarias a la

general, tal es el caso del procedimiento de investigación y substanciación de faltas administrativas graves y la especificación de quiénes son los sujetos obligados a presentar declaraciones patrimoniales y de intereses. Estas diferencias podrían representar un grave

riesgo para la correcta operación del sistema local anticorrupción.

Las Tablas 5, 6 y 7 muestran el esquema de responsabilidades admi-

nistrativas y penales para el Estado de Aguascalientes, en ellas se pueden identificar las similitudes entre lo que constituyen faltas administrativas gra-

ves y los delitos en materia de corrupción; de igual forma es posible identificar las similitudes entre los tipos de sanción por faltas administrativas.

TABLA 5
DISEÑO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y PENALES

Faltas administrativas no graves	Faltas administrativas graves	Actos de particulares tipificados	Delitos en materia de corrupción
I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas	Cohecho	Soborno	Cohecho
II. Denunciar actos u omisiones	Peculado	Participación ilícita en procedimientos administrativos	Peculado
III. Atender instrucciones de superiores	Desvío de recursos	Tráfico de influencias	Abuso de autoridad
IV. Presentar en tiempo y forma declaraciones patrimonial y de intereses	Utilización indebida de información	Responsabilidad de utilización de información falsa	Coalición de servidores públicos
V. Custodiar valores, documentación e información que estén bajo su responsabilidad	Abuso de funciones como servidor público	Obstrucción de facultades de investigador	Ejercicio indebido del Servicio Público
VI. Supervisar que los servidores públicos cumplan con este artículo	Actuación bajo conflicto de interés	Colusión	
VII. Rendir cuentas sobre el ejercicio de funciones	Contratación indebida de servidor público	Uso indebido de recursos públicos	Enriquecimiento ilícito
VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte	Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés	Contratación indebida de exservidores públicos	Concusión
IX. Cerciorarse de especificaciones en contratos de adquisiciones, arrendamientos o enajenación de bienes	Tráfico de influencias		Tráfico de influencias
X. Cumplir con la máxima diligencia el servicio encomendado ... XXIV	Encubrimiento		Encubrimiento
Daños y perjuicios que... cause un servidor público a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos	Desacato		
	Obstrucción de la Justicia		

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes y el Código Penal para el Estado de Aguascalientes.

TABLA 6
SANCIONES ADMINISTRATIVAS CONTEMPLADAS EN LA LEY LOCAL

Faltas administrativas no graves		Faltas administrativas graves	
Sanción	Especificación	Sanción	Especificación
Amonestación pública o privada;	N/A	I. Suspensión del empleo, cargo, comisión o función;	La suspensión del empleo, cargo, comisión o función que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales
Suspensión del empleo, cargo o comisión;	La suspensión del empleo, cargo, comisión o función que se imponga podrá ser de uno a treinta días naturales	II. Destitución del empleo, cargo, comisión o función;	N/A
Destitución de su empleo, cargo o comisión; e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y	N/A	III. Sanción económica,	En el caso de que la Falta cometida por el servidor público le genere beneficios económicos, a sí mismo o a cualquiera de las personas a que se refiere el Artículo 39 de esta Ley, se le impondrá sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos. En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios económicos obtenidos. Lo anterior, sin perjuicio de la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo anterior

Faltas administrativas no graves		Faltas administrativas graves	
Sanción	Especificación	Sanción	Especificación
para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas	En caso de que se imponga como sanción la inhabilitación temporal, esta no será menor de tres meses ni podrá exceder de un año	iv. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos, comisiones o funciones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas	Esta será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la Falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de diez a veinte años si el monto excede de dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes.

TABLA 7
DELITOS RELACIONADOS EN MATERIA DE CORRUPCIÓN

Delito	Sanción
Art. 169 Ejercicio Indebido del Servicio Público	3 meses a 12 años de prisión y de 30 a 100 días de multa. Cuando los delitos sean menores a 500 UMA se impondrán de 3 meses a 2 años de prisión y de 30 a 100 días de multa, si exceden 500 UMA se impondrán de 2 a 12 años de prisión y de 100 a 150 días de multa
Art. 170 Abuso de Autoridad	1 a 9 años de prisión y de 50 a 150 días de multa
Art. 171 Coalición de Servidores Públicos	2 a 7 años de prisión y de 30 a 300 días de multa
Art. 172. Concusión	Menos de 500 UMA: de 3 meses a 2 años de prisión y de 30 a 100 días de multa Más de 500 UMA: de 2 a 12 años de prisión y de 100 a 150 días de multa
Art. 173. Cohecho	Menos de 500 UMA: de 3 meses a 2 años de prisión y de 30 a 100 días de multa Más de 500 UMA: de 2 a 14 años de prisión y de 100 a 1 500 días de multa
Art. 174. Peculado	Menos de 500 UMA: 3 meses a 2 años de prisión y de 30 a 100 días de multa Más de 500 UMA: 2 a 14 años de prisión y de 100 a 150 días de multa
Art. 175 Tráfico de Influencias	De 2 a 6 años de prisión y de 30 a 100 días de multa
Art. 176 Bis. Enriquecimiento Ilícito	Menos de 500 UMA: de 3 meses a 2 años de prisión y de 30 a 100 días de multa Más de 500 UMA: 2 a 14 años de prisión y de 100 a 150 días de multa

Fuente: Elaboración propia a partir del Código Penal para el Estado de Aguascalientes.

Integración de las instituciones del Sistema Estatal

En la Tabla 8 se presentan los diversos nombramientos de los integrantes del Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, la Secretaría Ejecutiva y la Comisión de Selección. La Tabla visualiza las dimensiones del Sistema Estatal Anticorrupción y la cantidad de actores involucrados en la toma de decisiones. La mayor parte de las instituciones señaladas presentan estructuras organizacionales, lo cual constituye otro factor de análisis para investigaciones posteriores.

TABLA 8
SISTEMA LOCAL ANTICORRUPCIÓN

Secretaría Ejecutiva		Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción	
Aquiles Romero González	Secretario Técnico	Jorge Humberto Mora Muñoz	Fiscal Especializado
Comité Coordinador		Comité de Participación Ciudadana	
María Teresa Belmont Acero	Presidente del Comité de Participación Ciudadana	María Teresa Belmont Acero	Un año
Yolitzin Rodríguez Zendejas	Encargada de despacho del Órgano Superior de Fiscalización del Estado	Sergio Lira Padilla	Dos años
Jorge Humberto Mora Muñoz	Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción	Alejandra Yazmin González Sandoval	Tres años
David Quezada Mora	Titular de la Contraloría del Estado	Josefina Díaz Aguilar	Cuatro años

Secretaría Ejecutiva		Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción	
Rigoberto Alonso Delgado	Presidente de la Sala Administrativa del Poder Judicial del Estado	Francisco Miguel Aguirre Arias	Cinco años
Gabriela Espinoza Castorena	Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado	Comisión de Selección	
Marcos Javier Tachiquin	Representante del Instituto de Transparencia del Estado	Julio César Martínez Romo	Comisionado
Rubalcava			
Juan Pablo Gómez Diosdado	Contralor Municipal de Aguascalientes	José de Jesús Medrano Escobedo	Comisionado
José Luis Silva Guardado	Contralor Municipal de Asientos	Miguel Ángel Nájera Herrera	Comisionado
Noel Antelmo Ruiz Carrillo	Contralor Municipal de Calvillo	Ricardo Alejandro Hernández Ramos	Secretario
Roberto Galván de Luna	Contralor Municipal de Cosío	Jorge Humberto Yzar Domínguez	Presidente
José Manuel Ramírez Aguilar	Contralor Municipal del Llano	Marco Antonio Galindo Madrigal	Comisionado
Elihú Esau Pizaña Macías	Contralor Municipal de Jesús María	Ana Susana López de la Parra	Comisionado
Carlos Abraham Garibay	Contralor Municipal de Pabellón de Arteaga	Elías Acosta Rodríguez	Comisionado
Delfino			
Tulia Estela Carrera Reyes	Contralor Municipal de Rincón de Romos	Enrique Lemus Méndez	Comisionado
María del Rosario Díaz Alemán	Contralor Municipal de San Francisco de los Romo		
Fermín Franco Herrera	Contralor Municipal de San José de Gracia		
José Macías Serrano	Contralor Municipal de Tepezalá		

Fuente: Información histórica de la SESNA.

Una de las diferencias que el Sistema Anticorrupción de Aguascalientes tiene con el SNA es la inclusión de los integrantes de las Contralorías Municipales en el Comité Coordinador. La publicación inicial de la ley les otorgaba voz y voto en este órgano colegiado; sin embargo, el Congreso del Estado mediante una modificación posterior les redujo el derecho a voto quedando únicamente con voz para opinar sobre los asuntos a tratar.

Cronología del proceso de conformación del Comité de Participación Ciudadana

Derivado de una recopilación de información hemerográfica nos hemos dado a la tarea de reconstruir los acontecimientos más relevantes para los procesos de implementación del Sistema, sobre todo en materia de nombramientos y designaciones, los cuales constituyen el primer paso para instalar las actividades de combate a la corrupción en el Estado.

Presupuesto asignado a instituciones del Sistema

Desde diciembre de 2016 el Congreso del Estado aprobó un presupuesto para las instituciones del Sistema Estatal

para el ejercicio fiscal de 2017. Así de forma continua en los periodos de 2018 y 2019 se ha destinado presupuesto para la operación de las organizaciones responsables del combate a la corrupción. Algunos puntos destacan de la Figura 11: a) la incorporación de un apartado presupuestal para la Secretaría Ejecutiva, ya que este organismo es de nueva creación y demanda una estructura administrativa; b) de igual forma la incorporación de presupuesto para la Fiscalía Anticorrupción, sin embargo, es de resaltar una reducción significativa del presupuesto de 2018 a 2019; c) la asignación de recursos para la Sala Administrativa no se encuentra debidamente registrada en el presupuesto de 2019 por lo que la cantidad constituye una interrogante.

En materia presupuestal es necesario incluir algunas herramientas que ayuden a identificar el gasto público que las entidades destinan para el combate a la corrupción, en la actualidad es complejo hacer el desglose; esto se debe a que algunas instituciones como la Fiscalía Anticorrupción o la Secretaría Ejecutiva destinan la totalidad de sus recursos al combate a la corrupción, pero otras tantas como la Sala Administrativa o el Instituto de Transparencia

tienen actividades de otra naturaleza por mandato legal que no necesariamente van orientadas al combate a la corrupción. En este sentido, un anexo transversal podría ser de gran utilidad por como se ha utilizado para otros ámbitos como igualdad de género o protección ambiental.

Conformación de los órganos internos de control

En el Informe Anual del Comité Coordinador Local para 2018 se reportaba una instalación de 86% de los órganos internos de control, quedando pendiente 14% (Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción [CCSEA], 2018). La instalación de órganos internos de control constituye un reto para los entes públicos con menor asignación presupuestal y que no contaban con uno antes de la publicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Los órganos internos de control constituyen la base mínima del Sistema, ya que estos tienen la tarea de prevenir y sancionar faltas administrativas y en su caso hacer las denuncias correspondientes ante el ministerio público. Por ello, el fortalecimiento de estos órganos es indispensable, no solo

en materia presupuestaria sino de capacitación y rendición de cuentas. Los datos del Comité Coordinador de 2018 nos muestran lo importante que es desarrollar estas estructuras de forma adecuada, pues en este mismo periodo solo 27% de los procedimientos iniciados cuenta con una sanción firme.

Informe sobre el estado de los procedimientos administrativos de los órganos internos de control del Estado durante 2018

De igual forma el Informe del Comité Coordinador de 2018 arroja resultados para realizar un análisis del funcionamiento del Sistema en materia de control interno y de faltas administrativas. En la Figura 14 se incluyen como variables el número de procedimientos administrativos iniciados, cuántos de ellos terminaron en una sanción firme, qué porcentaje representa la relación de las anteriores variables, y los montos de recuperaciones. Finalmente, en el apartado de observaciones se incluyen algunos comentarios sobre el estado de los procedimientos administrativos en curso.

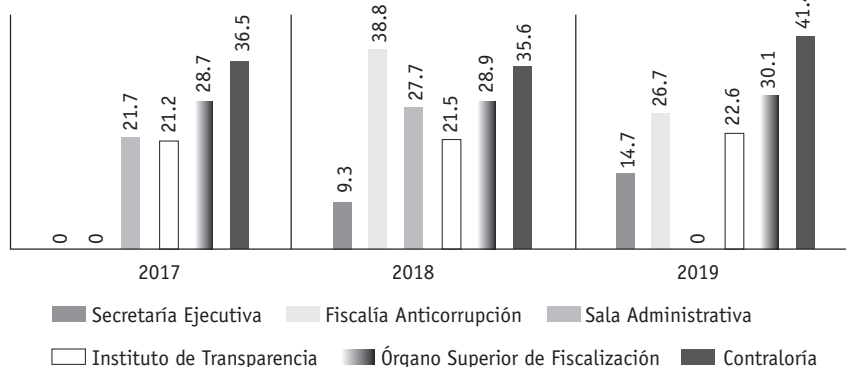
De acuerdo con el informe de procedimientos administrativos de los órganos internos de control, la entidad con mayor número de procedimientos iniciados es el Instituto de Educación de Aguascalientes con 50; el segundo, el Municipio de Pabellón de Arteaga con 48. Gran parte de los entes públicos no reportan datos o reportan que no han iniciado procedimientos. En cuanto a los montos en proceso de recuperación los datos arrojan un total de 6.7 millones de pesos; sin embargo, si revisamos a detalle, para el caso de Jesús María que representa 6.5 millones del total, estos se encuentran detenidos por instrucciones de la Sala Administrativa. Es importante revisar los procedimientos llevados a cabo por los órganos de control y las resoluciones del poder Judicial para obtener conclusiones de dónde están fallando los procesos.

FIGURA 10



Fuente: Elaboración propia con datos de *La Jornada Aguascalientes*; *El Heraldo de Aguascalientes* y *El Hidrócalido*.

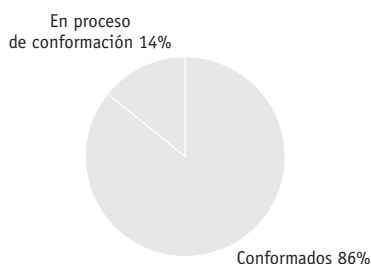
FIGURA 11
PRESUPUESTOS



Nota: Cifras en millones de pesos.

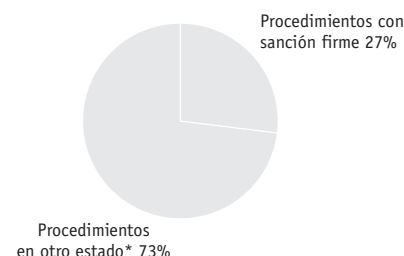
Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuestos de Egresos del Estado de Aguascalientes (*Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*, 2016, 2017, 2018).

FIGURA 12
ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL



Fuente: Elaboración propia con datos del CCSEA (2018).

FIGURA 13
PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA



Nota: Se desconoce la situación del procedimiento. Fuente: Elaboración propia con datos del CCSEA (2018).

ESTADÍSTICAS DE CORRUPCIÓN Y SU COMBATE EN EL NIVEL NACIONAL

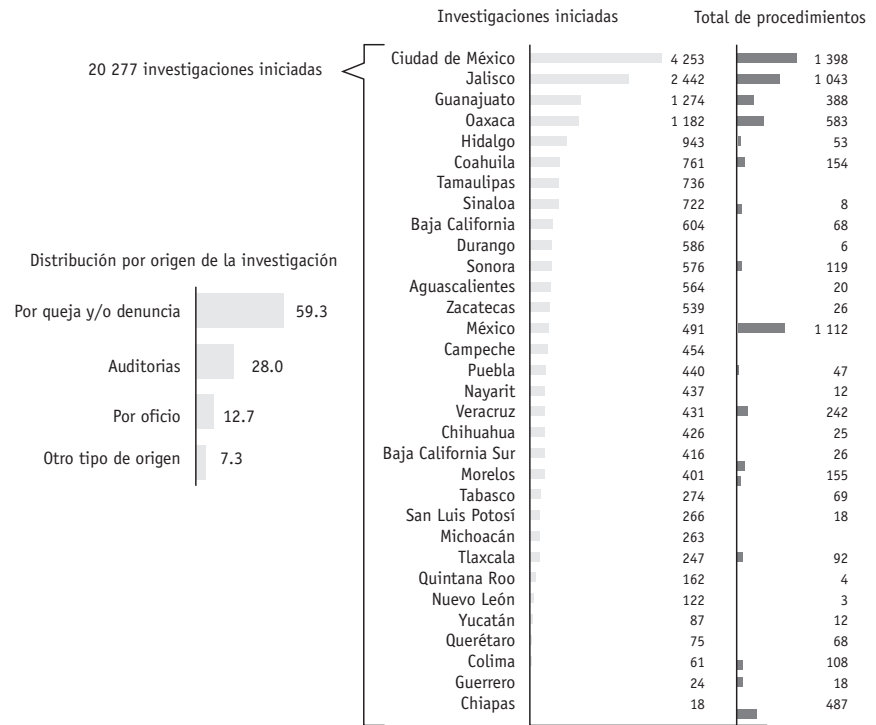
El Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistemas Penitenciarios Estatales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2019) nos muestra algunas cifras relevantes sobre los procedimientos de responsabilidad administrativa en las entidades federativas. Para 2018 Aguascalientes registraba un total de 564 procedimientos administrativos iniciados, cifra que contrasta con la información del Comité Coordinador local que era de 178; esto se debe posiblemente al registro pendiente sobre los procedimientos administrativos en las delegaciones federales en el Estado. De igual forma durante 2018 fueron sancionados 31 servidores públicos.

La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (INEGI, 2017) muestra datos relevantes sobre el comportamiento de la corrupción en México en el nivel subnacional. Este ejercicio es un referente nacional para contrastar cómo es que van los Estados en la materia, es posiblemente la encuesta con mayor grado de confianza por su amplia cobertura. Los datos nos muestran a Aguascalientes en 2017 en el mismo lugar que la media nacional en cuanto a la tasa de victimización por cada 100 000 habitantes; sin embargo, si comparamos los datos con la encuesta anterior de 2015, el Estado obtuvo la segunda mayor variación en términos porcentuales de incremento en victimización en 6.3%. Aunque la entidad se encuentre en la media nacional, el grado de incremento en materia de corrupción representa graves retrocesos.

CONCLUSIONES

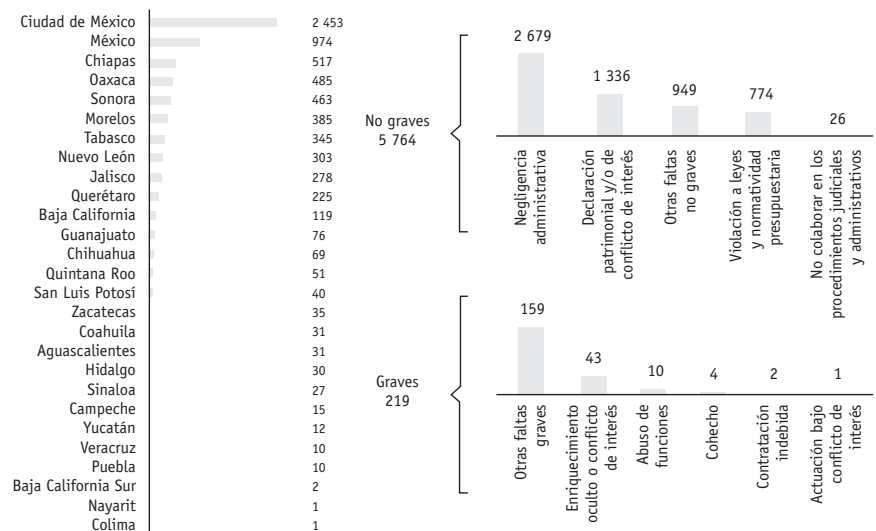
El SNA contempla la homologación legislativa para cada una de las entidades federativas a fin que la distribución de competencias sea adecuada y el combate a la corrupción sea efectivo. Las metodologías desarrolladas hasta

FIGURA 14
CANTIDAD DE INVESTIGACIONES Y PROCEDIMIENTOS INICIADOS POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR ENTIDAD FEDERATIVA



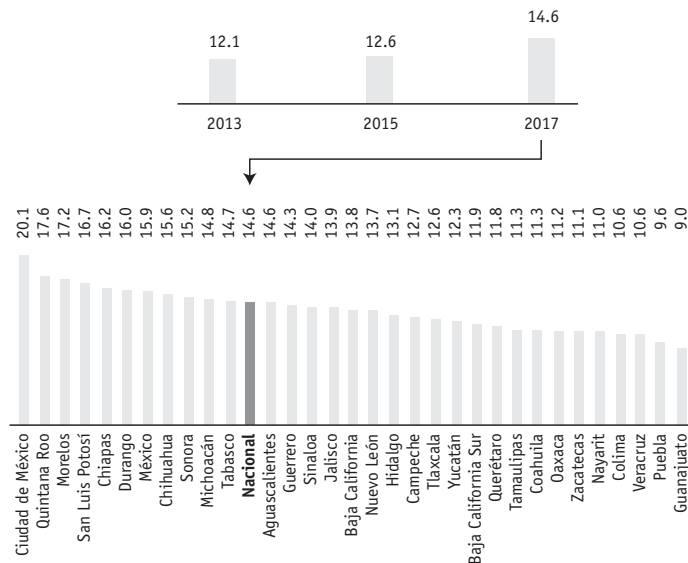
Fuente: INEGI (2019).

FIGURA 15
NÚMERO DE SERVIDORES PÚBLICOS SANCIONADOS POR ENTIDAD FEDERATIVA Y POR TIPO DE FALTA



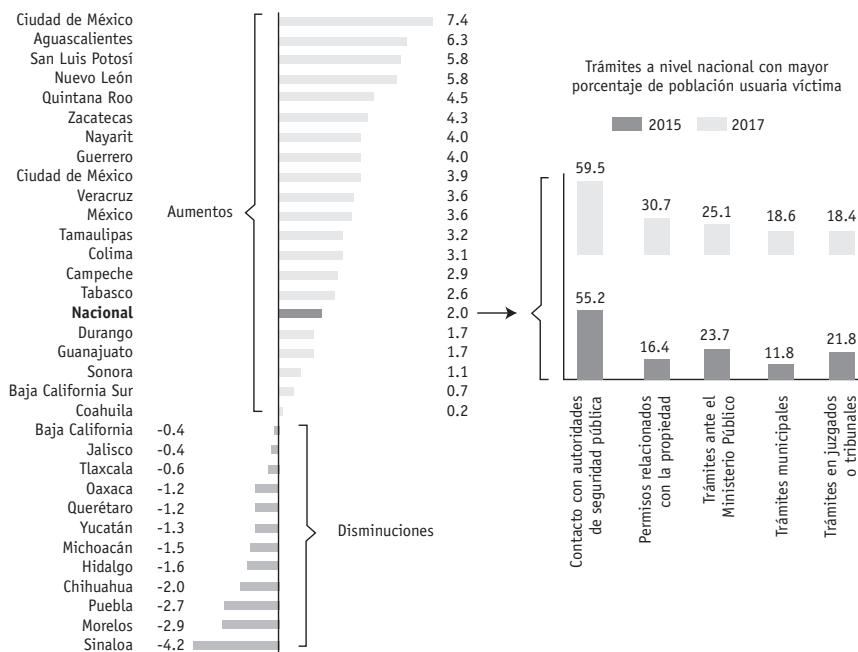
Fuente: INEGI (2019).

FIGURA 16
PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE 18 AÑOS Y MÁS VÍCTIMAS DE
ALGÚN ACTO DE CORRUPCIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA



Fuente: INEGI (2017).

FIGURA 17
VARIACIÓN EN PUNTOS PORCENTUALES DE POBLACIÓN VÍCTIMA
DE ALGÚN ACTO DE CORRUPCIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA Y
TRÁMITES SELECCIONADOS DE 2015 A 2017



Fuente: INEGI (2017).

el momento son un tanto superficiales y no han ido al detalle de aquellos puntos que podrían representar riesgos para el correcto funcionamiento del entramado institucional. Tal es el caso de Aguascalientes, donde la ley local de responsabilidades administrativas, la de fiscalización superior y el código penal no solo son carentes en ciertas áreas de armonización sino que en algunos casos son contrarias a las normas nacionales. Este tipo de situaciones deben observarse en cada uno de los sistemas locales a fin de subsanarlas y que no constituyan una limitante a la hora de detectar, prevenir y sancionar faltas administrativas y/o hechos de corrupción.

Hemos encontrado en la presente investigación que algunas entidades federativas han comenzado con su respectivo sistema, esto es instalando su comité coordinador sin contar con la totalidad de las instituciones que lo integran, tal es el caso de las fiscalías anticorrupción o las secretarías ejecutivas. Por otro lado, la armonización legislativa tampoco está concluida en los Estados, y si a esto le sumamos que en algunos casos como el descrito más arriba existen graves deficiencias y contradicciones legales, entonces no podemos hablar de procesos legislativos concluidos.

En materia de presupuesto es indispensable incluir herramientas para dar un seguimiento puntual al gasto público destinado para combatir la corrupción, en este sentido el incluir un anexo transversal en la materia podría ser de utilidad, pues hay que recordar que no todas las instituciones que integran el Sistema dedican la totalidad de sus actividades a combatir la corrupción.

El punto medular del Sistema lo constituyen los órganos internos de control, su instalación sin modificaciones presupuestales significativas constituye un reto, sobre todo para aquellos entes públicos con menor asignación y que por tanto tienen un menor margen

de ajuste. Los datos revelan que no todos los órganos de control están instalados, y para aquellos que lo están no reportan procedimientos administrativos iniciados o en su caso deficiencias en la recuperación de recursos y la imposición de sanciones firmes. En este sentido la capacitación constante, un servicio civil de carrera, y el seguimiento puntual a sus actividades; es decir, rendición de cuentas podrían mejorar significativamente los resultados que se esperan de los órganos internos de control.

Por último el contraste de cifras sobre procedimientos administrativos y el aumento en los índices de corrupción en el Estado nos demuestran la necesidad de un adecuado funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción. Dejar de dar seguimiento a su desempeño representa un grave riesgo, no solo por la mera aplicación de los recursos públicos, sino por el impacto que su mala aplicación tiene sobre el desarrollo de la entidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, J. y Sandoval, I. (2008). *Leyes de acceso a la información en el mundo*. México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Anaya, J. L. y Anaya, M. (2016). Los modelos de control externo de la fiscalización. Inglaterra y Francia como referentes en México. *El Cotidiano* (198), 88-94.
- Bonnemaizon, M. (2000). Mecanismos constitucionales de control del poder público. *Working paper*.
- Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción-CCSEA. (2018). Informe Anual del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción 2018. México.
- Cortés, A. (2014). El concepto de *accountability*: una mirada desde la Ciencia Política. *Cuadernos de Ciencia Política* (6), 15-25.
- Crespo, J. A. (2018). *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas* (Serie Cultura de la rendición de cuentas, 1). México: Auditoría Superior de la Federación.
- Dunn, D. (1999). Elected and no elected officials. En A. Przeworski, S. Stokes, S. Stokes y B. Manin (eds.), *Democracy, accountability, and representation* (volumen 2, pp. 297-325). Inglaterra: Cambridge University Press.
- Elster, J. (1999). Accountability in Athenian politics. En A. Przeworski, S. Stokes, S. Stokes y B. Manin (eds.), *Democracy, accountability, and representation* (volumen 2, pp. 253-278). Inglaterra: Cambridge University Press.
- Emmerich, G. (2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2 (4), 67-90.
- Fearon, J. (1999). *Electoral accountability and the control of politicians: Selecting good types versus sanctioning poor performance*. En A. Przeworski, S. Stokes, S. Stokes y B. Manin (eds.), *Democracy, accountability, and representation* (volumen 2, pp. 55-97). Inglaterra: Cambridge University Press.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía-INEGI. (2017). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía-INEGI. (2019). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistemas Penitenciarios Estatales. México.
- Instituto Mexicano para la Competitividad-IMCO. (2017). Semáforo anticorrupción: monitoreo de los sistemas locales anticorrupción. México.
- Jiménez, E. (2009). *Reinterpretando la rendición de cuentas o accountability: diez propuestas para la mejora de la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas en España*. España: Fundación Alternativas.
- Kurczyn, P. (2017). Rendición de cuentas y combate a la corrupción. En P. Salazar, F. Ibarra e I. Flores (coords.), *¿Cómo combatir la corrupción?* (pp. 119-128). México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Laver, M. y Shepsle, K. (1999). Government accountability. En A. Przeworski, S. Stokes, S. Stokes y B. Manin (eds.), *Democracy, accountability, and representation* (volumen 2, pp. 279-298). Inglaterra: Cambridge University Press.
- Merino, M. (2005). *Transparencia: libros, autores e ideas*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública/Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- O'Donnell, G. (1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. *Nueva Sociedad* (152), 143-167.
- O'Donnell, G. (1998). *Accountability horizontal*. *Estudios Políticos* (19), 9-46.
- O'Donnell, G. (2001). *Accountability horizontal*. La institucionalización legal de la desconfianza política. *Isonomía* (14), 9-31.
- Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*. (2016). Presupuesto de Egresos del Estado de Aguascalientes para el Ejercicio Fiscal 2017. México.
- Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*. (2017). Presupuesto de Egresos del Estado de Aguascalientes para el Ejercicio Fiscal 2018. México.
- Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*. (2018). Presupuesto de Egresos del Estado de Aguascalientes para el Ejercicio Fiscal 2019. México.
- Peruzzotti, E. (2008). Marco conceptual de la rendición de cuentas. Ponencia preparada para la Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS). Buenos Aires, Argentina.
- Ríos, A., Cortés, A., Suárez, M. y Fuentes, F. (2014). *Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política*. *Colombia Internacional* (82), 261-288.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. En A. Schedler, L. Diamod y M. F. Plattner (eds.), *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies* (pp. 13-28). EE. UU.: Lynne Rienner Publishers.
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia

IFAI 3. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción-SESNA. (2019). Seguimiento de los Sistemas Locales Anticorrupción de las Entidades Federativas. México.
Ugalde, L. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral.

Ugalde, L. (2019). *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales* (Serie Cultura de la rendición de cuentas, 4). México: Auditoría Superior de la Federación.
Uvalle, R. (2016). Fundamentos políticos de la rendición de cuentas en México. *Estudios Políticos* (38), 37-55.
Villanueva, E. (2006). *Derecho de la información*. México: Miguel Ángel Porrúa.

LEYES CONSULTADAS

Código Penal para el Estado de Aguascalientes.
Ley de Fiscalización Superior del Estado de Aguascalientes.
Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
Ley General de Responsabilidades Administrativas.
Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes.
Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes.

ACTA REPUBLICANA

P O L Í T I C A Y S O C I E D A D

EN BÚSQUEDA DE LEGITIMACIÓN: PARTIDOS Y CLASE POLÍTICA ANTE LA DESCONFIANZA DE LOS MEXICANOS¹

ANDREA BUSSOLETTI

INTRODUCCIÓN: LA CRISIS DE PERCEPCIÓN DE LOS PARTIDOS EN AMÉRICA LATINA Y EN MÉXICO

La sociedad mexicana ha sido caracterizada en los últimos años por un clima de marcada anti-política, con altos niveles de desconfianza generalizados hacia todo lo que tiene que ver con las formas tradicionales de la política (instituciones, partidos políticos) y hacia la democracia que ya deja de representar algo percibido como en sí positivo por la mayoría de la población. Si bien esta tendencia parece reflejar una evolución global de la política, como demuestra la proliferación de liderazgos y de fuerzas políticas anti-sistema tanto en el continente americano como en Europa, es también importante recordar que por ciertos aspectos México representa un caso emblemático en este sentido.

En el Informe Latinobarómetro (2018), se confirma esta interpretación: en toda América Latina por primera vez los ciudadanos que sostienen estar de acuerdo con la afirmación “la democracia es preferible” bajó de 50%; es decir, que más de la mitad de los ciudadanos no comparten esta aseveración. Dicha tendencia no se traduce automáticamente en el incremento de las opiniones explícitas a favor de la

RESUMEN: El presente artículo analiza el comportamiento estratégico de la clase política mexicana, tanto antes como después del proceso electoral 2018, que se manifestó en una amplia serie de fenómenos, como las coaliciones electorales, el crecimiento de los aspirantes a la candidaturas independientes, los casos de transfuguismo político y la creación de nuevas organizaciones partidistas.

El objetivo consiste en validar la hipótesis sobre que estos procesos representan los intentos de la clase política y de los partidos mismos para adaptarse a un contexto exterior de rechazo de la opinión pública hacia la actividad política.

Para ello se tomarán en cuenta dos tipos de factores: los institucionales; es decir, las razones del marco jurídico que influyen en estas tendencias, y las razones políticas correspondientes al esquema de relaciones entre actores políticos.

PALABRAS CLAVE: Partidos políticos, élites políticas, sistema político mexicano, candidaturas independientes, coaliciones.

ABSTRACT: The paper analyzes the strategic behavior of the Mexican political class before and after the elections of the year 2018, which manifested himself in a wide series of phenomena, such as the electoral coalitions, the growth of independent candidacies, the political transfuguism and the creation of new party organizations.

The objective is to validate the hypothesis that these processes represent the attempts of the political class and the parties to adapt themselves to an external context of rejection of public opinion towards political activity.

For this, two types of factors will be taken into account: institutional factors, that is, the reasons of the legal framework that influence these

ANDREA BUSSOLETTI. Doctor en Ciencias Históricas y Sociales. Profesor de Ciencia Política en el Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: andrea.bussoletti84@gmail.com

¹ El presente artículo es el resultado del trabajo de la línea de investigación “Partidos y agrupaciones políticas” del Observatorio Político Electoral de la Universidad de Guadalajara, coordinada por el autor. Este trabajo no hubiera sido posible sin la valiosa aportación de los alumnos que en diferentes momentos han integrado la línea desde 2017 a la fecha: Karen Montserrat Aguilar Mederos, Sara Yazmin Mora Plascencia, Óscar Emmanuel Vega Amezcua, Elden Eloy Castro Chavez, Roberto Abraham Reyes Cortes, Rosa Isela Manjarrez Díaz, Alejandro Argenis Reynoso Tabares, César Gerardo Alcocer Pérez, Mary Michelle Virgen Herrera, José Ángel Contreras.

implementación de un régimen autoritario, cuyo valor se mantiene alrededor de 15%, sino que se despliega en el crecimiento significativo de los ciudadanos que se autodefinen “indiferentes”, los cuales a lo largo de la última década pasaron de representar 16% al actual 28% (casi una tercera parte) de la totalidad de la población de los países latinoamericanos.

México muestra una tendencia análoga pero aún más pronunciada que la del resto del continente. En 2002, bajo los efectos de la primera alternancia al gobierno federal de 2000, constituía uno de los países con los niveles más altos de apoyo a la democracia con un valor de 63% –quinto país por aprobación más alta junto con Nicaragua– por encima de la media de la región que en aquel entonces era de 56%, uno de los resultados más altos de la medición en el siglo actual. El apoyo de los mexicanos a la democracia se mantuvo por arriba de 50% hasta el año 2007, donde es posible considerar que la controversia electoral del año anterior entre los candidatos presidenciales Felipe Calderón y Andrés Manuel López Obrador (AMLO) haya determinado una primera afectación a la percepción que los mexicanos tienen de las instituciones democráticas. Afectación que no se limitó a un reflejo ante la coyuntura, sino que se convirtió en tendencia en toda la siguiente década, hasta llegar en 2017 al valor de 38% de mexicanos que declaran expresamente su apoyo a la democracia, valor que se mantuvo también en la medición del año siguiente. México pasó así un plazo de 10 años de los últimos lugares en cuanto a apoyo a la democracia (en 2002 era el quinto estado por valor más alto, en 2018 es el quinto estado por valor más bajo) a registrar valores por debajo del promedio de la región.

La evaluación cada vez más negativa de la democracia se acompaña de una percepción adversa de la actividad política en general y de todas aquellas agencias que a ella se dedican: no a

trends, and political reasons, corresponding to the relationship between political actors.

KEYWORDS: Political parties, political elites, Mexican political sistema, independents candidates, coalitions.

caso tanto en la entera región como en México las dos instituciones mejor evaluadas resultan ser las Fuerzas Armadas y la Iglesia; es decir, dos instancias que no intervienen de manera directa –aunque tampoco están del todo ajenas de presiones e intervenciones– en la conducción de la vida política democrática. Las instancias que gozan de menor apoyo y sufren del más alto desprestigio son las que desde el siglo pasado han actuado como los principales canales de participación y de representación política. En 2018 en toda América Latina solo 13% de los ciudadanos declaraba confiar en los partidos y 21% en sus congresos: en México los valores fueron respectivamente de 11% y de 22%.

Este contexto general de rechazo hacia las formas tradicionales de la vida política resulta seguido ser alimentando por el insatisfactorio desempeño de las autoridades públicas –a veces malo y en otras ocasiones pésimo– para luego convertirse en blanco de ataque por parte de diferentes actores de la sociedad civil, que identifican en la clase política *tout court* y en las organizaciones partidistas la causa principal –si no la única– del mal funcionamiento de la democracia. La crisis de reputación de los partidos determina como consecuencia una menor capacidad de estas organizaciones de movilizar al electorado, mientras liderazgos carismáticos nuevos o consolidados que deciden actuar de manera individual dentro de las reglas de la democracia en su acepción elitista y electoral (Schumpeter, 1946) se presentan como una oferta política alternativa a la democracia de los partidos. Varios de estos líderes han sido etiquetados como populistas, una lectura que en parte es acertada, dado el esfuerzo de estas personalidades por

construir un discurso público hostil a cualquier agencia de mediación y actor de control presente en la vida pública (Rosanvallon, 2007) y que enfocan su estrategia política en la construcción de una relación directa entre elector y líder (Moffitt, 2016) en la que este último se convierte en la encarnación de las demandas que vienen de la ciudadanía; sin embargo, esta lectura omite el hecho de que es posible encontrar fenómenos de tipo populista también en la conducta y en las acciones de líder de partidos políticos tradicionales (Anselmi, 2017).

Frente a este contexto adverso en donde, parafraseando a Mair (2009), la política sufre un proceso de banalización que debilita a todas las instancias a ella dedicadas, el comportamiento de la clase política (Mosca, 1984) ha sido orientado por el instinto de supervivencia ante la amenaza de los retos exteriores. En esta búsqueda, ante un escenario marcado por la tendencia a la desaparición del voto duro, algunos politólogos italianos, con una evidente referencia a la filosofía de Zygmunt Bauman (2003), lo han catalogado como *voto líquido* (Bordignon, Ceccarini y Diamanti, 2018), pudiendo registrar tanto conductas de carácter organizacionales, dirigidas a garantizar la existencia de los partidos políticos existentes o a la configuración y consolidación de nuevos, mediante estrategias individuales, de políticos profesionales que buscan reubicar su capital político electoral a fines de recabar de él un mejor aprovechamiento o de *outsiders* que buscan acceder a las instituciones públicas evitando el filtro de la selección política partidista.

El objetivo del presente trabajo es realizar un análisis exhaustivo de

todos estos fenómenos, tomando en consideración su impacto sobre el proceso electoral de 2018 y sobre el comportamiento de la élite política en el año y medio a ellas sucesivo. Para eso se observarán en primera instancia las conductas individuales, dedicando el primer apartado al fenómeno de las candidaturas independientes y el segundo a la proliferación del transfuguismo político tanto en su faceta electoral previa al voto del julio de 2018 como en expresión parlamentaria sucesiva a la instalación del Congreso de la Unión posterior a dicha fecha. Progresivamente se focalizará el análisis sobre las estrategias de las organizaciones partidistas: en específico el tercer apartado será dedicado al análisis del instrumento de las coaliciones electorales, mientras el cuarto se concentra en el surgimiento de nuevos partidos políticos, sus orígenes y características. Del análisis conjunto de todos estos fenómenos se intentan recabar una serie de hallazgos que serán presentados en la última sección del artículo dedicada a las conclusiones.

LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES COMO SALIDA A LA CRISIS DE LOS PARTIDOS

En 2014, en el marco de las Reformas Estructurales del Pacto por México impulsadas por el entonces presidente Enrique Peña Nieto, fue aprobada una modificación constitucional conocida como reforma política, que entra varias novedades volvía a introducir en el sistema jurídico mexicano, después de haber sido prohibida por varias décadas, la figura de la *candidatura independiente*. Esta figura, que tiene una larga historia en la democracia norteamericana y también en algunos países suramericanos como Chile, indica el caso de candidatos que compiten sin depender del apoyo de un partido político en la contienda electoral. Esta característica marca la diferencia con el candidato de partido, que por su naturaleza debe

a un mecanismo interno y a una estructura organizativa preexistente, el hecho de ser postulado como candidato a cargos públicos y de elección popular. El candidato de partido cuenta con una organización cuya función es tener bajo control los factores de incertidumbre (Panebianco, 2009) relacionados con la actividad política, mientras que el independiente tiene que buscar la manera de solventar de manera individual estas mismas necesidades, que implican la disponibilidad y el ejercicio de una serie de recursos (dinero, identidad política, material propagandístico, etcétera).

La normativa vigente desde 2014 estableció para la presentación de las candidaturas independientes un requerimiento preciso: la recolección de 1% de firmas de ciudadanos, calculado sobre el total de la lista nominal del cargo al que se aspira, criterio que ha sido objeto de críticas en el debate público, sobre todo por el hecho de no tomar en consideración diferencias demográficas y territoriales que determinan una disparidad de trato entre posibles independientes, con el criterio de 1% que pasa de ser una barrera muy elevada para los aspirantes a cargos federales para convertirse un obstáculo relativamente fácil de brincar en elecciones para la renovación de ayuntamientos poco poblados.

Entre 2015 y 2017 se registró un rápido crecimiento de las figuras independientes: si bien estas opciones han encontrado fuertes dificultades para ser competitivas en algunos casos, han obtenido provecho de la dramática pérdida de credibilidad en los partidos tradicionales, logrando ganar elecciones y convertirse en referentes a escala local o incluso nacional. Alfonso Martínez en Morelia y de Armando Cabada en Ciudad Juárez se convirtieron en referentes de las candidaturas independientes en sus respectivos estados. En el nivel nacional el proceso electoral 2015 dio visibilidad a tres figuras independientes, muy distintas entre ellas: Jaime Rodríguez Calderón *El Bronco* ganó la gubernatura

de Nuevo León; Pedro Kumamoto ganó la diputación en el Congreso de Jalisco y Manuel Clouthier Carrillo fue electo diputado federal.

La aparición de las candidaturas independientes generó de inmediato un interés tanto de la clase política para hacer uso de este instrumento como de la ciencia política y en particular de los estudios electorales para comprender ventajas y desventajas de este instrumento. Sin duda ya los procesos electorales entre 2015 y 2017 habían mostrado, además de los casos de éxito reportados anteriormente, también una gran cantidad de fracasos políticos y electorales, como en el caso del candidato independiente a la alcaldía de Guadalajara en 2015 del actor Guillermo Cienfuegos Pérez (mejor conocido como Lagrimita) o de la "Liga de los independientes" que en 2016 se presentó como nombre unificador de todos los candidatos sin partido presentes en elecciones municipales y estatales en diferentes estados.

La tendencia a la difusión de esta figura respondió a la mezcla de una serie de factores normativos y políticos. En primer lugar un incentivo es representado por la fórmula de mayoría relativa aplicada para la elección de los cargos ejecutivos y para la mayor cantidad de cargos representativos. El mecanismo de mayoría relativa suele convertir la elección en una contienda entre candidatos, reduciendo el peso del componente partidista o por lo menos haciéndolo coexistir con el componente personalista. Esta configuración crea las condiciones para que un individuo solo pueda participar en la competencia electoral sin la necesidad, tanto formal como política, de presentarse en vinculación con una organización integrada por otros candidatos. Esta posibilidad es muy poco viable en aquellos sistemas electorales que aplican únicamente la fórmula de representación proporcional, dado que el diseño del mecanismo de conversión de votos en resultados no genera ningún incentivo para competir

de manera individual y hace más rentable la opción de agruparse en listas cívicas o movimientos no partidistas con el objetivo de una mejor administración de los recursos y de una mayor capitalización política del resultado electoral.

Un segundo factor de carácter institucional que favorece la presencia de candidatos independientes en México es su forma de gobierno presidencial y en particular el elemento de la elección directa del jefe de gobierno. También este elemento favorece la personalización de la contienda política y en este marco una estructura organizada puede convertirse en un obstáculo para las aspiraciones electorales de un político que considera tener el carisma y el capital electoral suficientes para alcanzar sus metas.

A estos dos factores, que derivan del diseño de ingeniería constitucional mexicana se han sumado en los últimos años una serie de consideraciones políticas, relacionadas con las ventajas que implica la candidatura sin partido. Es un hecho comúnmente aceptado –que con frecuencia genera polémicas y debate en ámbito mediático– que los partidos gozan por ley de un mayor financiamiento público y de una mayor cantidad el tiempo aire en medios de comunicación masivos, por ejemplo. Esta situación, no solo limitada a México, es un reflejo de la evolución de los partidos políticos hacia la forma de *cartel party* (Katz y Mair, 1994), que por su naturaleza tienen sus principales arenas de conflicto en los medios y en el acceso a los recursos públicos. En este contexto la autoridad pública actúa con la finalidad de garantizar paridad de condiciones a todas las organizaciones partidistas y para eso impone a los partidos el respeto de normas vinculantes para poder acceder al menos a los espacios de la contienda. Un ejemplo de esta normatividad es lo que corresponde a la periodización de las campañas: los candidatos de partidos están llamados al respeto de tres etapas legales que implican

limitaciones en su actividad propagandística: en las precampaña se deberían realizar solo actividades internas a los partidos como parte del mecanismo de formalización de candidaturas; en intercampaña los candidatos deben respetar el silencio electoral, y solo en la etapa de campaña en sentido jurídico pueden realizar las acciones dirigidas a conseguir el consenso de la ciudadanía. Esta normatividad genera una ventaja a favor de independientes. Los calendarios electorales hacen empezar con anticipo el periodo de recolección de firmas (que en general tiende a coincidir con el periodo de pre o de intercampaña) y esta actividad se convierte en una ventana de oportunidad para que los independientes hagan propaganda electoral en periodos en los que los candidatos expresados por los partidos cometerían el delito de actos anticipados de campaña al realizar estas mismas actividades. Por lo tanto, un candidato independiente tendría un periodo más amplio para hacer campaña en comparación con uno de partido; por tal razón estos últimos buscan evadir las normas sobre la periodización de las etapas del proceso electoral en formas más o menos sutiles para evitar llegar a encontrarse en una situación de desventaja en cuanto a la difusión del mensaje propagandístico.

En el proceso electoral 2018 otro incentivo indirecto que favoreció el crecimiento de las candidaturas sin partido fue la introducción a todos los niveles de lineamientos para el respeto del principio de igualdad de género: los partidos fueron obligados a presentar en todas las elecciones para cargos representativos y también en la renovación de las alcaldías a una cantidad igual de hombres y de mujeres. A esa indicación se sumaron una serie de candados para evitar que las candidatas fueran reemplazadas por colegas del otro género después de la votación. Para los partidos dichos lineamientos implicaron un esfuerzo tanto de

promoción de las mujeres dentro de cada organización como de frenar las resistencias de los hombres ante lo que una parte del género masculino vio como una imposición limitante de sus derechos políticos. Ante estas circunstancias los líderes que consideraron su capital político y de sufragios suficiente para intentar ganar un cargo público renunciaron a la *loyalty* de sus partidos de origen y decidieron una estrategia de *exit* (Hirschmann, 1970), viendo en la candidatura individual una ulterior oportunidad para participar en la contienda ante el riesgo de no ser postulados por un partido. Una evidencia de esta tendencia se dio en la elección presidencial, donde los aspirantes que presentaron solicitud en octubre 2017 fueron en total 79 hombres y 7 mujeres: al final de todo el proceso electoral quedó presente un solo candidato sin partido, de género masculino.

