

# DE CIUDADANÍAS Y DERECHOS SOCIALES MIRADAS MULTIDISCIPLINARIAS DE UN MÉXICO EN CRISIS (2018-2021)

Enrique Cuna Pérez  
Alberto Escamilla Cadena  
Coordinadores

**50 años**  
Casa abierta al tiempo  
**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**

ediciones  
del lirio





**Rector General**

Dr. José Antonio de los Reyes Heredia

**Secretario General**

Dra. Norma Rondero López

**Directora de Publicaciones y Promoción Editorial**

Dra. Freja Ininna Cervantes Becerril

**Unidad Iztapalapa**

**Rector de la Unidad**

Dra. Verónica Medina Bañuelos

**Secretario de la Unidad**

Dr. Javier Rodríguez Lagunes

**Directora de la División de Ciencias Sociales y Humanidades**

Dra. Sonia Pérez Toledo

**Coordinadora General del Consejo Editorial de Ciencias Sociales y Humanidades**

Dra. Laura Adriana Hernández Martínez

**Jefe del Departamento de Sociología**

Dr. Adrian Hernández Cordero

**Asistentes Editoriales**

Dr. Carlos Juárez Gutiérrez

Mtra. Diana Lucero Jaimes Duarte

# DE CIUDADANÍAS Y DERECHOS SOCIALES.

Miradas multidisciplinares de un México en crisis (2018-2021)



# De ciudadanías y derechos sociales.

Miradas multidisciplinares de un México en crisis (2018-2021)

Enrique Cuna Pérez  
Alberto Escamilla Cadena  
Coordinadores



De ciudadanías y derechos sociales.

Miradas multidisciplinares de un México en crisis (2018-2021)

PRIMERA EDICIÓN: JULIO DE 2024, CIUDAD DE MÉXICO, MÉXICO

DERECHOS RESERVADOS PARA TODAS LAS EDICIONES EN CASTELLANO

© UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
PROLONGACIÓN CANAL DE MIRAMONTES NÚM. 3855  
EX HACIENDA SAN JUAN DE DIOS  
ALCALDÍA TLALPAN, 14387, CIUDAD DE MÉXICO, MÉXICO  
UNIDAD IZTAPALAPA

© EDICIONES DEL LIRIO, S.A. DE C.V.  
AZUCENAS 10, COL. SAN JUAN XALPA, ALCALDÍA IZTAPALAPA  
C.P. 09850, CIUDAD DE MÉXICO  
[www.edicionesdellirio.com.mx](http://www.edicionesdellirio.com.mx)

ISBN UAM: 978-607-28-3167-4  
ISBN EDL: 978-607-8930-89-0

ASISTENCIA EDITORIAL:  
Dr. Carlos Juárez Gutiérrez  
Mtra. Diana Lucero Jaimés Duarte

DISEÑO DE PORTADA: Oliver Rosales  
IMAGEN DE PORTADA: Enrique Cuna Pérez

Este libro ha sido dictaminado positivamente por pares académicos ciegos y externos a través del Consejo Editorial de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-I, se privilegia con el aval de la institución coeditora. Queda prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio de impresión, en forma idéntica, extractada o modificada, en castellano o cualquier otro idioma.

IMPRESO EN MÉXICO / PRINTED IN MEXICO

## ÍNDICE

Ciudadanías y derechos sociales. De la complejidad y urgencia de su estudio. Una introducción	
Enrique Cuna Pérez, Alberto Escamilla Cadena	9
<i>Pensar las Ciudadanías</i>	
El diseño institucional y la participación ciudadana en el presupuesto participativo: el caso de la Ciudad de México (2010-2020)	
David Morales González, René López de la Torre	27
Referéndum y revocación del mandato en América Latina: entre el continuismo de los ejecutivos y el control desde la ciudadanía	
Alberto Escamilla Cadena, Lilia Gómez Jiménez, Ricardo Romano Castro	51
Algunas dimensiones analíticas del PROIGUALDAD 2020-2024. Paradojas, discursos y horizontes	
Paula Soto Villagrán, Ekhiñe Graell Larreta	77
Política gubernamental hacia las juventudes. El proyecto de AMLO y el trabajo desde las organizaciones de la sociedad civil	
Enrique Cuna Pérez, Ulises Torres Cabrera	97
Educación y Ciudadanía. Competencias y habilidades para el desarrollo de la ciudadanía en 1er grado de secundaria	
Claudia Alaníz Hernández, Luis Antonio Ramírez Montes	129

Mexicanidad y disidencia. Prolegómenos a una representación social del disidente político en México desde la Guerra Sucia  
Edgar Miguel Juárez Salazar, Juana Juárez Romero 153

Entre la delegación y la regla de la mayoría: la supervisión de las cuentas públicas en los Congresos estatales de México  
Sergio Eduardo Rodríguez Trejo, Álvaro F. López Lara 179

### *Derechos Sociales*

El derecho a la salud en los pueblos indígenas y los desafíos frente a la pandemia de la COVID- 19  
Reyna Itzel De la Cruz Quintana, Antonella Attili Cardamone 209

El emprendimiento científico regional y el corporativismo farmacéutico en el neoliberalismo de AMLO  
Luis Daniel Cortázar Triana, María Elisa Gómez Rodríguez, Ángel Wilhelm Vázquez García 237

El impacto del teletrabajo en los empleados derivado de la pandemia por COVID-19: Riesgos psicosociales  
Valeria Ixchel Maya Pérez, Carlos Juan Núñez Rodríguez 257

# Ciudadanías y derechos sociales. De la complejidad y urgencia de su estudio.

## Una introducción

*Enrique Cuna Pérez*  
*Alberto Escamilla Cadena*

La presente obra es esfuerzo de un conjunto de estudiosos de la realidad política y social mexicana quienes, desde una mirada multidisciplinaria – politólogos, sociólogos, psicólogos sociales, antropólogos, filósofos- reunidos en torno a los cambios presentados en nuestro país a raíz de la victoria electoral de MORENA y elegido como Presidente de la República Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en 2018, para discutir múltiples temáticas aún sin resolver de la democracia mexicana. Intentamos profundizar en el análisis académico y científico de algunos de ellos.

Partimos de la idea de que existe una crisis de representación política, económica, social y de salud que explican en buena medida el contexto y funcionamiento del proyecto político de la Cuarta Transformación (4T), pero nos concentramos en la configuración de la ciudadanía y en la revisión de los derechos sociales y su impacto en el desempeño y evaluación del primer trayecto del gobierno de AMLO.

Ya desde el 2004 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) alertaba a México sobre ciertos ausentes en el desarrollo político, económico y social, nos señalaba que la democracia política convivía con un Estado de derecho limitado y con serios problemas económicos y sociales, lo que impedía la presencia de la ciudadanía. Esto es, que las dimensiones de la ciudadanía política, civil y social no estaban integradas, que si bien la más avanzada había sido la primera, todavía las garantías propias de la ciudadanía civil no alcanzan de manera igualitaria a todos los ciudadanos. El estudio relatado concluía con una pregunta sugerente: ¿cuánta pobreza y desigualdad soporta la democracia? (PNUD, 2004).

A veinte años de distancia de ese diagnóstico, los datos empíricos muestran que las instituciones políticas se han deteriorado, que la ciudadanía política ha mostrado retrocesos junto a las dimensiones sociales y económicas. La representación partidaria no encarna los intereses de buena parte de la sociedad; nuevos movimientos y formas de expresión política surgen, pero aún no tienen un cauce institucionalizado de expresión; la desconfianza política, originada por el desempeño de los actores políticos se ha hecho más cruda; la reaparición de discursos polarizantes hoy se vuelven cotidiana realidad; estos rasgos y otros más van configurando el contexto en el cual se explica y expone la victoria de AMLO en 2018, pero también van profundizando las lacerantes demandas políticas, económicas y sociales del México actual que no se satisfacen con la democracia representativa.

10

En la formulación rigurosa de Guillermo O´Donnell, la democracia es más que un conjunto de condiciones para elegir y ser elegido (democracia electoral); también es una manera de organizar la sociedad con el objeto de asegurar y expandir los derechos de las personas (democracia de ciudadanía). Esta visión de la democracia postula a la ciudadanía como el fundamento de la misma; sin embargo, hoy miramos un concierto de factores que limitan grandemente el aseguramiento de la democracia y nos hacen reflexionar sobre los riesgos de un retroceso en el camino andado (PNUD, 2004; IDEA, 2019).

En este texto pensamos en la ciudadanía desde una visión amplia que recoge no sólo la expresión de los derechos y deberes en torno al acto político, sino también las dimensiones sociales y económicas que lastiman constantemente el devenir de nuestro país. Creemos en la ciudadanía política, como el derecho a participar en el ejercicio del poder político, pero también en su esfera civil, caracterizada por los derechos para el ejercicio de la libertad individual y su esfera económica, entendida ésta como un mínimo de bienestar económico. Y es ahí donde encontramos múltiples y muy diversas experiencias en el país. Un México en crisis y heterogéneo.

Pese a las diferencias que vuelven a la ciudadanía mexicana una realidad heterogénea, es la incertidumbre sobre la situación económica, política y social lo que afecta en buena medida las percepciones de los mexicanos acerca de la política. Y si bien se reconocen diversas y encontradas culturas políticas, así como también clases sociales, distintas experiencias, múltiples necesidades y expectativas, lo que cruza el análisis de la realidad política de los mexicanos es una realidad que plantea un entorno gravemente marcado por la incertidumbre económica, la incredulidad política y la reducción de los lazos de confianza comunitarios (fenómenos como

la corrupción, la impunidad y el incumplimiento de las promesas electorales han contribuido también a la frustración y el desencanto democrático de importantes sectores de la población) ¿Cómo responder a ello?

Este texto es una aproximación multidisciplinaria a esa realidad y un intento por encontrar respuestas desde la academia que ayuden a entender la profundidad de las problemáticas persistentes, exponer la agenda en torno al tema de la 4T y el gobierno de AMLO y sobre todo entender la realidad en torno a la ciudadanía en México. No obstante esta reflexión sobre las ciudadanías y los derechos sociales se centra en el caso mexicano, algunos de los capítulos complementan el análisis comparando la realidad nacional con lo que sucede en algunos países de Latinoamérica, así se presenta una visión más amplia que contextualiza las disputas por los derechos y deberes a una vida digna como un ejercicio continental y no sólo circunscrito al tema nacional, recuperando la experiencia de otras latitudes en el estudio y comprensión de algunos ejes que cruzan nuestra revisión, por ejemplo, el tema de la democracia semidirecta o la vigencia y defensa de derechos sociales como el agua o la salud.

La sección primera de este libro abre con el capítulo “El diseño institucional y la participación ciudadana en el presupuesto participativo: el caso de la Ciudad de México (2010-2020)” de David Morales y René López. En él se analiza el diseño institucional y las prácticas político-administrativas y ciudadanas generadas durante el proceso de presupuesto participativo, se concluye que a pesar de contar con un diseño institucional complejo en torno a este mecanismo, ha sido escaso el interés de los ciudadanos por participar. En este sentido, se exponen diversas causales y factores de orden político-administrativo y ciudadano que explican la baja intervención e incidencia ciudadana en este proceso deliberativo.

Los autores nos exponen que siendo el presupuesto participativo el ejercicio fundamental de la participación ciudadana sobre el destino de un porcentaje determinado de los recursos públicos escasos, después de diez consultas realizadas hay un porcentaje de participación promedio del 4.77% del total de la lista nominal de electores, lo cual lleva a preguntarse ¿Cuáles han sido los factores institucionales que desincentivan a los ciudadanos de la Ciudad de México para participar en las consultas ciudadana de presupuesto participativo? Esta pregunta guía el estudio de varios y complejos factores involucrados en su potencial respuesta: un complejo diseño institucional procedimental, vacíos legales existentes en el mismo, prácticas político-administrativas que alientan al fortalecimiento de la agenda gubernamental vertical de las alcaldías y el desconocimiento ciudadano sobre el procedimiento.

Aunado a la exposición de los anteriores obstáculos, el capítulo ilustra sobre algunas características particulares en torno al ejercicio democrático del presupuesto participativo, por ejemplo que históricamente han sido los proyectos inscritos en los rubros de obras y servicios, infraestructura urbana y prevención del delito quienes cuentan con una mayor votación en la jornada de la emisión de la opinión. Estos proyectos reflejan las necesidades inmediatas de la población, como son la mejora de los bienes inmuebles para la prestación de servicios públicos y aquellas destinadas a la seguridad pública y ciudadana. Con menor interés se han votado también actividades recreativas, deportivas y culturales que permiten fortalecer el desarrollo cívico y personal de los habitantes de cada demarcación política. La presentación de los hallazgos, en torno a esta década, de ejercicios donde se visualiza a la ciudadanía de manera nítida permite a los autores del capítulo concluir que los ciudadanos de la capital no han ejercido un control social sobre el presupuesto participativo debido a su rol limitado al ámbito de la consulta, desde el punto de vista del diseño institucional, y desde diversas prácticas administrativas que desincentivan a los ciudadanos de involucrarse en este mecanismo. La advertencia es fácilmente identificable, el ejercicio del presupuesto participativo aún no permite la manifestación plena de la ciudadanía.

12

Por su parte, Alberto Escamilla, Lilia Gómez y Ricardo Romano en el capítulo titulado “Referéndum y revocación del mandato en América Latina: entre el continuismo de los ejecutivos y el control desde la ciudadanía” amplían el análisis de la ciudadanía con el estudio de un par de ejercicios democráticos más como son el referéndum y la revocación del mandato. En un texto ampliamente comparativo, los autores revisan de qué manera los referéndums en América Latina (acotados a los casos en donde el tema sometido a consulta fue la posible reelección de los cargos presidenciales) y de revocación del mandato (consultas relacionadas con la continuidad de los ejecutivos federales) le pueden otorgar a la sociedad la posibilidad de controlar el tiempo de los mandatos de sus ejecutivos o también pueden ser utilizados con fines autoritarios por los propios presidentes. Esto es, el dilema encontrado es que, por un lado, pueden servir para empoderar a los ciudadanos al otorgarles la facultad para decidir sobre el tiempo que permanecen en el cargo sus mandatarios y, por el otro, pueden ser utilizadas por los presidentes para intentar prolongar su estancia en el gobierno más allá de dos mandatos. El tema es importante pues AMLO sometió por primera vez su estadía a este ejercicio en 2022, y si bien el capítulo no lo estudia a detalle sí contextualiza profundamente los elementos a tomar en cuenta en este tipo de ejercicio a partir de la revisión en cinco países del continente latinoamericano.

Así pues, resolviendo esta dicótoma exponen en un amplio apartado teórico la disertación sobre los mecanismos de democracia directa que tienen como uno de sus objetivos involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones sobre las acciones que habrían de tomar sus gobiernos, enlistando los mecanismos más recurrentes utilizados por los países latinoamericanos: el plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación de mandato. Después de este amplio rodeo por la literatura existente al respecto, los autores seleccionan dos de estos mecanismos: el referéndum y la revocación del mandato a nivel nacional y en particular analizan las consultas referidas a un tema de carácter político: la continuidad de los ejecutivos federales (a través de la reelección) y los límites impuestos desde la ciudadanía a la extensión de sus mandatos.

El capítulo concluye que la incorporación y el ejercicio de mecanismos de democracia directa en las naciones latinoamericanas ha arrojado diferentes resultados, al menos en los casos analizados, en donde está en juego la continuidad o la separación del cargo del titular del ejecutivo. La respuesta de la ciudadanía ha sido variable. Algunas de las consultas no necesariamente han servido para que la ciudadanía ejerciera un control sobre la permanencia de sus presidentes. Otras en cambio, sí han respetado la voluntad de los ciudadanos y han sido acatadas por los ejecutivos. Específicamente, los autores encuentran que en los casos de revocación del mandato presidencial, debido a que este instrumento es un mecanismo de destitución anticipada del presidente, pueden distinguirse dos usos políticos del instrumento: puede ser utilizada y capitalizada políticamente por la oposición partidista para buscar separar del cargo al ejecutivo o bien los mandatarios pueden usar esta figura para mostrar su apoyo popular y buscar extender sus periodos de gobierno. En este sentido, el instrumento es propenso a ser utilizado por el gobierno o por la oposición de forma sesgada y con fines políticos, ya sea revocando o ratificando el cargo presidencial. Hasta el momento ningún presidente ha sido separado de su cargo por la vía de la revocación de mandato en América Latina. Por el contrario, en los casos en donde los mandatarios han logrado extender sus periodos de gobierno, las consultas han fungido más como mecanismos plebiscitarios para afianzar la popularidad y no como ejercicios que ofrecen un mecanismo de control desde la sociedad. Capítulo crítico que aunda y complementa la idea de que si bien existen el mecanismo de democracia participativa, la ciudadanía aún no se ha expresado en su plenitud.

La idea de la ciudadanía débil, insuficiente o francamente ausente, reforzada por los dos primeros capítulos de este libro, se ve ampliamente ilustrada en el estudio

que realizan Paula Soto y Ekhiñe Graell. En el capítulo “Algunas dimensiones analíticas del PROIGUALDAD 2020-2024. Paradojas, discursos y horizontes”, las autoras estudian la vinculación entre las políticas públicas y el género durante el gobierno de la Cuarta Transformación (4T), partiendo de la idea de que las desigualdades entre los géneros han sido agravadas de acuerdo con los distintos modelos de desarrollo en contextos sociales donde ya estaban presentes las desigualdades, producto de una organización genérica de la sociedad impidiendo el desarrollo pleno de las ciudadanías. Así, proponen que la perspectiva de género permite analizar los procesos sociales, al mismo tiempo que estudiar y diseñar políticas públicas que aborden las necesidades particulares de hombres y mujeres, promoviendo la superación de las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres.

Con este reto, el capítulo revisa la agenda feminista en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador y se demuestra su franca contradicción. Por ejemplo, mientras Olga Sánchez Cordero, Secretaria de Gobernación, defendió discursivamente un lugar central a las demandas de las mujeres y del movimiento feminista, el presidente entró paradójicamente en varios episodios de rechazo y cuestionamiento a los reclamos de igualdad. En este particular escenario, el capítulo analiza la relación entre el texto y el contexto del PROIGUALDAD 2020-2024, programa que determinará en gran medida las políticas públicas de género a lo largo de este sexenio de la llamada 4T.

Programa que si bien es continuidad de políticas anteriores a la 4T, es resultado de un ejercicio participativo y de consulta ciudadana, se realizaron 32 Foros estatales que se llamaron “Mujeres Trabajando Juntas por la Transformación de México”, sin embargo el análisis presentado sí evidencia ausencias en la representación afro-mexicana, indígena, lesbiana, transexual, migrante, de la tercera edad, marginada y trabajadora del hogar, entre otras; es decir, de mujeres que padecen una doble o triple opresión: aquellas que, además de la discriminación que padecen por ser mujeres, sufren también opresión por pertenecer a alguna etnia particular, a alguna clase social concreta, esto es, que sufren discriminación debido a su situación económica, a una edad determinada o debido a su sexualidad u ocupación. De ahí su carácter contradictorio: si bien existe la preocupación por parte del actual gobierno por considerar las diversas desigualdades que las distintas mujeres pueden sufrir de acuerdo con el grupo social al que ellas pertenecen, parece apresurado afirmar que el Programa de Igualdad 2020-2024 recopila las necesidades, inquietudes, perspectivas y los objetivos de estas mujeres en particular, ya que no existe evidencia alguna de que se haya realizado este compendio.

Después de un amplio recorrido por el concepto de género y su importancia para redefinir la categoría de ciudadanía, las autoras concluyen que la agenda de género, dentro del gobierno liderado por AMLO, se ha visto condicionada por el sistema y la cultura política que ha fundado la figura del presidente. Esto es, los datos descritos muestran que el presidente tiene una desvinculación con el tema y una escasa habilidad para comunicar asuntos que tienen un trasfondo valórico. Todo lo cual ha ido construyendo un contexto contradictorio para llevar a cabo el PROIGUALDAD en un marco institucional débil para la institucionalización de las políticas de género del Estado mexicano. En otras palabras, las contradicciones y las resistencias para avanzar en temas de igualdad de género obedecen a factores de tipo político-ideológico, que suponen una tensión permanente entre sectores conservadores y progresistas al interior del gobierno de la 4T, dificultando el reconocimiento y ejercicio de la ciudadanía del sector mayoritario de esta sociedad. Los datos presentados parecen preguntarse ¿bastan los mecanismos de participación institucionalizada o se requiere la atención a los actores sociales y políticos para echar a andar esas instituciones?

Con esta pregunta abierta, Enrique Cuna y Ulises Torres analizan a otro actor del ejercicio ciudadano y su vinculación con el gobierno de la 4T, los jóvenes organizados y representados por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). En el capítulo que lleva por nombre “Política gubernamental hacia las juventudes. El proyecto de AMLO y el trabajo desde las organizaciones de la sociedad civil” se expone la tesis que enuncia que la política de AMLO parte de premisas ciertas -necesidades diagnósticadas, recursos insuficientes, políticas fallidas- pero equivoca el camino al considerar a las OSC como intermediarios inútiles e incluso representantes de sus adversarios políticos, minimiza su influencia en los asuntos públicos y desdeña la participación social que se expresa por fuera de los partidos políticos.

Ante ello, después de una amplia discusión con colaboradores del trabajo desde las OSC (se recurre a una serie de entrevistas personales a representantes de estas agencias) se identifica la urgencia en la asignación de recursos para insertar a los jóvenes en la vida productiva, escolar y social, pero se advierte que la asignación monetaria no es suficiente para garantizarlo, sino que se requiere de un trabajo compartido ante la gran heterogeneidad de los actores juveniles y sus amplias problemáticas.

El capítulo argumenta esta idea con la presentación de los datos que certifican el escenario donde la incertidumbre y la carencia de oportunidades dominan los pasos juveniles; describe a detalle los programas que AMLO propuso y ha implementado para afrontar dicha realidad; y por último, analiza el impacto que el trabajo desde

las OSC -en específico las que se relacionan con jóvenes en la Ciudad de México- ha tenido, esto con el fin de revalorar su figura y función. De allí que los autores concluyan tajantes que: pensar en la aplicación de políticas gubernamentales -verticales y ausentes de colaboración social- es retroceder en el camino andado; no obstante, las fallas o errores en la planeación e implementación de las políticas públicas -horizontales y con coadyuvancia de OSC- en el pasado reciente, el esquema que imprime la estrategia de atención juvenil de AMLO parece retroceder en el tiempo a un gobierno que concentra y define por sí mismo qué y quién es el actor representativo de la juventud mexicana.

Otro capítulo crítico del actuar de las instituciones contrario al desarrollo de las habilidades, competencias y contextos para el fomento y práctica de las ciudadanías en nuestro país lo representa el estudio de la educación y su papel en esta importante e inalcanzable meta. Es en “Educación y Ciudadanía. Competencias y habilidades para el desarrollo de la ciudadanía en 1er grado de secundaria”, donde Claudia Alaniz y Luis Ramírez nos ofrecen un análisis de la formación ciudadana explícita en el currículo formal de la asignatura “Formación Cívica y Ética” de primer grado de educación secundaria.

16

Con una metodología mixta se estudian los cuatro componentes de la ciudadanía (y los valores democráticos), a saber: a) el sentido de pertenencia a una comunidad política, b) derechos de la ciudadanía, c) obligaciones ciudadanas y d) oportunidad y capacidad de participación en la vida pública; aunado a ello se revisaron el plan de estudio, los libros de texto y los programas de la asignatura vigentes hasta 2019. Se parte de la idea de que siempre ha existido una preocupación por vincular el concepto de nación y la formación ciudadana a través de la educación; el asunto central es ¿Qué concepto de nación y ciudadanía se pretende y cómo se concretan en lo que se denomina *proyecto educativo*? es decir, el conjunto de fines, principios y valores explícitos en políticas y acciones que confieren cierta dirección y sentido a las prácticas educativas en momentos históricos determinados. Los autores de este capítulo ilustran de manera clara la vinculación existente entre el sistema educativo y el sistema político, no sólo en el plano de la regulación o la asignación de recursos, sino también por parte del proceso de socialización al influir en los comportamientos, apreciaciones, conocimientos y valoraciones que desarrollan los estudiantes; así, para ellos la formación ciudadana propuesta en la escuela pública forma parte de un contexto sociopolítico y económico determinado, por ello se encuentra en constante modificación y posee una orientación específica acorde a las características

distintivas del gobierno, el régimen o el sistema. Es decir, la formación ciudadana nunca es neutral, se armoniza con posiciones ideológicas, pautas de comportamiento y valores.

¿Por qué es importante para el estudio de las ciudadanías la revisión de la formación ciudadana desde la escuela mexicana? Los autores responden con precisión: la formación ciudadana, entre otras cosas, puede contribuir al fortalecimiento y democratización de la sociedad civil, al desarrollo de una cultura participativa, así como a la recuperación de la confianza en las instituciones y los procesos democráticos. Además del reconocimiento de los derechos propios y ajenos, la responsabilidad política y social conlleva al involucramiento activo y constante con el ámbito público, de ahí su apoyo en los procesos de formación ciudadana. El capítulo muestra con claridad que la democracia no sólo se construye y se mantiene por la solidez de sus instituciones y procedimientos, sino que requiere la actuación de los ciudadanos, y su papel va más allá de un conjunto de derechos y obligaciones, se constituye en una cualidad moral sustentada en el sentido de pertenencia a una comunidad política, que se practica a través de la voluntad de actuar en ella al involucrarse y participar, lo cual exige una serie de competencias y conocimientos.

Uno de los hallazgos de la investigación fue identificar la tendencia liberal en la formación ciudadana en el primer grado de secundaria. Reflejado en la ausencia de obligaciones políticas y la mayor importancia que se otorga a los derechos. También en promover predominantemente la democracia como la forma de vida y gobierno que garantiza de manera primordial un conjunto de libertades, derechos y permite a los ciudadanos la elección de sus gobernantes. La participación es mostrada como un derecho que puede o no ser ejercido por los ciudadanos de acuerdo con su interés individual y con la importancia que otorguen a lo público-político; mientras que la libertad aparece como el valor que posee la mayor importancia y permite a los ciudadanos actuar conforme a su interés individual, siempre que no afecten los derechos o libertades de otros.

A partir de ahí los autores escriben que es necesario reconsiderar las competencias y habilidades que se desarrollan por medio de la asignatura “Formación Cívica y Ética”, con vistas a equilibrar los componentes de la ciudadanía y proporcionarles una base sólida que les contribuya a la comprensión y el ejercicio activo de la misma, pues lo que existe es una visión limitada de la ciudadanía.

Como verán los lectores de este libro, el conjunto de los capítulos aquí reunidos y brevemente reseñados reflexionan desde las condiciones institucionales para el ejercicio de la ciudadanía y sus prácticas reconocidas de manera directa hasta la revisión de importantes actores en el ejercicio de éstas, mujeres, jóvenes, contenidos y prácticas educativas, entre otros; dimensiones analíticas de la ciudadanía que pocas veces se estudian como pilares de la construcción cotidiana de la misma. A ello se suma el estudio del disidente político. Actor francamente olvidado y estigmatizado por su oposición a los gobiernos que requiere revalorarse en su importancia no sólo para la apertura de los regímenes sino como actor social y político que construye ciudadanía.

En “Mexicanidad y disidencia. Prolegómenos a una representación social del disidente político en México desde la Guerra Sucia”, Juana Juárez y Edgar Juárez ofrecen una explicación de los elementos de representación políticos y simbólicos que edificó una relación *sui generis* entre la mexicanidad y la disidencia, su estandarización minuciosa para representar al disidente en México. Con la hipótesis de que el anclaje de ambas representaciones a nivel del sentido común son factores claves para comprender el tempestuoso camino de la izquierda y los movimientos sociales que parece colmarse parcialmente con la consecución de la victoria de Andrés Manuel López Obrador en el año 2018, el estudio de la izquierda nacional debe pensarse también desde las claves de las representaciones sociales y políticas producidas en las décadas de los sesenta y setenta en nuestro país.

Con precisión ¿Por qué es importante estudiar la disidencia para comprender los desafíos a los que se encuentra no sólo el gobierno de la 4T sino también al aseguramiento de la ciudadanía? Pregunta guía que expone que la condición de *lo mexicano*, su caracterización, su indeterminación y su obstinación es fundamental para la representación social del disidente durante la Guerra Sucia, pues la disidencia paradójicamente está más cerca del pueblo ya que *lee* las injusticias que el mexicano *sufre* a causa de la “lucha de clases”. Concluyen los autores: el disidente político rompe parcialmente con la mexicanidad, pero lo hace con la finalidad de construir una idea más compleja, menos estilizada y con un compromiso social mayor con el pueblo mexicano.

A este sinuoso examen de las ciudadanías, se suman las decisiones políticas y judiciales que poco son reconocidas como influyentes en la conformación de ciudadanías, pero que vistas a detalle son ilustrativas de la complejidad de factores involucrados en la monumental tarea del desarrollo de la democracia para y desde

las ciudadanías. Así pues, el análisis de las cuentas públicas que los congresos locales desarrollan para garantizar dos de las virtudes más importantes del desarrollo democrático: la equidad y la rendición de cuentas, se sumarán a este viaje académico.

Alvaro López y Sergio Rodríguez presentan un panorama general sobre el proceso de revisión de cuentas públicas en el nivel subnacional en México, comparando un conjunto de datos sobre los resultados de la revisión de la cuenta pública en las entidades federativas para ofrecer evidencia empírica sobre la mecánica política de la fiscalización, concretamente, la manera en que factores político-institucionales inciden en la revisión y los resultados de las cuentas públicas.

En el capítulo “Entre la delegación y la regla de la mayoría: la supervisión de las Cuentas Públicas en los Congresos estatales de México”, los autores señalan que la revisión de las cuentas públicas forma parte de los mecanismos de supervisión con que cuenta el poder legislativo (tanto en el nivel federal como estatal), y su finalidad es corroborar la correcta gestión de los recursos públicos. Con el argumento de que los resultados de la supervisión legislativa dependen de un conjunto de variables como la capacidad técnica de los organismos fiscalizadores, su grado de autonomía ante la legislatura y la dinámica temporal de la supervisión, concluyen que no obstante lo anterior, todos estos factores son influidos por variables políticas como el grado de pluralismo en la legislatura y el *status* del gobierno (unificado-dividido) que inciden sobre los resultados de la revisión de las cuentas públicas en los congresos estatales.

La revisión de las actuaciones de los organismos fiscalizadores en los estados, lleva a los autores a concluir que en escenarios de gobierno unificado el número de observaciones y el porcentaje de presupuesto observado no solventado tienden a aumentar a medida que el número efectivo de partidos en una legislatura supera el umbral del multipartidismo. Por su parte, en casos de gobierno dividido, tanto el número de observaciones como el porcentaje de presupuesto observado no solventado, tienden a disminuir conforme el pluralismo legislativo supera el umbral del multipartidismo. Esto es, para los autores de este capítulo, está claro que los procesos de revisión de cuentas públicas son impactados por el equilibrio de fuerzas en el interior de los congresos locales.

Asimismo, al comparar los resultados dependiendo de la posterioridad con que se aplican las revisiones, se encontró que éstas arrojaron resultados mayores cuando se aplicaron después de haber concluido la gestión que fue revisada, es decir, se revisaron ejercicios fiscales correspondientes a administraciones cuyos titulares ya no

pueden influir de ninguna manera sobre los legisladores, mientras que cuando las revisiones se realizaron de manera concurrente a la gestión revisada, cuando los gobernantes y sus partidos pueden establecer negociaciones con el resto de los actores políticos partidistas, los resultados fueron menores. Con la conclusión expuesta, la pregunta que cierra esta primera parte del libro es ¿qué ciudadanías se construyen desde las diversas y complejas instituciones políticas y sociales de la democracia mexicana en el contexto de la 4T? La respuesta, a muchas voces, parece llevarnos al pesimismo y a la espera, ya muy paciente, de mejores tiempos por venir.

La segunda parte de este libro colectivo cristaliza las reflexiones anteriores en el estudio de los derechos sociales en un contexto de crisis, creemos que el estudio de las ciudadanías sería incompleto sin la reflexión de los derechos sociales. Por ello, en esta sección se presentan disertaciones sobre los fundamentos mínimos para el desarrollo de la vida y su plenitud ciudadana, por ejemplo el derecho a la salud, el agua, el trabajo y la ciencia.

20

En “El derecho a la salud en los pueblos indígenas y los desafíos frente a la pandemia de la COVID- 19”, Antonella Attilli y Reyna De la Cruz hablan del contexto en el que surgen los derechos sociales y en específico el derecho a la salud, señalando las principales problemáticas a las que se enfrenta la garantía de este derecho en los pueblos indígenas. El capítulo ilustra cómo este derecho a la salud ha marcado una tendencia a la desigualdad en los pueblos indígenas, haciendo evidente tal afirmación con los efectos de la actual pandemia del nuevo coronavirus.

En el recorrido que da el texto se visualiza a detalle que los programas y las estrategias institucionales en servicios de salud para los indígenas han conservado el carácter discriminatorio y de exclusión que fomentaron la desigualdad en el goce y disfrute del derecho a la salud. Se afirma, después de una amplia revisión histórica y evaluación política, que las instituciones encargadas de llevar a cabo los programas, políticas y unidades de salud, tienen más una función discursiva y mediática que una efectiva realización del derecho a la salud. Los problemas se presentan en la falta del personal médico en las unidades hospitalarias, el mal manejo de los recursos asignados para el mantenimiento de la infraestructura y el personal, así como el mínimo diálogo con los indígenas de la población donde se instalan esos centros.

Así, concluyen las autoras, la pandemia y las alarmantes cifras en el número de muertes y contagios por la Covid-19 reflejan las brechas de desigualdad política, social y económica que padecen aquellos sectores de la población que, desde antes de la pandemia, ya experimentaban un acceso deficiente y de exclusión en diferentes esferas.

En esa misma línea discursiva y dentro del mismo contexto de pandemia COVID 19, Luis Cortazar, María Gómez y Angel Wilhem Vázquez analizan el desarrollo de procesos investigativos de salud -como la creación de una vacuna- que sostienen estructural, logística y financieramente las investigaciones de sus académicos. Ante este panorama cobran mayor vigencia las preguntas frente al rol de la Universidad como proveedora de conocimiento para la élite industrial, además de inquietudes en relación a la emergente figura del investigador empresario, así como del papel del Estado en un contexto regido por la lógica del neoliberalismo donde prima la libertad del mercado, que frecuentemente beneficia los intereses económicos de una inmensa minoría.

El capítulo “El emprendimiento científico regional y el corporativismo farmacéutico en el neoliberalismo de AMLO” evalúa cómo la transferencia de conocimiento dentro de la triada Estado-Universidad-Empresa ha sido influenciada en la región latinoamericana, en particular en AMLO, en el cual se identifica la presencia de un discurso neoliberal que permea durante la crisis sanitaria.

Para los autores, la narrativa de AMLO promueve una idea de emprendurización líquida centralizada, es decir, la creación de un único discurso en donde quienes persigan como único objetivo el progreso económico serán condenados. El eje central del trabajo trata de responder la pregunta: ¿Cómo se establecen barreras corporativas que inhiben la transferencia de conocimiento a partir de la promoción del emprendimiento como dinámica de producción y cómo se configuran en el discurso de AMLO? Para responder a la pregunta, sostienen que el gobierno que era soporte económico fundamental para el trazado de políticas públicas y financiación de la educación superior de calidad, ahora delega buena parte de estas funciones en el mercado. Así, se ha desdibujado y asumido tímidamente el arbitraje de tales relaciones y una participación marginal en el sostenimiento económico de la academia. Por su parte, la gran industria, aquella que requiere la incorporación de nuevos conocimientos a sus procesos productivos en aras de mejorar su capacidad competitiva, ha encontrado en este escenario la oportunidad de proveer sus necesidades. De ahí que el emprendimiento científico se convierte en una pieza clave para comprender hasta dónde en el gobierno de AMLO es posible su desarrollo.

Otro de los derechos sociales revisados en esta segunda parte del libro es el trabajo, en el mismo contexto COVID 19, Carlos Nuñez y Valeria Maya en su texto “El impacto del teletrabajo en los empleados derivado de la pandemia por COVID-19: Riesgos psicosociales”, señalan que el teletrabajo tiene estragos en las relaciones

sociales derivado del aislamiento físico que provoca sentimientos de soledad y problemas de comunicación vertical, mientras que la desestructuración de la jornada laboral reduce los tiempos de desconexión y aumenta el *tecnoestrés*. A ello, se suma la dificultad de separar trabajo y familia al no tener una distinción de espacios físicos y afrontar temas como la doble presencia, especialmente difícil para las mujeres.

Con una amplia revisión de datos empíricos, los autores señalan las contradicciones de este derecho social en tiempos pandémicos: el tiempo ahorrado en los trayectos y el arreglo personal, hacen que se perciba al teletrabajo como una oportunidad para la innovación y el descanso, sin embargo, el tiempo excedente es invertido en el trabajo. Ello aunado al aumento en la duración de la jornada laboral, el ritmo y la intensidad de trabajo convierten al teletrabajo en una modalidad más estresante, por lo menos durante el proceso de adaptación.

El sedentarismo y el *tecnoestrés* inherente a esta modalidad, provocan afectaciones en la salud física y mental. La convivencia familiar y el confort de estar en casa fungen como reductores de estrés, mientras que la falta de regulación legal genera miedo e incertidumbre derivado de la posibilidad de perder el empleo o laborar en condiciones más precarias.

22

Los autores concluyen que el teletrabajo derivado de la pandemia aumenta los riesgos psicosociales en los trabajadores, con la salvedad de aquellas organizaciones que ya contaban con esquemas de trabajo flexible, puesto que lograron una transición amigable, reduciendo la exposición a riesgos psicosociales en sus empleados. Para estudiar el impacto que ha tenido el teletrabajo sobre la calidad de vida de los trabajadores, utilizando como marco de referencia los riesgos psicosociales del teletrabajo, el capítulo presenta los resultados de una muestra no probabilística de empleados que adoptaron el teletrabajo derivado de la pandemia, doce testimonios que señalaron una vivencia más cómoda ante esta situación, en aquellos cuya organización ya contaba con procesos y políticas relativas al teletrabajo, por lo que la adopción de esta modalidad de trabajo flexible no implicó un cambio abrupto.

*¿Cómo desarrollar ciudadanía en contextos precarios de derechos sociales? ¿Cómo desarrollar derechos sociales en contextos precarios de ejercicios ciudadanos? Son preguntas que el presente libro plantea como una provocación, pero sin pretender resolver definitivamente. Hacemos una invitación multidisciplinaria al estudio de tan urgente y a la vez tan compleja pareja: Ciudadanía y derechos sociales.*

El libro presenta múltiples voces para acercarse a una realidad compleja, México en crisis. La respuesta dada por el gobierno de AMLO a algunos de los planteamien-

tos más relevantes fueron revisados en el ánimo de ampliar el espectro contextual y académico para el desarrollo de futuras investigaciones alrededor de los caminos por seguir. Los coordinadores agradecemos la voluntad y el trabajo realizado para la discusión conjunta de las múltiples formas de acceder al estudio de la ciudadanía, en particular hacemos el reconocimiento a Arturo Hernández Cruz, colega que murió en el tiempo de la integración de este libro y que, por causas jurídicas y administrativas, lamentablemente tuvimos que excluir su aportación.

## REFERENCIAS

- IDEA Internacional (2019). *El estado actual de la Democracia*, EUA: IDEA.
- Marshall, T.H. (1949). "Citizenship and Social Class". En Marshall, T. H. (comp.), *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York: Doubleday.
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Colombia: PNUD.



*Pensar las Ciudadanías*



# El diseño institucional y la participación ciudadana en el presupuesto participativo: el caso de la Ciudad de México (2010-2020)

*David Morales González,  
René López de la Torre*

## INTRODUCCIÓN

El establecimiento de los mecanismos de la democracia participativa, como procesos complementarios a la democracia representativa, tiene su origen en dar respuesta a los problemas que actualmente enfrentan los regímenes democráticos a nivel mundial. La crisis de representación del sistema de partidos (Zovatto, 2014, p.13), aunado a la persistencia de problemas sociales y económicos, han alentado un desafecto ciudadano hacia la política en general.

La respuesta que dieron los gobiernos en turno, desde la década de los noventa, fue impulsar diversos programas de descentralización de toma de decisiones hacia el ámbito subnacional (Morales y Ahuactzin, 2018) y la promoción de los mecanismos de la democracia participativa.<sup>1</sup> El presupuesto participativo tiene por objetivo promover la participación ciudadana sobre el destino de un porcentaje determinado de los recursos públicos escasos.

Este mecanismo ha sido implementado desde el año 2010 en la Ciudad de México a través de una reforma a la otrora Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Desde entonces, a pesar de ser un proceso de participación ciudadana que se

---

1 Los procesos de reforma, sobre todo en América del Norte, llevaron a la tensión entre mayor eficiencia o adoptar modelos más participativos en la gestión pública (Pardo y Velasco, 2009).

ha realizado anualmente, después de diez consultas realizadas muestra un porcentaje de participación promedio del 4.77% del total de la lista nominal de electores.

Por lo tanto, el objetivo del capítulo es analizar el impacto del diseño institucional y de las prácticas político-administrativas y ciudadanas en la baja participación e incidencia ciudadana en el presupuesto participativo en la capital mexicana. La pregunta guía que orienta la presente investigación es: *¿Cuáles han sido los factores institucionales que desincentivan a los ciudadanos de la Ciudad de México para participar en las consultas ciudadana de presupuesto participativo?*

Partiendo de la anterior pregunta se infiere a lo largo del análisis que, a pesar de que la Ciudad de México cuenta con un complejo diseño institucional procedimental, los vacíos legales existentes en el mismo, las prácticas político-administrativas que alientan al fortalecimiento de la agenda gubernamental vertical de las alcaldías, y el desconocimiento ciudadano sobre el procedimiento se han constituido como potenciales obstáculos que impiden un mayor interés y participación de sus habitantes en este mecanismo de la democracia participativa.

28

El presente trabajo se divide en tres secciones. La primera hace referencia a las características de la democracia participativa y a las modalidades del presupuesto participativo; en la segunda parte se da a conocer el análisis comparativo del diseño institucional de este mecanismo en la Ciudad de México para que, en la tercera, se analicen los resultados generados durante el periodo 2010-2020 considerando aquellos factores que promueven una baja participación ciudadana.

## DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS-CONCEPTUALES

El involucramiento de los ciudadanos en las decisiones públicas que inciden en la vida cotidiana de estos se puede expresar a través de distintos métodos. La democracia participativa, a través de diferentes mecanismos, tiene su fundamento en otorgar mayores espacios de participación ciudadana en el ámbito público, complementando a la actual democracia representativa.<sup>2</sup>

---

2 Algunos autores plantean que el marco institucional participativo amplía la concepción del ciudadano a uno más involucrado en los problemas de la comunidad, el llamado *comunitarismo* no se contrapone a la democracia liberal representativa, sino que mejora el desempeño democrático al involucrarse en la solución de los problemas públicos (Breña, 1995).

Como tal, consiste en una serie de instrumentos o mecanismos jurídicos con el objetivo de ampliar la participación popular en el gobierno de la comunidad (Ramírez Nárdiz, 2009, p. 97). Ésta surge como concepto y forma de régimen de gobierno democrático en la década de los años setenta con los denominados *Núcleos de Intervención Participativa* (Dienel y Harms, 2000, p. 83), derivado una mayor exigencia social sobre la ampliación de los espacios de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

De lo anterior, se comprende que el uso de los mecanismos de participación ciudadana, en lo general, representan el involucramiento directo de la comunidad en los asuntos del Estado o en la administración pública, teniendo una visión más amplia del ámbito público (Serrano, 2015, pp. 95-96) a través de diversas estructuras institucionales y jurídicas regulatorias.

Lo anterior implica, en primera instancia, la promoción y consolidación de estructuras de condiciones sociales e institucionales que faciliten la libre discusión entre ciudadanos iguales, promoviendo condiciones favorables para la expresión, asociación, discusión y la autorización en el ejercicio del poder público (Cohen y Sabel, 1997, p. 320) y, con ello, generar modelos de cogestión de decisiones públicas que regularmente son más fáciles de concretar en el ámbito local (Bowman y Hampton, 1989).

Aunado a ello, se considera que la aplicación de estos mecanismos corresponden a una serie de procesos continuos de orden político y social entre autoridades gubernamentales y la ciudadanía (Tilly, 2010, pp. 37-42), basados en la inclusión, igualdad, razonabilidad y publicidad (Young, 2000, pp. 21-25), que busquen la satisfacción conjunta de las necesidades básicas económicas, políticas, culturales de la sociedad (Calle, 2011, p. 22).

Por otro lado, los mecanismos de la democracia participativa van de la mano de los procesos de democratización y descentralización de toma de decisiones, creando un modelo de hacer política basado en reglas consensuales y participativas (Whitehead, 2011, p. 47), es decir, en un modelo de gobernanza de alta intensidad a través de la inclusión y el empoderamiento social, la responsabilidad y la rendición de cuentas (Selee y Santín, 2006, pp. 21-22).

Las anteriores premisas de la democracia participativa son aplicadas en el presupuesto participativo que tiene una realización preponderante a nivel local o municipal bajo el precepto de ser, en primera instancia, un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, en que la población puede discutir y decidir sobre el

presupuesto y las políticas públicas (Porto de Oliveira, 2011, p. 120), y en atención a las necesidades comunitarias (Breña, 1995).

El *presupuesto participativo*, entonces, se puede definir como aquella clase de mecanismos que permiten a la ciudadanía, bajo formas organizativas que combinan la participación directa y la delegación, así como la territorialización y sectorialización de las demandas y actuaciones, establecer las prioridades presupuestarias del gobierno local, la fiscalidad y el gasto (Gomá y Rebollo, 2001, p. 201).

Este mecanismo, además de ser útil para responder a las demandas e intereses comunitarios o sociales, es esencial para fortalecer el régimen democrático al consolidar los procesos de inclusión social, englobando a grupos sociales, asociaciones civiles y a los habitantes tanto de barrios, ciudades y regiones (Buele y Vidueira, 2018, p. 161), mejorando la credibilidad y confianza gubernamental.

No obstante, al buscar comprender este mecanismo, su concepción gira en torno a la selección de características generales teóricas y particulares empíricas. De ahí que no exista una definición reconocida del presupuesto participativo, ya sea política o científica, explicando los criterios mínimos que deben cumplir (Sintomer *et al.*, 2012, p. 2).

Es por ello, para considerar y analizar a un ejercicio de consulta ciudadana como *presupuesto participativo*, es menester contemplar las concepciones basadas en la caso de Porto Alegre, Brasil y en otras experiencias locales identificables. El análisis de dichas experiencias otorgan el siguiente marco de características básicas mínimas procesales para la definición conceptual del presupuesto participativo:

- a) La participación ciudadana es directa en el proceso de toma de decisiones; el rol gubernamental supervisa la aplicación del derecho de participación.
- b) Existen diversos niveles de aplicación (enfoque territorial o temático) en una ciudad o distrito basados en la descentralización administrativa y de recursos que permiten a los ciudadanos tener influencia en la decisión sobre los montos y su distribución.
- c) Sus reglas regulatorias permiten la combinación de los modelos de la democracia directa y de la democracia representativa y se realiza a través de instituciones de funcionamiento regular.
- d) Es un proceso que se repite a lo largo de los años que se distancia de una sola reunión o un proceso de referéndum presupuestal.

- e) Los recursos se distribuyen a través de criterios generales y técnicos en cada distrito, pueblo o colonia de una localidad.
- f) Reuniones deliberativas previas como requisito para establecer una decisión final ciudadana sobre los proyectos a llevar a cabo a través de reuniones comunitarias junto a sus representantes de los consejos locales o miembros del parlamento local.
- g) Transparencia administrativa y fiscal como elementos disuasorios de la corrupción, alentando la renovación de la cultura política democrática donde los ciudadanos se convierten en agentes (de Sousa, 2003, p. 28), (Russon, 2016, p. 7) y (Sintomer *et al.*, 2012, pp. 2-3).

El conjunto de características analizadas establecen como guía general para el presente trabajo que el presupuesto participativo es un proceso complejo de interacción ciudadana-gubernamental aplicable a lo largo del tiempo que, a través de procesos técnicos-presupuestales, se decide el destino de un porcentaje determinado de los recursos públicos escasos en atención a las demandas sociales fortaleciendo el tejido social y las condiciones de vida generales de la comunidad.

Por otra parte, su funcionamiento es diverso alrededor del mundo tomando en cuenta el contexto comunitario y la metodología emprendida. Tradicionalmente, la convocatoria proviene de los alcaldes y de su cuerpo técnico que tienen la encomienda de otorgar asistencia técnica y administrativa a los ciudadanos; estos últimos se reúnen para deliberar sobre las necesidades y temáticas prioritarias. Además, cuentan con representación en diversos consejos presupuestales que deben formular, ejecutar y monitorear el proyecto presupuestal en su apartado de iniciativas de presupuesto participativo (Wampler, 2007, p. 53).

Sin embargo, no todas las experiencias registradas muestran el anterior tramo procesal general. De ahí que conviene distinguir entre tres tipos de arreglo institucional que determinan el grado de control político de los ciudadanos o ser políticamente controlados por la administración gubernamental en turno:

- a) **Arreglo mínimo:** Los alcaldes controlan políticamente el mecanismo al gestionar la participación de los ciudadanos y usualmente es aplicado a nivel barrial sin una regulación establecida, deliberando hasta el 2% del total del presupuesto público.

- b) **Arreglo mediano:** La ciudadanía tiene un rol más activo e interactúa con las instituciones gubernamentales; tiende a aplicarse tanto a nivel barrial y territorial con base en una regulación que, además, establece la decisión entre el 20% y 80% de los recursos públicos escasos. Cabe mencionar que este modelo comprende esquemas de planificación anual sin un proceso consolidado de descentralización administrativa.
- c) **Arreglo máximo:** Los ciudadanos, a través de organizaciones comunitarias inclusivas, controlan el desarrollo del proceso de presupuesto participativo y las instituciones gubernamentales actúan de manera responsable y transparente. En él, se comprende una regulación que promueve la deliberación de más del 80% de los recursos públicos, ligado a esquemas de planificación organización, descentralización administrativa y la formación de una cultura política participativa (Cabannes, 2005, pp. 22-30).

A partir de los anteriores modelos analíticos, se puede establecer el grado de institucionalización y de tipo de diseño institucional del presupuesto participativo que determinan, en primera instancia, el esquema operativo de éste. No obstante, se debe considerar las posibles distorsiones en su aplicación y que dependen, en buena medida, de factores de índole político, jurídico, financiero, cultural, administrativo y social.

De ahí que un ejercicio exitoso de presupuesto participativo requiera de la voluntad política de los alcaldes para permitir la participación ciudadana y que ésta, a su vez, esté expresada en la existencia de una plataforma legal regulatoria, en procesos de descentralización política de toma de decisiones, contar con personal administrativo capacitado para llevar a cabo el ejercicio y suficientes recursos públicos para la ejecución de proyectos (Goldfrank, 2006, pp. 7-8).

En contraposición a lo anterior, un ejercicio tendiente a su manipulación y control político gubernamental consistiría en la falta de voluntad política de los alcaldes para impedir el desarrollo continuo del mecanismo y/o busque incidir en la organización y en los resultados generados, además de la falta de una regulación específica y de esquemas de profesionalización del personal administrativo y el predominio de fines clientelares partidistas y electorales.

Las anteriores bases previas darían resultados diversos en la formación del capital social comunitario y en la credibilidad hacia las instituciones. Los fines procesales determinarían, en un sentido positivo, la eficacia y transparencia gubernamental que

promueva la justicia social, la solidaridad y el empoderamiento ciudadano o, por otro lado, en su sentido negativo, la opacidad en el manejo de los recursos públicos, la cooptación del proceso por líderes comunitarios y desincentivar la participación ciudadana logrando acrecentar la desconfianza política de la comunidad hacia sus autoridades representativas (Allegretti *et al.*, 2011, pp. 95-114).

En resumen, el presupuesto participativo depende en su ejecución programática de los fines, los objetivos y las metas de sus actores participantes. Si bien este mecanismo permite la decisión ciudadana sobre el destino de los recursos públicos en la atención de los problemas y las demandas de índole comunitario, su continuidad, consolidación y aceptación social dependerán del contexto político y social sobre el cual ha de operar.

#### MARCO LEGAL Y DISEÑO INSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

La primera ciudad en desarrollar y promover la participación ciudadana a través del presupuesto participativo fue Porto Alegre, Brasil en 1989. Dicha medida, promovida por el alcalde Olívio de Oliveira Dutra, contempló reformas fiscales en materia tributaria y la reducción del gasto corriente que permitieron la constitución del *orçamento participativo* con una dimensión técnica y sostenible en el tiempo.

Los resultados generados consistentes en la satisfacción de las demandas de los ciudadanos con bajos ingresos, mayor transparencia y rendición de cuentas en el proceso presupuestal y la profundización del compromiso cívico ciudadano en el ámbito público (Baiocchi *et al.*, 2011, p. 31), permitieron que esta experiencia se replicara en distintas regiones del mundo y que, en la actualidad, esté siendo aplicado en aproximadamente 11,690 y 11,825 ciudades (Dias *et al.*, 2019).