Otro indicador del uso de la figura de los independientes como *escamotage* para no aplicar el principio de paridad se observó en la agrupación Wikipolítica que al participar en elecciones para cargos federales y estatales presentó un total 17 candidatos: 10 hombres frente a 7 mujeres. Si bien estos valores no indican una marcada disparidad entre los géneros, lo que destaca es la diferencia desde el perfil de la normatividad: si un partido registrado ante la autoridad electoral hubiera presentado este mismo valor esto determinaría un incumplimiento de la normativa electoral, mientras los candidatos de Wikipolítica no fueron acusados de haber cometido alguna infracción.

El auge de los independientes en el proceso 2018 mostró también otra cara de este fenómeno: como evidenciado por estudios empíricos sobre el tema que ya habían detectado estas tendencias en el proceso electoral 2015 (Laguna López y Solís Delgadillo, 2017) la mayoría de ellos fueron *insiders*; es decir, figuras con antecedentes en la vida política, de militancia en partidos y de desempeño de cargos de elección

popular, mientras los *outsiders* además de ser numéricamente inferiores mostraban desde luego una menor capacidad para ser competitivos. La visión romántica del independiente como moderno David en lucha contra el Goliath de los partidos contrastó desde las primeras apariciones de estas figuras con una realidad en donde los que tenían mayores posibilidad de competir y de ser electos eran aquellos que podían contar con estructuras propias (de recolección de firmas, proselitismo, propaganda, movilización) derivadas de una experiencia anterior en partidos o de grupos de interés.

En este sentido la evolución del proceso electoral 2018 determinó una profunda mutación en la percepción de la opinión pública hacia estas candidaturas. La campaña presidencial fue una muestra evidente de la desilusión sobre esta figura. Después del inicial entusiasmo, debido a la gran cantidad de aspirantes y a la presencia de figuras con una buena reputación ante la ciudadanía como la representante indígena Marichuy Patricia y el exsecretario de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) Emilio Álvarez Icaza, con el pasar de los meses se notó que los aspirantes que tenían posibilidades de ser candidatos eran tres políticos de larga trayectoria: Margarita Zavala, El Bronco y Armando Ríos Piter. La decisión inicial del Instituto Nacional Electoral (INE) de excluir a estos últimos dos debido a irregularidades detectadas en el proceso de recolección de firmas en marzo 2018 y el pronunciamiento sucesivo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que a principios de enero permitió la candidatura del gobernador de Nuevo León fue un factor de desprestigio hacia esta figura. Tal desilusión se tradujo en un generalizado resultado electoral negativo de los independientes: en el nivel federal ningún independiente resultó ser electo ni a la Presidencia ni en el Congreso de la Unión y en los estados fueron

pocos los casos de independientes que lograron ganar una contienda, en su mayoría en elecciones para presidentes municipales. Un dato negativo confirmado por el hecho que la casi totalidad de los independientes que buscaron consolidarse volviendo a competir por segunda vez en 2018 resultaron ser derrotados por candidatos partidistas: es el caso de Pedro Kumamoto y Manuel Clouthier en su búsqueda de una curul en el senado o del alcalde de Morelia Alfonso Martínez; en este escenario una excepción fue representada por el presidente municipal de Ciudad Juárez, Armando Cabada, que en efecto logró la reelección en el ayuntamiento de la frontera. Los independientes que en 2015 parecían encabezar un proceso de renovación de la clase política concluyeron el proceso electoral de 2018 muy debilitados: en término de imagen perdieron aquel favor de la opinión pública que los había acompañado en sus primeras participaciones electorales; desde el punto de vista político revelaron ser una opción todavía poco competitiva ante los partidos políticos.

CAMBIAR DE PARTIDO PARA SEGUIR EXISTIENDO: EL CRECIMIENTO DEL TRANSFUGUISMO POLÍTICO

La creciente dificultad de los partidos tradicionales a ejercer la disciplina interna empezó a hacerse evidente desde el principio del proceso electoral, con frecuentes casos de salidas de líderes o dirigentes de partidos desde las organizaciones en las que participaban desde años. Estas salidas, como se vio en el apartado anterior, podría desembocar en candidaturas individuales; sin embargo, una cantidad más consistente numéricamente optó por salir de un partido para ingresar en otro. Este fenómeno ha sido catalogado como transfuguismo electoral (Ríos Vega, 2009), para distinguirlo del transfuguismo parlamentario o transformismo (Pericola y Linares, 2012). Si bien los dos conceptos describen flujos de élites

políticas de unos partidos a otros, el *tránsfuga electoral* es alguien que se somete a la aleatoriedad del castigo o del premio por parte de los votantes y por lo tanto el resultado electoral se convierte en el criterio para establecer si la apuesta del *tránsfuga* sobre su propio capital político ha sido exitosa o menos; este elemento marca una diferencia profunda con el transformista parlamentario, ya que en este segundo caso el líder político ya cuenta con un cargo público y de esta forma minimiza los costos derivados de la decisión de cambiar de afiliación partidista.

El sistemático fenómeno de los cambios de partidos en el proceso electoral 2018 generó un contexto de descrédito de estos candidatos ante la opinión pública que en lo general vio en ellos conductas oportunistas dirigidas a conservar posiciones de poder y privilegios. Esta carga simbólica negativa omitía que también en línea teórica pueden existir amplias razones que justifiquen un cambio de partido, lo que se traduce en la idea del “*tránsfuga bueno*”; es decir, aquel que “se aparta de la disciplina de partido para no traicionar a sus electores” (Torres Muro, 2016). El debate sobre la connotación moral de estas conductas representa un criterio para que el elector formule un juicio político sobre la figura de un candidato de manera individual; sin embargo, no da elementos para comprender estos flujos de candidaturas que otros estudios han demostrado ser casos frecuentes y no aislados (Bussoletti, 2019).

En el nivel macro el fenómeno del transfuguismo electoral se caracterizó por algunas tendencias significativas: en primer lugar la tendencia al debilitamiento de los partidos tradicionales en beneficio de fuerzas políticas nuevas o con más breves historias políticas. Los partidos que más registraron flujos en salida fueron el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD): para el primero con mucha probabilidad pesó la consideración de la inminente debacle

electoral después del sexenio peñista, mientras el segundo fue debilitado por una evidente migración de una gran parte de sus cuadros como expresión de inconformidad ante la línea política y la ruta de alianzas implementada por este mismo partido entre 2012 y 2017. Los demás partidos también registraron flujos en salida si bien mucho más reducidos en cantidades; en todos estos casos, además de las lealtades ideológicas el fenómeno se explica también a partir de factores organizacionales y de contexto político: el Partido Acción Nacional (PAN) pudo contrarrestarlo ofreciendo a la clase política una plataforma todavía competitiva en comparación con los otros dos partidos tradicionales, mientras partidos menores como el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Movimiento Ciudadano (MC), Partido del Trabajo (PT), Partido Nueva Alianza (Panal) o de reciente creación como Movimiento Regeneración Nacional (Morena) y Partido Encuentro Social (PES) contaban de entrada con una clase dirigente más reducida, lo que representaba una mejor condición para el respeto de la disciplina partidista (Panebianco, 2009).

En cuanto a los flujos en entrada el principal destino de la clase política fue representado por Morena. La migración de la clase política hacia este partido tuvo un sustento en la observación de la tendencia de intención de votos antes del proceso electoral, que vieron constantemente en AMLO el primer lugar en la carrera presidencial: parte de la clase política vio en Morena una opción que garantizaba mayores garantías de competitividad, que permitían beneficiarse en el nivel individual de la victoria de esta fuerza política en la elección presidencial. Esta clave interpretativa ayuda a explicar el porqué tantos políticos de otras formaciones políticas se fueron a Morena, pero da argumentos para entender porqué este partido decidió recibirlos. Morena ya había participado en un proceso electoral federal en 2015 y en diferentes procesos locales

entre 2015 y 2017, y una de las debilidades que desde luego surgieron fue la falta de una clase dirigente propia en muchos estados. La elección de 2018 representó un reto estratégico para la sobrevivencia de Morena, que necesitó ampliar las bases de sus reclutamiento para contar con candidatos que participaran en las diferentes contiendas electorales tanto en el nivel federal como en los estados. En definitiva Morena representó para partes consistentes de la clase política la mayor oportunidad de sobrevivir ante el desprestigio de los partidos tradicionales y al mismo tiempo estos dirigentes se convirtieron en un recurso fundamental para Morena en un momento decisivo para la vida de la organización.

El hecho de que Morena haya representado el principal destino de los transfugas políticos no significa que este haya sido el único: como se ha evidenciado en el apartado anterior, una parte significativa de líderes buscaron participar como candidatos independientes. Además de ellos, otros se fueron a fuerzas políticas menores y una parte intentó reubicarse en partidos que todavía dieran suficientes garantías de competitividad electoral como el PAN en varios estados, o como MC en Jalisco. La viabilidad de los partidos fue un factor esencial para entender estos flujos de transfugas: del análisis de los datos se destaca que cambiar de partido no garantiza *per se* la elección al cargo deseado y que el verdadero factor decisivo es la identificación del nuevo partido político. Un ejemplo de ello se vio en Jalisco (Bussoletti, 2019): si bien el partido que recibió el flujo más alto de transfugas fue Morena, en el proceso 2018 una parte muy reducida de ellos resultó ser electa (1 sobre 18 candidatos que cambiaron de partido, correspondiente a 5.5%), frente a un resultado muy diferente de las transfugas que se incorporaron a MC (9 sobre 13 candidatos, 69.2%). En el contexto local jalisciense MC garantizaba una mayor rentabilidad electoral que Morena y

esta condición favoreció a los dirigentes que migraron al partido liderado en el estado por Alfaro. En la gran mayoría de los demás estados la fuerza política que daba mayores garantías de una elección ganadora fue Morena, lo que benefició a los transfugas que se incorporaron al proyecto de AMLO y penalizó a todos aquellos que optaron por ingresar en otros partidos.

Una vez concluido el proceso electoral 2018 el transfuguismo político no cesó de existir y volvió a adquirir las formas del transformismo parlamentario. En el Congreso de la Unión en pocas semanas cambió la distribución de los grupos parlamentarios, en particular debido a la reubicación de candidatos electos por la coalición Juntos Haremos Historia. Al momento de la distribución de los escaños la alianza de partidos Morena-PES-PT contaba con la mayoría absoluta en ambas cámaras, pero Morena por sí solo no alcanzaba 50% +1 de las curules. Sin embargo, casi la mitad de los electos tanto en el PES como en PT al momento de la apertura de la Legislatura migraron a Morena, incrementando la bancada de este partido pasando de 191 a 247 diputados en la Cámara baja.

Estos cambios podrían ser considerados como reflejo de la implementación de las coaliciones electorales; sin embargo, siempre en las primeras semanas de la Legislatura se registró un flujo de cinco diputados electos en PVEM, partido que en la campaña electoral se presentó en una coalición distinta y que al incorporarse a Morena dieron a este partido el número de 252 diputados suficiente para ser mayoría absoluta. Sucesivamente, por efecto de la integración de algunos expperedistas y expriistas, Morena alcanzó la actual cantidad de 257 diputados a los dos años del inicio de la Legislatura.

En conclusión podemos afirmar que el elevado nivel de transfuguismo político antes y después del proceso electoral 2018 representa una de las estrategias más frecuentes de la clase política para hacer frente al despre-

tigio de los partidos, que consiste en reubicarse en aquellas fuerzas políticas que permiten contar con mayores garantías en término de imagen ante la opinión pública con el objetivo de no desperdiciar el capital político individual de sus integrantes.

DE LA POLÍTICA DE LOS PARTIDOS A LA POLÍTICA DE LAS COALICIONES

Las estrategias para seguir existiendo no se limitan solo a las conductas individuales de los integrantes de las élites políticas: un fenómeno que ha caracterizado los procesos electorales en los últimos años es la conformación de alianzas electorales entre partidos. En sí misma la conformación de coaliciones no es una novedad en la vida política mexicana, teniendo su antecedente más lejano en la época de la oposición al régimen del partido hegemónico, como en el caso de Juan Andrew Almazán en la elección presidencial de 1946² y más cerca con la conformación del Frente Democrático Nacional en apoyo a Cuauhtémoc Cárdenas en 1988. La novedad de los años más recientes fue la ampliación de la oferta política con la aparición de nuevos partidos con un limitado capital electoral, pero cuya fortaleza consistía en su capacidad de negociación (Panbianco, 2009): por ejemplo en 2000 el PVEM, fue aliado del PAN en la elección de 2000 que llevó a la alternancia presidencial, y desde 2006 se ha presentado en todos los procesos electorales nacionales como aliado del PRI. Otros partidos que a lo largo de los años se han integrado de manera inconstante a coaliciones electorales fueron el Panal, el PT y MC. La atomización de la oferta política implicó una tendencial reducción de la cantidad de votos necesarios para ganar las contiendas electorales. Desde la alternancia de 2000 hasta la victoria de Peña Nieto en 2012 los presidentes electos sumaban porcentajes de votos entre 36% y 42%.

Dicha multiplicación de la oferta política es un factor esencial para

explicar la difusión cada vez más sistemática de las coaliciones electorales, que después de darse en el nivel federal se han ido difundiendo en los procesos electorales locales, debido a una serie de factores tanto normativos como políticos: en primer lugar se puede observar que la combinación entre la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y de la ley General de Partidos Políticos (LGPP) permite la posibilidad de las coaliciones electorales en diferentes formatos, los cuales están definidos en función del criterio de la cantidad de candidaturas compartidas.³

El sistema electoral, en particular la asignación de una cuota mayoritaria de cargos representativos con fórmula *plurality*, es otra condición que favorece la existencia de coaliciones: en este contexto se genera un intercambio en donde las fuerzas políticas menores pueden ofrecer su cantidad de votos que suelen resultar decisivos para que el aliado mayor gane. A cambio los aliados menores piden candidaturas reservadas para ellos en el marco de la coalición y en la cuota de curules repartidas con el mecanismo de mayoría relativa que les permita una significativa cantidad de cargos a pesar de su votación limitada. Este fenómeno, conocido como *proporcionalización del voto de mayoría* (Bartolini y D'Alimonte, 1994) es común a todos aquellos sistemas que permiten la coexistencia de las coaliciones con el mecanismo de la mayoría.

Finalmente, los mecanismos de coalición permiten a los partidos encontrar formas para en cierta medida evadir el cumplimiento en su totalidad de normas sobre la temporalidad de las campañas electorales: en el proceso electoral 2018 se vio por ejemplo como la precampaña no fue una etapa para formalizar la candidaturas internas de cada partido, sino un periodo de campaña extra previo al arranque formal de la contienda, que los aspirantes presidenciales aprovecharon desde las plataformas de más partidos políticos.

Sin duda, el plan normativo prevé también algunas obligaciones para las coaliciones: por ejemplo, según las normas la coalición no existe como entidad jurídica, no tiene recursos propios y opera como expresión de los partidos que la formulan, condición que implica un problema de claridad en término de fiscalización. Otra problemática consiste en el hecho que las coaliciones no son indicadas en la boleta electoral, donde siguen existiendo los partidos y sus candidatos. En estas condiciones la identificación de un candidato de coalición es posible cuando ubicamos su nombre al lado de cada logotipo de los partidos que lo postulan. Este factor, además de confundir al elector, generó en los últimos meses de campaña fenómenos de competencia internos a las coaliciones, donde cada partido realizaba llamados al voto en bloque; es decir, a expresar

► ² En 1946 el candidato de la oposición fue apoyado por una coalición de partidos que incluía el Partido Revolucionario de Unificación Nacional (PRUN), el Partido Laborista Mexicano (PLM) y el PAN.

³ En específico el artículo 88 de la LGPP (Congreso de la Unión, 2014) establece: inciso 2. "Se entiende como coalición total, aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, a la totalidad de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral". El mismo artículo afirma al inciso 5: "Coalición parcial es aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, al menos al cincuenta por ciento de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral". El inciso siguiente, el número 6, establece que "Se entiende como coalición flexible, aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso electoral federal o local, al menos a un veinticinco por ciento de candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral".

su preferencia para el mismo partido en todas las boletas.

Desde el punto de vista político la presencia de las coaliciones en el proceso 2018 representó la culminación de una tendencia que había caracterizado todo el sexenio anterior: en el periodo que va de 2012 a 2017 (Observatorio Político Electoral, 2018) en las elecciones para la renovación de la gubernatura el PRI compitió en alianza en las 32 entidades federativas, el PRD participó en 16 ocasiones y el PAN en 10. Este último allá donde compitió en coalición tuvo un mejor rendimiento electoral en comparación con aquellas elecciones en las que participó solo (Tabla 1).

Las elecciones estatales de 2016 y 2017 fueron un detonador en la carrera de las coaliciones en el proceso electoral 2018: en 2016, la alianza entre PAN y PRD se impuso en estados donde el PRI había gobernado sin interrupciones desde su fundación, como Veracruz, Quintana Roo y Durango; un año después estos mismos partidos se presentaron separados en la elección para el estado de México, lo que los relegó respectivamente al cuarto y tercer lugar de la elección. Dichos antecedentes reforzaron la convicción de la necesidad de sumar fuerzas para ser electoralmente competitivos a pesar de los malhumores internos en los partidos debido a lo que era considerada por muchos como una *alianza contra natura* (Espinosa y Reynoso, 2017) por la diferencia ideológica profunda entre sus integrantes. La federalización de la alianza PAN-PRD, a la que se sumó MC con la creación del Frente Ciudadano por México en agosto 2017, desencadenó un proceso sistemático de conformación de coaliciones, donde todos los partidos quedaron involucrados en una alianza electoral. Incluso Morena, a pesar de tener los favores del pronóstico en la elección presidencial, consideró como estrategia oportuna para ser más competitivo la conformación de una alianza con dos partidos menores, PES y PT, que tomó el nombre Juntos Haremos Historia. El

TABLA 1
DISTRIBUCIÓN DE LAS GUBERNATURAS POR PARTIDO SEGÚN ESCENARIO

Escenario	Partido ganador de la gubernatura				
	PAN	PAN + Aliados	PRI + Aliados	PRD	Independientes
PAN + Aliados	5	-	12	4	1
PAN	-	7	3	0	0

PRI, quien antes de 2016 era el partido que más sistemáticamente había implementado este instrumento refrendó su colaboración con PVEM y Panal en la coalición Todos por México, aunque frente al declive de lo que un tiempo fue el *partido hegemónico* (Sartori, 1976), los dos aliados menores optaron por competir solos en una gran cantidad de elecciones federales y locales.

La presencia de tres grandes coaliciones federales generó también debate sobre el destino de las mismas después del proceso electoral, y en particular una de ellas, el Frente, planteó un acuerdo de colaboración entre sus integrantes también después de la elección en ámbito parlamentario y, de resultar ganadora, la creación de un gobierno de coalición. Sin embargo, al concluir la elección la colaboración entre los partidos de esta coalición se desvaneció y cada uno de ellos volvió a tomar su propio rumbo estratégico sin tomar en consideración al aliado en la campaña de 2018: el PRI y sus aliados se separaron después del voto; el Panal perdió el registro y el PVEM continúa votando en el Congreso en conjunto con la mayoría morenista. El caso de mayor solidez de coalición es representado por Juntos Haremos Historia, aunque en esta circunstancia lo que parece pesar más es la ventaja derivada de la condición de mayoría parlamentaria, donde PES y PT se muestran más como satélites de Morena que como integrantes de una alianza en la que tienen un rol activo.

En definitiva las coaliciones en el proceso electoral 2018 han dado prueba de ser un formidable instrumento para la supervivencia de los partidos ante el clima de descrédito hacia ellos, con un costo político y electoral muy limitado.

Sin embargo, su presencia sigue siendo algo instrumental y no el reflejo de una voluntad de los partidos por construir una agenda política sobre bases de consensos más amplias, lo que hace dudar que en los años futuros este instrumento siga manteniendo esta capacidad de contención de la crisis de percepción de los partidos.

LOS PARTIDOS HAN MUERTO.
¡QUE VIVAN LOS PARTIDOS!

La victoria de Morena en el proceso electoral 2018 representó el triunfo de una oferta política antisistema que se presentaba ante la opinión pública como algo opuesto a los partidos tradicionales. Por efecto de su triunfo organizaciones que en el pasado habían sido las protagonistas principales de la vida política mexicana hoy han perdido de importancia en las relaciones políticas.

El PRI, partido *hegemónico* que por décadas había coincidido con el estado mexicano, parece hoy encaminado hacia la *ignominia* (Langston, 2019), después de una derrota electoral por mucho, peor a la de 2006, debido a la drástica reducción de su bancada parlamentaria y a la pérdida cada vez más evidente de posiciones de gobierno en los estados. El PRD, partido que había impulsado desde la izquierda el proceso de transición democrática desde su aparición a finales de los años ochenta, se ha encaminado hacia un declive irreversible después de haber perdido parte de su identidad ideológica con la participación en el Frente y gran parte de su electorado por la competencia de Morena. El PAN en este escenario es el partido tradicional que muestra mayor capacidad de resistencia, aun-

que también en este caso se observa un partido debilitado electoralmente y en su representación, que busca convertirse en la principal oposición al lopezobradorismo pero encontrando dificultad para capturar el consenso de la opinión pública. A estos datos se pueden sumar los casos de aquellos partidos menores que al no alcanzar 3% de votos en los comicios de 2018 perdieron formalmente el registro ante el INE; es decir, Panal y PES.

En apariencia todos estos argumentos son suficientes para confirmar la hipótesis de crisis de los partidos. Sin embargo, esta lectura se sustenta en una equivocación que debe ser resuelta para poder comprender la totalidad de los fenómenos. En la raíz de la confusión está la ambigüedad entre la idea de partido *tout court* y el concepto de partido tradicional. Si bien es cierto que los partidos tradicionales viven hoy una crisis profunda, destaca también que la oferta política antisistema tiene mayores posibilidades de resultar ganadora si desde el perfil jurídico adopta la configuración de partido político. En este sentido Morena es una correcta estrategia por parte de un líder nacional que entendió el proceso de desalineamiento de los mexicanos desde los partidos tradicionales para crear una nueva organización que pudiera captar sus sufragios. En los escenarios locales se observa un fenómeno análogo con MC en Jalisco, que si bien ha perdido mucho de su imagen antisistema después de su participación al Frente, por años había encarnado el discurso antisistema en la entidad apoyándose en una organización de tipo partidista. La mayor prueba de cómo el partido se siguió manteniendo como un instrumento extremadamente valioso para la competencia política se vio en los fracasos electorales de las candidaturas independientes, que vieron personajes con amplio capital político y electoral salir perdedores ante competidores menos conocidos pero fuertes del respaldo de organizaciones partidistas.

La toma de conciencia por parte de estos segmentos de la clase política sobre la profunda debilidad del instrumento de las candidaturas independientes y del declive de los partidos tradicionales se ha traducido en una proliferación de nuevas organizaciones interesadas sobre conformar partidos políticos, que presentaron solicitud ante la convocatoria realizada por el INE: a principios de 2019 recibió 106 solicitudes, de las cuales 82 resultaron procedentes. A lo largo de los años estas organizaciones fueron llamadas a recolectar firmas en los estados para acceder al registro: al momento en que se redacta el presente artículo el número de organizaciones que habían recabado el número de firmas suficientes para acceder al registro son siete (Instituto Nacional Electoral [INE], s.f. a); sin embargo, en los próximos meses el INE está llamado a revisar esta documentación para de ahí afirmar cuáles serán los nuevos partidos que se integran a la vida política nacional. Este mismo proceso se ha dado en algunos estados de la república: en Jalisco por ejemplo la convocatoria recibió 17 solicitudes, 10 de ellas resultaron procedentes y alcanzaron las firmas necesarias (Instituto Electoral y de Participación Ciudadana Jalisco [IEPC Jalisco], s.f. a).

En la observación de estas organizaciones se notan que en el mismo proceso confluyen diferentes tendencias: por un lado hay organismos que surgen con el objetivo de crear corporaciones altamente competitivas alrededor de liderazgos con trayectoria política y que en el proceso electoral 2018 fueron penalizados por la decisión de postularse como independientes. Este escenario corresponde a los casos de México Libre, encabezado por Margarita Zavala, y en Jalisco de Futuro, alrededor de Pedro Kumamoto. Otras organizaciones reflejan el intento de partidos tradicionales en declive por refundarse con un nuevo nombre e identidad para volver a tener acceso al sistema partidista del cual han sido excluidos o perciben estar a

punto de salir. Esta lectura corresponde al caso de Redes Sociales y Progresistas (organización integrada por exmiembros del Panal) y de Encuentro Solidario, que representa el intento del PES de volver a participar en las contiendas electorales. En el nivel estatal en Jalisco un caso de la misma naturaleza es el de Hagamos, en el que confluyen sectores del PRD en búsqueda de un nuevo canal para seguir siendo un actor de la vida política local.

El resultado electoral de 2018 decantó la crisis de los partidos tradicionales; sin embargo, el partido se mantiene como un instrumento jurídico esencial para participar a la vida política, como demuestra el hecho que nuevos partidos han reemplazado las organizaciones anteriores y que los actores de la clase política que en 2018 se vieron excluidos del acceso a cargos de elección popular en la actualidad están buscando crear nuevas organizaciones partidistas con la finalidad de volver a ser protagonistas de la vida pública.

CONCLUSIONES: HACIA UN PROCESO EVOLUTIVO DE LA POLÍTICA MEXICANA

El instinto de supervivencia de la clase política lleva a una serie de conductas, tanto individuales como colectivas, de adaptación a las presiones provenientes de la sociedad con la finalidad de seguir existiendo y mantener sus posiciones de poder dentro del sistema político. En el contexto actual los partidos y la clase política son objeto de una presión social altísima, como efecto de las *promesas no cumplidas de la democracia* (Bobbio, 1986) que lleva a estos actores a buscar estrategias para mantenerse vivos y vigentes y así encontrar una legitimación frente al electorado.

Tanto los políticos profesionales que buscan competir solos como los que deciden migrar a otros partidos son individuos que deciden moverse ante un escenario de incertidumbre y que, con mucha probabilidad, no tendrían incentivos para tener esta

misma conducta si tuvieran frente a sí un sistema político estable que contara con un mínimo suficiente de legitimación ante la ciudadanía. Asimismo, la decisión cada vez más frecuente de los partidos políticos de establecer convenios de coalición deriva de la toma de conciencia que su capital electoral tiende a reducirse y no da por sí solo garantías de competitividad. La laguna normativa vigente sobre las coaliciones, que hace que de facto ellas existan solo como cartel de partidos en una contienda electoral, hace de este un instrumento ventajoso para los partidos, relativamente económico en término de costos políticos y cuya mayor dificultad representa el manejo del desgaste en término de imagen pública, sobre todo en aquellos casos en donde hay visiones ideológicas distintas entre sus integrantes (como en el caso de la alianza PAN-PRD, pero también en la coexistencia entre Morena y PES). Si las coaliciones no existen (o mejor dicho existen solo como instrumento electoral), lo que quedan son todavía los partidos políticos: es un hecho que los tradicionales viven hoy su crisis más aguda dentro de toda la historia mexicana; sin embargo, las nuevas ofertas políticas que salieron ganadoras del proceso electoral adoptaron también este instrumento. El partido, quizás hoy ya ha dejado de ser el único instrumento para participar a las contiendas políticas, no obstante se mantiene como el más eficiente, que garantiza mayores recursos y posibilidades de alcanzar objetivos a la clase política.

Ante el descrédito de la clase política se observa una ampliación de las modalidades con las que esta última actúa dentro de la vida pública; sin embargo, todas tienen en común responder principalmente a un instinto para mantenerse vigentes y no tanto enfocarse en recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones. Este escenario es preocupante porque pone en riesgo la ya débil consolidación de la democracia en el país: el reto de la clase política

consistirá en recuperar la confianza ciudadana en las instituciones también haciendo uso de todos los instrumentos presentados en el presente trabajo, a condición de ponerlos al servicio de las demandas de los ciudadanos y no de sus intereses particulares.

BIBLIOGRAFÍA

- Anselmi, M. (2017). *Populism. An Introduction*. Abingdon: Routledge.
- Bartolini, S. y D'Alimonte, R. (1994). *Maggioritario ma non troppo. Le elezioni italiane del 1994*. Bolonia: Il Mulino.
- Bauman, Z. (2003). *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bordignon, F., Ceccarini, L. y Diamanti, I. (2018). *Le divergenze parallele. L'Italia: del voto devoto al voto liquido*. Roma: Editori Laterza.
- Bussoletti, A. (2019). Transfuguismo político en el proceso electoral 2018: el caso Jalisco. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 3 (22), 9-36.
- Congreso de la Unión. (2014). *Ley General de Partidos Políticos*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/LGPP_130420.pdf
- Hirschmann, A. O. (1970). *Exit, voice and loyalty. Responses to the decline in firms, organizations and states*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana Jalisco-IEPC Jalisco. (s.f. a). Asambleas realizadas por las organizaciones ciudadanas. Recuperado el 26 de marzo de 2020, de <http://www.iepcjalisco.org.mx/partidos-agrupaciones/partidos-politicos/constitucion-partidos>
- Instituto Nacional Electoral-INE. (s.f. a). Constitución de nuevos partidos políticos nacionales. Recuperado el 26 de marzo de 2020, de <https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/partidos-formacion/>
- Katz, R. S. y Mair, P. (1994). *How parties organize: Change and adaptation in party organizations in Western democracies*. Londres: SAGE.
- Laguna López, A. y Solís Delgadillo, J. M. (2017). *Las candidaturas independientes en México: una nueva vía para el reciclaje político*. Toluca: Instituto Electoral del Estado de México.
- Langston, J. (2019). *De la hegemonía a la ignominia. El PRI de México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Latinobarómetro. (2018). *Informe 2018*. Disponible en <http://www.latinobarometro.org>
- Mair, P. (2009). *Gobernando el vacío. La banalización de la política occidental*. Madrid: Alianza Editorial.
- Moffitt, B. (2016). *The global rise of populism. Performance, political style and representation*. California: Stanford University Press.
- Mosca, G. (1984). *La clase política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Observatorio Político Electoral. (2018). *Proceso electoral en Jalisco 2017-2018 Informe final*. México: Universidad de Guadalajara. Recuperado de http://observatorioelectoral.cucsh.udg.mx/sites/default/files/informe_final_oe.pdf
- Panebianco, A. (2009). *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Pericola, M. A. y Linares, G. J. (2012). El transfuguismo político como elemento distorsionador de la representación política. *Revista Pensar en Derecho* (3), 249-281.
- Ríos Vega, L. E. (2009). El transfuguismo electoral. Un debate constitucional en México. *Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional* (21), 251-294.
- Rosanvallón, P. (2007). *La contrademocracia. La democracia en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Sartori, G. (1976). *Partidos y sistemas de partido*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schumpeter, J. (1946). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Buenos Aires: Claridad.
- Torres Muro, I. (2016). El transfuguismo político. Un elogio (moderado) del tránsito. *Revista de Estudios Jurídicos* (16). Universidad de Jaén.

ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA EN UN ESCENARIO DE GOBIERNO ABIERTO: EL CASO DEL PLAN DE ACCIÓN PARA JALISCO EN EL PERIODO 2016-2018

PEDRO IVÁN LÓPEZ MENDOZA

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es conocer, explorar y reflexionar sobre el desarrollo de los procesos y escenarios gubernamentales en los que se toman las decisiones públicas. Lo anterior se hace en el entorno de la construcción del esquema de Gobierno Abierto del estado de Jalisco y la formalización de su primer Plan de Acción. En la construcción de dicho Plan se vieron involucrados procesos participativos de co-creación de compromisos concretos entre gobierno y sociedad civil.

El artículo se compone de tres secciones: la primera se concentra en realizar una construcción teórica para el análisis de la gobernanza en un escenario de Gobierno Abierto. Para ello se aborda, primeramente, la construcción de la definición de gobernanza; enseguida, se plantea cómo el Gobierno Abierto, siendo una innovación democrática, se configura como una forma de gobernanza y cómo el enfoque constructivista puede ser de utilidad para el análisis de los discursos que surgen para posicionar problemas públicos en la agenda del Gobierno Abierto.

RESUMEN: Este trabajo tiene como objetivo principal analizar teóricamente la figura de la gobernanza en un escenario de Gobierno Abierto. Para lo anterior, en primer lugar se aborda la construcción de la definición de gobernanza y se plantea cómo el Gobierno Abierto, siendo una innovación democrática, se configura como una forma de gobernanza. En la segunda parte se expone el proceso mediante el cual se implementó el esquema de Gobierno Abierto en México y subsecuentemente en el estado Jalisco. Por último se muestra la forma en que se ha aplicado este esquema en Jalisco, analizándolo desde dos tipos de escenarios que presuponen la existencia de la gobernanza: en el primero hay un espacio de interlocución y en el segundo existe una confrontación, destacando cómo estos espacios influyen en la interacción de los actores que participaron en la construcción del Gobierno Abierto en el caso de Jalisco.

PALABRAS CLAVE: Gobierno abierto, gobernanza, participación, ciudadanía.

ABSTRACT: The purpose of this paper is to study the governance model in an Open Government scenario. The first part of the document defines governance and suggests how Open Government, as a democratic innovation, is configured as a form of governance. In the second part, we describe the process through which the Open Government scheme was implemented in Mexico and subsequently in the state of Jalisco. Finally, we show the application of this scheme in the state of Jalisco, by analyzing it from two types of scenarios that presuppose the existence of governance: in the first one, there is a space for dialogue and in the second one, there is a confrontation, by underling how these spaces influence the interaction of the actors who participated in the construction of the Open Government in the case of Jalisco.

KEYWORDS: Open Government, governance, participation, citizenship.

La segunda parte se concentra en exponer el proceso mediante el cual se implementó el esquema de Gobierno Abierto en México y subsecuentemente en el estado Jalisco. Y en la tercera, se expone la forma en que se ha aplicado este esquema en dicho estado, analizándolo desde dos tipos de escenarios que

presuponen de la existencia de la gobernanza: en el primero hay un espacio de interlocución y en el segundo existe una confrontación.

Siendo lo anterior la distinción a destacar dentro de la interacción que tienen los distintos actores que participaron en la construcción del Plan de

PEDRO IVÁN LÓPEZ MENDOZA. Maestro en Políticas Públicas por El Colegio de Jalisco. Jefe del Departamento de Instrumentación de Procesos de la Comisión Nacional Forestal. Correo electrónico: pdrolm@gmail.com

Acción para Jalisco dentro del esquema de Gobierno Abierto.

LA CONSTRUCCIÓN TEÓRICA PARA EL ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA EN UN ESCENARIO DE GOBIERNO ABIERTO

En los años ochenta y noventa comenzó llevarse a cabo una distinción entre sociedad y gobierno; algunos autores, entre los que destacan Habermas y Offe se preguntaban: ¿para gobernar a la sociedad sería suficiente el gobierno? (Aguilar Villanueva, 2003).

Es en esta época cuando comenzó a tomar forma el concepto de “gobernanación”, que como explica Aguilar Villanueva (2003), surge al reconocer que el actuar del gobierno por sí solo no podía dirigir a la sociedad a objetivos sociales de valor; sin embargo, este se mantiene como coordinador y orientador de los objetivos sociales.

La aparición de dicho concepto generó nuevas formas de asociación entre el gobierno y las asociaciones privadas y sociales, ya que se preocupaba por mejorar la manera en la que los distintos actores sociales se organizan para la toma de decisiones.

Este desarrollo de nuevos modos de gobierno y nuevas interacciones entre gobierno y sociedad han sido impulsadas por el declive de las capacidades del Estado, en especial sus recursos financieros.

Las dificultades enfrentadas por el modelo anterior –el Estado de bienestar– al intermediar en problemas que eran cada vez más complejos y los cambios sociales que se suscitaron en el transcurso del tiempo, hizo obvia la obsolescencia del modelo que hasta ese momento se seguía (Carmona, 2012).

Autores como Peters y Pierre (2005) destacan la crisis económica como una causa de la creación de nuevos instrumentos de gobernanza, ya que al involucrar a nuevos actores (privados) y a intereses organizados en la prestación de servicios públicos, los gobiernos pueden

mantener los niveles de estos a pesar de sus limitaciones de presupuesto.

Otra óptica abordada por los autores mencionados es el cambio ideológico hacia el mercado, al explicar que el nuevo interés por la gobernanza se manifiesta en la transición de una cultura política colectivista a una individualista. Explican este cambio como el entendimiento político de que la burocracia gubernamental y el control político excesivo eran las causas del entorpecimiento de la prosperidad económica (Peters y Pierre, 2005).

En línea con lo anterior, Kooiman (2000) sugiere que no solo el Estado sino también el mercado y la sociedad civil tienen roles prominentes en el gobierno de las sociedades modernas. Las líneas divisorias entre los sectores público y privado se están borrando.

Entonces, el creciente interés por la gobernanza radica en que el Estado ya no tiene el monopolio sobre la experiencia ni sobre los recursos económicos o institucionales necesarios para gobernar. La sociedad está evolucionando hacia un sistema que solo puede ser gobernando a través de estas formas emergentes de dirección y coordinación de objetivos (Peters y Pierre, 2005).

Las sociedades actuales, entonces, se componen de un gran número de actores que se ven obligados o habilitados en sus acciones por las estructuras (Kooiman, 1993). Los actores, menciona Kooiman (2000), son una unidad social que posee poder de acción. Estos incluyen individuos, asociaciones, empresas y organismos. A los marcos en los que estos agentes actúan les llama estructuras, y estas limitan o amplían sus potenciales de acción. Estos marcos incluyen la cultura, la legislación, los convenios, el material y las posibilidades técnicas.

En línea con lo anterior, Boudreau (2010) destaca la importancia de comprender como estos actores definen los problemas y los enfrentan; para ello propone que el enfoque analítico se dirija hacia actos que están moldeados por

interdependencias, imprevisibilidad, movilidad, diferencias, velocidad y afectos intensos, lo cual implica ver la política como una reorganización más sutil y gradual de las relaciones de poder.

La importancia de este enfoque analítico reside en que nos permite ver que los distintos marcos están cargados de desigualdad; es decir, una condición de distribución desigual que genera diferencias. La desigualdad resalta las diferencias, lo que permite construir la identidad de cada actor (Boudreau, 2010).

Otra característica importante para el análisis de las decisiones de los actores son las reacciones emocionalmente cargadas de los individuos, ya que analizar la acción política permite destacar los diferentes tipos de actos políticos, así como los motivos, que otros marcos analíticos, como la teoría de la elección racional, no podrían ver (Boudreau, 2010).

De ahí que el análisis de la participación ciudadana sea un tema tan importante cuando se habla de gobernanza, debido a la descarga sobre la sociedad civil de nuevas acciones y responsabilidades públicas y los contextos políticos en los que se desenvuelven (Carmona, 2012).

Entonces, queda claro que los gobiernos han comenzado a adoptar innovaciones democráticas inspiradas en las teorías modernistas que sugieren que se debe construir el espíritu cívico, el capital social y las redes multisectoriales (Bevir, 2013).

Es decir, esta mayor importancia que ha cobrado la participación ciudadana en el desarrollo de la sociedad ha florecido en diversos países y ha producido una serie de cambios institucionales y reformas legislativas que van encaminadas a fortalecer las democracias y consolidar la administración pública.

Este tipo de innovaciones pueden ayudar a resolver problemas de legitimidad, adoptando los gobiernos el lenguaje del diálogo, la participación, el consenso, el empoderamiento y la

inclusión social. Sin embargo, con demasiada frecuencia este giro “democrático” es un proyecto de élite basado en afirmaciones de expertos de que las innovaciones democráticas promoverán una gobernabilidad eficiente y efectiva (Bevir, 2013).

El Estado apunta casi totalmente a la participación de grupos organizados por partes interesadas y mantiene el control sobre qué grupos están involucrados. Además, el Estado restringe la participación a únicamente la consulta, incluso para aquellos grupos organizados que el Estado reconoce como partes interesadas a los que no se les otorga poder de decisión (Bevir, 2013).

Como se demuestra más adelante en este artículo, las relaciones entre agentes públicos y privados, al menos en el estado de Jalisco, distan mucho de ser una configuración armónica de interacciones que plantean las definiciones de gobernanza.

Sin embargo, es importante mencionar en este punto que, para lo anterior, se utilizó la distinción hecha por Kooiman (2000) acerca de lo que llama distintos modos de gobernanza: autogobierno, co-gobernanza y gobierno jerárquico. En el primero establece a las interacciones socio-políticas más caóticas y fluidas.

Al hablar de co-gobernanza menciona que debe existir un cierto grado de igualdad en la estructura en las que las entidades participantes se relacionan. Destaca la autonomía de estas entidades como una característica importante (Kooiman, 2000). Por último, expone que en el gobierno jerárquico los derechos y las obligaciones se organizan de acuerdo con unas responsabilidades y unas tareas supra ordenadas y subordinadas.

Los cambios institucionales e innovaciones democráticas derivados de la promoción de la gobernanza, que se mencionaron en los párrafos que anteceden, han servido de base para el surgimiento de esquemas como el del Gobierno Abierto que buscan legitimar

el actuar del gobierno ante la sociedad.

El Gobierno Abierto utiliza de la gobernanza la definición de un nuevo estilo de gobierno, el modo de gestionar los asuntos públicos mediante el desarrollo de redes de participación y colaboración de la ciudadanía.

La gobernanza, dice Kooiman (2005), está conformada por normas que reglamentan la interacción en redes de actores con un mayor grado de cooperación entre los gobiernos y administraciones públicas y actores no gubernamentales en la construcción de las políticas públicas. El Estado incentiva la participación e interacción entre organismos públicos, sector privado y sociedad civil en la prestación de servicios y en la adopción de decisiones estratégicas para resolver los problemas sociales y crear oportunidades en la sociedad.

La importancia de los gobiernos abiertos está en la aplicación de lo que supone la gobernanza, concibiendo a la ciudadanía como pilar esencial del funcionamiento del sistema gubernamental.

En este artículo se aborda al Gobierno Abierto desde el enfoque de las políticas públicas, en virtud de que se considera que para entender el actuar gubernamental, es decir, la acción pública, es necesario partir del ciclo de las políticas públicas, por tanto resulta importante analizar cómo se construyen las demandas sociales, cómo se decide crear políticas que las afronten.

Destacando la relevancia de la conformación de la agenda dentro del referido proceso, a continuación se señalan los elementos que influyen en su construcción y los modelos utilizados para incluir un asunto o problema público dentro de la misma.

Lo anterior con el propósito de dar un marco de referencia que permita contribuir al entendimiento de lo que constituye la agenda pública, para más adelante emplear lo anterior como marco para analizar la construcción de agenda dentro del esquema de Gobierno Abierto,

y analizar el funcionamiento de este como un escenario de gobernanza.

Al hablar de las etapas del ciclo de la política pública se suele tomar a la definición del problema y su inclusión en la agenda de gobierno como el punto de inicio. Esta etapa tiende a ser algo compleja y a estar caracterizada por conflictos entre los diversos actores, ya que es aquí donde entra a la disputa el destino de los recursos públicos.

Numerosos autores han trazado distintos enfoques sobre el grado de influencia que diversos factores pueden ejercer en la integración de la agenda pública. Para este artículo se tomó el enfoque constructivista como marco analítico del proceso de elaboración de la agenda de Gobierno Abierto, ya que este punto de vista presta mayor atención al ciudadano, debido a que reconoce su importancia en la construcción de un problema público susceptible de ser colocado en la agenda.

Entre los autores que se suscriben a este enfoque, destaca Guillermo Cejudo, quien desde hace varios años ha propuesto el enfoque constructivista como una herramienta para el análisis de las políticas públicas.

Cejudo (2010) en su propuesta titulada “Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista” menciona que una situación no adquiere el rango de “problema público” a menos que actores sociales concretos atribuyan características negativas a dicha situación por medio de discursos que la vinculen con valores sociales que no están siendo atendidos.

Mauricio Merino, otro autor que utiliza este enfoque, menciona que, así como son importantes las consideraciones relativas al marco institucional o a las del tradicional proceso político, son las que se relacionan con las consideraciones valorativas o morales de los actores que participan en la construcción de la política. Es decir, la ausencia de la prestación de un servicio público no se considerará ausencia ni se construirá una agenda,

hasta que se exprese como queja o reclamo de la sociedad (Alzate Zuluaga y Romo Morales, 2017).

El enfoque constructivista considera que la realidad no está por descubrir sino por construir: cualquier actor puede decidir lo que es o no es racional, según sus prejuicios y valores. En este sentido, la realidad se construye socialmente, el individuo construye el mundo y reflexiona sobre él, su representación del mismo depende de procesos sociales, políticos y culturales (Fontaine, 2015).

Por lo que dicho enfoque resulta útil para el análisis de discursos, para interpretar el sentido de la acción para los interesados, y aunque lo anterior pareciera demasiado reduccionista, puede ser de ayuda para reflejar una parte de la complejidad de la construcción de los problemas sociales.

En línea con lo anterior Agudo Sanchíz (2015) destaca la importancia de la argumentación, ya sea esta escrita u oral, en las diversas etapas del proceso de formulación de políticas. Lo anterior, con base en los establecido por **Majone (1997)** al decir que “la política pública está hecha de palabras” (p. 35).

El poder persuasivo se ejerce a través de un enfoque, una mirada selectiva que, mediante la movilización del significado y la producción y difusión de formas simbólicas, sostiene determinadas representaciones de la realidad y enfatiza unos aspectos a expensas de otros con el objetivo de influir en la selección de problemas a solucionar y guiar las percepciones sobre los mismos (Agudo Sanchíz, 2015).

EL GOBIERNO ABIERTO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y SU ADOPCIÓN EN MÉXICO

A inicios del presente siglo los gobiernos emprendieron de manera generalizada el fortalecimiento del uso de la información gubernamental para la transparencia y rendición de cuentas, para lo cual se crearon iniciativas que se convirtieron en leyes o actas para la transparencia y

el acceso a la información (Quintanilla Mendoza y Gil García, 2013).

Díaz Rioseco (2013), en su artículo “Why do states adopt inefficient institutions? Exploring emergence of the international anti-corruption”, establece una teoría constructivista respecto del papel de la cultura global, las burocracias internacionales y las comunidades académicas en la creación del régimen anticorrupción, la cual puede ayudar a entender el porqué del auge de la transparencia y la rendición de cuentas, y por qué los organismos internacionales promueven al Gobierno Abierto.

La política global puede entenderse como un sinónimo de cultura mundial, estructura social o un conjunto de normas globales. Sostiene que la cultura global enfatiza dos objetivos principales: el progreso, entendido en términos de aumento de riqueza, y la justicia definida como igualdad (Díaz Rioseco, 2013).

En la década de los noventa organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se suscribieron a la idea de que una alta corrupción es un factor importante en un bajo nivel de desarrollo entre las naciones.

La corrupción ha surgido como un problema grave en la agenda internacional ya que distorsiona los mercados y desestabiliza las burocracias. Por lo tanto, las normas culturales globales promueven la difusión de la adopción de medidas anticorrupción similares en todos los países, independientemente de su nivel de corrupción (Díaz Rioseco, 2013).

Es, en el contexto antes mencionado, que se toma el término de Gobierno Abierto y se empieza conformar una nueva visión de gobierno. En los comienzos de la administración del presidente de Estados Unidos, Barak Obama, fue donde se incorporó esta cuestión como una prioridad de la administración; esto en torno a tres principios claves que conformaban lo que dicha administración entendía como Gobierno

Abierto: colaboración, transparencia y participación.