Su aplicación mundial, incluyendo el contexto latinoamericano, refleja como tendencia organizativa la participación de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en asesorías a gobiernos locales, la promoción de la participación ciudadana a través de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y ejercicios piloto en las instituciones educativas universitarias como medios de formación cívica-ciudadana.

La experiencia mexicana, a diferencia de los países latinoamericanos, refleja un avance lento y paulatino en su aplicación. En doce países restantes que contemplan el uso del presupuesto participativo en sus comunidades<sup>3</sup>, se observa una tendencia regresiva debido a los cambios políticos-administrativos en distintos niveles de gobierno, a la resistencia de líderes locales, la falta de recursos públicos y al contexto social-político adverso sobre la paz social.

Con base en lo anterior, para el caso mexicano, se encuentran diversos antecedentes, desde la década de los años setenta, de experiencias *sui generis* de presupuesto participativo con diversos objetivos y fines programáticos. Actualmente, este mecanismo está regulado en 12 de las 32 entidades federativas, siendo el menos reglamentado después de la revocación del mandato, mismo que está presente en sólo ocho estados del país.

En el caso de la Ciudad de México, se encuentra reglamentado desde el año 2010 a través de la entonces Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) y que, tras la reforma política del Distrito Federal del 2016, se preservó como mecanismo de participación ciudadana en la Constitución Política de la Ciudad de México y en la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (LPCCDMX) vigentes.

No obstante dicha continuidad, a lo largo del periodo 2010-2019, se han generado distintos cambios al diseño institucional y, por ende, a las prácticas administrativas en la forma de llevar a cabo el procedimiento del presupuesto participativo. En la tabla 1, se observan las distintas estructuras legales procesales que han regulado al presupuesto participativo en la capital mexicana a través de su análisis comparativo.

En primer lugar, se comprende la existencia de dos normatividades secundarias que han regulado al presupuesto participativo: la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal entre el año 2010 al 2019 y la actual Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México; no obstante, existió la Ley del Presupuesto Participativo del 2015 que no tuvo aplicación ni validez jurídica.<sup>4</sup>

Mientras tanto, en ambas regulaciones establece que el proceso se debe desarro-

3 Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay contemplan su uso programático a nivel subnacional y local.

4 La ley del Presupuesto Participativo del Distrito Federal fue aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 30 de abril de 2015. No obstante, dicha norma nunca fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y, por tanto, nunca tuvo aplicación ni validez jurídica.

llar anualmente a través de distintas interacciones y fases procesales enmarcadas en las leyes secundarias. La LPCCDMX establece una excepción al señalar que en los años donde se realicen elecciones de autoridades constitucionales a nivel local, no se deberá realizar el procedimiento.

Por otro lado, en cuanto al porcentaje de recursos públicos destinados a los ejercicios de presupuesto participativo, la LPCDF enmarcaba el uso del 3% del presupuesto anual de las demarcaciones dividido entre el número de colonias o pueblos originarios existentes en cada una de ellas; mientras tanto la LPCCDMX establece un 4% donde se distribuyen 50% de los recursos de manera alícuota y 50% con base a criterios distributivos: índice de pobreza, marginación, inseguridad, población y condición de pueblo originario o rural.

La distinción que enmarca a ambas normatividades en cuanto al porcentaje de recursos públicos a deliberación es que la Ciudad de México es una de las entidades que distribuye una menor cantidad de recursos públicos. Los estados de Jalisco y Chiapas representan el porcentaje más alto con 15%, mientras que entidades como Aguascalientes, Chihuahua y Morelos consideran un porcentaje mayor al establecido en la capital mexicana, es decir, entre el 4% al 10% de los recursos públicos.

En otro orden de ideas, el proceso en la Ciudad de México se realiza bajo un enfoque territorial, es decir, focalizado al ámbito de las colonias, barrios y comunidades atendiendo a las demandas y problemas particulares de cada una de ellas. Como tal, el diseño institucional del presupuesto participativo en la Ciudad de México no refiere propuestas de proyectos que trasciendan a una visión transversal de los problemas de la ciudad y, por ende, una visión de bienestar común mayor y global.

Acto seguido, en cuanto a los actores facultados para participar, éste ha ido aumentando a lo largo de las legislaciones en la materia. Con el paso del tiempo, ha sido el papel de las alcaldías y del Instituto Electoral local quienes han tenido mayor preponderancia en su andar institucional, derivado de las facultades que les han sido otorgadas para el desarrollo del proceso de consulta ciudadana y la ejecución de los proyectos seleccionados.

**Tabla 1: Instancias, facultades y fundamentos legales comparativas del presupuesto participativo en la Ciudad de México**

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal		
<i>Instancia</i>	<i>Facultad</i>	<i>Fundamento</i>
Jefe de Gobierno	Incluye en el proyecto de presupuesto de egresos, los montos y rubros que han de aplicarse en el presupuesto participativo.	Art. 83, Inc. A), B) y C) Art. 201, Núm. I-V
Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Aprueba en el decreto anual de presupuesto de egresos, los recursos del presupuesto participativo y vigila el ejercicio de los recursos a través de la Contaduría Mayor de Hacienda de este órgano legislativo.	Art. 83, Inc. A), B) y C) Art. 202, Núm. I-V
Jefaturas Delegacionales	Incluye en sus programas operativos y anteproyectos anuales presupuestales los recursos del presupuesto participativo, aplicando estos de manera igualitaria entre las colonias de la demarcación. Además, realiza dictámenes de viabilidad de proyectos ciudadanos e informa a los Comités Ciudadanos y Consejos de Pueblos sobre el ejercicio del Presupuesto Participativo.	Art. 54 Art. 83, Inc. D) Art. 203, Núm. I-V Art. 203 Bis.
Instituto Electoral del Distrito Federal	Educa, asesora, capacita y evalúa a los integrantes de los Comités Ciudadanos. Además, coordina a autoridades para realizar la consulta y debe emitir la convocatoria y organiza, desarrolla, vigila, computa y valida los resultados del proceso de consulta.	Art. 84 Art. 191, Inc. I) Art. 204, Núm. I-III
Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos	Participa en los procesos de planeación y de presupuesto participativo.	Art. 171, Núm. V, Inc. C)
Representantes de Manzana	Emite opinión sobre la orientación del presupuesto participativo.	Art. 139
Contraloría General e internas	Conoce y sanciona en materia de presupuesto participativo.	Art. 83

**Fuente:** Elaborado con base en la LPCDF, 2016 y en la LPCCDMX, 2019.

Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México		
Instancia	Facultad	Fundamento
Jefe de Gobierno	Incluye en el decreto anual de presupuesto de egresos de la Ciudad de México el monto total de recursos al que hace el mecanismo por demarcación.	Art. 117
Congreso de la Ciudad de México	Aprueba en el decreto anual de presupuesto de egresos, el monto total correspondiente a los recursos del presupuesto participativo.	Art. 117
Alcaldías	Incluye en sus programas operativos y anteproyectos anuales presupuestales los recursos del presupuesto participativo, Además, realiza dictámenes de viabilidad de proyectos ciudadanos e informa al Gobierno de la Ciudad la información sobre el avance físico y financiero de las actividades del mecanismo.	Art. 125, Núm. I-IV Art. 126 y 127 (Órgano Dictaminador)
Instituto Electoral de la Ciudad de México	Asesora y capacita a los ciudadanos, organizaciones civiles y Comisiones de Participación Comunitaria en la materia. Además, coordina a autoridades para realizar la consulta y debe emitir la convocatoria y organiza, desarrolla, vigila, computa y valida los resultados del proceso de consulta.	Art. 121 Art. 123 Art. 129, Núm. I-III
Asamblea Ciudadana	Diseñar y aprobar diagnósticos y propuestas de presupuesto participativo. Además, de seguimiento y evalúa el mecanismo en cada unidad territorial.	Art. 130-133
Comisiones de Participación Comunitaria	Presenta proyectos de Presupuesto Participativo e instrumenta decisiones de la Asamblea Ciudadana.	Art. 84, Núm. V
Secretaría de la Contraloría	Además de conocer y sancionar en materia de presupuesto participativo, debe vigilar y supervisar la dictaminación y ejecución de los proyectos a través de la Red de Contralorías Ciudadanas.	Art. 128, Núm. I-V

La coordinación entre dichas instancias se expresa en materia de difusión y, fundamentalmente, en la etapa de dictaminación de viabilidad de los proyectos presentados por la ciudadanía. A las alcaldías les corresponde realizar los programas operativos y anteproyectos presupuestales donde incluyan los recursos del presupuesto participativo, su ejecución y remisión de informes a los ciudadanos sobre el avance y cumplimiento de demandas sociales.

Mientras tanto, al órgano electoral local le corresponde asesorar y capacitar a los ciudadanos para formular proyectos de presupuesto participativo, emitir la convocatoria, organizar, desarrollar, vigilar, computar y validar los resultados del proceso de consulta. El Jefe de Gobierno se limita a la presentación global del proyecto de presupuesto público de cada año fiscal y el Congreso local a aprobarlo y vigilar el uso correcto de la cuenta pública.

Finalmente, los órganos de participación social como son las Asambleas Ciudadanas y Comisiones de Participación Comunitaria (antes Consejos Ciudadanos y Consejos de los Pueblos) han tenido un crecimiento limitado en materia de deliberación y vigilancia de los recursos públicos. Dichas facultades crecieron con la LPCCDMX teniendo una participación más activa en la aplicación y vigilancia, junto a las autoridades gubernamentales de los recursos del presupuesto participativo.

Los recursos públicos destinados al presupuesto participativo se incluyen en distintos rubros o temáticas de participación que han ido cambiando con el paso del tiempo. En la LPCDF se establecieron siete rubros: obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito y actividades recreativas, deportivas y culturales (LPCDF, Art. 83, 2016), mientras que en la LPCCDMX se contemplan seis temáticas: mejoramiento de espacios públicos, infraestructura urbana, obras, servicios, actividades recreativas, deportivas y culturales (LPCCDMX, Art. 117, 2019).

A pesar de lo anterior, en las normatividades analizadas persiste un vacío legal consistente en no establecer, de forma precisa, cada rubro o temática; con lo cual, la capacitación y asesoría del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), además de establecer criterios analíticos y descriptivos, se torna fundamental para la elaboración de los proyectos.

La conjunción de las facultades y actividades de distintos actores, así como métodos procesales y características generales, se enmarcan en distintas etapas procesales. El modelo operativo de la LPCDF enmarca nueve etapas para operar el presupuesto participativo, las cuales son las siguientes:

1. El Instituto Electoral emite la convocatoria a consulta, donde se especifican plazos, requisitos y etapas subsecuentes procesales.
2. Los ciudadanos interesados deben registrar sus proyectos ante los órganos desconcentrados del Instituto Electoral local o por vía internet.
3. El órgano técnico colegiado recibe las propuestas presentadas por el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) para determinar su viabilidad.
4. Los proyectos seleccionados se difunden de manera personal o en foros que realicen los órganos de representación social.
5. Se realiza la Jornada de Emisión de la Opinión a través de mesas receptoras o por vía electrónica.
6. El IEDF valida los resultados emitidos en la Jornada de Emisión de la Opinión y determina los proyectos que fueron seleccionados por la ciudadanía.
7. Se entregan constancias y expedientes de validación de resultados al Jefe de Gobierno, Asamblea Legislativa, Alcaldías y a Consejos Ciudadanos.
8. Se difunden los resultados generados en la consulta y se deben incorporar los proyectos seleccionados al anteproyecto de presupuesto de egresos de cada Alcaldía para su aprobación en la Asamblea Legislativa.
9. Las Alcaldías tienen que realizar la ejecución de los proyectos y difunden informes trimestrales sobre los avances respectivos de estos ante la Asamblea Legislativa y a los ciudadanos en general (Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2018, pp. 21-30).

Dicha estructura procesal, cabe mencionar, no estaba plenamente formalizada en la LPCDF y, de hecho, varias fases y elementos de la anterior ruta de aplicación del presupuesto participativo fueron propuestos por el órgano electoral local. Estas deficiencias en el diseño institucional fueron parcialmente resueltas con la promulgación y sanción de la LPCCDMX, quedando expresas de la siguiente manera:

1. El Instituto Electoral emite la convocatoria con todas las etapas del proceso.
2. En cada Unidad Territorial (UT) de colonia o barrios se cita a la Asamblea Ciudadana a fin de realizar un diagnóstico comunitario de necesidades y problemas.
3. Cada habitante de las UT, sin distinción de edad, puede presentar proyectos al órgano electoral de manera presencial o digital.
4. El órgano dictaminador de las Alcaldías dictamina los proyectos contemplado su viabilidad técnica, jurídica, ambiental y financiera, así como el impacto de beneficio comunitario y público; la selección se remite al Instituto Electoral.
5. Los proyectos seleccionados son sometidos a consulta a los ciudadanos para que emitan su opinión a favor de uno de ellos.
6. Posterior a la jornada electiva, se convoca nuevamente a la Asamblea Ciudadana a fin de dar a conocer los proyectos seleccionados y se conformarán los Comités de Ejecución y Vigilancia.
7. Los proyectos seleccionados en cada UT deberán ser realizados por los Comités de Ejecución y Vigilancia del presupuesto participativo.
8. En cada UT se convocarán a tantas Asambleas Ciudadanas como sean necesarias para que se den a conocer los informes de avance y cumplimiento de proyectos y la ejecución del gasto (LPCCDMX, Art. 120, 2019).

A través de la comparación procesal se puede establecer que, si bien las Alcaldías y el Instituto Electoral tienen un papel preponderante en la organización, difusión y vigilancia del proceso, con la LPCCDMX se fortalece el papel comunitario al establecer reuniones comunitarias en cada localidad y la participación de los ciudadanos en los Comités de Ejecución y Vigilancia, siendo un modelo *sui generis* más cercano a la experiencia de Porto Alegre. A diferencia de los órganos de representación social, como lo eran los Consejos Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos que tenían únicamente la facultad de participar en los procesos de consulta ciudadana y de obtener información acerca del avance y cumplimiento de proyectos, estos Comités implican un incipiente modelo de cogestión de las demandas ciudadanas a través de la ejecución y vigilancia de las iniciativas ciudadanas.

El Comité de Ejecución se encarga de dar seguimiento a los proyectos de presupuesto participativo y será el receptor de los recursos económicos y de su correcta administración, así como comprobar la aplicación de estos (LPCCDMX, Art.131, 2019), mientras que el Comité de Evaluación se encarga de verificar la aplicación de los recursos y el avance de obras (LPCCDMX, Art. 132, 2019); ambas instancias tendrán supervisión de la Secretaría de la Contraloría capitalina.

A pesar de lo anterior, en ambas normatividades y procesos, el papel preponderante en la dictaminación de los proyectos ciudadanos, es de las Alcaldías. Si bien con la LPCCDMX se subsana el vacío legal que tenía la LPCDF en cuanto a los criterios base de dictaminación, no existen medios de exposición e intercambio de ideas entre las autoridades gubernamentales y la ciudadanía que representen un ejercicio de deliberación que, como tal, representa una de las bases del presupuesto participativo.

Mientras tanto, el papel del Congreso local en materia de vigilancia en el uso de los recursos públicos ha sido suprimido en la LPCCDMX y es la Secretaría de la Contraloría quien, en la actualidad, cuenta con dicha función. Salvo este cambio, las funciones reales y explícitas de este órgano legislativo, aunado a las establecidas al Poder Ejecutivo local y al órgano electoral local, persisten en ambas normatividades.

## **RESULTADOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE MÉXICO: CONTINUIDAD Y BAJA PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA CIUDADANA**

En la Ciudad de México se han realizado, desde 2011 al 2020, un total de diez consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo. Nueve de ellas han sido realizadas bajo el mandato de la LPCDF y una bajo el nuevo marco procesal otorgado por la LPCCDMX; el conjunto de los ejercicios realizados muestra una baja participación promedio del 4.77% del total de la lista nominal de electores.

Únicamente los procesos de consulta ciudadana para 2014 y 2017 han obtenido índices superiores al 10% de participación ciudadana. Como se observa en el gráfico 1, la participación se eleva en estos años debido a que hubo elecciones concurrentes de Consejos Ciudadanos y Consejos de los Pueblos lo que generó un mayor interés ciudadano por participar en la jornada deliberativa.

Esta tendencia no se replicó en el año 2020, donde se obtuvo una participación preliminar del 5.6%. En dicho ejercicio, si bien había elección de Comités de Participación Comunitaria y de Presupuesto Participativo, no se visualizó un interés

ciudadano similar a los procesos previos, debido al desconocimiento social sobre las nuevas figuras de representación social y al contexto inicial de emergencia sanitaria por el virus SARS-CoV-2.

Por otro lado, si se analiza a la participación ciudadana de forma disgregada entre las dieciséis demarcaciones que componen a la Ciudad de México, históricamente reflejan diferentes tradiciones y perspectivas sobre la misma y la acción comunitaria. Han sido las demarcaciones de Álvaro Obregón, Iztacalco, Magdalena Contreras, Milpa Alta y Venustiano Carranza las más participativas (entre 5% y el 6% anual promedio), mientras que Benito Juárez, Cuauhtémoc y Tláhuac son las que menos participan (entre el 2% y el 3% anual promedio).

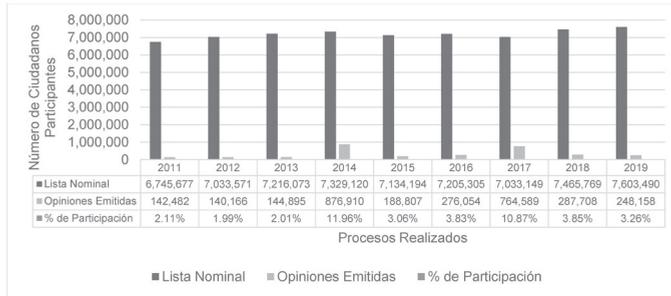
A pesar de que los ciudadanos de la Ciudad de México han experimentado durante 10 años la ejecución del mecanismo de presupuesto participativo, no han tenido mayor atractivo de participación durante la jornada de emisión de la opinión a pesar del interés creciente por promover proyectos comunitarios que son sujetos de análisis por parte del Comité Evaluador de las Alcaldías.

42

Dicho interés ciudadano en la presentación de proyectos va aparejado, de manera mutable, con un mayor índice de rechazo por parte de los Comités Evaluadores Técnicos de las Alcaldías. Como tal, las demarcaciones de Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón son las que promueven mayor cantidad de proyectos; mientras que, las referentes a Milpa Alta y Cuajimalpa de Morelos son las que, históricamente, presentan una menor participación ciudadana en esta fase (Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2019).

En cuanto a los índices de aceptación y rechazo, en las alcaldías de Iztapalapa y Tlalpan se aceptan más proyectos ciudadanos de presupuesto participativo; en Tláhuac, Cuauhtémoc o Milpa Alta, donde hay una tendencia a rechazar un mayor número de proyectos presentados. Con base en lo anterior, no sólo depende de la formulación metodológica de los proyectos, sino de las características generales de la población, la estructura de la interacción social al interior de las demarcaciones y la propia actuación institucional de las administraciones políticas en turno.

**Gráfico 1: Participación ciudadana en el presupuesto participativo en la Ciudad de México para los ejercicios fiscales 2011-2020<sup>5</sup>**



Fuente: Elaborado con base en Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2019.

Por otro lado, en cuanto a la votación emitida por rubro, históricamente, han sido los proyectos inscritos en los rubros de obras y servicios, infraestructura urbana y prevención del delito quienes cuentan con una mayor votación en la jornada de la emisión de la opinión. Estos proyectos reflejan las necesidades inmediatas de la población, como son la mejora de los bienes inmuebles para la prestación de servicios públicos, la distribución de estos y aquellas destinadas a la seguridad pública y ciudadana.

En el otro extremo, se encuentran las actividades recreativas, deportivas y culturales que permiten fortalecer el desarrollo cívico y personal de los habitantes de cada demarcación política. A pesar de ello, persiste la coincidencia entre la votación ciudadana y los principales problemas que afronta la ciudad, como son la inseguridad y la corrupción que afectan a la dotación de servicios y, a la postre, a la calidad de vida de los habitantes (Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2017, p. 24), con lo cual, estos rubros tienden a ser menos votados.

Por otro lado, el análisis inferencial sobre los resultados que se han señalado en el presente apartado permite aseverar que los ciudadanos de la capital no han ejercido un control social sobre el presupuesto participativo debido a su rol limitado al ámbito de la consulta, desde el punto de vista del diseño institucional, y desde

<sup>5</sup> No se incluyen los resultados del ejercicio de Consulta Ciudadana del Presupuesto Participativo 2020 y 2021, realizado el 15 de marzo del 2020, ya que se encuentra en proceso de elaboración y en espera de las resoluciones de las impugnaciones presentadas ante el Tribunal Electoral de la Ciudad de México. No obstante, de manera preliminar, se registró una participación del 5.6% en dicho proceso.

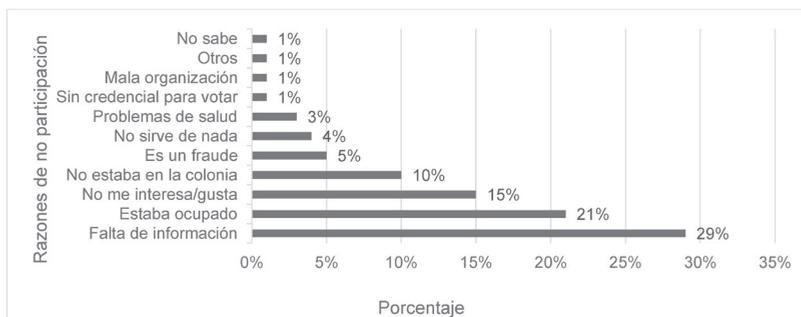
diversas prácticas administrativas que desincentivan a los ciudadanos de involucrarse en este mecanismo.

En la capital mexicana un 46% afirma conocer el presupuesto participativo y de este porcentaje, el 86% no ha participado en la presentación de proyectos (Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2017, p. 111) por lo que entre las causas de la abstención están la falta de información (29%), desinterés (15%) y porque no sirve de nada o su resultado es catalogado como fraude (9%), como se observa en el gráfico 2.

Dicha percepción se debe a la existencia de dos factores de prácticas administrativas que inciden en la baja confianza ciudadana sobre el mecanismo: el papel de los órganos de representación social como entes de conexión entre la ciudadanía y las autoridades gubernamentales y el rol que ejercen las alcaldías en la dictaminación de proyectos. Otro factor, menos determinante, es el avance y cumplimiento de los proyectos comprometidos.

En cuanto al primero, existe la percepción de que los Consejos Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos son objeto de cooptación por parte de las autoridades de las Alcaldías a través de la promoción de fórmulas cercanas al alcalde y/o condicionamiento de apoyos a fórmulas ciudadanas. Posterior a ello, se infiere que se promovía la compra del voto o la movilización de los ciudadanos para votar a favor de dichas fórmulas cercanas al interés del grupo partidario para que fueran electas (Laguna, 2016).

**Gráfico 2: Razones por las cuales los ciudadanos no participan en el proceso del presupuesto participativo**



**Fuente:** Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2017, p. 111.

Tras ser electas y, considerando que estos tenían la facultad de participar a través de la formulación de propuestas comunitarias, estos órganos a menudo se caracteriza-

ban por obstaculizar la participación de otros integrantes vecinales en las reuniones plenarias, sin avisar de las juntas a realizar a todos los habitantes de cada Unidad Territorial, con lo cual, prevalecen las posturas particulares de los líderes de estas instancias, en supuesta relación con las administraciones políticas locales (Tejera, 2015, pp. 90-108).

Esto alentó a que sólo dos de cada diez ciudadanos confiaran en su actuación para resolver distintos problemas comunitarios (Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2017, p. 41) y cuya expectativa, bajo lo establecido en la LPCCDMX, pueda promover un mayor control social y ciudadano a través del mandato de la realización de reuniones deliberativas más representativas y del control comunitario de los recursos públicos.

En cuanto al rol ejercido por parte de las autoridades gubernamentales, en primera instancia, en la dictaminación de los proyectos, las Alcaldías no han contado con una homologación de criterios de viabilidad física, técnica, financiera y legal bajo la aplicación de la LPCDF que alentaba a la argumentación ambigua, incapacidad de decisiones sobre diferentes temáticas de propuestas ciudadanas, omisión en firma de responsables sobre los proyectos analizados y posible sesgo político-clientelar en dicha etapa procesal (Instituto Electoral del Distrito Federal, 2016).

45

Derivado de lo anterior, en cuanto al acceso a la información pública que implica un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos en turno era limitado para los ciudadanos y circunscrito a la petición de la información gubernamental. Los órganos de representación social únicamente tenían la facultad de recibir informes pormenorizados sobre el presupuesto participativo sin un papel fiscalizador del mismo (LPCDF, Art. 171, 2016).

La ciudadanía, como tal, podía observar el avance y cumplimiento trimestral de los proyectos comprometidos a través de los sitios electrónicos de información en materia de transparencia de las Alcaldías cuyo acercamiento era complejo para ésta. Aunado a lo anterior, podía realizar peticiones de información cuya accesibilidad y calidad de información tiende a ser en un índice de regular a nulo, como se ha demostrado (Gómez, 2017, p. 211; López, 2020, p. 242).

Como complemento a lo anterior, lo que señala la información obtenida sobre el avance y cumplimiento de las obras comprometidas, es posible observar que cuatro de cada diez proyectos fueron realizados al término del ejercicio fiscal correspondiente, siendo las demarcaciones de Milpa Alta, Venustiano Carranza y Magdalena Contreras quienes han cumplido con un mayor número de compromisos, mientras

que ha sido la Alcaldía de Benito Juárez la que no ha cumplido un solo proyecto en el tiempo pactado (Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, 2019).

Ante la estructura y vacíos legales señalados y la persistencia de prácticas de orden discrecional en la operación del presupuesto participativo, el diseño institucional de la Ciudad de México refleja un carácter de orden mediano a bajo, ya que estos han resultado ser elementos disuasorios para que la ciudadanía no se involucre en las distintas fases del mecanismo.

## CONCLUSIONES

El presupuesto participativo en la Ciudad de México se ha constituido como un mecanismo de uso regular de la democracia participativa para la atención de las distintas demandas sociales y comunitarias a lo largo de diez años (2010-2020). No obstante, este ejercicio se ha limitado al ámbito consultivo, con lo cual los ciudadanos no ejercen plenamente un control social en su ejecución y sobre las propuestas temáticas y vigilancia de los recursos públicos.

46

A pesar de lo anterior, la aplicación del presupuesto participativo ha promovido, de manera incipiente, la corresponsabilidad y participación de distintos grupos de ciudadanos en los asuntos públicos a través de la propuesta, la deliberación y vigilancia de los recursos presupuestales como lo son organizaciones civiles y comunitarias. Aunado a ello, el diseño institucional, como se observó, plantea un esquema transversal y complejo de autoridades e instancias que ha sido referencia para otros ejercicios subnacionales mexicanos.

Como se revisó en el presente capítulo, el diseño institucional del presupuesto participativo durante la vigencia de la LPCDF otorgó un papel preponderante a las Alcaldías y al órgano electoral local en la realización de la consulta y vigilancia de los proyectos. Con la LPCCDMX, los ciudadanos tendrán un papel más importante a través de los Comités de Evaluación y Vigilancia cuya aplicabilidad será observada con el paso de los siguientes procesos.

Por otro lado, de acuerdo con la estadística revisada, ha existido poco interés de los ciudadanos en participar en cada consulta analizada y sólo ha aumentado cuando existen elecciones concurrentes con los órganos de representación social. A pesar de ello, ha existido un interés creciente de los ciudadanos en la presentación de proyectos con índices variables de aceptación y rechazo por parte de los órganos dictaminadores de las Alcaldías.

Mientras tanto, se analizaron aquellos factores que desincentivan a la ciudadanía a involucrarse en el presupuesto participativo, haciendo énfasis en aspectos del diseño institucional y de las prácticas político-administrativas. El papel limitado que se otorgaba a la ciudadanía, aunado a prácticas de posible cooptación de los órganos de representación social, la falta de acceso de información e incumplimiento de los proyectos pactados hacen, que persista una desconfianza sobre el proceso deliberativo.

De ahí la importancia de analizar diversas tendencias mundiales organizativas que pueden mejorar la confianza en el desarrollo procesal del presupuesto participativo y, con ello, la relación entre las instituciones gubernamentales y la ciudadanía. Ejemplo son el asesoramiento de grupos de la sociedad civil nacional y extranjera, la aplicación de programas de capacitación y de ejercicios piloto de presupuesto participativo en instituciones educativas, así como una mejor aplicación de las herramientas tecnológicas.

La importancia de dichas medidas reside en que se construye, gradual y pedagógicamente, una ciudadanía que conozca el procedimiento deliberativo y pueda, mejorando el actual diseño institucional, incidir de manera efectiva en la presentación, consulta, ejecución y vigilancia de proyectos que deberán ser realizados en conjunto con las distintas instancias de orden político-gubernamental, promoviendo el desempeño y la calidad de la democracia en la Ciudad de México.

## REFERENCIAS

- Allegretti, G.; García, P. y Paño, P. (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Málaga: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga.
- Baiocchi, G; Heller, P. y Silva, M. (2011). Civil Society and the Local State. En *Bootstrapping Democracy: Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil* (pp. 18-38). Stanford: Stanford University Press.
- Bowman, M. y Hampton, W. (1989). *Democracias locales. Un estudio comparativo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Breña, R. (1995). El debate entre el liberalismo y el comunitarismo. *Política y Gobierno*, II(2), 279-310.
- Buele, I. y Vidueira, P. (2018). Presupuesto Participativo: una revisión de la investigación científica y sus implicaciones democráticas del 2000 al 2016. *Universitas: Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 28, 159-176.
- Cabannes, Y. (2005). *Documento base: presupuesto participativo y finanzas locales*. Porto Alegre: Red Urbal 9.

- Calle, Á. (2011). Aproximaciones a la democracia radical. En *Democracia Radical. Entre vínculos y utopías* (pp. 15-52). Barcelona: Editorial Icaria.
- Cohen, J. y Sabel, C. (1997). Directly-Deliberative Polyarchy. *European Law Journal*, 3 (4), 313-342
- De Sousa, B. (2003). *Democracia y participación: El ejemplo del Presupuesto Participativo en Porto Alegre*. Madrid: El Viejo Topo.
- Dias, N.; Enriquez, S. y Júlio, S. (2019). *Participatory Budgeting World Atlas*. Lisboa: Epepeia-Make It Happen.
- Dienel, P. y Harms, H. (2000). El modelo NIP. En *Repensar la democracia. Los Núcleos de Intervención Participativa* (pp. 83-144). Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de "Presupuesto Participativo" en América Latina: Éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26 (2), 3-28.
- Gomá, R. y Rebollo, Ó. (2001). Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos. En *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Gómez, S. (2017). *La democracia participativa en la Ciudad de México: una experiencia fallida*. México: El Colegio de México.
- Instituto Electoral de la Ciudad de México (2017). *Informe sobre Cultura Cívica en la Ciudad de México*. México: Instituto Electoral de la Ciudad de México.
- \_\_\_\_\_ (2018). *Guía para la elaboración de proyectos de presupuesto participativo en la Ciudad de México: una oportunidad para la organización ciudadana*. México: Instituto Electoral de la Ciudad de México.
- \_\_\_\_\_ (2019). *Comparativo de Consultas Ciudadanas del Presupuesto Participativo*. Recuperado el 26 de diciembre de 2020 de: <http://portal.iedf.org.mx/consultasciudadanas/entidad.php>
- Instituto Electoral del Distrito Federal (2016). *Informe del Comité Especializado sobre el registro y evaluación de proyectos para la consulta del presupuesto participativo*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Ciudad de México, México, 7 de junio de 2017.
- Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*. Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Ciudad de México, México, 12 de agosto de 2019.
- Laguna, I. (2016). *Pugna por Comités Vecinales*. Recuperado el 24 de diciembre de 2020 de: <https://www.reporteindigo.com/reporte/iztapalapa-denuncia-prd-ciudad-de-mexico/>

- López, R. (2020). *El presupuesto participativo en la Ciudad de México (2017-2019): participación e incidencia ciudadana*. México: Tesis de Posgrado de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa.
- Morales, D. y Ahuactzin, L. (2018). Procesos de descentralización y calidad de la democracia en México: 1980-2017. En *Desafíos para la calidad de la democracia y las políticas públicas para el fortalecimiento de la gobernabilidad en México* (pp. 375-401). México: Juan Pablos Editor y Universidad Autónoma Metropolitana.
- Pardo, M. y Velasco, E. (2009). *La gerencia pública en América del Norte: tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*. México: El Colegio de México.
- Porto de Oliveira, O. (2011). Las dinámicas de transferencia del Presupuesto Participativo: una mirada hacia la acción de las élites. En *Caleidoscopio de la Innovación democrática en América Latina* (pp. 119-144). México: OXFORD University Press y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Ramírez, A. (2009). Los presupuestos participativos como instrumento de la democracia participativa: la experiencia de San Juan de Alicante. En *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol - Núm. 66* (pp. 127-144). Valencia: Universitat de Valencia.
- Russon, H. (2016). Civic Innovation and Democratic Discontent. En *Democracy Reinvented: Participatory Budgeting and Civic Innovation in America* (pp. 1-15). Washington: Brookings Institution Press.
- Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México (2019). *Informe de avance trimestral de enero-diciembre de 2017-2019 del apartado III.10 del presupuesto participativo para las alcaldías (PPA)*. México: SAF-CDMX.
- Selee, A. y Santín, L. (2006). Introducción: Participación ciudadana y deliberación pública: relación recíproca entre ciudadanos y gobierno. En *Democracia y Ciudadanía: participación ciudadana y deliberación pública en Gobiernos Locales Mexicanos* (pp. 13-34). Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Serrano, A. (2015). La participación ciudadana en México. *Revista Estudios Políticos*, 34 (1), 93-116.
- Sintomer, Y.; Herzberg, C.; Rocke, A. y Allegretti, G. (2012). Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*, 8 (2), pp. 1-32.
- Tejera, H. (2015). *Participación ciudadana y estructura política en la Ciudad de México*. México: Editorial Gedisa y Universidad Autónoma Metropolitana.

- Tilly, C. (2010). ¿Qué es la democracia? en *Democracia* (pp. 31-56). Madrid: Ediciones Akal.
- Young, I. (2000). Democracy and Justice. En *Inclusion and Democracy* (pp. 16-51). Nueva York: Oxford University Press.
- Wampler, B. (2007). Participatory Budgeting: Rules of the Game. En *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation and Accountability* (pp. 45-70). Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Whitehead, L. (2011). *Democratización: teoría y experiencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zovatto, D. (2014). Las instituciones de la democracia directa. En *Democracias en movimiento: Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina* (pp. 13-70). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

# Referéndum y revocación del mandato en América Latina: entre el continuismo de los ejecutivos y el control desde la ciudadanía

*Alberto Escamilla Cadena*

*Lilia Gómez Jiménez*

*Ricardo Romano Castro*

## INTRODUCCIÓN

Durante buena parte del siglo XX, la mayoría de los países de América Latina instauraron durante largos periodos regímenes de corte autoritario. No obstante, desde finales de la década de los años setenta tuvo lugar el fenómeno de las transiciones a la democracia en varios países de la región. Uno de los objetivos de estos procesos fue ampliar los derechos ciudadanos con la finalidad de promover la participación política. Para ello, se emprendieron desde entonces un conjunto de reformas políticas buscando incorporar en las diferentes constituciones mecanismos de democracia directa tales como la consulta popular, el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación del mandato.

El presente capítulo tiene como objetivo analizar dos de estas figuras: el referéndum y la revocación del mandato desde el nivel nacional. Los referéndums abordados están acotados a los casos en donde el tema sometido a consulta fue la posible reelección de los cargos presidenciales. Mientras que los casos de revocación del mandato abordados se refieren a las consultas relacionadas con la continuidad de los ejecutivos federales. De aquí que se analizan cinco países en donde se instrumentaron un total de ocho consultas entre los años que van de 1993 a 2016. En este periodo de tiempo, la mayoría de los países latinoamericanos han pasado por una etapa de construcción de regímenes democráticos, siendo una de sus expresiones la participación ciudadana a través de las consultas populares. Si bien estos instrumentos le pueden otorgar a la sociedad la posibilidad de controlar el tiempo de los mandatos de sus ejecutivos, también pueden ser utilizados con fines autoritarios por

los propios presidentes. Por un lado, pueden servir para empoderar a los ciudadanos al otorgarles la facultad para decidir sobre el tiempo que permanecen en el cargo sus mandatarios y, por el otro, pueden ser utilizadas por los presidentes para intentar prolongar su estancia en el gobierno más allá de dos mandatos.

Los países que llevaron a cabo consultas para preguntar sobre la continuidad de sus ejecutivos durante el periodo ya mencionado fueron Perú en 1993, con Alberto Fujimori; Panamá en 1998, con Ernesto Pérez Balladares; Venezuela en 2004, 2007 y 2009, con Hugo Chávez; Ecuador en 2008, con Rafael Correa y Bolivia en 2008 y 2016 con Evo Morales. El resultado de estos ejercicios no ha sido homogéneo ya que en algunos casos la propuesta de continuidad fue rechazada, mientras que, en otros, los presidentes han obtenido el apoyo de la ciudadanía. De aquí que la pregunta que orienta este trabajo es identificar si en los referéndums y las revocaciones del mandato aplicados en América Latina relacionados con la continuidad de los presidentes han servido para ejercer un control desde la ciudadanía hacia el mandato de sus presidentes, o bien, la aplicación de estos instrumentos ha tenido objetivos autoritarios permitiendo a los ejecutivos extender sus periodos de gobierno más allá de dos mandatos. En este sentido, pueden distinguirse aquellas consultas en donde los ciudadanos pueden controlar la permanencia en el poder de sus presidentes, a la vez que hay ejercicios de participación ciudadana que han sido dirigidos y controlados desde los gobiernos.

El trabajo está estructurado de la siguiente forma, el primer apartado aborda algunas de las principales características del referéndum y la revocación del mandato; en un segundo apartado se presentan las modalidades legales de las consultas populares y de las revocaciones del mandato en América Latina; por último, se abordan los ocho casos ya referidos, así como los resultados que arrojaron cada uno de estos ejercicios.

## EL REFERÉNDUM Y LA REVOCACIÓN DEL MANDATO

Los mecanismos de democracia directa tienen como uno de sus objetivos involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones sobre las acciones que habrían de tomar sus gobiernos. Es por ello que han sido objeto de análisis desde hace algunos años por varios autores (Lissidini, 2008; Zovatto, 2014; Altman, 2010; Welp, 2010). La democracia directa puede definirse como “las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre

cuestiones públicas (actos o normas)” (Aragón & López, 2000, p. 981). Los mecanismos más recurrentes utilizados por los países latinoamericanos a nivel nacional son: 1) el plebiscito, 2) referéndum), 3) la iniciativa popular y 4) la revocación de mandato. Estos instrumentos promueven la participación política de la sociedad y pueden empoderar al ciudadano al otorgarle corresponsabilidad en la toma de decisiones, una vez que el elector adquiere poder de decisión en la definición de políticas públicas.

Este trabajo se centra en dos de estos mecanismos: el referéndum y la revocación del mandato a nivel nacional. La primera figura se ha utilizado para preguntar sobre una diversidad de temas de corte político, económico o moral. La segunda es una consulta que pregunta a la ciudadanía por la continuidad de los cargos de representación popular. Este trabajo analiza las consultas referidas a un tema de carácter político: la continuidad de los ejecutivos federales (a través de la reelección) y los límites impuestos desde la ciudadanía a la extensión de sus mandatos. Mientras que el referéndum se ha extendido y ejecutado con cierta frecuencia en los países latinoamericanos, la revocación del mandato la han incorporado pocos países en sus textos constitucionales y su implementación no ha sido recurrente.

En el caso de las consultas populares, pueden tomar forma de referéndum o plebiscito, su función consiste en preguntar a la ciudadanía sobre proyectos o políticas públicas que aún no entran en vigor. Se trata de instrumentos en donde los ciudadanos deciden “entre aceptar o rechazar una propuesta que concierne a la soberanía” (Farley, 1986, p. 23). También puede considerarse como un procedimiento para “someter al voto popular directo, leyes o actos administrativos para su ratificación” (Portillo, 2012, p. 37). Para instrumentar este tipo de consultas deben considerarse un conjunto de elementos que definen su aplicación. 1) *Los actores con la facultad de solicitar el mecanismo*. Pueden ser los ejecutivos, los congresos y, en algunos casos, también se le confiere a la sociedad esta prerrogativa. 2) *La instancia que va a organizar la consulta*. Ésta es de gran importancia, pues se refiere a la institución que conduce el proceso que, por lo general, son las autoridades electorales. 3) *Los temas que pueden someterse a consulta*. Corresponde a cada legislación nacional decidir cuáles temas pueden ser sometidos a referéndum o plebiscito y cuáles están vetados. 4) *La fecha de su aplicación*. Ésta puede instrumentarse en cualquier momento o cuando se realizan elecciones. 5) *La formulación de la pregunta*. Debe haber un actor, o conjunto de actores, quienes participan en la definición de la pregunta. 6) *El porcentaje de firmas para solicitar la consulta*. Para activar el mecanismo se exige una cantidad de firmas. 7) *El porcentaje de votos requeridos para su aprobación*. Se requiere un determinado nivel

de participación ciudadana para que la decisión de los ciudadanos sea válida. 8) *El carácter vinculante o puramente consultivo*. Las legislaciones deben especificar si la decisión tomada por los ciudadanos es obligatoria y si deben acatarla o no los gobiernos. 9) *La participación de los órganos judiciales*. Los poderes judiciales pueden intervenir para validar la consulta.

Se pueden identificar algunas variantes en los mecanismos de democracia directa. Alicia Lissidini apunta que, además de distinguir a los actores o instituciones con poder de convocatoria (ejecutivos, congresos y la ciudadanía), cuando la consulta es convocada por algún sector de la sociedad, el ejercicio puede asumir dos formas; por un lado, pueden tener un carácter *proactivo* al promover iniciativas de leyes a los congresos (iniciativa popular), o bien, cuando tienen la última palabra sobre alguna ley propuesta (referéndum aprobatorio); por otro lado, pueden tener un carácter *reactivo* cuando se propone derogar alguna ley que ya entró o puede entrar en vigor (referéndum abrogatorio) o cuando se revoca el mandato de algún representante popular electo y se le separa del cargo antes de que concluya su periodo constitucional (Lissidini, 2015, p. 147).

54

En lo que se refiere a la revocación del mandato, se trata de un mecanismo que permite a la ciudadanía decidir sobre la continuidad o remoción de algún representante electo, generalmente se aplica antes de que concluya su gestión (García, 2006, p. 25). Para Daniel Zovatto, su principal característica consiste en “la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, resultado de un proceso de consulta.” (Zovatto, 2008, p. 260). Jean François Prud’homme, por su parte, afirma que este instrumento puede considerarse como “una variante invertida de la elección de gobernantes, pues a partir de una petición popular que debe reunir ciertos requisitos (un número determinado de firmas y un porcentaje de votación), se somete a consideración de los votantes la posible remoción de un representante electo antes del plazo determinado por la ley” (Prud’homme, 2012, p. 25). Mario Serrafiero y Ma. Laura Eberhardt señalan que este ejercicio necesariamente tiene que ser convocado desde la ciudadanía:

“Se instrumenta a partir del pedido de un grupo de ciudadanos y se formaliza en una iniciativa para la cual se exige la recolección de una cantidad mínima de firmas. El plazo de tiempo en el cual el mandatario puede ser destituido suele ser acotado. En caso de alcanzarse la mayoría requerida de votos favorables a la revocación, el mandatario es destituido, siendo reemplazado por designación, elección o sucesión preestablecida hasta completar el plazo” (Serrafiero & Eberhardt, 2017, p. 514).

Este ejercicio contempla un conjunto de características y variantes para su aplicación. Su diseño institucional es un factor de particular importancia para su eficaz implementación y para la definición de sus resultados. Los elementos que definen la revocación del mandato son los siguientes. 1) *El alcance del instrumento*. Se puede aplicar únicamente a algunos cargos de representación popular en los niveles nacional o subnacional, o bien, a la totalidad de los cargos electos. 2) *El actor que solicita la consulta*. En todos los casos es la ciudadanía. 3) *La autoridad que organiza el proceso*. La instancia que lleva a cabo esta función son los órganos electorales. 4) *La fecha en que puede aplicarse*. La temporalidad es variable, aunque en todos los casos se realiza después del primer año de gobierno. 5) *El número de firmas requeridas para activar el mecanismo*. Se exige un determinado porcentaje de firmas para solicitarlo. 6) *El porcentaje de participación para que la revocación sea efectiva*. Se establece un porcentaje mínimo de participación ciudadana para que el resultado de la consulta sea vinculante. 7) *El carácter vinculatorio o consultivo*. En todos los casos es vinculatorio. 8) *El número de veces en que puede convocarse durante un mandato*. En todos los casos únicamente puede hacerse la petición una vez durante un mandato. 9) *El mecanismo de sustitución presidencial*. El reemplazo para completar el periodo puede ser por designación del órgano legislativo o mediante una nueva elección.

David Altman distingue tres tipos de revocación del mandato. Primero, están las consultas promovidas “desde arriba”, en donde tienen un carácter *proactivo* por parte de las autoridades, quienes la utilizan para reafirmar su popularidad aplicando el ejercicio en un momento en donde sus niveles de aceptación son altos. De esta forma, si la iniciativa para aplicar la consulta proviene de los propios representantes, la intención será la ratificación en el cargo y no su revocación, pues confían en que contarán con el suficiente apoyo popular. Segundo, cuando la revocación es promovida por la oposición partidista, tiene en cambio, el objetivo de separar del cargo a un gobernante, por lo que puede funcionar como un mecanismo *reactivo*, en donde se intenta castigar la gestión de un representante popular. Tercero, cuando la iniciativa proviene “desde abajo” funciona como un mecanismo de rendición social de cuentas y asume forma de *accountability* (Altman, 2005, p. 212).

## MODALIDADES DEL REFERÉNDUM Y LA REVOCACIÓN DEL MANDATO EN AMÉRICA LATINA

Desde las últimas décadas, los países latinoamericanos han venido incorporando gradualmente diversos mecanismos de democracia directa en sus respectivas leyes. En la mayoría de los casos se ha adoptado al menos algún tipo de consulta.

Las modalidades legales de estos ejercicios están establecidas en cuatro tipos de legislación: 1) los textos constitucionales, 2) los códigos electorales, 3) las leyes de participación ciudadana y 4) los decretos ejecutivos. El siguiente cuadro muestra algunas características de las consultas en los diferentes países de esta región.

**Cuadro 1. Consultas populares a nivel nacional en América Latina**

País	Fundamento constitucional	Actores que pueden solicitar las consultas	Tipo de mecanismo
Argentina	Artículo 40	El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Nación.	Plebiscito/Referéndum/Iniciativa popular
Bolivia	Artículos 11, 187, 256, 258, 259, 277 y 408	El Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa y los ciudadanos.	Plebiscito/Referéndum/Iniciativa popular/Revocación del mandato
Brasil	Artículos 14 y 49	El Congreso Nacional.	Plebiscito/Referéndum/Iniciativa popular
Chile	Artículos 5 y 129	El Poder Ejecutivo.	Plebiscito/Referéndum
Colombia	Artículos 103, 104, 105 y 106	El Poder Ejecutivo con el consentimiento de todos los ministros de Estado y del Senado, también la ciudadanía.	Plebiscito/Referéndum/Iniciativa popular
Costa Rica	Artículo 102	El Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa y los ciudadanos.	Plebiscito/Referéndum/Iniciativa popular
Ecuador	Artículo 104	El Poder Ejecutivo, la Asamblea Nacional y los ciudadanos.	Plebiscito/Referéndum/Iniciativa popular/Revocación del mandato
El Salvador	Artículos 73 y 89	No especifica.	Plebiscito/Referéndum
Guatemala	Artículos 173 y 280	El Poder Ejecutivo y el Congreso Popular a través del Tribunal Supremo Electoral.	Plebiscito/Referéndum/Iniciativa popular
Honduras	Artículos 5 y 329	El Poder Ejecutivo, el Congreso Nacional y los ciudadanos.	Plebiscito/Referéndum/Iniciativa popular
México	Artículos 26 y 35	El Poder Ejecutivo, cualquiera de las dos Cámaras del Congreso de la Unión y los ciudadanos.	Plebiscito/Referéndum/Iniciativa popular/Revocación del mandato

Continuación: Cuadro 1. Consultas populares a nivel nacional en América Latina

Nicaragua	Artículos 168 y 173	El Poder Ejecutivo, la Asamblea Nacional y los ciudadanos.	Plebiscito/Referéndum/Iniciativa popular
Panamá	Artículos 239, 313, 314 y 325	El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.	Plebiscito/Referéndum/Iniciativa popular
Paraguay	Artículos 121 y 122	El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.	Plebiscito/Referéndum/Iniciativa popular
Perú	Artículos 2, 31, 32, 176, 178, 181, 184, 185, 190 y 206	El Poder Ejecutivo con la aprobación del Consejo de Ministros, el Congreso Nacional y los ciudadanos.	Plebiscito/Referéndum/Iniciativa popular
República Dominicana	Artículos 22, 203, 208, 210, 272	El Congreso Nacional y los ciudadanos.	Referéndum/Iniciativa popular
Uruguay	Artículos 79, 82, 304, 322 y 331	Los ciudadanos.	Plebiscito/Referéndum/Iniciativa popular
Venezuela	Artículos 6, 70, 71, 72, 73 y 74	El Poder Ejecutivo, la Asamblea Nacional y los ciudadanos.	Plebiscito/Referéndum/Iniciativa popular/Revocación del mandato

Fuente: Elaborado con base en la revisión de los textos constitucionales de los dieciocho países latinoamericanos.

Como puede verse, los dieciocho países latinoamericanos han incorporado en su legislación la figura de las consultas populares. Por un lado, en cuanto a la facultad de convocatoria, sólo en tres países puede proponerlas únicamente un actor. En Chile el Ejecutivo es quien tiene la competencia para proponerlas, en Brasil es el Poder Legislativo y en Uruguay corresponde exclusivamente a los ciudadanos. En Argentina, Guatemala, Panamá y Paraguay pueden promoverla tanto el Ejecutivo como el Legislativo. Los países que otorgan esta facultad tanto a los ejecutivos, como a los órganos legislativos y a la ciudadanía son Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Perú y Venezuela. Por su parte en República Dominicana, tanto los órganos legislativos como los ciudadanos, tienen la facultad de solicitar la consulta. El caso de El Salvador no se especifica. Por otro lado, los casos de Bolivia, Ecuador, México y Venezuela contemplan la totalidad de los mecanismos; Chile y El Salvador no han incorporado la figura de la iniciativa popular; el resto de los países cuentan con al menos un tipo de consulta.

Respecto a la revocación de mandato aplicada a nivel nacional a los ejecutivos federales, en el caso de América Latina, su puesta en práctica está contemplada únicamente en cuatro países: Bolivia, Ecuador, México y Venezuela. El siguiente cuadro muestra las modalidades legales de este ejercicio.

**Cuadro 2. Modalidades de la revocación del mandato presidencial en América Latina**

País	Cargos a los que puede aplicarse	Actor que puede solicitar el procedimiento	Autoridad que organiza el proceso	Nivel	Período en que puede aplicarse	Porcentaje de firmas requeridas para solicitar el mecanismo	Tipo de mayoría requerida y votos necesarios para que la revocatoria sea efectiva
Bolivia	Presidente, Vicepresidente.	Ciudadanía.	Corte Electoral.	Nacional	Después de la mitad del período (duración de 5 años). No puede aplicarse el último año.	25% de firmas del Padrón Nacional.	
Ecuador	Presidente y Diputados.	Ciudadanía.	Consejo Electoral.	Nacional	Después del primer año del mandato (duración de 4 años). No puede aplicarse el último año.	15% de las firmas del Padrón Electoral.	
México	Presidente.	Ciudadanía.	Instituto Electoral.	Nacional	Durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año (duración de 6 años).	3% de la Lista Nominal de Electores.	
Venezuela	Todos los cargos de elección popular a nivel nacional.	Agrupación de ciudadanos o una organización.	Consejo Electoral.	Nacional	Después de la mitad del período (duración de 6 años).	20% de firmas del Padrón Electoral.	

Fuente: Elaborado con base en las constituciones políticas, legislaciones electorales y leyes que regulan la participación ciudadana en los dieciocho países latinoamericanos.

Vinculante/ no vinculante	Número de veces en que puede convocarse por mandato	Mecanismo de sustitución presidencial
Mayoría absoluta. Superior al número absoluto de votos con que fue electo. Exige el 50% más uno de la participación.	Vinculante	Una convocatoria Asume el cargo el vicepresidente y convoca de forma inmediata a elecciones en un plazo de 15 días para elegir un sustituto quien completará el resto del mandato.
Mayoría absoluta. Calculada sobre el total de sufragantes inscritos en el Registro Electoral Nacional. No especifica el porcentaje de participación que se requiere.	Vinculante	Una convocatoria Asume el cargo el vicepresidente, quien completará el resto del mandato.
Mayoría absoluta. La participación deberá ser por lo menos de 40% de las personas inscritas en la Lista Nominal de Electores.	Vinculante	Una convocatoria La presidencia provisional la asume quien presida el Congreso. En los 30 días siguientes, este órgano nombrará al titular que concluirá el período constitucional.
Mayoría simple. Número igual o mayor de votos con los que fue electo. Exige al menos el 25% de la participación.	Vinculante	Una convocatoria En los primeros 4 años asume el cargo el vicepresidente, quien convocará a elecciones en un plazo de 30 días para elegir al sustituto que completará el mandato. En los últimos 2 años asume el cargo el vicepresidente para completar el resto del mandato.

De acuerdo al cuadro 2, las similitudes que hay entre los cuatro países que contemplan la figura de la revocación del mandato a nivel nacional son las siguientes. 1) En todos los casos el actor facultado para realizar la petición es la ciudadanía. 2) La institución encargada de emitir la convocatoria, organizar el proceso y computar los votos son los órganos electorales nacionales.<sup>1</sup> 3) El resultado de la consulta es vinculante y con inmediato cumplimiento siempre que se alcance el porcentaje de votos necesarios y la mayoría requerida, de lo contrario, la revocatoria no es efectiva. 4) El ejercicio únicamente puede realizarse en una ocasión durante un periodo presidencial.

En cuanto a las diferencias pueden considerarse las siguientes. Primero, el alcance del mecanismo es variable, mientras que en Bolivia puede aplicarse al presidente y al vicepresidente, en Ecuador procede hacia el titular del ejecutivo y los diputados; en el caso de México únicamente puede utilizarse para el ejecutivo federal, mientras que en Venezuela puede aplicarse a la totalidad de los cargos. En segundo lugar, respecto de los tiempos en que puede usarse la revocatoria, en Bolivia y Venezuela puede instrumentarse después de la mitad del mandato. En Ecuador puede llevarse a cabo después del primer año de gestión. En el caso de México, aplica durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional. Tercero, en cuanto al porcentaje de firmas requeridas para solicitar el mecanismo, el tope más alto lo establece Bolivia con el 25% de firmas del Padrón Nacional, seguido de Venezuela con el 20% de rúbricas del Padrón Electoral, Ecuador exige el 15%, mientras que México establece el umbral más bajo con apenas el 3% de la Lista Nominal de Electores. En cuarto lugar, respecto de los votos requeridos para que la revocatoria presidencial sea efectiva, en Bolivia y Venezuela establecen que debe alcanzarse un número de votos igual o mayor con el que fue electo el presidente, en el primer caso se requiere que participen el 50% + 1 del electorado, en el segundo país se exige el 25%. Ecuador no especifica el porcentaje de participación, aunque requiere de una mayoría absoluta, mientras que México también pide mayoría absoluta y establece que deberán participar por lo menos el 40% de los electores. Por

---

1 En el caso de México, la constitución establece, de acuerdo con los artículos 99 (fracción III) y 41 (fracción VI) que, una vez emitidos los resultados de la revocatoria, éstos podrán ser impugnados frente a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En este caso, dicha instancia realizará el cómputo final, una vez que haya resuelto las impugnaciones interpuestas.

último, en lo que se refiere al mecanismo de sustitución presidencial, en Bolivia asume el cargo el vicepresidente y, posteriormente, convoca a elecciones en un plazo de 15 días para elegir al sustituto que completará el resto del mandato. En Ecuador, el vicepresidente toma el cargo para completar el resto de la gestión. En México, asume provisionalmente la presidencia quien presida el Congreso y, en los treinta días siguientes, esta instancia nombrará al titular que concluirá el período. Mientras que, en Venezuela, si se concreta la revocatoria durante los primeros cuatro años, **asume el cargo el vicepresidente**, quien convocará a elecciones en un plazo de 30 días para elegir al sustituto quien completará el mandato; no obstante, si la revocatoria tiene lugar durante los últimos dos años, **el vicepresidente asumirá el cargo y completará el resto del periodo. Si bien en todos los países el mecanismo es vinculante y con aplicación inmediata, en México el resultado puede ser impugnado y, por tanto, hay la posibilidad de revertir la decisión expresada en las urnas por el electorado.**

#### REELECCIÓN, REFERÉNDUMS Y REVOCACIÓN DEL MANDATO EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

61

Por principio, caber aclarar que en los países latinoamericanos en donde la constitución permite la reelección presidencial, puede considerarse legítimo que los mandatarios aspiren a participar a un segundo proceso electoral, pero cuando intentan extender su mandato más allá de dos periodos, a partir de la petición en consultas, entonces pueden perseguir otro tipo de objetivos. Daniel Zovatto y Jesús Orozco afirman que, dependiendo del uso y sus fines, “los mecanismos de democracia directa pueden significar un elemento distorsionador” (Zovatto & Orozco Henríquez, 2008, p. 143). Dieter Nohlen sostiene al respecto que los presidentes de corte populista en América Latina no necesariamente han utilizado estos instrumentos para empoderar a la ciudadanía, pues “los mecanismos de democracia participativa les sirven para desplazar a los demás órganos constitucionales y monopolizar el poder”, de igual forma, apunta que “dicha opción ha sido utilizada para garantizar el continuismo autoritario” (Nohlen, 2008, p. 145). En las últimas décadas, un buen número de países latinoamericanos han permitido la reelección presidencial como parte de sus procesos de reforma política, dichas modificaciones establecieron la modalidad de la reelección por un periodo adicional y fueron propuestas por los propios ejecutivos. El siguiente cuadro muestra las modalidades de la reelección en los países de América Latina.

Cuadro 3. Reelección presidencial en América Latina

País	Reelección	Artículo constitucional	Tipo de reelección	Duración del mandato
Argentina	Si	90	Consecutiva	4 años
Bolivia	Si	168	Consecutiva	5 años
Brasil	Si	82	Consecutiva	4 años
Chile	No	25	-	4 años
Colombia	No	190	-	4 años
Costa Rica	Si	132	Alternada	4 años
Ecuador	Si	98	Consecutiva	4 años
El Salvador	No	154	-	5 años
Guatemala	No	184	-	4 años
Honduras	Si	239	Consecutiva	4 años
México	No	83	-	6 años
Nicaragua	Si	147	Ilimitada	5 años
Panamá	Si	178	Alternada	5 años
Paraguay	No	229	-	5 años
Perú	Si	112	Alternada	5 años
República Dominicana	Si	124	Alternada	4 años
Uruguay	Si	152	Alternada	5 años
Venezuela	Si	230	Ilimitada	6 años

Fuente: Elaborado con base en las Constituciones políticas de los dieciocho países latinoamericanos.

De acuerdo al cuadro 3, de los 18 países, 12 permiten la reelección presidencial. De estos casos, cinco habilitan la reelección continua o inmediata por un periodo extra (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Honduras), cinco de ellos la permiten de manera alternada, es decir, deben esperar un periodo (Costa Rica, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay). En cuanto a la reelección ilimitada, Nicaragua y Venezuela son los únicos que la contemplan. Los restantes seis países la prohíben (Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, México y Paraguay). Si bien en los últimos años la reelección presidencial se ha convertido en una tendencia en los países

latinoamericanos, todavía no se generaliza. Desde que fue incorporada, una de sus características fue que únicamente puede llevarse a cabo por un periodo adicional. Sin embargo, Venezuela y Nicaragua suprimieron en años recientes este límite al instaurarla de forma ilimitada, por lo que los mandatarios de estos países puedan intentar extender sus mandatos más allá de dos periodos.

Los países que llevaron a cabo consultas para preguntar sobre la continuidad de sus ejecutivos en América Latina fueron: Perú en 1993 con Alberto Fujimori, Panamá en 1998 con Ernesto Pérez Balladares, Venezuela en 2004, 2007 y 2009 con Hugo Chávez; Ecuador en 2008 con Rafael Correa y Bolivia en 2008 y 2016 con Evo Morales. A continuación, se abordan los casos en donde los presidentes buscaron establecer la reelección por la vía de referéndums. El primer caso es Perú, Alberto Fujimori quien gobernó durante tres mandatos: 1990-1995, 1995-2000 y 2000-2005 (el último quedó inconcluso). En 1990 ganó su primera elección presidencial, los primeros años de su gestión se caracterizaron por un enfrentamiento con los otros poderes federales, hacia 1992 decidió disolver al congreso e interferir en las actividades de órganos de justicia como el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Tribunal de Garantías Constitucionales. A finales de aquel año, convocó a elecciones para designar una nueva asamblea que denominó “Congreso Constituyente Democrático”, en donde la coalición gobernante alcanzó una mayoría de asientos. Una vez electo el nuevo órgano legislativo, elaboró y sancionó una nueva constitución en 1993. Entre las diversas modificaciones que se realizaron, se aprobó la reelección presidencial inmediata por un periodo adicional y se incorporaron mecanismos de democracia directa (Tuesta Soldevilla, 2008, pp. 836-837). Sin embargo, el nuevo texto constitucional debía someterse a un referéndum para entrar en vigor. Fujimori convocó a este ejercicio el 31 octubre de 1993. La pregunta se centró en la aprobación o rechazo a la nueva constitución. El resultado fue que el 52% de los votantes aprobaban la propuesta contra el 47% que se opuso. Dada la diferencia tan estrecha, la consulta resultó controvertida, pues la oposición partidista denunció el ejercicio intentando revertir el resultado, aunque no lo pudo conseguir. Con ello, Fujimori quedó habilitado para postularse a una reelección, los comicios se realizaron en 1995 y obtuvo el triunfo con el 64% de los votos.

La constitución de Perú permite la reelección por un mandato adicional, mismo que fue agotado por Fujimori en el año 2000; sin embargo, el entonces mandatario intentó una tercera postulación, lo que produjo una controversia entre la clase política de este país. Para ello, su gobierno impulsó en 1996 un conjunto de leyes

que el Congreso aprobó para eliminar el límite que se establecía a la reelección presidencial. Los legisladores de la oposición intentaron, a través de mecanismos jurídicos, impedir una nueva candidatura al interponer recursos de inconstitucionalidad, mismos que no prosperaron. De esta forma, en el año 2000, el entonces mandatario se presentó nuevamente como candidato y resultó reelecto en la segunda vuelta con el 74% de los votos. El proceso fue denunciado por un sector de la opinión pública y por la oposición partidista debido a la divulgación de varios escándalos de corrupción, además de sobornos por parte de varios legisladores del partido oficial. Después de estos acontecimientos, Fujimori renunció al cargo presidencial desde Japón, vía fax, por lo que el Congreso lo inhabilitó argumentando “incapacidad moral”. De aquí que el tercer mandato de Fujimori quedó interrumpido.

En el caso de Panamá, el expresidente Ernesto Pérez Balladares gobernó el país durante el periodo 1994-1999. Tras una polémica gestión gubernamental caracterizada por una política de ajuste económico orientada hacia la privatización de empresas estatales, el entonces mandatario puso a consideración de la población en 1998 su intención de reformar la constitución para permitir la reelección presidencial por un periodo adicional. Su decisión de reelegirse, la fundamentó en dos argumentos. El primero señalaba que un segundo mandato era necesario para completar sus reformas económicas y el segundo tenía que ver con la transferencia de la administración del Canal de Panamá al gobierno de este país para finales de 1999, el cual se encontraba en poder de Estados Unidos. En este sentido, la intención de Pérez Balladares era administrar y controlar el Canal de Panamá una vez que asumiera su segundo mandato presidencial.

Ernesto Pérez Balladares presentó una propuesta de reforma constitucional a la Asamblea Legislativa para habilitar la reelección continua. Su proyecto planteaba tres modificaciones esenciales: 1) la reelección presidencial inmediata, 2) una mayor autarquía económica para el Tribunal Electoral y 3) la abolición del derecho de los partidos políticos para revocar sus legisladores (Gandásegui, 1998, p. 13). La legislatura aprobó estas modificaciones, mismas que posteriormente fueron sometidas a una consulta popular el 30 de agosto de 1998. En aquel referéndum, los ciudadanos panameños tuvieron una participación del 66% y el resultado fue la negación a las aspiraciones reeleccionistas del presidente Pérez Balladares con una votación del 64%, mientras que el 34% apoyó su proyecto. De esta forma, se le negó la posibilidad de una posible reelección, por lo que este ejercicio funcionó como mecanismo de control a las ambiciones personales del Ejecutivo. Después de este resultado, el presidente Pérez Balladares, aceptó la voluntad expresada por el pueblo panameño.

En cuanto a Venezuela, Hugo Chávez gobernó durante tres mandatos (1999-2001, 2001-2007 y 2007-2013). Una de sus primeras acciones al asumir la presidencia en 1999 fue proponer la elección de una Asamblea Constituyente para la elaboración de una nueva carta magna. De ahí que convocó, vía decreto, a un referéndum para preguntar sobre la creación de dicha asamblea. La consulta se llevó a cabo el 25 de abril de 1999 y Hugo Chávez obtuvo el apoyo del 87% de la población frente a un 7% que se opuso. Este resultado derivó en elecciones para conformar el nuevo órgano legislativo, en donde la coalición que encabezaba el gobierno obtuvo el 96% de la representación. La llamada “Constitución de la República Bolivariana de Venezuela” fue sancionada ese mismo año y en ella se incorporó la figura de la revocación del mandato para todos los cargos de elección popular, tanto a nivel nacional como subnacional. Para su aprobación se convocó a un referéndum donde el presidente obtuvo el apoyo del 71% del electorado contra el 28% que rechazó la propuesta. El ejercicio se llevó a cabo el 15 de diciembre de 1999, en un momento en el que Chávez contaba con altos niveles de aceptación y popularidad.

Para 2001 Hugo Chávez fue reelecto, durante su segundo periodo, en abril de 2002, tuvo lugar un intento de golpe de Estado hacia su gobierno derivado de la convulsión política por la que atravesaba aquel país. A raíz de estos acontecimientos, la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Centro Carter fungieron como mediadores del conflicto logrando un acuerdo entre el gobierno y la oposición. Para mayo de 2003, ambas partes convinieron llevar a cabo, la aplicación de una revocatoria de mandato para el cargo presidencial (Martínez, 2010, p. 80). En aquella ocasión, la oposición se convirtió en promotora activa de la propuesta, sin embargo, el órgano electoral encargado de su organización estaba bajo el control del gobierno e intervino en la organización y conducción de todas las fases del proceso, restando autonomía y credibilidad al ejercicio. Para la oposición, la revocatoria tenía la intención de interrumpir el mandato de Hugo Chávez, mientras que para el bloque gobernante la intención era ratificarlo en el cargo. El 15 de agosto de 2004 se llevó a cabo la consulta en donde participaron el 69% de los electores, el resultado arrojó un 59% de apoyo para Hugo Chávez frente a un 40% de rechazo. La consulta logró aminorar momentáneamente las manifestaciones y disturbios generados por la crisis política, pero no evitó que la oposición descalificara el ejercicio por considerar que los resultados habían sido alterados. A pesar de presentar denuncias hacia el proceso, la impugnación no prosperó.

El tercer mandato de Hugo Chávez llegó hacia finales de 2006, cuando fue reelecto para el periodo 2007-2013. Nuevamente, al comenzar su tercer periodo de gobierno planteó un proyecto de reforma constitucional a la Asamblea Nacional que consistía en modificar 69 artículos de la Constitución. Estos cambios otorgaban un sustento legal al llamado “Proyecto Socialista del Siglo XXI”. Una de las principales propuestas tenía que ver con la reelección ilimitada del titular del Poder Ejecutivo. Las enmiendas fueron aprobadas por la Asamblea Nacional el dos de noviembre de 2007 y posteriormente fueron sometidas a referéndum el dos de diciembre de ese mismo año. En esta consulta, en una votación cerrada, el 50% de los votantes rechazó la propuesta del gobierno frente a un 49% que la aprobó. A pesar del escaso margen de diferencia, Hugo Chávez acató el resultado. Esto implicaba que no podría presentarse a una tercera reelección para poder acceder a un cuarto periodo presidencial en 2013, pues la Constitución vigente en ese momento le permitía presentarse a una reelección adicional, misma que ya había sido agotada. Si bien Hugo Chávez reconoció la derrota, en los siguientes dos años llevó a cabo un conjunto de acciones, por la vía de decretos ejecutivos, para sacar adelante la mayoría de las propuestas que fueron rechazadas en el referéndum. El presidente tuvo la discrecionalidad para emitir estas leyes, tal y como se lo confería la Constitución, dictando un total de 65 decretos. En aquel referéndum se acató la decisión de los ciudadanos; no obstante, algunas decisiones que tomó posteriormente el mandatario iban en contra de la voluntad que se había expresado en las urnas en el referéndum de 2007.

66

Hacia finales de 2008, Hugo Chávez propuso una nueva consulta. En esta ocasión el mandatario sugirió preguntar nuevamente por la reelección ilimitada. La oposición partidista consideró que la propuesta era ilegal argumentando que el proyecto ya había sido rechazado por la mayoría de los ciudadanos en el referéndum de 2007. Una de las vías para activar el referéndum era a través del 20% de las firmas de los electores inscritos ante el Consejo Nacional Electoral, el otro mecanismo podía ser mediante una petición de la Asamblea Nacional con el voto del 30% de sus integrantes. En aquella ocasión el presidente no podía convocar porque ya lo había hecho en 2007. Fue así como la asamblea, controlada por una mayoría de la coalición encabezada por el gobierno, convocó al nuevo referéndum.

La consulta se celebró el 15 de febrero de 2009, y a diferencia del referéndum de 2007, en donde la propuesta de reelección ilimitada se centró exclusivamente en el titular del Ejecutivo, en 2009 la pregunta sobre la incorporación de esta figura aplicaba para todos los cargos de elección popular, tanto a nivel nacional como sub-

nacional. En aquella ocasión los votantes apoyaron al mandatario venezolano con el 54% de los votos, mientras que el 45% rechazó la propuesta. Con ello, se suprimió la regla que limitaba el número de mandatos presidenciales. El 7 de octubre de 2012 se realizaron elecciones presidenciales y Hugo Chávez resultó ganador con el 54% de los votos. No obstante, hacia marzo de 2013 el exmandatario venezolano falleció, por lo que no pudo asumir su cuarto mandato dejando en la titularidad del Ejecutivo a Nicolás Maduro. En este ejercicio, un sector de la opinión pública y la oposición partidista denunciaron el uso de recursos públicos y la intervención de organismos del Estado como factores que terminaron condicionando el resultado de la consulta. Cabe destacar que en la consulta de 2009 se realizó en un momento en donde Hugo Chávez tenía altos niveles de aceptación, situación que capitalizó para poder extender su mandato indefinidamente.

En lo que respecta a Ecuador, se trata de otro caso en donde el Ejecutivo permaneció más de dos periodos al frente del gobierno. Rafael Correa fue la figura dominante en este país durante una década al gobernar durante tres mandatos (2007-2009, 2009-2013 y 2013-2017). Cuando tomó posesión por primera vez en enero de 2007, su primera decisión importante fue formar una Asamblea Constituyente, para lo cual convocó, vía decreto, a un referéndum que proponía una elección para una nueva integración de este órgano. El 15 de abril de aquel año se realizó la consulta, en donde recibió el respaldo de la mayoría de los ciudadanos con el 81% de los votos (López & Cubillos, 2008, p. 14). Para septiembre de ese mismo año tuvo lugar la elección de los asambleístas, en donde la coalición encabezada por Rafael Correa obtuvo la mayoría de los escaños. En julio de 2008, la asamblea aprobó un nuevo proyecto de Constitución. Una vez sancionada, se convocó a otro referéndum para que la ciudadanía se pronunciara sobre el nuevo texto. Una de las propuestas centrales era una reforma política que permitía la reelección del presidente por un periodo más. El 28 de septiembre de 2008 se llevó a cabo el referéndum. En aquel momento, el mandatario contaba con altos niveles de aprobación por parte de la mayoría de la población, el resultado fue que el 63% de los electores apoyó su proyecto, mientras que el 28% lo rechazó. El nuevo texto entró en vigor ese mismo año. A partir de aquel momento se creó la figura del “congresillo” (con vigencia de un año), órgano que sustituyó al Poder Legislativo. Una vez instaurado, decidió convocar a elecciones anticipadas en 2009, argumentando que se había establecido un nuevo orden constitucional, de aquí que Rafael Correa se presentó nuevamente a elecciones en donde obtuvo el triunfo con el 52% de los sufragios en la primera vuelta. Este nuevo orden

aprobado por el “congresillo” le permitió a Correa presentarse nuevamente en 2013 a una tercera elección, misma que ganó con el 57% de los votos en primera vuelta, extendiendo su mandato hasta 2017. De esta forma, Rafael Correa se convirtió en presidente por tres periodos.

Otro capítulo tuvo lugar en 2015 cuando la Asamblea Nacional aprobó una reforma que permitía la reelección indefinida para todos los puestos de elección popular, incluida la presidencial. En aquella ocasión, Correa anunció su decisión de no participar en las elecciones presidenciales de 2017 proponiendo a Lenin Moreno como candidato de su coalición. Una vez que dejó la presidencia en 2017 y, con Lenin Moreno en su lugar, Correa aspiraba a regresar al cargo ejecutivo y competir en las elecciones de 2021. Después de varios desencuentros y una ruptura entre ambos personajes, en febrero de 2018 Moreno convocó a un nuevo referéndum con el objetivo de contener las aspiraciones de Rafael Correa. La respuesta de la consulta favoreció la postura del presidente Moreno con el 64% de los votos, mientras que el 35% la rechazó, con ello se impidió que Correa pudiera presentarse a los siguientes comicios, evitando una nueva reelección y un posible cuarto mandato. La primera consulta se realizó cuando Correa era presidente, mientras que en la segunda ya no estaba en funciones, en ambos casos se acató la decisión de la ciudadanía que, en principio apoyó a Correa y, posteriormente, le rechazaron la posibilidad de presentarse a una nueva reelección. La primera consulta de 2008 fue utilizada por el Ejecutivo para prolongar su estancia en el poder presidencial, mientras que el referéndum de 2018, impulsado por Lenin Moreno, tuvo la intención de impedir el continuismo de Correa. En este caso, el voto ciudadano funcionó como un mecanismo de control al limitar sus aspiraciones y sus ambiciones de poder.

Por último, en cuanto a Bolivia, Evo Morales gobernó durante tres mandatos (2006-2009, 2010-2014 y 2015-2020). En la elección de 2005 fue electo con el 53% de los votos, hacia 2006 promulgó una ley para convocar a una Asamblea Constituyente quien redactaría una nueva Constitución. Después de la elección de la asamblea, la coalición encabezada por el gobierno obtuvo la mayoría de los asientos. Con ello, el bloque gobernante procedió a modificar un total de cien artículos, entre ellos se proponía la reelección presidencial inmediata por un periodo más, así como la incorporación de la revocación del mandato. Una vez que la asamblea aprobó la nueva Constitución en diciembre de 2007, se fundó el llamado “Estado Plurinacional”. El nuevo texto constitucional fue validado a través de un referéndum realizado en 2009, en donde el 61% del electorado votó a favor del proyecto.

Para 2008, este país atravesó por una crisis política protagonizada por el gobierno y la oposición, como alternativa para enfrentar esta desestabilización, Evo Morales envió al legislativo una propuesta de revocación del mandato para someter a consideración de los ciudadanos la continuidad de su cargo, el del vicepresidente y de ocho prefectos departamentales. Esta decisión fue una salida institucional que el gobierno propuso para enfrentar la polarización política. Tanto el Senado (controlado por la oposición) como la Cámara de Diputados (controlada por la coalición gobernante) aprobaron la medida. Hacia la mitad de su periodo, Morales promulgó la ley que definía las modalidades de la revocación del mandato y, de acuerdo con la legislación, para revocar tanto al presidente como al vicepresidente, era necesario un porcentaje de votos en contra superior al que obtuvieron cuando fueron electos, es decir, para separar del cargo a Morales era necesario el voto en contra de más del 53% del electorado (Eberhardt, 2016, p. 271).

En agosto de 2008 se llevó a cabo la consulta de revocación. Para ese entonces, el presidente Morales contaba con el apoyo de la mayoría de los sectores sociales y la respuesta le favoreció con el 67% de votos, mientras que el 33% de los electores se opusieron a su continuidad. Dado que se exigía la participación del 50% más 1, la concurrencia fue del 83%, por lo que el proceso fue validado. En este caso, se acató la decisión de la mayoría de los votantes refrendando a su presidente al frente del Ejecutivo. En diciembre de 2009 se celebraron comicios presidenciales en donde Evo Morales logró la reelección con el 64% de los sufragios y tomó posesión en enero de 2010. Durante su segundo periodo, el presidente decidió que se presentaría a una nueva reelección para un tercer mandato en las elecciones de 2014. Para sus opositores, la nueva carta magna disponía que debían contarse los mandatos anteriores; sin embargo, un fallo del Tribunal Constitucional decidió que Evo Morales sí podía volver a ser candidato bajo el argumento de que el país fue refundado como “Estado Plurinacional” en 2009, por lo que su primer mandato correspondía a una etapa política y jurídica anterior a la fundada por la nueva Constitución. En la tercera elección en la que participó, Evo Morales ganó nuevamente las elecciones presidenciales en la primera vuelta con el 61% de los votos, por lo que extendió su mandato hasta 2020 prolongando catorce años su estancia en el poder.

Para 2016, Evo Morales se planteó el objetivo de llevar a cabo una reforma constitucional que permitiera al presidente y al vicepresidente postularse nuevamente a las elecciones presidenciales de 2019, por lo que propuso un nuevo referéndum. La consulta fue convocada por el propio Evo Morales para que la ciudadanía se pronun-

ciara por la modificación al artículo 168 de la Constitución (Cárdenas, 2017, p. 86). La intención, del entonces mandatario, era prorrogar su estadía en la presidencia hasta 2025. En aquel momento, el gobierno enfrentaba denuncias y señalamientos por casos de corrupción, lo que afectó sus niveles de aprobación ciudadana. El 21 de febrero de 2016 se realizó el referéndum, después de una votación cerrada, la mayoría de los ciudadanos rechazó la posibilidad de una nueva postulación con el 51% de los sufragios, mientras que el 48% lo apoyó. De esta forma, la mayoría del electorado le negó a Evo Morales la posibilidad de presentarse a una tercera reelección y gobernar por un cuarto mandado. Para esta ocasión, el mandatario no aceptó el resultado de la consulta, al sostener que se le estaban negando sus derechos políticos, por lo que recurrió al Tribunal Constitucional para que dirimiera el caso. En una sentencia, que fue muy cuestionada por la oposición de aquel país, el tribunal falló en favor del presidente argumentando que podía seguir buscando la reelección y que no se podía poner un límite a la cantidad de mandatos, pues “atentaba contra sus derechos humanos”. La permanencia en el poder de Evo Morales desde 2006 fue una muestra de “un desmedido fortalecimiento del Poder Ejecutivo (...) que podría desembocar no sólo en un cesarismo, sino en una dictadura bajo ropajes formalmente democrático” (Cárdenas, 2017, p. 105). Una vez que el expresidente recurrió al tribunal para que atendiera el caso, esta instancia vetó la decisión de los ciudadanos expresada en el referéndum y se convirtió en el actor con la última palabra. Esta maniobra política diluyó la posibilidad de un empoderamiento ciudadano y distorsionó el sentido de la consulta. Al final, Evo Morales se postuló como candidato para las elecciones de 2019, las cuales estuvieron rodeadas de acusaciones por parte de la oposición por supuestas irregularidades. El entonces presidente fue declarado ganador, lo que generó inconformidad y una serie de críticas tanto nacionales como internacionales. Lo anterior motivó la intervención de la Organización de Estados Americanos (OEA). Hacia el mes de noviembre de ese mismo año, después de que la OEA emitió un informe sobre las irregularidades del proceso, además de una fuerte presión al interior de su país por parte de los grupos opositores, el líder de las fuerzas armadas pidió, a través de un comunicado, la renuncia de Evo Morales a la presidencia para evitar una mayor desestabilización política. Este acontecimiento fue catalogado por un sector de la prensa internacional como un “golpe de Estado”, pues el ejército había ejercido una fuerte presión para que el entonces mandatario abandonara el cargo.

De acuerdo a las consultas abordadas, los casos en donde los electores apoyaron a sus presidentes, mediante un referéndum, para presentarse a una reelección, fueron

los casos de Perú con Alberto Fujimori en 1993, Ecuador con Rafael Correa en 2008 y Venezuela con Hugo Chávez en 2009 al permitirle la reelección indefinida. En los casos en donde la ciudadanía negó a sus ejecutivos presentarse a una reelección fueron Panamá con Ernesto Balladares en 1998, en Venezuela a Hugo Chávez le negaron en 2007 la reelección indefinida (aunque el exmandatario aplicó un nuevo referéndum haciendo la misma pregunta dos años después y obtuvo el apoyo de la mayoría del pueblo para la reelección indefinida) y Bolivia con Evo Morales en 2016 (aunque el expresidente recurrió al Poder Judicial para revocar el resultado de la consulta y esta instancia resolvió en su favor). En ese sentido, mandatarios como Evo Morales y Hugo Chávez inactaron el veredicto de los ciudadanos y buscaron otras estrategias para extender su permanencia al frente del Poder Ejecutivo. En cuanto a las revocaciones del mandato presidencial, en Venezuela en 2004 y en Bolivia en 2008, el resultado fue la ratificación de ambos presidentes.

## CONCLUSIONES

La incorporación y el ejercicio de mecanismos de democracia directa en las naciones latinoamericanas ha arrojado diferentes resultados, al menos en los casos analizados, en donde está en juego la continuidad o la separación del cargo del titular del ejecutivo. La respuesta de la ciudadanía ha sido variable. Algunas de las consultas no necesariamente han servido para que la ciudadanía ejerciera un control sobre la permanencia de sus presidentes. Otras en cambio, sí han respetado la voluntad de los ciudadanos y han sido acatadas por los ejecutivos.

De las ocho consultas analizadas para decidir sobre la continuidad de los ejecutivos, los casos en donde recibieron apoyo fueron Alberto Fujimori en 1993, cuando propuso su reelección. La de Hugo Chávez de 2009 propuso la reelección indefinida. Además de la de Rafael Correa en 2008, propuso su reelección. Mientras que los casos de las consultas en donde los mandatarios no recibieron el apoyo de la ciudadanía fueron Panamá en 1998, cuando el pueblo rechazó una posible reelección de Pérez Balladares. En Venezuela, el primer intento en 2007 de Hugo Chávez para conseguir la reelección indefinida. Además de la propuesta de Evo Morales en 2016 para presentarse a un cuarto mandato. Derivado de estos casos puede concluirse que, en los casos en donde los mandatarios buscaron una nueva reelección para extender su permanencia en el ejecutivo han arrojado resultados diferentes. A su vez, los casos de revocación del mandato en Bolivia en 2008 y Venezuela en 2004, los ciudadanos

ratificaron en sus cargos a sus respectivos presidentes. Como sostiene David Altman, cuando las consultas son iniciadas “desde arriba”, no necesariamente tienden a ser sistemáticamente favorables a la postura del gobierno en turno (Altman, 2010, p. 29-30).

En los casos de revocación del mandato presidencial, debido a que este instrumento es un mecanismo de destitución anticipada del presidente, pueden distinguirse dos usos políticos del instrumento. Por un lado, puede ser utilizada y capitalizada políticamente por la oposición partidista para buscar separar del cargo al Ejecutivo y, por el otro, los mandatarios pueden usar esta figura para mostrar su apoyo popular y buscar extender sus periodos de gobierno. En este sentido, el instrumento es propenso a ser utilizado por el gobierno o por la oposición de forma sesgada y con fines políticos, ya sea revocando o ratificando el cargo presidencial. Hasta el momento ningún presidente ha sido separado de su cargo por la vía de la revocación de mandato en América Latina. Si bien en algunos casos las consultas han servido para empoderar a la ciudadanía al otorgarle un instrumento de control sobre los tiempos del mandato de sus presidentes; no obstante, cuando las decisiones han sido revertidas ya sea por el Ejecutivo (realizando posteriores consultas con la misma pregunta), por el órgano legislativo (aprobando reformas constitucionales que eliminan las reglas restrictivas para la reelección presidencial) o por la instancia judicial (emitiendo fallos en favor del presidente), puede afirmarse que los mecanismos de democracia directa sirven a los intereses políticos de los ejecutivos para buscar su continuismo al frente de la presidencia. En los casos en donde los mandatarios han logrado extender sus periodos de gobierno, las consultas han fungido más como mecanismos plebiscitarios para afianzar la popularidad y no como ejercicios que ofrecen un mecanismo de control desde la sociedad.

Los casos de Bolivia con Evo Morales, Ecuador con Rafael Correa, Perú con Alberto Fujimori y Venezuela con Hugo Chávez han mostrado una tendencia que se repite. Una vez que los mandatarios asumieron la presidencia, pasaron a renovar sus asambleas (no contaban con mayoría de su partido al momento de ganar la elección) y, posterior a la elección, consiguieron finalmente una mayoría en los órganos legislativos. El siguiente paso fue la elaboración de un nuevo texto constitucional que incluía la posibilidad de reelección y la aplicación de la revocación del mandato presidencial (en los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela). Estos proyectos de Constitución fueron avalados en consultas ciudadanas y con ello, se abrió la posibilidad para extender el mayor tiempo posible sus periodos de gobierno, por lo que

puede afirmarse que los mecanismos de democracia directa fueron utilizados por estos presidentes con objetivos autoritarios. En estos casos, vale utilizar la categoría de “presidencialismo constituyente” sugerida por Luis Fernando Torres (Torres, 2009, pp. 21-22), en donde algunas de sus características distintivas son, un ejecutivo con poderes discrecionales, con fuertes componentes plebiscitarios, con tendencias a elaborar constituciones a modo y con reglas permisivas para la reelección presidencial.

## REFERENCIAS

- Cárdenas, J. (2017). Informe sobre el referéndum boliviano de 2016 . (UNAM/IIJ, Ed.) *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* , XLX (148), 81-112, México: UNAM
- Laakso, M., & Taagepera, R. (1979). "Effective" number of parties: a measure with application to western Europe. *Comparative Political Studies*, 3-27.
- Laguna, I. (2016). *Pugna por Comités Vecinales*. Recuperado el 24 de Diciembre de 2020, de <https://www.reporteindigo.com/reporte/iztapalapa-denuncia-prd-ciudad-de-mexico/>
- Cheirub, A. (2003). The role of congress as an agency of horizontal accountability: Lessons from the Brazilian experience. En S. Mainwaring, & C. Welna, *Democratic accountability in Latin America* (pp. 171-197). Nueva York: Oxford University Press.
- Lissidini, A. (2008). Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades. En A. Lissidini, Y. Welp, & D. Zovatto, *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Lissidini, A. (2015). Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos. En A. Minnaert, G. Endara, & A. Carrillo (Ed.), *Democracia participativa e izquierdas: logros, contradicciones y desafíos*. Quito, Ecuador: Friedrich-Ebert-Stiftung/ILDIS.
- López, A., & Cubillos, P. (2008). Análisis del Referéndum Constitucional 2008 en Ecuador. (F. Ecuador, Ed.) *Íconos Revista de Ciencias Sociales* (33), 13-20.
- Lupia, A., & McCubbins, M. (2000). Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed. *European Journal of Political Research* , 291-307.
- Altman, D. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? (CIDE, Ed.) *Política y Gobierno* , XII (2), 203-232.
- Altman, D. (2010). Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? (FLACSO-México, Ed.) *Perfiles Latinoamericanos* , XVIII (35), 9-34.

- Aragón, M., & López, J. (2000). *Diccionario Electoral*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Beer, C. (2001). Assessing the consequences of electoral democracy: subnational legislative change in México. *Comparative Politics* , 421-440.
- Bergman, T., Müller, W., & Strom, K. (2000). Parliamentary democracy and the chain of delegation. *European Journal of Political Research* , 255-260.
- Elling, R. (1984). State legislative influence in the administrative process: consequences and constraints. *Public Administration Quarterly* , 547-481.
- Eberhardt, M. L. (2016). La Revocatoria de Mandato en Bolivia. Su diseño institucional. El caso Evo Morales (2008) en núm. 36, España, pp. (U. d. Zaragoza, Ed.) *Acciones e Investigaciones Sociales* (36), 253-278.
- Farley, L. (1986). *Plebiscite and Sovereignty: The Crisis of Political Illegitimacy*. West View Press .
- Gandásegui, M. A. (1998). Panamá. La derrota neoliberal. *Nueva Sociedad Nro. 158 Noviembre-Diciembre 1998*, pp. 12-20 (158), 12-20.
- García, A. (2006). La revocación de mandato: un breve acercamiento teórico. (UNAM, Ed.) *Quid Iuris* , 1 (1), 25-40.
- Hamm, K., & Robertson, R. (1981). Factors Influencing the Adoption Of New Methods of Legislative Oversight in the U.S. States. *Legislative Studies Quarterly* , 133-150.
- Jones, M. (2002). Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress. En S. Morgenstern, & B. Nacif, *Legislative Politics in Latin America* (pp. 147-184.). Cambridge: Cambridge University Press.
- McCubbins, M., & Schwartz, T. (1984). Congressional Oversight Overlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science* , 165-179.
- Martínez, M. (2010). La Mesa de Negociación y Acuerdos (2002-2003) y el proceso de facilitación de la OEA y el Centro Carter. (I. d. Venezuela, Ed.) *Politeia* , 33 (44), 47-87.
- Mora, C. (2015). *Constitución, congreso, legislación y control*. Ciudad de México: IIJ-UNAM.
- Moreno, E. (2003). The accountability deficit in Latin America. En S. Mainwaring, & C. Welna, *Democratic Accountability in Latin America* (pp. 79-129). Nueva York: Oxford University Press.
- Morgenstern, S. (2002). Explaining Legislative Politics in Latin America. En S. Morgenstern, & B. Nacif, *Legislative Politics in Latin America* (pp. 413-445). Cambridge: Cambridge University Press.
- Nohlen, D. (2008). *Derecho y política en su contexto*. México: UNAM/IIJ.

- Olmeda, J. (2009). Federalismo revitalizado, pluralismo político y acción legislativa. Las relaciones entre los gobernadores mexicanos y el Congreso de la Unión durante la última década. *Revista legislativa de estudios sociales y opinión pública* , 103-133.
- Portillo, E. (2012). *Institucionalización del referéndum en México*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Prud'homme, J. (2012). *Consulta popular y democracia directa*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Reynoso, V. (2021). ¿El fin de un periodo? Los congresos locales en México de 2000 a 2020. *Revista Mexicana de Estudios Electorales* , 15-45.
- Serrafero, M., & Eberhardt, M. (2017). Presidencialismo y Revocatoria de mandato presidencial en América Latina. *Política y Sociedad* , 54 (2), 509-531.
- Solt, F. (2004). Electoral competition, legislative pluralism, and institutional development: evidence from Mexico's states. *Latin America Research Review*, 155-167.
- Strom, K. (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of political research*, 261-289.
- Torres, L. (2009). *Presidencialismo constituyente. La ruta del autoritarismo en el Ecuador* (Primera ed.). Quito, Ecuador: Cevallos Editora Jurídica.
- Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Tuesta, F. (2008). Reforma Política en Perú. En D. Zovatto, & J. Orozco Henríquez, *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007* (Segunda ed., pp. 821-864). Ciudad de México: IIJ/UNAM.
- Welp, Y. (2010). El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder. (F. F. Ebert, Ed.) *Nueva Sociedad* (228), 16-42.
- Zovatto, D. (2014). Las instituciones de democracia directa. En A. Lissindi, Y. Welp, & D. Zovatto, *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina* (Primera ed., pp. 13-70). Ciudad de México: IIJ/UNAM.
- Zovatto, D. (2008). Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado 1978-2007. En A. Lissidini, Y. Welp, & D. Zovatto, *Democracia directa en Latinoamérica* (Primera ed., pp. 253-295). Buenos Aires: Prometeo.
- Zovatto, D., & Orozco, J. (2008). Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada. En D. Zovatto, & J. Orozco Henríquez, *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007* (Primera reimpresión ed., pp. 3-209). Ciudad de México: IIJ/UNAM.

## **Leyes y reglamentos**

- Constitución Nacional de la Nación Argentina.*
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.*
- Ley de Referéndum Revocatorio de Mandato Popular (Bolivia).*
- Constitución de la República Federativa de Brasil.*
- Constitución Política de la República de Chile.*
- Constitución Política de Colombia.*
- Constitución de la República de Costa Rica.*
- Constitución de la República de Ecuador.*
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana (Ecuador).*
- Reglamento de Consultas Populares de 2011 (Ecuador).*
- Constitución de la República de El Salvador.*
- Constitución Política de la República de Guatemala.*
- Constitución de la República de Honduras.*
- Constitución Política de la República de Nicaragua.*
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- Constitución Política de la República de Panamá.*
- Código Electoral sobre Revocación del Mandato (Panamá).*
- Constitución Nacional de la República del Paraguay*
- Constitución Política del Perú.*
- Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Perú).*
- Constitución de la República Dominicana.*
- Constitución de la República Oriental del Uruguay.*
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.*
- Normas para Regular el Procedimiento de Promoción y Solicitud de Referendos Revocatorios de Mandato de Cargos de Elección Popular (Venezuela).*
- Ley Orgánica de Referendos de 2016 (Venezuela).*

# Algunas dimensiones analíticas del PROIGUALDAD 2020-2024. Paradojas, discursos y horizontes

*Paula Soto Villagrán  
Ekhiñe Graell Larreta*

## INTRODUCCIÓN

En julio de 2018 el comité de la Convención sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), perteneciente a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) Mujeres, realizó recomendaciones para el Estado mexicano, reconociendo los avances en materia legislativa y los esfuerzos programáticos y de política pública que se han emprendido para garantizar la no discriminación hacia las mujeres y la igualdad de oportunidades para niñas y mujeres en el país, mientras que al mismo tiempo expresó su preocupación en torno a varios aspectos de su vida, especialmente en un contexto con altos niveles de violencia, por lo que formuló recomendaciones específicas para garantizar sus derechos (ONU Mujeres, 2018).

Esas recomendaciones enfatizan la necesidad de concluir el proceso de armonización legislativa en los niveles federal, estatal y municipal acorde con los estándares internacionales y con la finalidad de garantizar el acceso a la justicia de las mujeres y las niñas. Se destaca también la necesidad de fortalecer el acceso de las mujeres al mercado laboral y al crédito, en igualdad de condiciones y tomando como línea base los estándares de seguridad social. A lo anterior, se suma que el Comité da un espacio importante a las políticas de prevención desde el sector educativo para acabar con la violencia y los estereotipos sexistas, entre otras cuestiones, resaltando la necesidad de garantizar los derechos de poblaciones en mayor riesgo de vulneración;

tales como la población LGBTI, las mujeres indígenas y afrodescendientes, las mujeres rurales, las defensoras de derechos humanos y las periodistas, e incluye por primera vez recomendaciones específicas para México sobre mujeres migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas (ONU Mujeres, 2018).

Éste es un elemento de contexto imprescindible para entender una cierta presión de los organismos internacionales en materia de igualdad de género, y la necesidad de homologar el ordenamiento jurídico mexicano a estos nuevos marcos. Con estos retos la agenda feminista en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) ha sido contradictoria. Mientras Olga Sánchez Cordero, Secretaria de Gobernación, ha defendido discursivamente un lugar central a las demandas de las mujeres y del movimiento feminista, el presidente ha entrado paradójicamente en varios episodios de rechazo y cuestionamiento a los reclamos de igualdad. En este particular escenario, este texto analiza la relación entre el texto y el contexto del PROIGUALDAD 2020-2024, programa que determinará en gran medida las políticas públicas de género a lo largo de este sexenio de la llamada Cuarta Transformación (4T).<sup>2</sup>

78

Otro elemento del contexto en el que nace el PROIGUALDAD es que, en el marco de la 4T, ha sido posible el logro de la primera legislatura paritaria en la historia de México, gracias a las reformas realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Paridad entre Géneros y que se publican en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 6 de junio de 2019. Con estos cambios a la carta magna se establece la paridad de género para las mujeres en los cargos de decisión en los tres poderes de la Federación, en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), en las designaciones de los partidos políticos a puestos de elección popular, en los organismos autónomos, así como en el nombramiento de delegados ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena (INMUJERES, 2020).

---

2 La Cuarta Transformación o 4T hace referencia al proyecto de nación y visión de gobierno que Andrés Manuel López Obrador (AMLO), actual presidente de la República Mexicana y fundador del partido político Movimiento Regeneración Nacional (Morena) -que, tras las elecciones de 2018, ostenta 252 diputados y 59 senadores de los 500 y 128 curules, respectivamente-, y que establece el triunfo de AMLO y de Morena como un nuevo momento clave en la historia de México, equiparándolo con algunos de los acontecimientos más importantes y transformadores de la historia del país: la Independencia, la Reforma y la Revolución Mexicana. Por tanto, la Cuarta Transformación vendría a establecer el comienzo de una nueva etapa histórica y política en México.

Por lo anterior, este trabajo tiene un propósito acotado que se orienta a analizar algunas dimensiones evaluativas del PROIGUALDAD 2020-2024. Con estos antecedentes, el camino analítico que proponemos se estructura en tres apartados. En el primero, se reconstruye un contexto teórico y empírico en el cual se ubican ciertos momentos relevantes que ha habido en la construcción de una agenda de género en las políticas de igualdad. En el segundo apartado, se aborda el recorrido de la institucionalización de la igualdad en México, y se puntualizan algunas dimensiones de evaluación del PROIGUALDAD precisando algunas fortalezas y debilidades. Finalmente, y a modo de cierre, se dibujan algunas reflexiones que esbozan horizontes y posibles desafíos para repensar las coordenadas de la institucionalización de las políticas de igualdad en el país.

#### ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES SOBRE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD

Las razones por las cuales se vinculan las políticas públicas y el género obedecen a que, en muchos de nuestros países latinoamericanos, se ha venido observando que el desarrollo no favorece por igual a hombres y a mujeres. Por el contrario, las desigualdades entre los géneros han sido agravadas de acuerdo con los distintos modelos de desarrollo en contextos sociales donde ya estaban presentes las desigualdades, producto de una organización genérica de la sociedad. En este sentido, la perspectiva de género permite analizar los procesos sociales, al mismo tiempo que estudiar y diseñar políticas públicas que aborden las necesidades particulares de hombres y mujeres.

Así, la perspectiva de género sostiene que los hombres y las mujeres están en posiciones social y simbólicamente diferentes dentro de la sociedad, por lo que toda política pública tiene efectos específicos y diferenciados sobre las personas de acuerdo con su género. Por ello, el enfoque de género comienza a visualizarse como una herramienta de gestión para propiciar y definir el desarrollo de medidas, políticas públicas, programas, acciones y/o proyectos que respondan a las variadas necesidades de los hombres y de las mujeres y, a su vez, permitir compensar las desventajas históricas y sociales que han impedido e impiden un acceso equitativo de las mujeres a los beneficios del desarrollo socioeconómico y a los niveles de toma de decisión en todos los ámbitos sociales, tanto públicos como privados.

A mediados de los años sesenta, dada la constatación de evidentes asimetrías y desigualdades de oportunidades entre hombres y mujeres en función de su sexo, la incorporación de la perspectiva de género en la gestión pública fue una estrategia

cuyo propósito se fundamenta en que las actividades y experiencias de hombres y mujeres son distintas. Por tanto, esta situación debe ser considerada al momento de elaborar propuestas, políticas, planes y programas para fomentar la participación de las mujeres en todos los ámbitos del desarrollo de los países, de modo que los beneficios de ese desarrollo lleguen a hombres y mujeres por igual, evitando que se perpetúe la inequidad existente.

En este sentido, la incorporación del concepto de género en las políticas públicas ha implicado el reconocimiento de que, para la superación de las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres sea una realidad, es necesario orientar la política pública hacia la igualdad de oportunidades, es decir, equilibrar los puntos de partida diferentes en los que el funcionamiento de un sistema desigual coloca a los varones y a las mujeres. Sin embargo, “el concepto de género tiene consecuencias más allá de esto. Género significa reconocer las diferencias y adecuar las políticas a estas diferencias a los efectos de lograr la transformación de estructuras estereotipadas que de no transformarse, seguirán generando estas desigualdades” (Rigat-Pflaum, 2013, p.6).

80

Las formas en las que se han considerado las necesidades e intereses de las mujeres en aras de eliminar las desigualdades de género por medio de la política pública ha seguido un camino similar en América Latina, debido a que han sido las conferencias internacionales de la mujer, así como los encuentros feministas latinoamericanos y del Caribe los que han servido como antecedentes para la institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Así, será la IV Conferencia Internacional de Mujeres de Beijing en 1995 donde se instala la idea del *gender mainstream* que se ha entendido como la “transversalización de la perspectiva de género”. Inicialmente traducido como “transversalidad de la perspectiva de género”, se desarrolló ampliamente en Europa y, más tarde, su implementación se extendió hacia otros contextos como América Latina.

De acuerdo con Rigat-Pflaum hay dos aspectos que se rescatan de esta dimensión de género en la política pública “por un lado el reclamo de un rol activo del Estado para poner fin a las desigualdades entre mujeres y varones, en base al criterio de igualdad de oportunidades y resultados, a través de instrumentos de acción afirmativa o discriminación positiva y por otra parte, la demanda de introducir la perspectiva de género en todos los aspectos de la política, lo que necesariamente debe significar a la larga una transformación sustancial de la misma en término de valores de igualdad” (Rigat-Pflaum, 2013, p. 6).

La agenda regional de género se forma a partir de un conjunto de documentos e instrumentos regionales con carácter acumulativo, que se refuerza y retroalimenta con las plataformas y programas de acción de las Conferencias de las Naciones Unidas y los compromisos vinculantes asumidos por los estados con los derechos y la autonomía de las mujeres y la igualdad de género aprobadas en las reuniones de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016). La agenda también adquiere fuerza con las obligaciones asumidas por los estados con la firma y ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), que se convertirá en el instrumento internacional más amplio en materia de derechos de las mujeres, cuyo objetivo es eliminar la discriminación contra las mujeres y asegurar la igualdad entre mujeres y hombres.

En la CEDAW, por primera vez en la historia y de manera específica, se reconoce que la discriminación en contra de las mujeres ha sido un flagelo histórico e insta a los Estados Parte a tomar medidas para combatirla y erradicarla. Específicamente, indica lo siguiente:

- I. En primer lugar, que la discriminación contra las mujeres viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana; dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre en la vida política, social, económica y cultural de su país; constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia; entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad.
- II. El inciso h del artículo 4.1. señala la obligación de los Estados Parte de adoptar “medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer” que cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de “igualdad de oportunidad y trato”. La Convención de Belém do Pará, por su parte, establece el derecho de las mujeres a que se respete su vida, su integridad física, psíquica y moral; a la libertad y a la seguridad personales; a no ser sometida a torturas; a igualdad de protección ante la ley y de la ley, entre otros. En tercer lugar, el artículo siete señala que los Estados Parte “condenan todas las formas de violencia

contra la mujer y conviene en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia de igualdad de oportunidad y trato” (ONU, Mujeres, 2018).

Finalmente, en el año 2015, la Agenda Regional de Género confluye con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y en 2016 con la Nueva Agenda Urbana de la Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). Los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible también se dirigen a promover la igualdad de género, concretamente, el propósito de “Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, y “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. De esta manera, en la Agenda 2030 se acordó una meta concreta para la eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado.

82

Por su parte, la estrategia de transversalización de la perspectiva de género en América Latina y, en particular, México, está articulada con el debate sobre mujeres y desarrollo que en los años noventa desencadenó discusiones muy importantes sobre las alternativas de desarrollo en el continente. Así, la concepción teórica denominada “Mujeres en el desarrollo” (MED)<sup>3</sup> articuló diagnósticos, propuestas y estrategias orientadas a destacar el rol de la mujer y propiciar su transformación (Portocarreño, 1993), en ese contexto fue cuando se crearon también las primeras oficinas de la mujer.

La premisa del enfoque MED es que las estrategias económicas han impactado negativamente a las mujeres y que ellas deben integrarse al desarrollo mediante el acceso al empleo. Sin embargo, esta incorporación se da sin necesariamente haber sido previamente dotadas de recursos jurídicos y educativos que les permitieran participar de los procesos productivos en mejores condiciones. En esta línea argumental, se le da mayor importancia a la independencia económica y se establece como prerequisite necesario para la equidad. Sin embargo, esto no necesariamente las eximirá de la carga de trabajo tradicional doméstica. Una de las principales críticas a este enfoque es que las mujeres fueron vistas como el objetivo último de las acciones, por lo tanto, se consideraban causa y medio para superar sus problemáticas.

---

3 El nombre hace referencia a grupos de mujeres del primer mundo vinculadas a agendas internacionales de desarrollo que, a partir de las críticas de los efectos del desarrollo, estudiaron propuestas para integrar a las mujeres.