En el año 2009 mediante la presentación del *Memorandum on Transparency and Open Government*, la administración de Obama enfatizó en la necesidad de establecer un sistema de transparencia que promoviera la rendición de cuentas y expusiera información sobre el actuar gubernamental, en aras de ayudar a incrementar el desarrollo de las políticas públicas y contribuir a la toma de decisiones para beneficio común de la sociedad (Quintanilla Mendoza y Gil García, 2013).

Es así como la administración de Obama tomó la batuta en la construcción de esta nueva política, ya que para convertirse en una cultura global, una estructura social debe ser transportada a través del sistema por agentes que disfrutaban de cierta legitimidad (Díaz Rioseco, 2013). De lo contrario es poco probable que la estructura social sea aceptada socialmente y, por lo tanto, global. Es decir, la idea de Gobierno Abierto fue arropada por la administración Obama y de este modo también por organismos internacionales, en los que Estados Unidos tiene una marcada influencia, que la promovieron a su vez en otras naciones.

La idea central consistió en aplicar en la administración y el gobierno los principios mencionados anteriormente, con la convicción de que se mejoraría la rendición de cuentas, la receptividad de la ciudadanía y la efectividad de la administración pública. Lo anterior, con base en la idea de que transparencia promueve la rendición de cuentas al brindarle al público información sobre lo que hace el gobierno.

Mediante la participación se contribuye con ideas y experiencia de los ciudadanos para que el gobierno pueda construir políticas públicas beneficiándose de la información que está ampliamente dispersa en la sociedad. Y, por medio de la colaboración, que puede ser hacia adentro del gobierno y/o con la sociedad, se pretende incrementar

la efectividad del gobierno generando alianzas y cooperación (González Arreola, 2017).

Estudios como los de Montero, Zmerli y Newton (2008) vinculan la calidad del gobierno y de la buena administración (abierto, responsable, participativa, transparente y colaborativa) con variables unidas al bienestar o satisfacción de la sociedad en relación con la confianza social, la confianza política y los niveles de complacencia democrática (como se cita en Ramírez-Alujas, 2011). Es decir, a mayor apertura se genera un incremento en los índices de felicidad de los ciudadanos, lo que ocasiona que estos se involucren de manera más específica en las actividades gubernamentales (Ramírez-Alujas, 2011).

Sin embargo, es importante mencionar que también estos principios pueden sobredimensionarse, respecto de la participación muchas veces se sobreestima el interés de los ciudadanos por involucrarse en los asuntos públicos. Por más interés que pueda tener el ciudadano en involucrarse, este no recibe una remuneración por su participación, por lo tanto, debe realizar otras actividades que le brinden recursos para su sustento (Pardo, 2017).

El individuo tiene preferencia por ahorrarse los costos de participar en la producción de beneficios si estos van a ser repartidos de igual manera entre los miembros de la sociedad, sin importar para esta distribución la contribución que los individuos hagan (Aguilar Villanueva, 2003).

Entonces, no siempre los temas en el debate público son del interés del ciudadano, generalmente solo se involucra en decisiones que le afecten de manera directa o parcial y deja de lado los asuntos que a su parecer no le ocasionan una afectación directa. En ello se profundizará más adelante.

Como ya se mencionó, la administración Obama realizó hincapié en estos principios normativos del Gobierno Abierto y fue muy dinámica al promoverlos, esto fue el motor de un movimiento

global que derivó en el año 2011 en el lanzamiento del Open Government Partnership (Alianza para el Gobierno Abierto) que incluyó a México y Brasil entre sus fundadores (González Arreola, 2017).

La Alianza para el Gobierno Abierto es considerada el principal referente de la promoción y mantenimiento de las actividades que en el nivel internacional se han realizado para instituir al Gobierno Abierto como el nuevo paradigma de gestión pública (Chaidez Castaños, 2016).

FORMALIZACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO

Como se mencionó anteriormente México fue uno de los ocho países fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto; el paradigma del Gobierno Abierto llegó a formar parte de la agenda nacional en el año 2011. Esto, según se establece en el discurso de su primer Plan de Acción, fue buscando la meta de fomentar la colaboración entre autoridades gubernamentales y ciudadanos, con el objetivo de recuperar la confianza de estos en los gobiernos de los respectivos países miembros, con el planteamiento de que tanto las autoridades como los ciudadanos tuvieran objetivos y resultados compartidos emanados de la información pública.

Lo anterior, como ya se mencionó en la primera parte de este artículo, debido a que en los últimos años en el mundo ha surgido el debate sobre el valor de la política pública y el papel del Estado, así como sobre la importancia de mejorar la gestión pública y las instituciones para conducir y atender los asuntos de interés ciudadano (Cázares y Cejudo, 2013).

En México, en la década de 2000, la administración pública pasó a ser considerada como un elemento constitutivo del sistema político. En este periodo, la reforma administrativa asociada con los resultados, la transparencia y la rendición de cuentas alcanzó una notable importancia (Pardo, 2014).

De este periodo se destaca la idea de gerencializar la administración pública, que tomó forma en la redacción de la Agenda de Buen Gobierno que promovía un gobierno honesto y transparente, un gobierno profesional, un gobierno de calidad, un gobierno digital, un gobierno con mejoras regulatorias y un gobierno que costara menos (Pardo, 2014).

En la Agenda de Buen Gobierno podemos encontrar el antecedente nacional de lo que después sería el Gobierno Abierto. Ambas son agendas que forman parte de propuestas que provienen de instituciones internacionales como el Banco Mundial.

Pero también, como se ha mencionado anteriormente, por la influencia e imposición de normas culturales globales que promueven la difusión de la adopción de medidas anticorrupción similares en todos los países, independientemente de su nivel de corrupción, motivadas por intereses económicos de los organismos internacionales involucrados en la búsqueda del desarrollo económico (Díaz Riosco, 2013).

Así que ante el hecho de que se haya manejado el discurso de las bondades del Gobierno Abierto en el nivel internacional, debe darnos la perspectiva de tomar con cautela las bondades de este esquema de creación de políticas públicas. Pues muchas organizaciones de sociedad civil, sobre todo las establecidas en países en vías de desarrollo, han debatido el hecho de que los gobiernos asuman compromisos a escala global respecto del Gobierno Abierto y después dentro de su política y dinámicas internas cierran las puertas a la participación y el escrutinio de los ciudadanos (Cejudo, 2016).

Siguiendo con la formalización del Gobierno Abierto en México, hay que mencionar que México participó como uno de los fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto, en virtud de ser uno de los países, de la región a la que pertenece, que presentaba mayores avances en materia de transparencia (Martínez Puón, 2017).

Con el propósito de llevar a cabo los objetivos a los que se comprometió en la mencionada Alianza, México ha creado tres planes de acción: El Plan de Acción 2011-2013, el Plan de Acción 2013-2015 y el Plan de Acción 2016-2018.

Dichos planes fueron coordinados por un Secretariado Técnico Tripartita (STT), con representantes del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y representantes de la sociedad civil, que fueron los encargados de proponerlos y de darles seguimiento.

En el primer esbozo de construcción de un plan de acción, participaron ocho organizaciones de la sociedad civil: Artículo 19, Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), SocialTIC, Cultura Ecológica, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Gestión Social y Cooperación (GESOC), Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Transparencia Mexicana, las cuales fueron invitadas por el IFAI, al ser consideradas como expertas en transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas (Martínez Puón, 2017).

Aunque este primer ejercicio fue fallido, en virtud de que tuvo en su centro una marcada connotación gubernamental, lo cual ocasionó que buscando una representación más igualada entre sociedad civil y gobierno, surgiera el Secretariado Técnico Local (STL), que pretendía ser el órgano de gobierno de la Alianza de Gobierno Abierto Nacional y equilibrar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones mediante este esquema (Martínez Puón, 2017).

Para el año 2016, las acciones que se habían iniciado en México para instaurar un Gobierno Abierto no se habían desarrollado bajo la misma lógica y coherencia entre los diferentes órdenes (federal, estatal o municipal); poco después de integrarse a la Alianza para el Gobierno Abierto, el gobierno federal había establecido compromisos encaminados a cumplir con lo estipu-

lado; sin embargo, las pocas entidades que habían mostrado interés apenas se veían envueltas en planes piloto (Chaidez Castaños, 2016).

El mismo núcleo de la sociedad civil que integró la Alianza para el Gobierno Abierto en México (ocho organizaciones) indicaba, en un informe presentado en el año 2015, que la implementación del Gobierno Abierto implicó un desafío desde sus orígenes, ya que la cultura institucional del gobierno mexicano, a pesar de contar con herramientas legales, estructuras y acciones en materia de transparencia, no tenía el entendimiento de que la acción gubernamental en el marco de Gobierno Abierto tiene como fuente principal a la ciudadanía (Barrera Campos, 2015).

Como se mencionaba anteriormente, la falta de entendimiento gubernamental sobre la distribución equitativa de facultades entre los diversos actores que participaban en la elaboración del primer y segundo Plan de Acción en el nivel nacional provocó que fuera un ejercicio unilateral.

Las organizaciones de la sociedad civil manifestaron su descontento, pues los consideraban producto de una inercia institucional que entendía la participación ciudadana de manera limitada y no sustantiva, lo que las llevó a no avalarlo al considerar que no representaba los principios enarbolados por la Alianza para el Gobierno Abierto (Barrera Campos, 2015).

Respecto de lo anterior la sociedad civil señalaba que el Plan de Acción propuesto carecía de un punto de vista ciudadano, puesto que no se estimaba su participación, centrándose exclusivamente en incrementar la transparencia, pero sin generar mecanismos que institucionalizaran la participación ciudadana. A causa de este descontento, se llegó a la determinación de ampliar y reestructurar el Plan de Acción anteriormente trazado (Chaidez Castaños, 2016).

A pesar de lo anterior, en el año 2017 otro Sisma cimbró los incipientes

cimientos del Gobierno Abierto en México, ya que en el proceso de desarrollo del tercer Plan de Acción un suceso afectó la confianza de las organizaciones sociales que integraban el STT, 10 organizaciones de la sociedad civil tomaron la decisión de abandonar su participación debido a un sonado caso de espionaje por parte del gobierno de la administración de Enrique Peña Nieto a diferentes miembros de la sociedad civil, periodistas, investigadores y defensores de los derechos sociales, quienes manifestaron, entre otras cosas, que en México no existían las condiciones para una participación libre y segura de la sociedad civil que faciliten avanzar en la agenda de la Alianza para el Gobierno Abierto (*El Informador*, 2017).

En un documento titulado "Informe Sombra de Sociedad Civil sobre el proceso del Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto en México (2016-2018)" organizaciones de la sociedad civil expresaron que consideran que el proceso de co-creación de este Plan fue una simulación por parte de la administración de Enrique Peña Nieto, pues sostienen que hubo cambios en los compromisos originales para reducir sus alcances, modificaciones en la esencia original de estos compromisos que resultaban favorables para alcanzar la meta propuesta (Castedo Manly, 2018).

Y respecto de la salida de las organizaciones sociales, manifestaron que el gobierno buscó incorporar de manera opaca y engañosa a otras organizaciones de la sociedad civil para poder avalar el proceso, no siendo claros sobre el contexto existente y cayendo así en acciones de simulación de un proceso de co-construcción con la sociedad civil.

A pesar de lo anterior, el Gobierno Abierto sigue sosteniéndose en el nivel nacional, sustentado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), su principal promotor en el país.

LA PRÁCTICA DEL GOBIERNO ABIERTO EN EL ESTADO DE JALISCO, ¿INTERLOCUCIÓN O CONFRONTACIÓN?

Es importante destacar en este punto, la importancia de diferenciar entre una política federal, estatal o municipal, por ello –y en relación con que el objeto de estudio de este artículo se centra en el ámbito estatal– es necesario acentuar que hay diferencias en los diversos ámbitos en los que existe un espacio de medición social. En este ámbito se considera que las redes de actores y su influencia son una característica a resaltar (Sánchez Bernal, García Bátiz, Rosas Arellano y Flores Payán, 2015).

Se seleccionó el caso de Jalisco, ya que ayudará a explorar como influyeron los diversos actores que participaron como ejes fundamentales para una creación de agenda pública través del esquema de Gobierno Abierto.

Lo anterior, con el objetivo de saber si el Plan de Acción se creó para identificar problemas públicos y establecer una agenda compartida entre autoridades y ciudadanos con el propósito de formular compromisos concretos y líneas para su solución, o si en cambio se fundó con la intención de abordar problemas derivados de la agenda gubernamental limitando la participación de los actores no gubernamentales en la inclusión de temas en los compromisos del Plan.

El análisis anterior nos permitirá concluir si realmente se está construyendo este esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y solución colaborativa de los problemas públicos con base en los colegiados plurales que plantean los promotores del Gobierno Abierto al posicionarlo como una herramienta para la gobernanza.

DESARROLLO DEL GOBIERNO ABIERTO EN EL ESTADO DE JALISCO

Durante la elaboración de este artículo se entrevistó a actores relevantes de Gobierno Abierto en Jalisco para conocer

las perspectivas que tenían antes de comenzar con el ejercicio y los obstáculos y dificultades a los que se enfrentaron durante todo el proceso de construcción del Plan de Acción.

Las entrevistas se diseñaron con el objetivo de conocer los incentivos y necesidades de los participantes para poder categorizar tendencias que permitieran encontrar puntos de unión y desacuerdos que posibilitaran un análisis de este proceso.

Se buscó conocer los significados que sobre el concepto de Gobierno Abierto tenían formados los participantes, así como su relación con los principios del mismo, para saber si estos significados de los conceptos tuvieron influencia en el desarrollo del ejercicio.

Además de las entrevistas, otra herramienta utilizada fue el análisis de la documentación sobre el proceso de elaboración del Plan de Acción. El objetivo fue detectar si esta experiencia cumplió con el propósito de modificar las reglas del juego a la hora de tomar decisiones, implementar acciones y actividades que lograran establecer al Gobierno Abierto como una forma de desarrollar la gobernanza institucional.

Fco. Javier González Vallejo participó en el grupo promotor que impulsó el Gobierno Abierto en el estado, mencionó que al primer grupo que impulsaba el Gobierno Abierto se sumaron académicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), organizaciones civiles, colectivos de ciudadanos por municipios transparentes, y gente que estaba interesada en explorar cómo hacer Gobierno Abierto en Jalisco (González Vallejo, 2019).

En marzo de 2015 el INAI invitó algunos miembros de la sociedad civil para asistir a unas jornadas para promover los ejercicios locales de Gobierno Abierto, en la ciudad de México, el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI) invitó a diferentes entidades a impulsar ejercicios de Gobierno Abierto en el nivel estatal y

municipal (Comunicación personal, J. Bautista Farias, San Pedro Tlaquepaque, 13 de marzo de 2019).

En esta primera reunión, los invitados adquirieron formalmente el compromiso de impulsar el tema de Gobierno Abierto. Después de esta adquisición personal de compromisos para el grupo promotor se prosiguió con reuniones en las cuales se decidió cómo se abordaría, cómo se promovería y cómo se daría a conocer el tema en el estado, para sensibilizar tanto a funcionarios públicos como a representantes de organizaciones civiles.

La primera reunión se organizó en Casa ITESO Clavijero, fue una reunión cerrada, con algunos representantes de organizaciones; posteriormente se hizo una más que ya fue abierta y en la que se incluyeron a más actores.

Durante estas reuniones previas a la conformación del STT se realizaron diversos foros que tenían la intención de sensibilizar a los distintos actores sobre lo que el grupo promotor consideraba como los beneficios de tener un Gobierno Abierto.

Según lo expuesto por el entonces subsecretario de planeación del estado, David Gómez Álvarez, se empezó a mapear a la sociedad civil para identificar a los actores que serían invitados a participar para la conformación del STT, haciendo énfasis en que hasta después de la integración de dicho secretariado sería cuando se estableciera la agenda que abordaría el Gobierno Abierto en el estado (Redacción *El Informador*, 2015, p. 7).

González Vallejo (2019) considera que comparado con el modelo que promocionaba el INAI, el de Jalisco sumó a mucha más gente, más actores, “acá lo hicimos más ambicioso, no sé si mejor, o peor, simplemente más ambicioso, buscamos integrar a muchos actores. Del lado del gobierno no solo el gobierno estatal, fueron los otros dos poderes, representantes de los ayuntamientos y representantes de la sociedad civil, académicos” (s.p.).

En contraste con lo anterior, lo expresado por algunos miembros de la sociedad civil que participaron en estos primeros ejercicios de integración del STL, es que si bien en un principio algunos propusieron que se hiciera una invitación abierta que pudiera sumarse quien estuviera interesado en participar, las designaciones de las personas que integrarían el secretariado fueron por iniciativa de los actores gubernamentales.

Los miembros de la sociedad civil desconocían los detalles de quién y bajo qué criterios se dio esa invitación (Comunicación personal, J. Bautista Farias, San Pedro Tlaquepaque, 13 de marzo de 2019).

Se convocó a la Cooperativa de Fundaciones, a la Coparmex Jalisco, a un representante de los medios, a un representante de las universidades, pero a decir de los miembros de la sociedad civil entrevistados, ese fue el discurso, ya que en estricto sentido no eran representantes, esto porque quien los designó fueron los funcionarios gubernamentales y no las universidades o los medios de comunicación los que se reunieron para decidir quién los iba a representar.

Los entrevistados suponen que fueron invitaciones personales, ya que cuando se empezó a manifestar esta situación, organizaciones civiles como Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) y la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI), manifestaron que con esas condiciones no estaban interesados en participar y aunque hasta la fecha suelen acudir a las reuniones, no forman parte del secretariado. Quedando fuera de la toma de decisiones estas dos organizaciones que un inicio habían estado sumamente comprometidas con la adopción del esquema en Jalisco.

Es importante remarcar en este punto que el STL se conformó no solo con representantes del Ejecutivo, de la sociedad civil y del ITEI, sino que se invitó también a un participante del poder Legislativo y a un representante del poder

Judicial, así como a un representante de los municipios.

Todo esto era distinto a lo que en el nivel nacional se había venido manejando como esquema del Gobierno Abierto, con este nuevo esquema se puede hablar de Estado Abierto, pero por qué se les invitó y bajo qué supuestos, es algo que los entrevistados no supieron explicar. Sin embargo, la mayoría opinó que pudo deberse a una decisión gubernamental.

Para la publicación de información relativa al proceso de Gobierno Abierto en Jalisco, se creó el sitio web <http://gobiernoabiertojalisco.org.mx>, donde se pueden encontrar múltiples documentos, actas de sesión, minutas, notas periodísticas y galería de fotos y videos.

En estos documentos se evidencia la integración del STL y su trabajo en el desarrollo del Plan de Acción, así como los compromisos, en los que se aprecian los mecanismos de trabajo entre sociedad civil y gobierno.

En este periodo previo a la construcción del Plan de Acción, ya se denunciaba la obstrucción de distintos actores políticos, fácticos y grupos de poder, que interferían en los esquemas de apertura de la información pública, Francisco Álvarez Córdoba, quien entonces fungía como director de Gobierno Abierto y Transparencia del INAI, declaraba por la época que en México la apertura gubernamental no es un valor cultural e institucional, “vivimos en una era de antivalores democráticos” (Redacción, Interferencia de actores políticos, 2015), y denunciaba la dificultad que representaba la cultura institucional al negar el derecho democrático de la ciudadanía de conocer en que se gastan y ejercen los recursos técnicos y financieros de los gobiernos.

El día 15 de octubre se instaló el Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto en Jalisco, en Expo Guadalajara. Al acto asistió el entonces gobernador del estado Aristóteles Sandoval Díaz, quien encabezó el evento (Gobierno del Estado de Jalisco, 2015).

Como se puede notar al consultar las notas periodísticas relativas, acudieron actores de gobierno, sociedad civil y el órgano garante (ITEI), los tres grupos que a la postre integrarían el STL, que sería el encargado de promover el esquema de Gobierno Abierto.

Dicho secretariado se integró por los siguientes miembros representantes del grupo de gobierno: Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, gobernador del Estado de Jalisco, y Enrique Alfaro Ramírez, presidente municipal de Guadalajara. Como parte del órgano garante se encontraban la Lic. Cynthia Cantero Pacheco, consejera presidenta del ITEI; David Pérez Rulfo, director general de Corporativa de Fundaciones y activista social; José Morales Orozco, rector del ITESO; Diego Petersen, columnista en *El Informador*, y el Ing. José Medina Mora Icaza, empresario y presidente de Coparmex (Ramírez Gallo, 2015).

En el acto protocolario, dice la nota de prensa, estuvieron también el presidente del Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la oficina de Presidencia de la República, Gabriel Rivera Conde; la regidora en representación de Enrique Alfaro Ramírez, María Eugenia Arias Bocanegra; el diputado Roberto Mendoza Cárdenas, en representación del presidente de la mesa directiva del Congreso del Estado, y la magistrada Lucía Padilla Hernández, en representación del Poder Judicial del Estado (Gobierno del Estado de Jalisco, 2015).

Lo expresado por el comisionado del INAI, Joel Salas Suárez, en la instalación del secretariado va en línea con el discurso nacional que pretendió posicionar al Gobierno Abierto como un medio para recuperar la legitimidad del actuar gubernamental, ya que, según la nota de prensa, habló del “*desencanto por la democracia*” que hay en México y con base en los principios que enarbola la Alianza para el Gobierno Abierto; dijo que completar nuestra democracia con prácticas demostrativas y participativas

es fundamental para que la democracia dé resultados y sea efectiva (Gobierno del Estado de Jalisco, 2015).

Por parte del sector académico, José Morales Orozco, rector del ITESO, con lo que a raíz de lo analizado en la nota de prensa parece ser un discurso más enfocado en la ética de los actores gubernamentales, mencionó: “la necesidad de operar este secretariado con una conversión ética, con el objetivo de incentivar la búsqueda de la verdad, justicia y equidad” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2015).

Los componentes temáticos que se manejaron en dicho acto, y que el STJ abordaría con especial atención fueron: transparencia proactiva, rendición de cuentas integral, innovación tecnológica y colaboración con el nuevo modelo de gestión pública (Gobierno del Estado de Jalisco, 2015).

Es importante destacar lo que referente a estos aspectos mencionó David Gómez Álvarez, subsecretario de Planeación y Evaluación: “tendremos que definir prioridades concretas a partir del diálogo con la sociedad civil” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2015). Comentario que sigue la línea discursiva que el esquema de Gobierno Abierto había pautado hasta esa fecha, mostrando, al menos en la voz, la disposición de incluir a la ciudadanía en la definición de los problemas públicos y en la toma de decisiones que pretendía resolverlos.

Como último punto a destacar, de los sucedidos en el acto protocolario, Jorge Aristóteles Sandoval, en aquel entonces gobernador del Estado, expresó: “Estamos decididos a ir a fondo y a poder cumplir con este círculo que debe ser virtuoso, en tener una relación que haga un componente que transforme la vida de la ciudadanía. Eso lo vamos a hacer juntos, con un gobierno cercano, que puede incluir en la toma de decisiones” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2015).

Como se puede observar, los compromisos que se planteaban en los discursos de los, hasta ese momento, actores involucrados en dirigir el esquema de

Gobierno Abierto en el estado de Jalisco estaban orientados a resolver problemas locales específicos y a propiciar la participación y creación cooperativa con la sociedad.

Entonces el objetivo del STJ, como se planteó en ese momento sería coordinar e incorporar a los actores que fueran participar en la elaboración del Plan de Acción Local, estableciendo e incorporando las rutas que se habrían de tomar.

Una vez conformado el grupo que participaría, el objetivo, como lo menciona González Vallejo (2019), se centró en sacar adelante un Plan de Acción Local, “qué vamos a hacer en conjunto, qué cosas sí se pueden trabajar en conjunto y qué cosas no se pueden trabajar en conjunto” (s.p.).

En la opinión de González Vallejo (2019), hacer Gobierno Abierto es complicado y tortuoso.

Ni hablar de las diferencias que hay dentro, es complicadísimo porque además sociedad civil suele ser muy combativa, y eso que la de Jalisco es, comparada a otras, digamos bastante prudente, pero no cede en sus exigencias, poner de acuerdo a actores tan diversos, a los encorbatados del gobierno con los fachosos de la sociedad civil no es fácil, se hablan lenguajes hasta distintos (s.p.).

Respecto del desarrollo del Gobierno Abierto en el estado, la coordinadora general de planeación y proyectos estratégicos del ITEI, Claudia Patricia Arteaga, menciona que en el desarrollo del esquema trataron de respetar y ceñirse los pilares doctrinales del Gobierno Abierto, la transparencia y participación ciudadana; esta última es la que considera la clave más importante para poder hablar de Gobierno Abierto, que haya participación ciudadana en la toma de decisiones de los gobiernos, rendición de cuentas e innovación tecnológica (Comunicación personal, Guadalajara, 13 de mayo de 2019).

Para el caso de Jalisco se hicieron convocatorias ciudadanas, mesas ciudadanas, de donde surgieron problemáticas

relacionadas con los derechos humanos, temas de corrupción, “de ahí salió el primer Plan de acción con siete compromisos, que considerábamos cumplían los lineamientos de la alianza para el Gobierno Abierto, alineados con los principios de Gobierno Abierto (Comunicación personal, C. Arteaga, Guadalajara, 13 de mayo de 2019).

Una de las experiencias que comenta Claudia Arteaga en la construcción del Plan de Acción fue que se dieron cuenta que era necesario el involucramiento real,

(...) debería poder equilibrarse la balanza con compromisos que pudieran hacerse desde el Legislativo, el poder Judicial, y desde los ayuntamientos, por lo cual recientemente se ha hecho una reestructura en el secretariado para involucrar a los tres poderes y a los cinco ayuntamientos principales de la zona metropolitana, Zapopan, Guadalajara, Tlaquepaque, Tlajumulco y Tonalá, que consideramos tenían la voluntad de hacer un compromiso de Gobierno Abierto (Comunicación personal, Guadalajara, 13 de mayo de 2019).

Francisco Álvarez Córdoba mencionó además que para la construcción del Plan de Acción desarrollaron requerimientos mínimos a considerar previo a la instalación que consistían en convocar a por los menos a 10 organizaciones de la sociedad civil, al menos 5 instituciones públicas, hacer una difusión masiva del ejercicio, definir el mecanismo de gobernanza, y seleccionar representantes y suplentes del STJ.

Para la definición del Plan de Acción los requerimientos mínimos consistían en la celebración de mesas de diálogo y consultas públicas abiertas, la delimitación de responsabilidades en el STJ (para el cumplimiento de los compromisos), la generación de un calendario y ruta de acción y la revisión y aprobación.

Los compromisos formulados en el Plan de Acción requerían ser cuantificables, realizables y replicables, específicos, de alto impacto y sostenibles. Dos compromisos tenían que estar

relacionados con el Plan de Acción de la Alianza para Gobierno Abierto, dos compromisos con problemáticas locales, otro con el tema *follow the money*, que en ese momento el INAI trabajaba con una organización internacional denominada Global Integrity.

Álvarez Córdoba sostenía que si bien se recomendaba seguir los estándares mencionados estos no eran limitativos, cada estado podía generar la mejor práctica que considerara tanto en participación como en delimitación de compromisos.

La mecánica que se propuso para la construcción del Plan consistió, como se dijo anteriormente, en las propuestas hechas por el STL, que previamente definió como problemáticas que eran factibles de resolverse bajo el esquema de Gobierno Abierto. Después se establecieron mesas de trabajo, bajo las siguientes temáticas: derechos humanos y fortalecimiento del Estado de derecho, servicios públicos, gobernanza de los recursos naturales e igualdad de género.

Estos temas fueron elegidos en virtud de que se retomaron los temas que en el nivel nacional estaba tratando el Gobierno Abierto.

Un suceso importante en el desarrollo de este esquema de producción de políticas públicas en el estado de Jalisco, fue el ya mencionado cisma del retiro de la sociedad civil en el nivel nacional por el escándalo de espionaje que empapó al gobierno federal, entonces presidido por Enrique Peña Nieto. Cisma que tuvo su impacto en el estado de Jalisco cuando el entonces alcalde de Guadalajara, Enrique Alfaro Ramírez, renunció a su puesto dentro del STL, como representante de los municipios de Jalisco.

Cómo justificación a lo anterior, acusó al exgobernador Aristóteles Sandoval, de haber utilizado herramientas tecnológicas de espionaje en contra de actores de la sociedad civil organizada y de opositores políticos.

Según los expresa una nota de prensa que hace eco de lo sucedido Alfaro manifestó:

(...) no se puede formar parte de un espacio de simulación (...) Esto rompe con cualquier posibilidad de diálogo y confianza entre las partes anulando las oportunidades de concretar un ejercicio auténtico de Gobierno Abierto. El gobernador de Jalisco no solo ha guardado silencio hasta el momento, su gobierno ha mentido desde el principio cuando negó la existencia y el uso de herramientas de espionaje digital en el estado, justo cuando salieron las filtraciones de Hacking Team en 2015, mismas que evidencian la compra de este software por parte de la Coordinación General de Asuntos Sociales de la Secretaría General de Gobierno con un costo de 448 mil euros (Radio Fórmula, 2017).

Con lo anterior podemos observar, como bien lo apunta Ruvalcaba (2018), que Jalisco se ve influenciado por el acontecer nacional y la cotidianidad política. Es decir, que las luchas permanentes entre las figuras públicas de diversos partidos políticos que se encuentran en constante competencia afectan como se desarrollan las políticas de Gobierno Abierto y alteran también el lugar que estas desempeñan en la agenda pública.

Ruvalcaba (2018) expresa que los diferentes conflictos en las formaciones políticas han contribuido en gran medida a la inestabilidad de la estrategia de Gobierno Abierto. Por tanto, los diversos conflictos político-electorales han ocasionado que políticas públicas que no tienen relación con estos se conviertan en lugares de conflicto entre intereses partidistas y que los discursos que se construyen alrededor carecen de análisis y propuestas de políticas públicas, y se componen de puro oportunismo político.

LA CONSTRUCCIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN 2016-2018

En la realización de las mesas de trabajo para el desarrollo de los compromisos que integrarían el Plan de Acción se invitó a organizaciones que no estaban ligadas directamente al gobierno, ni al partido político que gobernaba el estado, aunque los criterios de selección de

las personas que participaron no aparecen en los documentos disponibles, y las personas entrevistadas manifestaron desconocerlos. Uno de los entrevistados al respecto declaró que el entonces subsecretario de planeación, David Gómez Álvarez, le manifestó que para las mesas querían representantes “de calidad, de alto nivel”.

Estas mesas estaban conformadas por representantes de la sociedad civil, académicos y dirigidas por personal del ITEI; la dinámica que se desarrolló consistía en la realización de propuestas para la construcción de los compromisos de los planes de acción.

Estas propuestas se hacían al presentar a manera de ponencias las problemáticas a las que se pretendía dar visibilidad, para ello la persona contaba con 10 minutos para exponer reflexiones u artículos sobre los temas; después se planteaban preguntas que detonaran la discusión y se proponían soluciones a las problemáticas analizadas.

Al final, una vez establecidos los temas y las propuestas, la definición de los compromisos fue trabajada por la subsecretaría de planeación con los titulares de las instituciones que se harían responsables de llevarlos a cabo. Después, el STL seleccionó los compromisos que se integrarían al Plan de Acción.

Respecto de lo anterior, los entrevistados manifestaron que el trabajo previo para la construcción conjunta entre ciudadanía y gobierno de los compromisos del Plan de Acción, no sirvió de gran cosa porque al final el gobierno seleccionó los compromisos de los temas que ya previamente estaban trabajando.

Estos no se relacionaban con los temas que la ciudadanía había propuesto en las consultas ni en las mesas de trabajo. Al final del proceso de construcción el secretariado seleccionó siete compromisos.

Este Plan de Acción se concretó en 2018, según las palabras de Claudia Arteaga:

(...) evidentemente nada ha sido, perfecto, ha habido desacuerdos, ha habido aciertos, estamos en construcción, estamos aprendiendo, una clave importante en este temas es la voluntad política, Gobierno Abierto no es hacer un plan de acción, establecer la doctrina en un plan, Gobierno Abierto puede tener un significado en cuanto a una característica que tenga una cualidad de un gobierno que es dar apertura (Comunicación personal, Guadalajara, 13 de mayo de 2019).

Para la mayoría de los entrevistados, el Plan de Acción no cubrió con las expectativas que había generado la implementación del esquema de Gobierno Abierto en el estado. Resulta innegable que ha habido esfuerzos por empatar los conceptos de los que se nutre este esquema al caso particular de Jalisco; sin embargo, la desigualdad existente entre el poder decisional de los actores que participaron en este ejercicio no permitió que las propuestas ciudadanas se concretaran en políticas públicas concretas.

Es preciso en este punto retomar la definición de gobernanza para compararla con la realidad observada en el esquema de Gobierno Abierto. Recordemos que la gobernanza tiene como base la coordinación armoniosa de agentes del Estado, del mercado y de la sociedad, que se integran para conducir la toma de decisiones públicas y el actuar gubernamental (Montes de Oca Barrera, 2015).

Un ejercicio de gobernanza necesita que el gobierno deje de ser el centro de la toma de decisiones y que se involucren los demás agentes sociales dentro de una relación interactiva que facilite la construcción de políticas públicas (Kooiman, 1993).

Los mecanismos y espacios de participación, también llamados “innovaciones democráticas”, surgen de la práctica de la gobernanza y tienen la intención de abrir el espacio gubernamental a agentes externos (Montes de Oca Barrera, 2015).

Podemos entonces decir que el Gobierno Abierto al ser un mecanismo y espacio de participación ciudadana se puede categorizar como una innovación democrática que a su vez se configura dentro de una forma de gobernanza. Sin embargo, el esquema del caso analizado no se adapta a los modos de gobernanza expresados por Kooiman, no hay gobernanza en virtud de que no existe igualdad entre los participantes, y aunque el Estado incentiva la participación, al final es él quien sigue tomando las decisiones sobre que es lo que se concreta como una política pública.

En el caso analizado se puede observar como el elemento fundamental del equilibrio de poder entre los agentes que forman de este esquema no se configura, las relaciones entre sociedad civil y gobierno en el caso del Gobierno Abierto, tanto en México como en el estado de Jalisco, están lejos de ser armónicas.

De la información documental analizada y de las entrevistas realizadas fue imposible conocer los criterios utilizados para la selección de quienes integran el STL y las razones de su elección. Es innegable que a pesar de los esfuerzos de los enlaces por establecer un mecanismo de Gobierno Abierto alineado al discurso de la Alianza para el Gobierno Abierto, los siete compromisos que se establecieron ya eran actividades que estaba realizando el gobierno del estado a través de las secretarías.

No obstante que efectivamente se hicieron mesas de trabajo y consultas en internet, al final de cuentas quedaron en el Plan los temas que el gobierno propuso.

Por tanto, el hecho de que existan estos espacios y mecanismos de participación en el país no implica que el gobierno deje de tener el control sobre la toma de decisiones. Como se observó en la segunda parte de este artículo, el Gobierno Abierto en el Estado de Jalisco, obedece más bien a la decisión gubernamental de ir a tono con la tendencia internacional de apertura.

CONCLUSIONES

El enfoque constructivista considera que la realidad no está por descubrir sino por construir: cualquier actor puede decidir lo que es o no es racional, en función de sus prejuicios y valores. En ese sentido y al ser el Gobierno Abierto un concepto en construcción, cada quien le da su interpretación: para unos es participación, para otros es transparencia, pero es raro que alguien hable de Gobierno Abierto integrando todas las dimensiones que propone; al final cada quien le da su propia interpretación.

Los entrevistados en general tenían una concepción muy variada respecto de los conceptos y los componentes principales del Gobierno Abierto, lo que ocasionó que la importancia que le daban a estos dentro de la construcción del Plan se diera de manera muy dispar.

Se puede afirmar que en el caso de Jalisco se tiene un discurso y una práctica, y la práctica no tiene mucho que ver con el discurso; si el mismo Estado inhibe la participación que pretende fomentar, ¿cómo se pretenden lograr mejoras en este tipo de procesos?

El Plan de Acción analizado no logró involucrar a los actores de la sociedad civil por la manera en que fue elaborado y por la forma en que se implementó.

Más que descalificar la práctica, se propone una ampliación de sus definiciones para explicar realidades que suelen ser más complejas en la práctica que en la teoría, y generar una estructura gubernamental que permita hablar de la construcción de una innovación institucional que se traduzca en espacios donde se permita la participación de diversos actores, actores externos al gobierno, y que esta participación se traduzca en una toma democrática de decisiones.

Otro punto a resaltar es la construcción del STL; se propone que se haga mediante procesos más abiertos a la sociedad, ya que esto podría mandar una señal sobre qué tan en serio se está tomando el tema, lo cual podría motivar a las organizaciones de

la sociedad civil que se han alejado a reintegrarse al proceso de construcción conjunta.

Se necesitan estos cambios para que se materialice el espíritu del Gobierno Abierto; mientras siga siendo tan poco lo que pueden influir las organizaciones ciudadanas, se visualiza sumamente complicado que se puedan realizar ejercicios de Gobierno Abierto que resulten interesantes para la sociedad, ya que se quedan en un nivel de buenos deseos que, desafortunadamente, no se concretan.

BIBLIOGRAFÍA

- Agudo Sanchíz, A. (2015). La vida social de los documentos de las políticas públicas. *Nueva Antropología*, 28 (83), 123-146.
- Aguilar Villanueva, L. (2003). La nueva gobernación. *Acta Republicana. Política y Sociedad*, 11-72.
- Alzate Zuluaga, M. L. y Romo Morales, G. (2017). La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. *Revista Enfoques*, 15 (26), 13-35.
- Arteaga, C. P. (2019). Conferencia Gobierno abierto: empoderamiento social. Zapopan.
- Barrera Campos, L. V. (2015). *La alianza para el gobierno abierto en México, una visión desde la sociedad civil*. Ciudad de México: Fundación Hewlett.
- Bevir, M. (2013). *A theory of governance*. Berkeley: University of California Press.
- Boudreau, J. A. (2010). Reflections on urbanity as an object of study and critical. En J. S. Davies e Imbrosco D. L. (eds.), *Critical urban studies: New directions* (pp. 55-72). Nueva York: State University of New York Press.
- Carmona, R. (2012). *El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus/Universidad Nacional General de Sarmiento.
- Castedo Manly, A. (2018). *El Informe Sombra al Proceso del 3er Plan de Acción de Gobierno Abierto*. Ciudad de México: Núcleo de la Sociedad Civil para el Gobierno Abierto.
- Cázares, A. y Cejudo, G. (2013). El acceso a la información gubernamental: análisis empírico de políticas de transparencia en cuatro países centroamericanos. *Revista de Gestión Pública*, 2 (2), 35-38.
- Cejudo, G. (2010). Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista. En M. Merino Huerta y G. Cejudo (comps.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública* (pp. 1-19). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cejudo, G. (2016). Gobierno abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica? En I. Luna Pla y J. A. Bojórquez Pereznieta (coords.), *Gobierno abierto y el valor de la información pública* (pp. 98-111). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Chaidez Castaños, M. (2016). El gobierno abierto en México: ¿un nuevo modelo de gobernanza? *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública* (24), 24-46.
- Díaz Rioseco, D. (2013). Why do states adopt inefficient institutions? Explaining emergence of the international anti-corruption. *Revista de Gestión Pública*, 11 (2), 439-462.
- El Informador* (2017). Redacción (24 de Mayo). El Gobierno se queda solo. *El Informador*, pág. 4-A.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de las políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Gómez Álvarez, D. (2019). Conferencia Gobierno abierto en México: empoderamiento social. Zapopan.
- González Arreola, A. (2017). *Cuadernos de transparencia 24: Gobierno abierto*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- González Vallejo, F. (2019). Conferencia Gobierno abierto en México: empoderamiento social. Zapopan.
- Kooiman, J. (1993). Introduction. Modern governance. *New government-society interacciones* (pp. 1-6). Estados Unidos: SAGE.
- Kooiman, J. (2000). Societal governance: Levels, modes and orders of social-political interaction. En J. Pierre (ed.), *Debating governance* (pp. 138-164). Nueva York: Oxford University Press.
- Kooiman, J. (2005). *Gobernar en gobernanza*. En A. Cerrillo i Martínez (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 57-81). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública/Institute Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Majone, Giandominico. (1997). *Evidencia, persuasión y argumentación en la formulación de políticas* (pág. 2). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Martínez Puón, R. (2017). *De la transparencia hacia un gobierno abierto*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.
- Montero, José, Zmerli, Sonja, & Newton Ken. (2008). Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia. *Revista española de investigaciones sociológicas* (pp. 11-54).
- Montes de Oca Barrera, B. (2015). Entre activistas, funcionarios e industriales. Aplicación de la Etnografía-enfocada y política en escenarios de gobernanza. *Nueva Antropología*, 28 (83), 11-35.
- Pando, D. (2017). Gobierno abierto en Argentina: notas para un debate pendiente. En F. Mariñez Navarro (coord.), *Políticas públicas y participación colaborativa* (pp. 279-296). Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Pardo, M. del C. (2014). *Una mirada de conjunto de la administración pública en México*. México: El Colegio de México.
- Peters, G. y Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En A. Cerrillo i Martínez (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 37-56). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública/Institute Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Gobierno del Estado de Jalisco. (2015, 15 de octubre). Instalan secretariado técnico local del estado de Jalisco. Recuperado de <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/29506>
- Quintanilla Mendoza, G. y Gil García, J. R.

- (2013). Gobierno abierto en América Latina: modelo conceptual, planes de acción y resultados preliminares. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Radio Fórmula. (2017, 22 de junio). Renuncia Alfaro a mecanismo de gobierno abierto en Jalisco (Video). Recuperado de <https://www.radioformula.com.mx/noticias/mexico/20170622/renuncia-alfaro-a-mecanismo-de-gobierno-abierto-en-jalisco/>
- 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*, IX (15), 99-125.
- Ramírez Gallo, A. (2015, 15 de octubre). Instalan Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto en Jalisco. *Milenio*. Recuperado de <https://www.milenio.com/estados/instalan-secretariado-tecnico-local-gobierno-abierto-jalisco>
- Redacción *Animal Político*. (2017, 23 de mayo). Sociedad civil denuncia espionaje y rompe con la Alianza por el Gobierno Abierto. *Animal Político*, pp. 30-32.
- Redacción *El Informador*. (2015, 22 de junio). Jalisco, rezagado en políticas de Gobierno abierto. *El Informador*. Guadalajara, México.
- Ruvalcaba, E. A. (2018, 17 de mayo). El gobierno abierto en la coyuntura electoral 2018: el caso Jalisco, México. Open Government Partnership. Recuperado de <https://www.opengovpartnership.org/stories/el-gobierno-abierto-en-la-coyuntura-electoral-2018-el-caso-jalisco-mexico/>
- Sánchez Bernal, A., García Bátiz, M. L., Rosas Arellano, J. y Flores Payán, L. (2015). *La evaluación de impacto de una política social municipal*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

ACTA REPUBLICANA

P O L Í T I C A Y S O C I E D A D

NEOLIBERALISMO Y GLOBALIZACIÓN, DESAFÍOS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR

LINO FRANCISCO JACOBO
GÓMEZ CHÁVEZ
VILMA ZORAIDA DEL CARMEN
RODRÍGUEZ MELCHOR
PAOLA CORTÉS ALMANZAR
RODOLFO DANIEL SEGURA NUÑO
JUAN DANIEL BRITO BUGARÍN

INTRODUCCIÓN

El neoliberalismo permite comprender las transformaciones de la educación superior que sucedieron en México, Centro, Sudamérica y el Caribe, a partir de la década de 1970 (Cardoso, 2006). Este modelo político-económico plantea la necesidad de que los ciudadanos accedan a un trabajo conveniente. El trabajo será el mecanismo para satisfacer sus necesidades y generar las acciones tendientes a garantizar su libertad. Derivado de un buen trabajo, se establece el cambio de una política social a un Estado de bienestar que además propiciaría una mayor cobertura de servicios y variedad en los insumos, permitiendo al consumidor la oportunidad de decidir (Hayek, 2007).

Durante la década de 1980 el neoliberalismo se estableció como el modelo económico predominante. A través de la Sociedad Mont Pelerin, organismos internacionales, grupos políticos nacionales, empresas transnacionales e intelectuales, como Milton Friedman, Karl Popper, Liones Robins, Ludwig von Mises, Walter Lippman y Salvador de Madariaga se desarrolló el escenario prospectivo de la economía neoliberal (Cardoso, 2006). Estos cambios en el modelo económico y

RESUMEN: El neoliberalismo y la globalización trajeron nuevos retos para la educación superior, la internacionalización fue uno de sus mecanismos de adaptación. **Objetivo:** analizar cómo las instituciones de educación superior han incorporado la internacionalización como mecanismo de adaptación a la globalización y respuesta al modelo político y económico. A partir de ello, diagnosticar la gestión y posicionamiento de la internacionalización en una institución de educación superior. **Método:** estudio cuantitativo, no experimental, descriptivo de tipo transversal; la población de estudio fue la comunidad del Centro Universitario de la Costa, la muestra es representativa y no proporcional ($n=666$), se integró un instrumento para el diagnóstico a partir de los ejes temáticos de la internacionalización de la Universidad de Guadalajara, el análisis de los datos es descriptivo, se calculó ($f1\%$) de los ítems del modelo de internacionalización. **Resultados:** se encuadran en cuatro apartados: desarrollo de las competencias globales e interculturales en alumnos, perfil internacional del personal docente, gestión de la internacionalización en las dependencias durante 2019 y posicionamiento de la internacionalización. **Conclusiones:** el neoliberalismo y la globalización establecieron un nuevo escenario para la educación superior en México y América latina. Las instituciones de educación superior han posicionado la internacionalización como mecanismo de adaptación y como eje de sus funciones sustantivas. El Centro Universitario de la Costa presenta algunos indicadores progresivos; sin embargo, requiere fortalecer el perfil internacional de los estudiantes y de los profesores, así como el posicionamiento y gestión de la internacionalización como una política institucional global.

PALABRAS CLAVE: Competencias globales e interculturales, perfil internacional, gestión y posicionamiento de la internacionalización.

LINO FRANCISCO JACOBO GÓMEZ CHÁVEZ. Doctor en Ciencias para el Desarrollo, la Sustentabilidad y el Turismo. Profesor del Centro Universitario de la Costa de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: francisnojacobogomez@gmail.com

VILMA ZORAIDA DEL CARMEN RODRÍGUEZ MELCHOR. Maestra en Planeación de la Educación Superior. Profesora del Centro Universitario de la Costa de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: zoraidamelchor@gmail.com

PAOLA CORTÉS ALMANZAR. Maestra en Gestión y Desarrollo Cultural. Profesora del Departamento de Psicología del Centro Universitario de la Costa de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: paolacortesalmanzar@gmail.com

RODOLFO DANIEL SEGURA NUÑO. Alumno de Licenciatura del Centro Universitario de la Costa de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: rdaniel.segura@alumnos.udg.mx

JUAN DANIEL BRITO BUGARÍN. Alumno de Licenciatura del Centro Universitario de la Costa de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: jdaniel.brito@alumnos.udg.mx

social trajeron consigo nuevos retos para la educación superior.

En conjunto el neoliberalismo y la globalización dieron un nuevo significado a la educación superior. En este periodo los *rankings* de las universidades se han enfocado en el estatus internacional de las instituciones. En el mercado laboral ahora es relevante el dominio de los idiomas y las habilidades interculturales, las cuales permiten a los egresados una inserción laboral eficiente y una interacción adecuada en el medio global. La internacionalización ofrece nuevas oportunidades para las instituciones de educación superior (IES); de la misma forma, también representa un reto para las estructuras de gobernanza y para el sector productivo (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE], 2011).