El enfoque “Género en el desarrollo” (GED) surge como resultado de las acciones de organizaciones de base de mujeres y reflexiones feministas del tercer mundo. Este enfoque reconoce que las desigualdades entre hombres y mujeres deben ser consideradas en los proyectos de desarrollo, pues les afectan de manera diferencial. Los orígenes de la subordinación femenina estarían tanto en el ámbito reproductivo como en el productivo; además, pone énfasis en que las mujeres se ven afectadas por las condiciones del desarrollo de manera diferente de acuerdo con la raza, clase, historia colonial y posición actual en el orden económico internacional. Así, la mirada está puesta en los intereses estratégicos de género.<sup>4</sup>

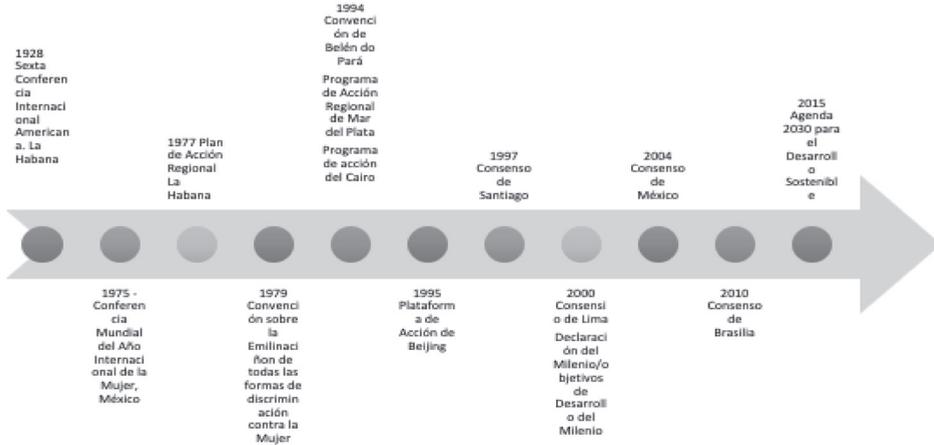
De esta manera, en esta propuesta de desarrollo cobra relevancia la noción de autonomía “definida como el poder de las personas –como individuos, grupos- de tener control sobre sus propias vidas y el derecho a determinar sus opciones e influir en el cambio social” (Ricco, 1993, p. 14). Este enfoque integra en el debate la importancia de las relaciones de poder, del conflicto y las relaciones de género como ejes para una mejor comprensión de la subordinación de las mujeres (Moser, 1991). En efecto, es bajo este enfoque que comienza a visibilizarse el concepto de empoderamiento, y posteriormente será reconocido como el enfoque del empoderamiento.

Asimismo, desde el punto de vista institucional, el enfoque Género en el desarrollo “funcionó como el sustento de las recomendaciones emitidas en la Conferencia de Nairobi acerca de la necesidad de crear mecanismos en el más alto nivel de gobierno, dotados de recursos, con funciones de asesoramiento y monitoreo de las políticas llevadas adelante por los ministerios y organismos del Estado” (Rigat-Pflaum, 2008, p. 44). Los principales hitos que marcan la agenda regional de género quedan expresados en los siguientes antecedentes:

---

4 El debate sobre las necesidades de género de las mujeres ha sido conceptualizado por Kate Young (1991), quien propone diferenciar las necesidades en necesidades prácticas de género, las cuales derivan de las condiciones materiales de vida de las mujeres, su salud, la vivienda, el trabajo, alimentación, etc. producto de su ubicación en la división sexual del trabajo y las necesidades estratégicas de género, que son entendidas de acuerdo a la posición relativa de las mujeres respecto a los hombres, dentro de estas necesidades estratégicas se encuentran abolir la división sexual del trabajo, aliviar la carga doméstica y el cuidado de niños, eliminar las formas institucionalizadas de discriminación, lograr la igualdad política y medidas en contra de la violencia doméstica, entre otras.

Figura 1. Línea del tiempo de la Agenda Regional de Género



## PROIGUALDAD 2020-2024. ALGUNAS DIMENSIONES EVALUATIVAS

84

En México, uno de los primeros cambios a favor de la igualdad entre hombres y mujeres tuvo lugar en 1974, con la reforma al artículo 4º Constitucional. Esta reforma elevó a rango constitucional la igualdad entre mujeres y hombres, afirmando que “el varón y la mujer son iguales ante la ley”. Lo anterior, se dio en gran medida gracias a la influencia del movimiento feminista, que también logró que la Primera Conferencia Internacional de la Mujer se llevara a cabo en la Ciudad de México. A su vez, México firmó la CEDAW, con lo que se comprometió a seguir una política encaminada a eliminar la discriminación de género utilizando los siguientes medios:

- Asegurar el cumplimiento práctico del principio de igualdad de la mujer y el hombre.
- Abstenerse de incurrir en prácticas discriminatorias contra la mujer y velar porque las autoridades y las instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación.
- Tomar medidas apropiadas en todas las esferas, entre las que se encuentra la del empleo, como las consistentes en la modificación de normas y prácticas para eliminar la discriminación por razones de sexo.
- Promover el cambio de los patrones socioculturales de conducta que contribuyan a la discriminación de cualquiera de los sexos.

- Garantizar a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, los derechos a participar en la formulación y la ejecución de políticas gubernamentales, ocupar cargos públicos y ejercer funciones públicas en todos los ámbitos de gobierno.

Como resultado de la participación del país en las conferencias internacionales de la mujer y del movimiento de la sociedad civil a favor de la equidad de género, en 1980 se creó el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo, el cual propuso un conjunto de iniciativas específicas orientadas a promover el mejoramiento de la condición social de las mujeres. Además, como resultado de la Plataforma de Acción adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing, en 1998 fue creada la Comisión Nacional de la Mujer (CONMUJER), misma que en 2001 -por iniciativa de varios partidos políticos- fue transformada en el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), una instancia para fortalecer a las mujeres mexicanas, cuya finalidad es que tomen medidas a fin de conseguir que la perspectiva de la igualdad se incorpore en los procesos de formulación de políticas públicas y programas que consideren los efectos diferenciados en las vidas de hombres y mujeres.

85

Diversas reformas constitucionales y nuevas leyes constituyen el marco legal para la igualdad de género en México. Entre las más importantes, destacan las siguientes:

- La Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH) del año 2006 establece que el Ejecutivo Federal desarrolle la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres; entre los lineamientos a seguir para el diseño de esa política, el de asegurar que la planeación presupuestal incorpore la perspectiva de género, apoye la transversalidad y prevea el cumplimiento de los programas, proyectos y acciones para la igualdad entre mujeres y hombres, y mandata que se eliminen los estereotipos que fomentan la discriminación y la violencia contra las mujeres. Asimismo, esta ley tiene como objeto garantizar la igualdad sustantiva de mujeres y hombres, tanto en el ámbito público como en el privado, fomenta la participación y representación política equilibrada; promueve el acceso a los derechos sociales e igualdad en la vida civil y a adoptar las medidas necesarias para la erradicación de la violencia.
- La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007), que tiene por objeto regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato

entre mujeres y hombres, proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda discriminación basada en el sexo. Esta ley crea el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Entre los principios de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia destacan cuatro criterios: la igualdad jurídica de mujeres y hombres, el respeto a la dignidad de las mujeres, la no discriminación y la libertad de las mujeres.

El Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres tiene precisamente su origen en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2006, cuando Vicente Fox era presidente. La última reforma publicada en dicha ley reflejada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 14 de junio de 2018, bajo la presidencia de Enrique Peña Nieto. En este sentido, la ley que establece los lineamientos del programa y asienta las bases para la normativa en materia de igualdad entre las mujeres y hombres, no se genera en el contexto de la 4T sino que viene de sexenios pasados, específicamente del sexenio panista de Vicente Fox y del priísta Enrique Peña Nieto. De la misma manera, si bien se establecen nuevos objetivos prioritarios en el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024, la mayoría de los propósitos del programa son muy similares al Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2013-2018 generado en el sexenio de Peña Nieto.

Es importante destacar que una idea fundamental en la elaboración del PROIGUALDAD 2020-2024, que se alinea con el Principio Rector del Programa Nacional de Desarrollo (PND) “*No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera*”, es enfatizar en que el programa es resultado de un ejercicio participativo y de consulta ciudadana, “cuyo principal objetivo fue conocer de viva voz de las mujeres mexicanas sus necesidades, intereses y demandas” (INMUJERES, 2020, p.16). Lo anterior, lo podemos considerar como una de las fortalezas del PROIGUALDAD 2020-2024, en el sentido de que se realizaron 32 Foros Estatales denominados “Mujeres Trabajando Juntas por la Transformación de México” (que se llevaron a cabo entre julio a septiembre del 2019) y en el que, según el programa, participaron “organizaciones de la sociedad civil, servidoras y servidores públicos, integrantes y especialistas en la materia y mujeres que enfrentan diversas desventajas, múltiples formas de exclusión y

factores de discriminación, a quienes históricamente se les ha excluido de participar en decisiones públicas” (DOF, 2020, p. 3).

Así, de acuerdo con el programa, en dichos foros tuvieron representación: “mujeres indígenas, afromexicanas, rurales, lesbianas, transexuales, con discapacidad, de la tercera edad, en pobreza y marginación, trabajadoras del hogar, migrantes, jóvenes, jefas de familia, amas de casa, jornaleras, campesinas, entre otras” (DOF, 2020, p. 3) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) se coordinó con varias dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la definición de las estrategias y los objetivos del programa. Por tanto, una de las novedades principales del programa en este contexto de la 4T es que toma en cuenta la interseccionalidad<sup>5</sup> y la multiculturalidad.<sup>6</sup>

No obstante lo antes expuesto, algunos medios de comunicación como Animal Político afirman que estos foros fueron consultas ciudadanas privadas, a las que tuvieron acceso sólo determinadas personas y, a pesar de que se manejaron como foros públicos, en la práctica se llevaron a cabo a puerta cerrada de acuerdo con los lineamientos establecidos por gobiernos locales, sin que se publicaran con antelación las fechas de cada uno de los eventos e incluso “sin una metodología que justificara el formato de foros y a la fecha sin un instrumento que explique cómo el INMUJERES hará esta supuesta integración de la opinión ciudadana en la materia al Programa” (Rojas, 2019), ya que la *Carpeta Metodológica* en la que el instituto detalló cómo se implementaría cada foro y sus fines, no estaba completa y no estableció cuestiones tan relevantes como la manera en la que se recabaría la información proporcionada por la ciudadanía y cómo se trasladaría ésta al programa. Además, el presupuesto que se asignó a la realización de estos foros resulta destacable en el contexto de la austeridad republicana establecida por la llamada 4T: 8 millones de pesos.

---

5 El concepto de interseccionalidad hace referencia a una perspectiva teórica y metodológica que tiene como objetivo analizar las interrelaciones de dominación y poder que se dan entre las intersecciones de etnia, género, y clase, entre otras (Viveros, 2016) y que plantea que algunas mujeres padecen doble o triple subordinación de acuerdo con el grupo social al que pertenece.

6 La multiculturalidad se refiere a la convivencia que se da entre distintas y diversas culturas en un mismo espacio, en un contexto de respeto en el que se reconoce a las culturas minoritarias y en el que se reivindican las diferencias culturales; de la misma manera, se da una relación simétrica entre las distintas culturas (García-Feregrino y Dávila, 2020).

Por ende, el programa en sí no asegura la existencia de esa representación afro-mexicana, indígena, lesbiana, transexual, migrante, de la tercera edad, marginada y trabajadora del hogar, entre otras, es decir, de mujeres que padecen una doble o triple opresión: aquellas que, además de la discriminación que padecen por ser mujeres, sufren también opresión por pertenecer a alguna etnia particular, a una clase social concreta -esto es, que sufren discriminación debido a su situación económica-, a una edad determinada, o debido a su sexualidad, ocupación, etc.

El análisis documental nos muestra que, si bien existe la preocupación por parte del actual gobierno por considerar las diversas desigualdades que las distintas mujeres pueden sufrir de acuerdo con el grupo social al que ellas pertenecen, parece apresurado afirmar que el Programa de Igualdad 2020-2024 recopila las necesidades, inquietudes, perspectivas y objetivos de estas mujeres en particular, ya que no existe evidencia alguna de que se haya realizado este compendio. Por tanto, se trata de un aspecto que sólo se contempla en el horizonte, sin que realmente se generen acciones de política pública que coadyuven a enfrentar dichas desigualdades. En esta misma línea si bien se indica que las desigualdades referidas se sustentan en un sistema de dominación patriarcal que no sólo produce y reproduce las desigualdades entre hombres y mujeres, sino que las naturaliza bajo el supuesto de un orden biológico, legitimando con ello la desventaja de las mujeres en todas las esferas de la vida, por lo tanto, la estrategia de política pública debe incidir en factores estructurales de desigualdad (INMUJERES; 2020).

Relacionado con esta cuestión, las acciones puntuales que el programa establece para cada una de las estrategias correspondientes a los objetivos prioritarios del programa resultan muy generales, ya que esas tareas que se asignaron a instancias de diversa naturaleza no establecen el contenido concreto de la acción, las fechas en las que se llevará a cabo, las entidades o municipios específicos en los que se aplicará y otro largo etcétera.

Como ejemplo concreto de lo mencionado, del primer objetivo prioritario de PROIGUALDAD 2020-2024: “Potenciar la autonomía económica de las mujeres para cerrar brechas históricas de desigualdad” (DOF, 2020) se establece la segunda estrategia prioritaria de dicho propósito: “Promover la eliminación de actitudes y comportamientos sexistas para la plena e igualitaria participación de las mujeres en actividades económicas” (DOF, 2020), de la cual la primera acción puntual es: “Implementar campañas de comunicación que incidan en la eliminación de estereotipos sexistas que desvaloran las capacidades productivas y laborales de las

mujeres” (DOF, 2020). Las dependencias establecidas como responsables de la implementación de esa acción puntual son: Secretaría de Economía (SE), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), INMUJERES, Secretaría de Gobierno (SEGOB) y PRESIDENCIA (DOF, 2020).

Como se puede observar, esa operación específica no señala qué naturaleza tendrán esas campañas, en qué medios de comunicación se van a implementar, qué periodicidad tendrá ni cuánto durará. Por tanto, la especificación de esas actividades resulta muy general y ambigua para una acción concreta de una política pública, lo cual se puede derivar en una estrategia fallida, dado a que las distintas dependencias pueden implementarla de la forma en que la interpreten o entiendan. Cabe mencionar que esta ambigüedad en las acciones puntuales de PROIGUALDAD se pudo observar también en el programa del sexenio anterior, por lo que no se trata solamente de un problema de este sexenio en curso. Sin embargo, cabría esperar que se hubiera modificado este aspecto en el programa 2020-2024.

Así también, es importante mencionar que las futuras políticas públicas deberán abordar esta deficiencia si quieren lograr los objetivos que se propone el programa en cuestión. Asimismo, llama la atención que la mencionada acción sea responsabilidad de cinco dependencias, lo cual también puede generar un problema de coordinación al establecer qué es lo que realizará concretamente cada una de ellas. Y, como se ha podido observar, en el PROIGUALDAD 2020-2024, la gran mayoría de las acciones específicas son responsabilidad de varias dependencias a la vez. Esta particularidad se diferencia de anteriores programas de igualdad, en los cuales el responsable de las acciones puntuales era, en general, una única dependencia.

Otra de las cuestiones que hay que señalar es que el programa salió un año y medio más tarde de lo estipulado, ya que, por lo general, los programas específicos que el gobierno está obligado a publicar de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y, en este caso, la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, como el propio PROIGUALDAD o el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, se suelen publicar a lo largo del primer año del sexenio en curso. En el sexenio pasado, por ejemplo, PROIGUALDAD se publicó en los primeros seis meses (Arteta, 2020), mientras que en este sexenio se publicó dos años después de iniciarse, en diciembre de 2020. La diferencia es sustancial y es importante mencionar que fueron dos largos años en los que se dejó un vacío legal y, sobre todo, presupuestario en los programas del ámbito de la promoción de la igualdad entre mujeres, así como la prevención de la violencia contra ellas.

A lo largo de ese periodo los distintos medios de comunicación hicieron hincapié en ese vacío y cuestionaron al gobierno en reiteradas ocasiones solicitando detallar cuándo se publicaría el Programa de Igualdad correspondiente al sexenio en curso y subrayando su necesidad e importancia en un contexto marcado por el aumento de la violencia contra las mujeres. La respuesta a estos cuestionamientos se ejemplifica a la dada por el presidente Andrés Manuel López Obrador en una de las conferencias matutinas que realiza a diario,<sup>7</sup> fechada el 7 de mayo de 2020. En ella, además de negar el incremento de la violencia de género y de rechazar los distintos cuestionamientos, el presidente mencionó estar tranquilo puesto que existe un programa muy vasto dedicado a proteger a las mujeres. Sin embargo, “no especificó a qué programa se refería ni dio más detalles en su respuesta sobre el tema de la violencia machista, que duró tan sólo un minuto” (Arteta, 2020).

90

Otro ejemplo de esta indiferencia o de restarle importancia a las políticas públicas de género se observó en marzo de 2019, cuando AMLO presentó el “Plan emergente para garantizar la integridad, la seguridad y la vida de las mujeres y las niñas en México”. Dicho plan se trató de un texto de diez cuartillas acompañado de ilustraciones en el que se establecía el objetivo de “asumir como un problema de Estado la prevención, atención, justicia y erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas; y colocar en el máximo nivel de decisión esta responsabilidad”, resaltando la importancia de la colaboración en esta materia entre las distintas dependencias federales, estatales y municipales, haciendo hincapié en la prevención, la justicia, la atención, la alerta de la violencia de género contra las mujeres, las reformas legislativas y la rendición de cuentas. El documento fue publicado el 8 de marzo de 2019 en el blog de la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía<sup>8</sup> y en ningún momento fue publicado por el DOF, tampoco se volvió a mencionar en otro momento.

---

7 Las conferencias matutinas, también conocidas como “mañaneras”, son las conferencias de prensa que diariamente realiza el presidente Andrés Manuel López Obrador a las 7:00 de la mañana en el Palacio Nacional. A través de ellas, el presidente señala la agenda política del país, siendo un excelente indicador del rumbo político del actual gobierno.

8 Recurso disponible en línea en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/444283/plan\\_emergente\\_para\\_garantizar\\_integridad\\_seguridad\\_y\\_vida\\_de\\_mujeres\\_en\\_mexico.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/444283/plan_emergente_para_garantizar_integridad_seguridad_y_vida_de_mujeres_en_mexico.pdf). Consultado el 28/02/2021.

Cabe destacar que, a pesar de que el gobierno aseguró que los recursos federales destinados a la disminución de las brechas de desigualdad existentes entre las mujeres y los hombres aumentaron un 60% para el año 2020, subrayando que el gobierno mexicano tiene el compromiso de lograr la igualdad de género y buscar el desarrollo de las mujeres (INMUJERES, 2020), y el presupuesto aumentó un 20% más para el 2021 (García, 2020). El presupuesto asignado no ha sido exclusivamente destinado para las políticas públicas destinadas al logro de la igualdad entre las mujeres y los hombres y a la paridad de género, así como a erradicar la violencia contra las mujeres que, cabe mencionar, ha aumentado de forma significativa en los últimos años.

Lo anterior, porque buena parte de ese presupuesto, el 56% para ser exactos, ha sido destinado al programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas, dependiente de la Secretaría de Bienestar, al programa Jóvenes Construyendo el Futuro o a otros programas como el Programa de Becas Elisa Acuña (García, 2020) y Sembrando Vida. Dichos programas no sólo no están dirigidos exclusivamente a las mujeres, sino que buena parte de los beneficiados son, en realidad, hombres. Además, la mayoría del presupuesto asignado se está otorgando de forma directa a los distintos beneficiarios y no se está destinando a una política pública particular que busque dar solución a las diversas problemáticas que existen en torno al género, entre las cuales destaca la violencia contra las mujeres.

Otra diferencia de este programa 2020-2024 con el PROIGUALDAD 2013-2018 radica en que el programa deja en claro que los lineamientos que se establecen en él son acordes a los principios rectores de la Cuarta Transformación y su Plan Nacional de Desarrollo (PND) que, entre otras cuestiones, tienen como prioridad la igualdad de género y la libertad de las mujeres. Además, existe un antecedente normativo relevante para poder lograr el objetivo prioritario número cinco: lograr que las mujeres participen de forma igualitaria en la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida, al menos en lo que concierne al ámbito político. La “Paridad en todo” establece la obligatoriedad de que deba haber un 50% de mujeres y un 50% de hombres en la toma de decisiones públicas (INMUJERES, 2019) y se consiguió gracias a las reformas realizadas a diez artículos de la Constitución en el año 2019, con las cuales se estableció, por primera vez en la historia de México, una paridad de género efectiva en el ámbito político, por lo menos en cuanto a la normatividad se refiere, pues garantiza que al menos la mitad de los cargos públicos de los distintos niveles de gobierno, organismos autónomos, etc. sean ocupados por mujeres (INMUJERES, 2019).

Lo que también destaca en el PROIGUALDAD 2020-2024 son los indicadores que se seleccionaron para medición de los objetivos prioritarios. Continuando con el ejemplo anterior de las acciones específicas, el objetivo prioritario 1, “Potenciar la autonomía económica de las mujeres para cerrar brechas históricas de desigualdad”, los indicadores que se eligieron para medir dicha autonomía son: “Tasa de participación económica de las mujeres. Mujeres. Nacional”, “Brecha salarial entre mujeres y hombres. Mujeres. Nacional” y “Porcentaje de las viviendas que son propiedad de las mujeres. Mujeres. Nacional”. Estos indicadores están seleccionados adecuadamente, puesto que permiten medir el logro de dicho objetivo de manera imparcial y certera.

Si comparamos estos indicadores con los del primer objetivo prioritario de PROIGUALDAD 2013-2018, por ejemplo, “Alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y propiciar un cambio cultural respetuoso de los derechos de las mujeres” (DOF, 2013), los indicadores seleccionados fueron “Índice de avance en la armonización legislativa por entidad federativa”, “Porcentaje de mujeres en puestos directivos de la administración pública” y “Porcentaje de mujeres en cargos de elección popular en municipios”, que a simple vista no parecen muy apropiados para la medición del objetivo que se propuso, ya que sólo se centró en las mujeres con algún cargo público, dejando de lado a la mayoría de las mujeres de la sociedad mexicana.

Sin embargo, a pesar del mencionado acierto, las metas que se proponen en los indicadores correspondientes parecen un tanto exiguas. Para la “Tasa de participación económica de las mujeres” se partió de la línea base de 43.7 del año 2018, estableciendo una meta de 48 para el 2024. A su vez, para la “Brecha salarial entre mujeres y hombres” se inició con un valor de 25 en el año 2018 y se espera llegar a 22 para el 2024 y, por último, para el “Porcentaje de las viviendas que son propiedad de las mujeres” se estableció la línea base de 35.3 de 2015 y la meta de 38 para el año 2024, sin metas intermedias.

Otro ejemplo es que, si nos fijamos en el parámetro del segundo objetivo prioritario “Generar las condiciones para reconocer, reducir y redistribuir los trabajos domésticos y de cuidados de las personas entre las familias, el Estado, la comunidad y el sector privado”, el elemento de la meta y que funge como indicador es el “Promedio de horas a la semana dedicadas a trabajos domésticos y de cuidados no remunerados. Hombres. Nacional”. Como línea base se establece el valor del promedio de esas horas en el año 2014: 15.7 y, como meta, se establece llegar a 21.7 para el año 2024, aunque sin establecer ninguna meta intermedia.

## CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo ha sido discutir y analizar algunas dimensiones generales del PROIGUALDAD 2020-2024 como proceso de institucionalización de la perspectiva de género en el gobierno de la Cuarta Transformación. En este proceso hemos mostrado cómo, en cierta medida, la agenda de género dentro del gobierno liderado por AMLO se ha visto condicionada por el sistema y la cultura política que ha fundado la figura del presidente. El apoyo de AMLO a Félix Salgado Macedonio, candidato a gobernador en el estado de Guerrero, acusado de violación, generó un rechazo transversal entre diferentes actores políticos y de la sociedad civil, cuya expresión más fuerte en redes sociales ha sido la del hashtag #Ningúnvioladorseragobernador, así como la idea expresada por AMLO de consultar sobre el derecho al aborto y su legalización, entre otros, muestran que el presidente tiene una desvinculación con el tema y una escasa habilidad para comunicar temas que tienen un trasfondo valórico. Todo lo cual ha ido construyendo un contexto que, desde nuestra perspectiva, es contradictorio para llevar a cabo el PROIGUALDAD en un marco institucional débil para la institucionalización de las políticas de género del Estado mexicano.

Por tanto, como hemos venido observando en los párrafos anteriores, el PROIGUALDAD 2020-2024 está lleno de claroscuros. Mientras, por una parte, los indicadores en general parecen bien encaminados a los propósitos establecidos en el programa, las metas propuestas son reducidas si tomamos en cuenta que se trata de un sexenio. A su vez, a pesar de que se mencionaron grupos específicos de mujeres que padecen desigualdades adicionales a las de género, el programa en sí no contempla ninguna acción específica sobre ellos. Además, para las consultas realizadas a las mujeres de todas las entidades a través de los foros, no se emitieron convocatorias públicas, por lo que dicho proceso fue bastante opaco y excluyente. Otra cuestión que destacar ha sido el presupuesto, ya que, como se indicó, buena parte del dinero destinado a las políticas públicas de género, en realidad, está dirigido a otros sectores de la población en los que prevalecen los hombres. Por último, el programa fue publicado dos años después de haber iniciado el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, lo cual derivó en un vacío legal y presupuestario a lo largo de este periodo de todo aquello relacionado con las políticas públicas de igualdad de género.

Pese a la presión de la CEDAW y de otros organismos internacionales, las contradicciones y las resistencias para avanzar en temas de igualdad de género consideramos que obedecen a factores de tipo político-ideológico, que supondrán una tensión

permanente entre sectores conservadores y progresistas al interior del gobierno de la 4T. Finalmente, para pensar en horizontes futuros, nos parece importante plantear algunas preguntas ¿existen las condiciones institucionales para desarrollar políticas públicas sustantivas de género como política de Estado? ¿la dificultad para comunicar las discusiones de género del presidente de la República y la dependencia de una figura política centralizada es expresión de la fragilidad de la institucionalización de las políticas de género en el Estado mexicano? ¿será posible pensar en la formulación de políticas públicas que movilicen prácticas y discursos coherentes al interior del Estado? ¿de qué manera se articulará el PROIGUALDAD en la práctica con otros actores políticos, otras agendas gubernamentales y las agendas de la sociedad civil? Se deberán ir observando y analizando todos estos aspectos en lo que resta del sexenio.

## REFERENCIAS

- Arteta, I. (2020). AMLO asegura que hay un programa de protección a mujeres, pero en gobierno no detallan cuál es. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2020/05/amlo-programa-proteccion-cual-es/>.
- Diario Oficial de la Federación (DOF), (2013). PROGRAMA Nacional Para La Igualdad Entre Mujeres Y Hombres 2013-2018. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5312418&fecha=30/08/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312418&fecha=30/08/2013).
- Diario Oficial de la Federación (DOF), (2020). PROGRAMA Nacional Para La Igualdad Entre Mujeres Y Hombres 2020-2024. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5608467&fecha=22/12/2020](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608467&fecha=22/12/2020).
- García A. (2021). El presupuesto para mujeres en 2021 no es exclusivo para mujeres... y eso preocupa. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/economia/El-presupuesto-para-mujeres-en-2021-no-es-exclusivo-para-mujeres-y-eso-preocupa-20201004-0003.html>.
- García-Feregrino, R., & Dávila, N. P. (2020). Pueblos Originarios y Multiculturalidad. Una tarea pendiente para el gobierno mexicano desde la reforma constitucional en 2001. *Alegatos Revista Jurídica de La Universidad Autónoma Metropolitana*, 104, 175-196.
- INMUJERES. (2019). Paridad en todo: 50% mujeres y 50% hombres en la toma de decisiones. INMUJERES. <https://www.gob.mx/inmujeres/articulos/paridad-en-todo-50-mujeres-y-50-hombres-en-la-toma-de-decisiones>.

- INMUJERES. (2020). En 2020 se incrementaron 60% los recursos federales para disminuir las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres. *INMUJERES*. <https://www.gob.mx/inmujeres/prensa/en-2020-se-incrementaron-60-los-recursos-federales-para-disminuir-las-brechas-de-desigualdad-entre-mujeres-y-hombres>
- Moser, C. (1991). *Planificación de Género y Desarrollo. Teoría, Práctica y Capacitación*. Lima: Flora Tristán.
- ONU Mujeres. (2018, julio 24). *Comité CEDAW emite observaciones a México sobre derechos de las mujeres luego de 9ª revisión*. ONU Mujeres México. <https://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2018/07/comunicado-cedaw>
- Portocarreño, P. (1993). *Estrategias De Desarrollo: Intentando Cambiar La Vida*. Lima: Flora Tristán.
- Ricco, M. N. (1993). *Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente*. Santiago: CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5832>
- Rigat-Pflaum, M. (2013). *Políticas Públicas y Género: Planes de Igualdad de Oportunidades y Derechos en Argentina*. Fundación Friederich Ebert Stiftung. Retrieved Febrero 21, 2021, from <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentini/en/10754.pdf>
- Rigat-Pflaum, M. (2018, noviembre-diciembre). Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género. *Nueva Sociedad*, 218, 40-56. <https://nuso.org/revista/218/cuestion-de-genero/>
- Rojas, A. (2019). PROIGUALDAD 2019-2024: consultas ciudadanas privadas. *Animal Político*, <https://www.animalpolitico.com/2020/12/amlo-insiste-consulta-ciudadana-despenalizar-aborto/>.
- Viveros, M. (2016). La interseccionalidad: Una aproximación situada a la dominación. *Debate Feminista*, 52, 1-17. [http://www.debatefeminista.pueg.unam.mx/wp-content/uploads/2016/12/articulos/052\\_01.pdf](http://www.debatefeminista.pueg.unam.mx/wp-content/uploads/2016/12/articulos/052_01.pdf).



# Política gubernamental hacia las juventudes. El proyecto de AMLO y el trabajo desde las organizaciones de la sociedad civil

*Enrique Cuna Pérez  
Ulises Torres Cabrera*

## INTRODUCCIÓN

La mañana del siete de febrero de 2019, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) definió tajante la relación de su gobierno con las organizaciones de la sociedad civil (OSC): “No se van a transferir recursos a través de intermediarios”, “no se va a entregar apoyo alguno a organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales ni organizaciones de la sociedad civil” (Contralínea, 2020). Y, generalizando, argumentó la razón: “los recursos no llegaban a los beneficiarios por un (oneroso) sistema de intermediación”, que raya en lo “corrupto de estos intermediarios en la entrega de apoyos a la población”, “organizaciones intermediarias se quedaban, sólo para pagar su burocracia, con alrededor del 30 por ciento de los recursos”. Abundó: organismos de la sociedad civil “recibían dinero para apoyar niños de la calle o migrantes y se mantenían aparatos burocráticos: directivos, asesores [...] incluso se pagaban viajes para asistir a congresos en todo el mundo. Y todo financiado con recursos públicos” (durante el sexenio pasado, el gobierno les entregó cerca de 30 mil millones de pesos a las organizaciones de la sociedad civil) (Contralínea, 2020).<sup>1</sup>

---

1 El martes 19 de febrero, AMLO declaró: “La sociedad civil, que antes era pueblo, nada más que ahora ya se apropiaron de la sociedad civil, yo no conozco gente de la sociedad civil, de veras, muy pocos de izquierda, con todo respeto, todo lo que es sociedad civil tiene que ver con el conservadurismo, hasta los grandes consorcios promueven a la sociedad civil, es una bandera la sociedad civil”.

Si bien es cierto que, en la historia del sistema político mexicano, existen OSC que fueron creadas con fines específicamente clientelares, el juicio del Ejecutivo no reconoce el trabajo que la mayoría de ellas realiza, especialmente en los espacios en los que el Estado abandonó su papel de interlocutor y sus responsabilidades. Las funciones de las OSC se observan en los bienes que producen, en los intercambios que tienen con otras instituciones y en las aportaciones que realizan para el mejoramiento de la sociedad. Son espacios que median entre el individuo y la sociedad (Uribe, 2010, pp. 88-93), comparten con los gobiernos funciones educativas, formativas, de apoyo, de asistencia, relacionadas con el tiempo libre, de ayuda para la integración profesional, para la recuperación de personas marginadas y en situaciones de desventaja. Contribuyen a la generación de una nueva sociedad por su visión diferente de la eficiencia, pensada en términos de cálculo social y no sólo económico (Herrera, 2000, pp. 27-28).

98 Sin duda, dos de los mayores avances que han tenido en su desempeño es la defensa de los derechos humanos y en materia organizativa (Tejeda, 2014, p. 148). El desarrollo de las OSC habla de una sociedad más organizada y responsable, pues no sólo se trata de ir al encuentro de demandas no satisfechas, sino de incrementar el significado de autonomía, libertad y responsabilidad personal, familiar y comunal, lo que es fundamental para una sociedad que aspira a ser justa (Herrera, 2000, p. 29). En este sentido, las organizaciones han contribuido a la democratización del espacio público al intervenir en ámbitos específicos como los procesos electorales, las políticas de vivienda, salud, medio ambiente, educación, atención a la población marginada, niños en situación de calle, investigación, equidad de género y defensa de los derechos humanos (León, 2010, p. 23-24).

José Fernández, citando a Toqueville, ha escrito que las OSC son la escuela de la democracia porque en ellas se aprende lo que es el gobierno popular, se practica la tolerancia, la moderación, el compromiso social y el respeto por los puntos de vista de los otros. Los miembros de las asociaciones tienen una mayor sofisticación política, una elevada confianza social, niveles importantes de participación política y alta competencia cívica subjetiva (Fernández, 2009, p. 111-112).

Con respecto al trabajo con juventudes, las OSC -fundaciones, asociaciones sin fines de lucro, clubes deportivos o recreativos, hospitales, universidades, asociaciones de profesionales y empresarios, partidos políticos, organizaciones de derechos humanos, asociaciones religiosas, cooperativas escolares y otras organizaciones barriales y sociales- han dotado de información a los gobiernos,

han sido interlocutoras de los mismos, influido en la incorporación de derechos en legislaciones locales o a nivel federal, participan en el diseño de programas, de políticas públicas así como en la elaboración de reglamentos, materiales y estrategias (León, 2010). Su cooperación se ha basado en la canalización de demandas de los grupos juveniles que, en su mayoría, se mantienen alejados y desconfiados de los movimientos sociales y de los partidos políticos.

No obstante lo anterior, el proyecto de la 4T ha delineado de manera tajante sus proyectos en la participación y a las juventudes. Con respecto a lo primero, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 define únicamente como participación democrática el involucramiento en las decisiones públicas a través de la revocación del mandato y la consulta popular. Para el mundo juvenil, contempla la implementación de varios programas sociales, entre ellos Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF), Jóvenes Escribiendo el Futuro (JEF) y Universidades para el Bienestar Benito Juárez (UBBJ). Describe el Plan que el objetivo de JCF es capacitar a jóvenes de entre 18 y 29 años que no se encuentren estudiando ni trabajando; la meta de JEF es entregar becas a jóvenes “que estén inscritos en algún centro de educación superior en modalidad escolarizada, tengan menos de 29 años, no reciban otra beca del gobierno federal y vivan en un hogar en situación de pobreza” (PND, 2019); por último, la finalidad de las Universidades del Bienestar es garantizar el acceso a la educación superior a las y los jóvenes que no han podido, dirigido hacia grupos de personas jóvenes procedentes de municipios y localidades marginadas.

La idea que guía este capítulo es que con respecto al trabajo con juventudes, la política de AMLO si bien parte de premisas ciertas -necesidades diagnosticadas, recursos insuficientes, políticas fallidas- equivoca el camino al considerar a las OSC como intermediarios inútiles e incluso representantes de sus adversarios políticos, minimiza su influencia en los asuntos públicos y desdeña la participación social que se expresa por fuera de los partidos políticos. Si bien es urgente asignar recursos para insertar a los jóvenes en la vida productiva, escolar y social; la asignación monetaria no es suficiente para garantizarlo. Se requiere de un trabajo compartido ante la gran heterogeneidad de los actores juveniles y sus amplias problemáticas.

Para argumentar al respecto presentamos, en una primera aproximación, algunos datos que certifican el escenario donde la incertidumbre y la carencia de oportunidades dominan los pasos juveniles; posteriormente, describimos a detalle los programas que AMLO propuso y ha implementado para afrontar dicha realidad; por último, analizamos el impacto que el trabajo desde las OSC -en específico las que se

relacionan con jóvenes en la Ciudad de México- ha tenido, esto con el fin de revalorar su figura y función. Esta última descripción, producto de entrevistas realizadas a siete representantes de igual número de OSC, ilustra sobre el importante papel que hoy poseen las organizaciones si se busca la consolidación de la ya larga y lenta democracia mexicana.

### ALGUNOS DATOS ACERCA DE LAS REALIDADES JUVENILES EN MÉXICO

Los jóvenes en México aparecen, desaparecen y reaparecen (en ese orden) en el discurso político tomando representaciones tan diversas que los vuelven visibles o invisibles de acuerdo con la visión que cada gobierno posee de ellos o a su inesperada presencia social, ya sea como actores del cambio o víctimas y victimarios del mismo. Lamentablemente, esta última imagen es la que ha acompañado al proceso de transición democrática en México. A la desaparición de 43 jóvenes estudiantes de Ayotzinapa en 2014 hay que sumarle, sólo entre los casos más representativos, las matanzas de Acteal (45 hombres y mujeres) en 1997; Aguas Blancas (17 campesinos) en 1995; Ocoyoacac (24 jóvenes albañiles) en 2008; San Fernando (72 jóvenes migrantes centroamericanos) en 2010; Villas de Salvácar (15 jóvenes estudiantes) en 2010; Boca del Río (35 jóvenes ciudadanos) en 2011; Guadalajara (26 jóvenes) en 2011; Bar Heaven (13 jóvenes) en 2013; Tlatlaya (22 jóvenes ejecutados) en 2014.

Los jóvenes en México se consideran “demócratas insatisfechos” (Cuna, 2013). Su desencanto se debe a los retos que enfrentan: falta de oportunidades de empleo, de educación, de salud, violencia e inseguridad cotidiana, así como nula confianza en las instituciones políticas (y viceversa, las instituciones políticas tampoco muestran confianza en los jóvenes).

Son enormemente heterogéneos. Constituyen poco menos de la tercera parte de la población total y de la población económicamente activa (PEA), en su mayoría son educados y tienen mayor capacitación que generaciones anteriores, son urbanizados y mejor informados, pero se enfrentan a condiciones muy difíciles ante su futuro económico (más de la tercera parte de los desempleados en México son profesionistas y personas con estudios de bachillerato). Abundan los relatos de frustración, nutren las filas de los trabajadores informales, buscan el sueño prometido en la migración ilegal a Estados Unidos o bien, en casos más agresivos, encuentran respuestas a sus expectativas económicas en actividades delictivas y violentas.

El desencuentro entre las instituciones y las expectativas de los jóvenes, y la devaluación del entramado institucional de la política desgarran las oportunidades futuras y tornan difíciles las posibilidades de inclusión social. Y es precisamente la desocupación lo que los vuelve visibles a los ojos de la sociedad.

En 2018, residían cerca de 32 millones de jóvenes de 15 a 29 años (24.6% de la población total). De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) la participación porcentual del grupo de jóvenes va en descenso, pues de 28.5% en 2000 pasó a 24.6% en 2018, mientras que el grupo de 30 a 59 años aumentó de 30.0 a 37.8%, y el grupo de 60 y más también aumentó al pasar de 7.3 a 12.3% en el periodo señalado (INEGI, 2019b). Tan sólo este dato, que muestra el cambio demográfico y el descenso del llamado bono demográfico, obliga a voltear los ojos hacia los jóvenes y sus realidades.

32.7% de los jóvenes únicamente estudia, 32.1% sólo trabaja, 11.2% estudia y trabaja, mientras que el restante 24.0% busca trabajo, realiza labores domésticas o está inactivo. La tasa de desocupación laboral en los jóvenes es cercano al 10%, casi el doble de la tasa promedio a nivel nacional (4.8 por ciento). Sin embargo, en el análisis de sus condiciones laborales destaca que el 61.7% de los jóvenes ocupados posee un trabajo informal y se hace más notorio cuando su escolaridad es baja (90.3% de los jóvenes ocupados con primaria incompleta y 84.3% con primaria terminada son trabajadores informales); sin embargo, existe una importante proporción de jóvenes (44.8%) con estudios medio superior y superior que se ocupa de manera informal (INEGI, 2019b).

Los jóvenes que no trabajan, no se capacitan y no estudian representan el 15% del total de la población joven, el caso de las mujeres duplica este número pues representan 34% de la población de jóvenes en dicha situación (el dato se recrudece en el grupo de 19 a 22 años, pues en él sector, 43% de mujeres no tiene un empleo ni acude a la escuela, frente a 8% de hombres). De acuerdo al INEGI la tasa de desocupación en población joven de 18 a 29 años se ha elevado (véase gráfica 1).

Gráfica 1. Tasa de desocupación juvenil (15-29 años).



Fuente: INEGI, 2021.

102

De los jóvenes que trabajan, la tasa de informalidad representó al 54.5% del total (esto es uno de cada dos jóvenes se encuentra en esa situación). Aunado a lo anterior, datos del informe *Situación de las personas adolescentes y jóvenes de México 2021* señalan que el 54% de las personas jóvenes vive con un ingreso inferior a la línea de bienestar (monto económico que no es suficiente para comprar los productos de la canasta básica alimentaria y no alimentaria), cifra que representa un crecimiento del 6% respecto del año 2018 (48%).

Entre 2009 y 2014 la fecundidad en mujeres de 15 a 19 años, pasó de 69.2 a 77.0 nacimientos por cada mil mujeres. En 2018, 34% de las mujeres en edad fértil (15 a 49 años) se encontraban casadas, 32% estaban solteras y 23% vivían en unión libre. En 2018, la edad promedio a la primera unión de las mujeres fue de 20.4 años, mientras que la edad promedio al primer matrimonio fue de 21.5 años de edad (INEGI, 2019b).

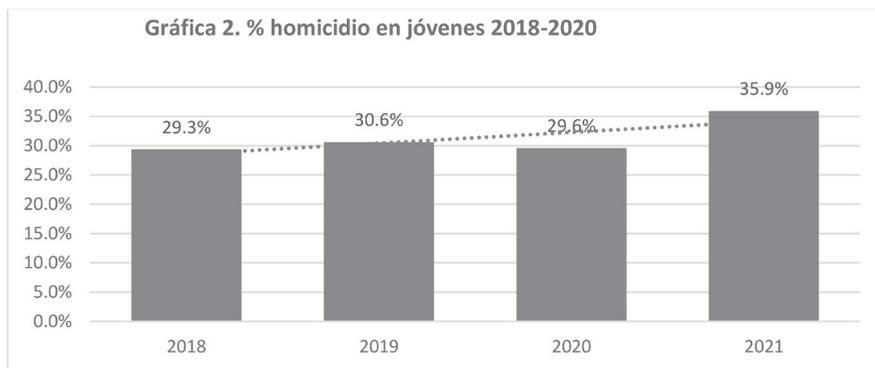
Entre agosto de 2013 y septiembre de 2018, poco más de 760 mil personas emigraron del país, 85% se dirigieron a Estados Unidos. 50% de ellos son jóvenes de 15 a 29 años; 7 de cada 10 son hombres; la causa de emigración en los hombres es la búsqueda de trabajo (81.2%), para las mujeres, buscar trabajo (35.4%) y reunirse con la familia (33.2 %) (INEGI, 2019a). Las entidades del país con mayor expulsión en 2018 fueron Jalisco, Michoacán, Guanajuato y México.

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013 (ENVIPE, 2013) señaló que el tema más preocupante para los jóvenes (18 a 29 años) es la inseguridad (56.6%), por encima de temas como el desempleo (49.2%),

pobreza (31.4%), educación (30%), corrupción (28.6%), salud (28.2%) y el aumento de precios (28.1%). Y tienen razón: más de la mitad de las muertes registradas entre jóvenes ocurren de manera violenta -agresión, accidentes de transporte o lesiones autoinfligidas intencionalmente-. La tasa de homicidio juvenil afecta en una proporción de 8 a 1 a los hombres, concentrándose en algunas entidades federativas del país (Chihuahua, Sinaloa, Estado de México, Baja California y Guerrero). De los jóvenes que participaron en delitos, 6 de cada 10 tienen entre 18 y 24 años (60.5%) y 9 de cada 10 son hombres (91.5%) (INEGI, 2019b).

El dato señala el gris escenario que el país representa para los jóvenes, los hombres jóvenes de entre 25 a 29 años son las principales víctimas de homicidios, datos del 2018 señalaban que el 29.33% (10,710 de 36,517) del total de homicidios se cometieron contra personas jóvenes (90.21% en hombres y 9.79% en mujeres); el dato aumentó en 2019 a 30.61% (11,150 de 36,423), y en 2020 bajó a 29.56% (10,728 de 36,293). Sin embargo el último dato (2021) muestra un elevado crecimiento hasta representar al 36% de los homicidios, ver gráfico 2.

Gráfica 2. % homicidio en jóvenes 2018-2020



Fuente: INEGI, 2021.

Como se ve, la realidad juvenil por sí sola explica la importancia de describir las políticas que el gobierno de AMLO ha propuesto, reflexionar sobre sus alcances y limitaciones, sobre todo mirando las posibilidades de intermediación de las diversas organizaciones sociales que apoyan dicho trabajo.

## POLÍTICAS GUBERNAMENTALES DE ATENCIÓN JUVENIL, VULNERABILIDADES Y CONCENTRACIÓN

El tema de las juventudes fue notorio en el discurso de AMLO desde que éste era Jefe de Gobierno del Distrito Federal (2006), innumerables ocasiones se refirió a la necesidad de acceso a la educación, como un vehículo para reactivar la economía y combatir la criminalidad, muchas veces gritó: “becarios sí, sicarios no”.

AMLO, al inicio de su administración, enlistó como prioritarios 25 proyectos, entre los que se encuentran: la definición del Nuevo Aeropuerto Internacional de México, el desarrollo de la región del Istmo por medio de un ferrocarril de carga, la construcción del Tren Maya con la ruta Cancún-Tulum-Bacalar-Calakmul-Tenosique-Palenque, la reconstrucción de los inmuebles dañados tras los sismos de septiembre de 2017, el aumento al doble de la pensión para adultos mayores, la entrega de becas de 2,400 pesos mensuales a jóvenes universitarios y de 3,600 pesos para aprendices en empresas, la apertura de 100 universidades públicas en zonas marginadas, el aumento de la producción de petróleo y gas con el fortalecimiento de Pemex, la modernización de las seis refinerías existentes, la construcción de una refinería en Dos Bocas, Paraíso, Tabasco, y la atención médica y medicamentos gratuitos para toda la población.

Incluido en el Proyecto de Nación 2018-2024, el principal objeto de política social juvenil es el programa de apoyos económicos para quien quiere estudiar o trabajar, denominado *Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF)*.

JCF tiene como objetivo “[...] contribuir a que los jóvenes de 18 a 29 años que no estudian y no trabajan y que habitan primordialmente en municipios de alta y muy alta marginación, con altos índices de violencia o que pertenecen a grupos históricamente discriminados, se incorporen en actividades económicas a través de la capacitación en el trabajo mediante su conexión con unidades económicas” (STPS, 2021, p. 35).

La población objetivo son jóvenes entre 18 a 29 años que declaran no estudiar ni trabajar al momento de solicitar su incorporación en el Programa. Desde que inició el programa se ha atendido a 2 millones 105 mil 695 jóvenes. El programa consiste en aportar transferencias monetarias por un periodo de 12 y hasta 24 meses a las y los beneficiarios que deseen estudiar y capacitarse técnica y profesionalmente, las empresas privadas interesadas en participar se vinculan al programa incentivando el reclutamiento y contratación de jóvenes en función de la demanda laboral. Esta política es derivada de orientaciones y lineamientos de organismos internacionales

que han recomendado procesos de formación laboral, de inserción en el mercado y en el sistema educativo como mecanismo para solucionar la crisis de empleo y de personal calificado en las empresas.

El programa de empleo joven no es novedoso ni corresponde originalmente a la 4T. En la gestión anterior, se planeó Empleo Joven pero no pudo alcanzar el proceso de implementación como la herramienta de coordinación, articulación y vinculación de los actores y sectores que conforman el mercado laboral con la que se brindaría mayores oportunidades en el trabajo y el empleo de calidad. El mismo proyecto que, impulsado con apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y la UNESCO para aminorar el desempleo juvenil, ya se desarrolló en la mayoría de los países de la región. Por ejemplo, en Argentina (Proyecto Joven -aplicado a la capacitación e inserción laboral-), Uruguay (con el proyecto Opción Joven se ofreció capacitación técnica a la juventud entre 15 y 25 años provenientes de sectores sociales vulnerables que no pudo concluir la enseñanza secundaria y con el Programa de Capacitación e Inserción Laboral para Jóvenes se fortaleció la articulación entre la capacitación para los jóvenes y las exigencias del mercado laboral), Chile (Subsidio al Empleo Joven, programa que tiene como meta insertar a la juventud al trabajo y la generación de competencias en función de los requisitos del sector productivo), Brasil (Programa del Joven Aprendiz, Programa de Capacitación Solidario y Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y Empleo, que tienen como meta la calificación profesional a los jóvenes de baja escolaridad pertenecientes a familias de bajos ingresos), Perú (Projoven, Jóvenes a la Obra y Jóvenes Productivos de 2014, ejercicios que apoyan el acceso al mercado laboral vía capacitaciones profesionales y orientación técnica por un periodo de nueve meses a la juventud rural y urbana desempleada y en condición de pobreza y pobreza extrema), Venezuela (Plan de Empleo Joven, que intenta actuar como ente capacitador y como agencia de empleo), Colombia (Jóvenes en Acción, que posibilita la inserción laboral de personas jóvenes desempleadas capacitándolas y dotándolas de competencias orientadas a oficios semicalificados) y Costa Rica (con su programas Empléate y Mi Primer Empleo se atienden a jóvenes que viven en condiciones de pobreza, han abandonado la escuela y no reciben formación ni están trabajando) (Navalla, 2018).

Hasta el momento, los datos señalan que de 477 mil 229 egresados 121,693 (25.5%) fueron contratados en 2020, y en 2021 de 139,353 aprendices egresados, 64,428 encontraron empleo, cifra equivalente al 46.2%. El monto entregado directamente a los jóvenes que han participado en el programa aumentó de 3,600

pesos en 2019 a 5,258 en 2022, los aprendices retribuyen la beca cumpliendo con las actividades establecidas en los planes de capacitación dentro de los Centros de Capacitación. Esto es, los recursos monetarios pasan directamente a la empresa en horas labor por parte de los jóvenes. Veámoslo a detalle.

Con un objetivo bien definido -la inclusión económica y social de los jóvenes- el programa pretende ayudar a más de 15.5 millones de jóvenes en seis ejes: desarrollo humano; educación; actividades productivas; actividades académicas; actividades comunitarias, y actividades de capacitación, certificación laboral e incorporación al servicio público. De manera general, se busca otorgar los recursos y la experiencia necesaria para que las juventudes puedan capacitarse e ingresar al mercado laboral, así como fortalecer el capital social de los jóvenes.

Con un presupuesto anual de 109 mil 409 millones de pesos, la estrategia se disemina en siete subprogramas que darán sentido a la acción gubernamental: Jóvenes Reconstruyendo el Campo (dirigido a los jóvenes rurales, pretende apoyar a un millón de personas por año); Jóvenes por la Esperanza (impulsar a 225 mil jóvenes que trabajen como formadores en actividades artísticas, deportivas o educadores en temas de salud); Emprende (basado en la obtención de créditos a 200 mil jóvenes); Brigadas de Acción Comunitaria (prevé que 822 mil 448 jóvenes participen en actividades que beneficien a sus comunidades); Jóvenes más por Venir (vincular a 200 mil jóvenes con empresas que los capaciten y certifiquen); Jóvenes Becarios (apoyar a jóvenes que cursen la educación superior); Jóvenes con Escuela (a través de un apoyo económico mensual impulsar el estudio del bachillerato y la universidad) (STPS, 2020).

El proyecto parte de los siguientes números: sólo el 52% de los jóvenes es económicamente activo y el 68.9% de éstos recibe entre uno y tres salarios mínimos, sólo 2.7% tiene ingresos superiores a los cinco salarios mínimos; 6.2 millones no tienen educación básica, 2.9 millones no terminaron la preparatoria y 1.2 millones no tienen ninguna escolaridad. Así, se describe apoyar económicamente a dos millones 600 mil jóvenes al año -15.5 millones al final del sexenio- con incentivos económicos y capacitación para que contribuyan en el desarrollo y economía del país.

La mayoría de ellos pertenecen a sectores de la población considerados vulnerables o en riesgo de caer dentro de la categoría de pobreza. El 52% de los beneficiados son rurales y reciben capacitación en función de las vocaciones productivas de la zona; mientras el 48 por ciento restante está en las zonas urbanas (Milenio, 2020). De la mayoría de los egresados de Jóvenes Construyendo el Futuro, un 39.1 por cien-

to, han optado por ser emprendedores e iniciar un negocio, el 25% busca empleo y el 11% regresará a estudiar.

El programa ha sido respaldado por 200 mil centros de trabajo, 72% del sector empresarial, 25% del sector público y 2% del social. De acuerdo con las notas periódicas que recogen el desarrollo cotidiano del programa, se sabe que de los beneficiados 6 mil 327 son personas con discapacidad, 185 mil 735 de 622 municipios indígenas, 210 mil 448 de 488 zonas de alta marginación y 210 mil 448 de 488 de áreas con violencia (Milenio, 2020).

Si bien los críticos han señalado que si de 10 aprendices sólo dos consiguieron trabajo y eso debe ser considerado un fracaso, las políticas de los últimos tres sexenios no han podido avanzar más allá de ese número y el error no es del programa sino de no acompañarlo con cambios en las dinámicas estructurales del mercado y sobre todo, mirar sus primeros resultados a la luz de la actual crisis económica derivada de la crisis de salud pública por el COVID 19. Consideramos un acierto los cambios, con flexibilidad administrativa, corregir ante un contexto inesperado es positivo. Ahora los inscritos en el programa podrán acceder a la beca hasta por dos años, extendiendo la inclusión a los servicios de salud en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) por el mismo tiempo, así como ofrecer la posibilidad de aplicar un segundo cambio de centro de trabajo, otra modificación es que a los egresados se les da la oportunidad de capacitarse en el programa Sembrando Vida con los mismos beneficios durante 24 meses.

Si bien JCF es el programa emblema del gobierno de AMLO, hay que enlistar tres estrategias que por sí solas también son relevantes: el aumento constante en el presupuesto destinado a los sectores juveniles, la creación de cien universidades en zonas marginadas, y los cambios en la ley bancaria que impacta al mundo juvenil:

1.- En 2019, los diferentes programas sociales orientados a los jóvenes recibieron 419 mil millones de pesos (lo que representó un aumento presupuestal de 22% respecto al 2018). En 2020 el incremento fue del 31%. En términos comparativos, en el sexenio de Enrique Peña Nieto (EPN) el monto asignado representó 4.7% del Presupuesto de Egresos de la Federación, ahora es el 6.9%. Esto es, los recursos de becas pasaron de 33 mil millones de pesos con EPN a 50 mil 578 millones de pesos; en servicios a la salud los recursos pasaron de 10 mil millones de pesos a 44 mil millones de pesos; en el rubro de apoyo al empleo los recursos se incrementaron de 3 mil 336 a 20 mil millones de pesos; el rubro de ciencia y desarrollo tecnológico el presupuesto pasó de 2 mil 586 millones de pesos a 5 mil 242 millones de pesos; en infraestructura educativa el presupuesto se elevó de 289 millones de pesos a 3 mil

329 millones de pesos con el proyecto de construcción de las Universidades Benito Juárez (Jornada, 2020).

El programa de Beca para el Bienestar Benito Juárez de Educación Superior (BBB), tiene como objetivo general fomentar que los y las alumnas inscritos como alumnos de una institución superior cumplan con los requisitos establecidos, permanezcan y concluyan este grado educativo, mediante una beca. En 2019 recibieron la beca 313,523 jóvenes, de 2020 al tercer bimestre de 2021 se les otorgó la beca a 412,087 personas de las cuales 55% son mujeres y 45% hombres (SEP, 2021). Tiene la misma lógica que JCF, la asignación y el otorgamiento de becas o apoyos económicos a través de transferencias monetarias directas y condicionadas es el mecanismo e instrumento utilizado para atender las problemáticas de la inserción al mercado de trabajo, deserción escolar y la exclusión de la educación superior. El programa ha entregado 2,550 pesos mensuales a 300 mil estudiantes con el fin de que la juventud concluya su educación superior.

2.- Creación de cien Universidades. Bajo la premisa de que cada año, cerca de 300 mil jóvenes egresados de bachillerato no pueden acceder a la educación superior, aunado a que la mayoría de las universidades se concentran en las principales ciudades del país, limitando las posibilidades de acceso a quienes viven en medianas y pequeñas localidades, se implementó la instalación y operación de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.

Dichas universidades se instalarán en municipios de alta y muy alta marginación para brindar servicios de educación superior gratuitos; distribuidas en todos los estados -excepto Baja California Sur-, ofrecerán 36 carreras asociadas al entorno donde se encuentren, así podrá estudiarse -por ejemplo- Ingeniería en Minas, Procesos Petroleros, Química de la Industria Petrolera, Licenciatura en Beisbol, Educación Física, Enfermería y Obstetricia, entre otras. Aunado a su creación, se propuso la continuación de la Beca a estudiantes de Educación Superior (2,400 pesos mensuales) en particular a escuelas normales rurales, universidades interculturales y agrarias, así como las Universidades Benito Juárez.

La creación de Universidades para el Bienestar Benito Juárez (UBBJ), en el año 2019, responde a la modificación del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en el cual se adiciona que el Estado garantizará la obligatoriedad del acceso, permanencia y participación de los jóvenes en la educación superior. El programa es operado, ejecutado y orientado por el Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (OCUBBJG), una institución descentralizada coordinada por la SEP. En forma ex-

pública, el objetivo más importante de UBBJ es “[...] garantizar la educación superior gratuita a las personas que no han podido tener acceso a este nivel educativo, ya sea por cuestiones económicas, por falta de oferta cercana a sus lugares de origen, o de pertinencia de los estudios para el desarrollo de sus comunidades” (SEP, 2021, p.10). La población objetivo son “personas excluidas de la educación superior que habitan donde se instalen sedes educativas del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García” (SEP, 2021, p.20). El programa se fijó la meta de garantizar el ingreso de 256,000 estudiantes; en 2019 la cobertura fue 39,170 jóvenes, en 2020 se redujo la matrícula a 15,015, en 2021 aumentó a 28,087 y para 2022 se proyectaron 37,585 alumnas y alumnos inscritos (OCUBB, 2020, 2021, 2022), de los cuales 57% son mujeres y 43% hombres (Gobierno de México, 2019, 2020, 2021).

3.- Modificación del sistema bancario. Se estableció el Programa de Inclusión Financiera para Jóvenes, que permite que alrededor de siete millones de jóvenes entre 15 y los 17 años accedan a los servicios financieros, sin necesidad de tutores para poder recibir directamente los recursos provenientes de las becas que otorga el gobierno, así como los salarios de quienes ya se encuentran inmersos en el mercado laboral. Lo anterior supone evitar la corrupción al depositarle a los jóvenes, sin intermediarios (aunque con algunas limitaciones como es que no puede contratarse ningún tipo de créditos, evitando el endeudamiento de los jóvenes, así como que el límite de depósitos mensuales son 18,000 pesos, o el que los padres o tutores sí pueden tener acceso a los estados de cuenta).

Derivado de las acciones y proyectos descritos líneas arriba, lo que resalta es la manera vertical y concentradora, del desempeño gubernamental en torno a la aplicación de las políticas juveniles. Por ejemplo, si bien se pretende “no intermediarios”, el reglamento de operación de la Secretaría del Trabajo posibilita una nueva estructura burocrática integrada por una oficina central y en cada entidad, las cuales serán coordinadas por un capacitador estatal asistido por auxiliares y los llamados Mentores de la Nación (STPS, 2020), lo que por sí sólo implica un trabajo de intermediación.

Asimismo, los documentos revisados no hacen referencia a los niveles de informalidad existentes ni la manera de combatirlos. Con respecto a la generación de políticas complementarias que aseguren una inserción laboral de calidad, particularmente para las mujeres, las más afectadas por la precariedad del mercado laboral, los proyectos no dicen nada. Se puede interpretar como un posicionamiento que encasilla a las juventudes en un solo modelo, homogéneo, que esconde las muchas maneras de ser joven en nuestro país.

La estrategia no alcanza a mirar la heterogeneidad juvenil. Es un proyecto de alcance universal, con buena voluntad es cierto, que “de manera directa, sin intermediarios”, entrega recursos monetarios a los sectores más vulnerables del grupo juvenil, sin embargo, no hay aún nada escrito con respecto a las cualidades que permiten distinguir y diferenciar a los beneficiados.

La información, coordinación y supervisión de los programas sociales muchas veces requieren más que sólo la estructura operativa con la que se cuenta, también necesita de voces de la sociedad que definan, ubiquen y sistematicen no sólo a las poblaciones objetivo sino también a las autoridades en el desempeño de sus funciones. Y si bien entre las poblaciones juveniles no hay mucha participación social y política a través de las OSC, los números sí garantizan mayor vinculación, organización y trabajo comparadas con las instituciones políticas tradicionales (llámese partidos).

Los datos existentes sobre participación juvenil en organizaciones sociales señalan que las más valoradas son los espacios y agrupaciones deportivas, religiosas, de tipo cultural, ecologistas o ambientales y con las asociaciones de beneficencia social (tabla 1). Si bien los números no son característicos de una amplia participación sí señalan una prioridad mayor que la asistencia, militancia y participación en asociaciones políticas institucionales. Los jóvenes pertenecen al sector de la población que más desconfía de los partidos, a su vez, 52% de las y los jóvenes no se identifica ni se siente representado por los partidos políticos. Asimismo hay escasa colaboración de jóvenes en organizaciones sociales (INE, 2015. EJM, 2019).

Tabla 1. Participación juvenil en organizaciones sociales, 2019-2020.

Tipo de organizaciones	2019	2020
Organizaciones deportivas	29.6%	30.3%
Organizaciones religiosas	14.1%	18.0%
Organizaciones ecologistas	18.6%	8.0%
Organizaciones de beneficio social	15.2%	8.2%

Fuente: elaborado con base en la Encuesta Jóvenes en México 2019 y Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020.

## EL TRABAJO DESDE LAS ONG, IMPACTO Y EVALUACIÓN. ESTUDIO DE CASO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Hablar de sociedad civil organizada en la Ciudad de México, no sólo es un rasgo importante de la democracia (Fernández, 2009), también es narrar las disputas sociales y políticas que han protagonizado amplios sectores de la sociedad ante temáticas muy diversas y de muchas maneras. A partir de los sismos de 1985, el tema se desarrolla como objeto de estudio académico (León, 2010). Sin embargo, su presencia data de muchos años y muchas luchas atrás. Actualmente no sólo cumplen funciones en torno a la defensa, promoción y vigilancia de derechos políticos y sociales, sino también de colaboración en la formación, implementación y evaluación de múltiples políticas públicas.

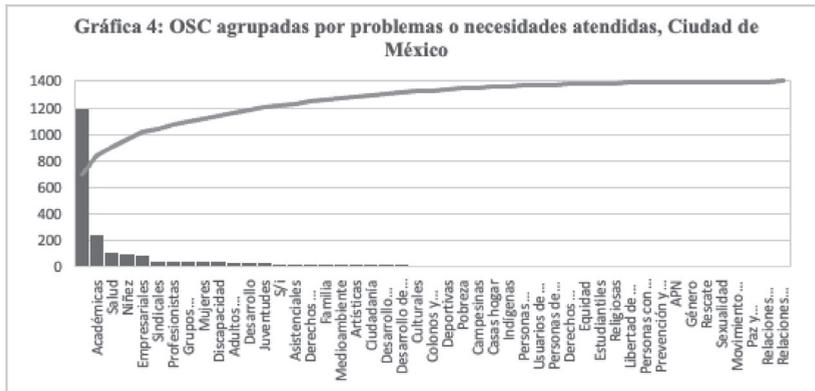
Las OSC tomaron un espacio en México a partir de la disminución de la responsabilidad estatal con los programas sociales en la década de los 80 y ocuparon espacios abandonados y no reglamentados por las políticas gubernamentales. Pronto se convirtieron en espacios de democracia participativa promovidas desde la ciudadanía. Así, se expresaron como espacios de experimentación distributiva y cultural entre lo público y lo privado (Muñoz, 2013).

Estas OSC llevan a cabo funciones que el gobierno o mercado no siempre realizan o lo hacen de forma limitada o deficiente, caracterizadas por Salamon y Anheier (1997) con las siguientes cualidades: son organizaciones formales (con presencia y estructura institucional, con mecanismos legales que regulan el ingreso, permanencia, promoción y exclusión de sus miembros y las relaciones entre ellos; cuentan con espacio físico y manuales de procedimiento, planes formales, etc., que garantiza su coherencia organizativa); son organizaciones privadas (tienen existencia separada del gobierno y sus funcionarios públicos, esto no impide recibir recursos públicos); sus beneficios son reinvertidos en las actividades de la organización, o bien, para incrementar el patrimonio de ésta; son autónomas (controlan esencialmente sus actividades, es decir, cuentan con un grado de independencia y equipamiento que les permite decidir sobre sus actividades); son voluntarias (la participación de sus miembros es desde la ciudadanía y sin compromiso con los gobiernos). Lo relevante para la ciudadanía es que pronto se convirtieron en espacios de movilización de recursos sociales, de mediación entre los sectores sociales, para el monitoreo y vigilancia de acciones de los gobiernos y en espacios de participación que formuló nuevos liderazgos (Canto, 2013).

En general, las OSC propician el empoderamiento de los ciudadanos como actores sociales (Valderrama, 2013), al fortalecer la capacidad de éstos para proponer acciones en búsqueda de su propio bienestar, mejorando la calidad del involucramiento y la organización de los ciudadanos y la fuerza de la relación con instituciones públicas, así como garantizan la presencia de intereses excluidos en los procesos de toma de decisiones y el fortalecimiento de valores, ideas y comportamientos que moldean roles y responsabilidades sociales que forman líderes para cada sector. Valderrama concluye que su incidencia se da en cuatro niveles: normativa (influencia en leyes, normas); institucional; sociocultural (visión social respecto a determinados temas o problema) y subjetiva (cambios en las percepciones y actitudes individuales de los actores).

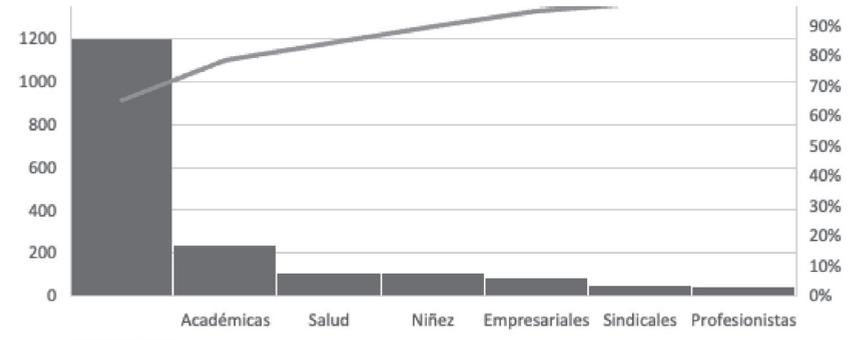
Veamos algunos rasgos e impactos de su funcionamiento con respecto al tema de juventudes, información que servirá para darle nitidez a esta última argumentación en torno al complejo problema de construir políticas públicas con enfoques democráticos más allá de la buena voluntad.

De acuerdo al Directorio Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil (SEGOB, 2019), las organizaciones que trabajan específicamente en la Ciudad de México realizan actividades diversas y plurales que van desde las académicas hasta las vinculadas con la promoción de las relaciones sociales.



Fuente: Elaborado con base en los datos del Directorio Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil. (SEGOB, 2019).

Según el Directorio, en la Ciudad de México existen 1198 asociaciones, la mayoría de ellas, (52.75%) llevan a cabo acciones académicas, promueven la salud, atienden la niñez, incentivan el desarrollo empresarial, desempeñan actividades sindicales y estimulan la actualización de los profesionistas (gráfico 5).<sup>2</sup>



Fuente: Elaborado con base en el Directorio Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil SEGOB, 2019.

A este grupo pertenecen las que promueven a las organizaciones empresariales, como Fundación Ingenieros Civiles Asociados (ICA), Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (CONCANACO) de la Ciudad de México y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX). Las que desempeñan actividades sindicales, como el Frente Auténtico del Trabajo Ciudad de México, la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCCM) y la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC). Las que incentivan la actualización de los profesionistas, organizaciones como la Academia de Ingeniería AC, la Asociación Mexicana de Abogados Litigantes Egresados de las Escuelas Superiores de Derecho AC y la Asociación de Periodistas e Investigadores México AC APIXAC, entre otras.

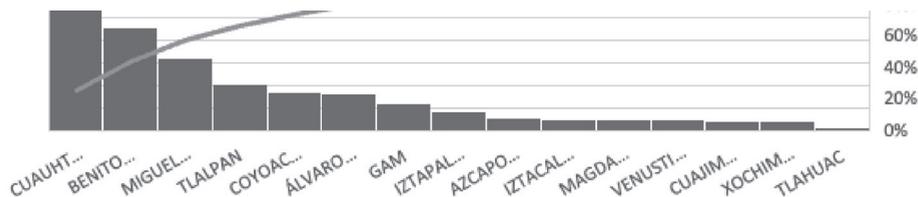
<sup>2</sup> De acuerdo al Registro de las OSC que tiene el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) existen en nuestro país más de 41,300 organizaciones sociales formalmente constituidas; en ella trabajan 3.6 millones de personas, un millón 515 mil reciben remuneración por su trabajo (42.3%) y 57.7% laboran como voluntarios, sin pago por sus actividades.

Un restante 38.73% actúa en beneficio de los grupos vulnerables, las mujeres, personas con algún tipo de discapacidad, adultos mayores, juventudes, niños y adolescentes. Destacan organizaciones como Casa de Rehabilitación de la Madre Soltera AC, la Asociación pro Educación y Rehabilitación de Ciegos y Débiles Visuales AC y el Ejército de Salvación Internacional AC, Comunicación e Información de la Mujer AC (CIMAC), Grupo de Información en Reproducción Elegida AC (GIRE) y Salud Integral para la Mujer AC (SIPAM).

Dentro de este grupo se encuentran las que son motivo de nuestro análisis, las organizaciones que trabaja con juventudes; entre ellas se encuentra Jóvenes por México IAP, Adolescencia Feliz Evitando Callejerización Infantil A.C. (AFEECI), Fundación Roberto Pla Inchausti IAP, Juventud, Luz y Esperanza IAP, Educación para Compartir A.C., Elige. Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos A.C., Servicios a la Juventud A.C., Fundación Jóvenes de México A.C. y el Voluntariado Jesuita México.

El restante 8.51% del total, está constituido por organizaciones campesinas, asociaciones que combaten la pobreza, que brindan una casa hogar temporal o permanente, que defienden los intereses de la población indígena, proporcionan ayuda a personas necesitadas y procuran los derechos de los usuarios de drogas. Sobresale la Central Campesina Independiente, el Consejo Agrario Permanente y la Coordinadora Nacional Plan de Ayala CNPA Ciudad de México, La Fuerza de los Pobres AC, el Proyecto Hambre y El Pobrecillo de Asis IAP, Hogares Providencia IAP.

En cuanto a la distribución de las agrupaciones en las demarcaciones territoriales que conforman la Ciudad de México, encontramos que se ubican en las alcaldías más céntricas. Cuauhtémoc, cuenta con 299; Benito Juárez, 228; Miguel Hidalgo, 160; Tlalpan, 101; Coyoacán, 84; Álvaro Obregón, 82; Gustavo A. Madero, 58; Iztapalapa, 43; Azcapotzalco cuenta con 27; Iztacalco, 24; Magdalena Contreras, 23; Venustiano Carranza, 23; Cuajimalpa, 20; Xochimilco, 19; y Tláhuac, 7.



Fuente: Elaborado con base en los datos del Directorio Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil. (SEGOB, 2019).

Finalmente, las instituciones con trabajo en juventudes de la Ciudad de México que están registradas ante la Secretaría de Gobernación son 28 (cuadro 1). De ellas, seleccionamos a siete porque son las que se plantean incidir en las políticas que tienen como objetivo a las juventudes (cuadro 2).<sup>3</sup> Las asociaciones estudiadas están legalmente constituidas, en todos los casos cuentan con miembros formales o voluntarios que son jóvenes y, en tanto eso, sus recursos humanos son operativos y profesionales, lo que, suponemos, les permite un mayor alcance al momento de definir sus estrategias y llevarlas a cabo. En cuanto a que incidan en política pública, es una afirmación que no se puede generalizar porque sólo una de ellas lo hace.

3 En un principio se analizó el Directorio Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil (DNOSC) de la Secretaría de Gobernación. Posteriormente entrevistamos a los responsables de siete organizaciones. Las entrevistas se aplicaron del 10 de octubre de 2019 al 21 de enero de 2020 en las instalaciones de Jóvenes por México IAP, Elige, Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos A.C. y Servicios a la Juventud A.C., AFECCI, Fundación Roberto Pla Inchausti, Juventud, Luz y Esperanza, y Educación para Compartir.

Cuadro 2: Organizaciones de la Sociedad Civil con trabajo en juventudes de la Ciudad de México			
1.	Adolescencia Feliz Evitando Callejerización Infantil A.C. (AFEECI)	2.	Asociación Mexicana para las Naciones Unidas de Jóvenes A.C. (AMNU) (Ahora Educación para compartir)
3.	Programa Estudiantil Juventud Siglo XXI AC	4.	Centro de Capacitación Especial para Jóvenes AC (CEPAJ)
5.	Protección de la Joven AC	6.	Hogar Integral de Juventud IAP
7.	Fundación Jóvenes de México AC	8.	Consejo Nacional de la Juventud AC
9.	Servicios a la Juventud AC (SERAJ)	10.	Centro Juvenil de Promoción Integral AC (CEJUV)
11.	Juventud, Luz y Esperanza IAP	12.	Fundación Jóvenes por México IAP
13.	Centros de Integración Juvenil AC Cuauhtémoc Poniente	14.	Juventud Pro Mexico IAP
15.	Servicio Jesuita de Jóvenes Voluntarios IAP (Ahora Voluntariado Jesuita México)	16.	Centro de Promoción Juvenil IAP
17.	Centro de Integración Juvenil Cuauhtémoc Oriente A.C.	18.	Instituto Mexicano de la Juventud
19.	Elige. Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos A.C.	20.	CONAJUV México A.C.
21.	Consejo Popular Santa Fe A.C.	22.	Pase Usted AC
23.	Asociación Teodoro Gildred IAP Azcapotzalco	24.	Casa Hogar de la Santísima Trinidad IAP
25.	Fundación para las Letras Mexicanas AC FLM	26.	Fundación Burton Blooms IAP
27.	Fundación Roberto Pla Inchausti IAP	28.	INCADIAC AC

Fuente: Elaborado con base en los datos del Directorio Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil de la Secretaría de Gobernación SEGOB, 2019.

Los temas a ellas atribuidos son educación (asistiendo a los jóvenes económicamente por medio de una beca), salud (atendiendo las adicciones, lo que les permite reinsertarse en el trabajo o en las instituciones educativas), cultura (fomentando su

exposición), alimentación (a través de acciones que les proveen de una dieta saludable), trabajo (fomentando el desarrollo de habilidades) y participación (a través de la formación ciudadana y política).

Cuadro 3. Asociaciones elegidas y problemas o necesidades que atienden		
1.	Jóvenes por México	Ejercicio informado de la sexualidad Embarazo adolescente Enfermedades de transmisión sexual Problemas derivados de la diversidad sexual
2.	AFECCI	Situación de calle
3.	Fundación Roberto Pla Inchausti	Deserción escolar Rezago educativo Integración y fortalecimiento identitario Fomento del compromiso social
4.	Juventud, Luz y Esperanza	Adicciones Violencia familiar y social Sufrimiento individual, familiar y social
5.	Educación para Compartir	Formación Ciudadana
6.	Elige. Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos	Falta de acceso a los derechos sexuales y reproductivos Formación política
7.	SERAJ	Falta de cumplimiento de los derechos de las juventudes

Fuente: Elaborado con base en Salvador Navarro Álvarez Tostado, Director Ejecutivo de Jóvenes por México, Entrevista personal, Ciudad de México, 10 de octubre de 2019; Brenda Elizabeth Rodríguez Martínez, Directora de Programas de AFECCI, Entrevista personal, Ciudad de México, 14 de octubre de 2019; Ximena Monterde Corona, Gerente de Desarrollo de la Fundación Roberto Pla Inchausti, Entrevista personal, Ciudad de México, 15 de octubre de 2019; Blanca Ferreyra Alarcón, Directora de Juventud, Luz y Esperanza, Entrevista personal, Ciudad de México, 28 de octubre de 2019; Pamela Lizbeth Aguilar Salazar, Especialista en desarrollo pedagógico, Educación para Compartir, Entrevista personal, Ciudad de México, 21 de diciembre de 2019; Valeria Vázquez, Directora General, Elige, Entrevista personal, Ciudad de México, 16 de enero de 2020; Daniela Dorantes Salgado, Directora General de SERAJ, Entrevista personal, Ciudad de México, 21 de enero de 2020. En lo sucesivo, sólo dirá elaboración propia.

Cuadro 4. Principales actividades desempeñadas		
1.	Jóvenes por México	Orientación social: informar sobre los derechos humanos y de las personas jóvenes
2.	AFEECI	Integración de los titulares de derechos en actividades de utilidad común y propia Educación por medio del acompañamiento en tareas y supervisión del rendimiento académico Cuidado de la salud física y mental
3.	Fundación Roberto Pla Inchausti	Apoyo económico a través de una beca Conferencias, talleres y pláticas Socialización del compromiso social
4.	Juventud, Luz y Esperanza	Modelo de atención integral Tratamiento interdisciplinario: Médico, psicológico y psiquiátrico Tratamiento farmacológico Enfoque de desarrollo humano
5.	Educación para Compartir	Diseño e implementación de programas educativos desde una metodología lúdica
6.	Elige. Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos	Brindar información Promoción de la agenda de las juventudes en el diseño de las políticas públicas Investigación Formación política
7.	SERAJ	Programas en materia educativa, laboral, participación y violencia

Fuente: Elaborado con base en entrevistas referenciadas.

El contexto en el cual se desarrollan les exige relacionarse con otras formas de acción para subsistir, no es su principal propósito ser parte de las estructuras políticas, aunque sí lo es influir en ellas a través de la denuncia, ninguna ha organizado la resistencia, apoyan o se solidarizan con los sectores vulnerables o impactados negativamente por las decisiones u omisiones de las autoridades (León, 2010, p. 80). De las OSC estudiadas, ninguna plantea competir para acceder al ejercicio del poder, sólo una de ellas puede considerarse con una relación institucional y gubernamental que promueve la incidencia en la elaboración e implementación de políticas del sector. El siguiente cuadro permite distinguir lo anterior, señalando una escala de mayor a menor en relación a la posibilidad de incidencia.

Cuadro 5. Relación institucional establecida				
		Mínima*	Intermedia**	Máxima***
1.	Jóvenes por México		X	
2.	Adolescencia Feliz Evitando Callejerización	X		
3.	Fundación Roberto Pla Inchausti	X		
4.	Juventud, Luz y Esperanza IAP	X		
6.	Elige. Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos			x
7.	Servicios a la Juventud AC		X	

\*Organizaciones constituidas legalmente y registradas ante la Secretaría de Gobernación.  
\*\*Además de lo anterior, entran en contacto con instituciones gubernamentales para implementar sus programas o actividades. \*\*\*Sumado a todo lo anterior inciden en política pública. Fuente: Elaborado con base a las entrevistas referenciadas.

En las entrevistas encontramos que la necesidad de financiamiento les incentiva a relacionarse con otras formas de acción para subsistir y desempeñar sus actividades, mostrando su dependencia de instituciones de gobierno, empresas y otras organizaciones de la sociedad civil. En cambio, no se aprecia en sus discursos que pongan el acento en que se solidarizan o apoyan a los sectores vulnerables porque hayan sido afectados negativamente por las acciones u omisiones de los gobiernos; lo que se reitera en sus comentarios, es que apoyan y se solidarizan con las juventudes para atender las necesidades o problemáticas de este sector poblacional, independientemente del origen de las mismas. Su origen privado es un hecho en todas ellas y actúan para solventar problemas del orden público.

Las OSC -objeto de estudio- no se oponen al Estado ni al mercado; de hecho, se relacionan con ellos. Son instituciones registradas ante la Secretaría de Gobernación, lo que implica una declaración implícita de necesitar su apoyo para la obtención de recursos financieros, públicos o privados, que contribuyan a su funcionamiento.

En teoría se relaciona a las asociaciones con la democracia porque pueden socializar e integrar. De ellas se espera que contribuyan a la constitución de nuevas formas de vinculación sociopolíticas que sustituyan la verticalidad del corporativismo sin-

dical y empresarial. Suponen que esto se puede dar porque las asociaciones secundarias facilitan acciones colectivas benéficas; algo parecido al fomento del interés bien entendido que orienta a los individuos a la aceptación de su interdependencia en el sentido más amplio de la palabra (Fernández, 2009). Aunque es un argumento sólido en términos lógicos, es importante tener claro que las organizaciones con trabajo en juventudes no tienen el nivel de influencia que tuvieron las corporaciones sindicales y patronales en el sistema político mexicano; no obstante, es cierto que, en las entrevistas analizadas, tanto la socialización como la integración (cuadro 6), son procesos comunes a cada una de ellas así como la realización de acciones colectivas benéficas, lo que puede entenderse como un tipo de fomento al interés bien entendido.

<b>Cuadro 6. Impacto alcanzado</b>	
Jóvenes por México	Las juventudes vinculadas con la institución practican la libertad de opinión Participan en la organización. Han superado situaciones de violencia.
Adolescencia Feliz Evitando Callejerización	El cambio más notable, al compararlos con sus padres, es el logro educativo: en bachillerato, la expectativa de estudiar una licenciatura, buscar trabajo y continuar con su acompañamiento psicológico para el mantenimiento de sus habilidades psicosociales Participar como voluntarios en la realización de talleres.
Fundación Roberto Pla Inchausti	Contribuir al logro educativo de las juventudes y la internalización del compromiso social.
Juventud, Luz y Esperanza	La reinserción a sus actividades productivas: a la escuela o a la vida laboral. Reducción del sufrimiento individual, familiar y social. Disminución de la violencia relacionada con la venta de droga.
Educación para Compartir	Cada programa es un logro porque sirve de base para nuevas actividades y nuevos problemas atendidos. Percibirse como agentes de cambio. Detonar procesos de liderazgo.
Elige. Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos	Incidencia política: participación en la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo Adolescente. Detonar participación en las juventudes: observación de los procesos electorales.
Servicios a la Juventud	Mantener el tema de las juventudes. Apuesta por la institucionalidad.

Fuente: Elaborado con base en entrevistas referenciadas.

De las OSC se afirma que su protagonismo es el resultado de su influencia en las decisiones públicas, se vuelven importantes en la tarea de vigilar y cuestionar tanto a las instituciones políticas como a las económicas. De las OSC estudiadas sólo una de ellas participa en un grupo interinstitucional que contribuye al diseño de políticas públicas. Más bien, lo que encontramos es el carácter mediador entre los individuos y la sociedad en beneficio de las juventudes; por ejemplo, financiando y asignando una beca educativa, participando con el Estado en la definición de la política pública para evitar el embarazo adolescente, evitando situaciones de desventaja como la situación de calle, las adicciones y apoyando el ejercicio de la ciudadanía por medio del diseño de programas para la formación ciudadana y política.

Si pensamos las juventudes en su amplia heterogeneidad, encontramos la importancia del trabajo de las OSC estudiadas, cada una de ellas realizan diversas actividades que obedecen justamente a esa realidad heterogénea; en Jóvenes por México, derechos humanos; en Adolescencia Feliz Evitando Callejerización Infantil, prevención de la situación de calle, que incrementa la violencia hacia las juventudes; en la Fundación Roberto Pla Inchausti, apoyándolas económicamente para su permanencia en la educación superior; en Juventud, Luz y Esperanza, atendiendo de manera integral sus adicciones; lo que les permite reinsertarse como trabajadores o estudiantes; en Educación para Compartir, formándolos como ciudadanos; en Elige, promoviendo tanto sus derechos sexuales como reproductivos y educándolos para una vida política activa y en Servicios a la Juventud, atendiendo cada una de sus situaciones de riesgo, pobreza, desempleo y falta de calidad educativa.

La limitante más evidente a su labor se encuentra en su foco de impacto. La situación estudiantil, es la que más se relaciona con las actividades de las OSC estudiadas (Cuadro 7). Ampliando un poco su foco de acción, podemos encontrar a la violencia como la segunda temática más atendida.

Cuadro 7. Instituciones con las que se relacionan para llevar cabo sus actividades		
1.	Jóvenes por México	Instituciones educativas
2.	AFEECI	Instituciones educativas Empresas Organizaciones de la Sociedad Civil
3.	Fundación Roberto Pla Inchausti	Instituciones educativas Empresas Organizaciones de la sociedad civil
4.	Juventud, Luz y Esperanza	Empresas Organizaciones de la sociedad civil
5.	Educación para Compartir	Instituciones educativas
6.	Elige. Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos	Instituto Nacional de las Mujeres Instituciones electorales
7.	Servicios a la Juventud	Gobiernos Empresas Organizaciones civiles Redes nacionales e internacionales Instituciones educativas

Fuente: Elaborado con base en entrevistas referenciadas.

Lo que sí encontramos es que el trabajo desde estas OSC abre una opción a la participación juvenil que se ha orientado a la reproducción de estructuras modernas que muestran signos de agotamiento (Reguillo, 2003, p. 97). En estas organizaciones las culturas juveniles expresan el malestar, tratan de integrar en sus actividades las necesidades o problemáticas propuestas por las propias juventudes; estableciendo relaciones bidireccionales; sumándolas en la realización de las acciones implementadas. Además, intentan hacer responsables a sus familias de su propio desarrollo y buscan la interacción comunitaria. Asimismo, las apoyan en materia educativa e inculcan en ellas el compromiso social; es decir, fomentan juventudes además de colaborativas, recíprocas.

Tomando en conjunto esos aspectos, nos parece que se trata de acciones alternativas, pueden ser vistas como espacios sociales que generan procesos de adhesión institucional entre los usuarios de sus servicios por la eficacia de sus intervenciones

y por la confianza generada. Incluso, dos OSC se plantean formar políticamente como ciudadanos a las juventudes porque vinculan esa formación con el pleno ejercicio de sus derechos al desarrollar habilidades y capacidades para la defensa y el ejercicio de los mismos. La mayoría de las OSC estudiadas han logrado incentivar, indirectamente, la participación social de las juventudes; lo que confirma la razón de ser, su origen y permanencia.

## CONCLUSIONES

Pensar en la aplicación de políticas gubernamentales -verticales y ausentes de colaboración social- es retroceder en el camino andado; no obstante las fallas o errores en la planeación e implementación de las políticas públicas horizontales y con coadyuvancia de OSC en el pasado reciente, el esquema que imprime la estrategia de atención juvenil de AMLO parece retroceder en el tiempo a un gobierno que concentra y define por sí mismo qué y quién es el actor representativo de la juventud mexicana.

El análisis presentado en este capítulo señala que no sólo existe la problemática laboral y estudiantil, sino que son múltiples los aspectos de las realidades juveniles -la situación de calle, la participación ciudadana, la equidad de género, la salud tanto física como mental, los problemas derivados de la violencia, la farmacodependencia, la ciudadanía, derechos humanos, disfrute del ocio, entre muchos otros-; y que su atención requiere el permanente estudio, información, planeación y vigilancia por parte de los mismos actores involucrados, muchos de ellos representados en OSC.

Las OSC estudiadas para este texto trabajan dificultades o insuficiencias significativas para las juventudes: embarazo adolescente, enfermedades de transmisión sexual, diversidad sexual, deserción escolar, rezago educativo, adicciones, situación de calle, falta de formación ciudadana, desconocimiento de los derechos de las juventudes y falta de acceso a los derechos sexuales y reproductivos. Su impacto es positivo, han logrado que las juventudes atendidas opinen libremente, participen, incrementen sus logros educativos, asuman el compromiso social, logren la restitución de sus derechos educativos o laborales, aumenten su expectativa educativa o laboral, sean sensibles en la necesidad de mantener su acompañamiento psicológico, contribuyan a la generación de nuevas acciones, influir en la política gubernamental en materia de embarazo adolescente e incrementar su participación política.

Entre los factores que han contribuido positivamente a su función se encuentra el tipo de acercamiento y comunicación que realizan, la contribución a resolver un

problema económico y de pertenencia, la colaboración en resolver sus problemas escolares, la corresponsabilidad y el incremento de su eficacia pública. Destaca en las OSC estudiadas una visión de las juventudes como factores de cambio, a pesar de todas las adversidades a las cuales se enfrentan; lo que nos lleva al tema de las buenas prácticas, entendidas como aquéllas que por sus resultados merecen ser consideradas al momento de intervenir en esos mismos problemas o necesidades, pero en una mayor escala.

Las fotografías aquí presentadas esperamos contribuyan al estudio de este difícil modelo para armar, a la reflexión permanente sobre las complejas realidades juveniles, y a la visibilización de las juventudes ante el, de por sí incierto, presente.

## REFERENCIAS

- Canto, M. (2013). “¿Ni príncipe ni mercader? Los retos para las organizaciones civiles en la gestión de lo social”, en *Revista Administración y Organizaciones*, 31, México, pp. 71-90.
- 124 Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2020). *Propuesta de AMLO para jóvenes*, en <https://rimisp.org/noticia/propuesta-de-amlo-para-jovenes/> (consultado el 23 de abril de 2020).
- Contralinea (2020). “Ni un peso a organizaciones sociales: López Obrador”. En <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2019/02/07/ni-un-peso-a-organizaciones-sociales-lopez-obrador/> (consultado el 23 de abril de 2020).
- Contreras, M., Novella, R., Nun, E. y Repetto, A. (2018). Millennials en Chile: ¿estudiar, trabajar, ser nini? En Novella, R., Repetto, A., Robino, C. y Rucci, G. (Edits.), *Millennials en América Latina y el Caribe: ¿trabajar o estudiar?* (121-165). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo- Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY).
- Cuna, E. (2013). “Apoyo a la democracia en jóvenes estudiantes de la Ciudad de México. Estudio sobre el desencanto ciudadano juvenil con las instituciones de la democracia mexicana”, en *Polis*, México.
- El Economista (2020). “Jóvenes de entre 15 y 17 años ya pueden abrir cuentas bancarias sin necesidad de tutores”. En <https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Jovenes-de-entre-15-y-17-anos-ya-pueden-abrir-cuentas-bancarias-sin-necesidad-de-tutores-20200611-0076.html> (consultado el 11 de julio de 2020).

- Elige. Red de jóvenes por los derechos sexuales y reproductivos (2019). *Elige*. Ciudad de México. En <http://www.eligered.org/> (consultado el 19 de julio de 2019).
- Fondo de Población de las Naciones Unidas en México (UNFPA)-Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE). (2021). *Situación de las personas adolescentes y jóvenes de México*. México: UNFPA-IMJUVE. Recuperado el 18 de enero de 2022 de <https://mexico.unfpa.org/es/publications/situacio%CC%81n-de-las-personas-adolescentes-y-j%CC%81venes-de-m%C3%A9xico>.
- Fernández, J. (2009). “Sociedad civil y capital social”, en *Convergencia*, núm. 49, México.
- Gobierno de México. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. México: Gobierno de México. Recuperado el 18 de enero de 2022 de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019).
- Herrera, M. (2000) “La política social en las sociedades complejas y el rol del tercer sector”, en IMJUVE, *El lugar de las organizaciones civiles en las políticas públicas de juventud*, México.
- INEGI (2014). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2013*. En <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2013/> (consultado el 23 de abril de 2020).
- INEGI (2019a). *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica ENADID 2018*. México. En <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2018/> (consultado el 20 de agosto de 2020).
- INEGI (2019b). *Estadísticas a propósito del día mundial de población*. En [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/Poblacion2019\\_Nal.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/Poblacion2019_Nal.pdf) (consultado el 25 de agosto de 2020).
- INEGI (2021). *Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020. Principales resultados*. México: INEGI.
- Instituto de la Juventud de la Ciudad de México (2018). *Encuesta de tendencias juveniles 2018*, México: Gobierno de la Ciudad de México,
- IMJUVE. (2021). *Programa institucional 2020-2024*. México: IMJUVE. Recuperado el 16 de enero de 2022 de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5611666&fecha=17/02/2021](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5611666&fecha=17/02/2021).
- IMJUVE. (2021). *Programa Nacional de Juventud (Projuventud) 2021-2024*. México: IMJUVE.
- Instituto Nacional Electoral (INE). (2015). *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México*. México: INE/El Colegio de México. Disponible en [https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Documento\\_Principal\\_23Nov.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Documento_Principal_23Nov.pdf)

- Jóvenes por México (2019). “Misión y objetivos”. En <http://jovenespormexico.iap.org.mx/Objetivos.php> (consultado el 11 de julio de 2019).
- La Jornada (2020). “Gobierno destinará 419 mmdp para programas de jóvenes”. En <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/06/23/gobierno-destinara-419-mmdp-para-programas-de-jovenes-7027.html> (consultado el 23 de junio de 2020).
- León, A. (2010). *Las organizaciones civiles de México. Su contribución en la democratización del espacio público*, México: UAM.
- Milenio (2020). “Jóvenes Construyendo el Futuro superó la mitad de su meta: Secretaría del Trabajo”. En <https://www.milenio.com/politica/comunidad/afirman-jovenes-construyendo-futuro-supera-mitad-meta> (consultado el 27 de septiembre de 2020).
- Muñoz, R. (2013). “Las organizaciones de la sociedad civil y democracia participativa”, en *Revista Administración y Organizaciones*, No. 31, México, pp. 54-12.
- Novella, R., Repetto, A., Robino, C. y Rucci, G. (2018). Millennials en América Latina y el Caribe: ¿trabajar o estudiar? Una mirada regional. En Novella, R., Repetto, A., Robino, C. y Rucci, G. (Edits.), *Millennials en América Latina y el Caribe: ¿trabajar o estudiar? (25-74)*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo- Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY).
- Reguillo, R. (2003). “Cascadas: Agotamiento estructural y crisis del relato. Pensando la ‘participación’ juvenil”, en José Antonio Pérez Islas et al. (coords.), *Nuevas miradas sobre los jóvenes. México/Quebec*, México: Instituto Mexicano de la Juventud.
- Reyes, I. (2022). *Análisis de los supuestos teóricos, normativos e institucionales del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), de las políticas estatales del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) y de las políticas públicas hacia la juventud del actual gobierno federal (2019-2021)*, Tesis de Maestría, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.
- Salamon, L (1999). *The emergin sector revisited: A summary, revised estimates*, USA: Center for Civic Society Studies.
- SERAJ (2020). *Servicios a la juventud A.C.* En <https://www.seraj.org.mx/conocenos> (consultado el 18 de febrero de 2020).
- Secretaría de Desarrollo Social- Instituto Mexicano de la Juventud. (2017). *Empleo Joven: Una Alianza por el Trabajo y el Empleo para Jóvenes. Resumen Ejecutivo*. México: SE-DESOL-IMJUVE.

- Secretaría de Educación Pública (SEP)- Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez (CNBBBJ). (2021). *Diagnóstico del Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro*. México: SEP- CNBBBJ.
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS). (2021). *Diagnóstico Programa presupuestario S-280 Jóvenes Construyendo el Futuro*. México: STPS.
- SEGOB (2019). *Directorio nacional de organizaciones de la sociedad civil*. En [http://www.organizacionessociales.segob.gob.mx/en/Organizaciones\\_Sociales/Directorio\\_de\\_OSC](http://www.organizacionessociales.segob.gob.mx/en/Organizaciones_Sociales/Directorio_de_OSC) (consultado el 19 de julio de 2019).
- STPS (2020). *Jóvenes construyendo el futuro, sitio oficial*. En <https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx> (Consultado el 18 de septiembre de 2020).
- Tejeda, J. (2014). “Las dimensiones de la sociedad civil”, en *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 1, pp. 133-156.
- Uribe, J. (2010). “Las organizaciones para la acción colectiva y la participación ciudadana: elementos que conforman la sociedad civil”, en *Revista del Centro de Investigación*. Universidad La Salle, núm. 33, México, pp. 87-94.
- Valderrama, A. Et. Al. (2013). “Matriz de incidencias para las organizaciones de la sociedad civil: una propuesta de análisis”, en *Revista Administración y Organizaciones*, México, pp. 35-70.



# Educación y Ciudadanía. Competencias y habilidades para el desarrollo de la ciudadanía en 1er grado de secundaria

*Claudia Alaníz Hernández*

*Luis Antonio Ramírez Montes*

## INTRODUCCIÓN

Este capítulo ofrece un análisis de la formación ciudadana explícita en el currículo formal de la asignatura “Formación Cívica y Ética” de primer grado de educación secundaria en su modalidad general. La investigación se realizó con una metodología mixta a partir de una base cuantitativa con la intención de identificar, clasificar y cuantificar los componentes de la ciudadanía y se limita al examen de los cuatro componentes de la ciudadanía (y los valores democráticos), a saber: a) el sentido de pertenencia a una comunidad política, b) derechos de la ciudadanía, c) obligaciones ciudadanas y d) oportunidad y capacidad de participación en la vida pública. En la parte cualitativa, la perspectiva hermenéutica permitió tomar como unidades de observación el plan de estudio, los libros de texto y los programas de la asignatura vigentes hasta 2019. El trabajo se encuentra dividido en tres apartados, en el primero se presenta una breve revisión histórica de la incorporación de la formación ciudadana a la educación mexicana; el marco teórico basado en el enfoque sistémico se discute en el segundo, y en el último se ofrecen los resultados de la investigación.

## LA FORMACIÓN CIUDADANA EN LA EDUCACIÓN MEXICANA

Siempre ha existido una preocupación por vincular el concepto de nación y la formación ciudadana a través de la educación; el asunto central es qué concepto de

nación y ciudadanía se pretende y cómo se concretan en lo que se denomina *proyecto educativo* (Yurén, 2008), es decir, el conjunto de fines, principios y valores explícitos en políticas y acciones que confieren cierta dirección y sentido a las prácticas educativas en momentos históricos determinados. Si bien en la época colonial no puede hablarse de una formación ciudadana, se promovía en la educación (además de la religión católica), la sumisión y lealtad a la monarquía española para los “naturales” (con el establecimiento de escuelas municipales y de oficios), mientras se enseñaba el humanismo a los peninsulares y sus descendientes; un aspecto rescatable en el periodo colonial fue un reconocimiento implícito del derecho de aprender en la lengua materna de los diferentes grupos indígenas reconocida por franciscanos y agustinos durante los primeros dos siglos de la colonia (Tanck, 2012).

La idea moderna de inculcar una formación ciudadana viene de la Revolución francesa: “a fines del siglo XVIII se conocieron los primeros catecismos laicos... Sin embargo, no sería sino hasta fines del siglo XIX cuando lograría consolidarse en algunos países modernos la enseñanza del civismo” (Guevara, 2019, p.107). En el caso de México, dos grandes luchas (en 1810 y 1910) conformaron las propuestas ideológicas forjadas en leyes, instituciones y formas de gobierno que tratarían de impulsarse en los distintos proyectos educativos de la nación, acordes a los diferentes momentos históricos y sus proyectos económicos.

Con la conformación del primer Estado-nación mexicano (después de la independencia), el *proyecto educativo Ilustracionista* se expresó en la Constitución de 1824 y la Ley Orgánica de Instrucción Pública (1867). En él, la educación fue vista como el medio para crear la nueva nación, promover la moral y la instrucción pública orientado a “la construcción de una nueva identidad (donde) se impulsaba el patriotismo entendido como actitud de soberanía y compromiso con la nueva nación” (Yurén, 2013, p.120).

Al ideario liberal de gratuidad y obligatoriedad, se agregó la laicidad. En ellas se plasmaron los rasgos rectores de la educación pública, con una incipiente orientación hacia la formación ciudadana al agregar a la instrucción clases de moral y urbanidad. Si bien se incorporan nociones de derecho constitucional en los programas curriculares de los niños, para las niñas en lugar del derecho se propuso “higiene práctica, labores manuales y conocimiento práctico de las máquinas que las facilitan” (Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal, 1867), prevaleciendo la visión conservadora del papel de la mujer también acorde al modelo electoral censitario.

El *proyecto educativo Positivista* corresponde al porfiriato bajo el lema “Orden y progreso”. A la gratuidad, obligatoriedad y laicidad se adicionó la libertad de enseñanza, con la finalidad de lograr “orden en la conciencia para tener orden en la sociedad; forjar una moral social que fortaleciese las instituciones sociales: patria familia y sociedad” (Yurén, 2013, p.123), para lograrlo se estableció un currículum homogéneo.

La herencia del siglo XIX mantuvo la laicidad y gratuidad como rasgos principales de la educación y los primeros mapas curriculares del Ministerio de Instrucción, donde se incluyeron las asignaturas de “Formación Moral” y “Formación Cívica” dentro de la educación básica. La primera se orientó a promover una moral laica y los valores deseables para la vida ciudadana, legitimando al mismo tiempo las nuevas instituciones del Estado. La segunda, desconoció el derecho a la cultura de los diferentes pueblos y comunidades indígenas del país y asumió la misión de conformar la identidad nacional homogénea a través de sus componentes: la lengua (el español), la cultura (hegemónica) y las costumbres; además de dar a conocer, *grosso modo*, las leyes e instituciones del Estado.

Al término de la revolución, la Constitución de 1917 recuperó el ideario de los derechos sociales en el *Proyecto Educativo Nacionalista*, que refrendó la preocupación por la formación ciudadana y el nuevo gobierno; la educación fue vista como el medio de engrandecimiento de la patria, unificación de la cultura y la identidad nacional. Con la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921 y hasta la década de los años cuarenta, en México se planteó como misión central del sistema educativo la alfabetización y la construcción de una cultura nacional con una nueva noción de ciudadanía. Los estudios de Aguirre (2006), Civera (2006), Galván (2006) y Rosas (2020) comprueban que desde el gobierno de Álvaro Obregón hasta el de Emilio Portes Gil, en los diferentes programas y acciones de gobierno, quedó manifiesta cierta inquietud por impulsar la cultura nacional en la escuela.

El *Proyecto Educativo Socialista* (1934-1940), cierra la etapa de aspiración nacionalista emanada de la revolución que siguió los principios ontológicos socialistas al propugnar por la formación de una ciudadanía competente para desempeñarse adecuadamente en la vida colectiva, cambiando el énfasis del laicismo por el socialismo. Las asignaturas “Formación Moral” y “Formación Cívica” fueron sustituidas por Historia, Ciencias y Civismo, pues el eje de fundamentación curricular se ubicó en la lucha de clases y el trabajo colectivo en favor del progreso, superando los prejuicios religiosos (Sotelo, 1981), en un México que se mantenía mayoritariamente rural.

Entre 1940-1988 el *Proyecto Educativo Desarrollista* se ajustó al modelo económico del Estado de bienestar e introdujo la democracia como característica del proceso educativo ensalzando el sentido patriótico, la asignatura de Civismo asumió una perspectiva teórica e informativa. En este periodo, la reforma de planes y programas de 1970 permitió la homologación de las asignaturas curriculares en áreas de desarrollo, con ello, los contenidos vinculados directamente con historia y civismo desaparecieron dentro del área de “Ciencias Sociales”, desdibujando la formación deontológica ciudadana de respeto a las leyes al priorizar el apego a la patria y una cultura homogénea.

El *Proyecto Educativo Modernizador-neoliberal* que inició con Salinas de Gortari colocó la educación como motor del desarrollo, la productividad, la calidad y la eficiencia, se acompañó con un reordenamiento curricular que rescató la asignatura de “Civismo” para promover tres de los componentes de la ciudadanía: la identidad nacional, los derechos y las obligaciones; pero en lugar de la participación plena (cuarto componente de la ciudadanía), introdujo la formación en valores.

La reforma curricular de 1999 sustituye las asignaturas de “Orientación” y “Civismo I y II” por “Formación cívica y ética”, más orientada a la búsqueda de competencias para la ciudadanía en el sentido teleológico fundado en la acción individual del sujeto (centrado en el cuidado de sí mismo) como base de la acción social. Esta perspectiva se mantiene en las reformas posteriores de 2006-2011, agregando a los valores democráticos la equidad y la inclusión.

A partir de 2019 el subsistema de educación básica se compone por los niveles inicial, preescolar, primaria y secundaria (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917) y atiende a la mayor parte de la población del país: 85 por ciento de la matrícula en el nivel preescolar y 90 por ciento en los niveles primaria y secundaria (INEE, 2019, p. 4). Considerando que la secundaria es el nivel terminal para un sector muy amplio de la población, la formación ciudadana que procura la escuela pública constituye un factor de atención, pues una porción importante del conocimiento sobre el ámbito público-político que desarrollarán los ciudadanos proviene de esta institución.

La educación secundaria es el último nivel de la educación básica en el que los planes de estudio y las competencias y habilidades que se desarrollan en el aula son homogéneos y generales. Es decir, el plan de estudios y las competencias que lo componen tienen un alcance nacional. Las modalidades educativas del nivel secundaria y su alcance poblacional son las siguientes: secundaria general 50.7 por ciento;

telesecundaria 21.3 por ciento; secundaria técnica 27 por ciento, secundaria para trabajadores 0.3 por ciento y secundaria comunitaria 0.7 por ciento (Secretaría de Educación Pública, 2019, p. 98). La modalidad general (de acuerdo con el porcentaje poblacional que abarca), posee la mayor capacidad para influir en los conocimientos y afectos que desarrollará una porción mayoritaria de la población de México, en sus aptitudes y capacidades para llevar a la práctica sus derechos, obligaciones y oportunidades de participación. Adicionalmente, de acuerdo con Olvera (2008), comprendemos que la ciudadanía no es sólo un estatus jurídico, sino que es también la práctica efectiva que los ciudadanos hacen del conjunto de permisos y obligaciones que poseen como tales.