Los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) son un ejemplo del compromiso y acuerdo global entre los países. Muestran la responsabilidad de la acción global hacia la atención de una agenda de interés común. Incluyen en su contenido 17 objetivos, entre ellos: poner fin a la pobreza en el mundo, erradicar el hambre y lograr la seguridad alimentaria, garantizar una vida sana y una educación de calidad, lograr la equidad de género, asegurar el acceso al agua y la energía, promover el crecimiento económico sostenido, adoptar medidas urgentes contra el cambio climático, promover la paz y facilitar el acceso a la justicia. Para lograr el cumplimiento de los ODS se requiere un esfuerzo de todos los actores sociales (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2015).

Las universidades, debido a sus funciones sustantivas y al disponer de conocimiento, acervo cultural, científico y tecnológico, así como del talento de sus profesores y del dinamismo de sus estudiantes, se constituyen como actores determinantes para el cumplimiento de los ODS. En los próximos años las IES deben jugar un papel protagónico en la gestión del desarrollo de la sociedad,

ABSTRACT: Neoliberalism and globalization brought new challenges for Higher Education. Internationalization was one of its adaptation mechanisms. Objective: To analyze how Higher Education Institutions have incorporated internationalization as a mechanism to adapt to globalization and being a response to the political and economic model. From this, diagnose the management and positioning of internationalization in a university. Method: Quantitative, non-experimental, descriptive cross-sectional study, population was the Centro Universitario de la Costa community, the sample is representative and not proportional (n= 666), an instrument was integrated for the diagnosis based on the thematic axes of the internationalization of the Universidad de Guadalajara, the analysis of the data is descriptive, the items of the internationalization model were calculated (f1%). Results: Are divided into four sections: Development of global and intercultural competences in students, international profile of the teaching staff, management of internationalization in all the areas during 2019 and positioning of the internationalization. Conclusions: Neoliberalism and globalization established a new scenario of challenges and opportunities for Higher Education in Mexico and Latin America. Universities have positioned internationalization as an adaptation mechanism and as the axis of their substantive functions. The Centro Universitario de la Costa presents some progressive indicators, however, it requires strengthening the international profile of students and teachers, as well as the positioning and management of internationalization as a global institutional policy.

KEYWORDS: Global and intercultural skills, international profile, management and positioning of internationalization.

poniendo a disposición sus funciones sustantivas en coordinación con la sociedad civil, la iniciativa privada y los diferentes niveles de gobernanza de su entorno, para identificar y disminuir las brechas que se reflejan en los 17 ODS (Ojeda y Agüero, 2019).

En el siglo XXI se presenta un incremento generalizado en la demanda de educación superior, acompañado de la necesidad de diversificación de la misma. Las naciones y las propias IES deben reclamar el valor que la educación superior reviste para el desarrollo económico, sustentable y con visión social, que resulta esencial para la construcción del futuro. En la actualidad la educación superior se enfrenta a desafíos relacionados con el financiamiento, las condiciones de acceso y formación docente, la calidad de la enseñanza, la investigación y los servicios, la pertinencia de los planes de estudios, la inserción laboral de los egresados, el establecimiento de acuerdos de cooperación eficaces, así

como el acceso a los beneficios que reporta la cooperación internacional.

Con la intención de encontrar soluciones a los desafíos de la educación superior, se han elaborado documentos y desarrollado asambleas para establecer una plataforma común que permita orientar los cambios y el desarrollo de la educación superior (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 1998). Las universidades deben educar, formar e investigar con ética, autonomía, responsabilidad y prospectiva; garantizar la igualdad en el acceso y fortalecer a las mujeres; buscar la pertinencia, estar dispuestas a la cooperación y centradas en la solución de las necesidades sociales; diversas, innovadoras, con pensamiento crítico y creatividad; centradas en los estudiantes, con calidad, dispuestas al potencial de la tecnología, uso responsable y transparente de los recursos públicos; generadoras de recursos propios, participantes en redes de conocimien-

tos, asociaciones y alianzas; deben ser motores de desarrollo local y regional, promotoras de la salud y de la cultura de la paz; sustentables y responsables con el medio ambiente.

Se han llevado a cabo distintos programas para mejorar la gestión de la educación superior, foros abiertos a las IES, así como revisiones críticas de la educación superior, de su contribución al desarrollo económico y social. Los resultados han dado pie a seminarios sobre gestión institucional, prácticas innovadoras de éxito, demanda de competencias, oferta de educación y servicios de capacitación, tendencias y temas del mercado internacional, *e-aprendizaje*, así como el comercio de servicios educativos, tecnología de la información y las comunicaciones y actualizaciones de la oferta educativa (OCDE, 2011; 2020).

En Latinoamérica y el Caribe se han financiado proyectos de educación superior, programas de formación profesional y de educación continua, de mejora de la organización escolar y el currículo, así como programas de eficiencia y eficacia del financiamiento educativo (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2011). También, proyectos para ayudar a estudiantes universitarios de bajos recursos para evitar la deserción escolar y la implementación de las competencias profesionales en la educación superior (Martínez y Hernández, 2015).

En México y Latinoamérica durante las últimas décadas del siglo xx y la primera del xxi se llevaron a cabo una serie de reformas educativas como parte de los Planes Nacionales de Desarrollo o como políticas públicas para el aseguramiento de la calidad de los servicios educativos (Cancino, 2003; Sotelo, 2000). La calidad en la educación superior implica impulsar un enfoque multidimensional de la internacionalización: la cooperación, las alianzas estratégicas en las áreas de la educación y la cultura, la movilidad académica de alumnos y profesores, la investigación conjunta, las redes de conocimiento y el aprendizaje de otros idiomas. La Asociación Nacional

de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES, 2020) propone cuatro programas fundamentales de la política educativa en el nivel nacional: la evaluación y acreditación, una red nacional de información, redes académicas y movilidad, así como la universidad virtual (Gacel-Ávila, 2005).

En los años recientes la internacionalización en la educación superior ha sido recurrente en publicaciones y foros especializados. Es abordada desde las distintas perspectivas del escenario nacional, mostrando cómo es concebida y lo que sucede con las políticas alrededor de esta. Se han abordado las perspectivas teóricas y políticas, los desafíos y temas críticos de la internacionalización y las instituciones. Se han discutido y establecido los retos sobre la internacionalización, entre ellos el posgrado, las acreditaciones internacionales, la transferencia de conocimiento, la expansión educativa, la internacionalización endógena estratégica, así como el estado de la internacionalización desde el marco legislativo nacional (Arce, 2015; Comas, 2019).

Las universidades mexicanas han desarrollado estrategias para la internacionalización, incorporándola explícitamente en su discurso, en su agenda institucional y en sus planes de desarrollo; también han implementado programas y acciones específicas. Sin embargo, no se ha incorporado la dimensión de la internacionalización en las políticas centrales y en la normatividad de la mayoría de las IES, en gran medida, los programas de internacionalización siguen sujetos a proyectos de las administraciones de las IES que responden a las circunstancias y carecen de continuidad (Gacel-Ávila, 2005).

Por otra parte, la plataforma que ofrece el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 deja claro el objetivo central de asegurar el acceso a la educación superior como derecho de todos los jóvenes, con un programa de universidades que se desarrollarán en zonas de alta densidad poblacional con nula oferta de

servicios de educación superior. Sin embargo, no se plantea ningún mecanismo para el aseguramiento de la calidad de la educación superior ni elementos de fortalecimiento del proceso de internacionalización. Este panorama ofrece un nuevo contexto y representará nuevos retos para la calidad y la internacionalización de la educación superior en México (*Diario Oficial de la Federación [DOF]*, 2019).

La Universidad de Guadalajara (UdeG) es una institución pública con vocación internacional. En su estructura se encuentra la Coordinación General de Cooperación e Internacionalización (CGCI), que tiene como labor incorporar la dimensión internacional en las funciones de docencia, investigación y extensión; promover, coordinar y evaluar las políticas y estrategias institucionales de cooperación académica e internacionalización; cuenta también con un Comité Consultivo para la Operación de la Internacionalización como órgano de apoyo a las funciones de la CGCI. Su Plan de Desarrollo Institucional 2014-2030 establece el eje de la internacionalización, se presenta como un proyecto para desarrollar el conjunto de habilidades cognitivas y multiculturales que habiliten a los estudiantes para desempeñarse en contextos laborales, sociales y culturales distintos a los suyos, así como fomentar la adquisición de valores como la pluralidad, el respeto y la tolerancia (UdeG, 2014, 2018, 2019, 2020).

La UdeG es reconocida en el nivel nacional como pionera en el desarrollo de la internacionalización, su estructura institucional y políticas de desarrollo así lo muestran; no obstante es necesario profundizar en las acciones e impacto académico de la internacionalización y fortalecer el concepto de internacionalización integral, como cultura y compromiso institucional que se refleje en sus funciones sustantivas.

El Centro Universitario de la Costa (cuCosta) fue constituido en 1994 como parte de la Red de la Universidad de Guadalajara, para impulsar el desarrollo

social y cultural de Puerto Vallarta y la región. Actualmente, cuenta con 6 630 alumnos, ofrece 19 programas educativos de licenciatura: 87% acreditados en el nivel nacional y 10% en el nivel internacional; 8 programas de posgrado: 71% se encuentran en el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad. Cuenta con 535 profesores, de los cuales 26.5% son de tiempo completo, 58% tienen doctorado, 32% son miembros del Sistema Nacional de Investigadores y 86% cuentan con reconocimiento de perfil deseable; tiene 27 cuerpos académicos, de los cuales 15% están consolidados. Durante 2019 reportó 14 alumnos de IES internacionales en movilidad entrante y 62 en movilidad saliente; también 5 profesores entrantes de IES internacionales y 17 salientes (cuCosta, 2019, 2020).

El Plan de Desarrollo de Centro con Visión 2030 del cuCosta, presenta la directriz de internacionalización, con objetivos para el desarrollo de competencias globales, interdisciplinarias e interculturales en los estudiantes, así como el fomento del perfil internacional del personal. Establece una serie de estrategias que integran una política de internacionalización en el corto mediano y largo plazo, así como una serie de indicadores que permitirán medir los resultados de esta directriz. Es su estructura el Departamento de Estudios Internacionales y Lenguas Extranjeras (DEILE) y la Coordinación de Servicios Académicos, son las dependencias responsables de algunos de los indicadores de internacionalización del campus (cuCosta, 2014).

En la literatura se encuentran diversos documentos que recuperan el proceso histórico de la adaptación de la educación superior al neoliberalismo y la globalización (Cancino, 2003; Martínez y Hernández, 2015; Ojeda, 2019; Sotelo, 2000). También destacan estudios que retoman la internacionalización en la educación superior, los indicadores de calidad y los retos de las IES (Arce, 2015; Comas, 2019; Gacel-Ávila, 2005). Sin embargo, no se encontraron estudios empíricos que analicen de manera inte-

gral o global el proceso de la internacionalización en alguna institución, o bien los estudios encontrados se remiten exclusivamente a los procesos de movilidad estudiantil o docente. Estos elementos orientan a la necesidad de llevar a cabo un estudio empírico del estado global que guarda la gestión y el posicionamiento de la internacionalización en una IES, considerando a los distintos integrantes de su comunidad: alumnos, docentes, directivos y sus dependencias.

El estudio que se presenta tiene el objetivo de analizar cómo las instituciones de educación superior han incorporado la dimensión de la internacionalización como mecanismo de adaptación a la globalización y respuesta al modelo político y económico. A partir de ello, se realizó un diagnóstico de la gestión y posicionamiento de la internacionalización en el cuCosta de la UdeG.

MÉTODO

Se realizó un estudio cuantitativo, no experimental, descriptivo de tipo transversal; la población de estudio fue la comunidad universitaria del cuCosta, específicamente alumnos de pregrado, profesores y directivos (N= 6 829) de la sede en Puerto Vallarta. La muestra es representativa y no proporcional (n= 666) integrada por tres subconjuntos: alumnos (86.1%), profesores (11.2%) y directivos (2.6%).

Para la recolección de los datos se integró el instrumento para el diagnóstico del proceso de internacionalización en el cuCosta, a partir de los ejes temáticos de la internacionalización de la UdeG: desarrollo de las competencias globales e interculturales en los estudiantes, fomento del perfil internacional del personal universitario, posicionamiento y gestión internacional de la Universidad (UdeG, 2014); el instrumento se validó a través del método DELPHI (Martínez, 2020). El análisis de los datos es descriptivo, se calculó la frecuencia porcentual ($f_1\%$) de los ítems que integran los ejes del proceso de internacionalización. Para el análisis de los datos se utilizó el Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) versión 27.

RESULTADOS

En relación con el desarrollo de las competencias globales e interculturales en los alumnos, se recuperaron los elementos que enmarcan el perfil global, como la movilidad académica, el dominio de una segunda lengua, las *soft skills*, las competencias transversales e interculturales, los consumos culturales y la responsabilidad social (véase Tabla 1).

El perfil internacional del personal docente se mide a partir de la movilidad académica, la participación en redes internacionales, la investigación y vinculación internacional e intercultural,

TABLA 1
DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS GLOBALES E INTERCULTURALES EN ALUMNOS

	Ítem	f ₁ %	
		Sí	No
1	Han llevado a cabo una estancia académica en el extranjero	4.1	95.8
2	Han asistido en México o el extranjero a congresos internacionales o con conferencistas internacionales	29.3	70.7
3	Dominan un segundo idioma	31.9	68.1
4	Cuentan con alguna certificación de dominio de un segundo idioma	9.8	90.2
5	Han interactuado en alguna conferencia en línea	23.7	76.3
6	Han tomado cursos o certificaciones en línea	21.4	78.6
7	Han participado en cursos o talleres de actividades artísticas, culturales o deportivas extracurriculares	68.1	31.9

	Ítem	f ₁ %	
		Sí	No
8	Tienen interés en temas relacionados con el cuidado del medio ambiente, la cultura de la paz, la equidad de género, inclusión o diversidad	91.8	8.2
9	Forman parte o participan en una fundación o asociación civil que atiende temas sociales	15.0	85.0
10	Han llevado a cabo acciones de voluntariado	65.3	34.7
11	Mantienen contacto con comunidades indígenas	8.7	91.3
12	Sus consumos culturales (cine, música, deportes, televisión o series) están relacionados con contenidos de otros países distintos a México	89.7	10.3
13	Han viajado al extranjero	20.7	79.3
14	Procuran enterarse de los acontecimientos sucedidos en el nivel mundial	86.6	13.4

Notas: n= 574, f1% frecuencia porcentual.

TABLA 2
PERFIL INTERNACIONAL DEL PERSONAL DOCENTE

	Ítem	f ₁ %	
		Sí	No
1	Han realizado acciones de movilidad saliente	32.0	68.0
2	Pertenecen a una red académica internacional	34.7	65.3
3	Han participado en investigaciones con colegas de IES del extranjero	26.7	73.3
4	En sus clases han llevado a cabo videoconferencias con ponentes internacionales	26.7	73.3
5	Su o sus posgrados son en IES internacionales	25.3	74.7
6	Cuentan con certificaciones profesionales o didácticas de IES internacionales	21.3	78.7
7	Cuentan con certificación para la impartición de cursos en un segundo idioma	10.7	89.3
8	Cuentan con certificación TOEFL	20.0	80.0
9	Forman parte o participan en una fundación o asociación civil que atiende temas sociales	32.0	68.0
10	Mantienen contacto con comunidades indígenas	24.0	76.0
11	Han publicado investigaciones en revistas internacionales	45.3	54.7
12	Han participado como ponentes en congresos internacionales	41.3	58.7
13	Han asistido a congresos internacionales	45.3	54.7

Notas: n= 75, f1% frecuencia porcentual.
IES (Instituciones de Educación Superior), TOEFL (Test of English as a Foreign Language).

TABLA 3
GESTIÓN DE LA INTERNACIONALIZACIÓN EN LAS DEPENDENCIAS* DURANTE 2019

	Ítem	f ₁ %	
		Sí	No
1	Actividades académicas en vinculación con IES internacionales	35.2	64.7
2	Congresos con la participación de ponentes internacionales	35.2	64.7
3	Videoconferencias con ponentes internacionales	11.7	88.2

así como certificaciones y posgrados internacionales (véase Tabla 2).

La gestión de la internacionalización en las dependencias del cuCosta durante 2019 se mide a partir de las actividades en vinculación con IES internacionales, la organización de congresos y videoconferencias con ponentes internacionales, la asistencia de alumnos a congresos internacionales, acciones de vinculación con IES internacionales de primer nivel y con IES internacionales de Sudamérica y Centroamérica, acciones de vinculación con comunidades indígenas, con empresas y fundaciones internacionales, publicaciones con autores o editoriales internacionales, movilidad académica, recursos tecnológicos para el aprendizaje y nuevas acciones (véase Tabla 3).

El posicionamiento de la internacionalización se mide a partir de los programas educativos (PE) que consideran el dominio de un segundo idioma como requisito de titulación, los planes de estudios que ofertan unidades de aprendizaje (UDA) en un segundo idioma, los PE que forman parte de una red internacional, los PE en los que sus alumnos realizan prácticas profesionales en empresas internacionales, los departamentos que tienen adscritos profesores con certificación para impartir UDA en un segundo idioma y los departamentos ofrecen UDA en un segundo idioma (véase Tabla 4).

DISCUSIÓN

El estudio que se presenta tuvo el objetivo de analizar cómo las IES han incorporado la dimensión de la internacionalización como mecanismo de adaptación a la globalización y respuesta al modelo político y económico. A partir de ello, se realizó un diagnóstico de la gestión y posicionamiento de la internacionalización en el cuCosta de la UdeG. Los resultados principales del estudio se encuadran en cuatro apartados: el desarrollo de las competencias globales e interculturales en alumnos, el perfil internacional del personal docente, la gestión de la internaciona-

	Ítem	f ₁ %	
		Sí	No
4	Promovieron u organizaron la asistencia de alumnos a congresos internacionales o con ponentes internacionales	41.1	58.8
5	Acciones de vinculación con IES internacionales de primer nivel relacionadas con sus áreas de conocimiento	41.1	58.8
6	Acciones de vinculación con IES de Sudamérica y Centroamérica	17.6	82.3
7	Acciones de vinculación con comunidades indígenas	5.8	94.1
8	Acciones de vinculación con empresas y fundaciones internacionales con las que se tienen intereses comunes de acuerdo con sus programas estratégicos	17.6	82.3
9	Publicación de libros con la participación de autores internacionales o en vinculación con editoriales internacionales	20.0	80.0
10	Recibieron algún profesor de una IES internacional	20.0	80.0
11	Adquirieron recursos tecnológicos para el aprendizaje (<i>software</i>)	40.0	60.0
12	Tienen previstas acciones internacionalización con nuevas contrapartes	33.3	66.6
13	El titular de la dependencia asistió a eventos internacionales	29.4	70.5

Notas: * Divisiones, Departamentos, Coordinaciones de carrera.

n= 17, f1% frecuencia porcentual.

IES (Instituciones de Educación Superior).

TABLA 4
POSICIONAMIENTO DE LA INTERNACIONALIZACIÓN

	Ítem	f ₁ %	
		Sí	No
1	PE que consideran el dominio de un segundo idioma como requisito de titulación	81.8	18.1
2	Planes de estudios que contemplan la oferta de UDA en un segundo idioma	27.2	72.7
3	PE que forman parte de una red internacional de escuelas, facultades o licenciaturas de su área del conocimiento	18.1	81.8
4	PE en que sus alumnos realizan prácticas profesionales en empresas internacionales	18.1	81.8
5	Departamentos que tienen adscritos profesores que cuentan con certificación para impartir UDA en un segundo idioma	40.0	60.0
6	Departamentos que ofrecen UDA en un segundo idioma	20.0	80.0

Notas: n= 17, f1% frecuencia porcentual.

PE (Programa Educativo), UDA (Unidades de Aprendizaje).

lización en las dependencias durante 2019 y el posicionamiento de la internacionalización.

Respecto de los alumnos, 4.1%, ha realizado una estancia académica en el extranjero, 29.3% ha asistido a congresos internacionales; 21.9% domina un segundo idioma y 9.8% cuenta con una certificación; 23.7% ha interactuado en alguna conferencia en línea y 21.4% ha tomado cursos o certificaciones bajo

esta modalidad; 68.1% ha participado en actividades de formación integral (*soft skills*); 91.8% expresó tener interés en temas sobre medio ambiente, cultura de la paz, equidad de género, inclusión o diversidad; 15% forma parte de una asociación civil; 65.3% ha realizado acciones de voluntariado, 8.7% mantiene contacto con comunidades indígenas; 89.7% asocia sus consumos culturales con contenidos de otros países distintos

a México; 20.7% ha viajado al extranjero y 86.6% procura enterarse de los acontecimientos sucedidos en el nivel mundial.

El perfil internacional del personal docente muestra que 32% ha realizado acciones de movilidad saliente; 34.7% pertenece a una red académica internacional; 26.7% ha participado en investigaciones con colegas de IES del extranjero; 26.7% ha llevado en sus clases videoconferencias con ponentes internacionales; 25.3% su o sus posgrados son en IES internacionales; 21.3% cuenta con certificaciones profesionales o didácticas de IES internacionales; 10.7% tiene certificación para la impartición de cursos en un segundo idioma; 20% cuenta con certificación TOEFL; 32% forma parte o participa en una fundación o asociación civil que atiende temas sociales; 24% mantiene contacto con comunidades indígenas; 45.3% ha publicado investigaciones en revistas internacionales; 41.3% ha participado como ponentes en congresos internacionales, y 45.3% ha asistido a congresos internacionales.

La gestión de la internacionalización en las dependencias del cuCosta durante 2019 reportó que 35.2% emprendió actividades académicas en vinculación con IES internacionales; 35.2% organizó congresos internacionales; 11.7% desarrolló videoconferencias con ponentes internacionales; 41.1% promovió u organizó la asistencia de alumnos a congresos internacionales; 41.1% llevó a cabo acciones de vinculación con IES internacionales de primer nivel; 17.6% desarrolló acciones de vinculación con IES de Sudamérica y Centroamérica; 5.8% realizó acciones de vinculación con comunidades indígenas; 17.6% promovió acciones de vinculación con empresas y fundaciones internacionales; 20% realizó o difundió la publicación de libros con la participación de autores internacionales o en vinculación con editoriales internacionales; 20% recibió algún profesor de una IES internacional; 40% adquirió recursos tecnológicos para el aprendizaje (*software*); 33.3% tiene

previstas acciones de vinculación con nuevas contrapartes, y 29.4% de los titulares de las dependencias asistió a eventos internacionales.

En cuanto al posicionamiento de la internacionalización en el cuCosta se observa que 81.8% de los PE considera el dominio de un segundo idioma como requisito de titulación; 27.2% de los PE contempla la oferta de UDA en un segundo idioma; 18.1% de los PE forma parte de una red internacional; 18.1% de los PE sus alumnos realizan prácticas profesionales en empresas internacionales; 40% de los departamentos tienen adscritos profesores con certificación para impartir UDA en un segundo idioma y 20% ofrecen UDA en un segundo idioma.

México ocupa el segundo lugar en Latinoamérica en movilidad estudiantil entrante y saliente; también es el segundo lugar en publicación en revistas indexadas en revistas del Science Citation Index y de Scopus (Didou, 2017). En el estudio que se presenta, durante 2019 se reportaron 14 alumnos de IES internacionales en movilidad entrante y 62 alumnos en movilidad saliente, así como que 45.3% de los profesores han publicado en revistas internacionales.

El artículo pudiera ser de utilidad para las IES, específicamente para llevar a cabo estudios empíricos similares a este, pero considerando que deben realizarse bajo las directrices de sus respectivos planes de desarrollo y políticas institucionales, y con ello diseñar las acciones y programas pertinentes para consolidar las políticas de internacionalización en sus instituciones.

La investigación presenta algunas debilidades. La carga de subjetividad en las respuestas de los participantes, así como las complicaciones para lograr un índice de respuesta suficiente, propias de los instrumentos aplicado en línea. Por otra parte, en la muestra no se consideró la comunidad estudiantil de posgrado y las respectivas coordinaciones de los programas; tampoco se consideró la comunidad universitaria de la sede Tomatlán.

CONCLUSIÓN

El neoliberalismo y la globalización han traído consigo cambios sociales, políticos y económicos que establecieron un nuevo escenario de retos y oportunidades para la educación superior en México y América latina. Las IES han posicionado la internacionalización como mecanismo de adaptación y como eje de sus funciones sustantivas. La internacionalización en la educación superior se ubica como un elemento central en las políticas públicas e institucionales, así como en los planes de desarrollo de las IES en México y el mundo, cobrando relevancia como indicador de calidad de las instituciones y hace parte del perfil de los egresados.

El cuCosta presenta algunos indicadores progresivos en internacionalización; sin embargo, requiere de la implementación de un programa integral que ofrezca un marco común de acción desde la internacionalización en casa. Fortaleciendo el perfil internacional de los estudiantes y de los profesores, del posicionamiento y gestión de la internacionalización como una política institucional global que trascienda las administraciones. Se debe potenciar el uso de los recursos a partir de las tecnologías de la información y la comunicación, los programas de formación integral y responsabilidad social, la innovación y la flexibilidad curricular, la investigación, la transferencia de tecnología y los posgrados. Esto permitirá fortalecer el perfil internacional de la institución y hacer frente a los retos que representa el complicado escenario nacional, los constantes cambios del mercado laboral, los indicadores de calidad y el desarrollo regional.

BIBLIOGRAFÍA

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior-ANUIES. (2020, 23 de febrero). Cooperación Académica Internacional. Recuperado de <http://www.anui.es.mx/programas-y-proyectos/cooperacion-academica-nacional-e-internacional/cooperacion-academica-internacional>

Arce, G. A. (2015). Internacionalización y Educación Superior. *Revista de la Educación Superior*, 44 (176), 165-170. Recuperado de <http://resu.anui.es.mx/ojs/index.php/resu/article/view/163/134>

Banco Interamericano de Desarrollo-BID. (2011, 27 de junio). Mayores oportunidades para la educación superior. Recuperado de <https://www.iadb.org/es/noticias/mayores-oportunidades-para-la-educacion-superior>

Cancino, R. (2003). El modelo neoliberal y la educación universitaria en Latinoamérica. El caso de la universidad chilena. *Sociedad y Discurso* (18), 149-165. Recuperado de https://www.google.com/search?rlz=1C1GCEU_esMX823MX823&sxsrf=ALeKk02XrQgJdGvdHEci6cCcELV85hRFg%3A1586541517462&ei=zb0QXrrLG-vp_QbV17boAg&q=Cancino%2C+R.+%282003%29.+El+Modelo+Neoliberal+y+la+Educaci%C3%B3n+Universitaria+en+Latinoam%C3%A9rica+El+caso+de+l

Cardoso, V. H. (2006). El origen del neoliberalismo: tres perspectivas. *Espacios Públicos*, 9 (18), 176-193. Disponible en <https://biblat.unam.mx/fr/revista/espacios-publicos/articulo/el-origen-del-neoliberalismo-tres-perspectivas>

Centro Universitario de la Costa-cuCosta. (2014). *Plan de Desarrollo de Centro. Visión 2030*. Puerto Vallarta: Universidad de Guadalajara. Recuperado de http://www.cuc.udg.mx/sites/default/files/plan_de_desarrollo_2030.pdf

Centro Universitario de la Costa-cuCosta. (2019, 31 de diciembre). Numeralia cuCosta. Recuperado de http://www.cuc.udg.mx/sites/default/files/adjuntos/numeralia_cuc_diciembre_2019.pdf

Centro Universitario de la Costa-cuCosta. (2020, 3 de marzo). Historia. Centro Universitario de la Costa-cuc. Recuperado de <http://www.cuc.udg.mx/es/historia>

Comas, R. O. (2019). La internacionalización de la educación superior. *Revista de la Educación Superior*, 48 (192), 165-168. Disponible en <http://resu>

- anuies.mx/ojs/index.php/resu/article/view/943
- Diario Oficial de la Federación-DOF. (2019, 12 de julio). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Gobierno de México. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- Didou, S. (2017). *La internacionalización de la educación superior en América Latina: transitar de lo exógeno a lo endógeno*. Ciudad de México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://www.udual.org/principal/wp-content/uploads/2018/06/1-INTERNACIONALIZACION.pdf>
- Gacel-Ávila, J. (2005). Internacionalización de la educación superior en México. En H. De Wit, I. C. Jaramillo, J. Gacel-Ávila y J. Knight (eds.), *Educación Superior en América Latina. La dimensión internacional* (pp. 245-288). Bogotá: Banco Mundial/Mayol Ediciones. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/797661468048528725/pdf/343530SPANISH0101OFFICIAL0USE00ONLY1.pdf>
- Hayek, F. A. (2007). *Camino de servidumbre: textos y documentos*. Madrid: Alianza Editorial. Recuperado de <https://www.elcato.org/sites/default/files/camino-de-servidumbre-libro-electronico.pdf>
- Martínez, F. M. (2020, 26 de marzo). DOFA, Escenarios y Delphi: instrumentos de diagnóstico organizacional. Gestio-
polis. Recuperado de <https://www.gestiopolis.com/dofa-escenarios-y-delphi-instrumentos-de-diagnostico-organizacional/>
- Martínez, P. C. y Hernández, R. M. (2015). El financiamiento de las competencias profesionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la educación superior tecnológica (IEST) de México. *Serviço Social em Revista* 17 (2), 26-40. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/293013190_El_financiamiento_de_las_competencias_profesionales_del_Banco_Interamericano_de_Development_BID_en_la_educacion_superior_tecnologica_EST_de_Mexico DOI:10.5433/1679-4842.2015v17n2p26
- Ojeda, S. R. y Agüero Contreras, F. C. (2019). Globalización, agenda 2030 e imperativo de la educación superior: reflexiones. *Revista Conrado*, 15 (2), 125-134. Recuperado de <http://scielo.sld.cu/pdf/rc/v15n67/1990-8644-rc-15-67-125.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-UNESCO. (1998). *La Educación Superior en el siglo XXI. Visión y acción*. París: Autor. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000116345_spa
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico-OCDE. (2011). Gestión de establecimientos de educación superior. París: Autor. Recuperado de <http://www.oecd.org/education/imhe/47007468.pdf>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico-OCDE. (17 de 02 de 2020, 17 de febrero). Higher Education Programme (IMHE). Recuperado de <http://www.oecd.org/education/imhe/actividadesdeimhe.htm>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. (2015). *Transformar nuestro mundo. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado de https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf
- Sotelo, V. A. (2000). *Neoliberalismo y educación. La huelga en la UNAM a finales de siglo*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <https://rebelion.org/docs/9882.pdf>
- Universidad de Guadalajara-UdeG. (2014). *Plan de Desarrollo Institucional 2014-2030*. Guadalajara: Autor. Recuperado de http://www.hcgu.udg.mx/sites/default/files/sesiones_cgu/2013-2014/2014-03-24%2000%3A00%3A00/pdi_2030_21marzo14.pdf
- Universidad de Guadalajara-UdeG. (2018, 1 de marzo). Universidad de Guadalajara. Comunidad que crece y avanza. Recuperado de http://www.udg.mx/sites/default/files/adjuntos/folletoinstitucional2018_0.pdf
- Universidad de Guadalajara-UdeG. (2019). *Acuerdo que crea el Comité Consultivo para la Operación de la Internacionalización en la Universidad de Guadalajara*. Guadalajara: Autor.
- Universidad de Guadalajara-UdeG. (2020, 1 de marzo). Acerca de la Coordinación General de Cooperación e Internacionalización. Recuperado de <http://www.cgci.udg.mx/es/acerca>

PANDEMIAS: IMPACTO, RIESGOS Y PROSPECTIVA

ROCÍO CALDERÓN GARCÍA
JORGE ALFREDO JIMÉNEZ TORRES
EVELIO GERÓNIMO BAUTISTA

INTRODUCCIÓN

La Real Academia Española (RAE, 2020) ha definido pandemia como una “enfermedad epidémica que se extiende a muchos países o que ataca a casi todos los individuos de una localidad o región”.

Las pandemias nos han acompañado a lo largo de la historia a pesar de los avances logrados por parte de la medicina; por tanto es importante atender cualquier brote que se pudiera dar debido a que actualmente existen importantes movimientos migratorios que pueden expandir las enfermedades infectocontagiosas de forma exponencial (Villamil Jiménez, 2013).

Ante los riesgos de las pandemias se deberá tener una visión global con acciones locales que permitan dotar a la población de medidas preventivas, de atención a la salud y correctivas, así como de comunicación que permita contar con recursos digitales accesibles, confiables y de calidad que puedan informar a la población para que puedan asumir medidas preventivas para evitar los contagios (Shah, 2020)

RESUMEN: Las pandemias son un foco de alarma teniendo consecuencias sanitarias, geopolíticas, económicas y sociales, causando la pérdida de vidas de miles de personas y crisis e inestabilidad a escala global. Es importante el hacer conciencia que las pandemias no respeta fronteras, razas, niveles económicos, religiones ni afiliaciones políticas. El presente artículo analiza las 20 principales pandemias que han impactado a la humanidad identificando sus principales riesgos, así como sus perspectivas futuras debido a que las mismas se vuelven a manifestar como enfermedades emergentes e incluso provocando nuevas pandemias. Abordándose a través de una metodología cualitativa a través del análisis de documentos históricos y de la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud encontrando como principales hallazgos que estos brotes pandémicos han sido de alto impacto y han tenido una rápida propagación por lo cual es necesario que los países en el nivel mundial tengan un plan de atención integral con un proceso de gobernanza que incluya de forma organizada a los sectores públicos, privados y organizaciones de la sociedad civil a fin de atenuar su impacto en la salud y el bienestar económico, político y sociocultural. Por tanto, se deberá tener una visión global con acciones locales que permitan dotar a la ciudadanía de medidas preventivas, de atención a la salud y correctivas, así como de comunicación, contando con recursos digitales accesibles, confiables y de calidad que puedan informar a la población para evitar los contagios.

PALABRAS CLAVE: Pandemias, bienestar social, salud.

ABSTRACT: Pandemics are a source of alarm, having health, geopolitical, economic, and social consequences, causing the loss of lives of thousands of people and crisis and instability on a global scale. It is important to raise awareness that pandemics do not respect borders, races, economic levels, religious or political affiliations. This article analyzes the twenty main pandemics that have impacted humanity, identifying their main risks, as well as their prospects due to the fact that they re-manifest as emerging diseases and

ROCÍO CALDERÓN GARCÍA. Doctora en Cooperación y Bienestar Social. Profesora e investigadora del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: rocio.calderon@redudg.udg.mx

JORGE ALFREDO JIMÉNEZ TORRES. Doctor en Desarrollo Humano. Profesor e investigador del Centro Universitario de la Ciénega de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: consultoria3201@hotmail.com

EVELIO GERÓNIMO BAUTISTA. Doctor en Gestión de la Educación Superior. Profesor e investigador de la Universidad del Valle de Atemajac. Correo electrónico: evelio.geronimo@univa.mx

BREVE HISTORIA DE LAS PANDEMIAS

Las pandemias han estado vinculadas estrechamente con los seres vivos desde épocas inmemoriales a pesar del avance en el campo de la salud en los siglos **xx** y **xxi** con la presencia de los antibióticos y las vacunas. Es importante reconocer que el progreso de los países ha generado asimetrías encontrando poblaciones que no tienen acceso a los servicios básicos de salud, agua potable y una nutrición adecuada conviviendo con animales portadores de enfermedades que son transmisibles para el ser humano (Instituto Español de Estudios Estratégicos, [IEEE] 2019).

Otro dato importante son los desplazamientos de las poblaciones, sea por cuestiones voluntarias tales como el comercio o el turismo, o forzadas debido a las malas condiciones de supervivencia o conflictos armados en sus países de origen, que propician la movilidad de patógenos y vectores fuente de infecciones que pueden terminar en epidemias y alcanzar brotes generalizados de pandemias.

A lo largo de la historia se ha podido observar como un brote local se ha convertido en global teniendo consecuencias geopolíticas de alcances incalculables tanto por las pérdidas humanas como por el impacto en el comercio y en la dinámica social de las poblaciones (IEEE, 2019).

A continuación se presenta una breve descripción de las 20 principales pandemias que han impactado a la humanidad invitándonos a reflexionar sobre tener planes adecuados de respuesta para mitigar sus impactos.

La **peste Antonina** es considerada la primera que afectó de forma global perturbando no solo la salud sino además la política, economía, cultura y religión.

Sáez Geoffroy (2016, p. 220) destaca que el impacto de la pandemia para el Imperio romano fue devastador; es de resaltar que debido al gran número de

even causing new pandemics. Approached through a qualitative methodology through the analysis of historical documents and the Pan American and World Health Organization, finding as the main findings that these pandemic outbreaks have been of high impact and have had a rapid spread, which is why it is necessary that the Countries on a global scale have a comprehensive care plan with a governance process that includes in an organized way the public and private sectors and Civil Society Organizations in order to mitigate their impact on health and economic, political and sociocultural well-being. Therefore, a global vision must be had with local actions that allow to provide the population with preventive measures, health care and corrective measures, as well as communication with accessible, reliable, and quality digital resources that can inform the population. so that they can take preventive measures to avoid contagion.

KEYWORDS: Pandemics, social welfare, health.

cadáveres que se tenían que recoger se establecieron normas para su traslado y entierro para evitar posibles contagios, las cuales han perdurado hasta el día de hoy. Al tiempo el autor nos invita a reflexionar sobre qué reacción pudiéramos tener actualmente como sociedad ante un mundo interconectado sobre los impactos en salud, económicos, políticos y sociales que podría provocar actuales y futuras pandemias.

Por su parte, la **plaga de Justiniano** que asoló en los años 541 y 542 al Imperio bizantino o Imperio romano de Oriente, donde se incluye Constantinopla, hizo perder a la cuarta parte de su población. Tuvo un gran impacto causando la muerte de entre 30 y 50 millones de personas por lo que de acuerdo con algunos historiadores es considerada entre las pandemias más letales. Su causa se atribuye a la peste bubónica teniendo un impacto en los continentes de Asia, África y Europa. Al desencadenarse la enfermedad muchos puntos en donde se desarrollaba el comercio sobre todo para la venta de marfil del norte de África desaparecieron. También se relata que esta epidemia causó hambre, migraciones, pérdida de vidas, inestabilidad política y caos económico. Existen autores como Edmundo Fayanas (2020) que relatan que esta epidemia se expandió debido al cambio climático que

sufrió África entre los años 535-536 con la disminución de la luz solar, conociéndose como un periodo sombrío y frío que favorecería la propagación de la enfermedad. Este mismo autor resalta que la epidemia atacaba por igual a ricos y pobres, dejando ciudades sin habitantes. Como en la peste Antonina problema recurrente eran los cuerpos que deberían ser enterrados; en un primer momento nos narra que fueron recogidos de las calles y viviendas, se contaban, colocaban en embarcaciones y eran arrojados al mar, concluyendo que este tipo de brotes causaron una gran inestabilidad social (Fayanas, 2020, p. 3).

La **peste negra** también llamada peste bubónica fue de las más mortíferas causando el deceso de entre 75 y 200 millones de personas desde Asia extendiéndose a toda Europa en la época 1330. En aquellos tiempos su origen era desconocido; es importante recordar que sus primeras apariciones datan del siglo **viii**, en la época de Justiniano, atacando por igual como en la anterior pandemia a pobres y ricos, siendo uno de los principales dramas de la humanidad.

De su origen en aquella época se daban varias explicaciones, desde mágicas y astrológicas hasta la posibilidad de que el aire contaminado que emanaba de los cadáveres era el que lo provoca-

ba (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2017; Sáez Geoffroy, 2016; Virgili, 2015). Se crearon muchas tensiones y revoluciones cambiando los sistemas feudales. La mayor parte de cadáveres fueron enterrados en fosas comunes, cerca de las iglesias.

Su diseminación se debió al auge de las relaciones comerciales de esa época. Un rasgo característico era el aislar a los pacientes al menos por 40 días (de ahí el término de cuarentena). Esta enfermedad tuvo rebrotes considerándose nuevamente como pandemia en 1347-1351; se propagó principalmente a través de la ruta de la seda, así como en el siglo VII y VIII en Londres y Rusia. En 1855 aparece inicialmente en Yunnan, China; de ahí se esparció a todo el mundo, causando gran mortalidad en la India.

La **viruela japonesa** se presentó en el año de 735 a 737 por el virus de la viruela afectando a Japón y diseminándose a Asia a través de las rutas del comercio. Ocasiónó un millón de muertes trayendo hambruna y desolación. En el nivel económico se registró una disminución considerable de productos agrícolas lo que provocó que el gobierno nipón realizará en aquel tiempo una extensión de sus impuestos en apoyo a su población (Morris, 1986).

Todas las clases sociales fueron afectadas generando una gran crisis social y económica, aquejó a la agricultura principalmente en los cultivos de arroz y se dio una migración generalizada. Como parte de las acciones para reactivar la economía se ofreció otorgar la propiedad privada para aquellos jornaleros que se decidieran a trabajar las tierras; también se procuró impulsar la religión musulmana y se construyeron diversos templos (Morris, 1986).

La **viruela** 1520 es conocida como la “gran pandemia del Nuevo Mundo” de acuerdo con el portal del Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), donde se señala que causó una gran mortandad sobre todo en la pobla-

ción indígena atacando principalmente a los adultos jóvenes, atribuyéndolo a la falta de defensas de la población para poder combatir este tipo de enfermedad la cual, si sobrevivían, les dejaba grandes marcas en su piel. Los nahuas de aquella época la denominaron huey-zahuatl; entre los principales síntomas que presentaban los enfermos se destaca la fiebre alta con gran dolor que los mantenía postrados, la aparición de pústulas que se secaban y dejaban costras, y en casos más graves ceguera, presentando una variante hemorrágica que conducía a la muerte (Guevara, 2020). Esta enfermedad ocasionó verdaderos estragos en las poblaciones de Mesoamérica; fue tan grave que los pobladores no se daban abasto para enterrar a las personas que morían lo que provocó que disminuyeran hasta en un tercio las poblaciones indígenas. Esta pandemia favoreció la caída del Imperio azteca. Como hemos podido constatar en esta y otras pandemias atacadas por la viruela, tales como la peste Antonina y la viruela japonesa provocaron gran sufrimiento y una marcada crisis económica al hacer que los pobladores abandonaran sus cultivos y se diera una hambruna generalizada.

Las pestes del siglo XVII y XVIII como las anteriores pandemias causadas por la *Yersinia pestis* es una de las enfermedades bacterianas más mortíferas. Entre los siglos XVII y XVIII causaron 600 000 muertes sobre todo en Europa particularmente en Inglaterra, España, Italia y Rusia. El principal medio de infección fueron las pulgas *Xenopsylla cheopis* provenientes de las ratas.

Es considerada como una de las enfermedades infectocontagiosas más letales que afecta tanto a animales como humanos. Apareció de forma endémica y epidémica en los años 1600 y 1700 por Europa y Asia, fortalecida por las relaciones comerciales (OMS, 2017; Sáez Geoffroy, 2016; Virgili, 2015).

El **cólera** es una enfermedad producida por la bacteria *Vibrio cholerae* que se encuentra presente sobre todo

en alimentos contaminados con heces fecales, registrándose sobre todo en sitios que tienen poca higiene.

La OMS (2010) señala que a lo largo de la historia el mundo se ha visto afectado por esta enfermedad indicando que la primera pandemia mundial tiene su origen a comienzos de 1817 en Asia y posteriormente en América, cobrando la vida de más de un millón de personas. Aunado a las pérdidas humanas también el cólera causa diferentes estragos tales como reacciones de pánico ante la enfermedad y desequilibrios sociales.

La **tercera peste** se originó en la provincia china de Yunnan en 1855, afectó gravemente a Hong Kong en 1894 y se extendió a otros continentes provocando numerosos casos en la India. Se calcula que causó alrededor de 10 millones de fallecimientos entre 1898 y 1918. Alcanzó a lugares tan lejanos como Cuba y Puerto Rico, donde se produjeron casos en 1914. Según Faccini y Sotomayor (2013, p. 11)

(...) la enfermedad se diseminó a través de las rutas marítimas a diferentes regiones del mundo, y entre estas a Suramérica [como en abril de 1899] con la llegada a Montevideo (Uruguay) del velero holandés Zeir, proveniente de Rotterdam, que llevaba un cargamento de arroz de la India (p. 11). La extensión continuó por la India en 1896 y a través de las rutas comerciales marítimas; en el año 1900 ya había afectado a poblaciones de los cinco continentes.

Como lo refiere Rius (2019) “durante los 50 años siguientes se extendió por todo el mundo y causó unos 10 millones de muertes, la epidemia se dio por controlada en 1959” (p. 123).

Sin embargo, durante su propagación se establecieron repositorios estables en mamíferos de países en los que nunca había existido como Estados Unidos, países de América del Sur (Perú, Bolivia, Brasil, Ecuador) y en particular en Madagascar. Por ello, se puede establecer que la tercera pandemia aún

sigue presente en los mencionados países. Con el conocimiento científico de su etiología y su epidemiología, se sabe que se transmite a través de las ratas y que si bien fue controlada su propagación con relativa facilidad, la infección se extendió a las poblaciones de pequeños mamíferos de América, Asia y África. No obstante hay nuevas especies de organismos en los que se ha alojado el virus, por lo cual se convierte en un potencial de enfermedades endémicas en dichos territorios.

La **fiebre amarilla**, conforme a la oms (2019), “es un arbovirus del género *Flavivirus* transmitido por mosquitos de los géneros *Aedes* y *Haemagogus*”. Según se constató en estudios, las diferentes especies de mosquitos viven en distintos hábitats: aunque algunos se crían cerca de las viviendas, otros se reproducen en el bosque y algunos más en ambos entornos. El lugar preciso de su origen ha sido materia de discusión; sin embargo, existe consenso general, como lo apunta Corredor (1999) en que

(...) la enfermedad se originó en cualquiera de los dos continentes donde la fiebre amarilla hoy es endémica: América o África, la hipótesis se basa en el hecho de que estas dos regiones se abrieron al comercio europeo casi simultáneamente durante la mitad del siglo xv (p. 138).

Aunado a lo anterior, las comunicaciones entre América tropical y África occidental comenzaron temprano, en gran medida como ya se dijo, con el intercambio de mercancías.

Por más de 200 años la fiebre amarilla fue considerada una de las mayores epidemias del mundo. Las regiones tropicales y subtropicales de América sufrieron considerables daños a causa de esta epidemia, se sabe que durante los siglos xviii y xix la fiebre amarilla fue la enfermedad más alarmante en América, ya que este periodo se caracterizó por las grandes migraciones de Europa al Nuevo Mundo y por incursiones militares de gran relevancia.

La **gripe española**, esta pandemia que se presentó entre 1918 y 1919, se extendió a gran velocidad por todo el mundo y en solo 18 meses infectó a un tercio de la población mundial. “La férrea censura de los países implicados en la Gran Guerra escondió su gravedad, pero los estudios actuales elevan el número de muertes de 20 hasta 50 o incluso 100 millones” (Virgili, 2020). Los científicos no han podido determinar con total precisión el foco de su origen. Sin embargo, las investigaciones coinciden en que la hipótesis más plausible es que el virus se originara en Estados Unidos, en el remoto condado de Haskell (Kansas).

Ninguna de las versiones expuestas por los estudiosos refiere a un origen español de esta aniquilante epidemia. Aparentemente, como lo refieren Pumarola y Anton (2018) “el virus de la gripe AH1N1, causante de la pandemia, se extendió inicialmente a través de los campamentos militares en los Estados Unidos” (p. 63). Se ha sugerido que los genes que codificaban las proteínas de superficie, la hemaglutinina (HA) y la neuraminidasa (NA) del virus de 1918, “procedían del reservorio aviar poco antes del inicio de la pandemia y que el virus precursor no había circulado ampliamente entre la población humana y porcina en las décadas anteriores” (Pumarola y Antón, 2018, p. 64).