#### EL ENFOQUE SISTÉMICO PARA ANALIZAR LA FORMACIÓN CIUDADANA

Consideramos pertinente retomar un enfoque sistémico en la presente investigación, pues el sistema educativo depende del sistema político (en tanto atiende una demanda social por medio de los recursos que le son asignados y de la orientación que se le suministre), pero al mismo tiempo se conforma como una herramienta, a través de la que se transmiten ideales concretados en normas, permisiones y valores.

133

De acuerdo con Easton (1992) el sistema político es conceptualmente distinto de otros sistemas sociales y se distingue de ellos por el tipo de interacciones que ocurren en él. Las interacciones políticas se diferencian de otras porque éstas se orientan hacia la asignación autoritaria de valores en una sociedad. Por otro lado, las asignaciones autoritarias son aquellas que distribuyen bienes valorados entre personas y grupos; su carácter autoritario se encuentra en que las personas orientadas hacia ellas se sienten obligadas a obedecerlas y respetarlas. El conjunto de interacciones que tienen lugar fuera del sistema político constituye y corresponde a otros sistemas sociales que conforman el ambiente en que se encuentra. Así, los sistemas externos al sistema político se dividen en dos tipos; intrasociales y extrasociales.

Lo que acontece en el ambiente total afecta al sistema político a través de las influencias que se mueven hacia él y constituyen sus insumos. El sistema político a través de las estructuras y procesos opera sobre los insumos y los transforma en productos, empleando su capacidad para tomar decisiones autoritarias y obligatorias. El sistema político se retroalimenta principalmente de dos tipos de insumos; *las demandas y el apoyo* (Easton, 1992). El sistema de educación pública se localiza en el ambiente intrasocietal, por medio de éste se alienta lo que Easton denomina insu-

mos de *apoyo difuso* y además se difunden las formas de interacción entre ciudadanos y sistema por medio de las que se reciben las demandas.

El apoyo difuso se refiere a las acciones que un sistema implementa para inculcar en sus miembros vinculaciones afectivas y lealtades hacia él. Algunas formas de originarlo son alentar y desarrollar legitimidad, vinculaciones afectivas o persuadir a la sociedad, a través de la legislación, la historia, la lengua oficial y el estatus de ciudadano. Estos elementos se transmiten en el conjunto de normas y permisiones que regulan el comportamiento de los ciudadanos, al mismo tiempo que, canaliza sus demandas de manera lícita. Las demandas hacen referencia a las propuestas o requisiciones dirigidas a las autoridades en relación con la proporción de bienes y servicios, el crecimiento económico, la regulación de conductas y la oportunidad de participar en el sistema político (Easton, 1992).

Entre el sistema educativo y el sistema político existe un conjunto de interacciones que pueden ser identificadas como de carácter político (la regulación o la asignación de recursos); pero que también forman parte del proceso de socialización al influir en los comportamientos, apreciaciones, conocimientos y valoraciones que desarrollan los estudiantes. La formación ciudadana propuesta en la escuela pública forma parte de un contexto sociopolítico y económico determinado, por ello se encuentra en constante modificación y posee una orientación específica acorde a las características distintivas del gobierno, el régimen o el sistema. Es decir, la formación ciudadana nunca es neutral, se armoniza con posiciones ideológicas, pautas de comportamiento y valores.

Easton (1992) conceptualizó como *flujo de efectos* al conjunto de interacciones que se desplazan desde el ambiente hacia el sistema político, ya sean apoyos o demandas. Entre el sistema político y el ambiente intrasocietal, donde Easton identificó la existencia de un flujo de efectos, Almond y Verba (1963) afirmaron que dicho flujo tiene lugar a través de la cultura política. Es decir, el lazo de unión o vínculo que permite la intercomunicación y retroalimentación entre el sistema político y la sociedad se encuentra en las pautas de comportamiento, valoraciones y conocimientos que desarrollan y ponen en práctica los ciudadanos.

Además, sugirieron que determinadas pautas de comportamiento políticas y sociales constituyen la base para el funcionamiento del proceso democrático. En consonancia con ello, afirmaron: “una forma democrática del sistema político de participación requiere igualmente una cultura política coordinada con ella” (Almond y Verba, 1963, p.21). Pero la cultura política es un concepto complejo que

hace referencia a la totalidad de actores de un sistema político, al conjunto de comportamientos y creencias que predominan en él, así como a los objetos y los procesos que lo componen.

Algunos rasgos negativos que se han hecho visibles gracias a diversos estudios sobre la cultura política en México pueden atenderse a través de la formación ciudadana que se difunde desde la escuela pública, por ejemplo: “la poca participación en procesos electorales, la desconfianza en las instituciones, la débil cultura de la legalidad, la intolerancia, el deterioro de las formas de convivencia, la poca valoración de la democracia y de la política, así como la falta de competencias ciudadanas para la participación democrática, la organización, la toma de decisiones y la rendición de cuentas” (Conde, 2016, p. 20).

En el mismo sentido en que Almond y Verba (1963) indicaron que es necesaria una cultura política acorde al régimen democrático, Silvia Conde (2016) comprende que la formación ciudadana es un proceso formal e intencionado, orientado a la construcción de habilidades y capacidades acordes al régimen democrático: “La salud y la estabilidad de las democracias no sólo se relacionan con la correcta organización del Estado, sino también con la presencia y actuación de ciudadanos ética y políticamente competentes, aspecto que depende en buena medida, aunque no de modo exclusivo, de la formación ciudadana” (Conde, 2016, p. 20).

Por lo anteriormente expuesto resulta pertinente analizar el tipo de ciudadanía que se alienta desde la escuela pública, para apreciar las competencias y habilidades que se privilegian en los planes de estudio y libros de texto. Históricamente las dos grandes escuelas de pensamiento que han elaborado una teoría general son: la liberal y la republicana. De manera muy general, la perspectiva liberal se caracteriza por anteponer los derechos sobre el resto de los componentes apelando a la libertad individual para justificar el ejercicio o no de la participación, mientras que la perspectiva republicana hace un fuerte énfasis en la necesidad de participación de los ciudadanos y en sus obligaciones con la búsqueda del bien público. Las visiones intermedias tratan de ponderar los componentes de la ciudadanía, tal como su nombre lo indica, en un punto medio situado entre ambas corrientes (Instituto Nacional Electoral y Colegio de México, 2015). En este sentido, si la formación ciudadana que se orienta posee una inclinación hacia la perspectiva liberal, puede resultar complicado el desarrollo de ciudadanos activos, involucrados y participativos.

La formación ciudadana, entre otras cosas, puede contribuir al fortalecimiento y la democratización de la sociedad civil, al desarrollo de una cultura participativa, así

como a la recuperación de la confianza en las instituciones y los procesos democráticos. Además del reconocimiento de los derechos propios y ajenos, la responsabilidad política y social conlleva al involucramiento activo y constante con el ámbito público, y por ello se apoya en los procesos de formación ciudadana. La democracia no sólo se construye y se mantiene por la solidez de sus instituciones y procedimientos, requiere la actuación de los ciudadanos, y su papel en la democracia va más allá de un conjunto de derechos y obligaciones, se constituye en una cualidad moral sustentada en el sentido de pertenencia a una comunidad política y que se practica a través de la voluntad de actuar en ella al involucrarse y participar, lo cual exige una serie de competencias y conocimientos (Conde, 2016).

Aunque la formación ciudadana contribuye en cierta medida a la modificación e inserción de apreciaciones, valoraciones y conocimientos, el proceso de aprendizaje y conformación de la subjetividad de cada ciudadano es resultado de una multiplicidad de interacciones y relaciones. En pocas palabras, la relación entre la formación ciudadana que se introduce desde la escuela pública y la forma en que los ciudadanos se insertan y se desenvuelven en el sistema político, depende además de un conjunto de factores y variables sociales que se pueden identificar de manera general al analizar el proceso de socialización.

De acuerdo con Berger y Luckmann (1968), la interpretación de la realidad y el conocimiento que se procura en los individuos depende del contexto sociocultural en que tiene lugar su proceso de desarrollo biológico y cognitivo. El ser humano nace y se relaciona con un orden cultural y social específico, el cual constituye el medio en que tendrá lugar su desarrollo y estará sujeto a una continua interferencia e influencia proveniente del mismo. El proceso de socialización constituye el medio por el cual los individuos se convierten en miembros de la sociedad y puede definirse como “la inducción amplia y coherente de un individuo en el mundo objetivo de una sociedad o en un sector de él” (Berger y Luckmann, 1968, p.164). Las personas o instituciones con las cuales se encuentra un individuo dentro de la estructura social lo influenciarán y dirigirán durante su proceso de socialización, estas personas o instituciones funcionan como agentes socializadores.

El proceso de socialización puede dividirse en dos etapas; primaria y secundaria. En el primario, la familia constituye el principal agente socializador para interpretar y reconocer el mundo que se concibe como realidad objetiva, pero la percepción de los agentes dependerá de sus condiciones socioeconómicas, nivel de escolaridad y experiencia empírica. Así, el mundo social en la infancia se presenta filtrado por

los agentes de socialización, quienes alientan o transmiten una visión acorde a sus propios conocimientos, percepciones, valores, creencias, ideas y costumbres (Berguer y Luckmann, 1968). En específico, las interacciones alentadas respecto a lo político dependerán, al menos durante la primera etapa del proceso, de las percepciones específicas de la familia.

Durante el proceso secundario, los sujetos conocen otros submundos y realidades externas al núcleo familiar. En esta parte del proceso de socialización los individuos pueden contraponer los conocimientos previos con los nuevos, pero también sufren de una múltiple influencia que proviene de diversos agentes socializadores y que provee nuevos conocimientos. Con ello, los agentes se diversifican y pueden constituirse por las instituciones con que el individuo se relacione, entre ellas las educativas, las religiosas, las comunitarias o las políticas, así como por los grupos de pares, las redes sociales, la televisión, el radio, la pareja, entre muchas otras.

Así, la apreciación, conocimiento, valoración e identificación que desarrollan e interiorizan los ciudadanos es resultado de la influencia y la interacción con diversos agentes socializadores. Éstos se diversifican incluso entre individuos del mismo núcleo familiar o con condiciones sociales similares, por ello la formación ciudadana que se aliente desde la escuela pública puede encontrarse con dificultades para ser interiorizada, reproducida o comprendida, pues su interpretación depende de realidades previas múltiples.

Sin embargo, no por ello es menos importante la formación ciudadana que se alienta desde la escuela pública. En este sentido, de acuerdo con el censo de población realizado por el INEGI (2015), la escolaridad promedio a nivel nacional fue de 9.1 años, lo que se traduce en que gran parte de la población sólo recibirá la formación ciudadana que se procura en el nivel básico. Esto confirma la importancia de analizar que dicha formación sea suficiente para que los ciudadanos que no continúen sus estudios puedan insertarse de manera satisfactoria en el sistema político y social. Adicionalmente, la formación ciudadana contribuye a que los ciudadanos contrapongan los conocimientos empíricos y/o transmitidas por los agentes socializadores primarios con conocimientos especializados desarrollados en el aula.

## FORMACIÓN CIUDADANA EN PRIMER GRADO DEL NIVEL SECUNDARIA

La estrategia para la recopilación y el análisis de la información se conformó por una metodología mixta, empleó una base cuantitativa con la intención de identificar, clasificar y cuantificar los componentes de la ciudadanía. Mientras que la parte cualitativa utilizó el método hermenéutico para la interpretación de textos para profundizar en la calidad, la perspectiva desde la que se abordan los temas, así como la explicación y utilidad de las definiciones y conceptos que se emplean para el desarrollo de competencias y habilidades.<sup>1</sup>

Si la ciudadanía es entendida como “estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad, que hace a sus beneficiarios iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica” (Marshall, 1998, p. 37), el estudio considera dos grandes dimensiones para organizar los indicadores: la dimensión cognitiva y la dimensión axiológica.<sup>2</sup> En la dimensión cognitiva se localizan los componentes de la ciudadanía y en la dimensión axiológica se encuentran algunos de los valores democráticos que pueden ser esenciales para el desarrollo de una ciudadanía democrática. Los indicadores para los componentes de la ciudadanía son: a) derechos ciudadanos: derecho a votar, derecho a ser votado o votada, derecho de asociación, derecho de petición y derecho a iniciar leyes, b) obligaciones: votar en elecciones, votar en consultas populares, desempeñar cargos de elección popular e integrar las mesas directivas de casilla, c) sentido de pertenencia: bien común, interés individual, gobierno, Estado e identidad del mexicano, d) participación: concepto de participación, mecanismos e instituciones, democracia y rol del ciudadano en la democracia.

138

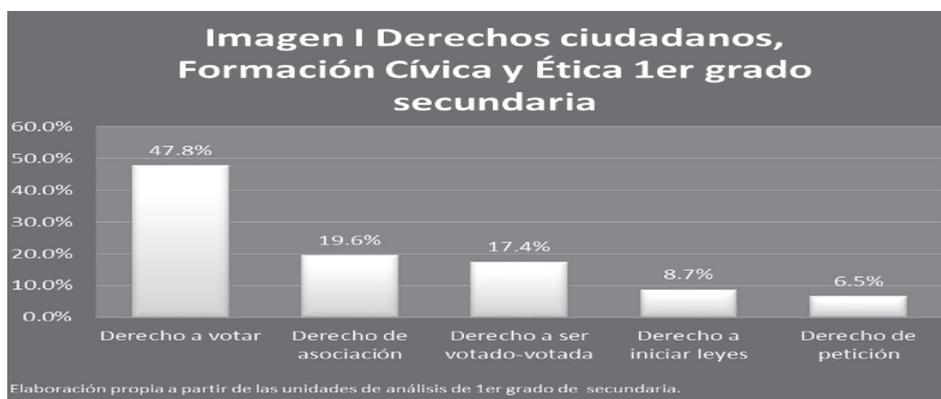
### 1. *Derechos ciudadanos*

El *derecho al voto* es el indicador que observa la mayor frecuencia, profundización y explicación durante el primer año de secundaria. Presenta una fuerte interrelación

- 
- 1 Desde 1997 los libros de educación secundaria son elaborados por editoriales particulares, la Secretaría de Educación elige un catálogo de libros autorizado y lo pone a disposición de los maestros, por este motivo fue necesario revisar una muestra de cinco libros del catálogo para 1ero de secundaria.
  - 2 La dimensión afectiva es de suma importancia en la transmisión del conocimiento, pero ésta reí basa la metodología empleada en la presente propuesta y por ello constituye una tarea pendiente para trabajos posteriores.

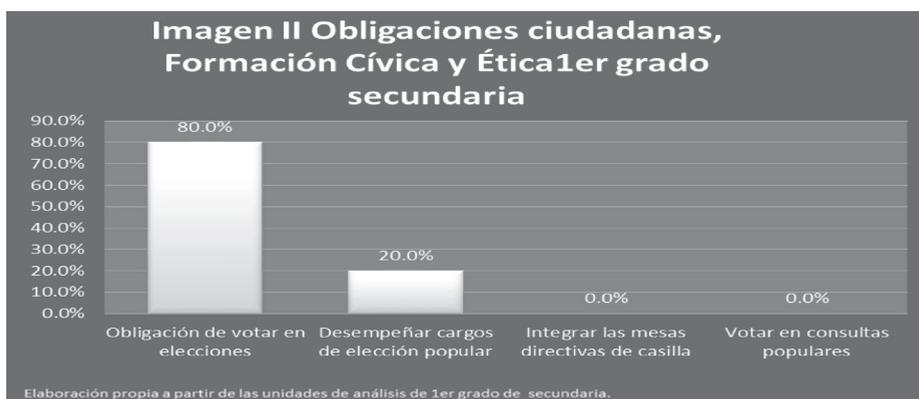
con el concepto de democracia y a su vez con el de representación política. Es introducido como el derecho que permite a los ciudadanos la elección de sus gobernantes y se adquiere al cumplir la mayoría de edad (Hidalgo y Saucedo, 2019). En los libros se menciona que el *derecho a votar* no es el único derecho político con el que cuentan los ciudadanos, sin embargo, el resto de los derechos políticos que fueron revisados exponen una frecuencia y explicación baja (Véase imagen I).

Gráfico 1. Derechos ciudadanos. Formación Cívica y Ética 1er grado secundaria.



Fuente: elaboración propia a partir de unidades de análisis.

Gráfico 2. Obligaciones ciudadanas. Formación Cívica y Ética 1er grado secundaria.



Fuente: elaboración propia a partir de unidades de análisis.

En lo referente al *derecho a ser votado o votada*, a partir del artículo 35° constitucional se indica que los ciudadanos pueden ser votados para todos los cargos de elección popular si cumplen con los requisitos establecidos en la ley. A ello se agrega que el proceso de elección deberá ser con igualdad de oportunidades mediante elecciones justas, así como que es una característica de la democracia y se realiza por medio de los partidos políticos o de las candidaturas independientes (Flores y Plata, 2018). En cuanto al *derecho a iniciar leyes*, los libros expresan que los ciudadanos tienen el derecho de presentar iniciativas de ley para ser evaluadas, discutidas y, en su caso, aprobadas para ser ratificadas por el poder ejecutivo correspondiente (Flores y Plata, 2018). También se añade que la iniciativa de ley, para ser presentada requiere al menos ser apoyada por el equivalente al 0.013 por ciento de los ciudadanos en lista nominal (Zagal, Ross y Martínez, 2018).

El *derecho de petición* es introducido en el marco de las libertades como “libertad de petición” y se presenta como la libertad que tienen los mexicanos para conocer la información pública en relación con la transparencia (Hidalgo y Saucedo, 2019; Zagal, Ross y Martínez, 2018; Rueda, 2018). La organización de las competencias en libros de texto sigue un esquema hasta cierto punto generalizado, que consiste en introducir desde el enfoque de los derechos humanos algunos de los componentes de la ciudadanía, como la participación en el ámbito social o los derechos y las obligaciones en relación con valores y actitudes. Así, el primer acercamiento hacia los derechos y su importancia tiene lugar desde la perspectiva de los derechos humanos y las garantías individuales, y en unidades posteriores son retomados desde la dimensión política en relación con la ciudadanía y las normas jurídicas.

## 2.-Obligaciones ciudadanas

En cuanto a las obligaciones ciudadanas sólo *votar* y *desempeñar cargos de elección popular* se mencionan con frecuencia en las unidades de análisis. Ello no quiere decir que *votar en consultas populares* o *integrar las mesas de casilla* sean temas que se encuentran completamente ausentes en los textos, sino que ambos indicadores son mostrados únicamente como derechos políticos, pero no como obligaciones.

La *obligación de votar* es generalmente presentada a continuación del derecho al voto, aunque más allá de mencionarse que se encuentra en el artículo 36° de la Constitución, en la mayor parte de las ocasiones no se acompaña de mayores explicaciones (Hidalgo y Saucedo, 2019; Reyes y Rosas, 2018; Flores y Plata, 2018),

el siguiente fragmento constituye una excepción a lo observado: “la participación es una obligación por la cual se elige a los ciudadanos que por determinado tiempo asumirán el papel de gobernantes, que desempeñarán funciones específicas con el objetivo de representar a la sociedad que los eligió para cumplir con las responsabilidades que el cargo que ocupen les demande” (Rueda, 2018, p. 203).

La crítica pertinente hacia el párrafo anterior es que reduce el concepto de participación a la mera elección de representantes. Por otra parte, el *desempeñar cargos de elección popular* sólo es mencionado como una obligación constitucional derivado del artículo 36º, pero no se acompaña de explicación alguna (Reyes y Rosas, 2018). Como es posible apreciar a través de la frecuencia de los indicadores, en el primer grado de la educación secundaria las obligaciones ciudadanas son poco desarrolladas y se les otorga una importancia menor en comparación con otros componentes.

Adicionalmente, al comparar las frecuencias observadas entre derechos políticos y obligaciones, es posible inferir que las probabilidades para que los estudiantes interioricen y conozcan sus derechos son mayores, en detrimento de aquellas correspondientes a la importancia y conocimiento de sus obligaciones. A ello contribuye que las obligaciones frecuentemente sólo son mencionadas sin mayor explicación, así, aunque los estudiantes comprendan que también poseen un conjunto de obligaciones, en el mejor de los casos éstas se relacionarían principalmente con el sufragio.

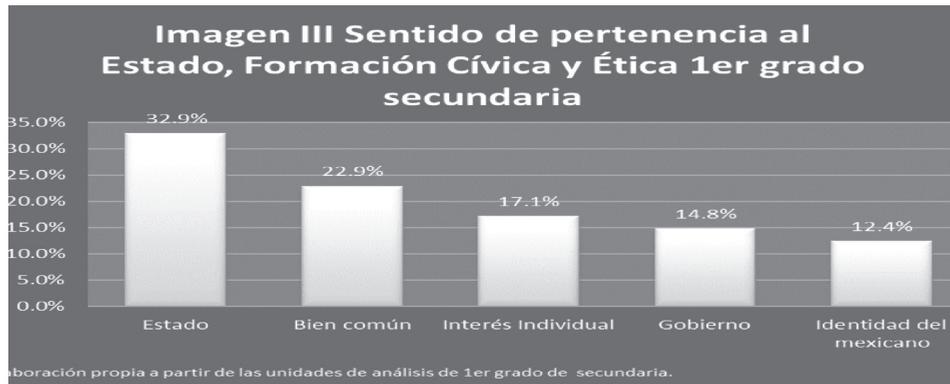
### 3.- Sentido de pertenencia al Estado

El *Estado* es el indicador que posee la mayor frecuencia al obtener 32.9 por ciento (respecto a la frecuencia total del componente). En el marco de los derechos humanos es definido como la forma de organización social en la que las leyes determinan y regulan la vida y la convivencia social, su base es el respeto a los derechos y la dignidad humana, como condición necesaria para el ejercicio de la libertad (Hidalgo y Saucedo, 2019). Se explica además que el Estado mexicano se encuentra organizado como una República democrática, representativa y federal, por lo que el cargo de jefe de Estado es renovado periódicamente, las decisiones se toman a través de funcionarios electos para representar los intereses de la ciudadanía, el poder se encuentra descentralizado y los estados de la República gozan de autonomía (Flores y Plata, 2018).

La perspectiva predominante coloca al *Estado* como responsable de garantizar que los ciudadanos posean igualdad ante la ley y gocen de un conjunto de derechos sociales y políticos, aunque con una frecuencia menor también se expone que los

ciudadanos pueden participar en la creación de las leyes y vigilar su cumplimiento (Zagal, Ross y Martínez, 2018).

Gráfico 3. Sentido de pertenencia al Estado. Formación Cívica y Ética 1er grado secundaria.



Fuente: elaboración propia a partir de unidades de análisis.

Por otra parte, el concepto de *bien común* se eligió como indicador para este componente al considerar que hace referencia a la búsqueda de un beneficio indivisible y compartido socialmente, pero se han encontrado alusiones desde una óptica individual como la siguiente: “debe entenderse como bien común el respeto y la defensa de los derechos humanos, la posibilidad para toda persona de hacer valer en forma efectiva sus derechos, por ejemplo, la posibilidad de elegir” (Hidalgo y Saucedo, 2019, p.54).

Este indicador se relaciona además con el concepto de cohesión social y en este sentido cumple con la función de mostrar que existen problemáticas sociales y políticas que sólo pueden ser resueltas a través de la colectividad. Desde otra perspectiva, el *bien común* es mostrado a los estudiantes en relación con la libertad individual, como uno de los límites auto impuestos a las decisiones personales, pues todas las acciones individuales tendrán un efecto positivo o negativo en el bien común, por lo que cada una de ellas deberá ser realizada con conciencia y sentido de responsabilidad (Flores y Plata, 2018).

El siguiente indicador en orden descendente es el *interés individual* y aunque las referencias directas hacia su definición e importancia fueron pocas, éste se aprecia relacionado con diversos conceptos como la libertad individual, la autonomía, y la

toma de decisiones. En otras palabras, se encuentra implícito en las competencias cívicas y éticas que pertenecen a la esfera personal. Por ejemplo, en relación con la autonomía se hace visible como la capacidad de actuar y tomar decisiones con base en una escala personal de valores y preferencias o necesidades, misma que debe autorregularse al considerar que las acciones o decisiones tomadas no afecten a los demás. En el mismo sentido (pero ahora relacionado con la participación), “el individuo tiene derecho a elegir con quién reunirse, así como la forma de participar en asuntos públicos (o no) que mejor le convenga” (Flores y Plata, 2018, p. 54).

El concepto de *gobierno* es abordado desde distintas perspectivas, se hace referencia hacia él como la autoridad electa por la ciudadanía para ocupar cargos de elección popular y por ello, los representantes deben guiar sus acciones mediante el *bien común* y las responsabilidades que poseen (Reyes y Rosas, 2018). También se relaciona con la justicia, al referirse a él como la autoridad que regula la actuación de los ciudadanos por medio de leyes y normas (Flores y Plata, 2018). En los textos se muestran los niveles de gobierno; federal, estatal y municipal, aunque en este grado no se mencionan las competencias de cada nivel.

Además es posible identificar una perspectiva sumamente crítica, que relaciona el desempeño del *gobierno* con comportamientos incorrectos y el abuso de autoridad: “en la realidad vemos políticos y gobernantes que se les olvida la razón por la que están en ese cargo, por la que adquirieron ese poder y abusan de ello; utilizan el puesto para lo contrario de lo que deberían y por eso se dan casos de abuso de autoridad, corrupción o nepotismo...” (Hidalgo y Saucedo, 2019, p. 185) Destacamos que contrario a lo que se infería sobre el indicador *gobierno*, no se apreció alguna mención que apelara al amor o el afecto ciudadano hacia éste.

En cuanto al último indicador en orden descendente, de acuerdo con su frecuencia, se encuentra la *identidad del mexicano*. La nacionalidad es un factor que se muestra como rasgo característico de la identidad. Los elementos característicos de la identidad nacional son un conjunto de símbolos, cultura, lengua, tradiciones e historia compartida. Por ejemplo: “todos tenemos una identidad propia, pero también colectiva como nación, que nos ayuda a reconocernos como mexicanos y a hacer valer nuestras tradiciones y costumbres frente a otras identidades colectivas” (Zagal, Ross y Martínez, 2018, p.88). Aunado a ello, el sentido de pertenencia es definido como el sentimiento de formar parte de una comunidad, por medio del cual los miembros de una sociedad se identifican entre sí al poseer rasgos identitarios compartidos (Flores y Plata, 2018).

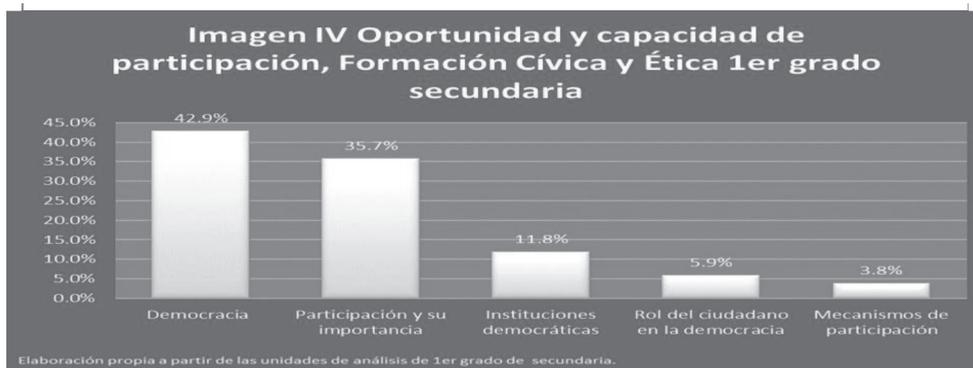
#### 4.- Oportunidad y capacidad de participación

El indicador con mayor frecuencia dentro de este componente es la *democracia*, se le concibe como forma de vida y como forma de gobierno: “en una sociedad democrática es indispensable la presencia de normas de convivencia que se cumplan por el simple hecho de vivir en armonía, y que las leyes que el Estado promulga sean un medio indispensable para el logro de la convivencia pacífica y el bienestar de la comunidad” (Hidalgo y Saucedo, 2019, p. 174). En relación con la cultura de la legalidad, es una forma de vida en la que el respeto, la obediencia y el cumplimiento de las leyes deben ser la guía para el actuar de los ciudadanos, los cuales a su vez deben ser conscientes de sus derechos y obligaciones.

Por otra parte, al mostrar la *democracia* como forma de gobierno se hace un fuerte énfasis en la elección de representantes por medio del voto, lo que a su vez es relacionado con que el poder dimana y reside en el pueblo. De esta manera el “poder popular se confiere a las autoridades, quienes tienen la obligación de responder a las demandas de la ciudadanía, así como la responsabilidad de tomar decisiones que favorezcan el bien común” (Reyes y Rosas, 2018, p. 178).

144

Gráfico 4. Oportunidad y capacidad de participación. Formación Cívica y Ética 1er grado secundaria.



Fuente: elaboración propia a partir de unidades de análisis.

En cuanto a sus orígenes los textos retoman la democracia ateniense y el origen etimológico de la palabra al combinar los vocablos *demos* (pueblo) y *kratos* (gobierno),

es decir “el poder en manos del pueblo” (Hidalgo y Saucedo, 2019, p. 178). A partir de ello se muestra a los estudiantes que en la actualidad es imposible practicar la democracia directa como ocurría en Grecia por la cantidad de población que habita en los Estados. Se procura que comprendan a la democracia representativa como la forma de gobierno adecuada para que los ciudadanos puedan participar en los asuntos públicos.

El principio de la mayoría y la defensa de los derechos de las minorías son una cuestión expuesta a profundidad en los textos para mostrar a los estudiantes que el gobierno democrático considera a la totalidad de sus ciudadanos y no sólo al porcentaje mayoritario (Hidalgo y Saucedo, 2019). La *participación* es integrada al desarrollar la pertenencia a grupos adolescentes y después se relaciona con la solución de problemáticas sociales a nivel familiar, local o comunitario. Pero en muchas ocasiones es mostrada como una forma de satisfacer el interés individual por medio de la integración a un grupo colectivo, pues los programas de estudio parten del individuo y posteriormente se enfocan en la sociedad, lo que puede interpretarse como que los ciudadanos pueden ejercerla o no de acuerdo con la utilidad que ésta les proporcione.

La participación ciudadana se define como “la intervención de los ciudadanos en el ámbito público en función de intereses sociales, pero de carácter particular, para impulsar el desarrollo local y la democracia participativa” (Hidalgo y Saucedo, 2019, p. 210). Mientras que la participación política es definida como “toda aquella actividad de los ciudadanos dirigida a intervenir en la designación de los gobernantes o políticos” (Hidalgo y Saucedo, 2019, p. 211), es decir, es relacionada y reducida principalmente al ejercicio del voto.

Las *instituciones democráticas* son presentadas en relación con la procuración de los derechos humanos o los derechos sociales. En los textos se mencionan principalmente al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONNAPRED), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), El Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS) y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).

Todas las instituciones se ubican dentro de las competencias de acuerdo con su función y en su mayoría se incluyen sus atribuciones e importancia. Por otra parte,

el Instituto Federal Electoral (IFE) y la reforma que lo transformó en el Instituto Nacional Electoral (INE) son temas sumamente presentes y profundizados en los libros de texto, pues se explica a los alumnos la historia de su creación, sus atribuciones y su conformación. “La voluntad del pueblo se expresa por conducto de las instituciones, las cuales consolidan la democracia de un país en la medida en que son estables, eficientes, transparentes y abiertas a la comunicación” (Flores y Plata, 2018, p. 189). Aunque como bien se menciona en uno de los libros de texto, las instituciones democráticas no tienen sentido alguno si la sociedad no participa en ellas para desarrollarlas e incluso mejorarlas (Hidalgo y Saucedo, 2019).

En las posiciones más bajas respecto a las frecuencias que mostraron se encuentran el *rol del ciudadano en la democracia* y los *mecanismos de participación* con 5.9 y 3.8 por ciento respectivamente. En cuanto al *rol del ciudadano en la democracia* se menciona que es necesario integrarse a la comunidad, valorar la participación y conocer sus alcances en el sistema democrático. Comprender y conocer sus derechos y obligaciones, así como tomar decisiones a partir de criterios éticos y morales al participar en la democracia (Rueda, 2018). La información es también una parte importante en el papel de los ciudadanos: “las múltiples interpretaciones, tanto de los procesos que conforman a la nación como de la estructura de gobierno, basados en la ignorancia, fomentan que la sociedad desconozca los elementos que constituyen su ciudadanía y a sus gobernantes” (Rueda, 2018, p. 204).

Los *mecanismos de participación* son definidos como formas concretas de participar establecidas en la ley que incluyen formatos concretos y específicos para iniciar la participación. Dichas herramientas tienen la finalidad de asegurar e incentivar la movilización de la ciudadanía, cualquier ciudadano con la capacidad de voto tiene derecho de poner en práctica estos mecanismos (Hidalgo y Saucedo, 2019). Adicionalmente, se especifica que no todos los mecanismos se ejercen por igual en los estados de la República, sino que su disponibilidad varía en función de la Constitución local y la Ley de Participación Ciudadana (Flores y Plata, 2018).

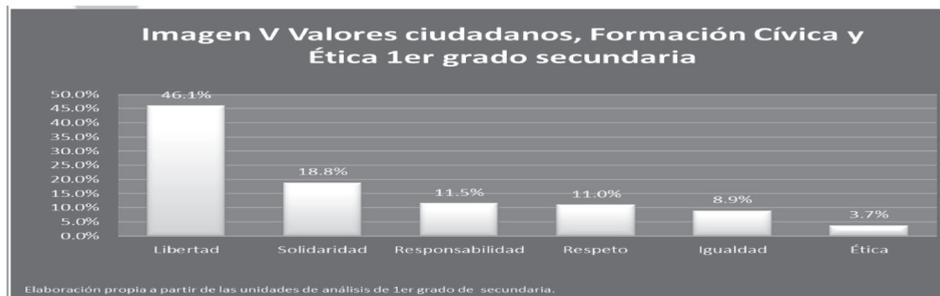
Aunque no todos los textos los retoman con la misma profundidad, pues algunos sólo los mencionan mientras que otros proporcionan una breve descripción y explican su funcionamiento, los *mecanismos de participación* que se aprecian son: Asamblea ciudadana, Organizaciones de la sociedad civil, Comités ciudadanos, Consejos del pueblo, Audiencia pública, Contraloría ciudadana, Colaboración ciudadana, Recorridos del Presidente municipal o Alcaldes, Referéndum, Plebiscito, Consulta ciudadana y Revocación de mandato.

## 5.- Valores democráticos

El valor democrático que presenta una mayor frecuencia y al que se otorga mayor importancia es la *libertad*. El motivo de ello se encuentra en que, además de contar con un apartado independiente que la desarrolla, se relaciona con gran cantidad de los ejes que constituyen el programa de la asignatura. Por ejemplo, la *libertad* se concibe como el atributo mediante el cual todo ser humano puede conseguir una vida plena, independiente y autónoma. La libertad de cada individuo se encuentra limitada por la obligación de no afectar a los demás, de someter o restringir la de otros. En relación con la dimensión política, la *libertad* se define como el poder actuar y participar en el gobierno o en las decisiones de éste, lo cual depende de la voluntad de los individuos (Hidalgo y Saucedo, 2019). La *libertad* es presentada básicamente como el derecho humano que implica el autogobierno sin presión alguna, pero se encuentra limitada por el derecho de otros y regulada por normas morales o jurídicas. Incluso la *libertad* también es concebida como la facultad que tiene toda persona para decidir si ejerce o no sus derechos (Flores y Plata, 2018).

147

Gráfico 5. Valores ciudadanos. Formación Cívica y Ética 1er grado secundaria.



Fuente: elaboración propia a partir de unidades de análisis.

La *solidaridad*, ubicada en el segundo lugar con 18.8 por ciento, es definida como el apoyo o la adhesión a la circunstancia, causa o interés de otros (Hidalgo y Saucedo, 2018). En cuanto a su utilidad se menciona que “la solidaridad permite a los ciudadanos enfrentar problemas compartidos y lograr objetivos comunes” (Reyes y Rosas, 2018, p. 106). También se relaciona con la cohesión social, pues contribuye a la unión y la relación con los miembros de la comunidad, así como a la adhesión y

la integración de las personas. Por lo general, los ejemplos de acciones solidarias se ejemplifican a través de situaciones de riesgo como el temblor de 1985 en México.

La *responsabilidad* es un valor que se menciona de manera constante, sobre todo en relación con la *libertad* y la *participación*, es definida como la forma de responder ante nosotros mismos sobre lo que elegimos y asumir las consecuencias de nuestras acciones de manera ética. Por ejemplo: “en la participación colectiva están involucrados valores y compromisos personales que favorecen la pluralidad, el disenso y la toma de decisiones, como la tolerancia el respeto y la responsabilidad” (Zagal, Ross y Martínez, 2018, p. 206). El *respeto* se define como la forma de reconocer que otros tienen la misma dignidad humana que nosotros, así como la libertad y los derechos de los otros son igual de valiosos que los propios (Hidalgo y Saucedo, 2019). Aunque las definiciones de este indicador no son recurrentes en los textos, su importancia sí es mencionada de manera frecuente, así como también es relacionado con diversos conceptos como la libertad, la participación, el consenso y la pluralidad.

La *igualdad* es un concepto que en este grado se aborda principalmente a través la dimensión jurídica y la equidad de género. El concepto se introduce a través de la equidad de género y hace referencia básicamente a que hombres y mujeres deben contar con las mismas oportunidades tanto legal como culturalmente. En este sentido la *igualdad* se define a partir de las capacidades biológicas y se traduce en que los seres humanos deben contar con las mismas oportunidades, pero esta igualdad se difumina por las diferentes perspectivas mediante las que se aprecia la vida y se justifica a partir del desarrollo cultural diferenciado o una mal entendida noción de competencia (Rueda, 2018).

En relación con el Estado y la justicia, la *igualdad* significa que todos los ciudadanos tienen los mismos derechos y obligaciones, y en consecuencia no deben existir grupos o clases sociales privilegiadas con derechos políticos especiales, este tipo de igualdad determina que jurídicamente ningún ciudadano vale más que otro y por consiguiente persigue un trato igualitario y equitativo. Adicionalmente, la igualdad también se relaciona con el voto, al afirmar que cada uno de ellos tiene el mismo peso en las elecciones sin importar las diferencias físicas, socioeconómicas o intelectuales (Hidalgo y Saucedo, 2019).

El último de los indicadores respecto a su frecuencia es la ética. Aunque se hace presente por medio de diversos valores a lo largo de las competencias que se procuran, su definición e importancia son mencionadas en contadas ocasiones (3.7%). La ética se constituye como un conjunto de normas que orientan el actuar de las

personas para su desarrollo individual y colectivo, entre los que se encuentran la dignidad humana, el respeto por las personas y los seres vivos, el amor, la beneficencia y la justicia (Reyes y Rosas, 2018).

## CONCLUSIONES

La formación ciudadana que promueve la escuela pública es fundamental para el desarrollo de la ciudadanía democrática: por un lado, difunde el conjunto de pautas de comportamiento que el Estado considera deseables y necesarios; por otro, brinda (en gran medida), el conjunto de conocimientos y sentimientos que es posible que los ciudadanos interioricen en lo que para muchos es el nivel máximo de escolaridad. La formación ciudadana posee una tendencia acorde a las características del régimen, el sistema o el gobierno y en ese sentido nunca es neutral. Al analizar las características de la ciudadanía a partir del estudio de sus componentes y los valores democráticos, la investigación sugiere que la formación ciudadana posee un sesgo hacia la perspectiva liberal de la ciudadanía.

Dicha perspectiva se caracteriza por anteponer los derechos (sobre el resto de los componentes) apelando a la libertad individual para justificar el ejercicio o no de la participación, por ello se denomina también ciudadanía pasiva. La concepción del ciudadano se circunscribe a conceder autonomía a los individuos y garantizarles la cobertura de un conjunto de derechos. Además, considera que el Estado debe respetar los derechos del ciudadano y permitirle desarrollar sin interferencias lo que cada individuo considere una buena vida. Por último, la participación de los ciudadanos hace énfasis y gira en torno a la elección de representantes (Olvera, 2008).

Uno de los hallazgos de la investigación fue identificar la tendencia liberal en la formación ciudadana en el primer grado de secundaria. Ello se refleja en la ausencia de obligaciones políticas y la mayor importancia que se otorga a los derechos. También en promover predominantemente la democracia como la forma de vida y gobierno que garantiza de manera primordial un conjunto de libertades, derechos y permite a los ciudadanos la elección de sus gobernantes. La participación es mostrada como un derecho que puede o no ser ejercido por los ciudadanos de acuerdo con su interés individual y con la importancia que otorguen a lo público-político; mientras que la libertad aparece como el valor que posee la mayor importancia y permite a los ciudadanos actuar conforme a su interés individual siempre que no afecten los derechos o libertades de otros.

Este capítulo también mostró que, aunque los derechos preceden a las obligaciones y algunas de éstas incluso se encuentran ausentes, también los derechos, exceptuando el derecho a votar, poseen una frecuencia y explicación deficientes. Parece necesario reconsiderar las competencias y habilidades que se desarrollan por medio de la asignatura “Formación Cívica y Ética”, con vistas a equilibrar los componentes de la ciudadanía y proporcionarles a los estudiantes de secundaria una base sólida que les contribuya a la comprensión y el ejercicio activo de su ciudadanía en un futuro.

Esta visión de la ciudadanía puede considerarse el residuo histórico del régimen hegemónico que limitó *de facto* el involucramiento político de los ciudadanos a los comicios. Sin embargo, para consolidar la democracia en México se requiere reivindicar el papel de la educación en la formación de una ciudadanía participativa, asimismo, desarrollar las capacidades necesarias para que los ciudadanos incorporen a su vida cotidiana la democracia.

## REFERENCIAS

- Aguirre, L. (2006). Arquitectura de la educación musical en la escuela rural mexicana. En L. Rosas (coord.), *La educación rural en México en el siglo XXI*. Pátzcuaro: CREFAL-Centro de Estudios Educativos. 159-200.
- Almond, G. y Verba, S. (1963). *La Cultura Cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid: Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada.
- Berger, P. y Thomas L. (1968). *La construcción social de la realidad*. Argentina: Amorrortu.
- Castillo, I. (2002). *México: sus revoluciones sociales y la educación*. Tomos 3 y 4. México: Universidad Pedagógica Nacional-Gedisa.
- Civera, A. (2006). La formación de maestros normalistas rurales en México, 1922-1945. En L. Rosas (coord.), *La educación rural en México en el siglo XXI*. Pátzcuaro: CREFAL-Centro de Estudios Educativos. 73-111.
- Conde, S. (2016). *Formación ciudadana en México*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, No. 32. México: Instituto Nacional Electoral.
- Easton, D. (1992). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Flores, O. y Plata, M. (2018). *Formación Cívica y Ética 1*. México: Ediciones Impresas y Digitales Del Río. Recuperado de: <https://libros.conaliteg.gob.mx/S00358.htm>

- Galván, L. (2006). Maestros y escuelas rurales en la política educativa (1920-1940). En L. Rosas (coord.), *La educación rural en México en el siglo XXI*. Pátzcuaro: CREFAL-Centro de Estudios Educativos.
- Guevara, G. (2019). *Democracia y educación*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, No 16, México: Instituto Nacional Electoral.
- Hidalgo, D. y Saucedo, R. (2019). *Formación Cívica y Ética I*. México: Ek Editores. Recuperado de: <https://libros.conaliteg.gob.mx/S00356.htm>
- Instituto Nacional Electoral. Colegio de México. (2015). *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México*. México.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2019). *La educación obligatoria en México. Informe 2019*, México: INEE. Recuperado de: [https://www.inee.edu.mx/medios/informe2019/stage\\_02/index.html](https://www.inee.edu.mx/medios/informe2019/stage_02/index.html)
- Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal (1867). Publicada el 02/12/1867. Recuperado de: <https://bit.ly/3sZjOGk>
- Marshall, T. (1998) *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza: (original publicado en 1950).
- Olvera, A. (2008). *Ciudadanía y democracia*. México: Instituto Federal Electoral.
- Reyes, A. y Rosas. (2018) *Formación Cívica y Ética. Primer grado de secundaria*. México: Progreso. Recuperado de: <https://libros.conaliteg.gob.mx/S00357.htm>
- Rosas, L. (2020) “El papel del maestro en la construcción de ciudadanía” en Fernández, C. (coord.). *Educación y construcción de ciudadanía: huellas y reconfiguraciones*. México: Universidad Pedagógica Nacional. 55-74.
- Rueda, S. (2018) *Formación Cívica y Ética I. Ciudadano activo*. México: Fernández Educación. Recuperado de: <https://libros.conaliteg.gob.mx/S00361.htm>
- Secretaría de Educación Pública. (2019). *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Principales Cifras 2018-2019*. Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa. Recuperado de: <https://bit.ly/2YkOUtT>
- Sermeño, A. (2004). “Ciudadanía y teoría democrática”. *Metapolítica*. (33)8, 7-33.
- Sotelo, (1981) “La educación socialista” en: Solana, F., Cardiel, R. y Bolaños, R (coord.). *Historia de la educación pública en México*. México: Fondo de Cultura Económica, 234-326.
- Tanck, D. (2012) “La ciudad durante tres regímenes: 1768-1838), en Gonzalvo, P. y Staples, A. (coord.) *Historia de la educación en México*. México: El Colegio de México. 117-174.

Yurén, T. (2013) *Ciudadanía y educación. Ideales, dilemas y posibilidades de la formación ético-política*. México: Universidad Autónoma del Estado de Morelos- Juan Pablos.

Zagal, H., Ross, J. y Martínez, G. (2018) *Formación Cívica y Ética I*. México: Santillana. Recuperado de: <https://libros.conaliteg.gob.mx/S00359.htm>

# Mexicanidad y disidencia. Prolegómenos a una representación social del disidente político en México desde la Guerra Sucia

Edgar Miguel Juárez Salazar

Juana Juárez Romero

*Un reflejo más o menos no es,  
si vacilamos en proclamar  
la realidad del mundo exterior,  
lo que nos sacará de apuros.*

André Breton, *Los vasos comunicantes*

## INTRODUCCIÓN: LA MEXICANIDAD Y EL MEXICANO, SU EXPRESIÓN EN EL PENSAMIENTO SOCIAL

En este capítulo generamos una explicación ensayística, analítica y de indagatoria preliminar en torno a los elementos de representación políticos y simbólicos que edificó una relación *sui generis* entre la mexicanidad y la disidencia y su estandarización minuciosa para representar al disidente en México. Creemos, o aventuramos cuando menos hipotéticamente, que el anclaje de ambas representaciones a nivel del sentido común son factores claves para comprender el tempestuoso camino de la izquierda y los movimientos sociales que parece colmarse parcialmente con la consecución de la victoria de Andrés Manuel López Obrador en el año 2018. Pese a que no creemos que el presidente de la *cuarta transformación* represente todos los caminos y vericuetos de la izquierda nacional, sí estamos convencidos que el *long and winding road* de la izquierda nacional debe pensarse también desde las claves de las representaciones sociales y políticas producidas en las décadas de los sesenta y setenta en nuestro país.

Si bien cuando se habla y se evoca al mexicano, a su identidad emergen una diversidad de referencias del más variado tipo como son canciones, lugares, artefactos de memoria, símbolos, palabras y conceptos, es necesario reconocer que en medio de su multiplicidad tales referencias e imágenes suelen configurarse en torno a una misma imagen estereotipada, reducida y que simplifica en exceso al mexicano. Sin embargo, aun cuando existen diversas formas en las cuales se ha objetivado de una

manera particularmente negativa y reducida al mexicano, es posible reconocer el fuerte consenso de dicha objetivación negativa; igualmente, es necesario reconocer que cada vez existen más cuestionamientos a su incapacidad para dar cuenta de la diversidad cultural propia de un país como México. El interés por explicar al ser mexicano ha constituido un punto de interés tan antiguo como el origen de la sociedad misma, desde los primeros esfuerzos por escribir la historia de México, se identifican las visiones de misioneros, conquistadores, indígenas quienes a través de su pluma se propusieron entender, explicar y caracterizar a la nueva sociedad, y más particularmente a sus habitantes (Villoro, 1998).<sup>1</sup>

Cada uno de esos testimonios convertidos en obras clásicas sobre los orígenes de la sociedad mexicana reproducen, en su mayoría, una misma contradicción, describen de modo positivo los lugares, las ciudades, los paisajes, las “artesanías” y la belleza sin igual de la naturaleza, mientras que, por otro lado, suelen caracterizar muy negativamente a sus habitantes. En *La invención de América*, O’ Gorman (1984) señala que la Conquista más profunda, más significativa ocurrió en realidad en el terreno espiritual como resultado de la confrontación entre dos concepciones del mundo y del ser humano, el conflicto derivado de ello no fue menor y nos permite comprender que el reto de muchos de los textos que relatan los orígenes debía “minimizar al otro”; negándole con ello una serie de cualidades y capacidades como ciudadano. El reto no era menor, debían mermar, desvalorizar u ocultar la diferencia existente entre el viejo y el nuevo mundo. Aun cuando también se escribieron otros textos como los de Fray Bartolomé de las Casas, Clavijero, quienes se propusieron ya sea cuestionar las diferencias atribuidas al “otro”, al salvaje indígena y pugnar por su igualdad; o el de Fray Bernardino de Sahagún, quien declara en su introducción que se trata de “curar” a los nativos de las tierras recién descubiertas y poco a poco experimenta una genuina conversión como resultado de su acercamiento a los pueblos indígenas le permite reconocer detrás de la primera mirada a un pueblo educado, con normas, valores y tradiciones sólidas.

Así, la exaltación de la cual fueron objeto los paisajes, la naturaleza, las edificaciones, las artes encontradas (mal llamadas artesanías) en México, contrastan con las características físicas, los atributos personales y comportamentales negativos atribui-

1 En esta brecha existen muchísimos documentos que explorarían esta dimensión, algunos de carácter específicamente filosófico: Samuel Ramos (1934); Villegas (1979) y Zea (1974). Y de igual forma, las conocidas (y un tanto parciales) aproximaciones de la psicología: Ramírez (1977) y Díaz-Guerrero (1994).

dos a sus habitantes, el haber considerado que “no tenían alma” ilustra con claridad lo profundo de la descalificación de la que fueron objeto los nativos de esta tierra y la multitud de características imaginarias que se desarrollaron en el pensamiento social de las y los mexicanos.

Desde los orígenes de la sociedad mexicana y en todo lo que ha constituido su evolución y desarrollo es posible encontrar textos e investigaciones que desde distintos ámbitos como el de la filosofía, la ciencia política, la psicología, la psicología social, la historia, la sociología y la literatura han tratado de explicar al mexicano, así lo atestiguan libros considerados ya como clásicos por el número de reediciones y la cantidad de ejemplares impresos hasta ahora. Entre ellos es posible mencionar obras como: *El perfil del hombre y la cultura en México*; *El laberinto de la soledad*; *El mexicano: psicología de sus motivaciones*; *Análisis del ser Mexicano*; *La raza cósmica...* la sola enumeración de libros que indagan sobre el mexicano permite dar cuenta de la importancia que se ha dado y se da a este tema, permite identificar la permanente preocupación que existe por entender al mexicano y más precisamente a su estereotipo negativo, el cual impera en el pensamiento colectivo en la sociedad mexicana, estereotipo que a pesar de constituir una simplificación excesiva de las características, cualidades y expresiones del ser mexicano, o quizás por el fuerte consenso del cual es objeto, nos obliga a interrogarnos sobre el peso que tiene dicha imagen negativa del mexicano en la normalización de su comportamiento y de la conducta que se espera de él.

Una característica presente en la mayor parte de los estudios realizados para explicar al mexicano o a la nación es que suelen estudiarse como si se tratara de objetos independientes, ello explica porque han sido estudiados cada uno por disciplinas distintas. El mexicano ha sido más estudiado por la psicología, la psicología social y la antropología; mientras que la nación ha sido tratada como un objeto propio de la historia, la sociología y la ciencia política, aunque es necesario recordar que la literatura también ha jugado un rol importante en la tentativa de dar cuenta del ser mexicano (Bejar Navarro, 1986). De modo que, en un estudio realizado sobre la construcción de las identidades colectivas en México (Juárez Romero, 2004), consideramos a la nación y a la identidad mexicana como parte de un mismo sistema y en donde ellas dos constituyen entidades que han sido *pensadas* por las instituciones;<sup>2</sup>

---

2 Tomamos la noción de *ciudadano pensado*, que es aquel que el poder instituido define normativamente como bueno o malo. Este ciudadano es caracterizado desde el derecho, los reglamentos, las organizaciones, las instituciones de la sociedad, de manera que está muy claramente tipificado. (Rouquette, 2002, p. 8; Rouquette, 1988; Orfali, 2013).

son *políticas* resultado de un acuerdo entre dos o más grupos; son *colectivas* pues ambas entidades se proyectan con la aspiración de englobar a todos los grupos, a todas las personas a lo largo y ancho del territorio nacional (Juárez Romero, 2010).

¿Cómo se relaciona la idea del mexicano con la de disidencia? Empecemos por el principio, retomando la caracterización que se hace de la nación como una forma moderna de clasificar a los seres humanos (Hobsbawm, 1997). A esta primera aproximación sumamos la definición de Balibar sobre la Nación quien afirma: “Una formación social no se reproduce como nación sino en la medida en la cual un individuo es instituido como *homonationalis*, desde su nacimiento hasta su muerte a través de una red de instrumentos y prácticas cotidianas que lo convierten en *homo oeconomicus, politicus, religiosus...*” (Balibar, 1988, p. 126). La nación provee entonces una serie de significados, normas, símbolos, así como un conjunto de derechos y obligaciones además de relatos sobre los orígenes compartidos que buscan generar cohesión entre quienes la integran y les brinda una identidad, la de *nacionales*. Así, los nacionales adquieren una serie de derechos, obligaciones y relatos sobre el origen y un destino colectivo; todo ello define el tipo de ciudadanía, el tipo de comportamiento que se espera de ellos; lo que es correcto y lo que es incorrecto, el conjunto de normas y reglas proyectados para los nacionales dibujan y naturalizan al mexicano como alguien que sigue las reglas, respeta la autoridad y observa las normas establecidas, al tipificar la identidad del mexicano se construyó un estereotipo negativo del mexicano, el cual delimita, naturaliza y restringe la pluralidad cultural característica de este país. Así, el mexicano, la mexicanidad oscila entre un estereotipo negativo y el conjunto de derechos y obligaciones que se consagran para él en la Constitución política y que proyectan la imagen de un “buen ciudadano”, de aquél que cumple con las leyes, con sus obligaciones, quien respeta a la autoridad y sigue las pautas establecidas para dirimir los desacuerdos, de modo que aquél o aquellos ciudadanos que protestan, se inconforman y reclaman suelen ser mal vistos, criticados y rechazados por la autoridad y por la sociedad toda.

Se trata aquí de reconocer, más allá de las diferencias y los cuestionamientos que tengamos sobre la identidad nacional y sus limitaciones, el papel que juega al influir y modelar lo que se espera de los mexicanos y en donde la disidencia no está contemplada, no tiene cabida. Tal como describe Moscovici en su *Psicología de las minorías activas*, cuando describe el modelo funcionalista de influencia social:

Hasta ahora, la psicología de la influencia social ha sido una psicología de la mayoría, y de la autoridad que supuestamente representa... Se ha descrito y estudiado la conformidad desde el triple punto de vista del control social sobre los individuos, de la eliminación de las diferencias entre estos, la desindividuación, para ser más precisos y de la aparición de las *uniformidades colectivas*. Sin ánimo de ensombrecer el cuadro, hay que recordar que los alejamientos de la norma se estudian como formas de desviación sin más. [...] Durante mucho tiempo se ha catalogado a un gran número de individuos en categorías desviantes, se les ha tratado como objetos, peor aún como residuos de la sociedad normal (Moscovici, 1981, p. 23).<sup>3</sup>

De manera que la identidad del mexicano, más precisamente su estereotipo, orienta la norma o serie de normas que regulan el comportamiento social, tanto como la constitución y las distintas leyes y reglamentos que buscan organizar su entorno, así la mexicanidad tiene su expresión no sólo en las características originarias e incluso folclóricas que se le atribuyen, sino y sobre todo, encierra una normatividad donde el respeto y obediencia de la ciudadanía son destacadas y privilegiadas, ello explica el estigma del cual serán objeto los desobedientes e insumisos. La mexicanidad, la identidad mexicana modela y proyecta una serie de creencias, ideas, estereotipos y actitudes que nutren de modo importante al pensamiento social de la sociedad en su conjunto.

### LA DISIDENCIA COMO FORMA POLÍTICA Y SU INUSITADO CÉNIT EN LA GUERRA SUCIA

La disidencia política no es un asunto que se limite al Estado mexicano. Podría decirse, en términos puntuales, que el disenso nace desde la misma dinámica impositiva de la política del Estado-Nación. Disentir, en tanto verbo, y ser disidente, en cuanto sustantivo, representan modos de oposición política, formas de radicalización y -sobre todo- marcan la brecha o, mejor dicho, la frontera entre lo legítimo y lo ilegítimo. Pensar entonces la disidencia es recordar la configuración misma de los Estados y, con ello, sus prácticas de ejercicio del poder, su cooptación y *last but*

---

3 Donde la desviación constituye el fracaso de la pertenencia al sistema: “una carencia de recursos o de información en lo concerniente al medio social. La normalidad, por su parte, representa el estado de adaptación al sistema, un equilibrio con el medio social y una estrecha coordinación entre ambos. (Moscovici, 1981, p. 25). Las cursivas son nuestras.

*not least*, las guerras. Este último punto es fundamental para comprender las relaciones del Estado y sus soberanos. La guerra es, según la conocida sentencia de Carl Von Clausewitz, una especie de continuación de la política por otros medios. Esta recurrente referencia del pensador alemán es bastante general pues, cuando menos de la Revolución Francesa a nuestros días, la guerra ha implicado nuevas formas de elaboración, nuevos bandos en disputa, diferentes amenazas y, con todo esto, una pluralidad de tácticas y estrategias.

La guerra, en consecuencia, tiene una tésitura estrictamente política y esto conlleva una distinción fundamental entre lo que se vigila y lo que es expulsado, lo que se regula y lo que se exhibe. En pocas palabras, la política en su trasfondo guerrero, y gracias a la lúcida inversión realizada por Michel Foucault (1997), es “la guerra continuada por otros medios” y, como arenga importante para nuestro estudio, “la política es la sanción y la prórroga del desequilibrio de fuerzas manifestado en la guerra” (p. 29). En este sentido, la guerra no sólo es construida para fundamentar una condición equitativa entre los bandos enfrentados, sino también un fenómeno productor de desequilibrio que es regulado parcialmente mediante las prácticas políticas. Dentro de ellas, es igualmente gestado un movimiento circular que trata de regular, sancionar y delimitar la acción política opuesta al orden de Estado. La guerra confronta, la política regula, estandariza y positiviza a las poblaciones.

Ahora bien, no todas las guerras tienen los mismos escenarios, determinantes o alcances. En el caso particular que analizaremos —la denominada Guerra Sucia— en México, existe una confrontación extremadamente singular. Desde principios de la década de los sesenta, aunque pueden rastrearse las luchas disidentes desde los años posteriores al fin de la Revolución Mexicana, comenzaron a enfrentarse de manera cada vez más aguda diversas disidencias. Los movimientos magisteriales de finales de los cincuenta liderados por Othón Salazar impulsaron el desarrollo y la colectividad disidente que, algunos años más tarde, tendría efecto en algunos otros profesores en disenso.<sup>4</sup> Fue poco después de un lustro más tarde que la lucha guerrillera tuvo su primera manifestación evidentemente clara. En el año de 1965 queda consolidado, en Chihuahua, un grupo armado por los maestros Arturo Gámiz y Pablo Gómez que, a la postre, el 23 de septiembre del mismo año asaltaría el cuartel del municipio

4 Véase Loyo (1979) para conceptualizar la lucha magisterial y, en paralelo, es oportuno no olvidar la cercanía del movimiento ferrocarrilero conducido por Demetrio Vallejo, por los mismos años, en la lucha magisterial, véase Alonso (1972).

de Madera en el mismo estado. Este ataque, angustiosamente frustrado, dio origen a toda una continuidad de luchas armadas en contra del gobierno que por aquellos años recién acababa de asumir el tristemente célebre Gustavo Díaz Ordaz. En palabras de Laura Castellanos (2011), “el ataque fallido al cuartel Madera producirá una onda expansiva que trascenderá para convertirse en símbolo de la lucha armada de otros jóvenes en el país” (p. 64). Para complementar a Castellanos, no sólo hubo un efecto expansivo sino, además, esto constituyó una nueva apropiación de las políticas disidentes y el origen, cuando menos simbólico, de la guerrilla en México.<sup>5</sup> En definitiva, la decisión de atacar un cuartel militar cambiaba la perspectiva de la guerrilla (Orozco, 2008, p. 349).

Sin embargo, ¿Qué se gestó realmente aquel 23 de septiembre de 1965 en Madera? Una respuesta apresurada puede llevarnos a suponer una continuidad. La influencia de la Revolución Cubana y su triunfo ante el imperialismo estadounidense estaba prácticamente recién acabada lo que provocó un enorme aliento a las disidencias mexicanas y a la posibilidad de derrocar al Estado mexicano. Los *gavilleros* del asalto al cuartel Madera, como menciona Fritz Glockner (2013), “sabían que, si Cuba había podido, ellos no tenían porqué no poder” (p. 214). Esta insinuación, que era un mandato para los disidentes, es paralelamente un primer acercamiento a la problemática de los actores implicados en los procesos de disidencia y represión en México. Cuando hablamos de Cuba y su revolución, dialogamos también de los Estados Unidos y así, en cadena o en secuencia, hacemos referencia ineludible a la Guerra Fría.

Hablar de la gélida guerra que eclipsó al mundo en bandos, entre el comunismo y capitalismo, entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, conlleva también una internacionalización reflexiva para dar matiz a las luchas de disidencia y contra disidencia que se desarrollaron no sólo en México sino a lo largo de toda América Latina. La guerrilla armada en México y Latinoamérica provocó el despliegue de estrategias estadounidenses de exterminio de todo aquello que tuviera el tufo comunista. En nuestro país, la movilización contra guerrillera estuvo siempre controlada por los informes del gobierno mexicano a la inteligencia de seguridad estadounidense. Para Condés Lara (2007), “en el ambiente de la Guerra Fría surgieron y se integraron los

---

5 Véase Padilla (2015), un excelente estudio sobre el recorrido de los conflictos después de la Revolución Mexicana y las formas de disidencia armada que se localizaron en el país antes de los sucesos de Madera entre las que resalta la lucha de Rubén Jaramillo.

cuerpos de seguridad del Estado mexicano” (p. 65). Si bien la historia de las instituciones gubernamentales de inteligencia y seguridad en México data de algunas décadas antes, podríamos hablar aquí de una estandarización y formalización de las mismas para ensanchar un control y sometimiento de las fuerzas subversivas. El panorama de la Guerra Fría, además, sirvió para incrementar la capacidad y determinación de la inteligencia estadounidense con miras a detener la amenaza comunista representada principalmente por la Unión Soviética y sus aliados latinoamericanos.

Por otro lado, aunque en la línea de la influencia de la guerra entre los bandos internacionales y retornando a la pregunta aventurando una respuesta más específica, debemos señalar que el legado más importante de la Guerra Fría a Latinoamérica fue el establecimiento de dinámicas político-militares que *llegaron para quedarse* cuando menos en México. Nuestra cercanía con el vecino del norte y las paradojas de las gestiones administrativas presidenciales en los sesentas y setentas que, por una parte prometían apertura y recibimiento cálido a los pueblos extranjeros y, por la otra, reprimían a todo aquello que exhalara el tufo disidente, son dos factores clave para el anudamiento de las nuevas estrategias políticas, policiales y militares de persecución de todos aquellos revolucionarios que osaran atentar contra la *pasividad* y progreso del desarrollo nacional.

160

Para Daniela Spencer (2008), “la Guerra Fría en México, dio pie a la construcción de un tipo de discurso y una forma de gobernar. El Estado justificaba la violencia del poder como respuestas obligadas a los peligros de la Guerra Fría” (p. 109). Esto permitió una desbandada de violencia y control policiaco que marcaría, en definitiva, la historia de nuestro país pues, incluso ya bien entrado el siglo XXI, las formas especializadas de exterminio y represión seguían siendo elemento común en las prácticas políticas, aunque esta condición se desplazó sutilmente hacia el crimen organizado. En paralelo, la contrainsurgencia fue, por supuesto, un concepto sobreviviente de la Guerra Fría; aunque después adoptó nombres eufemísticos como ‘guerra de baja intensidad’ o ‘defensa interna’, nació de las debilidades doctrinarias iniciales de la gran estrategia militar de la Guerra Fría (Sierra Guzmán, 2013, p. 234).

En definitiva, el levantamiento armado de Madera es una forma de inscripción simbólica en el panorama guerrillero mexicano de los sesenta. Esta impugnación armada va a terminar siendo un incentivo disidente para ulteriores movilizaciones que, por regla general, son distinguidas en la historiografía académica como guerrillas urbanas y guerrillas rurales. Estas últimas, de carácter profundamente caudillista remiten necesaria, aunque no únicamente, a los estados del sureste del país. En su

Guerrero Bronco, Armando Bartra (2015) va a decir, en relación con los levantamientos armados de los años sesenta y setentas, que “el ciudadano no nace, se hace. Y en Guerrero su construcción es lenta, sinuosa, abigarrada” (p. 122). Lo anterior puede darnos ya una idea de las características de la disidencia en el mencionado estado costero. Allí, tanto Genaro Vázquez Rojas quien “marcó el camino al convertir la antigua Asociación Cívica Guerrerense en Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR) en 1968 a la que le dio el carácter político-militar” (Mayo, 2020, p. 167), como Lucio Cabañas, al frente del Partido De Los Pobres (PDLP) y con el brazo armado de la Brigada Campesina de Ajusticiamiento, sentaron las bases de las movilizaciones campesinas disidentes en el sur del país. La lucha de Lucio Cabañas fue una relativa continuidad de la lucha de Genaro Vázquez, y estableció una forma subversiva que quedó enmarcada en los límites de una lucha social y campesina que buscaba fundamentalmente la transformación del Estado, la regulación de las prácticas de abuso en el sentido económico y político teniendo como característica principal ser un grupo con iniciativa de fuego.

Por otro lado, la guerrilla urbana fue mucho más ambiciosa, semi-academicista, plural y polisémica. Estas cuatro características aproximan, en sí mismas, una mayor complejidad. Los antecedentes de las acciones guerrilleras urbanas quizás puedan remitir directamente al desenvolvimiento de la acción estudiantil del Movimiento de Acción Revolucionaria (MAR). Aunque tienen un titubeante inicio cargado de *ilusiones teóricas* y con bases sentadas en los movimientos estudiantiles de Michoacán principalmente, también es indispensable señalar que, en palabras de Verónica Oikion Solano (2008), “sus iniciadores fueron una decena de estudiantes, la mayoría provenientes de la Juventud Comunista del PCM, becados en 1963 por el Instituto de Intercambio Cultural México-URSSS para estudiar en la Unión Soviética en la Universidad de la Amistad de los Pueblos ‘Patricio Lumumba’ de Moscú” (p. 429). Nótese, en este punto, una de las principales diferencias entre las acciones rurales y urbanas, ya que mientras en las guerrillas caudillistas la condición de afrenta armada era fundamental, en las acciones disidentes urbanas la relevancia teórica y de formación política activista y estudiantil cobra mayor notabilidad. Estas condiciones, aunque importantes, tal vez no sean un referente sólido o demasiado claro para distinguirlas pues, en movimientos guerrilleros posteriores, la implicación de campesinos en las llamadas guerrillas urbanas fue igualmente importante.

El origen del MAR es fundamental en las actividades de la guerrilla urbana pues su actividad partisana, a mediados de los años sesenta, incitó también el despliegue

incipiente de la llamada contrainsurgencia. Y, adicionalmente, remite a la insistencia y constancia de la disidencia estudiantil previa a los complejos y convulsos meses de 1968. La agitación estudiantil nicolaíta en 1966, sólo por mencionar un referente sólido, estuvo vinculada a la protesta en contra de algunas posiciones del entonces gobernador del estado, Agustín Arriaga Rivera, entre otras singularidades de la vida estudiantil y la inolvidable rectoría de Elí de Gortari.<sup>6</sup> En paralelo, la militancia estudiantil y las juventudes del Partido Comunista Mexicano (PCM) fueron un caldo de cultivo crucial para complementar la influencia de la Revolución Cubana y tomar las armas en contra del Estado. En el caso de las guerrillas urbanas, como vimos, la condición teórica y particularmente marxista estuvo, cuando menos como cuestión ideológica, en algunos movimientos guerrilleros con mayor amplitud y claridad, en otros en menor medida, pero siempre existió como un soporte importante.

Por otra parte, hay un grupo armado indispensable para comprender a las disidencias urbanas en la década de los sesenta. Hablamos aquí de la mítica Liga Comunista 23 de Septiembre (LC23S).<sup>7</sup> Con un origen difuso en la figura de Raúl Ramos Zavala, antiguo militante de las Juventudes Comunistas del PCM y fundador del grupo Los Procesos, cuyo mote había sido adoptado por un conocido escrito de él mismo: *El proceso revolucionario en México*. La Liga, aún incipiente e innombrada como tal, generó un primer acercamiento con el grupo Los Guajiros liderados por Leopoldo Angulo Luken. Este primer vínculo resulta decisivo pues, según Esteve Díaz (2013), esa primera relación “culminaría en la fusión de la LC23S” (p. 323). No fue sino hasta mediados de marzo de 1973 que la Liga quedó unificada en la ciudad de Guadalajara. Un candente epicentro de luchas estudiantiles entre la Federación de Estudiantes de Guadalajara (FEG) bastión priísta y porril de la Universidad de Guadalajara contra el Frente Estudiantil Revolucionario (FER) de activismo radical y de izquierda; en palabras de Verónica Oikión Solano (2011), “la radicalidad del FER abrió tres cauces por los cuales transitó el entusiasmo juvenil con el ánimo de

6 Para ampliar al respecto, véase Macías (2016) y Gómez Nashik (2014).

7 El nombre, de clara influencia marxista, es también una incitación a la rebeldía y la radicalización social y, en paralelo, un homenaje a los militantes caídos en Madera, Chihuahua. Aprovechamos también este punto para hacer referencia a la mítica Liga Comunista Espartaco (LCE) en México que, en palabras de Moreno (2020), “ha sido referida como organización guerrillera, mencionada tangencialmente en relatos autobiográficos, estudios y semblanzas de ex militantes, como momento de tránsito hacia organizaciones maoístas de tipo único, por su relación con el movimiento estudiantil antes, durante y después de 1968, así como matriz de organismos políticos” (p. 1114). Para ampliar, véase Fernández Christlieb (1978).

integrarse a la acción guerrillera en Guadalajara. Un primer grupo, el más numeroso, se aglutinó en torno a la Liga Comunista 23 de Septiembre (LC23S). El segundo agrupamiento constituyó la Unión del Pueblo (UP). La tercera organización erigida fueron las FRAP” (pp. 120-121). La Liga formalizó su unión congregando, además de los grupos antes señalados, a los Enfermos de Sinaloa y a Los Macías. De esta manera, entra en acción como una organización clandestina con buró político de dirección encabezado por el hidrocálido Ignacio Arturo Salas Obregón, alias *Oseas*.

Esta breve descripción y escueto recorrido ante un tema tan amplio parece, aunque no del todo, olvidar al mítico año de 1968 y sus movilizaciones civiles y estudiantiles. La razón de esto es una especie de provocación historiográfica ya que, aunque se trató de un movimiento muy importante y hondamente significativo en la vida política del país, no fue la única movilización disidente a nivel nacional. Si bien provocó que muchos activistas y militantes optaran por el camino de la disidencia, es también cierto que ya había bastante camino trazado por muchas otras protestas. No negamos, en definitiva, la importancia de 1968 y su movimiento estudiantil; sin embargo, el interés de nuestro trabajo se centra específicamente en las disidencias armadas y en la respuesta contra guerrillera militar y policiaca y con alto carácter simbólico mediante las políticas discursivas del Estado mexicano.

Como periplo indispensable, volvemos a donde iniciamos: las condiciones de la guerra. Esta vez afilando un poco más los colmillos y su incisión debemos señalar que la Guerra Sucia, como suele llamarse a las estrategias de Estado en contra de los guerrilleros en México, hizo gala de su discrecionalidad, brutalidad represiva y *cordialidad* mediática, es también una guerra de carácter interno. En palabras de Carlos Illades y Teresa Santiago (2014), “la naturaleza ideológica del conflicto es un criterio útil para determinar los tipos de guerra interna” y, además, “todo conflicto en el interior del Estado tiene un carácter político, porque eso es lo que define nuestro vínculo, en tanto individuos (o grupos), con las instituciones” (p. 25). De tal manera que, para hablar del caso mexicano, la guerra interna es el punto de partida de nuestro análisis y desarrollo. Más allá del planteamiento desarrollado en las primeras líneas de este capítulo, esta condición de interioridad fue la que, desde nuestra perspectiva, agudizó aún más los alcances ideológicos y simbólicos para representar a la disidencia. La influencia ideológica de Marx tan presente en la vida del mundo, en las dualidades de la Guerra Fría, en su contexto internacional, son también importantes pues la caracterización del enemigo extranjero resulta ser un elemento *ad infinitum* en las elaboraciones discursivas sobre la disidencia. En el

marxismo, como siempre ha sucedido con él, confluyen todas esas amenazas a los estándares sociales y políticos; Marx y el marxismo representan, tal vez, todo aquello que se opondría a la delicada y extraña identidad del mexicano.<sup>8</sup>

Adicional a esta condición internacional, para Herrera y Cedillo (2012), “los movimientos guerrilleros en México comparten el vanguardismo, el dogmatismo, el sectarismo, el militarismo y el voluntarismo del resto de la izquierda latinoamericana” (p. 6).<sup>9</sup> Lo que hace a todas estas luchas un referente importante para pensar la izquierda, aunque comúnmente suele dejarse de lado de otras insurrecciones latinoamericanas ya que la cantidad de disidentes en México fue mucho menor en comparación con otros casos continentales, por el ejemplo el de Argentina durante la dictadura de Videla. Ciertamente es que, desde que el gobierno les dio a las fuerzas represivas libre reinado para erradicar a los movimientos guerrilleros, su imaginación tomó vuelo y llegó acompañado de métodos sádicos de tortura (Herrera y Cedillo, 2012, p. 8). Esta reflexión muestra la cara más directa de la contrainsurgencia sobre las disidencias. Sin embargo, el plano que a nosotros nos interesa está realizado en una arena un poco más difícil de franquear, a saber, el *ground* ideológico y la subsecuente representación social del disidente.

La ideología es relevante en nuestro estudio, pues refleja algo más que una idea falseada de la realidad como planteaba el joven Marx. La ideología, en nuestra reflexión, condensa un modo de posicionamiento político indispensable para la guerra interna. Tanto en la construcción nacionalista e intelectual de la mexicanidad, de lo mexicano, como para las organizaciones guerrilleras pues, a contrapelo y cuando menos en la LC23S, la ideología y el rigor intelectual fueron cruciales (Robinet, 2012, p. 132). De tal manera que la ideología fue un núcleo, o mejor dicho un nudo, por el cual las diversas disidencias chocaron en la guerra interna contra el gobierno. Podría decirse incluso que esto fundamentó gran parte de la lucha más allá de las

8 La bibliografía en torno a la influencia de Marx en América Latina es vasta. No obstante, nos gustaría señalar aquí el paradigmático y *extraño* recorrido realizado por Bruno Bosteels (2016) desde la filosofía, la teoría política posfundacional, el psicoanálisis y, sobre todo, la literatura para recrear algunos de los momentos álgidos de la recepción de Marx en Latinoamérica. Asimismo, la compilación *Camaradas. Nueva historia del comunismo en México* de Carlos Illades (2017) revitaliza el debate sobre las condiciones y desarrollos del marxismo en nuestro país.

9 En este sentido, resulta relevante señalar la reciente investigación de Sebastián Rivera Mir (2018) sobre las militancias de izquierda que arribaron a nuestro país de 1920 a 1934 que obedeció a “intereses gubernamentales” y también a los “intereses” de los “militantes de izquierda involucrados” (p. 40).

armas y los enfrentamientos, hay algo que reina, que permanece abigarrado en el núcleo de la disputa.

Buscando entender el concepto de disidencia desde lo anterior, partimos de la propuesta del filósofo francés Jacques Rancière (2019) quien muestra cómo “la gestión de la inseguridad es el modo más apropiado de funcionar de nuestros Estados y sociedades consensuales”. El consenso como imperativo reside en algo previo y más arraigado que la simple conceptualización política del disidente debido a que “el consenso se ajusta a sus funciones tradicionales de arbitraje; designa un modo de representar la sociedad global entre intereses en conflicto” (pp. 142-143). Con esto, el disenso no simplemente marca la diferenciación sino traza una oposición a los modos de representación de los regímenes políticos. Oponerse representa también reapropiar significaciones y producir caminos de contingencia, en los cuales los sentidos sean puestos en una base inestable de las representaciones por parte de quienes disienten. Por otro lado, los Estados intentan por todos los medios evitar dicha contingencia de la representación en aras de preservar un territorio político más estable o cuando menos delimitado.

En el caso de la Guerra Sucia en México, el gobierno produjo muchos mecanismos que intentaron conceptualizar, definir, cooptar, regular y estigmatizar a las disidencias. En palabras de Adela Cedillo (2014), “las estrategias discursivas a través de las cuales el Estado llevó a cabo la *guerra psicológica* contra el movimiento armado socialista se desplegaron en los medios de comunicación de masas de forma sistemática, durante todos los años que duró el conflicto” (p. 348).<sup>10</sup> Por más inocente o inofensiva que pueda parecer esta estrategia discursiva contrainsurgente, hablamos aquí de un dispositivo profundamente regulado y controlado desde las cúpulas gubernamentales para diseñar una representación no sólo singular de la disidencia, sino también arraigada en los más diversos valores y condiciones morales de la sociedad mexicana. Aquello que, imaginariamente, caracteriza a *lo mexicano* es aprovechado puntualmente por cada uno de los espacios ocupados por la Secretaría de Gobernación para la propaganda política, aunque tal vez esto que definimos como propaganda no sea solamente eso, sino un aviso y un determinante de control para toda la población.

Lo anterior puede observarse en el reciente y revelador volumen de Jacinto Rodríguez Mungía (2018), *La conspiración del 68*, el contenido discursivo estatal pro-

---

10 Las cursivas son nuestras.

ducido en el periódico *La Prensa* estaba perfectamente cuidado y echó mano de uno de los intelectuales más reconocidos de México, Emilio Uranga, quien produjo semana con semana, incluso a veces con mayor frecuencia, una columna de análisis político en dicho periódico llamada *Granero Político*. En palabras del autor, dicha columna es “una suerte de metáfora aguda y perversa de un *aleph* del lado sombrío del poder político mexicano. Desde ahí se iniciaban las historias de poder de algunos y se anunciaba el fin de otras” (Rodríguez Mungía, 2018, p. 115).<sup>11</sup> Pero todavía resta decir algo más, Emilio Uranga, quien firmaba la columna como *sembrador*, escribió su *Análisis del ser del mexicano* en cuyas páginas el “ser del mexicano es accidental”, aunque no en un sentido ontológico sino en una condición de exigencia o mandato (Uranga, 1952, p. 25). Tal vez, esta disposición a la exigencia fue decisiva en el pensamiento de Uranga para redactar aquellas columnas, pero todo lo que pueda decirse aquí quedaría en el terreno de la suposición.

En resumen, toda esta breve y escueta historiografía sobre el surgimiento de la disidencia en México y el análisis de la guerra y la contrainsurgencia buscan sentar las bases de nuestro siguiente apartado elucidando las tres siguientes premisas. En primer lugar, estamos frente a procesos subversivos que implicaron, de modo general, una delimitación de carácter geopolítico internacional y también latinoamericano y que están divididos entre la influencia y dominio gubernamental estadounidense sobre Latinoamérica y la resistencia social y política focalizada en la disidencia armada. Como segundo punto, la Guerra Sucia es un proceso de guerra interna, de carácter político oscuro en tanto las acciones contrainsurgentes, ya que se habitó en la clandestinidad y, paralelamente, las directrices de control simbólico e imaginario estatal fueron desarrolladas con la más singular transparencia o, mejor dicho, éstas se encontraban al alcance de todos. Y, por último, como añadido o conector y bisagra introductoria del siguiente subcapítulo, la dimensión de las representaciones sociales de la disidencia señaladas y producidas por el Estado, el cual hizo uso de elementos recurrentes y comunes en torno a la mexicanidad y a la vida social normalizada y jerarquizada para discurrir en su estrategia de ejercicio coercitivo e ideológico contra las guerrillas en las dóciles fauces de la opinión pública.

11 Para ampliar la importancia de la prensa escrita en el desarrollo del conflicto guerrillero de la Guerra Sucia en México véase también Rodríguez Mungía (2007) y Gamiño Muñoz (2011).

## ANÁLISIS DE TRES AGENTES POLÍTICOS Y LAS REPRESENTACIONES SOCIALES DE LA MEXICANIDAD Y LA DISIDENCIA

Como señalamos en la última premisa del apartado anterior, la condición de *lo mexicano*, su caracterización, su indeterminación y su obstinación, es fundamental para la representación social del disidente durante la Guerra Sucia. Nuestra sospecha es aún mayor cuando sabemos que referir al sentido común y a la producción de un llamado pensamiento social está ceñido en las bases de esta *deformidad* organizada para dar y producir sentidos que puedan ser apropiados y asumidos por las poblaciones de un Estado-Nación. Para aproximarnos a la representación social debemos, de manera general, definirla. La representación social es, según el psicólogo social Serge Moscovici (1979), “una organización de imágenes y de lenguaje porque recorta y simboliza actos y situaciones que son o se convierten en comunes. Encarada en forma pasiva, se capta como el reflejo, en la conciencia individual o colectiva, de un objeto, un haz de ideas, exteriores a ella” (p. 16). Las representaciones constituyen, con lo anterior, una forma de pensamiento social que define la cotidianidad en el marco del sentido común de las sociedades. En palabras de Rateau y Lo Monaco (2013), “las representaciones sociales podrían ser definidas como ‘sistemas de opiniones, de conocimientos y de creencias’ propias de una cultura, una categoría o un grupo social y relativas a objetos del contexto social” (p. 3). Estas conformaciones sostienen una descripción o denominación simbólica sobre un objeto de conocimiento, en nuestro caso, el disidente.

Este conjunto, no es una serie de elementos cognitivos unidos uno con otro, sino más bien hablamos de una ‘estructura’. Esto significa que dichos elementos se relacionan entre sí, hay vínculos que los convierten en interdependientes (Rateau y Lo Monaco, 2013, p. 4). De tal suerte que esta estructura polisémica condensa opiniones y vínculos de significado para distinguir, comprender y delimitar simbólicamente todo aquello que habita la realidad social. Esta construcción de un pensamiento social es relevante para definir una realidad, para enmarcarla. Paralelamente, las representaciones sociales también permean los modos de determinación de condiciones afectivas y morales. Permiten realizar juicios y afirmaciones para conceptualizar no sólo las formas de vida, sino también pueden utilizarse para juzgar y delimitar las acciones sociales de los sujetos.

En este escrito, como mencionamos parcialmente, analizaremos la representación social del disidente en la prensa. Se trata de tres *recortes* de notas periodísticas

consecutivas en el año de 1973 que reproducen las palabras de tres actores implicados en la Guerra Sucia y, en especial, producidas a partir del secuestro del cónsul estadounidense Terrance George Leonhardy, acaecido en la ciudad de Guadalajara a manos de las Fuerzas Revolucionarias Armadas del Pueblo (FRAP). En primer lugar, encontramos a la disidencia armada del grupo señalado y, en paralelo, la respuesta o contraofensiva simbólica desplegada por dos nuevos agentes políticos. Los intelectuales y el entonces presidente Luis Echeverría. Las notas son recopiladas del periódico *La Prensa* que, desde aquellos años, ya se caracterizaba por ser un diario dirigido a las masas populares y con alta carga de contenidos policíacos y nota roja en general.

La relevancia de los medios de información masiva en la construcción de las representaciones sociales y la movilización de la opinión pública es clave cuando menos desde el siglo XIX a nuestros días. La influencia de los medios no es necesariamente individual sino echa mano de componentes colectivos de difusión, lo que permite una mejor penetración y difusión de las representaciones en la población en general.<sup>12</sup> Como muestra Cuevas (2011), “por su alcance a un gran número de personas y por la posibilidad que tienen de dar a conocer opiniones respecto a los temas de interés, los medios de comunicación masiva, como la prensa, son una de las vías para divulgar representaciones sociales” (p. 4). Adicionalmente, Rouquette (1986) explica, para delimitar lo anterior, el fenómeno de “la repercusión” en las audiencias como “el proceso de penetración del mensaje en una población el que pone de manifiesto la estructuración de esta última” y sigue dos tipos distinguibles: “a) el mensaje llega primero a un número limitado de personas que lo transmiten posteriormente, adaptándolo, a un público más amplio; b) el mensaje llega de entrada a un gran número de personas, pero es retomado por ciertos individuos a través de otros” (p. 634). Esto hace del pensamiento social un modo de explicación de la difusión de un pensamiento más acotado y, al mismo tiempo, contiene la posibilidad de que una representación repercute en el modo de apropiación de un sentido sobre algún objeto social.

Planteado lo anterior, pasamos ahora a distinguir y analizar los fragmentos de las notas propuestas para nuestro análisis. Esta primera nota pertenece al entonces

---

12 El sociólogo Eliseo Verón (2002) incluso mostró cómo los medios de comunicación pueden crear, difundir y hacer persistir una noticia de forma poco clara y encaminándola a los más diversos fines.

presidente Luis Echeverría Álvarez quien caracterizó su mandato, incluso desde el mismo día que fue asignado mediante *dedazo* por su antecesor Díaz Ordaz como el próximo presidente de México, por hacer una frecuente referencia a la recuperación de la mexicanidad; la representación de la figura del *Charro mexicano* y la *China poblana* eran una constante referencia en su presidencia. María Esther Zuno, su esposa e hija del gobernador de Jalisco —José Guadalupe Zuno, quien fuera secuestrado y liberado en 1974 también por las FARP— hizo también gala del uso de las típicas tehuanas cuando acompañaba al presidente Echeverría. El entonces mandatario hacía también lo propio portando sus características y clásicas *guayaberas*. En resumen, el nacionalismo y la mexicanidad comenzaban desde la imagen de la pareja presidencial.

El siguiente extracto pertenece a una conferencia recuperada por el periódico *La Prensa* que señala lo siguiente:

El gobierno mexicano tiene una filosofía humana, de pleno respeto y protección a la vida humana, a la convivencia social pacífica. Con esta actitud intentamos proteger la vida del diplomático. Su secuestro es un acto delictuoso e irresponsable. [...] La vida humana, en cualquier caso, es un alto valor social que debemos proteger. Repito que la filosofía del gobierno de México es una filosofía humanista.<sup>13</sup>

169

Esta primera referencia es singular. El eje principal de la propuesta no está centrado en definir a la mexicanidad propiamente, pero sí al “gobierno mexicano” y a la “convivencia social” de los mexicanos. La alusión a la filosofía del gobierno condensa un reflejo de la mexicanidad representada por el gobierno en los límites del “humanismo”. En este sentido, una primera categorización de la mexicanidad confluye en los valores que, en específico, representarían la vida del mexicano en sociedad. Luis Echeverría expresa aquí, no sólo la caracterización de un Estado, sino también las disposiciones por las que su mandato podría establecerse como reflejo de las condiciones inherentes a lo mexicano. En primer lugar, lo mexicano como *filosofía gubernamental* está congregado en “la vida como valor social” destinada a ser protegida por el Estado. Esta disposición protectora y consecuente coloca a la vida *ordenada y responsable* como la principal característica de un gobierno que representa a los mexicanos. La “filosofía humanista” del gobierno mexicano es una representa-

---

13 El *Universal*, 06 de junio de 1973.

ción de los valores de la mexicanidad; valores socialmente compartidos que estarían en franca oposición con la irresponsabilidad. Toda amenaza a ese valor primordial que es la vida conlleva, evidentemente, un delito, pero también una disidencia.

Las palabras de Echeverría, más que definir a su gobierno, enmascaran parcialmente a la representación social de la disidencia. Es un terreno oscuro que muestra cómo aquello que ataque los valores sociales compartidos conlleva una amenaza y, en consecuencia, todo acto político que atente contra los valores sociales está señalado igualmente más allá del simple acto delincencial. Decimos que la máscara es parcial puesto que, al evidenciar y señalar los valores nacionales que conforman al Estado, Echeverría muestra también, con mucha pericia y pulcritud, todo aquello que no lo representa. Esta dualidad discursiva en las representaciones sociales de los valores nacionales sirvió de estratagema al Estado para oponer la mexicanidad organizada, humanista y con valores, a todo aquello que luchaba en oposición a los valores tradicionales del régimen. La disidencia es “irresponsable” y, en cuanto tal, está en franca contrapartida a los valores del orden y la responsabilidad del Estado y los mexicanos. Los valores del orden son los que protege el Estado mexicano pues son aquellos que se encuentran compartidos y por ello conviene *preservarlos* ya que, en paralelo, conforman la disposición y la proliferación del ordenamiento social.

Como vimos anteriormente, el Estado mexicano llevó a cabo una serie de disposiciones oficiales y casi siempre secretas para difundir estos valores señalados por Echeverría en la población. De entre estas disposiciones, el uso de la *pluma intelectual* fue uno de los dispositivos más controlados y entrenados. La sección del periódico *La Prensa* denominada “Granero Político” es, en este sentido y en demasía, interesante. Escrita presumiblemente por Emilio Uranga, como señalamos, el “Granero” es una referencia constante a la mexicanidad, a los valores nacionales y matizó profundamente el mito del extranjero como amenaza.<sup>14</sup> El siguiente pasaje es un extracto significativo de las eruditas explicaciones de *Sembrador* para analizar la realidad política nacional a partir del análisis de algunos disturbios sucedidos en la Ciudad Universitaria de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), veamos:

14 El Estado no sólo utilizó a la intelectualidad para difundir sus estrategias sino también echó mano de artistas populares e incluso internacionales. En el caso de Gustavo Díaz Ordaz puede señalarse su cercanía con Mario Moreno “Cantinflas” y, con Echeverría, una supuesta apertura a las artes del mundo. Véase para el primer caso Suárez Molnar (2017) y, en el segundo, José Agustín (2013). En paralelo, señalemos también que no toda la intelectualidad se adecuó al régimen de Echeverría, el mapeo realizado por Carlos Illades (2011) da cuenta de la polifonía crítica resistente a las disposiciones oficiales y a la prensa oficialista.

Nunca, como ahora, la UNAM atravesó por horas tan aciagas y nunca antes se vio en tan grave peligro de zozobrar. Pero en las horas de prueba es donde aflora el espíritu de optimismo del que tan gala ha hecho el hombre que desde Palacio Nacional conduce la marcha ascendente de todos sus compatriotas. Imbuidos de ese elevado ejemplo, los mexicanos de todos los sectores hemos podido sortear los obstáculos con que fuerzas de dentro y presiones del exterior han pretendido detener nuestro avance y extraviarnos el rumbo (*La Prensa*, 1973).

La monserga, que quizás no tenga nada de aburrida, posee un objetivo y un alcance bien definido: los mexicanos. En ese grupo de proporciones poco claras cabría todo lo que pueda asociarse con la condición *accidentada* del ser del mexicano. Para nuestro bienaventurado *Sembrador* la consigna es clara también: liberar a los “mexicanos” en la *pluralidad*, paradójicamente segregativa, de “todos sus sectores”. El mexicano parece tener aquí un accidente, necesita ser “imbuido” por “el hombre” que dirige desde “Palacio Nacional”. El fantasma del extranjero y su bullicioso entrometimiento vuelve a resonar en las cálidas y optimistas letras del intelectual para mostrar que la amenaza es exterior, que atenta contra el patriotismo. La estrategia gubernamental puede parecer sumamente básica, pues señala cosas que atraviesan siempre el sentido común de las mayorías nacionales y el amor por la patria. Pero en este caso, adicionalmente, están expresadas claras convicciones bélicas sutilmente camufladas.

La disidencia parece encapsularse aquí en un factor que produce detenimiento, una paralización del *progreso nacional*. La dinámica del avanzar siempre ha sido un referente para constituir la noción general de una nación. En este caso, *Sembrador* hace una alusión clara: los intereses de aquellos que no optan por la disidencia son los mismos que aquellos que tienen los grandes sectores de la población mexicana. Pero ¿De qué rumbo nos extraviamos? ¿Cuál es esa finalidad que *Sembrador* nos plantea? La indeterminación de esta afirmación parece provocar una *apropiación* del sujeto para conceptualizar una idea propia de las mayorías sociales, un conocimiento que puede estar adjudicado a todas las normas en las que se establece la nación mexicana. Las palabras del intelectual que referimos parecen mostrar una oposición a la disidencia sin estigmatizarla de manera clara y ésta es una herramienta disuasiva mucho más efectiva, cuando menos en este caso. En otras palabras, en lugar de deslizarse a criticar, cuestionar y atacar ampliamente a los disidentes, las palabras de la columna intentan revalorar el poder del Estado como algo que *pertenece a todos*, aunque a la cabeza se encuentre sólo un hombre. Representar al disidente político, en este sentido, pasaría por una convocatoria a la unidad y al “optimismo” para,

paradójicamente, representar también el consenso, la ordenanza moral y política, que conduciría a los mexicanos a una “marcha ascendente”.

Tanto en el discurso de Echeverría como en el de *Sembrador*, la representación de la disidencia nunca es clara sino ladina, lacónica, análoga, puesta más inclinada hacia un lado. Usando una metáfora, la línea de construcción de la representación de la disidencia es una línea perpendicular de la noción central de representación de una mexicanidad que tampoco es nítida pues apela a un sentido común profundamente general, totalizador y universalizante. Esto complejiza leer con otros sentidos al lector popular, a quien comúnmente iban dirigidas estas columnas. La idea de producir estas notas de opinión por parte del Estado ahora no sólo es astuta sino también un poco perversa ya que parte de conocer y regular una idea de los posibles lectores de la columna semanal del “Granero Político”, como ha precisado Rodríguez Munguía en una nota del mismo diario, *La Prensa* es un “periódico de las mayorías” (2018).

Por último, y desde luego no menos importante, encontramos la visión de las FRAP. Cabe señalar que una de las estrategias de la disidencia armada por aquellos años se concentraba en solicitar la difusión de sus comunicados en las primeras páginas de los diarios de amplia circulación en el país como medida de presión para liberar a los secuestrados. Es debido a esto que muchos de los comunicados, previa revisión y copiado por la Dirección Federal de Seguridad, eran publicados en los periódicos y pueden leerse tanto en los archivos de la DFS como en las páginas de diversos periódicos. El comunicado en cuestión fue difundido por el periódico *El Universal* en los álgidos días del secuestro del cónsul norteamericano que ya referimos y muestra lo siguiente:

El pueblo mexicano, como todos los pueblos del mundo, ha soportado por siglos las injusticias, la explotación, pero llega el momento en que dice basta a la opresión y los pueblos deciden luchar por su libertad. Así ha sido a través de la historia y así seguirá siendo mientras existan las contradicciones antagónicas entre las clases sociales. Mientras una clase social privilegiada y determinada explote y se enriquezca con el trabajo de otras clases, existirá la lucha de clases y con ella la violencia, la violencia de los explotadores para mantener sus intereses económicos y políticos, y la violencia de los explotados para liberarse y conquistar el derecho a disfrutar del producto real de su trabajo (*El Universal*, 1973).

En contraste con las anteriores aproximaciones gubernamentales, administrativas, ilusorias y un tanto estériles propuestas por los dos personajes anteriores, la mexicanidad propuesta por la militancia disidente muestra un carácter más robusto, delimitado y crítico. Nuestra cita inicial ya nos habla de una tesitura diferente, cambiar lo mexicano por “el pueblo mexicano” que es semejante a los “pueblos del mundo”, manifiesta de manera inmediata una consecuente conglomeración de unidad. A diferencia de los intelectuales y del *señor de las guayaberas*, el comunicado del FRAP propone un sentido común diferente que choca con los ideales positivos del Estado. El recorrido fragmenta la singularización individualista que está inscrita en el mismo denominador de lo mexicano o la mexicanidad como forma identitaria de representación.

Podría asumirse, en una lectura profundamente acrítica, que la propuesta del grupo guerrillero es una simple consigna más entre otras tantas de corte socialista. Sin embargo, la unidad propuesta, a partir de este panfleto, muestra la condición ontológica del disenso debido a que fragmenta la unidad del sentido común sobre la mexicanidad que se ve expresada en los otros dos pasajes. Las representaciones sociales que caracterizan a la mexicanidad como parte de un ente global más amplio edifican una base de oposición a los valores adoptados por el mismo Estado Nación y los intereses del poder económico imperante. Y más allá de eso, los disidentes ponen de relieve el factor político indispensable del antagonismo lo que permite suponer que, mientras Echeverría y *Sembrador* sugieren una mexicanidad en los límites conservadores, morales e idealistas, en contraste, la disidencia opta por sostener su representación de la mexicanidad señalando que el disenso es con la clase política y con la burguesía que genera “explotación” y miseria. Cuando se hace referencia al trabajo, la *filosofía disidente* estaría en franca oposición con el idealismo sectorial del Estado debido a que pone en relieve la transformación material y real realizada por el trabajo y el pueblo.

Si observamos a detalle, podemos comprender que la disidencia paradójicamente está más cerca del pueblo pues *lee* las injusticias que el mexicano *sufre* a causa de la “lucha de clases”. A pesar de todo, la versión idealista de la mexicanidad parece tener mayor incidencia en las masas y en los colectivos, aunque no en todos los mexicanos. La paradoja que surge en este punto es sustancial pues mientras Echeverría y *Sembrador* delimitan los valores y finalidades del Estado y los mexicanos, los disidentes corrompen esos valores y proponen una posición más integral y de unidad política. El disenso de este grupo guerrillero propone entonces una visión de la

mexicanidad más próxima a la realidad nacional, pero que está en oposición directa a las disposiciones de la organicidad y valores; hay que señalarlo así: conservadores e idealistas. Tal vez sea por esto que muchas de las causas guerrilleras no lograron penetrar con mayor profundidad en las representaciones sociales que habitan en las sociedades. Confirmamos, de esta manera que, en efecto, el disidente político rompe parcialmente con la mexicanidad, pero lo hace con la finalidad de construir una idea más compleja, menos estilizada y con un compromiso social mayor con el pueblo mexicano.

## CONCLUSIONES

Aventuramos un señalamiento puntual: la disidencia y la mexicanidad en este recorrido inicial de persecución tuvieron una relación importante y fueron constantes los modos de usar las representaciones sociales para validar las formas *correctas* y conservadoras de la nación con miras a construir una idea de extranjería del disidente que ha perdurado durante muchos años más. No es que este uso haya iniciado en la Guerra Sucia, pero se trató de una estandarización minuciosa de los procedimientos discursivos para representar al disenso como algo opuesto a los valores nacionales; señalando, con mucha frecuencia, las características que enaltecen a la mexicanidad y a su gobierno para que el destinatario del mensaje tuviera la última palabra en la decisión final pues él mismo es quien difunde la representación social. No es casualidad que esta estrategia tan pormenorizada siga siendo un elemento frecuente en las noticias en torno a los disensos generales de las poblaciones, a las movilizaciones políticas y tantas otras formas de oposición al régimen.

Dos preguntas revelan también en el inicio de estas conclusiones: ¿Por qué aterrizan y son más difundidas las representaciones segregativas de la disidencia? ¿Qué relación existe entre el orden social y los valores en torno a la mexicanidad en oposición al disenso? Desde nuestra perspectiva, las valoraciones positivas de sinónimos simbólicos y de orden y progreso son mucho más afines a las poblaciones, pues radican en un telón de fondo que podríamos definir como la discursividad orgánica del Estado en el que son establecidos los términos en común y los valores sociales desarrollados mediante disposiciones ideológicas. En este sentido, las representaciones sociales que enaltecen las condiciones progresistas, vitales y humanas, como un elemento que segrega a toda diferencia, suelen permear e influir más a las audiencias, aunque no logran establecer un control absoluto del entramado simbó-

lico y social. Asimismo, la oposición al disenso, como observamos, no necesita de un ataque frontal y directo, peyorativo o incisivo. Una organización discursiva bien organizada como la que planteó el Estado mexicano en los sesenta y setentas refleja un control sutil de los discursos más allá de la siempre recordada censura.

Nuestros prolegómenos son, en resumen y esencialmente, dos. El primero estriba en que la construcción consecutiva del disidente, como agente contrario al régimen, estuvo asociada a las representaciones de los valores y objetivos *comunes* pensados por el Estado y esto permitió una mayor profundización, estandarización y seguimiento de las políticas contrainsurgentes. Esta discursividad que representan parcialmente al disidente político es mucho más objetiva y concreta paradójicamente, pues señala todo aquello que un ciudadano mexicano *no debería* realizar porque se opondría a los *anhelos* de la mayoría. Y, como segundo punto, esta producción discursiva para representar la disidencia, que permaneció paralela a lo largo de todo el régimen del PRI hasta bien entrada la década de los noventa del siglo pasado, fue una estratagema que supo ser incrustada poco a poco en la realidad política nacional, lo que permitió ensayar nuevas formas de oposición simbólica a la disidencia. Finalmente, aunque no hay una claridad profunda para designar la representación de la disidencia, la oposición en tanto disenso es maniatada, representada y delimitada mediante un proceso de inversión centrado en la adulación a las representaciones de una mexicanidad que es, en sí misma, un modo de separación de todo aquello que exceda lo estrictamente nacional. Tal vez por estas condiciones la noción del enemigo externo, inherente a toda guerra interior, recayó tantas veces en los modos de comprender y pensar la amenaza del disenso político autóctono.

## REFERENCIAS

- Alonso, A. (1972). *El movimiento ferrocarrilero en México 1958-1959. De la conciliación a la lucha de clases*. México: Era.
- Balibar, E. (1988) La forme nation: histoire et idéologie. En E. Balibar & I. Wallerstein (Coords.) *Race, Nation, Classe. Les identités ambiguës*. París: La Découverte.
- Bartra, A. (2015). *Guerrero Bronco*. México: Brigada para leer en libertad.
- Béjar, R. (1986) *El mexicano. Aspectos culturales y psicosociales*. México: UNAM.
- Bosteels, B. (2016). *Marx y Freud en América Latina. Política, psicoanálisis y religión en tiempos de terror*. Madrid: Akal.

- Castellanos, L. (2011). *México Armado 1943-1981*. México: Era.
- Cedillo, A. (2014). Violencia, memoria, historia y tabú en torno a la Liga Comunista 23 de Septiembre. En R. Gamiño Muñoz, Y. Escamilla Santiago, R. Reyes Sánchez, & F. Campos Hernández (Coords.), *La Liga Comunista 23 de Septiembre. Cuatro décadas a debate: historia, memoria, testimonios y literatura* (pp. 343-369). México: UNAM-UAT.
- Condés, E. (2007). *Represión y rebelión en México (1959-1985)* (Vol. I). Puebla: BUAP-Miguel Ángel Porrúa.
- Cuevas, Y. (2011). Representaciones sociales en la prensa: aportaciones teóricas y metodológicas. *Sinéctica*, (36), 1-19.
- Díaz-Guerrero, R. (1994). *Psicología del mexicano: Descubrimiento de la etnopsicología*. México: Trillas.
- Esteve, H. (2013). *Amargo lugar sin nombre. Crónica del movimiento armado socialista en México (1960-1990)*. Guadalajara: Taller Editorial Casa del Mago.
- Fernández, P. (1978). *El Espartaquismo en México*. México: El Caballito.
- Foucault, M. (1997). *Defender la sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- 176 Gamiño, R. (2011). *Guerrilla, represión y prensa en la década de los setenta en México. Invisibilidad y olvido*. México: Instituto Mora.
- Glockner, F. (2013). *Memoria roja. Historia de la guerrilla en México 1943-1968*. México: Planeta.
- Gómez, A. (2014). 1956-1966: huelgas estudiantiles en la Universidad de Michoacán. *Universidades* (61), 19-36.
- Herrera, F., & Cedillo, A. (2012). Introduction. The unknown Mexican Dirty War. En F. Herrera, & A. Cedillo (Eds.), *Challenging Authoritarianism in Mexico. Revolutionary Struggles and the Dirty War, 1964-1982* (pp. 1-18). New York: Routledge.
- Hobsbawm, E. (1997). *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Barcelona: Crítica.
- Illades, C. (2011). *La inteligencia rebelde. La izquierda en el debate público en México 1968-1989*. México: Océano.
- Illades, C. (2017). *Camaradas. Nueva historia del comunismo en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Illades, C., & Santiago, T. (2014). *Estado de Guerra. De la guerra sucia a la narcoguerra*. México: Era.
- José, A. (2013). *Tragicomedia mexicana 2. La vida en México de 1970 a 1982* (Vol. 2). México: DeBolsillo.