Se desconoce la cifra exacta de la pandemia, puesto que es considerada la más devastadora de la historia. El principal factor para su propagación fue sin duda la Primera Guerra Mundial, aunque ya estaba en su última fase. Casi un siglo después, aún no se sabe con precisión cuál fue el origen de esta epidemia que causó la muerte de decenas de millones de personas. Esta pandemia no dejó sin afectar a prácticamente ninguna región del mundo, según los registros, solo en la India las víctimas mortales alcanzaron entre 12 y 17 millones de personas.

La **gripe asiática** fue causada por un virus A (H2N2), menos virulento

que el de 1918. Además, los sistemas de salud estaban mejor preparados para afrontarla, se disponía de antibióticos para tratar complicaciones bacterianas y ya se producían vacunas. La morbilidad de la gripe asiática como lo señala Barricarte (2006)

(...) fue muy elevada pero su letalidad afortunadamente muy baja, inferior al 0,1% y los análisis genéticos y bioquímicos de los virus que causaron las pandemias de 1957 y 1968, indican que fueron producidas por una recombinación de virus humano y aviar (p. 7).

La epidemia se conoció por primera vez en la provincia de Yunán, en el sureste de China, según estudios fue producto de la mutación de un virus común en patos silvestres que se mezcló con una cepa que afecta a los humanos, según registros, en febrero de 1957 su propagación alcanzó Hong Kong y se expandió rápidamente hacia otros países: Singapur, Taiwán, Australia y Japón en un periodo de dos meses. Este virus asiático (H2N2) tuvo una corta existencia en la población humana y desapareció solo 11 años después de su inicio, ya que fue sustituido por el subtipo Hong Kong (H3N2). La cantidad estimada de muertes “fue de 1.1 millones a nivel mundial y 116 000 en los Estados Unidos” (Centros para el Control y Prevención de Enfermedades [CDC], 2019).

La **gripe de Hong Kong** está considerada como la última gran pandemia del siglo xx, se presentó en el año de 1968 y sus efectos fueron considerados menos severos que en las anteriores. Ese año se desarrolló en Hong Kong una cepa de virus A (H3N2), la cual se caracterizó por ser una epidemia consecuencia de una enfermedad respiratoria aguda que estaba afectando también al sureste de China.

La enfermedad que se extendió a Hong Kong en cuestión de dos semanas causó medio millón de casos y, por ello, recibió el nombre de “gripe de Hong Kong”.

La propagación de este brote se pareció en gran medida a la epidemia de 1957. La infección según los registros llegó a Estados Unidos a través de los soldados que regresaban de Vietnam en septiembre de ese año. De forma simultánea se extendieron los contagios a Europa, primero a Inglaterra y más tarde al resto de países, aunque de una manera muy lenta. Esta pandemia tuvo cuatro oleadas en un periodo de cuatro años sucesivos, a partir de diciembre de 1968. La mortalidad asociada a ella fue alta en Estados Unidos, mientras que en Europa se consideró baja.

El **Ébola** o enfermedad por el virus del Ébola –anteriormente llamada “enfermedad hemorrágica del Ébola”– es relativamente nueva, se conoce desde hace 38 años y aparece por primera vez en dos importantes brotes que ocurrieron casi simultáneamente en Zaire y en Sudán en el año de 1976. Según datos

(...) el primer episodio afectó a 318 personas en la zona de Bumba del norte de Zaire (actual República Democrática del Congo), con la espantosa letalidad de 90%, en tanto que el segundo se presentó en la zona sur de Sudán, abarcando las áreas de Nzara, Maridi y Lirangu, con un total de 250 casos y una letalidad promedio de apenas 60%, aunque en la región más afectada llegó a 80% (Infomed, 2019).

La mayor diseminación del virus se produjo en forma intrahospitalaria; es decir, por contacto de persona a persona y por la reutilización de agujas contaminadas, lo cual generó alarma entre el personal médico. En el año 1979 no obstante los esfuerzos por contener la reactivación de este virus, se produce un nuevo brote en Sudán que registró 34 casos y 22 fallecidos.

Fuera del continente africano, de acuerdo con los registros con que se cuenta, en la década de los años noventa se presentaron 3 casos en Filipinas y en Estados Unidos (Virginia y Texas) 4 casos; también entre los años de 1994 a 2000 Gabón registró el mayor

número de contagios, con más de 350 personas infectadas y aproximadamente 280 fallecidos. Hacia el año de 2007 Uganda registró un nuevo brote de esta enfermedad, con 149 infectados y 37 muertos.

En ese mismo país, en el año 2012 se presentó una nueva epidemia con 24 personas contagiadas, de las cuales 17 fallecieron, según datos de la OMS (2017).

Por último, en el mes de marzo de 2014 se registró el último brote en Guinea Conakry, de donde se propagó a Sierra Leona, Liberia y Nigeria. Según las cifras de la OMS (2017), al mes de agosto del año 2014 se reportaron 2 473 casos entre nuevos, confirmados, probables y posibles, y 1 350 personas fallecieron, de acuerdo con la información dada a conocer por los ministerios de salud de los países mencionados.

El **virus de inmunodeficiencia adquirida (VIH)** es una de las pandemias más devastadora de la historia, nació en 1981 y 20 años después afectó a 36 000 con una muerte de 22 000 personas en el mundo; asimismo, en el portal de la UNAM (2019), establece que han muerto más de 35 millones de personas en el nivel internacional, y en México hay cerca de 200 mil personas con VIH.

El VIH es una de las infecciones de transmisión sexual que se contrae con mayor facilidad en las lesiones ulcerosas, el herpes genital, por lo que “la transmisión se reduce drásticamente en el momento en el que se alcanza la indetectabilidad del virus en sangre o carga viral plasmática indetectable debido a la toma correcta del tratamiento antirretroviral adecuado” (Abdulghani, González, Manzardo, Casanova y Pericás, 2020).

El **síndrome respiratorio agudo grave (SARS)** es un coronavirus que nace en 1965 en China viene de la familia *Coronaviridae* de tamaño 27 y 32 kb, que permite una alta capacidad de mutaciones (Rodríguez Beltrán, 2020), también pueden causar provocar infec-

ciones leves y graves, como catarros hasta pulmonía.

La **gripe aviar** nace en España en 1918 justo en la Primera Guerra Mundial; es un tipo de virus que provocó graves pérdidas económicas en la industria avícola. De acuerdo con las investigaciones de Novelli (2019) en países de América del Norte, Europa y Asia fue una enfermedad endémica que generó brotes extendidos en aves domésticas, mientras en América del Sur no se disponía de control debido a los recursos insuficientes para su registro. Sin embargo, conforme fue avanzando la gripe aviar se propagó por las movilizaciones de los militares, inmediatamente se trató de buscar alguna medicina para la cura, pero resulta que la medicina desconocía las causas de la enfermedad y la forma de contagio, por lo que se tomaron las medidas correspondientes, como la cuarentena, cerrando cines, iglesias, sitios públicos de concentración humana. De 1918 hasta 2006 el gripe aviar causó muerte de más de 21 000 000 de decesos en el mundo (Sánchez-Yáñez, 2006).

La **gripe porcina**, conocida también como H1N1, nació en 2009, y afectó a dos cepas: porcino y humanos; el mismo año la OMS declaró alerta seis, en 14 meses afectó entre 151 000 y 575 000 víctimas (Hallin, Briggs, Mantini-Briggs, Spinelli y Sy, 2020).

El **Ébola (EVE)** nace en 1976 en la República de Sierra Leona, África occidental. Guedes et al. (2019) concluyeron que el grupo de mayor incidencia fue entre 25 y 34 años de edad y la letalidad fue de pacientes por arriba de 65 años; este brote de EVE ha sido “el más grande y complejo, donde a partir de 2014 fueron resultado de la transmisión de persona a persona”. Los síntomas más frecuentes han sido fiebre, diarrea y el decaimiento.

El **COVID 2019**, al igual que el SARS es un tipo de coronavirus que nace en diciembre de 2019 en la ciudad de Wuhan, China; se ha propagado de manera abrumadora en todo el mundo

y convertido en un desafío de la salud pública. Durante en el mes de enero se le asignó el nombre de SARS-Cov-2, luego se convirtió en 2019-nCov y finalmente el 11 de febrero de 2020 la OMS lo bautizó como COVID-19. Este virus se transmite de persona a persona (Rodríguez Beltrán, 2020). Los síntomas que puede causar el COVID-19 son fiebres, cansancio y tos seca, dolores, congestión nasal, rinorrea, dolor de garganta o diarrea (Leguía, Niño y Quino, 2020).

FACTORES DE RIESGO, PREVENCIÓN Y PROSPECTIVA DE LAS ENFERMEDADES PANDÉMICAS

Las pandemias han causado desolación, muerte, crisis económicas, sociales, culturales y políticas a escala global. Representando un gran desafío para los gobiernos en el nivel internacional, así como para diversas instituciones como la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y OMS (véase Tabla 1).

Se deben identificar con claridad los factores de riesgo que pueden dar lugar a un nuevo brote local, el cual se puede expandirse en el nivel mundial entre los que podemos mencionar:

1. Condiciones insalubres.
2. Agua y alimentos contaminados.
3. El cambio climático.
4. Animales contaminados.
5. Viajes a zonas endémicas con brotes.
6. Desnutrición.
7. Enfermedades crónico-degenerativas que debilitan el sistema inmunológico tales como el cáncer, enfermedades metabólicas, obesidad, hipertensión, diabetes, VIH SIDA.
8. Sangre contaminada.
9. Insuficiente cobertura y calidad en salud.
10. No contar con planes preventivos epidemiológicos.
11. Falta de presupuesto para atención sanitaria.
12. No tener vigilancia epidemiológica.

13. Inhumaciones clandestinas.
14. Manipulación inadecuada de cadáveres.
15. Fabricación de armas biológicas.
16. No atención a problemas mentales.
17. Crisis económicas.
18. Pobreza.
19. Falta de investigación y desarrollo para la atención en salud.
20. Las pandemias nos ponen a prueba enfrentando grandes retos para su atención siendo una responsabilidad compartida que nos involucra a todos.

Las formas de prevención que se pueden instaurar son:

1. Contar con medidas adecuadas de higiene lavado de manos, cubrir la boca al toser y/o estornudar, evitar aglomeraciones, beber abundante agua y descansar, limpiar y desinfectar superficies.
2. Evitar convivencia directa con animales contaminados.
3. Contar con planes de medicina preventiva y salud pública que puedan atender brotes infecciosos.
4. Tener una vigilancia estrecha y de aislamiento ante casos sospechosos.
5. No manipular de manera inadecuada cadáveres.
6. Contar con una adecuada vigilancia epidemiológica.
7. Suministrar agua de forma potable.
8. Vacunar adecuadamente a las poblaciones.
9. Establecer vigilancias epidemiológicas.
10. Realizar medidas preventivas para evitar enfermedades crónico-degenerativas.
11. No tener relaciones sexuales sin protección.
12. No compartir agujas, jeringuillas u otros accesorios para inyectarse drogas.
13. Evitar el consumo de drogas.
14. Establecer adecuadas campañas de vacunación.

PROSPECTIVA

Las pandemias son una amenaza latente por lo que debemos prepararnos desde ahora para enfrentarlas. Además de las medidas preventivas antes señaladas se deberán establecer tanto en los gobiernos nacionales como a través de los organismos internacionales una vigilancia epidemiológica internacional tomando en cuenta que es posible desarrollar armas terroristas que pueden amenazar los ecosistemas y la vida tanto de la especie humana como de otros seres vivos.

Así mismo atender de forma decidida las acciones para el cambio climático, ya que muchos microorganismos mutan por cuestiones medio ambientales.

Observamos que las pandemias han sido recurrentes a lo largo de la historia por lo que se deberá atender con prontitud cualquier brote que pueda surgir cuidando y velando por los derechos de los pacientes.

CONCLUSIONES

Las pandemias han estado vinculadas estrechamente con los seres vivos desde épocas inmemoriales a pesar del avance en el campo de la salud en los siglos XX y XXI con la presencia de los antibióticos y las vacunas.

A lo largo de la historia se ha podido observar como un brote local se ha convertido en global teniendo consecuencias geopolíticas de alcances incalculables, tanto por las pérdidas humanas como por el impacto en el comercio y en la dinámica social de las poblaciones.

Ante los riesgos de las pandemias se deberá tener una visión global con acciones locales que posibiliten dotar a los ciudadanos de medidas preventivas, de atención a la salud y correctivas, así como de comunicación que permita contar con recursos digitales accesibles, confiables y de calidad que puedan informar a la población para que puedan

TABLA 1
FACTORES DE RIESGO, PREVENCIÓN Y PROSPECTIVA DE LAS ENFERMEDADES PANDÉMICAS

Pandemia	Factores de riesgo	Prevención	Prospectiva
Peste Antonina, viruela japonesa, viruela	• Empleados de laboratorio que manipulan el virus • Estar en un lugar donde se haya liberado el virus como arma biológica	• La viruela por incidencia natural se erradicó en todo el mundo en 1980, como resultado de una campaña de vacunación en el nivel global	• Existen laboratorios que han guardado el virus de la viruela por lo que se teme se pueda utilizar como un arma terrorista. Por tanto, algunos países han guardado vacunas contra la enfermedad
Plaga de Justiniano	• Una mala higiene, no contar con apropiados servicios de salud apropiados	• Adecuadas medidas de higiene, evitar la convivencia directa con animales como roedores que puedan contagiar a los humanos • Tener una vigilancia estrecha y de aislamiento ante casos sospechosos	• Aunque algunos historiadores consideran a la peste como una enfermedad de la antigüedad se han dado algunos brotes en los últimos 10 años que nos indican que es una enfermedad re-emergente, lo cual la sitúa como una amenaza de salud pública global • Es importante tener vigilancia de animales y vectores que puedan propagar la enfermedad
Peste negra o peste bubónica, pestes del siglo XVII, XVIII y tercera peste	• Estar expuesto a las bacterias de la peste <i>Yersinia pestis</i>, las cuales se transmiten a los humanos cuando los pican pulgas que previamente han picado a animales infectados	• Las medidas preventivas consisten en informar a la población en el momento en que la peste zoonótica esté presente en su entorno y en recomendarles que tomen precauciones contra las picaduras de pulgas y no manipulen cadáveres de animales. También debe evitarse todo contacto directo con tejidos y líquidos corporales infectados • Deben aplicarse las precauciones generales durante el contacto con pacientes posiblemente infectados y la obtención de muestras	• La enfermedad no ha sido erradicada y se han presentado brotes en África, Asia y Sudamérica; los tres países más endémicos son Madagascar, la República Democrática del Congo y Perú • Es necesario tomar medidas preventivas para su atención y control como pudiera ser: localizar las fuentes de infección, proteger al personal sanitario, realizar un tratamiento correcto de acuerdo con los casos tratados, aislamiento de los pacientes que presenten la enfermedad, establecer planes de vigilancia epidemiológica, observar prácticas de inhumación sin riesgos
Cólera	• Agua y alimentos contaminados	• El suministro de agua potable y el saneamiento son fundamentales para controlar la transmisión del cólera y de otras enfermedades transmitidas por el agua	• Las vacunas anticoléricas orales de seguridad demostrada deben utilizarse junto con las mejoras del agua y el saneamiento para controlar los brotes de cólera y prevenir la enfermedad en zonas de alto riesgo
Fiebre amarilla	• Viajar a países donde la enfermedad es endémica África, América Central y Sudamérica, sin vacunación previa	• La vacunación es la medida más importante para prevenir la fiebre amarilla, así como las medidas de control del mosquito	• Continuar acciones para prevenir la propagación de la enfermedad • Apoyar a los sitios endémicos
Gripa española	• Adultos entre 40 a 60 años, personas con su sistema inmunológico comprometido con enfermedades cardíacas, cáncer, enfermedades renales y/o hepáticas. Mujeres embarazadas	• Vacunación, establecer vigilancias epidemiológicas • Lavado de manos, cubrir la boca al toser y/o estornudar, evitar aglomeraciones, beber abundante agua y descansar, limpiar y desinfectar superficies	• La gripe es una enfermedad en constante evolución, la labor de prevención, preparación y respuesta debe adaptarse constantemente a estos cambios
Gripe asiática	• La pandemia afectó especialmente a niños, escolares, adolescentes y adultos jóvenes	• Vacunación, establecer vigilancias epidemiológicas • Lavado de manos, cubrir la boca al toser y/o estornudar, evitar	• La gripe es una enfermedad en constante evolución, la labor de prevención, preparación y respuesta debe adaptarse constantemente a estos cambios

Pandemia	Factores de riesgo	Prevención	Prospectiva
Gripe de Hong Kong	• Trabajar con aves de corral (como los granjeros) • Viajar a países donde el virus está presente • Tocar un ave infectada. Entrar en un edificio con aves enfermas o muertas, sus heces, o basura de aves infectadas • Consumir sangre, huevos o carne crudos o a medio cocer de aves infectadas	aglomeraciones, beber abundante agua y descansar, limpiar y desinfectar superficies • Vacunación, establecer vigilancias epidemiológicas • Lavado de manos, cubrir la boca al toser y/o estornudar, evitar aglomeraciones, beber abundante agua y descansar, limpiar y desinfectar superficies	• La gripe es una enfermedad en constante evolución, la labor de prevención, preparación y respuesta debe adaptarse constantemente a estos cambios
Virus de inmunodeficiencia adquirida (VIH)	• Haber compartido con otra persona agujas de inyecciones de drogas y jeringuillas o "Works" (accesorios) • Haber tenido relaciones sexuales con una pareja VIH positiva sin un condón • Haber tenido una enfermedad transmitida sexualmente, como clamidia o gonorrea • Haber tenido una transfusión de sangre o recibido un factor de coagulación de sangre entre 1978 y 1985 • Haber tenido relaciones sexuales con una persona que ha hecho cualquiera de las cosas mencionadas en esta lista	• No tenga relaciones sexuales sin protección • Si usted usa drogas, no comparta agujas, jeringuillas u otros accesorios para inyectarse drogas. Trate de evitar las drogas	• Aumentar el número de centros que ofrecen servicios gratuitos de salud materna e infantil, incluido el tratamiento para prevenir la transmisión materno infantil del VIH • Fortalecer los programas de salud sexual y reproductiva para adolescentes seropositivos • Garantizar la participación significativa de las personas que viven con el VIH y promover una tolerancia cero con el estigma y discriminación de las personas seropositivas
Síndrome respiratorio agudo grave (SARS)	• Personas mayores de 60 años, así como aquellas que presenten padecimientos previos tales como diabetes y hepatitis	• Lavar las manos de forma frecuente, usar guantes, máscaras quirúrgicas cuando se esté atendiendo a un paciente, lavar artículos personales, así como desinfectar superficies	• Esta familia de virus se caracteriza por una importante capacidad de mutabilidad, lo que dificulta la previsión epidemiológica y el posible desarrollo de una vacuna
Gripe aviar	• Mujeres embarazadas, personas con sistemas inmunitarios debilitados y adultos mayores de 65 años o más	• Evitar estar en contacto con aves o personas enfermas; cocer bien los huevos y el pollo	• Preocupa la posibilidad de que el virus pueda mutar y adquirir la capacidad de transmitirse fácilmente entre humanos, lo que aumentaría el riesgo de una pandemia de gripe
Gripe porcina	• Es el contacto con una persona infectada. El hecho de tener una condición de salud crónica (enfermedad cardiovascular, enfermedad respiratoria, diabetes, cáncer) puede aumentar el riesgo de sufrir una infección más grave	• Se puede administrar una vacuna • Evitar el contacto directo con las personas enfermas • Lavarse las manos con agua tibia • Tratar de no tocarse la boca, nariz y ojos • Ventilar los lugares habitados • Taparse la boca y la nariz al estornudar o toser con un pañuelo descartable	• Preocupa la posibilidad de que el virus pueda mutar y adquirir la capacidad de transmitirse fácilmente entre humanos, lo que aumentaría el riesgo de una pandemia de gripe

Pandemia	Factores de riesgo	Prevención	Prospectiva
		table o, si no tuviera, con el pliegue del codo.	
		• Usar mascarillas (recomendable solamente en ambientes públicos o en cercanía a contagiados) • Evitar los besos y dar la mano al saludarse	
Ébola	• Los trabajadores de la salud • Los familiares de personas infectadas u otras personas que estén en estrecho contacto con personas infectadas • Los integrantes del cortejo fúnebre que estén en contacto directo con el cadáver durante la realización de rituales de inhumación	• Se puede administrar una vacuna se llama rVSV-ZEBOV • Lavarse las manos, evitar el contacto con los fluidos corporales de personas que se sospeche o se haya confirmado que tienen la enfermedad, y abstenerse de manipular o preparar cadáveres de personas de las que se sospeche o se haya confirmado que han fallecido a causa de dicha enfermedad	• La atención de respaldo, en especial la terapia de reemplazo de fluidos cuidadosamente administrada y controlada por trabajadores de la salud capacitados, aumenta las posibilidades de supervivencia • Otros tratamientos que se utilizan, cuando están disponibles para ayudar a los pacientes a sobrevivir a la enfermedad por el virus del Ébola son la diálisis renal, las transfusiones de sangre y la terapia de reemplazo de plasma
COVID 2019	• Viaje o residencia reciente en un área donde hay una propagación persistente en la comunidad de COVID-19, según lo han determinado CDC y OMS • Contacto cercano con alguien que tiene COVID-19; por ejemplo, cuando un familiar o un trabajador del área de la salud cuidan a una persona infectada • Personas con el sistema inmunológico comprometido, personas mayores de 60 años y mujeres embarazadas	• Evitar el contacto cercano con personas enfermas • Evitar tocarse los ojos, la nariz y la boca con las manos sin lavar • Lavarse frecuentemente las manos con agua y jabón por al menos 20 segundos • Usar un desinfectante de manos que contenga al menos 60% de alcohol si no hay agua y jabón disponibles	• Desarrollar alguna vacuna para prevenir la enfermedad • Desarrollar un tratamiento específico para que las personas puedan recobrar su salud

Fuente: Elaboración propia con base en información de Organización Panamericana de la Salud y OMS.

asumir medidas preventivas para evitar los contagios.

Es importante atender cualquier brote que se pudiera dar debido a que actualmente se cuenta con importantes movimientos migratorios que pueden expandir las enfermedades infectocontagiosas de forma exponencial.

Las pandemias han causado desolación, muerte, crisis económicas, sociales, culturales y políticas a escala global, representando un gran desafío para los gobiernos en el nivel internacional, así como para diversas instituciones como la OPS y la OMS.

Por tanto, resulta necesario identificar con claridad los factores de riesgo que pueden dar lugar a un nuevo brote local el cual puede expandirse en el nivel global.

Las pandemias nos ponen a prueba enfrentando grandes retos para su atención siendo una responsabilidad compartida que nos involucra a todos.

Se debe establecer tanto en los gobiernos nacionales como a través de los organismos internacionales una vigilancia epidemiológica mundial tomando en cuenta que es posible desarrollar armas terroristas que pueden amenazar

los ecosistemas y la vida tanto de la especie humana como de otros seres vivos.

Asimismo se requiere atender de forma decidida las acciones para el cambio climático ya que muchos microorganismos mutan por cuestiones medio ambientales.

Observamos que las pandemias han sido recurrentes a lo largo de la historia por lo que se deberá atender con prontitud cualquier brote que pueda surgir cuidando y velando por los derechos de los pacientes.

BIBLIOGRAFÍA

- Abdulghani, N., González, E., Manzardo, C., Casanova, J. M. y Pericás, J. M. (2020). Infección por el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH). Síndrome de inmunodeficiencia adquirida. *Formación Médica Continuada en Atención Primaria*, 27 (3), 63-74. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.fmc.2020.03.008>
- Barricarte, A. (2006). Gripe aviar. ¿La pandemia que viene? *Anales del Sistema Sanitario de Navarra*, 29 (1), 7-11. Recuperado de scielo.isciii.es/pdf/asisna/v29n1/editorial.pdf
- Centros para el Control y Prevención de Enfermedades-CDC. (2019). Pandemia de 1957-1958 (virus H2N2). Recuperado de <https://espanol.cdc.gov/flu/pandemic-resources/1957-1958-pandemic.html>
- Corredor, A. (1999). La fiebre amarilla en Colombia: una investigación seminal. *Revista de Salud Pública*, 1 (2), 137-151. Recuperado de www.scielo.org.co/pdf/rsap/v1n2/0124-0064-rsap-1-02-00137.pdf
- Faccini-Martínez, A. A. y Sotomayor, H. A. (2013, marzo). Reseña histórica de la peste en Suramérica: una enfermedad poco conocida en Colombia. *Biomédica*, 33 (1), 8-27. Instituto Nacional de Salud Bogotá, Colombia.
- Fayanas, E. (2020). La plaga de Justiniano. Nueva Tribuna.es. Recuperado de <https://www.nuevatribuna.es/articulo/cultura---ocio/plagas-plagadejustiniano-historia-cultura-pandemia-imperioromano/20200324161047172561.html>
- Guedes, D. R., Gómez, C. R., Vega, J. J., Arocha, M. Y., Suárez, D. T. y Tejeda, C. Y. (2019). Caracterización clínico epidemiológica de pacientes con ébola en un centro de tratamiento de Sierra Leona. *Revista Cubana de Medicina Militar*, 48 (1), 83-91. Recuperado de <https://www.medigraphic.com/cgi-bin/new/resumen.cgi?IDARTICULO=89158>
- Guevara, S. (2019). Primera pandemia del Nuevo Mundo: la viruela de 1520 en México. Noticonquista. Recuperado de <https://www.noticonquista.unam.mx/amoxlti/1951/1947>
- Hallin, D. C., Briggs, C. L., Mantini-Briggs, C., Spinelli, H. y Sy, A. (2020). Mediatización de las epidemias: la cobertura sobre la pandemia de la gripe A (H1N1) de 2009 en Argentina, Estados Unidos y Venezuela. *Comunicación y Sociedad*, 17, 1-24. Recuperado de <https://doi.org/10.32870/cys.v2020.7207>
- Infomed. (2019). Enfermedad por el virus del Ebola. Recuperado de <https://temas.sld.cu/ebola/historia/>
- Instituto Español de Estudios Estratégicos-IEEE. (2019). *Cuadernos de Estrategia 203. Emergencias pandémicas en un mundo globalizado: amenazas a la seguridad*. España: Ministerio de Defensa/Secretaría General Técnica.
- Leguía Valentín, E., Niño Montero, J. S. y Quino Florentini, M. G. (2020). Coronavirus causante del síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS-CoV). *Revista Médica Carriónica*, 1 (1). Recuperado de <http://cuerpomedico.hdosdemayo.gob.pe/index.php/revistamedicacarrionica/article/view/300>
- Morris, D. (1986). *Population, disease, and land in early Japan, 645-900*, by William Wayne Farris. *Monumenta Nipponica*, 41 (1), 109-112. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/2384782>
- Novelli, D. (2019). Influenza aviar: identificaron más de 30 virus en diferentes aves silvestres. *Revista de Investigaciones Agropecuarias*. Recuperado de <http://ria.inta.gob.ar/contenido/influenza-aviar-identificaron-mas-de-30-virus-en-diferentes-aves-silvestres>
- Organización Mundial de la Salud-OMS. (2010). Epidemias mundiales e impacto del cólera. Recuperado de <https://www.who.int/topics/cholera/impact/es/>
- Organización Mundial de la Salud-OMS. (2017). Peste. Recuperado de <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/plague>
- Pumarola, T. y Antón, A. (2018). La pandemia de gripe de 1918. Una incógnita 100 años después. *Revista Enfermedades Emergentes*, 17 (2), 63-66. Recuperado de http://www.enfermedadesemergentes.com/articulos/a694/editorial%202_2018.pdf
- Real Academia Española-RAE. (2020). Pandemia. *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de <https://dle.rae.es/pandemia>
- Rius, C. (2019). La peste a lo largo de la historia. *Revista Enfermedades Emergentes*, 18 (3), 119-127. Recuperado de www.enfermedadesemergentes.com/articulos/a726/4_REVISION_ENF-EMERG003-2019_cristina-rius.pdf
- Rodríguez Beltrán, V. (2020, 14 de abril). SARS-CoV-2, un virus complejo. *Acta Odontológica Venezolana*. Recuperado de <https://www.actaodontologica.com/ediciones/2020/especial/art-3/>
- Sáez Geoffroy, A. (2016). La peste Antonina: una peste global en el siglo II d. C. *Revista Chilena de Infectología*, 33 (2), 218-221. <https://doi.org/10.4067/S0716-10182016000200011>
- Sánchez-Yáñez, J. M. (2006). La peor pandemia de la historia de la humanidad: la gripe española. Monografias.com. Recuperado de <https://www.monografias.com/trabajos39/gripe-espanola/gripe-espanola2.shtml>
- Shah, S. (2020). Contra las pandemias, la ecología. *Le Monde Diplomatique en español*. Recuperado de <https://mondiplo.com/contra-las-pandemias-la-ecologia>
- Universidad Nacional Autónoma de México-UNAM. (2019, 29 de noviembre). VIH/Sida: las metas para 2020. Recuperado de <http://ciencia.unam.mx/leer/933/vih-sida-las-metas-para-2020>
- Villamil Jiménez, L. C. (2013). Epidemias y pandemias: una realidad para el siglo XXI. Un mundo y una salud. *Revista Lasallista de Investigación*, 10 (1), 7-8.
- Virgili, A. (2015). La peste negra, la epidemia más mortífera. National Geographic. Recuperado de https://historia.nationalgeographic.com.es/a/peste-negra-epidemia-mas-mortifera_6280

UNA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL ESTUDIO DE LAS EMPRESAS COLABORATIVAS EN EL SECTOR TURÍSTICO DESDE UNA PERSPECTIVA TRANSDISCIPLINAR

JORGE LUIS LÓPEZ RAMOS

MARÍA DE LOS ÁNGELES

HUÍZAR SÁNCHEZ

ALFREDO CÉSAR DACHARY

ASTRID GIOVANNA ARELLANO CASTRO

I INTRODUCCIÓN

La economía colaborativa y los estudios transdisciplinarios son dos conceptos relativamente nuevos en el debate académico e intelectual, el primero, ha incursionado en diversos campos del desarrollo humano, pero con mayor fuerza lo ha hecho en el sector turístico en donde ha modificado estructuras como el hospedaje, el transporte, los servicios, etcétera.

El desarrollo de las economías colaborativas, en el sector turístico, ha sido abordado para su estudio, desde una perspectiva sectorial, sesgada; sin embargo, el cada vez mayor involucramiento de factores y sectores a esta actividad obligan a que el nuevo debate se dé desde una óptica transdisciplinar, sobre todo, para un mejor entendimiento de los efectos e impactos que, debido a las economías colaborativas en el turismo, se están ocasionando en las ciudades y en los nuevos estilos de vida de los visitantes y residentes.

En esta época posmoderna, la economía colaborativa se ha construido como un concepto ideológico que surge a partir del desarrollo de las nuevas tecnologías y de la necesidad social de

RESUMEN: A raíz del vertiginoso desarrollo, crecimiento y evolución de las tecnologías de la información y la comunicación, las cuales han trascendido de manera global y en todos los ámbitos de la vida, se han generado nuevas formas de hacer negocio, además de posibilitar el involucramiento de la sociedad en general, al permitir que, a través de las aplicaciones digitales, comercialicen, productos, servicios, etcétera.

En ese contexto, el sector turístico ha sido uno de los más influenciados, al grado de generar una profunda transformación en la forma de viajar, de hospedarse e incluso de relacionarse con las sociedades de acogida, moldeando un modelo económico diferente al que habíamos conocido.

Las economías colaborativas y las empresas que han asumido este paradigma para su desarrollo, son las que han incursionado con mayor fuerza en el ámbito turístico e influenciado de manera importante la transformación de los diferentes subsectores de este.

De ahí, la necesidad analizar estos nuevos esquemas de negocio, vistos desde una perspectiva transdisciplinar que permita entender el comportamiento de estos novedosos modelos de negocio que crecen vertiginosamente en los destinos turísticos y así, prever y determinar los efectos e impactos que puedan generar, de una manera cualitativa y cuantitativa, para con ello contribuir, desde el ámbito académico a la construcción de políticas públicas más eficientes y que mitiguen los efectos e impactos identificados.

PALABRAS CLAVE: Empresas colaborativas, turismo, transdisciplinar, metodología.

ABSTRACT: As a result of the vertiginous development, growth and evolution of information and communication technologies, which have transcended globally and in all areas of life, new ways of doing business have been generated, in addition to allowing the involvement of society in general,

JORGE LUIS LÓPEZ RAMOS. Doctor en Ciencias para el Desarrollo. Consultor privado en Desarrollo humano y capacitación empresarial. Correo electrónico: prescripcion@gmail.com

MARÍA DE LOS ÁNGELES HUÍZAR SÁNCHEZ. Doctora en Ciudad, Territorio y Sustentabilidad. Profesora investigadora titular del Centro Universitario de la Costa, Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: delosangeles.huizar@academicos.udg.mx

ALFREDO CÉSAR DACHARY. Doctor en Sociología. Profesor investigador titular del Centro Universitario de la Costa, Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: alfredocesar7@yahoo.com

ASTRID GIOVANNA ARELLANO CASTRO. Licenciada en Estudios Liberales. Centro Universitario de Tonalá, Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: asluna_22@hotmail.com

contrarrestar el actual desarrollo de la economía tradicional a través de compartir los bienes materiales por medio de plataformas digitales.

Por otro lado, la transdisciplinariedad es un concepto que se refiere a una sugerencia metodológica de estudio, la cual intenta, a partir de la visión conjunta de diversas propuestas disciplinarias e ideológicas formar un tejido de análisis que conduzca a soluciones integrales del ser humano y su entorno.

Ambos conceptos han confluído en el estudio de las nuevas formas de hacer turismo y han contribuido a su desarrollo y análisis de una forma importante; en virtud de lo anterior es que se realiza el presente trabajo, el cual tiene como objetivo el acercamiento a estos conceptos y su forma de influir en la actividad turística.

LA ECONOMÍA COLABORATIVA, UN NUEVO PARADIGMA DE COMERCIO

El concepto moderno de economía colaborativa es muy reciente, ya anteriormente se realizaban prácticas de comercio bajo este mismo principio de lo colaborativo basado sobre todo, en la acción del intercambio o trueque que fue muy popular prácticamente hasta la invención de la moneda como objeto de cambio.

En la actualidad, el concepto nace a partir de la práctica desarrollada casi de forma espontánea entre consumidores y proveedores de servicios o productos; esto dado de forma libre y mayoritariamente a través de medios digitales.

Este moderno proceso de intercambio voluntario de bienes y/o servicios ha ido evolucionando y potenciándose a medida que las plataformas digitales cobran mayor importancia en el comercio y en la sociedad (López, 2020).

El paradigma sugiere, en su praxis, tener el método que solucione las disparidades del sistema económico actual, el cual mantiene un injusto

by allowing, through digital applications, to market products, services, etc.

In this context, the tourism sector has been one of the most influenced, to the extent of generating a profound transformation in the way of traveling, staying and even relating to host societies, shaping an economic model different from the one we had known.

The collaborative economies and the companies that have assumed this paradigm for their development are those that have entered the tourism sector with the greatest force and significantly influenced the transformation of the different subsectors of this.

Hence, the need to analyze these new business schemes, seen from a transdisciplinary perspective, which allows understanding the behavior of these novel business models that are growing rapidly in tourist destinations and thus, foresee and determine the effects and impacts that they may generate, in a qualitative and quantitative way, in order to contribute, from the academic field, to the construction of more efficient public policies that mitigate the effects and impacts identified.

KEY WORDS: Collaborative companies, tourism, transdisciplinary, methodology.

modelo acaparador y de beneficio solo para algunos pocos, generando las condiciones propicias para que los actos de comercio se den en un ambiente de libertad.

Esta libertad entonces se manifiesta como democratizadora del comercio y genera la posibilidad de ser consumidor y/o prestador de servicios (prosumidores) sin importar el tamaño de la empresa, capital o poder adquisitivo, todos pueden tener la opción de ser vistos por otros a través de aplicaciones digitales y navegar en internet, creando una comunidad de consumo con el eslogan “Lo mío es tuyo”.

¿ENTONCES QUE ES LA ECONOMÍA COLABORATIVA?

El término economía colaborativa ha ganado gran popularidad en el idioma español; sin embargo, existe una enorme diferencia entre el término utilizado en inglés en Europa (*collaborative economy*) y el de Estados Unidos (*sharing economy*), ya que como se puede ver, no son una traducción el uno del otro; el término adoptado en castellano más bien podría equipararse al acogido en Europa, ya que la traducción del

concepto usado en Estados Unidos sería economía compartida o economía de la compartición (Bulchand y Melián, 2017).

De acuerdo con John (2016) citado en Bulchand y Melián (2017), el término anglosajón *sharing* es utilizado, tal y como lo conocemos en la actualidad, desde hace un poco menos de 100 años, tiempo en el que se ha asociado a valores de apertura, confianza y reciprocidad.

En el modelo de economía colaborativa existe la idea implícita de que, en la práctica, se lleva a cabo algún tipo de colaboración entre un proveedor de servicio y un cliente, con ello se sobre entiende que para que se perfeccione el acto colaborativo debe de existir un acuerdo de voluntades.

Por tanto, y a decir de Bulchand y Melián (2017), el término economía colaborativa hace referencia a la globalidad del fenómeno, al conjunto de plataformas digitales existentes que permiten la conexión entre los individuos que proveen bienes y servicios y un grupo de consumidores que los adquieren.

Estos mismos autores definen a este novedoso paradigma económico como,

La venta intercambio o sesión de productos o servicios, principalmente por parte de individuos mediante plataformas tecnológicas en línea que permiten la conexión y gestión de la relación entre los proveedores y los consumidores, usando los proveedores medios propios, disponiendo de autonomía para organizarse y sin alcanzar el tamaño de una Pyme (Bulchand y Melián, 2017).

La economía colaborativa ha forjado en la sociedad actual, un modelo de consumo colaborativo masivo, sobre todo en el sector turístico en donde las opciones de comercio digital han encontrado un enorme nicho de mercado gracias a que este modelo facilita la industria de los viajes.

Retomando el concepto de consumo colaborativo, este es uno de los primeros términos que se acuñaron con el auge de lo colaborativo, acorde con autores como Felson y Spaeth (1978), así como a Botsman y Rogers (2010) citados por Bulchand y Melián (2017); este concepto se forma de la idea de que un grupo de personas (proveedores) compartan sus bienes, en su mayoría subutilizados, a menor costo y bajo ambientes locales y familiares, propiciando consumos más responsables, sostenibles y menos impactantes para el planeta.

Sin embargo, la enorme popularidad que ha tomado el concepto alrededor del mundo y el desarrollo de las nuevas tecnologías, han generado una serie de variables o tipos de economías colaborativas, las cuales han sido clasificadas acorde con las relaciones o actuaciones existentes entre personas y organizaciones en internet.

Existe una clasificación realizada por el Comité de las Regiones de la Unión Europea realizada en 2015 y citada por Bulchand y Melián (2017) en donde mencionan cuatro tipos de economías colaborativas. A continuación se mencionan tres de ellas en virtud de que son las que se apegan al objetivo de este artículo.

TABLA 1
TIPOS DE ECONOMÍA COLABORATIVA Y EMPRESAS DIGITALES REPRESENTATIVAS DE LOS MISMOS

Tipos de economía colaborativa	Empresas digitales
Economía de acceso	Airbnb (acceso a viviendas) GetAround (acceso a vehículos) StyleLend (acceso a piezas de ropa exclusiva) GetMyBoat y ABoatTime (acceso a embarcaciones marítimas) Parqex (acceso a plazas de garaje) Freecaravan (acceso a caravanas)
Economía de los trabajos ocasionales	TaskRabbit, cronoshare y etece (sobre todo tareas manuales presenciales, aunque también intelectuales) Uber (servicios de transporte urbano en coche) Handy (tareas manuales presenciales) Fiverr, Freelancer y Upwork (tareas basadas en tecnología que se realizan en forma no presencial) ToursBylocals (experiencias para turistas) EatWith (eventos relacionados con la comida) Nidmi (asistencia para familias) HomeAdvisor (trabajos relacionados con reformas y construcción) Etsy (productos artesanales) Gurur (trabajos de alta cualificación sobre proyectos de negocios, técnicos o creativos) Instacart (realización y reparto de compras en supermercado) Deliveroo (reparto a domicilio)
Consumo colaborativo	IntercambioDeCasas (intercambio de viviendas) Haz Truequing, TrocUp (intercambio de unos objetos por otros) Peoplein The Net (intercambio de cualquier cosa)

Fuente: Bulchand y Melián (2017).

- La economía de acceso (*access economy*), para aquellas iniciativas cuyo modelo de negocio implica la comercialización del acceso a bienes y servicios, no su tenencia. Se trata de un alquiler temporal en lugar de una venta definitiva.
- La economía de los trabajos (*gig economy*), para iniciativas basadas en trabajos esporádicos cuya transacción se hace a través del mercado global.
- El consumo colaborativo (*collaborative economy*), para iniciativas que promueven un enfoque de colaboración entre pares y/o en la que los usuarios se involucren en el diseño del proceso productivo o bien se transformen los clientes en una comunidad.

La Tabla 1 tomada del libro *La Revolución de la Economía Colaborativa* de Bulchand y Melián (2017) recoge diversos ejemplos de empresas digitales y las clasifica de acuerdo con cada uno de los tres tipos de economías colaborativas.

LA ECONOMÍA COLABORATIVA EN LOS DIVERSOS SECTORES ECONÓMICOS

Lo colaborativo ha inundado la mayoría de los sectores de la economía. El desarrollo de las nuevas tecnologías ha sido uno de los detonantes para que esto suceda; sin embargo, existen sectores en los que la economía colaborativa tienen un mayor nivel de penetración y potencial. La Comisión Europea en su informe 2016 y el cual es citado por Bulchand y

Melián (2017), menciona que la economía colaborativa tiene un mayor nivel de desarrollo en cuatro actividades de la economía principalmente; a decir de este informe son: el alojamiento, el transporte, las habilidades profesionales bajo demanda y las financiaciones colaborativas, las principales.

Como podemos observar, se trata de actividades vinculadas con el turismo las que se han desarrollado con mayor fuerza; de ahí que en este sector existan un mayor número de empresas que compitan con los modelos tradicionales, los cuáles en la mayoría de los centros turísticos acusan a estos novedosos esquemas de negocio de competencia desleal.

En la Tabla 2 Bulchand y Melián (2017) recogen una clasificación de las distintas actividades que se realizan en la economía colaborativa, donde se visualiza como una de estas, es sin duda de gran importancia para el denominado turismo colaborativo.

El desarrollo de la economía colaborativa en diversos sectores ha crecido exponencialmente; sin embargo, es en el sector turístico en donde la relevancia es mayor. El hospedaje, los servicios turísticos y el transporte son los subsectores más dinámicos, su desarrollo ha sido tan grande que fue la misma Organización Mundial del Turismo (OMT), quien en junio de 2016 hizo un llamado al sector turístico para que aceptara a las empresas colaborativas, así como los cambios que ocasiona, al considerarlo un fenómeno imparable (Bulchand y Melián, 2017).

En virtud de lo anterior, desde la academia fue imperativo proponer nuevas maneras para el estudio de las formas nuevas de hacer turismo, encontrando en la transdisciplinariedad de la ciencia una opción para ello.

LA TRANSDISCIPLINARIEDAD Y LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS

El concepto “transdisciplinario” ha tomado gran fuerza en esta época con-

TABLA 2
ACTIVIDADES DESARROLLADAS EN LA ECONOMÍA COLABORATIVA

- Turismo colaborativo: Alojamiento turístico (casas, departamentos y otros), experiencias turísticas y comer en casas de otros, planificación de viajes, etcétera
- Transporte y movilidad: Alquiler de medios de transporte, compartición de trayectos, aparcamiento, logística y distribución
- Sector financiero: Préstamos y divisas, *crowdfunding*, monedas P2P, monedas sociales
- Moda, lujo, equipamiento infantil, juguetes y alimentación
- Educación
- Sector servicios: Seguros colaborativos, tareas y entrega de productos bajo demanda
- Alquiler y compartición de bienes y servicios
- Espacio físico para tareas profesionales
- Ventas entre particulares e intercambio entre empresas
- Meta sistemas de economía colaborativa: Sistemas para crear plataformas, comparadores, sistemas de apoyo a la gestión, asociacionismo entre *freelancers* y consolidadores de reputación

Fuente: Bulchand y Melián (2017).

temporánea y se le ha dado una muy variada utilidad en diversos campos científicos; de hecho, se considera un campo académico consolidado, no obstante el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española no lo define aún en ninguna de sus versiones.

Edgar Morín (2018) establece en su portal de internet que la transdisciplinariedad “es una forma de organización de los conocimientos que trascienden las disciplinas de una forma radical”, y que su entendimiento se ha generado haciendo énfasis en tres elementos:

- En lo que está entre las disciplinas.
- En lo que las atraviesa a todas.
- En lo que está más allá de ellas.

En este orden de ideas, la transdisciplina representa una aspiración a un conocimiento que pueda ser lo más completo posible y que logre ser capaz de dialogar con la diversidad de los saberes y conocimientos desde una perspectiva integral.

Este análisis integral ha logrado alcances importantes, sobre todo, debido al vertiginoso desarrollo que han experimentado las nuevas tecnologías

de la información y la comunicación; este tema se ha desarrollado desde la última década del siglo pasado, ejemplo de ello es lo que establece Basarab Nicolescu (1996), quien advierte lo siguiente en su manifiesto denominado “la transdisciplina”,

El último límite de nuestro cuerpo –el de nuestro propio cerebro– acaba de ser transgredido. Lo mental del ser humano se ha proyectado materialmente fuera de sí mismo engendrando resultados que no son el producto de procesos “naturales.” Esos resultados del avance de la tecnología, comenzando por la conquista del espacio y los primeros pasos del hombre sobre la luna y terminando con la Realidad Virtual, construyen una verdadera tecno-Naturaleza que coexiste con los procesos cósmicos que se han desarrollado desde los comienzos, antes de la aparición del ser humano (p.?).

La anterior cita proviene del capítulo titulado “Tecno-naturaleza y ciberespacio” y forma parte del manifiesto antes mencionado, donde el autor propone el término Ciber-Espacio-Tiempo (CET) con el objetivo de resignificar lo que conocemos como ciberespacio.

Esta reconfiguración conceptual se hace en virtud de la necesidad de entender que en la actualidad los seres humanos viven dos realidades de una forma que parece muy natural.

Esto, por supuesto, no era la forma tradicional de actuar de los seres humanos quienes, antes del desarrollo de las tecnologías, se movían en un tiempo/espacio establecido fuera del contexto de la inmediatez actual (Nicolescu, 1996).

La inmediatez, carente en épocas pasadas es posible en los tiempos actuales debido a las conexiones globales, los medios de comunicación más eficientes, los medios de transporte más rápidos y el internet, que permite manejar la información de una forma inmediata a través de los aparatos inteligentes existentes; un ejemplo de esto sería, como podemos mantener una plática con alguien junto a nosotros y con otra u otras personas en cualquier lugar del mundo a través de nuestros aparatos inteligentes en tiempo real.

EL CONOCIMIENTO TRANSDISCIPLINAR Y LAS EMPRESAS COLABORATIVAS

La enorme importancia y relevancia que tiene la comprensión del concepto de Nicolascu sobre el espacio-tiempo cibernético es fundamental para lograr dimensionar la magnitud de la expansión de las empresas colaborativas sobre todo en el sector del turismo.

La rapidez con que se mueve el mundo actual y la gran diferencia entre el mundo físico y el digital, así como el impacto que esto genera en las economías actuales, podemos ejemplificarlo de la siguiente manera: un tweet puede darle la vuelta al mundo en segundos, físicamente ni con el avión más avanzado podríamos alcanzar esa velocidad; Nicolascu (2009) lo establece de la siguiente manera:

El Ciber-Espacio-Tiempo (CET) no es ni determinista ni indeterminista. Es el espacio de la *elección* humana. En la medida en la

que el CET permite la puesta en práctica de la noción de nivel de Realidad y de la lógica del tercero incluido, es potencialmente un espacio transcultural, transnacional y transpolítico.

Esta complejidad generada por el desarrollo y aplicación de los medios tecnológicos en diversas áreas de la economía tuvo una especial injerencia en el sector turístico de todo el mundo, logrando un nivel de penetración tan profundo que provocó una transformación en los destinos turísticos, la forma de viajar y los estilos de vida.

Las empresas colaborativas se desarrollan en lo que Nicolascu llamó CET; esto es, su espacio de desarrollo es completamente diferente al lugar donde genera sus efectos de manera física, y además a una velocidad muy superior a la que estábamos acostumbrados, es claro que este proceso solo es posible bajo el control humano.

Así entonces, este modelo económico tiene su origen en la colaboración entre personas con actividades y conocimientos diversos; en la actualidad este proceso de colaboración se potencializa debido a que la mayoría de estas empresas utilizan la web y las plataformas digitales para generar esta actividad, lo cual, implica que se requieren de diversas disciplinas para su estudio y la inclusión de diferentes especialistas, científicos, profesionales, técnicos, etcétera.

De hecho, las empresas colaborativas tienen una complejidad ya de origen; es decir, estas empresas funcionan de manera transdisciplinar, porque aunque tienen un objetivo en común, la particularidad buscará diversos fines, como lo es generar recursos, innovar negocios, fomentar los viajes, etcétera, y todo esto se debe de analizar en el trabajo académico y de investigación de la misma forma transdisciplinar, de ahí que se requiera de diversos profesionistas como abogados, economistas, sociólogos, turismólogos, etcétera, para su análisis.

PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL ESTUDIO TRANSDISCIPLINAR DE LAS EMPRESAS COLABORATIVAS EN EL TURISMO

El uso masivo e intensivo de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información en los diversos sectores de la economía han construido una tecnósfera a la que Nicolascu (1996) denominó CET; tal como se describió anteriormente, estos factores han moldeado cambios en la sociedad actual y en los estilos de vida de las personas.

Estas transformaciones se han dado con mayor fuerza en destinos turísticos en donde los cambios son más radicales e impactantes, debido a que es ahí donde las empresas colaborativas han logrado posicionarse con mayor fuerza.

Empresas de hospedaje como Airbnb, Homeaway; de transporte como Uber o Blablacar; de servicios como Uber Eats y otras más, han logrado un posicionamiento tan importante que hoy son, a decir de los empresarios tradicionales, una competencia desleal; sin embargo, la ruta que han tenido que cruzar para ello ha estado llena de conflictos.

Así es que desde la academia hay muchas dudas aún no resueltas, los estudios sobre estas empresas y sus posibles efectos e impactos en los destinos turísticos aún son incipientes y sectoriales ya que cada profesión se avoca al estudio desde su perfil, dejando de lado la visión holística e integral del tema, entre los estudios que destacan son los de Huízar, López y Villanueva (2018) y López (2020), quienes abordan temas relacionados, sobre todo, con el hospedaje y los servicios turísticos.

En virtud de lo anterior se propone esta metodología de estudio, la cual contempla incluir a diversas áreas del conocimiento y cuyo perfil se incluya en el actual desarrollo de las empresas colaborativas en el sector turístico, especialistas que analicen este fenómeno de la economía colaborativa con resultados innovadores y complejos desde una óptica transdisciplinar.

A decir de Nicolescu (1996) estos estudios transdisciplinarios se sostienen en tres pilares:

1. Los niveles de realidad.
2. La complejidad.
3. La ley del tercer incluido.

En la Figura 1 se establece como se propone usar el primer y segundo pilar descrito por Nicolescu (1996) dentro del contexto de las economías colaborativas como un primer bloque de estudio.

Lo que se aprecia en la Figura descrito como el nivel de realidad, debe ser considerado como un conjunto de sistemas que se rigen por las mismas leyes entre sí, por ello, es necesario para lograr desarrollar estudios transdisciplinarios de los efectos e impactos generados por las empresas colaborativas en espacios turísticos que se determinen por patrones para asociar y diversificar los diferentes niveles de realidad que permitan identificar el objeto de estudio.

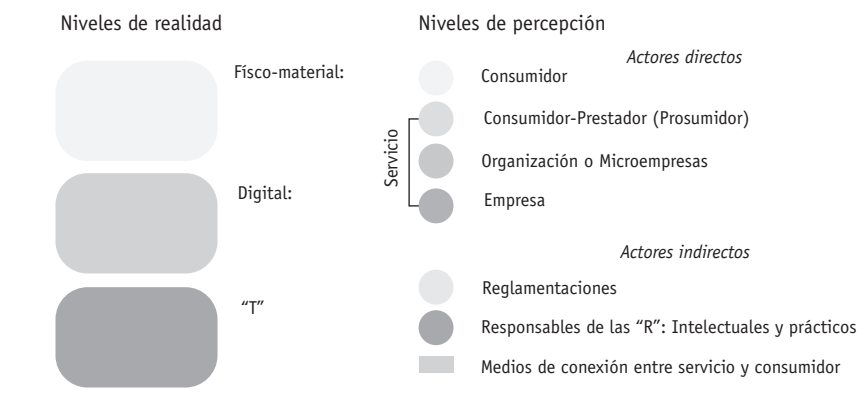
La intención de conocer y estudiar los distintos niveles de realidad tiene como objetivo establecer diversas posibilidades; esto conducirá a establecer en el segundo pilar la lógica del tercero incluido.

La propuesta de uso de los estudios transdisciplinarios en el desarrollo y accionar de las empresas colaborativas en destinos los turísticos, es con el fin de cuantificar y cualificar los efectos e impactos en dos niveles, en el físico-material y en el digital.

Para ello, es necesario determinar con precisión el actuar de las empresas colaborativas tal y como lo propone Nicolescu (1996), quien establece que primera la primera fase consiste en que “se tome conciencia de la diferencia entre el CTE (ciber-tiempo-espacio) y en segundo término del espacio-tiempo físico”.

En la Figura anterior se establece la diferencia entre los planos físico-material y el CTE al que para los fines de

FIGURA 1
LOS ESTUDIOS TRANSDISCIPLINARIOS Y SU APLICACIÓN AL ESTUDIO DE
LA ECONOMÍA COLABORATIVA



este trabajo se le denominará digital. En la Figura 1 se agrega un tercer nivel de realidad denominado “T”, este tercer nivel se conformará por los resultados del estudio; esto es, pretende contemplar un nuevo nivel de realidad en donde converjan los efectos e impactos cualificados o cuantificados en los primeros dos niveles de realidad.

La clave de esto, es que los estudios aborden dichos niveles de realidad desde una perspectiva más amplia, con el propósito de contemplar la complejidad del tema; por ello es que en el mismo gráfico, en el lado derecho, se indica cómo es que puede ser observado cierto nivel de realidad, para dotarlo de las características particulares de quienes intervienen en él.

La aplicación de esta metodología en el estudio de las empresas colaborativas en los destinos turísticos sugiere que los actores principales pueden ser clasificados, como aparece en la parte derecha de la Figura 1, y como se describe a continuación,

- Los actores directos: Son los consumidores, los cuales pueden desempeñar una doble función, como consumidores o como proveedores de servicios (prosumidores). Es importante establecer que estos denominados prosumidores pueden

ser diferenciados para su estudio en pequeños y grandes empresarios, incluso de tipo global.

- Los actores indirectos: Dentro de esta clasificación se incluye la normatividad y políticas públicas existentes, tanto, en los niveles de realidad físico-material, como en los que rodean a la economía colaborativa dentro del plano digital, así mismo están los responsables de administrar o ejecutar dichas regulaciones o políticas públicas, como son, los gobernantes responsables intelectuales, científicos, creadores e investigadores.
- Finalmente los medios de comunicación de ambos niveles de realidad en todas las diferentes presentaciones que se ofrezcan.

El tercer pilar es el de la complejidad, para lo cual y con el siguiente diagrama (Figura 2) se sugiere una propuesta de abordaje que a continuación se explica.

La metodología de estudio de las empresas colaborativas en los destinos turísticos se propone se haga a través de las siguientes perspectivas:

- Territorial.
- Jurídica.
- Cultural.

FIGURA 2
ÁMBITOS DE ANÁLISIS DE ECONOMÍA COLABORATIVA



- Tecnológica.
- Comunicación.
- Economía.
- Político-Administrativa.
- Sociológica.
- Turística.

Es importante resaltar que estas áreas de conocimiento pueden incrementarse de acuerdo con las condiciones propias de un determinado destino turístico, así como de su población y entorno social.

Lo que es imperativo es que estas se desarrollen de forma simultánea, logrando un intercambio constante de ideas para conformar un tejido transdisciplinar y alejado de las metodologías tradicionales.

De manera posterior debe de considerarse un análisis desde una perspectiva transdisciplinar pero apegada a los diferentes niveles de realidad propuestos, primero a los dos ya conocidos, y de manera posterior, a los que se establecen en el nivel "T".

CONCLUSIONES

Con la implementación de esta metodología de estudio transdisciplinar, será posible visualizar y entender de forma integral el desarrollo e implementación de las empresas colaborativas en desti-

nos turísticos, previendo los efectos e impactos que puedan generar.

Se pretende que la implementación de esta metodología se logre determinar los niveles de impacto, de una forma cualitativa y cuantitativa, y que estos se consideren como elementos para la toma de decisiones y la construcción de políticas públicas más eficientes y que mitiguen los impactos identificados.

De la misma forma, para analizar el desarrollo de estas empresas y generar regulaciones que tutelen de manera certera los fenómenos actuales y que emanen del actuar de estas empresas colaborativas, tomando en cuenta que se vive en espacios-tiempos dinámicos y novedosos.

Estos tiempos posmodernos requieren soluciones más expeditas, complejas, inclusivas e innovadoras; precisamente, es en los estudios transdisciplinarios donde podemos encontrar mucho que aportar en este sentido puesto que, a pesar de ser también relativamente nuevos, se adaptan de forma efectiva a las exigencias y condiciones sociales actuales.

Si bien las empresas colaborativas, como cualquier fenómeno del CTE o digital, funcionan de formas impredecible, no se puede perder de vista que son los seres humanos quienes, finalmente

asumen el control de los medios por los que se realizan las actividades, además de ser quienes proponen y autorizan las regulaciones, además de implementar las actividades.

Este enfoque transdisciplinar que se propone servirá para establecer las bases para un modelo de desarrollo sustentable y equilibrado desde diferentes factores y perspectivas. Es por ello que se debe asumir el control y redireccionarlo, privilegiando siempre el bien común por encima del particular; precisamente y respecto del nivel de realidad CTE en donde se desarrollan las empresas colaborativas, Nicolescu (1996) reflexiona:

Pero un palo tiene siempre dos puntas. Una punta del palo "aldea global" corresponde a una fórmula demagógica para esconder una nueva forma de dominación de la tierra por los ricos. Los ricos serán cada vez más ricos y los pobres cada vez más pobres. Es lo que yo llamo "la era de los marchantes," "la era de los mercaderes". La otra punta del palo "aldea global" corresponde a la emergencia posible de una *aldea de las aldeas* (como se dice "sistema de los sistemas"). [...] Las megalópolis –centros gigantes de concentración de la información– se vuelven evidentemente inútiles en el CTE. Podrían ser transformadas en inmensos centros de archivos y de museos. De esta manera una fuente de fealdad estética y de violencia podría desaparecer. La aldea de las aldeas podría devenir un lugar de recibimiento de la transreligión, de la transcultura, de la transpolítica. Una prioridad inmediata sería reconocer el CTE en el plano del derecho internacional como un *espacio transnacional*, espacio que no pertenece a nadie. De allí la necesidad, no sólo de igualdad de acceso sino también de libre acceso total (o libre circulación) en el CTE. Esto es muy sucintamente lo que yo llamo "la era de los caminantes" (Nicolescu, 1996).

BIBLIOGRAFÍA

- Bulchand, J. y Melián, S. (2017). *La revolución de la economía colaborativa*. España: LID.

- Huízar, M. A., López, J. L. y Villanueva, R. (2018). Puerto Vallarta: de la hotelería tradicional al hospedaje colaborativo. *Acta Republicana* (17), 43-52. Universidad de Guadalajara.
- López, J. L. (2020). Análisis del turismo residencial en Puerto Vallarta: de la segunda residencia al hospedaje colaborativo. Tesis doctoral no publicada. Universidad de Guadalajara, México.
- Morín, E. (2020). Página personal. Disponible en <https://edgarmorinmultiversidad.org/>
- Nicolescu, B. (1996). *La transdisciplinariedad Manifiesto*. Ediciones Du Rocher. Recuperado de <http://redcicue.org/attachments/article/138/2.2%20TRANSDISCIPLINARIEDAD%20MANIFIESTO%20BASARAB%20NICOLESCU.pdf>
- Slee, T. (2017). *Lo tuyo es mío. Contra la economía colaborativa*. México: Taurus.

LA INFORMACIÓN CIENTÍFICA ENTRE LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS: SU RELACIÓN CON LAS REVISTAS EN LÍNEA

SILVIA DOMÍNGUEZ GUTIÉRREZ

INTRODUCCIÓN

Uno de los propósitos de las universidades e instituciones de educación superior consiste en que los alumnos que estudian una carrera profesional egresen lo mejor preparados posible de acuerdo con las metas que se han fijado en cada uno de sus planes de estudio, en las que el saber científico está incluido sobre todo en esta era de plena globalización. Como afirma García (2018), la universidad en el tiempo presente se ha vuelto una institución esencial para el desarrollo y la producción del conocimiento en el capitalismo actual; Ruiz-Corbella y López-Gómez (2019) subscriben que la universidad es un centro de investigación y de enseñanza, una oportunidad formativa y de pertenencia a una comunidad en la que comienza el aprendizaje de una profesión de educación superior.

La formación en investigación en términos generales –es decir, no especializada ya que eso compete a los posgrados–, es indispensable en cualquier campo disciplinar y en cualquier universidad, en particular en el siglo XXI, donde los sucesos académicos y científicos ocurren y se difunden

RESUMEN: Los propósitos de este trabajo consistieron en analizar los significados que le otorgan a la información científica estudiantes de la Universidad de Guadalajara y observar su relación con las revistas científicas en línea. Se toma como base a la sociedad de la información y del conocimiento, para mostrar a través de un cuestionario abierto y analizado mediante la técnica de análisis de contenido que los estudiantes están inmersos más en una sociedad “informacionalista” que del conocimiento, puesto que sus significados sobre la información científica no coinciden con sus búsquedas; las revistas científicas en línea prácticamente están ausentes en sus indagaciones, cuando las que abundan son las de divulgación. De este hecho deviene la necesidad de fortalecer políticas educativas al interior de la universidad con la intención de fortalecer y entender la práctica científica.

PALABRAS CLAVE: Estudiantes universitarios, información científica, revistas científicas en línea, sociedad de la información y del conocimiento.

ABSTRACT: The objectives of the present work consisted in analyzing the meanings that students of the University of Guadalajara, Mexico, give to scientific information, as well as detailing what scientific journals they know about. The Information and Knowledge Society is based on a conceptual basis, to show that university students -through an open questionnaire, analyzed through a thematic content analysis- are more immersed in an informational society, since its meanings on scientific information do not necessarily agree with its actions; that is, the selection of scientific journals are frequently confuse with the dissemination ones, wich students usually look for them through Internet. From this fact comes the need to strengthen educational policies within the university with the intention of strengthening and understanding scientific practice.

KEYWORDS: University students, scientific information, scientific journals on line, information and knowledge society.

con mayor rapidez. Lo anterior no implica que los estudiantes de pregrado egresen siendo investigadores, pero que sí entiendan –y en el mejor de los casos experimenten– el proceso que se

sigue en las investigaciones científicas, puesto que la mayor parte de los programas de estudio están orientados hacia las competencias profesionales en las que predomina mayor movilidad

SILVIA DOMÍNGUEZ GUTIÉRREZ. Profesora investigadora de tiempo completo en el Departamento de Estudios de la Comunicación Social (DECS) de la Universidad de Guadalajara.

y preparación para interactuar con otras instituciones tanto en el nivel nacional como en el nivel internacional. Hancock (1993) expresaba desde tiempo atrás y con cierta preocupación, que los ciudadanos del siglo *xxi* necesitan, más allá de las habilidades de leer, escribir o calcular aritméticamente, habilidades analíticas complejas; esto es, conocer cómo obtener información para cualquier situación y cómo encontrarla, sobre todo en lo académico y en la investigación.

No obstante ese proceso científico se explique a los alumnos, o sea vivido de cerca por estudiantes asistentes de investigadores, no se ha logrado el arraigo en la comprensión, búsqueda y utilización de la información esencial para la investigación, lo que es percibido frecuentemente por los docentes en los diferentes cursos que se imparten en pregrado. Este hecho inquieta porque la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2005) en su documento *Hacia las Sociedades del Conocimiento*, reconoce la necesidad e importancia de centrar el aprendizaje en el desarrollo de habilidades para identificar, producir, tratar, transformar, difundir y utilizar la información de manera crítica y eficiente.

La sociedad del conocimiento tiene que ver con cambios en las áreas político económicas, relacionadas con las *TIC* en la planificación de la educación, en la gestión y el trabajo del conocimiento –expansión cualitativa del capitalismo cognitivo o del conocimiento, de acuerdo con Alva de la Selva (2015)–, más específicamente, este concepto se refiere al desarrollo de la educación, como recurso económico que implica la necesidad de aprender a lo largo de la vida, con y a pesar de las desigualdades educativas en el acceso al conocimiento –peajes de acceso al conocimiento (Alva de la Selva, 2015).

Propósitos. Se parte de lo anterior para comprender, en primer instancia, cómo conciben a la información cientí-

fica los estudiantes de los seis centros temáticos de la Universidad de Guadalajara (UdeG) en Jalisco, México, y enseguida acercarnos a los tipos de revistas científicas a través de las *TIC* que ellos conocen y utilizan, las que su consulta es fundamental en el proceso de la investigación. Ambos propósitos guardan una relación entre sí: si hay entendimiento de lo que les significa la información científica, entonces buscarán y utilizarán las revistas científicas ad hoc a su disciplina. Dichos objetivos han sido poco atendidos, por lo que se considera que con este estudio se aportan elementos que pueden coadyuvar en las políticas educativas dentro de la universidad, asegurar la calidad de la educación, en las que de entre muchas otras, están inmiscuidas la evaluación y actualización de los cursos relacionados con las habilidades en la investigación, tanto en su práctica como para el análisis crítico de documentos, en los que la consulta de las revistas científicas juega un papel fundamental, sobre todo en esta era de contundente interconexión.

LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y DEL CONOCIMIENTO

Para entender lo que les significa a los estudiantes la información científica, y analizar la congruencia de estos significados con las revistas científicas que usualmente son buscadas a través de la web, es necesario, para los propósitos de este trabajo, comprender dicha relación desde el marco de la sociedad de la información y del conocimiento. Trataré de sintetizar por separado ambos conceptos, esperando no ser errática, que como acota Alva de la Selva (2015), la sociedad de la información –situada en el nivel global– está asociada con una sociedad avanzada tecnológicamente, pero esto no significa que el conocimiento esté incorporado.

La sociedad de la información o informacional se fundamenta en los

ideales de la modernidad –progreso indefinido, fe en el desarrollo, la esperanza en el porvenir, la confianza en la integración, y la creencia en la providencia del mercado– (Becerra, 2003). Como bien dice el investigador, este modelo aparece como un recurso ideológico manifiesto en la presunta diversidad de la oferta de información y entretenimiento, y la invocada democratización del acceso; tiene un discurso con un marcado sesgo tecno determinista puesto que posiciona a las tecnologías de la información y la comunicación, las *TIC*, como motores del progreso y del desarrollo social (Becerra, 2003; Crovi, 2002; Mattelart, 2001; Pérez y Carabaza, 2011).

Desde los noventa (década en que tuvo lugar la primera ola de masificación de internet), ha habido una marcada evolución de la conceptualización, acceso, uso y posesión de las *TIC*, y actualmente, más que hablar de la brecha digital, se habla de la inclusión digital. Warschauer (2003) plantea que se trata de establecer un conjunto de condiciones elementales, junto con el acceso, que lleven no solo al incremento en la cantidad de usuarios, sino que haya más usuarios capaces de encontrarle un sentido a las *TIC* dentro de su vida cotidiana. Una inserción pasiva en el universo de las *TIC* –minimizada al consumo de imágenes y narrativas ajenas a la realidad local– proyecta un universo seductor que propician imaginarios fuera de la realidad, configurándose así un acceso efectivo pero limitado de estas tecnologías.

Crovi (2004), Marques de Melo (2008) y Yago (2011), en el sentido anterior, aseveran que no se aprovechan las potencialidades activas de producción y generación de las *TIC*, ya que se trata de un acceso incompleto que no considera una parte sustancial de los recursos disponibles. Esto, a decir de Yago (2011), termina por traducirse en un usuario limitado a través de una faceta lúdico-estética, y entonces, las

TIC no son preponderantes por ser lo más avanzado, sino porque se encuadran dentro del “informacionalismo” como paradigma tecnológico hegemónico, que según Castells (2001) se constituye en la matriz de una especie sociotecnológica.

Por otro lado, pasando al tema de la sociedad del conocimiento, en un recuento a partir de Mostuschi (2005) que hace Alva de la Selva (2015), la autora subraya que el conocimiento no surge de la acumulación o disponibilidad de información, sino que es más bien producto de la clasificación, procesamiento, ordenación y análisis de dicha información para conformar una estructura compleja de conexiones múltiples.¹ Y va más allá, al declarar que

(...) en el marco de la globalización y bajo el impulso de una poderosa revolución tecnológica, tiene en el conocimiento y en la información una fuente nutricia de primer orden para la principal fuerza productiva que es la humana. Es a partir de ese papel crucial del conocimiento como bien puede afirmarse que ese “nuevo capitalismo” es, con el término de Moulrier Boutang (2003), un *capitalismo cognitivo*, un *capitalismo del conocimiento* (Alva de la Selva, 2015, p. 17).

La investigadora hace notar que Moulrier Boutang sitúa la producción del conocimiento como el eje principal de la valorización del capital, integrándose así la llamada “sociedad del conocimiento”, en que la actividad productiva excede los límites del trabajo asalariado y los estrictos horarios. Y agrega la autora mexicana:

Pero si tal revolución “abre posibilidades enormes, un nuevo continente, el continente del conocimiento, con una expansión cualitativa del capitalismo”, igualmente abre “prodigiosas nuevas contradicciones”, entre ellas la de los “peajes” de acceso al conocimiento, derechos de autor y nuevas desigualdades sociales (Alva de la Selva, 2015, p. 19).

Con tal énfasis, la sociedad del conocimiento tiene que ver con cambios en las áreas político económicas, relacionadas con las TIC en la planificación de la educación, en la gestión y el trabajo del conocimiento (expansión cualitativa del capitalismo cognitivo o del conocimiento); más específicamente, este concepto se refiere a la expansión de la educación como recurso económico que implica la necesidad de aprender a lo largo de la vida, con y a pesar de las desigualdades educativas en el acceso al conocimiento (peajes de acceso al conocimiento).

López-Cerezo (2007) y Krüger (2006) coinciden en que se trata de un concepto que envuelve, en gran parte, a las transformaciones sociales que se están produciendo en la sociedad moderna y que trata de ofrecer una visión del futuro para guiar normativamente las acciones políticas. Esto, a decir de algunos, debe ponernos en alerta hacia nuevos riesgos, como los del no-saber de la sociedad moderna. Lo anterior, traducido como el no discernimiento y la escasa visión crítica en la búsqueda, obtención y utilización de información científica entre los estudiantes universitarios, realmente preocupa, y es el tema de la investigación que se presenta hoy. Ya veremos si los estudiantes están inmersos en una sociedad del conocimiento o en la era del informacionalismo.

Se parte de la hipótesis de que entre los estudiantes informantes hay carencias para diferenciar las revistas científicas de las de divulgación. Acordamos con Yago (2011) en que los usuarios, en este caso los estudiantes, están limitados, por lo que las TIC no son preponderantes por ser lo más avanzado, sino porque se encuadran dentro del “informacionalismo” como paradigma tecnológico hegemónico.

ANÁLISIS SOBRE LOS USOS Y COMPRENSIÓN DE LAS TIC EN LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN CIENTÍFICA

Con los siguientes estudios empíricos cercanos al contexto del presente, se tiene la intención de mostrar parte de lo que se ha realizado en lugares colindantes que tengan relación lo más cercana posible con los propósitos de esta investigación; no obstante, tanto en qué les significa la información científica como en la búsqueda de revistas científicas en línea, parece limitada la producción, por lo que se muestran y analizan más las proximidades con las búsquedas de información en internet para cuestiones académicas.

Barroso (2007) analizó un programa académico cuyo objetivo era observar el desarrollo de competencias y la formación de hábitos utilizando las TIC y medios tradicionales en alumnos de posgrado de varias ciudades de México, aplicados a sus propios trabajos de investigación. Entre sus hallazgos resalta que de las ocho competencias analizadas, las que alcanzaron un mayor nivel de reforzamiento fueron las de asimilación y retención de la información (78.8%), así como las organizativas (78.4%), y en menor porcentaje las de búsqueda de información (69.05%), lo que se complementa con las observaciones de los profesores quienes coincidieron en que la búsqueda de información en los alumnos tuvo una valoración baja.

El estudio de Barroso nos muestra que entre los alumnos de posgrado sí se busca información –lo que es de esperarse en alumnos que están preparándose para ser investigadores–, no obstante dicha actividad no sea una de las competencias principales desarrolladas utilizando las TIC. Los hallazgos sorprenden en particular, ya que la

► ¹ Aproximación en la que han abundando diversos autores en la psicología cognitiva desde tiempo atrás como Howard Gardner, Jean Piaget, Lev Vigotsky, Jerome Bruner, por ejemplo.

búsqueda y uso de material científico (revistas científicas y otros documentos) debería ser una de las actividades prioritarias, son recursos indispensables para estar actualizados en un tema en particular máxime en posgrados.

López (2007) en un estudio longitudinal que realizó entre 2004 y 2007 con alumnos de medicina del Centro Universitario del Sur (CUSur) perteneciente a la Red Universitaria de la Universidad de Guadalajara, México, para ver el desarrollo de las TIC en su carrera, resalta que el uso de la web aumentó entre los estudiantes (83.24% en 2004 y 94.05% en 2007) con fines de apoyo a sus materias (68.10% y 92.43%, respectivamente), pero la búsqueda de información no fue de las actividades más favorecidas, aunque haya habido un aumento en el uso de las TIC.

Dicha investigación indica que los alumnos incrementaron el uso de internet a lo largo de su trayectoria estudiantil para el apoyo a las tareas académicas, tal como lo han reportado otros estudios en el nivel nacional (Asociación de Internet.mx, 2018; Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2018). Lo que no se precisa es qué específicamente consultan estos estudiantes de medicina para la realización de sus tareas y si son congruentes esas búsquedas (esperemos que científicas) con su profesión. Lo rescatable de la investigación es el consumo de las TIC por parte de los estudiantes de pregrado con fines educativos, aunque no se explicita si este consumo se realiza de manera crítica, o es solo por cubrir ciertos requisitos.

¿Lectura “crítica” entre los estudiantes universitarios en la web? Pérez, Ardila y Villamil (2014) en una investigación para explorar la lectura crítica en internet muestran que hay problemas en los procesos de lectura, particularmente en línea, debido a la ausencia de estrategias de lectura crítica para la selección y uso de la información académica y a la falta de estrategias didácticas de los docentes

para poder enseñarlas. Encontraron dos tipos de lectores entre los estudiantes: “los inconscientes”, quienes esperan encontrar respuestas rápidas (prácticas fragmentadas y cuya interacción con el objeto tecnológico y con el hipertexto es a partir de acciones mecánicas, uniformes, iguales, rutinarias e intuitivas, sin reflexionar en el contexto), y “los conscientes”, con mirada pausada y reflexiva (prácticas de interacción con los recursos informáticos y tecnológicos de modo eficiente para la producción de conocimiento). Entre los primeros, deducen los investigadores, es debido a que es una forma de acceder a demasiada información en un espacio-tiempo del instante, y no dejan ver más allá. Y en los segundos, es debido al proceso de formación desde la escuela en el que se potencian las competencias lectoras.

Dicho estudio presenta las dos caras (la rápida y sencilla, y la pausada y reflexiva) en los procesos de lectura en internet; mas los autores no especifican qué grupo fue el predominante, ya que no presentan datos que permitan hacer una comparación. Lo notable del caso es que apunta a las causas externas, como la saturación de la información que en ocasiones se torna difícil de escurrir por los estudiantes, así como a los procesos de formación inculcados en la escuela que al parecer tuvo un peso fundamental en la lectura crítica en la web.

Kriscautzky y Ferreiro (2014) aplicaron una encuesta en línea (el TICómetro, con énfasis en cuatro preguntas en particular) a 628 jóvenes entre 14 y 18 años, aspirantes a ingresar a la Universidad Nacional Autónoma de México en los niveles bachillerato y licenciatura respectivamente, con el propósito de analizar que cuando se trata de ver la confiabilidad de la información en internet, lo declarativo (lo que dicen que saben los alumnos) no necesariamente concuerda con lo operativo (las decisiones reales que deben tomar frente a la pantalla). El análisis estadístico realizado por las autoras muestra que

los criterios declarados no coinciden con los utilizados a la hora de seleccionar sitios web confiables, en ambos grupos de edad, aunque encontraron diferencias con el grupo de mayor edad quienes tomaron en cuenta la URL como un criterio de confiabilidad, mientras que el grupo más joven hace referencia a las propiedades que debe tener la información textual (bien redactada, ser fácil de entender y presentar una información completa). Más adelante hago alusión a dicho estudio.

González, Jiménez y Chavarín (2016), analizaron algunos usos de internet en 1 157 estudiantes de nueve preparatorias de la zona metropolitana (ZMG) de Guadalajara y del interior del estado de Jalisco, México, entre las que se incluían bachilleratos generales y tecnológicos, tanto urbanos como rurales, relacionados con la práctica lectora, así como sus significados en la trayectoria escolar. El segundo uso que hacen estos chicos en la web está relacionado con trabajos escolares (el primero es “subir” fotos a redes sociales), en la que hacen lecturas momentáneas de la información en la pantalla y luego hacen copia y/o toma de notas para su consulta posterior. Mas agregan los autores, se observa un aprovechamiento limitado a revistas electrónicas o bibliotecas virtuales a las que se recurre poco (41.9% nunca ha consultado revistas electrónicas, y 25.8% muy rara vez, lo que significa que una gran mayoría no utiliza este recurso). Una dificultad/desventaja del uso escolar de internet consiste en que “es tanta la información que no se sabe cómo escoger la que es mejor”, de acuerdo con 57.3% de dicha muestra.

Este estudio es el que más se acerca al trabajo que presentamos. Reafirma el postulado de que pocos acuden a consultar revistas (queremos creer que “científicas”, aspecto que distinguiremos más adelante) o bibliotecas virtuales, siendo un obstáculo el maremagnum de información que se encuentra en el ciberespacio, lo que coincide por

lo señalado por Pérez, Ardila y Villamil (2014).

Quiroz y Norzagaray (2017) presentan diversos resultados de una investigación sobre la literacidad digital en estudiantes que cursan su último año de carrera en la Universidad de Sonora, México. Dicen que de 100 casos estudiados, 27% se considera “medianamente hábil” en la búsqueda de información en el entorno académico respecto de los medios utilizados para localizar información, y 27.3% se considera “poco hábil”. Esto es, poco más de la mitad (sumando los dos porcentajes) se ubican entre medianamente hábil y poco hábil en la búsqueda de información académica; es decir, poco más de la mitad de estudiantes no se consideran hábiles en dichas búsquedas. Concluyen las autoras que los estudiantes son hábiles al localizar la información a través de las TIC, así como en el uso de estrategias de localización de información que les ahorran tiempo; sin embargo, tienen dificultades al procesarla o generar productos en el entorno académico.

El estudio es un claro ejemplo de inclusión digital al que han aludido Covi (2004, 2002), Marques de Melo (2004), Yago (2011), o al capitalismo cognitivo que señala Alva de la Selva (2015). Los primeros investigadores aseveran que no se aprovechan las potencialidades activas de producción y generación de las TIC, ya que se trata de un acceso incompleto que no considera una parte sustancial de los recursos disponibles. O como observa Alva de la Selva (2015), se asocia con una sociedad avanzada tecnológicamente, pero esto no significa que el conocimiento esté incorporado.

Kriscautzky y Ferreiro (2018), siguiendo con su línea de investigación reflejada en 2014 (véanse párrafos anteriores), entrevistaron a 40 parejas de niños de una escuela de la Ciudad de México, de cuarto y sexto grado de primaria (9-12 años) con acceso básico a una computadora e internet en escuela

y casa. Ellas querían indagar si los estudiantes podían centrarse en el problema de cómo evaluar la confiabilidad de la información en situaciones próximas a las de estudio en contexto escolar, los criterios utilizados y la forma en que se relacionan; el problema planteado se centró en la discrepancia de información en diferentes sitios (tomaron como ejemplo las momias de Egipto, si se dejaba o se extraía el corazón en el proceso de momificación). Sus resultados mostraron que todas las parejas compararon diferentes sitios de internet a los que entraban, o consultaban la información disponible en la lista de resultados; concluyen las autoras que los niños actuaron con inteligencia, haciendo valoraciones y comparaciones, pero no siempre encontraron maneras explícitas de enunciar criterios de validez o confiabilidad.

Las investigaciones de Kriscautzky y Ferreiro (2014, 2018), independientemente de la edad o grado de escolaridad de los estudiantes, ofrecen elementos para discurrir que el discurso de los alumnos no siempre concuerda con sus acciones en la toma de decisiones en cuanto a la confiabilidad de la información en internet. Ambos estudios podrían parecer alejados del presente, pero brindan evidencias de las capacidades de los jóvenes para diferenciar la información científica que aparece en la web de una manera veraz.

De las investigaciones anteriores,² se observa que hay algunas semejanzas con los propósitos del trabajo presente, lo que ayuda a notar que el tema en sí no ha sido investigado, en particular, sobre la búsqueda de información científica en la web, pero con distinción en las revistas científicas; por lo tanto, se considera que se hace una aportación al estado de la cuestión, con miras al fortalecimiento de políticas educativas universitarias. También permite ver que si se presume que el universitario es

un rango específico de jóvenes relacionados con el saber y la generación de conocimientos, esto debería suponer que tienen un criterio formado y herramientas tecnológicas para discernir lo sustancial de las informaciones. Más adelante distinguiremos si se cumple o no dicha presunción. Por lo pronto, vemos que hay coincidencias y que los estudiantes están más inmersos en una sociedad de la información, más que en una del conocimiento.

PROCEDIMIENTO PARA EL LOGRO DE LOS PROPÓSITOS (O MÉTODO)

Esta investigación está inscrita en los seis centros temáticos de la Universidad de Guadalajara ubicados en la ZMG, y es, por lo pronto, un acercamiento exploratorio-descriptivo, del que se muestran los resultados más relevantes para los propósitos de este trabajo.

Participantes. Me refiero por estudiantes universitarios a aquellos jóvenes de entre 18 y 22 años en promedio, que están cursando una carrera profesional en una universidad o en una institución de educación superior. Suárez y Pérez (2008) aciertan en decir que es usual que el término “universitarios” evoque imágenes de jóvenes, en especial de estudiantes, y que se usen dichos términos como sinónimos, no obstante haya diferencias, en las que no se va a incursionar en este trabajo. Se está en acuerdo con los autores en que la palabra “universitarios” es una designación que se encuentra vinculada a la historia y al contexto específico en donde se realiza, sin olvidar que desde el siglo pasado Bourdieu y Passeron (2009/1964) concluían que los universitarios forman un sector compacto, visible, demandante y privilegiado, y no se generaliza en que sea un grupo homogéneo, ya que hay diferencias según sea el sexo del estudiante, sus creencias religiosas, su edad escolar, el

► ² No se incluyen estudios de otras naciones porque el énfasis lo hago desde lo local y lo nacional; la intención es mostrar un panorama contextual más cercano al propio.

origen socio profesional de los padres, su situación geopolítica; esto es, el peso de la herencia social y cultural.

Por otra parte, Suárez y Pérez (2008) también refieren que el universitario es un rango específico de jóvenes relacionados con el saber y la generación de conocimientos, lo que esto supondría les proporciona herramientas para analizar la realidad social; de ahí que se espere de ellos un criterio formado, o en proceso de formación, respecto del análisis de los diferentes medios y la posesión de habilidades para develar los propósitos de los contenidos que consumen, ya sean las fuentes informales (medios de comunicación), además de otras fuentes como las formales (las de tipo académicas o universitarias) y las no formales (familia, amigos, pareja, por ejemplo).

Características de los participantes. En total colaboraron 297 estudiantes de licenciatura de los seis centros universitarios de diferentes edades (18-22 años): 49 del Centro Universitario de Ciencias Biológicas y Agropecuarias (CUCBA), 61 del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA), 48 del Centro Universitario de Ciencias Exactas e Ingenierías (CUCEI), 46 del Centro Universitario de Ciencias de la Salud (CUCS), 43 del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH), y 50 del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño (CUAAD). Se trató de una muestra dirigida; es decir, no probabilística, en la que inicialmente se contempló una cuota de 50 estudiantes por centro, más finalmente quedó distribuida³ como se presenta en la Tabla 1.

El acopio de la información se hizo entre julio a diciembre de 2015,⁴ principalmente durante los cursos que se ofrecen en el verano, en los que se inscriben alumnos de diferentes carreras. El interés por estudiar a los estudiantes de pregrado radica en que en esta etapa de la universidad, los alumnos –creemos que insertos en la sociedad de la información y del conocimiento–,

TABLA 1
RELACIÓN DE ESTUDIANTES POR CENTRO UNIVERSITARIO Y POR GÉNERO

	CUAAD	CUCBA	CUCEA	CUCEI	CUCS	CUCSH	Total
Mujeres	26	19	39	16	27	25	152
Hombres	24	30	22	32	19	17	144
No contestó	0	0	0	0	0	1	1
Total	50	49	61	48	46	43	297

poseen herramientas de análisis para distinguir la información científica, usando las TIC.

Las carreras profesionales que estaban cursando los estudiantes de cada centro universitario fueron: del CUAAD participaron estudiantes de Diseño Gráfico, Urbanística y Medio Ambiente, y Arquitectura; del CUCBA: Ciencia de Alimentos, Biología, Ingeniero Agrónomo, Medicina Veterinaria y Zootecnia, Biología Marina, y Agrobiotecnología; del CUCEA: Contaduría Pública, Administración de Empresas, Administración Gubernamental y Políticas Públicas, Sistemas de Información, Administración Financiera y Sistemas, Negocios Internacionales, Recursos Humanos, Mercadotecnia, Economía, y Gestión y Economía Ambiental; del CUCEI: Ingeniería en Computación, Ingeniería Civil, Ingeniería Química, Licenciatura en Informática, e Ingeniería Industrial; del CUCSH: Derecho, Sociología, Trabajo Social, Estudios Políticos y Gobierno, Relaciones Internacionales, Geografía, y Antropología; del CUCS: Psicología, Enfermería, y Médico Cirujano y Parto. Cabe mencionar que las profesiones estudiadas por los alumnos en el momento del intercambio de la información, no son todas las existentes en cada centro universitario, y se subraya que en este estudio no se hizo la comparación entre las carreras, género y

semestre, lo que seguramente se realizará en otro momento; solo se toman en cuenta las respuestas en general por cada centro universitario por ser, por lo pronto, un acercamiento exploratorio/descriptivo.

Producción de la información. Se utilizó un cuestionario elaborado de manera personal, al que previamente se le dio validez y confiabilidad en estudios anteriores (pre-test/pos-test, y un estudio piloto de por medio); el mismo está compuesto por 50 preguntas orientadas de manera abierta y con opciones múltiples. Dicho cuestionario titulado “Medios de comunicación en la ciencia” está formado, en la mayor parte, por preguntas acerca del consumo de los medios en la obtención de información científica –televisión, prensa, radio, cine (medios tradicionales) e internet (medio interactivo)– por preguntas relacionadas con los significados que le otorgan los estudiantes de pregrado a la información científica –atracción hacia temas relacionados con ciencia, cuáles, si se sienten informados en dichos temas, etcétera– entre algunas otras. Para este estudio en particular, importaba analizar si los significados hacia la información científica concordaban con la búsqueda de revistas científicas, lo que ellos dijeron hacer principalmente a través de internet. Se toman solo

► ³ Como los grupos ya estaban formados, algunos con menos de 50 estudiantes, traté de ajustarme a la cuota de 50 alumnos por centro y para ello se tomaron varios grupos aunque faltara o se excediera un poco la cuota. Se excluyó del estudio a aquellos estudiantes que venían de otras instituciones o de centros universitarios diferentes a los mencionados en el presente trabajo.

⁴ Los estudiantes del CUAAD no tuvieron cursos de verano, razón por la que con ellos, en particular, se intercambió información en diciembre de 2015.

las preguntas/respuestas relacionadas con los propósitos ya expuestos, aunque también se hicieron lecturas complementarias con el resto de las respuestas con el propósito de tener un panorama más acucioso sobre los significados de la información científica entre los alumnos informantes. Por cuestiones de espacio solo se presentan las más relacionadas con los objetivos de la presente investigación.

Procedimiento. Primeramente se dieron varias lecturas al corpus de respuestas abiertas, que fue muy amplio, y a partir de allí se establecieron categorías diferenciadas y clasificadas por temas, para enseguida establecer un libro de códigos. Luego se trasladó la información ya codificada a hojas Excel para el agrupamiento de las respuestas, y presentarlas por centros temáticos. Aunque por lo pronto solo se muestran las frecuencias, la intención posterior es hacer un análisis estadístico para comparar si existen o no diferencias significativas respecto de las observables del estudio (las respuestas de

acuerdo con las diferentes disciplinas científicas de cada centro temático, semestre y género, sobre cada pregunta formulada). Lo anterior no significa que no se hayan establecido relaciones de tipo cualitativas, y no obstante sea un estudio exploratorio-descriptivo, los resultados se han triangulado (comparando todas las respuestas) para que tales aproximaciones sean más abundantes y así comprender el sentido de las respuestas en su conjunto.

HALLAZGOS

Las siguientes pesquisas se presentan de manera general; como previamente se dijo, no se hacen distinciones por carreras al interior de cada centro universitario, así como tampoco se hacen comparaciones por semestre y género, ya que la intención de esta primera aproximación es dar un vistazo a los significados que le dan los informantes a la información científica (lo declarativo) y su relación con las revistas científicas (lo operativo).

En primer término, había que comprender qué les significaba a los estudiantes la información científica, para entender luego qué buscaban cuando de información científica se trataba. En la Tabla 2 se presentan las categorías a partir de las respuestas de los alumnos, en la que se diferencian las frecuencias más altas, las más bajas, o algún otro dato que interesa resaltar.

Se observa que los estudiantes de los seis centros temáticos coinciden en que, primeramente, la información científica reúne ciertas peculiaridades como verídica, confiable, real, con sustentos, comprobable, exacta, demostrativa, nueva, especializada, estructurada, y no solo eso, porque también –aunque no con la misma frecuencia–, hacen referencia a los descubrimientos y avances que la información científica implica, hecho que se hace muy notable en la mayoría de los medios de comunicación cuando hay una novedad o descubrimiento, y es notado por los estudiantes. Asombra la poca mención que hacen acerca de que la información

TABLA 2
INFORMACIÓN CIENTÍFICA ES....

Categorías	CUAAD	CUCBA	CUCEA	CUCEI	CUCS	CUCSH	Total
1. Información: que sea verídica; confiable; real; con sustentos; comprobable; exacta; demostrativa; nueva; especializada; estructurada	20	19	35	30	28	21	153
2. Con datos: que satisfacen las necesidades del desarrollo de una investigación; recopilación de datos	12	2	4	6	0	0	24
3. Orígenes: de investigaciones; de científicos; de expertos	1	6	5	6	6	3	27
4. Descubrimientos y avances: inventos; avances en ciencia y tecnología; que han revolucionado el mundo o una comunidad; avances en un tema en particular	10	5	11	7	10	9	52
5. Temas de la ciencia: en general; en específico; distintas ramas de la ciencia	7	6	5	3	2	1	24
6. Conocimientos: conjunto de conocimientos; conocimiento sobre un hecho; basado en teorías	1	3	3	0	1	4	12
7. Productos de una investigación: reportes; resultados; lo experimental; proyectos; método; proceso científico; ensayo y error	6	5	6	13	3	5	38
8. Alternas: documentación; mantenerse informado; lo publicado en revistas; la opinión de médicos “alópatas” es puro negocio; arma para tomar mejores decisiones; se tiene fecha del estudio	1	8	4	6	2	6	27
9. No sé	0	0	1	0	0	0	1
10. No contestó	0	0	4	0	0	1	5
Total	58	54	78	71	52	50	363

TABLA 3
CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMACIÓN CIENTÍFICA DE ACUERDO CON LOS ESTUDIANTES

Categorías	CUAAD	CUCBA	CUCEA	CUCEI	CUCS	CUCSH	Total
1. Implicaciones de la información: comprobable; verídica; confiable; real; concisa; demostrativa; exacta; concreta; objetiva; método científico; avalada por un investigador reconocido; experimental; hipótesis; formal; explícita; imparcial; etapas	47	57	68	64	55	51	342
2. Novedad: descubrimientos novedosos; interesantes; avances científicos y tecnológicos; innovadora; genera tesis	9	11	7	5	10	6	48
3. Beneficios sociales: que proporcione beneficios a la sociedad; estudios que mejoren nuestra vida; atender nuevas necesidades	4	1	3	3	3	1	15
4. Lenguaje utilizado: claro; con términos técnicos; especializado; complejo; entendible para el público	2	2	1	0	1	2	8
5. Implican una publicación: con avales certificados; fuentes confiables; publicados en revistas científicas	2	1	2	0	4	2	11
6. Alternas: marcar un antes y un después; conclusiones; investigar en qué trabajan los científicos y en qué se requiere que trabajen; visión del mundo; en el largo plazo; lo más cercano a la verdad; no es exacta; son ciencias exactas; sustancias químicas y sus nombres científicos; socialización; todo lo relacionado con la ciencia	2	6	3	6	0	6	23
7. No sé	1	1	1	0	0	0	3
8. No contestó	0	6	3	0	1	4	14
Total	67	85	88	78	74	72	464

científica está relacionada con conocimientos y teorías (12 respuestas de un total de 363), lo que hace pensar más en la tendencia hacia el lado pragmático de la ciencia, a la ciencia aplicada, más que en la ciencia básica.

Algunos ejemplos de respuestas de los informantes, las que se transcriben tal cual fueron enunciadas:

Un tipo de información que se encuentra muy bien fundamentada y a base de muchas prácticas, pruebas y error, y demás.

Información que cuenta con una base verídica y a la cual me puedo acercar para resolver dudas.

Información nueva o relevante que fue obtenida a base de estudios y resultados absolutos, siendo probada en más de una ocasión.

Desprendido de los datos codificados de la Tabla 2, una primera conjetura con base en el conjunto de respuestas, es que los informantes tienen una concepción homogénea de lo que les

significa la “información científica”, ya que sus respuestas son muy similares, independientemente del centro de adscripción. Saben decirlo con sus propias palabras, veremos más adelante si distinguen dichas características con ejemplos concretos.

Cuando se les preguntó específicamente sobre cuáles serían las características de la información científica, escribieron en primer plano y de forma avasallante conceptos como comprobable, objetiva, avalada por investigadores reconocidos, experimental, imparcial, con hipótesis, etcétera, como se presenta en la Tabla 3.

Dichas características, que en palabras de los alumnos describieron como: “Comprobable, medible, duplicable”; “Que se comprueba a través de un método científico”; “Que sea verídica, clara, congruente y que tenga su fun-

damentación correcta”; “Actualizada, útil, etcétera”; “Confiable, comprobable, entendible”; “Avances tecnológicos, descubrimientos nuevos”, son muy parecidas a las respuestas de la primera categoría de la Tabla 2.⁵ Se evidencia con dichas enunciaciones los significados homogéneos de lo que requiere la información científica para esta muestra de estudiantes y que concuerdan con las concepciones que tienen de la ciencia, pero en particular de las ciencias naturales y formales dejando de lado las particularidades de las ciencias sociales; conduce lo anterior a inferir al predominio de una concepción positivista de la ciencia.

Es notable que hubo pocas respuestas sobre las características de las publicaciones (“pues debemos considerar primero el origen de la publicación, después los autores y por

► ⁵ Es importante recalcar que las respuestas de los alumnos no fueron analizadas con criterios externos, sino que fueron categorizadas con base en sus propias respuestas. Otros autores, como Kriscautzky y Ferreiro (2018, 2014), por el contrario, toman en cuenta criterios de confiabilidad ya establecidos.

último la institución de procedencia”), ya que apenas hubo 11 respuestas de un corpus de 464, equivalente a 2.4%. Importa destacar, que aunque sea un número menor, hay alumnos que no desconocen tales características, lo que es un aliciente.

En la Figura 1 se sintetiza lo que a los estudiantes les significa la información científica, fundamentada en el análisis de sus opiniones y percepciones más concurrentes.

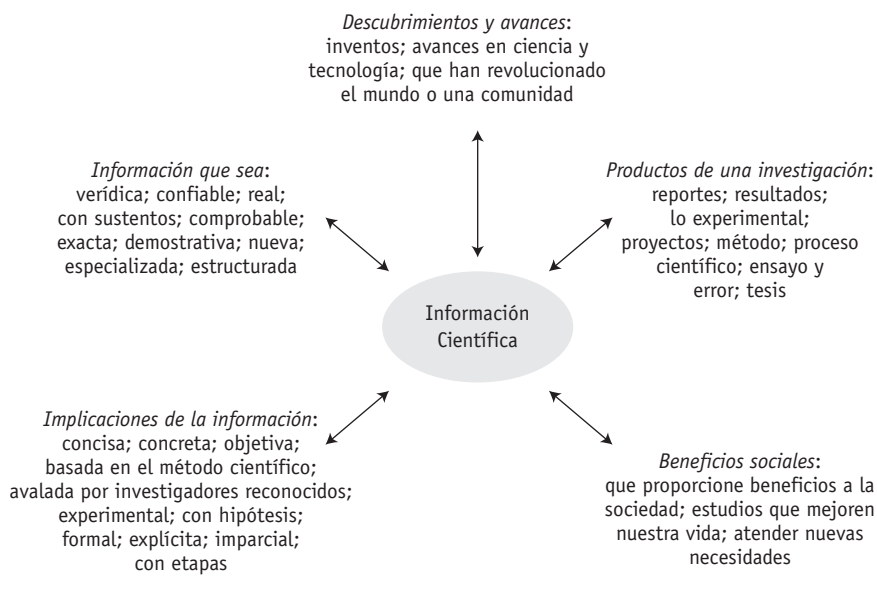
Para los alumnos, la información científica tiene estrecha relación con lo que implica la investigación científica; dichos significados han sido formados principalmente por medio de la vida académica del estudiante (aunque no solamente) y se refuerzan en los estudios de pregrado, no obstante de manera no especializante, sino de manera general. Veamos ahora si dichas apreciaciones coinciden con lo conocido por ellos como las revistas científicas, las que son un medio importante para el investigador en la obtención de información de primera mano y por ende de conocimientos básicos, así como de los estudiantes para llevar a cabo tareas académicas como proyectos de investigación, ensayos, monografías, reportes de investigación, tesis, entre otros, lo que hacen principalmente a través de internet.

TABLA 4
¿LEES REVISTAS CIENTÍFICAS?
(PORCENTAJES)

Centros Universitarios	No	Sí
CUAAD	56	44
CUCBA	51	49
CUCEA	69	31
CUCEI	50	50
CUCS	41	59
CUCSH	70	30
Total	337	263

Primeramente, se les preguntó si leían revistas científicas (Tabla 4). La mayoría de los alumnos dice no leer

FIGURA 1
SIGNIFICADOS DE LA INFORMACIÓN CIENTÍFICA ENTRE LOS
ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS INFORMANTES



revistas científicas, pero aun así no están tan alejados ambos porcentajes por centro de adscripción, con excepción para los del CUCEA (económico administrativas) y del CUCSH (sociales y humanidades), donde más de dos tercios reportan no leer revistas científicas, contrario a los del CUCS (salud), en el que un poco más de la mitad indicó que sí lee revistas científicas. Inquieta el hecho de que no se acerquen más a este tipo de lecturas, puesto que es sabido que lo más actualizado en cada disciplina suele publicarse en las revistas científicas, y que si bien no se trata de que los alumnos sean autodidactas todo el tiempo, la colaboración del profesor es fundamental en estos casos para orientar dichas búsquedas.

Específicamente, ¿qué tipos de revistas científicas dicen los alumnos

conocer, buscar y utilizar, principalmente en la web, para sus actividades académicas? En la Tabla 5 se ve claramente que priman (ya sea en primero o segundo lugar) las revistas de divulgación, y en última instancia las de carácter científico.

De acuerdo con lo presentado en la Tabla 5, resalta que la mayoría de los informantes digan conocer y buscar más las revistas de divulgación científica que las revistas científicas –propiaamente dichas– para cuestiones académicas. Cabe aclarar que no se están subestimando las revistas de divulgación, ya que son un acercamiento inicial de la población a la ciencia, pero las características de las revistas científicas son muy diferentes.⁶ Los estudiantes no las desconocen, ya que son fundamentales en la incursión y ejercicio de su pro-

► ⁶ Algunas características de las revistas científicas: están avaladas por una institución educativa; tienen un comité científico y editorial de personas reconocidas por su inserción en el ámbito de la investigación; su periodicidad puede ser bimestral, trimestral, semestral, incluso anual; poseen un registro ISSN (International Standard Serial Number) que es un código numérico reconocido internacionalmente para la identificación de las publicaciones periódicas de carácter científico, docente y/o de investigación; están indizadas a bases de datos, etcétera. Lo importante de estas

fesión, lo que es notado más por los estudiantes del CUCBA (biológicas agropecuarias) y del CUCS (salud). Hay, por supuesto, otras menciones que hacen los alumnos de revistas científicas en línea, pero se hace una sola referencia a ellas; no son populares.⁷

Acotamos de nuevo lo suscrito por Suárez y Pérez (2008): estos jóvenes están relacionados con el saber y la generación de conocimientos, se espera de ellos un criterio formado y la posesión de habilidades para descubrir los propósitos de los contenidos mediáticos como fuentes informales (medios de comunicación, internet incluido), además de otras fuentes como las formales (académicas) y no formales (como la familia). Por lo intercambiado con los estudiantes en la muestra, reflejado en las tablas anteriores, no es que ellos no tengan un criterio formado (o están en proceso de una formación integral y compleja), o que no posean ciertas habilidades para el análisis de información científica, sino que comparto con Kriscautzky y Ferreiro (2014), que en lo declarativo –lo que dicen que saben estos estudiantes universitarios– no necesariamente concuerda con lo operativo.

En otras palabras, los informantes no tienen problemas en decir qué significa para ellos la información científica, así como para enunciar sus características, pero pareciera que esto permance en un nivel abstracto, y les cuesta trabajo aplicar dichas características a situaciones concretas como para diferenciar las revistas científicas de aquellas de divulgación; a lo anterior se asocian los portales o páginas visitadas en internet, que como se observa en la Tabla 5, las revistas científicas (con su nombre en específico) no son las más conocidas. Hay una gran cantidad de portales en la web donde se encuentra información, pero no necesariamente confiable para fines de su utilización en informes científicos/académicos, como lo serían las bibliotecas virtuales, Google Académico o Scholar, o las

TABLA 5
NOMBRES DE LAS REVISTAS CIENTÍFICAS MÁS CONOCIDAS Y
BUSCADAS POR LOS ESTUDIANTES

	CUAAD	CUCBA	CUCEA	CUCEI	CUCSH	CUCS	Total
<i>Muy interesante</i>	16	8	18	17	11	7	77
<i>National Geographic</i>	8	6	5	17	6	3	45
<i>Science</i>		6					6
<i>Quo</i>	2			2			4
<i>Nature</i>		2				2	4
<i>Conozca Más</i>		2				2	4
Redalyc		4					4
<i>Proceso</i>					3		3
<i>The New England Journal of Medicine</i>						3	3
<i>History</i>			2				2
<i>Conacyt</i>		2					2
<i>Boletín de la Sociedad Botánica</i>		2					2
<i>The New York Times</i>		2					2
Scielo						2	2
<i>Dugesiana</i>		2					2
PubMed						1	1
<i>Revista Latinoamericana de Psicología</i>						1	1
<i>Salud Pública</i>						1	1
<i>The Journal Review of Immunology</i>						1	1
<i>Ibugana</i>		1					1
<i>Journal of American Medical Association</i>						1	1
<i>Cinta de Moebio</i>					1		1
<i>Somos Virus y Bacterias</i>		1					1
<i>Mundo Celular</i>	1						1
<i>México y la Cuenca del Pacífico</i>			1				1
Total	27	38	26	36	20	25	172

revistas es que publican artículos de investigación empírica, análisis de estudios, reseñas de libros, artículos o capítulos de libros, que son revisados –particularmente los trabajos de investigación empírica–, por estudiosos de los temas propuestos sin que se sepa a quién se está evaluando, y sin que el autor tampoco conozca quién lo está evaluando (arbitraje de doble ciego). Las revistas de divulgación científica se caracterizan principalmente porque publican parte de los estudios sin que se explique todo el proceso que se implicó en la investigación (a diferencia de los artículos publicados en las revistas científicas). Además, otra característica de las revistas de divulgación científica, radica en que en ellas hay gran parte de publicidad de diversos productos, y se tratan otros temas no necesariamente de investigaciones. Los objetivos de ambas son muy diferentes, y para fines de formación académica los profesores siempre recomendamos los estudios publicados en las revistas científicas. No se descarta la posibilidad de que los estudiantes citen las revistas que circulan con mayor visibilidad (por las estrategias mercadotécnicas) y sean estas la que nombren primero, las conozcan, utilicen o no. No hubo posibilidad de entablar entrevistas personales como para adentrarnos en esta cuestión, lo que abre interrogantes para seguir profundizando sobre el tema. Por otro lado, también es notoria la confusión de los estudiantes al nombrar a ciertos portales o repositorios como revistas científicas (Scielo o Redalyc, por ejemplo).

universidades mismas que en más de las ocasiones publican revistas de corte académico/científico. González, Jiménez y Chavarín (2016), comentaban que una dificultad/desventaja del uso escolar de internet, consiste en que “es tanta la información que no se sabe cómo escoger la que es mejor”, a lo que se agrega que si no hay orientación en estas búsquedas específicas, la tarea es aún más difícil. Por ello decimos, que más que habitar en la sociedad del conocimiento, están inmersos en la sociedad informacional.

Los alumnos del cucs en el momento del intercambio de la información estaban tomando un curso denominado “Comunicación y Tecnologías de la Información”,⁸ este hecho hizo que parte de sus respuestas sean más precisas que el resto de sus compañeros universitarios, en las que se ve una ventaja en el manejo de la información (aquí sí se observa una mayor congruencia entre lo declarativo y lo operativo). Este hecho refuerza que cursos como el mencionado sean de gran apoyo para los estudiantes, en conjunto con la asesoría del profesor.

Si uno de los propósitos de cualquier universidad es que los alumnos egresen lo más preparados posibles de acuerdo con su disciplina, les interese o no hacer investigación, es indispensable que por lo menos discernan lo esencial del proceso de investigación de una manera crítica. Y esto se puede robustecer conociendo dónde están las debilidades y actuar con fundamento, precisamente con base en investigaciones empíricas como la presente, y tratar con ello, de fortalecer las políticas educativas universitarias en relación con la ciencia y lo que ella implica.

COROLARIO

El propósito principal del trabajo consistió en conocer los significados de la información científica entre los estudiantes universitarios de la muestra, con el propósito de cotejar si su

discurso concordaba con sus acciones; es decir, en la consulta y utilización de las revistas científicas. Al respecto, hay una asociación de la información científica con lo que les significa la ciencia, pero la ciencia vista desde una filosofía positivista (en la que prima la experimentación, la comprobación, procesos indispensables para ciertas disciplinas, pero no necesariamente en todas), la cual es homogénea entre los estudiantes, independientemente de su centro universitario de adscripción.

Por otro lado, su discurso sobre la información científica la inscribimos más en lo expresivo que en lo ejecutante, puesto que al consultar y utilizar las revistas para sus tareas académicas, citan a las revistas de divulgación, más que a las revistas científicas, cuando el énfasis debe estar en estas últimas para las cuestiones de investigación. Se acuerda con Kriscautzky y Ferreiro (2014) en que lo declarativo sobrepasa a lo operativo. Estos es, los alumnos informantes enuncian claramente lo que es la información científica; es decir, distinguen el proceso seguido en una investigación, mas dicha información es difícil de aterrizar cuando se les piden ejemplos concretos, como es el caso del conocimiento de las revistas científicas.

Nos llevan dichos hallazgos a deducir que los estudiantes de la muestra están más inmersos en una sociedad basada en el “informacionalismo” (Castells, 2007) que en una sociedad del conocimiento, ya que no logran distinguir del todo lo sustancial de la información, en cuanto se trata de distinguir las revistas de divulgación con las revistas científicas que buscan y utilizan a través de internet.

Como universitarios, tanto alumnos como profesores, estamos a merced de las competencias profesionales promovidas en gran medida por las reglas im-

plicitas y explícitas de la globalización, lo que involucra una gran provocación para pasar de habitar de una sociedad informacionalista, a una sociedad que maneje el conocimiento críticamente y dejar de lado el capitalismo cognitivo.

Ruiz-Corbella y López-Gómez (2019) enuncian que la misión de la Universidad (como institución) debe enlazar la docencia y la transmisión de la cultura, así como la investigación y la transferencia del conocimiento. Acordamos con Álvarez, Ríos y Velásquez (2014) en que el perfeccionamiento continuo de la educación superior exige del redimensionamiento y desarrollo de nuevas habilidades genéricas, como las de obtener información científica, a partir de su inserción en el proceso de enseñanza-aprendizaje de las distintas disciplinas académicas en la formación inicial del profesional y de su instrumentación metodológica que resalta por su transversalidad y convergencia.

Es necesario que en la dirección del desarrollo de habilidades para obtener información científica sean analizadas las condiciones que impone el contexto académico y se actúe conforme a ello en pro de un fortalecimiento de políticas educativas universitarias en donde impere una sociedad del discernimiento, sociedad en la que el conocimiento, la información y el intercambio a través de la web se hace cada vez más indispensable en este espacio de múltiples interconexiones del que participamos día a día.

BIBLIOGRAFÍA

- Alva de la Selva, A. (2015). *Telecomunicaciones y TIC en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México/ Comunicación Social.
- Álvarez, J. C., Ríos, I. y Velásquez, E. (2014). Requerimientos teórico-metodológicos para desarrollar habilidades en la obtención de información cien-

► ⁸ Situación de la que me percaté azarosamente; imparto actualmente esa unidad de aprendizaje en dicho centro universitario por lo que conozco el contenido del programa.

- tífica en estudiantes universitarios, *Humanidades Médicas*, 14 (1), 109-126.
- Asociación de Internet.mx. (2018, 17 de mayo). 14° Estudio sobre los hábitos de los usuarios de Internet en México. Disponible en <https://www.asociaciondeinternet.mx/estudios/habitos-de-internet>
- Barroso, C. (2007). La incidencia de las TIC en el fortalecimiento de hábitos y competencias para el estudio. *Edu-tec. Revista Electrónica de Tecnología Educativa* (23). Disponible en <https://www.edutec.es/revista/index.php/edutece/article/view/497>
- Becerra, M. (2003). *Sociedad de la información: proyecto, convergencia, divergencia*. Argentina: Norma.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. C. (2009). *Los herederos. Los estudiantes y la cultura*, Argentina: Siglo XXI. (Trabajo original publicado en 1964).
- Castells, M. (2001). Epílogo: Informacionismo y la sociedad red. En P. Himanen, *La ética del hacker y el espíritu de la era de la información* (pp. 110-124). España: Destino.
- Crovi, D. (2002). Sociedad de la información y el conocimiento. Entre el optimismo y la desesperanza. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* (185), 13-33.
- Crovi, D. (2004). Sociedad de la información y el conocimiento. Algunos deslindes imprescindibles. En D. Crovi (coord.), *Sociedad de la información y el conocimiento. Entre lo falaz y lo posible* (pp. 17-56). Argentina: Universidad Nacional Autónoma de México/La Crujía Ediciones.
- García, F. (2018). Universidad, supercomplejidad y desconstrucción. *Revista de Educación Superior*, 47 (188), 11-38.
- González, Y., Jiménez, J. y Chavarín, J. L. (2016). Uso de internet y práctica lectora en bachilleres. *Revista Iberoamericana de Educación*, 72 (2), 161-180.
- Hancock, V. (1993). Information literacy for lifelong learning. *Ericae.net*. Recuperado de <http://ericae.net/edo/ED358870.htm>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía-INEGI. (2018). Estadísticas a propósito del día mundial del internet (17 de mayo). Datos nacionales, Comunicado de prensa núm. 208/18. México.
- Kriscautzky, M. y Ferreiro, E. (2014, octubre/diciembre). La confiabilidad de la información en Internet: criterios declarados y utilizados por jóvenes estudiantes mexicanos. *Educ. Pesqui, São Paulo*, 40 (4), 913-934.
- Kriscautzky, M. y Ferreiro, E. (2018). Evaluar la confiabilidad de la información en Internet: cómo enfrentan el reto los nuevos lectores de 9 a 12 años. *Perfiles Educativos*, XL (159), 16-34.
- Krüger, K. (2006, 25 de octubre). El concepto de "sociedad del conocimiento". *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, XI (683), 1-31.
- López, M. (2007). Uso de las TIC en la educación superior de México. Un estudio de caso. *Apertura*, 7 (7), 63-81.
- López-Cerezo, J. A. (2007). Gobernabilidad en la sociedad del conocimiento. *EIDOS* (6), 122-147.
- Marques de Melo, J. (2008, enero/abril). Para entrar en la sociedad del conocimiento: dilemas de la comunicación en América Latina. *Eptic. Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, x (1), 1-15.
- Mattelart, A. (2001). *Historia de la sociedad de la información*. Barcelona: Paidós.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-UNESCO. (2000). *Informe Mundial de la UNESCO sobre la Comunicación y la Información 1999-2000*. París: Autor.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-UNESCO. (2005). *Hacia las sociedades del conocimiento: Informe mundial de la UNESCO*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001419/141908s.pdf>
- Pérez, S., Ardila, C. y Villamil, H. (2014). La lectura crítica en internet en la educación media. *Actualidades Pedagógicas* (63), 83-98.
- Pérez, G. y Carabaza, J. (2011). El Sistema Nacional e-México a diez años de distancia: un nuevo discurso con bajos niveles de interacción. *Versión. Estudios de Comunicación y Política* (27), 1-24.
- Quiroz, M. y Norzagaray, C. (2017, 23 de noviembre). Literacidad digital en el entorno académico de los estudiantes universitarios. Ponencia presentada en el XIV Congreso Nacional de Investigación Educativa, COMIE. San Luis Potosí, México.
- Ruiz-Corbella, M. y López-Gómez, E. (2019). La misión de la universidad en el siglo XXI: comprender su origen para proyectar su futuro. *Revista de la Educación Superior*, 48 (189), 1-19.
- Suárez, M. y Pérez, J. (2008). La disputa por la representación contemporánea de los universitarios en México... o de cómo y para qué forma la universidad pública a los jóvenes. En M. H. Suárez y J. A. Pérez (coords.), *Jóvenes universitarios en Latinoamérica, hoy*. México: Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Warschauer, M. (2003). *Technology and social inclusion. Rethinking the digital divide*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Yago, T. (2011, septiembre). Abriendo la caja negra de las TIC: conocimientos alfabéticos y exclusión digital. *Versión Nueva Época* (27).

LAS CAPACIDADES MUNICIPALES CONTRA LA POBREZA: ESTUDIO COMPARATIVO EN JALISCO

ROBERTO IVÁN PIEDRA ASCENCIO

I NTRODUCCIÓN

En la segunda década del siglo **xxi**, la salud y la seguridad se han posicionado como los aspectos más importantes en México, América Latina y el mundo. Mientras los récords de homicidios y otros delitos violentos no dejan de batirse por todas partes, la humanidad ha sido azotada por una pandemia que mantiene paralizado al sistema económico global. Al tiempo que esto ocurre, la pobreza es un eterno problema que continúa su crecimiento.

Si bien Jalisco no está entre las entidades más pobres del país, tampoco debe asumirse que el problema es menor, ya que el conteo de sus habitantes en pobreza es superior a los 2.5 millones. Para atender el problema, los tres niveles de gobierno intervienen en las comunidades a través de una amplia variedad de formas; sin embargo, es el orden municipal quien tiene los recursos más limitados a pesar de que es el más cercano a la población.

Así, por varias décadas el municipio ha recibido atribuciones que no siempre puede manejar, debido a la insuficiencia de sus recursos. A partir de ese escenario se ha planteado un estudio comparativo que permita encontrar

RESUMEN: La descentralización ha traspasado distintas responsabilidades desde la federación hacia las entidades y los municipios; sin embargo, una de las tareas que más se les dificulta a los últimos es una de las más importantes: la atención de la pobreza. Este trabajo compara las capacidades de gestión de tres municipios del estado de Jalisco, seleccionados según sus condiciones de pobreza. Se encontró que el municipio con menor porcentaje de pobreza tienen un número mucho mayor de personas en dicha condición, mientras que los otros dos observan un porcentaje muy superior de pobreza que se traduce en pocas personas que la padecen. El municipio con mayores capacidades de gestión fue el único que redujo la incidencia de la pobreza de manera sistemática.

PALABRAS CLAVE: Pobreza, capacidades de gestión, descentralización.

ABSTRACT: Decentralization transferred some responsibilities from central government towards states and municipalities, nevertheless, one of the most difficult tasks for the latter is also one of the most important: poverty attention. This document compares the capacities of three different municipalities chosen by their poverty rates. Main findings are that the municipality with the less poverty percentage has the higher number of people in poverty, while the other two have more poverty percentage but much less people with the problem. Also, the one with better government capacities was the only one capable to reduce poverty systematically.

KEYWORDS: Poverty, government capacities, decentralization.

algunas diferencias en las capacidades de gestión de tres municipios jaliscienses. La idea ha sido comparar, en medida de lo posible, las condiciones de un gobierno como el de la capital Guadalajara, uno de nivel medio en términos de pobreza como Tapalpa y el municipio más pobre del estado, Mezquicic.

La comparación consiste en explorar cómo los recursos financieros y el

uso que les dan los gobiernos municipales, así como la forma de organización interna y sus recursos humanos, juegan un papel importante en el diseño e implementación de programas que permitan reducir la pobreza en sus territorios.

El documento inicia con una breve argumentación del municipio mexicano y su vínculo con los procesos de descentralización, seguida de la estrategia

ROBERTO IVÁN PIEDRA ASCENCIO. Maestro en Políticas Públicas con especialidad en Gobiernos Locales. Estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales de El Colegio de Jalisco. Correo electrónico: roberto.piedra10@gmail.com

metodológica del estudio comparativo. En un tercer momento se exponen las condiciones de pobreza en los municipios elegidos, mientras que los apartados cuarto, quinto y sexto corresponden al análisis de las capacidades financieras, las capacidades humanas y los programas sociales implementados, respectivamente.

EL MUNICIPIO MEXICANO Y LA DESCENTRALIZACIÓN

El municipio es uno de los tópicos más populares de la administración pública en México. En gran parte de las publicaciones que protagoniza, el municipio es comprendido como un orden al cual se le tiene, al mismo tiempo y en la misma medida, aprecio y compasión. El aprecio deriva de ser el nivel de gobierno que funge como primer contacto de las necesidades de toda población, mientras que la segunda le ha sido atribuida porque a pesar de llevar tan pesada losa, el municipio no recibe las capacidades de gestión necesarias para desempeñarse correctamente.

Sobre la cuestión del aprecio se reconoce que el gobierno municipal, desde que fue instaurado en México en el año de 1519, ha fungido como una palanca elemental para impulsar ciertos cambios en la estructura política del país (Herrera y Colín, 2014, p. 122). Mauricio Merino, uno de los decanos del estudio del municipio mexicano, coincide con la importancia de dicho orden de gobierno y le ha concedido al menos cuatro méritos principales.

El primer mérito fue haber sido la base para la edificación de un Estado nacional durante el siglo XIX, pues fueron los llamados gobiernos locales (como oposición al concepto de gobierno central o federal), quienes pusieron todos los recursos a disposición del movimiento fundador de nuestro país (Merino, 2004, p. 2).

El segundo reconocimiento se debe al rol de pilar que jugaron los municipios para dotar de estabilidad

y medios de gobernación al régimen político del siglo XX. Esto resulta irónico si reflexionamos que dicho régimen era sumamente centralista, de tal manera que los municipios fueron una de las claves que explican la larga duración del presidencialismo hegemónico, cuyo esquema los tuvo en estado de indefensión durante tanto tiempo.

De cualquier forma, los municipios habrían de cobrar revancha décadas más tarde, pues también fueron los gobiernos locales quienes encabezaron la apertura democrática y la transición partidista en el poder. Esto es explicado por Merino de manera sencilla con una metáfora: las puertas más fáciles de abrir son las más pequeñas; es decir, para vencer los muros del cambio político federal, primero había que hacer lo propio con los gobiernos de menor poder.

La cuarta y última contribución del municipio según Merino (2004), fue haber cubierto el espacio que dejó la salida de la burocracia federal en muchos de los ámbitos de la vida pública a mediados de los ochenta. Merino considera que el gobierno central tiró áreas elementales que los municipios levantaron, lo cual los dotó de poder y promovió un cambio central en la vida económica nacional sin asumir costos políticos graves.

Quizás el momento más importante para la historia del municipio en México ocurrió el jueves 3 de febrero de 1983. Ese día, las páginas del *Diario Oficial de la Federación* (DOF, 1983) dieron a conocer el decreto que reformó y adicionó el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice: "los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre" (p. 6).

Asimismo, la fracción segunda de dicho artículo refiere que los municipios estarán investidos de personalidad

jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Por su parte, los ayuntamientos poseerán facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones.

Finalmente, es preciso destacar la fracción tercera del mismo artículo que atribuye a los municipios, con el concurso de sus entidades cuando así fuere necesario, los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines, y seguridad pública y tránsito.

Hasta este punto hemos tratado de ubicar al municipio como la base de la organización política mexicana, se han conocido sus atribuciones básicas y le hemos concedido un lugar muy importante en nuestra historia política. Ahora toca el turno de revisar, de manera muy breve, los aspectos relevantes de los procesos de descentralización con énfasis en sus obstáculos y limitaciones.

En su aspecto histórico, los procesos de descentralización se han dado de manera gradual a partir de los años setenta, con la aparición de los primeros intentos del gobierno federal para orientar a las empresas a establecerse fuera de la capital (Prado, 2003, p. 30). El proceso continuaría en los años ochenta con la tesis de la descentralización de la vida nacional, que comprendía tres líneas de acción: fortalecer el federalismo, vigorizar la vida municipal y fomentar el desarrollo regional.

Sobre la esencia de la descentralización, María del Carmen Prado (2003) considera que la administración pública moderna exige que el gobierno central comparta y derive responsabilidades con los niveles de gobierno que se encuentran por debajo de él, en virtud de que la refundación del Estado requiere la partición activa de estos órdenes y su efectiva coexistencia con el federal.

Como en cualquier otro cambio de paradigma, la descentralización no es producto de la casualidad ni de la fortuna, sino de la presión que ejercen aquellos actores que desean promoverla. En este caso, las demandas se han manifestado: a) por parte de los grupos políticos y sociales que exigen mayor participación en la toma de decisiones; b) desde la élite en el poder que cede parte del mismo para lograr perpetuarse; c) por los poderes locales o regionales que obligan al orden federal a descentralizar en su favor, y d) a la necesidad de prestar mejores servicios públicos (Prado, 2003, p. 20).

De esta perspectiva, la descentralización se entiende como parte de un movimiento integral conocido como reforma de Estado y se define como un proceso mediante el cual el gobierno central transfiere responsabilidades y recursos a los gobiernos locales, para que de acuerdo con sus necesidades, estén en condiciones de plantear, ejecutar y evaluar proyectos propios.

Idealmente la descentralización es todo lo que hemos dicho: un proceso integral, una nueva manera de entender las relaciones intergubernamentales, una oportunidad positiva para los gobiernos locales, una mejor forma de proveer servicios públicos, entre otros atributos. El problema se origina cuando el diseño se enfrenta con la implementación; es decir, cuando operamos estos cambios en la vida real.

Para Merino (2004, p. 1) la descentralización, específicamente las reformas al artículo 115, ensancharon las competencias y obligaciones de los gobiernos municipales, pero no aportaron las reglas ni los incentivos necesarios para afrontarlos. Prado (2003, p. 19) coincide con esta observación y apunta que uno de los problemas que debe resolver la descentralización es la debilidad que acusan las administraciones locales en cuanto a capacidades técnicas y falta de recursos.

En estas condiciones el problema se centra en la gestión pública municipal,

entendida como la capacidad de los actores gubernamentales para operar los procesos que permiten el logro de los objetivos sociales. Para Herrera y Colín (2014, p. 123) la gestión pública municipal abarca dos etapas complementarias: la primera trata sobre los recursos con los que cuentan los gobiernos y la segunda tiene que ver con la aplicación de dichos recursos.

Al problema de las capacidades de gestión hay que añadir la heterogeneidad entre los gobiernos municipales, pues para Herrera y Colín (2014, p. 125) las mismas diferencias sociales, económicas y políticas que existen entre los municipios, también se encuentran entre sus gobiernos. Si los gobiernos municipales son un reflejo de las condiciones de su municipio, entonces veremos que sus capacidades de gestión son abismalmente distintas, de manera que los municipios urbanos observan condiciones mucho más favorables que los rurales.

Sobre la misma idea, Merino (2004, p. 5) considera que los municipios son un espejo fiel de la realidad nacional, en sentido de que las diferencias existentes entre estos son las mismas que hay entre los mexicanos. En esta comparación, el reto de reducir las brechas entre los habitantes más rezagados y los más acomodados es equiparable a la tarea de equilibrar las capacidades de los municipios. La forma de lograrlo dependerá de nuestra capacidad de romper la inercia que nos ha llevado a ver los problemas del país siempre desde arriba hacia abajo y a tratar de resolverlos con soluciones homogéneas.

A manera de recapitulación podemos usar la pregunta de Merino: ¿por qué los gobiernos municipales de México no pueden cumplir a cabalidad con sus obligaciones constitucionales? La respuesta va en dos sentidos, por su heterogeneidad y por la precariedad de sus recursos. Esta última se explica por medio de varios desafíos: la integración y el funcionamiento eficaz de sus ayuntamientos, los problemas de financia-

miento, las limitaciones de sus recursos humanos, los métodos de participación y la ausencia de técnicas eficientes de gestión pública (Merino, 2004, p. 1).

Es por ello que se ha decidido hacer un análisis acerca de algunas de las capacidades gubernamentales para atender uno de los problemas más acuciantes, como es la pobreza multidimensional. El objetivo ha sido encontrar y plasmar la heterogeneidad a la que hacen referencia los estudios citados en este apartado, de modo que podamos discutir bajo qué condiciones los gobiernos municipales pueden atender a su población en medida de sus recursos.

DESCRIPCIÓN DEL ESTUDIO

El estudio tiene como bases al indicador de pobreza multidimensional y a la política de desarrollo social en los términos de la Ley General de la materia (DOF, 2004). Luego, si bien la atención de la pobreza por medio de programas sociales no está entre las atribuciones que le confiere la Constitución Política al municipio, la gran mayoría de los gobiernos locales intentan asistir a su población más vulnerable.

De entre todos los servicios públicos que pueden otorgar los municipios, se ha elegido a los programas sociales bajo el amparo del criterio de subsidiariedad; es decir, que los problemas públicos deben ser atendidos por la autoridad más próxima a los mismos. Asimismo, se ha tomado en cuenta la perspectiva de Mauricio Merino (2004) que invita a romper con la inercia de entender los problemas de arriba hacia abajo y utilizar soluciones homogéneas diseñadas desde un escritorio en el poder central.

De este modo, ha surgido una pregunta rectora: ¿en qué formas pueden los gobiernos municipales atender las condiciones de pobreza multidimensional de sus habitantes, dadas sus capacidades de gestión? La respuesta a dicha pregunta no será un tablero de califica-

ciones que evalúen los resultados de los gobiernos municipales en cuanto a la atención de la pobreza. En lugar de eso, se ha planteado un estudio cualitativo que analice distintas capacidades de gestión que puedan dar cuenta de las herramientas que tienen los gobiernos, a saber: sus recursos financieros y los montos que destinan a la atención de la pobreza; los recursos humanos que pueden ejecutar las acciones de asistencia social, y los programas sociales con los que cuentan.

El estudio se lleva a cabo en el estado de Jalisco, cuya cantidad de municipios asciende a 125. El criterio de selección se ha diseñado con base en el indicador de pobreza multidimensional, entendido como la condición que tienen aquellas personas cuyos ingresos son insuficientes para adquirir las canastas básicas alimentaria y no alimentaria, y además presentan carencia en al menos uno de los siguientes indicadores: rezago educativo, falta de acceso a los servicios de salud y a la seguridad social, vivienda de calidad inadecuada o de espacios insuficientes, indisponibilidad de algún servicio básico en la vivienda y falta de acceso a la alimentación (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval], s.f. a).

Con las cifras de pobreza contabilizadas por el Coneval (s.f. b), en la última medición disponible del año 2015, se construyeron tres grupos de municipios. La idea original era dividir a los 125 municipios en cuatro grupos según su porcentaje de pobreza: de 0 a 25, de 25.1 a 50, de 50.1 a 75 y de 75.1 a 100; sin embargo, al observar que solo el municipio de Juanacatlán tiene un porcentaje de pobreza inferior a 25 (21.3), se le tomó como un dato atípico y se eliminó lo que pudo haber sido la categoría de menor pobreza en la escala de cuatro.

Derivado de lo anterior, se diseñaron solo tres grupos de municipios según el porcentaje de pobreza en 2015: el primer grupo es considerado de baja

pobreza y comprende las observaciones entre 25% y 50%; el segundo grupo es de pobreza media y abarca los municipios de 50.1% a 75%, y el tercer grupo, de pobreza alta, incluye a las demarcaciones de entre 75.1% y 100%.

Es necesario hacer un par de aclaraciones acerca de la agrupación realizada. La primera es que no existe un balance en los municipios que contiene cada segmento, pues no se ha buscado dividirlos bajo ese criterio, sino por el porcentaje de pobreza. De este modo, el primer grupo abarca 79 municipios, el segundo comprende 43 y el último solo incluye 3.

Este hecho nos conduce a una segunda aclaración que nos obliga a explicar que los nombres otorgados a los grupos (baja, media y alta pobreza) son solo indicativos de la comparación entre sí. En ningún momento se asume que una demarcación que tiene hasta 75% de pobreza vive en condiciones “medias”, ni tampoco que un municipio como Etzatlán, que registra un porcentaje de pobreza de 49.7 es “poco pobre” o carece de necesidades. Dicho de otro modo, cuando se trata de población en pobreza, es más delicado establecer calificativos y no debe tomarse en cuenta la agrupación aquí establecida como referencia para valorar las condiciones de vida de los habitantes, pues solo ha sido diseñada como instrumento de selección de casos.

Una vez aclarados estos puntos podemos proceder a la selección de casos. Para efectos de este estudio se han elegido tres municipios, uno por cada grupo construido. La idea ha sido tomar dos casos extremos y uno medio, de tal forma que el municipio con menor pobreza es Juanacatlán, seguido de Guadalajara. Para efectos de este estudio se ha elegido a la capital y no a Juanacatlán debido a que se puede acceder a más información e ilustra mucho mejor las altas capacidades de gestión que queremos observar.

Por el otro extremo se ha elegido a Mezquitic por ser el municipio con ma-

yor porcentaje de pobreza en la entidad (84.8%), superando al penúltimo lugar Chiquilistlán por más de seis puntos porcentuales. Para elegir al representante del segundo grupo se buscó a un municipio que tuviera el porcentaje de pobreza equivalente a la mitad del rango; es decir, cercano a 62 puntos porcentuales. Este criterio dejó como posibles selecciones a Tapalpa, Talpa de Allende, Cuautitlán de García Barragán, Tizapán El Alto y Bolaños, siendo elegido el primero por aleatorización simple.

Ahora que tenemos a Guadalajara, Tapalpa y Mezquitic como los casos de estudio, debemos manifestar las características que observaremos en ellos. La primera es su condición de pobreza multidimensional que nos servirá para dar un panorama de las necesidades y problemáticas de cada uno. En segundo lugar revisaremos su presupuesto de egresos para dimensionar las capacidades financieras con las que cuentan para atender a la población del primer apartado. Después nos acercaremos a sus recursos humanos para comprender las posibilidades que tienen para emprender programas de atención a la pobreza. Finalmente vamos a analizar y comparar dichos programas en cuanto a su alcance e impacto potencial.

En todas las características anteriores se han tomado solo aquellos datos que corresponden al desarrollo social, los programas sociales y la asistencia social. Este corte se establece por cuestiones de espacio y claridad, a pesar del conocimiento de que la pobreza multidimensional no solo se atiende con programas sociales, sino que influyen también las acciones gubernamentales propias del desarrollo económico, el turismo y hasta la política cultural, considerada como clave de la estructuración de la sociedad y el desarrollo humano (García y Vaca, 2015, p. 128).

Para terminar, me permito reconocer las limitaciones y debilidades metodológicas del estudio. La principal ya ha sido mencionada y consiste en que solo se han observado las acciones

y capacidades de gestión relacionadas con el desarrollo social, cuando en la pobreza influyen muchos otros factores. La segunda debilidad metodológica se debe a que el estudio se ha llevado a cabo en un periodo de emergencia sanitaria en el que gran parte de las dependencias se encuentran cerradas, evitando la posibilidad de solicitar entrevistas telefónicas con servidores públicos. De esta forma, todos los datos han sido recopilados desde los sitios web oficiales de los ayuntamientos, así como de sus perfiles en la red social Facebook.

POBREZA MULTIDIMENSIONAL

Todas las cifras que serán utilizadas en este apartado provienen de la medición de la pobreza para el estado de Jalisco 2010-2015, elaborado por el Coneval (s.f. b). Estos datos son estimaciones que hace el Consejo con base en los Módulos de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

En un primer momento podemos notar que las diferencias entre los municipios se hacen observar desde su población. En 2010 Guadalajara tenía 1 484 243 habitantes y en 2015 registró 1 462 611; Tapalpa pasó de 18 012 a 18 581, y Mezquitic de 17 480 a 19 738. Estas cifras pueden ser ligeramente distintas de otras mediciones debido a que han sido calibradas para los fines estadísticos de nuestra fuente.

Antes de entrar con el análisis de las cifras de pobreza debemos aclarar algunos términos que serán utilizados a continuación. Por pobres multidimensionales (o pobres) entendemos a la población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y que padece al menos una de las carencias que describimos en el apartado anterior; por vulnerabilidad por carencia social nos refe-

rimos a cuando las personas presentan una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso supera la línea de bienestar; vulnerabilidad por ingreso es padecida por quienes no presentan carencias sociales pero tampoco superan la línea de bienestar; por último, no pobre multidimensional y no vulnerable es quien tiene un ingreso superior a la línea de bienestar y no presenta carencia alguna (Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco [IIEG], 2019, p. 15).

En Guadalajara, el porcentaje de población en pobreza pasó de 25.8 en 2010 a 25.4 en 2015, en Tapalpa de 59.8 a 61.1 y en Mezquitic de 60.1 a 84.8. En términos absolutos esto quiere decir que los habitantes en situación de pobreza pasaron de ser 382 864 a 370 890 en Guadalajara, de 10 766 a 11 349 en Tapalpa y de 10 499 a 16 736 en Mezquitic.

Esto quiere decir que solo Guadalajara logró reducir el porcentaje de su población en pobreza, aunque lo hizo de manera muy discreta y poco representativa. Por su parte, Tapalpa registró un incremento poco significativo en el mismo indicador. El caso de Mezquitic es sumamente alarmante, pues observó un crecimiento exponencial de más de 24 puntos porcentuales; es decir, en cinco años casi una cuarta parte de sus habitantes ingresaron a la situación de pobreza.

A pesar de que solo Guadalajara disminuyó el porcentaje de población en pobreza, los tres municipios lograron bajar el promedio de carencias de 2010 a 2015. En la primera medición Guadalajara registró 2% en carencias y para 2015 el promedio cayó a 1.8%; Tapalpa pasó de 2.3% a 2.1% y Mezquitic de 4% a 3.3%. El dato es relevante para los tomadores de decisiones en medida que señala al ingreso como el aspecto más sensible por encima de las carencias sociales.

La pobreza extrema, que a decir del Coneval (s.f. a.) caracteriza a los más pobres entre los pobres, tiene un

comportamiento similar al resto de los indicadores. Mientras Guadalajara y Tapalpa pudieron reducir el porcentaje de población que no tiene un ingreso suficiente para comprar la canasta básica, y además posee tres o más carencias sociales, Mezquitic incrementó dicha proporción. Guadalajara tenía 32 492 personas en pobreza extrema en 2010 (2.2%) y para 2015 registró 20 164 (1.4%); Tapalpa pasó de 1 934 (10.7%) a 1 560 (8.4%) y Mezquitic aumentó de 4 510 (25.8%) a 10 716 (54.3%); es decir, más de la mitad de la población del municipio vive en pobreza extrema.

Sobre los vulnerables por carencia social, o sea, aquellas personas que superan la línea de bienestar mínimo pero presentan una o más carencias sociales, observamos que en 2010 Guadalajara y Tapalpa tenían el mismo porcentaje de 33.1; sin embargo, la reducción fue más significativa en la capital para 2015, con 26.4% frente a 30.3% de Tapalpa. Mezquitic tuvo una reducción notable en este indicador, tras pasar de 37.5% a 12.2%. El promedio de carencias que presenta este grupo también observó disminuciones: de 1.8% a 1.6% en Guadalajara, de 2% a 1.9% en Tapalpa y de 3.3% a 2% en Mezquitic.

En cuanto a los vulnerables por ingreso; es decir, las personas que no presentan ninguna carencia social pero tampoco superan la línea de bienestar con su ingreso, encontramos que el porcentaje de población es muy pequeño, pero también coincide con incrementos en los tres casos. En Guadalajara se registró 7.7% en 2010 y 10% en 2015, en Tapalpa el incremento fue de 1.9% a 3.5% y en Mezquitic pasó de 0.1% a 0.7%. Esto no es alentador ni positivo, simplemente quiere decir que en estos tres municipios hay poca gente que no tiene carencias pero tampoco ingresos suficientes, lo cual no habla de que su calidad de vida sea alta. El caso más ilustrativo es Mezquitic, que si bien solo tiene 3.5% de habitantes con un ingreso insuficiente pero sin carencias,

más de la mitad de los mismos está en pobreza extrema.

Sobre el mismo indicador de ingreso, recordemos que existen dos líneas de bienestar: la económica y la mínima. La primera indica la posibilidad de poder comprar (o no) la canasta básica alimentaria y la no alimentaria, mientras que la segunda divide a quienes pueden y no pueden adquirir ni siquiera la alimentaria. En Guadalajara, las personas cuyos ingresos no alcanzan la línea de bienestar económico son 516 697 (35.5% de la población), en Tapalpa son 11 999 (64.6%) y en Mezquitic 16 877 (85.5%). Quienes no alcanzan a cubrir el costo ni siquiera de la canasta básica alimentaria, son: 100 877 personas en Guadalajara (6.9% de la población), 4 262 individuos en Tapalpa (22.9%) y 13 825 habitantes en Mezquitic (70%).

Respecto de las personas que superan la línea de bienestar económico y además no presentan más de una carencia social, conocidos como no pobres y no vulnerables, encontramos los siguientes datos: en Guadalajara esta condición es presentada por 38.2% de sus habitantes, mientras que en Tapalpa y Mezquitic la diferencia es abismal, con 5.1% y 2.3% respectivamente.

A partir de estos indicadores podemos identificar que las diferencias en cuanto a la pobreza, la insuficiencia de ingresos y las carencias sociales son extremadamente distintas entre los tres municipios. Si observamos solo los datos relativos; es decir, como porcentajes del total de población, el tratamiento es simple: Guadalajara es poco pobre, Tapalpa es pobre y Mezquitic es muy pobre. No obstante, bajo la óptica de las capacidades de gestión esto puede ser engañoso, pues si bien Guadalajara solo debe sacar de la pobreza extrema a 1.4% de su población, esta equivale a más de 32 000 personas, mientras que Mezquitic debe intentar mejorar la situación de 4 510 habitantes, quienes ciertamente constituyen un escandalo- so 53.4% del total.

Es por este tipo de “trampas” que nos hemos propuesto revisar las capacidades de gestión que poseen los municipios para atender a sus habitantes en situación de pobreza. El siguiente apartado analizará brevemente las capacidades financieras.

CAPACIDADES FINANCIERAS DE GESTIÓN

En este segmento serán analizados los presupuestos de egresos de los tres municipios con el fin de comparar sus capacidades financieras de gestión. Se ha tomado como base el año 2019 debido a que la información para el ejercicio 2020 no se encontraba todavía disponible de manera completa en los sitios web de los ayuntamientos. Para efectos de este apartado, todas las referencias a los presupuestos de egresos corresponden a las siguientes formas: Guadalajara (*Gaceta Municipal*, 2018); Tapalpa (Gobierno de Tapalpa, s.f. a), y Mezquitic (Ayuntamiento de Mezquitic, s.f.).

El primer dato relevante es el presupuesto anual. En 2019 Guadalajara proyectó ejercer 9 208 437 438.12 pesos; Tapalpa, 82 689 058 pesos, y Mezquitic, 131 460 676 pesos. Estas cifras son impactantes en términos absolutos, pero si hacemos el ejercicio de dividir el presupuesto total entre la población registrada en el último conteo de 2015 como mera referencia, encontraremos que la tasa de recurso por habitante más alta se encuentra sorpresivamente en Mezquitic. Si sus presupuestos se dividieran, a cada tapalpense le corresponderían 4 450.19 pesos, cada tapatío recibiría 6 295.88 pesos y todo mezquiticense obtendría 6 660.28 pesos.

Es importante recordar que los presupuestos de egresos se dividen con base en distintos clasificadores. Probablemente el más consultado es el clasificador por objeto del gasto, que fracciona las erogaciones en nueve conceptos: servicios personales (capítulo 1000); materiales y suministros (2000); servicios generales (3000);

transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas (4000); bienes muebles, inmuebles e intangibles (5000); inversión pública (6000); inversiones financieras y otras provisiones (7000); participaciones y aportaciones (8000), y deuda pública (9000).

Dentro de esta tipología solo observaremos un sub-apartado del capítulo 4000 por considerarlo el de mayor apego a las pretensiones de este estudio; a saber, las ayudas sociales, identificadas con el número 4400. De acuerdo con el clasificador por objeto del gasto para la administración pública federal (DOF, 2018), las ayudas sociales son asignaciones que los entes públicos otorgan a personas, instituciones y diversos sectores de la población para propósitos sociales.

En este rubro, Guadalajara proyectó la erogación de 501 837 905 pesos, 23% menos que en 2018; Tapalpa estimó un gasto de 1 250 000 pesos lo cual representó 57% menos que lo destinado el año anterior, y Mezquitic dispuso de 2 344 060 pesos. Si recurrimos al clasificador por fuente de financiamiento podremos observar que Tapalpa utilizó todo el recurso (de origen federal) en 3 de los 8 componentes de las ayudas sociales, a saber: 500 000 pesos para ayudas a personas, 500 000 pesos para ayudas sociales a instituciones de enseñanza y 250 000 pesos para ayudas sociales a instituciones sin fines de lucro.

Mezquitic tuvo un comportamiento muy parecido al de Tapalpa, pues destinó recursos a los mismos rubros, salvo la adición de 49 000 pesos provenientes de sus recursos fiscales para ayudas por desastres naturales y otros siniestros. De lo anterior debemos destacar que ninguno de los dos municipios dedicó recursos a algunos aspectos relevantes, como: becas y otras ayudas para programas de capacitación, ayudas sociales a actividades científicas o académicas, ayudas sociales a cooperativas y ayudas sociales a entidades de interés público.

Otro esquema del presupuesto de egresos por clasificación funcional del

gasto, clasificado por finalidad, función y subfunción, nos permite ver que Guadalajara ordenó su total de la siguiente manera: 4 862 258 762 pesos para gobierno, 3 675 088 756 pesos para desarrollo social, 11 265 073 pesos para desarrollo económico y 659 824 847.1 pesos para otras no clasificadas en las funciones anteriores. Esto indica que el desarrollo social constituye 39.9% de los recursos anuales y es la segunda función más importante en términos presupuestales para el gobierno de Guadalajara, solo detrás de los recursos que le permiten operar. A diferencia de los otros dos casos, el presupuesto para la finalidad del desarrollo social entregó recursos en las siete funciones que lo componen, aunque no fue así para todas las subfunciones.

El desarrollo social también fue la segunda finalidad con mayor presupuesto en Tapalpa. De los 82 689 058 pesos totales, la finalidad de gobierno recibió 58 130 230 pesos; desarrollo social, 21 529 304 pesos; desarrollo económico no obtuvo recurso alguno y se destinaron 3 029 524 pesos a las transacciones de la deuda pública interna. Si bien Guadalajara y Tapalpa coinciden en el lugar que le dan al desarrollo social en su clasificación funcional, la proporción de dicha finalidad respecto del total es distinta: mientras la capital le destinó 39.9%, Tapalpa dedicó 26%.

Cuando observamos con detenimiento el desglose de la finalidad de desarrollo social en Tapalpa, nos percatamos de que también cuenta con 7 funciones, de las cuales solo 1 absorbe todo el presupuesto, a saber, vivienda y servicios a la comunidad, que a su vez entrega recursos solo a 2 de sus 7 subfunciones: urbanización y desarrollo comunitario.

Las funciones que se quedaron sin recursos en 2019, fueron: protección ambiental, que comprende tareas constitucionalmente otorgadas a los municipios, como la administración del agua, la ordenación de aguas residuales, drenaje y alcantarillado; salud; recrea-

ción, cultura y otras manifestaciones sociales; educación; protección social, que incluye subfunciones como: enfermedad e incapacidad, edad avanzada, familia e hijos, desempleo, alimentación y nutrición, apoyo social para la vivienda, indígenas y otros grupos vulnerables, y otros asuntos sociales.

El clasificador funcional de Mezquitic nos pone en una disyuntiva entre creer que se trata de un error o de una irresponsabilidad al momento de llenar el presupuesto de egresos como un simple requisito y no como un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas. Según este apartado del documento, Mezquitic destinó la totalidad de sus recursos monetarios a una sola finalidad (gobierno), función (coordinación de la política de gobierno) y subfunción (Presidencia).

Como he dicho, si se trata de un error o una acción deliberada, es de suma gravedad. Ahora bien, si en efecto el municipio hubiese clasificado todos sus recursos por función para ejercicio de la Presidencia por improbable que parezca, de cualquier forma sería una falta a los principios de transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, llama la atención que uno de los municipios con mayor presencia de comunidades indígenas en la entidad no haya destinado un solo peso de su presupuesto a las ayudas sociales para dicha población.

En cuanto a la clasificación administrativa del gasto, que divide los recursos anuales según las dependencias que lo ejercerán, podemos observar que la Coordinación General de Desarrollo Económico y Combate a la Desigualdad, encargada de operar la mayoría de los programas sociales del gobierno de Guadalajara, recibió 1 212 885 705 pesos (13.17% del total). Antes que esta en el orden de mayor a menor presupuesto se encuentran únicamente la Coordinación General de Servicios Municipales y la Comisaría de la Policía.

Por su parte, Tapalpa destinó 3 049 154 pesos a su Dirección Gene-

ral de Desarrollo Social y Humano; es decir, 3.69% del presupuesto total. Las dependencias que recibieron más presupuesto que la de desarrollo social, fueron: la Dirección General de Obras Públicas, el Ayuntamiento, la Dirección General de Seguridad Pública, la Dirección General de Servicios Públicos, la Dirección General de Ecología y Fomento Agropecuario, el Desarrollo Urbano y Territorial, y la Tesorería.

De acuerdo con el presupuesto de egresos de Mezquitic, la Dirección General de Desarrollo Social y Humano fue privada de cualquier recurso en el año 2019, acompañada en la misma situación por la Dirección General de Relaciones Públicas, la de Comunicación Social, la Secretaría Particular, la Oficialía Mayor de Padrón y Licencias, la Dirección General de Inspección y Reglamentos y la Dirección de Innovación Gubernamental y Tecnologías de la Información.

CAPACIDADES HUMANAS DE GESTIÓN

A la par de los recursos financieros, los recursos humanos son uno de los criterios más esclarecedores para observar las capacidades de gestión que poseen los gobiernos municipales para el cuidado de los habitantes en estado de pobreza. La relación entre los recursos humanos y financieros como capacidades de gestión es sumamente estrecha, pues son los primeros quienes ejercen los segundos.

En diciembre de 2019, la plantilla de personal del municipio de Guadalajara (Gobierno de Guadalajara, 2020) declaraba la existencia de 12 262 puestos de trabajo, de los cuales 11 584 se encontraban ocupados y 677 se registraron como vacantes. Además de la cantidad de puestos de trabajo, Guadalajara resalta por el número y variedad de dependencias con las que cuenta.

Como hemos aclarado al inicio del estudio, las acciones de combate a la

pobreza no se limitan a la intervención directa por medio de programas sociales; sin embargo, para efectos de valorar las capacidades gestoras en materia de recursos humanos, solo tomaremos a la(s) dependencia(s) más cercanas a nuestro tema de interés. De esta forma, la Coordinación General de Desarrollo Económico y Combate a la Desigualdad tenía 455 plazas registradas a diciembre de 2019.

En vista de que la Coordinación abarca dependencias como la de turismo, de padrón y licencias y emprendimiento, se filtraron los datos correspondientes únicamente a la Dirección General de Desarrollo Social y se obtuvo un total de 221 funcionarios activos y 5 plazas vacantes. Esta dependencia tiene, entre otros muchos puestos: 7 analistas; 27 auxiliares administrativos, técnicos, de intendencia y operativos; 4 choferes; 5 directores de varios rangos; 50 jefes departamentales, de sección y de oficina; 15 secretarías; 16 supervisores de diversos niveles; 67 nombramientos de técnicos A, B, C y electricistas, y 16 trabajadores sociales.

Sobra aclarar que en ningún momento se piensa comparar a la fuerza laboral que tiene el gobierno municipal de Guadalajara con el personal de Mezquitic y Tapalpa, dado que las diferencias son obvias. Lo que se pretende hacer a continuación es revisar los recursos humanos de cada uno en función de sus características.

Aclarado lo anterior, observaremos que el gobierno municipal de Tapalpa reportó la existencia de 140 plazas en su presupuesto de egresos para 2019 (Gobierno de Tapalpa, s.f. a). Llama la atención que el municipio cuenta con: 12 puestos de trabajo para el área de Desarrollo Urbano y Territorial, 6 operadores de maquinaria, 4 empleados de Cultura, 4 auxiliares de Unidades Deportivas y 3 trabajadores del área Deportes, pero ni una sola plaza para el desarrollo social.

Este dato es relevante en dos sentidos. Primero, porque en el clasificador

administrativo del presupuesto de egresos de ese año, vimos que en Tapalpa se destinaron 3 049 154 a la Dirección General de Desarrollo Social, pero esta no aparece como una de las áreas de adscripción a las que pertenecen las plazas en la plantilla de personal del mismo documento.

La inexistencia de una dependencia con ese nombre, o bien, que reúna las características de la procuración del desarrollo social, fue confirmada en el portal del gobierno municipal de Tapalpa. Cabe aclarar que se tiene conocimiento de que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) implementa algunas acciones que veremos en el siguiente apartado; sin embargo, se trata de un organismo público descentralizado (OPD). Dentro del gobierno municipal, el área más cercana a lo anterior es la Dirección de Desarrollo Económico, encargada de impulsar el desarrollo integral, competitivo y productivo al servicio de la ciudadanía, aunque esta se encuentra en la clasificación administrativa del presupuesto como una entidad separada, que cuenta con 1 director y 4 auxiliares, de acuerdo con la plantilla de personal.

El segundo sentido deriva del anterior y se convierte en un problema cuando el municipio con 61.1% de población en pobreza y 64.6% de habitantes con ingresos por debajo de la línea de bienestar, cuenta con un módulo de maquinaria y direcciones de deportes y cultura, pero no incorpora una dependencia orientada al desarrollo social y el combate a la pobreza.

Las capacidades humanas de gestión en el gobierno de Mezquitic son muy limitadas. De acuerdo con su presupuesto de egresos 2019, el gobierno municipal contaba con 163 plazas, no obstante, en algunos casos las dependencias solo son operadas por una persona; por ejemplo, tanto la Dirección de Turismo como el Museo Wixárika tienen adscrita únicamente la plaza de su titular. Asimismo, hay algunas otras

dependencias que dicen poseer solo dos plazas registradas. Tal es el caso del rastro, que cuenta con un veterinario y un matancero, o la dirección de deportes, que al parecer se las arregla con un director y una secretaria.

En cuanto al tema de nuestro interés, hay que recordar que en la clasificación administrativa del presupuesto de egresos, la Dirección General de Desarrollo Social no obtuvo ningún recurso. Al revisar la plantilla encontramos que no existe una dependencia con ese nombre, por lo tanto, tampoco parece haber personal que se dedique a la procuración del desarrollo social en el municipio.

No obstante, existen tres plazas adscritas a un área de nombre INAPAM (Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores) y Prospera: un auxiliar administrativo, un nombramiento de “auxiliar de Oportunidades y 65 y más” (ambos programas sociales de nivel federal), y un tercer cargo denominado Enlace INAPAM. El salario mensual del primero es de 6 607.50 pesos, monto que resulta menor que el obtenido por el puesto de albañil adscrito a la Dirección de Obras Públicas y Maquinaria Pesada, mientras tanto, el Enlace INAPAM recibe 10 508.10 pesos por ser el titular del área que coordina los apoyos en el municipio más pobre de la entidad. A pesar de la importancia de su labor, sus ingresos son menores a los de un operador de maquinaria adscrito a la Dirección de Obras Públicas.

Sobre la base construida mediante los dos apartados anteriores, vamos a revisar a continuación los programas e intervenciones que han emprendido los tres gobiernos municipales en materia de desarrollo social. La razón de ser de este último apartado radica en mostrar los productos, no así los resultados, de las capacidades de gestión que tienen los municipios. Dicho de otra forma, ahora que conocemos las capacidades financieras y humanas de los gobiernos municipales, queremos saber qué hacen con ellas.

PROGRAMAS E INTERVENCIONES TENDIENTES AL DESARROLLO SOCIAL

En el presupuesto de egresos de Guadalajara se presentan decenas de programas y proyectos que bien se pueden considerar como contribuyentes a los objetivos del desarrollo social y la reducción de la pobreza; sin embargo, para efectos del estudio y por motivos de espacio, solo nos concentraremos en los que el propio gobierno municipal anuncia como sus programas sociales (Gobierno de Guadalajara, s.f.).

El primero lleva por nombre Estancias Seguras y se define como un programa social dirigido a padres de familia que trabajan o buscan trabajo, para que tengan un espacio seguro para dejar a sus hijos durante su jornada laboral. Su inversión de 6 millones de pesos se destina al mantenimiento de 13 estancias infantiles, lo que permite eliminar el cobro a los usuarios, además, aquellos que no alcancen lugar en las estancias pueden recibir un apoyo de 1 000 pesos bimestrales para destinarlos a una estancia de paga.

El segundo programa se conoce por el nombre de Guadalajara se Alista. El apoyo consiste en la entrega de un paquete de uniforme, útiles, mochila y calzado escolar para todos los alumnos de preescolar, primaria y secundaria de escuelas públicas. El objetivo del gobierno municipal es que la niñez acuda a la escuela en condiciones dignas.

Para los estudiantes que han superado la niñez existe el programa Becas Prepárate: Guadalajara te necesita. A diferencia del anterior, dirigido exclusivamente a los alumnos de escuelas públicas, este le da oportunidad de ser beneficiarios a los estudiantes de planteles privados y así recibir un apoyo económico mensual de 1 000 pesos para gastos de manutención, además de acceso a un plan de apoyo cultural, vinculación, descuentos y otras promociones.

El programa Eres Nuestro Ejemplo está dirigido a mujeres jefas de familia,

quienes reciben un apoyo económico de 2 000 pesos bimestrales. Otro programa de corte similar tiene por nombre Hecho por Mujeres en Guadalajara y consiste en la entrega de un apoyo por la misma cantidad que Eres Nuestro Ejemplo; sin embargo, este tiene una orientación grupal en donde se forman pequeños colectivos que reciben capacitación productiva y pueden acceder a un apoyo único para capital de inicio (o capital semilla) desde 20 000 hasta 100 000 pesos.

Eres Nuestro Orgullo es un programa destinado a los adultos mayores del municipio y se propone mejorar la situación económica de este grupo etario. El componente es el mismo que en el resto de los programas, o sea, la entrega de un apoyo económico de 2 000 pesos bimestrales. Por último, el programa Emprende Guadalajara está dirigido a los emprendedores que buscan iniciar un negocio o hacerlo crecer. A través de esta intervención, los beneficiarios pueden acceder a créditos desde 5 000 hasta 100 000 pesos para comprar mercancía, materia prima y maquinaria. Además de este apoyo, los usuarios reciben capacitación gratuita en materia de formación empresarial, así como vinculación con proyectos similares y acceso a una bolsa de trabajo.

Además de los programas alineados al Ejecutivo, el sistema DIF ofrece algunas otras intervenciones y ayudas, como: el programa de atención a personas en situación de calle, el centro de atención y desarrollo integral de las personas en situación de indigencia, los comedores comunitarios, el centro especializado de nutrición infantil, la protección y atención del trabajo infantil urbano marginal y el hogar de transición para la niñez en (la colonia) Villas Miravalle (*Gaceta Municipal*, 2018).

Si bien el inciso d, fracción VI del artículo 8 de la Ley de Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios señala como información fundamental y obligatoria aquella que

comprende la gestión sobre los programas sociales que aplica el sujeto obligado de cuando menos los tres últimos años, el gobierno municipal de Tapalpa no ha actualizado dicho requisito en el apartado correspondiente.

En su lugar, el enlace del sitio web remite a un listado de 19 documentos relativos a programas sociales de los tres niveles de gobierno; sin embargo, se encuentra actualizado hasta 2016 (Gobierno de Tapalpa, s.f. b). En el enlace que dirige a los programas federales aparece un documento con dos intervenciones: el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), que benefició en ese momento a seis familias tapalpenses con recursos insuficientes para su alimentación y que no recibieran el beneficio del programa Prospera, y la Pensión para Adultos Mayores 65 y más, que otorgaba 580 pesos bimestrales; sin embargo, la cantidad de beneficiarios no es clara en el documento, donde se puede leer

(...) más o menos hay 900 personas de 65 y más. Los padrones que te mando son los que reciben en efectivo con holograma. No son todos los que se les paga con tarjeta, esos no los tengo por que esos padrones los tiene reservados 65 y más y no los puedo conseguir, pero en total son más o menos 900 (Gobierno de Tapalpa, s.f. c).

En cuanto a los programas estatales, se declara que el programa Madres Jefas de Familia atendió a 27 personas y el Programa del Adulto Mayor hizo lo propio con 108 beneficiarios, aunque no se especifica en qué espacio de tiempo. En el apartado de programas regionales aparecen algunos trámites federales, como la obtención de la tarjeta de beneficios del INAPAM y Prospera o Programa de Inclusión Social en sus distintas vertientes (Gobierno de Tapalpa, s.f. d).

Tras revisar la información anterior y en vista de no haber obtenido rastro alguno de la existencia de al menos un programa social propio; es decir, diseñado e implementado por y para

Tapalpa, fue necesario recurrir a las redes sociales en virtud de su nuevo rol como canales comunicativos entre sociedad y gobierno. La estrategia de búsqueda consistió en revisar todas las publicaciones que realizó el perfil del gobierno municipal de Tapalpa en la red social Facebook durante el año 2019. Se eligió esta debido a que parece ser la más utilizada, ya que la frecuencia de publicación es de varias veces a la semana.

En esta exploración encontramos que el gobierno municipal de Tapalpa funge como enlace de programas federales, estatales y hasta de la iniciativa privada, a través de la difusión de convocatorias emitidas por fundaciones no gubernamentales, además de que ha emprendido algunas acciones propias. Por los primeros, podemos destacar las entregas de apoyos a los beneficiarios del Programa 68 y más; la primera fue publicada el 13 de agosto (Gobierno de Tapalpa, 2019c) y la segunda el 10 de octubre de 2019 (Gobierno de Tapalpa, 2019f), ambas a cargo de la Secretaría de Bienestar del Gobierno de México.

En cuanto a la función de enlace de acciones estatales el gobierno de Tapalpa publicó: la entrega de 99 lentes como parte del programa Yo veo por Jalisco, impulsado por la Secretaría de Educación del gobierno de Jalisco (Gobierno de Tapalpa, 2019a); la coordinación para el empadronamiento de adultos mayores en el programa Jalisco Te Reconoce, orientado a mejorar la calidad de vida de las personas de 65 años y más (Gobierno de Tapalpa, 2019b); invitaciones para registrar a estudiantes de primaria y secundaria en el programa Becas Jalisco 2019 (Gobierno de Tapalpa, 2019e), y la difusión de las becas de apoyo a madres jóvenes y jóvenes embarazadas que otorga la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres del gobierno estatal (SISEMH, 2019).

En cuanto a las iniciativas elaboradas e implementadas por el gobierno municipal podemos encontrar: el Pro-

grama Proalimne Leche, que entrega dicho producto a hogares con niños de entre 1 y 3 años; el Programa PAAD, que provee despensas a adultos mayores, personas con discapacidad, madres solteras, mujeres embarazadas, viudas, hijos de padres en extrema pobreza y niños en desnutrición (Gobierno de Tapalpa, 2019d), y el programa Recrea, que entregó más de 3 500 uniformes, útiles y mochilas a estudiantes de escuelas públicas del municipio (Gobierno de Tapalpa, 2019g).

Cabe señalar que los programas Proalimne Leche y PAAD, así como algunas entregas de apoyos a personas en situación de pobreza de manera aislada, son coordinadas por el sistema DIF del municipio y no por alguna dependencia del ejecutivo. Asimismo, el programa Recrea se lleva a cabo en coordinación con el gobierno del estado, quien aporta la mitad de los recursos necesarios para ser operado.

El sitio web del gobierno de Mezquitic carece de los mismos elementos que el de Tapalpa, en sentido de que solo exponen las acciones realizadas en su rol de enlace de los programas federales, como Jóvenes Construyendo el Futuro, las pensiones para adultos mayores, las intervenciones alimentarias como Sin Hambre y los beneficios que otorga la afiliación al INAPAM.

De nuevo, para encontrar los programas propios del municipio, ha sido necesario acudir al perfil del ayuntamiento en Facebook. Allí encontramos que a través de la Instancia de las Mujeres Mezquiticenses, se ofertaron los programas Fuerza Mujeres y Emprendedoras de Alto Impacto, cuyo objetivo es brindar las herramientas necesarias para que las mujeres puedan mejorar el sustento familiar a través de la creación de proyectos productivos (Ayuntamiento de Mezquitic Jalisco 2018-2021, 2019a). En este sentido, el gobierno de Mezquitic realiza una labor extra al entablar negociaciones con las llamadas autoridades tradicionales de las zonas wixárikas, situación por la

que no se tienen que preocupar Guadalajara y Tapalpa al momento de diseñar sus programas.

En una línea de acción similar se encontró el programa Mujeres por el Campo, sobre el cual se da a conocer poca información, pero es posible deducir que se trata de un proyecto relacionado con el fomento agropecuario y está dirigido a mujeres en situación de pobreza o vulnerabilidad (Ayuntamiento de Mezquitic Jalisco, 2018-2021, 2019d). A través del DIF municipal, se llevaron a cabo las Brigadas por la Inclusión, que se definen como un esfuerzo por llevar los servicios básicos a las familias más vulnerables, acompañados de charlas acerca de violencia. Si bien no se especifica a qué se hace referencia con el concepto de servicios básicos, las fotografías del evento dejan ver que se trata de despensas alimentarias (DIF Mezquitic 2018-2021, 2019).

En su rol como socio del gobierno federal, el estatal y la iniciativa privada en la lucha contra la pobreza, el gobierno de Mezquitic publicó las siguientes acciones en sus redes: se coordinó la entrega de apoyos de los programas federales de Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores y el Programa Para el Bienestar de las Personas con Discapacidad (Ayuntamiento de Mezquitic Jalisco 2018-2021, 2019c); al igual que Tapalpa, se implementó el programa Recrea en conjunto con el gobierno estatal, y en equipo con asociaciones de la sociedad civil de origen local, se firmó el convenio para emprender el programa Mezquitic te Abrigamos de Corazón, cuya actividad principal es la colecta de prendas invernales, alimentos no perecederos y artículos de limpieza, los cuales son llevados a los habitantes de la sierra wixárika (Ayuntamiento de Mezquitic Jalisco 2018-2021, 2019a).

CONCLUSIONES

Los municipios mexicanos son radicalmente distintos en muchos aspectos.

Tan solo en los casos que hemos revisado, encontramos un municipio que funge como el centro de la segunda ciudad más importante del país, otro que se caracteriza por la recepción de turismo de montaña y un último caso que se compone de comunidades indígenas y mestizas. Todas las diferencias económicas, políticas y sociales que esto supone se dan en un mismo territorio: el estado de Jalisco.

De 125 candidatos, se eligieron los tres municipios que reflejaran los dos extremos y un término medio en cuanto a pobreza se refiere. Las distinciones desde este punto fueron muy claras: en la capital existe un bajo porcentaje de personas en situación de pobreza, mientras que en Mezquitic es mínima la proporción de habitantes que no son pobres ni vulnerables.

Lo anterior no nos permite situar a Guadalajara en un lugar privilegiado ni declarar por terminada la lucha contra la pobreza, pues su porcentaje relativamente bajo del problema se traduce en más de 370 000 afectados. Por su parte, Tapalpa y Mezquitic tienen mayores porcentajes de pobreza, pero deben sacar de dicha condición a menos de 12 000 y 17 000 personas, respectivamente. Esta perspectiva nos da la oportunidad de reflexionar a qué municipio entendemos como más pobre: a quien tiene poco menos de 400 000 de ellos y cuyo porcentaje de habitantes en dicha condición es de 25, o a aquel que no supera las 12 000 víctimas, pero tiene un escandaloso 84% de pobreza.

Si vemos el problema únicamente desde esta óptica, la respuesta puede ser simple: Guadalajara tiene un problema de pobreza mucho más grave que Tapalpa y Mezquitic, no obstante, hemos encontrado pistas que nos permiten saber que la capital tiene mejores capacidades de gestión, ergo, se encuentra más cerca de resolver el problema.

Los datos muestran que Guadalajara fue el único de los tres municipios que

logró disminuir su porcentaje de pobreza, mientras que Tapalpa la incrementó discretamente y Mezquitic lo hizo de forma exponencial. A lo largo de este trabajo se ha sostenido que estos resultados no son producto de la casualidad, sino de las capacidades de gestión de cada gobierno municipal, a saber: sus condiciones financieras y la suficiencia de recursos humanos.

En cuanto a las primeras, Guadalajara cuenta con un presupuesto mucho mayor que los otros dos municipios, aunque hemos reconocido que también es proporcional a sus habitantes y necesidades. En 2019, Guadalajara y Tapalpa redujeron los recursos destinados a las ayudas sociales respecto del año anterior. En el primer caso la disminución fue de 23% y en el segundo de 57%. Asimismo, destacó que ni Tapalpa ni Mezquitic destinaron presupuesto a áreas importantes como las ayudas sociales a actividades académicas, ayudas a cooperativas y a otras entidades de interés público.

Sobre la clasificación funcional del presupuesto, encontramos que Guadalajara le otorgó la segunda mayor cantidad de este al desarrollo social, únicamente por detrás de lo destinado a operar su aparato burocrático. Tapalpa también ubicó al desarrollo social como la segunda finalidad más beneficiada; sin embargo, su monto representó 26% del total, mientras que en Guadalajara fue de 39.9%.

Como dijimos en su momento, Tapalpa y Mezquitic no declararon recursos en algunas de las áreas esenciales para la procuración del desarrollo social y el combate a la pobreza: protección social, enfermedad e incapacidad, desempleo, alimentación y nutrición, apoyo para vivienda y otros tantos. En Mezquitic, uno de los municipios con mayor presencia de grupos indígenas, la subfunción destinada a apoyarlos, fue declarada en ceros.

Con base en la clasificación administrativa, observamos que Guadalajara es quien destina una mayor proporción

de sus recursos a su dependencia encargada de atender el desarrollo social, pues le entrega más de 13%, mientras que Tapalpa dedica menos de 4% y Mezquitic ni siquiera tiene tal organización.

Sobre las capacidades de gestión relacionadas con los recursos humanos, el tamaño de las organizaciones hace que la comparación entre municipios sea prácticamente estéril. La equiparación es tan absurda que la dependencia tapatía encargada del desarrollo social tiene cuatro choferes, lo que le basta para superar las tres plazas que tiene Mezquitic adscritas al área de enlace para programas sociales de nivel federal. Por otro lado, Tapalpa tiene incluso un módulo de maquinaria con varios empleados a su disposición, pero no existe una dependencia formalizada para intentar disminuir su 61.1% de pobreza. Mezquitic tiene tres servidores públicos en la dependencia de programas sociales; sin embargo, remunera a su auxiliar administrativo por debajo del albañil de la dependencia de obras públicas y coloca a un operador de maquinaria con una dieta superior al titular de la oficina de enlace INAPAM.

Los programas sociales que poseen los municipios continúan la tendencia que separa a Guadalajara del resto. El municipio capitalino diseña e implementa intervenciones con recursos propios y objetivos particulares. Es posible notar que los programas tapatíos otorgan casi los mismos recursos; sin embargo, cada uno atiende a un sector considerado como vulnerable, además, las características de sus apoyos tienen mayores posibilidades de modificar la calidad de vida de sus receptores.

En cambio, Tapalpa y Mezquitic se dedican principalmente a fungir como enlaces de los programas estatales y federales. En algunas ocasiones implementan programas propios, sin embargo, suelen consistir en entregas periódicas de bienes. Esta clase de programas son necesarios y bien recibidos por los

usuarios, no obstante, tienen pocas probabilidades de reducir la pobreza en el mediano y largo plazo.

En términos generales, se puede concluir que los municipios con menores índices de pobreza son también los que tienen mayores posibilidades de seguir mejorando su situación. Aquellos que tienen mayor porcentaje de pobreza parecen estar atrapados en un escenario en el que la disminución de las carencias no parece tan lejana si se toma en cuenta el número reducido de personas que deben impulsar hacia afuera de la pobreza; sin embargo, no tienen las capacidades de gestión necesarias para hacerlo.

Si bien no existe una solución sencilla, ni ofrecerla ha sido el objetivo de este trabajo, es posible reconocer que el nudo se encuentra en las capacidades de gestión, pues como han señalado Merino, Prado y muchos otros, al municipio se le han encomendado muchas tareas, pero no se le ha dotado de las herramientas para atenderlas.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayuntamiento de Mezquitic. (s.f.). Presupuesto de egresos anual. Recuperado el 2 de mayo de 2020, de <http://www.mezquitic.gob.mx/website/index.php/transparencia/208-presupuesto-de-egresos-anual>
- Ayuntamiento de Mezquitic Jalisco 2018-2021. (2019a, 24 de julio). Promoción de programas IMM. Facebook. Recuperado de https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=2385748271706373&id=1647109078903633
- Ayuntamiento de Mezquitic Jalisco 2018-2021. (2019b, 26 de agosto). Firma de convenio del Programa “Mezquitic te Abrigamos de Corazón”. Facebook. Recuperado de https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=2409700829311117&id=1647109078903633
- Ayuntamiento de Mezquitic Jalisco 2018-2021. (2019c, 18 de octubre). [Aviso sobre programas para adultos mayores y personas con discapacidad]. Facebook. Recuperado de https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=2453035608310972&id=1647109078903633
- Ayuntamiento de Mezquitic Jalisco 2018-2021. (2019d, 29 de octubre). Firma de convenio del Programa “Mujeres por el campo”. Facebook. Recuperado de https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=2463602863920913&id=1647109078903633
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social-Coneval. (s.f. a). *Medición multidimensional de la pobreza en México: un enfoque de bienestar económico y de derechos sociales*. Recuperado el 30 de abril de 2020, de <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Folleto-sInstitucionales/Documents/Medicion-multidimensional-de-la-pobreza-en-Mexico.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social-Coneval. (s.f. b). *Pobreza a nivel municipio 2010 y 2015*. Recuperado el 30 de abril de 2020, de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>
- Diario Oficial de la Federación-DOF*. (1983, 3 de febrero). Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Secretaría de Gobernación.
- Diario Oficial de la Federación-DOF*. (2004, 20 de enero). Ley General de Desarrollo Social. México: Cámara de Diputados.
- Diario Oficial de la Federación-DOF*. (2018, 26 de junio). Clasificador por objeto del gasto para la administración pública federal. Recuperado el 1 de mayo de 2020, de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344041/Clasificador_por_Objeto_del_Gasto_para_la_Administracion_Publica_Federal.pdf
- DIF Mezquitic 2018-2021. (2019, 18 de noviembre). [Brigadas por la inclusión]. Facebook. Recuperado de <https://www.facebook.com/MezquiticDIF/posts/535118153997697>
- Gaceta Municipal*. (2018, 19 de diciembre). Decreto D 09/35/18 que autoriza el presupuesto de egresos del municipio de Guadalajara para el ejercicio fiscal del año 2019. Recuperado el 20 de abril de 2020, de <https://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/GacetaTomoVIEjemplar13Diciembre19-2018.pdf>
- García, E. y Vaca, A. (2015). Política pública y cultura. En O. Urquidez (coord.), *Participación ciudadana y gobernabilidad metropolitana*. México: El Colegio de Jalisco.
- Gobierno de Guadalajara. (2020, 8 de octubre). Nóminas generales. Plantilla del personal. Recuperado el 2 de mayo de 2020, de <https://transparencia.guadalajara.gob.mx/plantilla>
- Gobierno de Guadalajara. (s.f.). Lo hacemos de corazón. Programas sociales del Gobierno de Guadalajara. Recuperado el 4 de mayo de 2020, de <https://guadalajara.gob.mx/programas-sociales/>
- Gobierno de Tapalpa. (2019a, 15 de marzo). [Entrega de lentes del programa “Yo Veo por Jalisco”]. Facebook. Recuperado de https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=807450609612749&id=100862536938230
- Gobierno de Tapalpa. (2019b, 1 de agosto). [Aviso sobre el Programa #JaliscoTeReconoce]. Facebook. Recuperado de https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=895563094134833&id=100862536938230
- Gobierno de Tapalpa. (2019c, 13 de agosto). [Entrega de apoyos por parte de la Secretaría de Bienestar]. Facebook. Recuperado de https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=903303066694169&id=100862536938230
- Gobierno de Tapalpa. (2019d, 27 de agosto). [Información sobre programas del Sistema DIF]. Facebook. Recuperado de https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=912609675763508&id=100862536938230
- Gobierno de Tapalpa. (2019e, 3 de septiembre). [Becas Jalisco 2019]. Facebook. Recuperado de https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=917261625298313&id=100862536938230
- Gobierno de Tapalpa. (2019f, 10 de octubre). [Entrega de apoyos por parte de la Secretaría de Bienestar]. Facebook.

- Recuperado de https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=944835062540969&id=100862536938230
- Gobierno de Tapalpa. (2019g, 10 de octubre). [Agradecimiento Programa #ReCrea]. Facebook. Recuperado de https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=944898419201300&id=100862536938230
- Gobierno de Tapalpa. (s.f. a.) Presupuesto de egresos anual. Recuperado el 2 de mayo de 2020 desde: http://www.tapalpa-gob.com/Articulo8/v/v_c.aspx
- Gobierno de Tapalpa. (s.f. b.) Los programas sociales. Recuperado el 5 de mayo de 2020, de http://www.tapalpa-gob.com/Articulo8/vi/vi_d.aspx
- Gobierno de Tapalpa. (s.f. c.). Programas federales. Recuperado el 5 de mayo de 2020, de http://www.tapalpa-gob.com/articulo8/vi/archivos/vi_d/programas_federales.pdf
- Gobierno de Tapalpa. (s.f. d.) Programas estatales. Recuperado el 5 de mayo de 2020, de http://www.tapalpa-gob.com/articulo8/vi/archivos/vi_d/programas_estatales.pdf
- Herrera, H. y Colín, R. (2014). Capacidades de gestión pública. Análisis de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del estado de Michoacán. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, III (1), 121-146.
- Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco-IEG. (2019, marzo). *Guadalajara: Diagnóstico municipal*. Recuperado el 10 de abril de 2020, de <https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2019/06/Guadalajara.pdf>
- Merino, M. (2004). *Los gobiernos municipales de México: el problema de diseño institucional*. Documentos de trabajo 145. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Prado, M. (2013). La descentralización en México. En C. Rodríguez (comp.), *La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental* (pp. 19-40). México: Instituto Nacional de Ecología.
- Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres-SISEMH. (2019, 11 de noviembre). [Información sobre la beca de apoyo para madres jóvenes y jóvenes embarazadas]. Facebook. Recuperado de <https://www.facebook.com/IgualdadJalisco/posts/467996870488132>

ACTA REPUBLICANA

P O L Í T I C A Y S O C I E D A D

LA TRANSFORMACIÓN DE MÉXICO Y LA EVOLUCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE LOS MUNICIPIOS EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

JOSÉ LUIS SALAZAR MARTÍNEZ

Reseña del libro de Sánchez Bernal, A., García Bátiz, M. L. y Rosas Arellano, J. (Coords.). (2019). *La Trayectoria de los Estudios Municipales en México: Tres Décadas de Investigación*. México: Miguel Ángel Porrúa/Universidad de Guadalajara, 464 pp.

El libro a reseñar contiene una excelente coordinación, ya que todas las partes fueron analizadas con la misma estrategia metodológica, que si bien ayuda a contar con cierto control en el análisis, también es cierto que en algunos momentos los autores se vieron “atados” para abrir más la discusión y profundizar en sus temas; ahora bien, tal como lo señalaron en varias partes los mismos autores, son una oportunidad para nuevas investigaciones.

La numeraria presentada cumple su propósito conforme a la metodología de análisis planteada, ya que aporta elementos para identificar los intereses de cada momento y su temática, pero desde mi parecer y como una opinión dado mis propios intereses y expectativas, con una estadística general planteada en la introducción hubiera sido suficiente para haber dado más espacio para profundizar en análisis de los temas. En este sentido llama la atención que Jalisco sea el estado con el mayor número de publicaciones, al mismo tiempo que demuestra un interés relevante en el municipio, es pionero en las investigaciones (no sé si sea motivo de orgullo o no, en virtud de una de las conclusiones del libro).

La definición de las etapas temporales del desarrollo de las investigaciones presentadas en el documento

son las adecuadas respecto de las transformaciones de nuestro país en el tiempo, incluso con eventos específicos y coyunturales conforme a las circunstancias sociales y políticas del momento: (arranque) 1983 con el fortalecimiento de las finanzas municipales a través del cobro del predial y el aumento de las responsabilidades de los municipios con la prestación de los servicios públicos municipales, denota el momento en el que el país se encontraba en una profunda crisis económica; (auge) 1998 con la transferencia de recursos federales a los municipios, da un alivio a los problemas políticos del momento, cuando precisamente en los municipios sucede un proceso de alternancia política y 1999 con la reforma que reconoce a los gobiernos municipales como orden de gobierno; (desencanto) 2007 a 2015 (y a la fecha en espera de que se revierta esta inercia), tiempo en el que la legitimidad del régimen político federal, ha ocasionado que tanto la federación como el estado se hayan “confabulado” para responsabilizar de los problemas nacionales a los municipios, tratándolos de ineficientes, corruptos e incapaces para justificar la recentralización de las

atribuciones que ya se habían ganado a pulso (ánimo somos más que ellos, más de 2 500 gobiernos municipales contra 32 estatales y 1 federal).

Una de las conclusiones más demoledoras es que no obstante de que el estudio de los municipios ha tenido un impresionante desarrollo; sin embargo, existen vacíos temáticos territoriales e insuficiencias metodológicas y teóricas. En todos los temas analizados se concluye que los trabajos de investigación carecen de rigor teórico-metodológico-conceptual, lo que se explica por la heterogeneidad de los más de 2 500 municipios que evidencian que no se puede analizar ese “mundo” de particularidades con rigor académico; en este sentido, a mí me gusta ver el vaso medio lleno: la riqueza de los estudios es una gran oportunidad para generar un análisis más profundo, encontrar en ese cúmulo de historias las causas y efectos de la problemática municipal (después de estos años de navegar en ese “mundo” he llegado a pensar que los investigadores e interesados en los temas municipales somos más soñadores que académicos, estamos siempre con la expectativa de ver a municipios fuertes como insti-

JOSÉ LUIS SALAZAR MARTÍNEZ. Maestro en Política y Gestión Pública por el Iteso. Actualmente es sindico en San Pedro Tlaquepaque. Correo electrónico: jlsama2000@yahoo.com.mx

tuciones de cambio en nuestro país, ante las motivaciones más legítimas al ser el ente público más cercano a las personas).

Dentro de este libro nos encontramos con una extraordinaria herramienta para futuros análisis e investigaciones en torno a los municipios, como lo es del Catálogo de Publicaciones sobre Gobiernos Municipales y la Colección Documental sobre Gobiernos Municipales: <http://www.cucea.udg.mx/es/acerca-de-cucea/divisiones-y-departamentos/Division-Economica-Sociedad/ineser/catalogo-de-publicaciones-sobre-gobiernos-municipales-cpgm>.

PARTE 1. FEDERALISMO Y DESARROLLO URBANO. LA DESCENTRALIZACIÓN Y SU DISEÑO INSTITUCIONAL EN MÉXICO. UNA REVISIÓN DE LITERATURA 1985-2015

Como ya se comentó y en esta parte no es la excepción, la descentralización de poder y decisión del gobierno federal hacia los gobiernos locales se dieron en tres etapas, los autores las denominan formalización, consolidación y recentralización consideradas en las fechas ya señaladas.

Los autores resaltan la definición de descentralización como la mejor adaptada a la de “proceso multidimensional y dinámico a través del cual se transforman las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos sub-nacionales, y cuyas características dependen de cada país y de su contexto histórico, político, económico y social”. Esta definición es la apropiada conforme a los planteamientos que se hacen para la definición de las tres etapas mencionadas; es decir, solo se explicarían las etapas conforme al contexto de nuestro país de cada época que transforman las relaciones entre los gobiernos. Para lograr que la descentralización sea exitosa, se necesitan tres factores: fortalecimiento institucional de los

municipios, profesionalización de los servidores públicos y mejorar las relaciones intergubernamentales, tarea que ha resultado titánica dados los incentivos negativos que se tienen para ello.

De relaciones gubernamentales a la gobernanza municipal: una revisión crítica de dos décadas de literatura en México.

Los autores señalan atinadamente cuatro modos o tipos de relaciones gubernamentales: a) el vertical, que se refiere a las relaciones entre los municipios y las entidades federativas y/o con el gobierno federal; b) el horizontal, que versa sobre las relaciones entre municipios: relaciones intermunicipales, metropolitanas, y las asociaciones políticas municipales; c) las relaciones entre el gobierno municipal y organismos no gubernamentales, que como su nombre lo señala es un tipo de acercamiento directo con entidades de corte privado, religioso, civil, entre otros; d) finalmente, las relaciones internacionales, donde el lector apreciará la riqueza que existe en este tipo de vínculos cada vez más presentes en el quehacer municipal. Coincidió con los autores sobre que la más utilizada es la vertical y horizontal, por lo que hace falta explorar las relaciones gobierno y organismos no gubernamentales e impulsar las internacionales.

El estado del arte de los estudios en finanzas públicas municipales de México: Una adecuada gestión de la hacienda municipal no resulta suficiente con tener capacidades gubernamentales, se necesita contar con influencia relevante en el diseño de las transferencias de la federación y el Estado a los municipios, además señalan los autores que dichas transferencias generan “pereza” en los gobiernos municipales, aunado a que el Estado se queda con la mayor parte. Otro factor para lograr un eficiente gestión hacendaria en los municipios, es saldar el componente político que impide que se cobren los impuestos municipales con eficiencia;

se siente que si se cobra lo justo y eso implica un incremento, no se quiere correr el costo político.

El municipio y la sociedad en la gestión del desarrollo urbano y el espacio local: El autor ve la necesidad de identificar la gran cantidad de actores con intereses específicos y contradictorios, que entran en procesos de negociación en contextos institucionales inciertos.

PARTE 2. RELACIONES GOBIERNO-SOCIEDAD. DEMOCRACIA Y GOBIERNOS LOCALES: RUTAS Y TEMAS DE INVESTIGACIÓN

La alternancia en los gobiernos municipales ha ocasionado una mayor competencia política, que a su vez ha generado que los gobernados sean más exigentes y los gobiernos municipales a consecuencia de ellos ofrezcan mejores bienes y servicios.

La evolución del estudio de la participación ciudadana en los gobiernos municipales de México: Existe una gran heterogeneidad de estudios, pero no se puede establecer un punto central de análisis, son estudios difíciles de analizar y entender si hay progresos o retrocesos en el tema; se ha mencionado que el municipio al ser el más cercano a las personas es el que pudiera tener más casos innovadores y de éxito, pero no se pueden evaluar con las investigaciones que existen.

La evolución del estudio del gobierno abierto en los gobiernos municipales en México: No se puede decir que haya estudios en los municipios sobre gobierno abierto, en todo caso se puede afirmar que hay estudios sobre los pilares del gobierno abierto, como lo son la transparencia, tecnología e innovación, participación ciudadana y rendición de cuentas; sin embargo, para lograr que a través de estos pilares tengamos gobiernos abiertos se necesita un conjunto de procesos políticos, sociales y administrativos.

PARTE 3. GOBERNANDO
EL MUNICIPIO. LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DESDE LOS ESTUDIOS DE
GOBIERNOS MUNICIPALES DE MÉXICO

Las políticas públicas municipales se concentran en tres cosas: incentivar vínculos entre gobierno y sociedad, gestionar el territorio y proporcionar bienes y servicios que mejoran las condiciones de vida de las personas.

Los alcances de la investigación sobre la gestión y administración pública municipal en México: Sobre este apartado se observa una fuerte tendencia hacia el estudio del diseño institucional, innovación y modernización administrativa.

La investigación sobre las capacidades gubernamentales de los municipios en México: un análisis sobre su desarrollo y alcance. Existe un común denominador en el análisis, a mayores capacidades, mayor eficacia, de tal manera que contribuyen a la obtención de mejores resultados.

PARTE 4. BIENES Y SERVICIOS
MUNICIPALES. LA EVOLUCIÓN DE LOS
ESTUDIOS SOBRE SERVICIOS PÚBLICOS
EN MÉXICO, 1984-2016

La seguridad pública se complejizó a tal grado que ya se salió de control, se

establece que esto se dio por la falta de capacidad y una limitada organización. Sobre el agua potable y recolección de residuos se menciona que la expansión urbana irregular ocasionó altos costos y baja cobertura del servicio, se propone el asociacionismo y esquemas de concesión para hacerle frente a una adecuada prestación de estos servicios. Sobre los demás servicios no hay estudios.

El estado de la investigación sobre desarrollo social en los municipios mexicanos: Si bien este tema había sido exclusivo del gobierno central, es el que más rápido se ha desarrollado en los municipios, a través de políticas públicas exitosas no obstante la limitante de los recursos, destinando para ello recursos financieros, organizacionales y humanos.

Evolución de los estudios en promoción económica en el nivel local en México, 1986-2015: La globalización, la crisis económica y la descentralización generaron condiciones favorables para que los municipios implementaran estrategias para mejorar la economía local, las que más llevaron a cabo fueron la promoción de clústeres de la industria electrónica, corredores industriales, sector servicios, centros turísticos, impulso de cooperativas de desarrollo, entre otros, todos identificados a raíz del Premio Gobierno y Gestión Local

del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

El estudio de la cuestión en la investigación sobre municipio y medio ambiente en México: En los estudios se tocaron tres puntos importantes, como el desempeño del gobierno y su marco institucional, las agendas públicas y propuestas de planeación, y la participación social y la educación ambiental.

Como apunte final, el documento desnuda la deficiencia en los trabajos de investigación del municipio mexicano, pero abre una ventana que marca un antes y un después de los estudios futuros, dibuja también la complejidad para abordar los temas de investigación en los municipios dadas las características tan dispares que existen entre ellos, que también puede ser una gran oportunidad para comprender mejor lo que pasa en estos espacios territoriales, ya que es el único orden de gobierno que se puede tocar, pisar, respirar y sentir. Contar historias es lo nuestro, falta poner disciplina y rigor a nuestras investigaciones para contar con un análisis causa-efecto que ayude a construir mejores propuestas que mejoren la calidad de vida de las personas.

ACTA REPUBLICANA

POLÍTICA Y SOCIEDAD

AÑO 19 ■ NÚMERO 19, se terminó de imprimir y encuadernar en el mes de noviembre 2020 en los talleres de Pandora Impresores

Caña 3657, La Nogalera, Guadalajara, Jalisco.

La edición consta de 200 ejemplares más sobrantes para reposición.

Diseño: Verónica Segovia González.

Corrección: Norma Atilano Casillas.