- Juárez, J. (2004). *La construction des identités collectives au Mexique: histoire, mythes et lieux de mémoire. Une approche psychosociale*. Thèse de Doctorat en Psychologie sociale. Paris: Université René Descartes.
- Juárez, J. (2010) Nación e identidad nacional en México: su construcción a través de la historia. en Loeza Reyes (Coord.), *Identidades, subjetividades y actores sociales*. México: CEIICH-UNAM
- Loyo, A. (1979). *El movimiento magisterial de 1958 en México*. México: Era.
- Macías, P. G. (2016). *Octubre sangriento en Morelia*. Morelia: UMSNH-IIIH.
- Moreno, J. (2020). La Liga Comunista Espartaco: 1966-1972. Notas de investigación, indicios, tesis e interrogantes. *Izquierdas* (49), 1112-1133.
- Moscovici, S. (1979). *El psicoanálisis, su imagen y su público*. Buenos Aires: Huemul.
- Moscovici, S. (1981). *La psicología de las minorías activas*. Madrid: Morata
- O’Gorman, E. (1984) *La invención de América*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Oikión, V. (2008). El movimiento de acción revolucionaria. Una historia de radicalización política. En V. Oikión Solano, & M. E. García Ugalde (Coords.), *Movimientos armados en México, siglo XX* (Vol. 2, pp. 417-460). Zamora: El Colegio de Michoacán-CIESAS.
- Oikion, V. (2011). Represión y tortura en México en la década de 1970. Un testimonio político. *Historia y grafía* (37), 115-148.
- Orfali, B. (2013). Le citoyen penseur, acteur ou pensé selon Michel-Louis Rouquette. La psychologie politique, une discipline enfin trouvée? *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM*, XXIII(1-2),157-175. [Consultado 15 de Febrero de 2021 Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=654/65452530007>].
- Orozco, V. (2008). La guerrilla chihuahuense de los sesenta. En V. Oikión Solano, & M. E. García Ugarte (Coords.), *Movimientos armados en México, siglo XX* (Vol. 2, pp. 337-360). Zamora: El Colegio de Michoacán-CIESAS.
- Padilla, T. (2015). *Después de Zapata. El movimiento jaramillista y los orígenes de la guerrilla en México (1940-1962)*. Madrid: Akal.
- Ramos, S. (1934). *El perfil del hombre y la cultura en México*. México: Austral, 2001.
- Ramírez, S. (1977). *El mexicano, psicología de sus motivaciones*. México: Grijalbo.
- Rancière, J. (2019). *Disenso. Ensayos sobre estética y política*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Rateau, P., & Lo Monaco, G. (2013). La Théorie des Représentations Sociales: orientations conceptuelles, champs d'applications et méthodes. *Revista CES Psicología*, 6(1), 1-21.
- Rivera, S. (2018). *Militantes de la izquierda latinoamericana en México, 1920-1934. Prácticas políticas, redes y conspiraciones*. México: El Colegio de México-SRE.
- Robinet, R. (2012). A Revolutionary Group Fighting Against a Revolutionary State. The September 23rd Communist League Against the PRI-State (1973-1975). En F. Herrera, & A. Cedillo (Eds.), *Challenging Authoritarianism in Mexico. Revolutionary Struggles and the Dirty War, 1964-1982* (pp. 129-147). New York: Routledge.
- Rodríguez, J. (2007). *La otra guerra secreta. Los archivos prohibidos de la prensa y el poder*. México: Debate.
- Rodríguez, J. (2018). *La conspiración del 68. Los intelectuales y el poder: así se fraguó la matanza*. México: Debate.
- Rouquette, M-L. (1986). La comunicación de masas. En S. Moscovici, *Psicología Social* (Vol. II, pp. 627-648). Barcelona: Paidós.
- Rouquette, M-L. (1988). *La psychologie politique*. París: Presses Universitaires de France, 1995.
- Rouquette, M-L. (2002) Representación social y ciudadanía práctica. En F. Flores, (Coord.). *Senderos del pensamiento social*. México: UNAM-Ediciones Coyoacán.
- Sierra, J. L. (2013). *El enemigo interno. Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*. México: Universidad Iberoamericana-Plaza y Valdés.
- Spenser, D. (2008). La nueva historia de la Guerra Fría y sus implicaciones para México. En V. Oikión Solano, & M. E. García Ugarte (Coords.), *Movimientos armados en México, siglo XX* (Vol. I, pp. 99-110). Zamora: El Colegio de Michoacán-CIESAS.
- Suárez, R. (2017). "Se prohíbe a los materialistas estacionarse en lo absoluto": el comunismo y la cultura popular en el siglo XX mexicano. En C. Illades (Coord.), *Camaradas. Nueva historia del comunismo en México* (pp. 348-372). México: Fondo de Cultura Económica.
- Uranga, E. (1952). *Análisis del ser del mexicano*. México: Porrúa y Obregón.
- Verón, E. (2002). *Construir el acontecimiento*. Barcelona: Gedisa.
- Villegas, A. (1979). *La filosofía de lo mexicano*. México: UNAM.
- Villoro, L. (1998) *Los grandes momentos del indigenismo en México*. México: COLMEX-Fondo de Cultura Económica.
- Zea, L. (1974). *Conciencia y posibilidad del mexicano*. México: Porrúa.

# Entre la delegación y la regla de la mayoría: la supervisión de las Cuentas Públicas en los Congresos estatales de México

*Sergio Eduardo Rodríguez Trejo*

*Álvaro F. López Lara*

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es presentar un panorama general sobre el proceso de revisión de cuentas públicas en el nivel subnacional en México. De manera más específica, se busca analizar y comparar un conjunto de datos sobre los resultados de la revisión de la cuenta pública en las entidades federativas para ofrecer evidencia empírica sobre la mecánica política de la fiscalización, concretamente, la manera en que factores político-institucionales inciden en la revisión y los resultados de las cuentas públicas.

La revisión de las cuentas públicas forma parte de los mecanismos de supervisión con que cuenta el poder legislativo (tanto en el nivel federal como estatal), y su finalidad es corroborar la correcta gestión de los recursos públicos. El ejercicio presupuestal de los gobiernos, tanto estatal como municipal, es revisado por los congresos estatales apoyados por sus respectivos Organismos Fiscalizadores Locales (OFL). Si bien dichos organismos están llamados a desarrollar una labor puramente técnica, su relación con los congresos locales los coloca ante una situación de acción en la que se pone a prueba su competencia técnica y la imparcialidad de sus decisiones.

Tomando en cuenta lo anterior, el argumento central de nuestro trabajo sostiene que los resultados de la supervisión legislativa dependen de un conjunto de variables como la capacidad técnica de los organismos fiscalizadores, su grado de autonomía ante la legislatura y la dinámica temporal de la supervisión. No obstante, todos estos

factores son influidos por variables políticas como el grado de pluralismo en la legislatura y el *status* del gobierno (unificado-dividido) que inciden sobre los resultados de la revisión de las cuentas públicas en los Congresos estatales. Como se mostrará el pluralismo y el gobierno dividido, distribuyen la capacidad de tomar decisiones, lo cual refuerza la puesta en marcha de aquellos mecanismos de supervisión dedicados a detectar y sancionar la discrecionalidad en las agencias del ejecutivo.

El capítulo se organiza de la siguiente forma. En la primera sección se hace un repaso de los postulados teóricos que explican la revisión de cuentas públicas como parte de los mecanismos de supervisión legislativa, identificando los factores que inciden en su desarrollo. Posteriormente se discute acerca de la forma de delegación que se da entre los congresos locales y sus organismos fiscalizadores, los cuales deben realizar idealmente su labor con autonomía técnica y de gestión. En la segunda sección del capítulo se emprende un análisis de la relación entre la temporalidad con que se ejecutan las revisiones de las cuentas públicas y sus resultados, expresados en el número de observaciones no solventadas y el porcentaje de presupuesto observado no solventado. En la tercera parte se analiza la relación entre el grado de pluralismo en los Congresos estatales, y el número de observaciones a las cuentas públicas estatales. Por último, se presentan las conclusiones y hallazgos del capítulo.

## LA REVISIÓN DE CUENTAS PÚBLICAS COMO MECANISMO DE SUPERVISIÓN

La revisión de cuentas públicas forma parte de los procedimientos de supervisión legislativa, la cual se define como la actuación intencional del legislativo con la finalidad de verificar la legalidad y eficacia de las acciones de los organismos públicos, especialmente aquellos relacionados con el ejecutivo. Se distingue del control legislativo en que éste es ejercido principalmente por los legisladores de oposición, con el propósito de desgastar al gobierno para lograr su sustitución por otra fuerza política, lo cual puede suceder de forma inmediata (como en los sistemas parlamentarios a través de la moción de censura) o eventual tras un constante desgaste en la opinión pública (Mora Donatto, 2015); por su parte, la supervisión legislativa es ejercida por el legislativo en su conjunto con la finalidad de verificar la eficacia y legalidad de las acciones del poder público.

Los mecanismos de supervisión legislativa pueden clasificarse de acuerdo con la temporalidad de su aplicación. Cuando un mecanismo es aplicado antes de implementar una política, con el objetivo de detectar y eliminar posibles riesgos futuros, se

clasifica como un mecanismo *ex ante*. Sin embargo, si se pone en marcha después, para detectar y resolver los problemas surgidos tras aplicar una política se trata de mecanismos *ex post* (Strom, 2000).

Por su parte, McCubbins y Schwartz (1984) propusieron una de las clasificaciones más conocidas de los mecanismos de supervisión. Partiendo del involucramiento de los legisladores en las actividades de vigilancia, estos autores plantean que un mecanismo de supervisión es del tipo *alarma de incendios* cuando se estructura como un sistema de reglas y prácticas informales que permiten a los ciudadanos y grupos organizados señalar violaciones administrativas (activando una alarma), propiciando así el involucramiento de los legisladores; por otra parte, un mecanismo será de tipo *patrulla policiaca* cuando requiera una participación centralizada, activa y directa, en la que los legisladores examinan una muestra de actividades del ejecutivo para detectar y remediar irregularidades.

La revisión de cuentas públicas de nivel subnacional en México puede entenderse como un mecanismo *ex post*, cuya aplicación rutinaria y reglamentada lo acerca al tipo de *patrulla policiaca*; sin embargo, los legisladores no *patrullan* directamente, sino que recurren a la intervención de los organismos fiscalizadores locales,<sup>1</sup> los cuales revisan las actividades de la burocracia y *suenan la alarma* allí donde detectan irregularidades, por lo que en la práctica se acerca más a este último tipo.

Para explicar el funcionamiento de los mecanismos de supervisión se puede recurrir a los principios de la teoría del *principal-agente*. De acuerdo con esta teoría, cuando un individuo o grupo (los principales) selecciona a otro (los agentes) para actuar en su nombre, se generan relaciones de delegación (Lupia & McCubbins, 2000). En sistemas democráticos, estas relaciones se forman debido a que quienes son electos para ocupar cargos públicos carecen de información o habilidades cuya obtención consideran demasiado complicada o poco redituable, por lo que delegan autoridad y facultades a otros organismos burocráticos que poseen la información y habilidades de las que carecen los principales para desempeñar ciertas funciones (Bergman, Müller, & Strom, 2000). Sin embargo, siempre se corre el riesgo de que los agentes incumplan el mandato de los principales, por lo que deben aplicarse mecanismos de supervisión que permitan corroborar el seguimiento de las directrices establecidas.

---

1 El procedimiento formal para revisar las cuentas públicas a nivel subnacional conlleva la participación inicial de los organismos fiscalizadores locales, quienes auditan a las agencias burocráticas y entregan al legislativo, informes de sus hallazgos para su evaluación, discusión y votación tras elaborar los dictámenes correspondientes.

Aplicando este enfoque al tema de este capítulo puede afirmarse que, dado que los congresos locales deben corroborar el ejercicio adecuado de los recursos públicos, pero carecen de capacidades técnicas suficientes, delegan en los organismos fiscalizadores locales (OFL), para verificar que las funciones realizadas por las agencias burocráticas sean cumplidas dentro de los lineamientos financieros establecidos por los legisladores<sup>2</sup>. En otras palabras, los OFL son agentes de los congresos locales, a los cuales se les delegan funciones técnicas específicas, facultades para su ejecución y se les confiere autonomía para que su actividad no sea manipulada por los deseos de los legisladores.

De esta manera, la teoría del *principal-agente* conduce a plantear que la imparcialidad de la revisión de cuentas públicas requiere que la relación entre los principales/diputados y sus OFL/agentes no se vea trastocada, esto es que, tras delegar el trabajo técnico a los organismos fiscalizadores, los diputados no pretendan vulnerar su autonomía para manipularlos. Dicha delegación genera una tensión debido a que como apuntan Jones (2002), Cheirub (2003) y Morgenstern (2002), el incentivo de los legisladores es la continuidad de su carrera política, por lo que la revisión de cuentas públicas se convierte en un proceso que se debate entre la ejecución imparcial delegada a los organismos fiscalizadores y su uso estratégico por parte de los legisladores para obtener recompensas políticas, personales o profesionales (Elling, 1984).

Asimismo, es pertinente considerar los supuestos de la teoría de jugadores con poder de veto, pues dada la dinámica propia de los espacios legislativos, la manipulación de las revisiones requiere que un partido se imponga sobre los demás. Esta teoría apunta a que entre mayores actores políticos partidarios (o jugadores con veto) intervengan en un proceso, más difícil será coordinar o manipular sus preferencias para beneficiar únicamente a uno de ellos (Tsebelis, 2006). Trasladando lo anterior al tema de esta investigación, se plantea que las condiciones del pluralismo en una legislatura inciden sobre la revisión de cuentas públicas, pues entre mayor sea el pluralismo será más difícil que un solo partido controle y manipule los resultados.

A partir de estas premisas teóricas, se procede a analizar la revisión de cuentas públicas subnacional, empezando por las condiciones en que se estructura la relación principal-agente entre congresos y organismos fiscalizadores locales.

---

2 Los lineamientos se materializan en leyes de ingresos, presupuestos de egresos y demás ordenamientos de índole financiera.

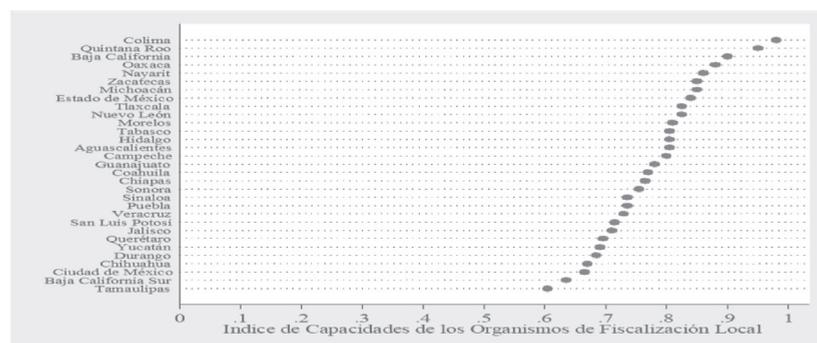
## LOS CONGRESOS ESTATALES Y LOS ORGANISMOS DE FISCALIZACIÓN LOCALES: LA LÓGICA DE LA DELEGACIÓN

Durante la revisión de cuentas públicas subnacionales, los congresos actúan como principales que delegan autoridad y facultades a los OFL para que se desempeñen como sus agentes, desarrollando funciones técnicas especializadas. Sin embargo, la posición de principal no debe conllevar la manipulación completa de los agentes, ya que ello trastocaría la relación de delegación y en el caso de la revisión de cuentas públicas subnacionales, una de las facultades que se asigna para la ejecución de esta tarea es la autonomía técnica y de gestión.

Durante la revisión de cuentas públicas, tanto los congresos locales como los organismos fiscalizadores locales tienen funciones específicas que deben desarrollarse de manera separada para asegurar la imparcialidad de los procedimientos. Los organismos fiscalizadores cumplen con un objetivo técnico, ejecutando diversos tipos de auditorías para revisar el ejercicio financiero de las agencias del poder público y su desempeño en el cumplimiento de los objetivos proyectados durante el transcurso de un periodo comúnmente equivalente a un año o ejercicio fiscal. La capacidad que tenga un OFL para realizar sus actividades es determinada desde la normatividad aplicable. La siguiente gráfica ilustra las capacidades que las constituciones estatales y las leyes locales de fiscalización otorgan a los organismos fiscalizadores locales.

183

Gráfica 1. Índice de Capacidades de los Órganos de Fiscalización Superior en las entidades federativas.



Fuente: Elaborado con base en información de IMCO/CUCEA, *Auditorías Superiores Locales en México*, IMCO/CUCEA, Guadalajara, 2013, p. 26.

La gráfica anterior ilustra la notable diferencia entre las capacidades que la misma ley otorga a los OFL. Por otra parte, a los congresos les corresponde la supervisión del trabajo de los OFL, para lo cual entablan procesos de deliberación en los que las comisiones legislativas respectivas analizan la información generada por los organismos fiscalizadores y plasman las conclusiones en dictámenes que después son llevados al Pleno para que la asamblea en su conjunto pueda pronunciarse sobre la revisión de las cuentas públicas. El perfil particular de los involucrados acentúa la tensión presente en los procesos de fiscalización, pues mientras que una parte tiene la encomienda de llevar a cabo procedimientos técnicos e imparciales, la otra tiene incentivos para trasladar los resultados de dichos procedimientos al ámbito político, pudiendo ser manipulados con discrecionalidad para satisfacer los incentivos de los legisladores.

La relación entre congresos y organismos fiscalizadores se estructura en la normatividad. Si bien desde la constitución federal se establece que cada congreso local en México contará con su propio organismo fiscalizador,<sup>3</sup> cada entidad federativa goza de libertad configuracional para determinar ciertos aspectos que inciden en la manera en que desarrollan sus procesos de fiscalización; asimismo, al observar las leyes de cada uno de los estados pueden detectarse aspectos que vulneran la autonomía con que actúan los organismos fiscalizadores, trastocando la relación de delegación establecida para la revisión de las cuentas públicas.

En particular, se puede señalar cómo las constituciones estatales y las leyes locales de fiscalización dotan a los congresos locales de facultades para autorizar el presupuesto de los organismos fiscalizadores y establecen su intervención en el manejo de su patrimonio, lo cual sucede en Campeche, Jalisco, Michoacán, Tabasco y Yucatán. Similarmente, en Aguascalientes, Coahuila, Durango y Sinaloa se establece la injerencia de los legisladores en la estructura interna de los OFL, mientras que la facultad de aprobar el plan anual de auditorías<sup>4</sup> se reconoce en los congresos estatales de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas y Yucatán. De esta manera pueden detectarse que la vulneración de la autonomía de los OFL está bastante extendida, lo cual pueden incentivar la manipulación de la

3 Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4 Esto es, el documento en el cual se establecen las agencias que serán fiscalizadas y el tipo de auditoría al cual se les someterá.

revisión de cuentas públicas para obtener beneficios políticos o particulares para los legisladores involucrados.

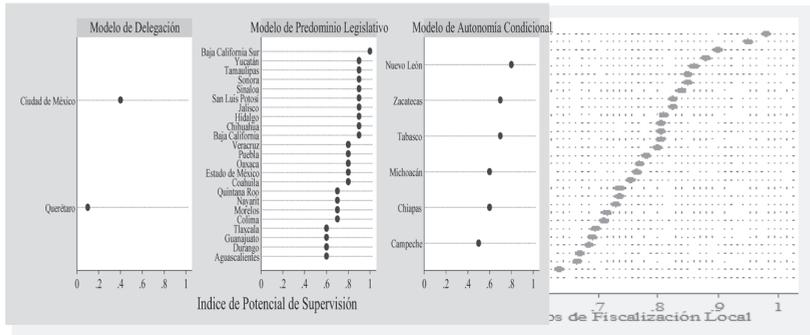
Las variaciones en la normativa que rige la relación de delegación entre los congresos locales y sus OFL permiten generar de un índice de potencial de supervisión, el cual indica las capacidades y facultades que la misma normatividad otorga a los congresos locales para desempeñarse durante la revisión de cuentas públicas.

Dichas variaciones dan pie a distinguir entre tres modelos de supervisión legislativa. A partir de un conjunto de datos sobre las auditorías y las revisiones de la cuenta pública de los gobiernos estatales correspondientes a los ejercicios 2015 a 2020 y el análisis del contenido de los ordenamientos normativos que regulan la función fiscalizadora, identificamos tres modelos de supervisión legislativa: el *modelo de delegación*, el *modelo de predominio legislativo* y el *modelo de autonomía condicional*, los cuales ofrecen un marco útil para comparar la diversidad institucional de la supervisión legislativa en el nivel subnacional.

La siguiente gráfica muestra la relación entre tres posibles modelos de supervisión legislativa y el Índice de Potencial de Supervisión en los Congresos estatales. El *modelo de delegación* incluye a congresos que no participan en la dictaminación de las cuentas públicas, delegando por completo a sus OFL la determinación de los resultados finales de las auditorías. Por su parte, en el *modelo de predominio legislativo* se incluyen congresos en los que una sola comisión legislativa participa en la dictaminación de los informes de resultados entregados por los OFL, mientras que el *modelo de autonomía condicional* abarca congresos en los que múltiples comisiones participan en la dictaminación.

En cuanto a la relación entre el índice de potencial de supervisión y los modelos de supervisión, destaca que el mismo es más elevado en los casos englobados en el modelo de predominio legislativo, lo cual apunta a que la concentración de la dictaminación en una comisión se relaciona con el potencial de los congresos para desempeñarse durante la revisión de cuentas públicas, ya que el rol de principal se encuentra menos fragmentado.

Gráfica 2. Modelos de supervisión legislativa e Índice de potencial de supervisión en los Congresos estatales de México



Fuente: Elaborada con base en las constituciones estatales y leyes locales de fiscalización.

Para profundizar el análisis, a continuación, se presenta una tabla que ilustra 56 casos de revisiones a las cuentas públicas estatales. Específicamente, se incluyen datos procedentes de los informes de resultados generados por los organismos fiscalizadores como el número de observaciones (Obs.), y el porcentaje que el monto de éstas representa del presupuesto ejercido por los ejecutivos estatales<sup>5</sup> (% de presupuesto observado). De igual forma, se toma en consideración el número efectivo de partidos (NEP) de la legislatura que actuó como el principal durante la revisión de los ejercicios fiscales, así como el índice de potencial de supervisión (IPS) y el modelo de supervisión de cada estado. Igualmente, dado que se estarán analizando datos de las revisiones a los ejecutivos estatales, se tomará en cuenta el estatus de gobierno<sup>6</sup> (EG).

5 Excluyendo poderes legislativo y judicial, organismos autónomos y transferencias a municipios.  
 6 Se señalará si la relación entre la legislatura responsable de la revisión y el gobierno cuyo ejercicio fiscal se revisa produce gobierno unificado o dividido.

**Tabla 1. Pluralismo y resultados de los procesos de fiscalización**

Estado	Año	Legislatura Dictamina- dora	NEP	EG	Modelo de Super- visión	IPS	Obs	% de presu- puesto ob- servado
Aguascalientes	2017	LXIV	3.78	GD	MPL	0.6	276	3.96%
Aguascalientes	2018	LXIV	3.78	GD	MPL	0.6	247	0.16%
Baja California	2015	XXII	3.07	GU	MPL	0.9	20	4.60%
Baja California	2016	XXII	3.07	GU	MPL	0.9	16	1.65%
Baja California Sur	2018	XV	3.59	GD	MPL	1	18	0.02%
Campeche	2017	LXIII	3.94	GD	MAC	0.5	24	0.04%
Campeche	2018	LXIII	3.94	GD	MAC	0.5	31	0.13%
Chiapas	2019	LXVII	6.20	GD	MAC	0.6	64	0.34%
Chihuahua	2017	LXVI	4.80	GD	MPL	0.9	36	1.25%
Chihuahua	2018	LXVI	4.80	GD	MPL	0.9	57	2.82%
Ciudad de México	2017	VIII	2.76	GU	MD	0.4	897	0.42%
Ciudad de México	2018	VIII	2.76	GU	MD	0.4	1183	10.00%
Coahuila	2017	LXI	3.21	GD	MPL	0.8	715	5.46%
Coahuila	2018	LXI	3.21	GD	MPL	0.8	85	0.34%
Colima	2018	LIX	3.93	GD	MPL	0.7	336	2.57%
Colima	2019	LIX	3.93	GD	MPL	0.7	282	10.79%
Durango	2018	LXVIII	4.37	GD	MPL	0.6	24	0.18%
Durango	2019	LXVIII	4.37	GD	MPL	0.6	28	0.27%
Estado de México	2017	LX	3.51	GD	MPL	0.8	0	0.00%

Estado de México	2018	LX	3.51	GD	MPL	0.8	0	0.00%
Guanajuato	2017	LXIV	3.10	GU	MPL	0.6	36	0.02%
Guanajuato	2018	LXIV	3.10	GU	MPL	0.6	48	0.02%
Hidalgo	2017	LXIV	2.73	GD	MPL	0.9	58	0.01%
Hidalgo	2018	LXIV	2.73	GD	MPL	0.9	173	0.08%
Jalisco	2017	LXII	3.45	GD	MPL	0.9	107	0.01%
Jalisco	2018	LXII	3.45	GD	MPL	0.9	94	0.01%
M i c h o - acán	2018	LXXIV	4.88	GD	MAC	0.6	80	5.17%
Morelos	2018	LIV	5.41	GD	MPL	0.7	10	1.87%
Nayarit	2016	XXXII	4.79	GD	MPL	0.7	48	1.43%
Nayarit	2017	XXXII	4.79	GD	MPL	0.7	121	3.16%
N u e v o León	2017	LXXV	4.72	GD	MAC	0.8	255	5.18%
N u e v o León	2018	LXXV	4.72	GD	MAC	0.8	304	0.01%
Oaxaca	2017	LXIV	2.40	GD	MPL	0.8	29	0.40%
Oaxaca	2018	LXIV	2.40	GD	MPL	0.8	22	0.14%
Puebla	2017	LIX	5.74	GD	MPL	0.8	26	0.61%
Querétaro	2017	LVIII	2.64	GU	MD	0.1	29	0.84%
Querétaro	2018	LIX	3.14	GD	MD	0.1	22	0.24%
Quintana Roo	2017	XVI	5.53	GD	MPL	0.7	81	0.40%
Quintana Roo	2018	XVI	5.00	GD	MPL	0.7	35	0.17%
San Luis Potosí	2018	LXII	6.45	GD	MPL	0.9	359	0.50%
San Luis Potosí	2019	LXII	6.45	GD	MPL	0.9	69	0.12%
Sinaloa	2017	LXIII	2.61	GD	MPL	0.9	1148	0.45%
Sinaloa	2018	LXIII	2.61	GD	MPL	0.9	1095	0.35%

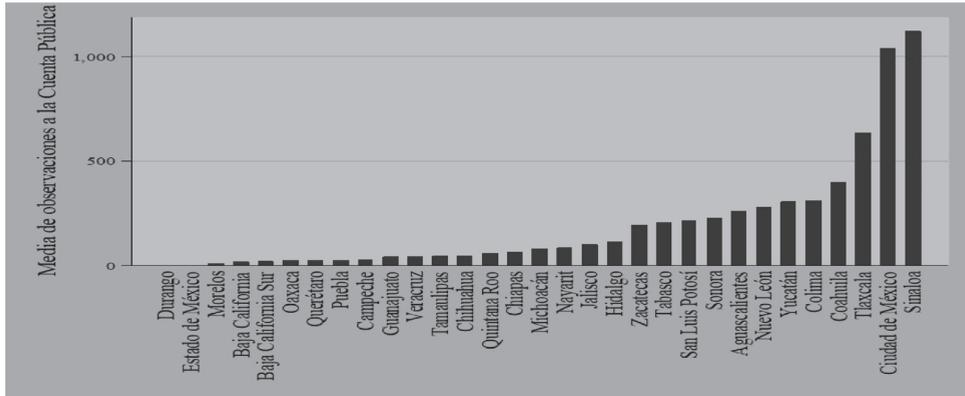
Sonora	2018	LXII	4.84	GD	MPL	0.9	212	0.40%
Sonora	2019	LXII	4.84	GD	MPL	0.9	243	0.76%
Tabasco	2018	LXIII	2.38	GD	MAC	0.7	327	12.74%
Tabasco	2019	LXIII	2.38	GU	MAC	0.7	84	0.36%
Tamaulipas	2018	LXIV	2.18	GU	MPL	0.9	45	0.15%
Tlaxcala	2017	LXII	6.72	GD	MPL	0.6	403	0.66%
Tlaxcala	2018	LXIII	4.08	GD	MPL	0.6	866	0.36%
Veracruz	2017	LXIV	3.56	GD	MPL	0.8	22	0.68%
Veracruz	2018	LXV	4.18	GD	MPL	0.8	66	0.08%
Yucatán	2017	LXII	3.93	GD	MPL	0.9	187	0.19%
Yucatán	2018	LXII	3.93	GD	MPL	0.9	425	0.55%
Zacatecas	2017	LXIII	5.70	GD	MAC	0.7	183	0.29%
Zacatecas	2018	LXIII	5.70	GD	MAC	0.7	208	1.03%

Fuente: Elaborado con información de los portales electrónicos de los organismos fiscalizadores locales, las secretarías de finanzas estatales y los congresos estatales.<sup>7</sup>

Un primer dato que puede extraerse de la tabla es el del número de observaciones generadas en cada estado durante los ejercicios fiscales contemplados, lo cual ayuda a tener una apreciación inicial de la variación en los resultados de los procesos de fiscalización.

<sup>7</sup> Se procuró incluir revisiones de dos ejercicios fiscales por entidad federativa, pero 6 estados (Baja California Sur, Chiapas, Michoacán, Morelos, Puebla y Tamaulipas) presentan información relativa a un solo ejercicio fiscal debido a que no es posible localizar más informes de resultados o porque los mismos no ofrecen la información necesaria. Por su parte, el organismo fiscalizador del estado de Guerrero no presenta información útil para los fines contemplados en sus informes de resultados, por lo que dicho estado se excluyó de la tabla.

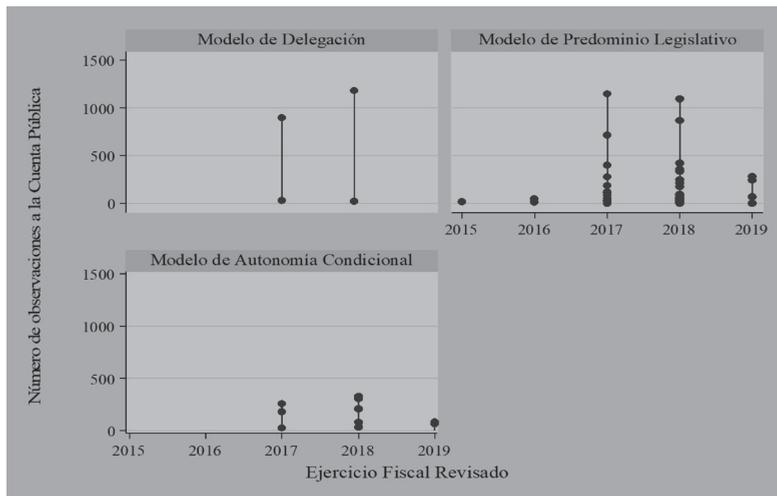
Gráfica 3. Número de observaciones a la Cuenta Pública en las entidades federativas de México (2015-2019)\*



Fuente: Elaborado con resultados de las revisiones de ejercicios fiscales pertenecientes al periodo 2015-2019.

Ahora bien, en la siguiente gráfica se puede apreciar la relación entre el número de observaciones y modelo de supervisión:

Gráfica 4. Modelos de supervisión, número de observaciones y ejercicio fiscal revisado en los Congresos estatales de México



Fuente: Elaborado con resultados de las revisiones de ejercicios fiscales pertenecientes al periodo 2015-2019.

La gráfica agrupa las observaciones determinadas por los OFL de acuerdo con el modelo de supervisión, lo cual permite distinguir que si bien el modelo de delegación agrupa al menor número de congresos, sus observaciones son proporcionalmente más elevadas, lo cual puede interpretarse como producto de la disminución del rol de los congresos como los principales de los organismos fiscalizadores. Estos datos apuntan a una tensión entre la faceta política propia de los principales/congresos y la faceta técnica de los agentes/OFL.

Otra forma en que puede visualizarse dicha tensión surge al observar la permanencia de los titulares de los OFL. Si bien los procesos para nombrar y remover a quienes dirigen los organismos de fiscalización están diseñados para que los mismos no sean controlados por una sola fuerza política (ya que se requiere de una mayoría calificada tanto para el nombramiento como para la remoción), al observar la permanencia de los titulares puede detectarse la influencia del ciclo electoral en la estabilidad de quienes son nombrados para dirigir los organismos fiscalizadores. A continuación, se presenta una tabla que contiene información concerniente a la duración del periodo para el cual son nombrados los titulares de los OFL, asimismo, se muestran las fechas de entrada y salida de quienes ocuparon la titularidad previamente a los titulares actuales<sup>8</sup> y su duración en el cargo:

Tabla 2. Nombramiento y duración en el cargo de titulares de los OFL

Estado	Duración en el cargo establecida en la ley (Años)	Inicio en el cargo del último titular	Fin del cargo del último titular	Duración en el cargo (meses)
Aguascalientes	7	feb-19	abr-19	3
Baja California	7	jul-19	nov-19	5
Baja California Sur	7*	may-08	mar-20	142
Campeche	7*	jun-05	jun-18	155
Chiapas	8*	ago-16	dic-18	28
Chihuahua	7*	abr-17	abr-17	1

8 Tabla elaborada en febrero de 2021.

Ciudad de México	7*	may-07	Continúa	
Coahuila	8*	oct-07	Continúa	
Colima	7*	ago-15	nov-17	27
Durango	7*	oct-07	ene-20	147
Estado de México	8*	oct-09	ago-19	117
Guanajuato	7*	ene-04	dic-13	119
Guerrero	7*	ene-11	jun-14	41
Hidalgo	7	feb-11	sep-17	79
Jalisco	8*	ene-10	dic-16	83
Michoacán	7	oct-11	dic-18	86
Morelos	8*	mar-15	nov-18	44
Nayarit	8*	dic-13	oct-17	46
Nuevo León	8	ene-08	mar-14	74
Oaxaca	7*	ago-11	nov-17	75
Puebla	7*	oct-12	abr-19	78
Querétaro	7*	mar-06	Continúa	
Quintana Roo	7*	jun-16	mar-17	9
San Luis Potosí	7*	feb-14	jun-17	40
Sinaloa	7*	jun-14	dic-16	30
Sonora	7*	dic-11	abr-17	64
Tabasco	7*	jul-13	nov-17	52
Tamaulipas	8*	abr-11	ene-17	69
Tlaxcala	7	mar-09	mar-16	84
Veracruz	7	sep-12	sep-19	84
Yucatán	8*	jul-10	jul-18	96
Zacatecas	7	jun-05	jun-12	84

Fuente: Elaborado con información de los portales de los OFL. \*Con posibilidad de ser designados por un periodo adicional.

Los únicos titulares que han completado sus periodos sin haber sido removidos por el legislativo o renunciado por distintos motivos fueron los de Michoacán, Veracruz, Yucatán y Zacatecas (el ex titular de Nuevo León falleció en el cargo)<sup>9</sup>; por su parte, los titulares de Ciudad de México, Coahuila y Querétaro han permanecido en el cargo desde que sus OFL obtuvieron autonomía. Para todos los estados restantes, los ex titulares fueron separados del cargo por los legisladores o renunciaron aduciendo motivos de salud o personales, aunque en cada ocasión, su salida se dio en medio de escándalos de corrupción o uso indebido de su cargo, llegando algunos a enfrentar procesos penales.<sup>10</sup> Dada la importancia del cargo, puede plantearse que tras elecciones en las que se renueve el poder ejecutivo y/o el poder legislativo, se reevalúa la permanencia de los titulares de los OFL con base en la conveniencia para quienes ostentan las mayorías legislativas o el gobierno estatal, independientemente de su desempeño. El nombramiento, pero más claramente la duración en el cargo y la remoción de quienes encabezan los OFL, permiten apreciar la vulnerabilidad institucional de estos organismos y la manera en que los congresos locales pueden usar su rol como los principales para trastocar la autonomía de los OFL.

### CONSECUENCIAS DE LA SUPERVISIÓN EX POST

No obstante que la fiscalización de cuentas públicas es un mecanismo de supervisión *ex post*, las revisiones pueden presentarse con diferente temporalidad debido a que en la misma legislación se establecen plazos distintos para que los OFL operen y para que los congresos dictaminen. Lo anterior, sumado a circunstancias particulares como el rezago legislativo o la falta de consenso entre los legisladores pueden ocasionar revisiones desfasadas, es decir, escenarios en los que una legislatura fiscaliza cuentas de administraciones concluidas, lo cual disminuye los efectos que dichas revisiones puedan tener en la rendición de cuentas y la planificación presupuestal.

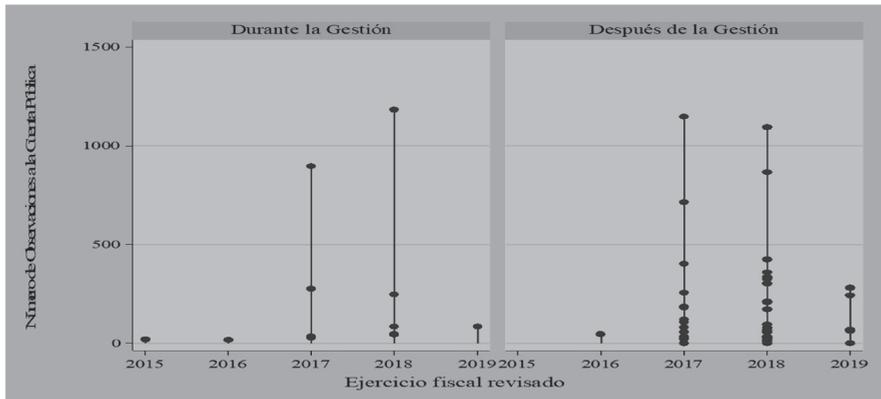
Para analizar los efectos de la temporalidad con que se revisan las cuentas públicas, se observarán las diferencias en los resultados de los procesos de fiscalización tomando en cuenta si estos ocurrieron durante o después de la gestión fiscalizada. Primeramente, se debe aclarar que en 16 de los casos contenidos en la tabla 1, las

9 Sergio Marengo Sánchez, fallecido en marzo del 2014. Véase: <https://www.milenio.com/politica/fallece-auditor-superior-del-estado>

10 Tal es el caso de ex auditores de Aguascalientes, Estado de México, Michoacán, Nayarit y San Luis Potosí.

legislaturas llevaron a cabo revisiones desfasadas, lo que quiere decir que las cuentas públicas del gobierno estatal fueron revisadas después de concluida su gestión<sup>11</sup>. El contraste entre los resultados de revisiones ejecutadas durante y después de la gestión se puede apreciar en las siguientes gráficas:

Gráfica. 5 Número de observaciones a la Cuenta Pública y temporalidad de la supervisión



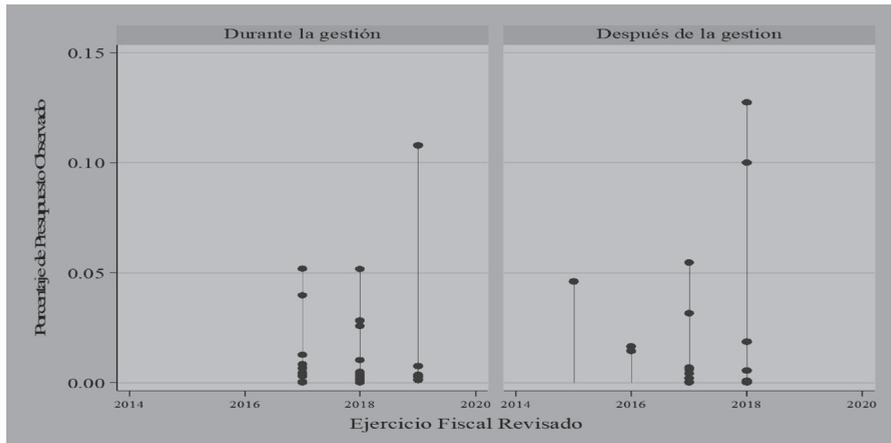
Fuente: Elaborado con resultados de las revisiones de ejercicios fiscales pertenecientes al periodo 2015-2019.

Los procesos de fiscalización ejecutados después de la gestión arrojaron mayores promedios de observaciones no solventadas<sup>12</sup> (267.5) que los desarrollados durante la gestión revisada (188.2). Lo mismo sucede cuando se contrastan las medias de los porcentajes de presupuesto observado, pues la correspondiente a las revisiones realizadas durante la gestión fue menor que la de las revisiones ejecutadas después de la gestión, con valores de 1% y 2% respectivamente:

11 Baja California 2016, Ciudad de México 2017 y 2018, Coahuila 2017, Estado de México 2017, Guanajuato 2017 y 2018, Jalisco 2017 y 2018, Morelos 2018, Nayarit 2016 y 2017, Tabasco 2018 y Veracruz 2018, Yucatán 2017 y 2018.

12 Esta variable se refiere a la cantidad de irregularidades que no pudieron ser aclaradas por los organismos públicos tras la ejecución de auditorías por parte de los OFL.

Gráfica 6. Porcentaje de presupuesto observado en las Cuentas Públicas y temporalidad de la supervisión



Fuente: Elaborado con resultados de las revisiones de ejercicios fiscales pertenecientes al periodo 2015-2019.

Tras contrastar las distinciones, producto de la temporalidad con que se ejecutan las revisiones de cuentas públicas, puede plantearse que cuando los legisladores no concurren con un gobernador, no perciben beneficios tangibles que los incentiven a moderar los resultados de los procesos de fiscalización, mientras que si las revisiones se dan durante la gestión, ello produce condiciones que incentivan la negociación entre los involucrados para manipular los resultados. La revisión de cuentas públicas, como mecanismo de supervisión *ex post*, puede ser una herramienta para desacreditar a las administraciones anteriores o para generar una imagen de eficiencia en el ejercicio del gasto público. Sin embargo, un efecto contraproducente de revisar administraciones ya concluidas, es que se reduce el impacto que los resultados puedan tener sobre la planificación presupuestal y la rendición de cuentas.

### ¿MÁS PLURALISMO, MAYOR CAPACIDAD DE SUPERVISIÓN?

El concepto de pluralismo legislativo se materializa en la cantidad de fuerzas que convergen dentro de una asamblea, es decir, los diferentes partidos que consiguen tener representantes en una legislatura. Además de una mayor cantidad de partidos, el pluralismo legislativo se relaciona con la proporción que dichos partidos representan

del total de integrantes de una asamblea, ya que si uno de ellos cuenta por sí mismo con la cantidad de representantes necesaria para aprobar cambios a las leyes, disminuye el impacto e influencia que pueda tener el resto de las fuerzas con presencia en la asamblea. De esta manera, tanto la presencia de diversas fuerzas políticas, como el peso que éstas tienen en las decisiones legislativas, son factores que se relacionan con la presencia del pluralismo legislativo (Olmeda, 2009).

La medición del pluralismo legislativo implica establecer una relación entre la cantidad de partidos que integran una legislatura y el impacto que éstos pueden tener en las actividades legislativas. Para ello, más allá de recurrir a la sola observación de la cantidad de partidos con representación legislativa, se debe identificar la fragmentación, para lo cual se pondera el tamaño de los congresos y el número de integrantes de cada una de las bancadas, lo cual requiere de la aplicación de métodos como el propuesto por Laakso y Taagepera para medir el número efectivo de partidos, esto es, el número de partidos hipotéticos de igual tamaño que, dentro de un sistema (como una legislatura), tendrían el mismo efecto sobre la fragmentación que los partidos reales con tamaño desigual (Laakso & Taagepera, 1979).

196

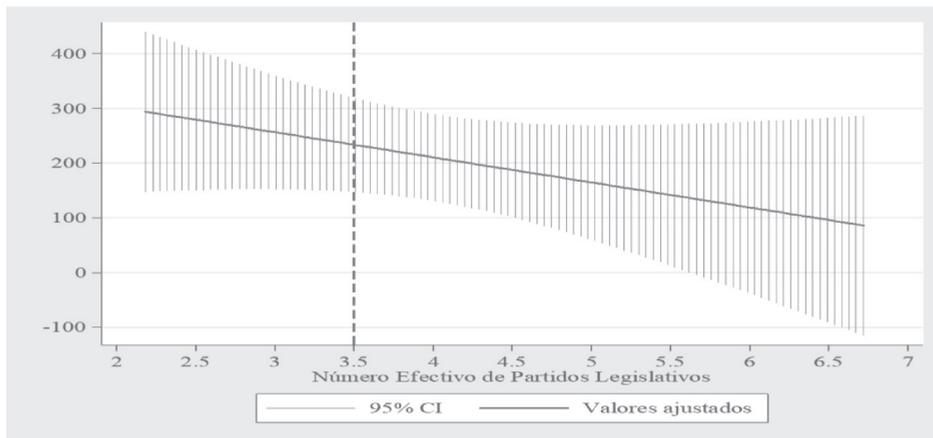
Diversos autores han señalado la forma en que la expansión del pluralismo, en el contexto político mexicano, tuvo efectos sobre el desempeño de instituciones como los congresos subnacionales, inclusive reforzando la autonomía con que estas instituciones ejecutan mecanismos de supervisión legislativa. Por ejemplo, Caroline Beer (2001) señala que a medida que aumenta la competencia electoral, las legislaturas se vuelven más activas, ya que en sistemas no competitivos los legisladores son recompensados por su lealtad al ejecutivo, pero dentro de escenarios de pluralismo y competencia electoral, los diputados buscan realizar acciones que convenzan al mayor número de electores. Asimismo, Solt (2004) afirma que el pluralismo en los espacios legislativos dispersa la capacidad de tomar decisiones, lo cual refuerza la puesta en marcha de aquellos mecanismos de supervisión dedicados a detectar y sancionar la discrecionalidad en las agencias del ejecutivo.

Asimismo, Moreno (2003) plantea que en escenarios en los que el partido gobernante controle únicamente una porción minoritaria de la legislatura o en los que su bancada no cuente con la mayoría, se incentiva la contraposición de intereses entre el legislativo y el ejecutivo, así como la aparición de conflictos entre las bancadas oficialista y opositora, circunstancias que pueden resultar en la implementación imparcial de mecanismos de supervisión como la revisión de cuentas públicas, situación que difícilmente podrá ser rechazada por los oficialistas. De esta manera, el

conflicto presente en la relación ejecutivo-legislativo es exacerbado por el pluralismo, influyendo en los mecanismos de supervisión (Hamm & Robertson, 1981).

A continuación, haciendo uso de los datos contenidos en la tabla 1 se desarrolla un análisis para determinar algún tipo de relación entre el pluralismo y los resultados de los procesos de fiscalización. Con tal fin, primeramente se presenta la siguiente gráfica en la que se explora el sentido de una relación lineal entre el número efectivo de partidos y el número de observaciones no solventadas:

Gráfica 7. Relación entre el número de observaciones no solventadas a la Cuenta Pública y el Número Efectivo de Partidos Legislativos en los Congresos estatales



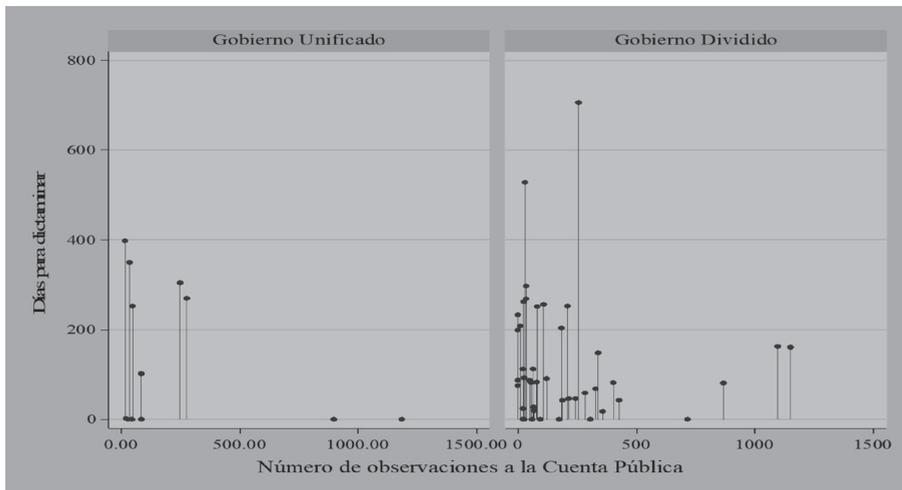
Fuente: Elaborado con resultados de las revisiones de ejercicios fiscales pertenecientes al periodo 2015-2019

La gráfica incluye una línea de referencia a la altura del valor 3.5 del eje correspondiente al número efectivo de partidos, con el objetivo de apreciar más fácilmente que a medida que la fragmentación en el legislativo supera los umbrales del multipartidismo,<sup>13</sup> el pluralismo tiene una pendiente negativa, esto significa que al alcanzar cierto umbral de fragmentación el número de observaciones disminuye y aumenta la dispersión del rango de los montos observados.

13 El valor del índice de número efectivo de partidos permite clasificar a las legislaturas de acuerdo a este valor. Cuando éste sea menor o igual a 1.5 se clasifican como de partido dominante, bipartidistas hasta 2.49, tripartidistas hasta 3.49 y multipartidistas más allá de dicho valor (Reynoso, 2021).

La gráfica anterior no distingue entre gobiernos divididos y unificados, por lo que para precisar el efecto del pluralismo se debe agregar esta variable al análisis. Una observación que indica la influencia del status de gobierno sobre el desarrollo de las revisiones se tiene en el número de días que tardan los congresos locales para dictaminar las cuentas públicas, lo cual se representa en la gráfica siguiente:

**Gráfica 8. Número de días para dictaminar y observaciones a la Cuenta Pública por *status* del gobierno**



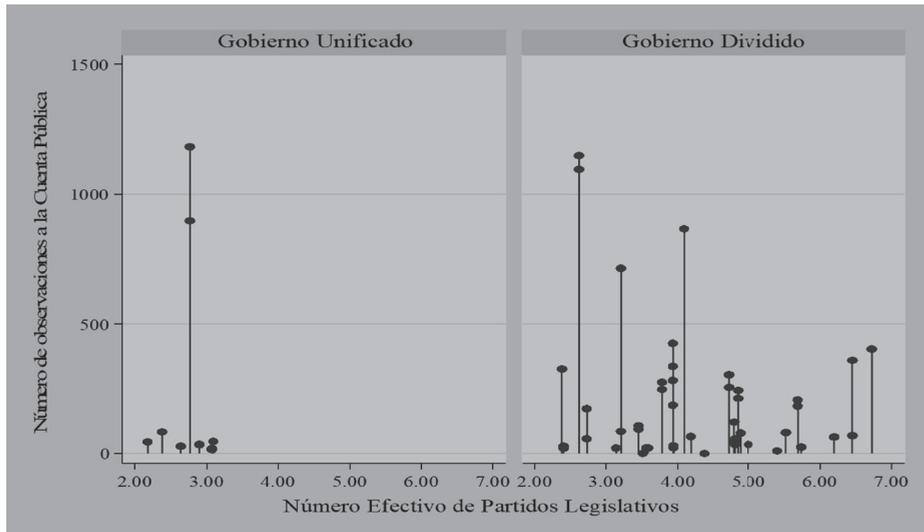
Fuente: Elaborado con resultados de las revisiones de ejercicios fiscales pertenecientes al periodo 2015-2019.

Tomando en cuenta los casos considerados, la gráfica anterior ilustra cómo en los gobiernos unificados, en promedio tardan menos días que los divididos, es decir, cuando un gobierno tiene el control mayoritario de los escaños, puede agilizar los procesos, lo cual también se relaciona con menores resultados.

Para continuar con el análisis, las siguientes gráficas contrastan las observaciones no solventadas y los porcentajes de presupuesto observado no solventado<sup>14</sup> de acuerdo con el status del gobierno de los casos considerados:

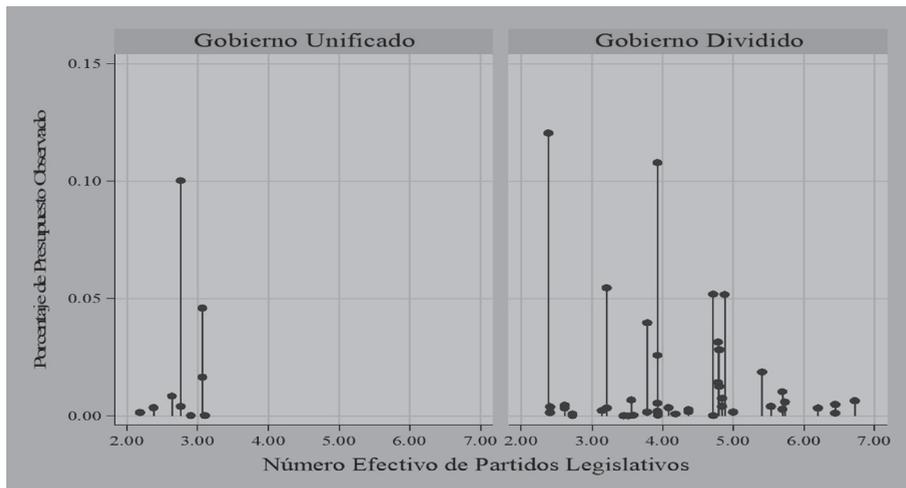
14 Esta variable se refiere al porcentaje del presupuesto cuyo uso indebido o irregular no pudo ser aclarado por los organismos públicos tras la aplicación de las auditorías ejecutadas por los OFL, respecto al total ejercido por dichos organismos públicos.

Gráfica 9. Número de observaciones a la Cuenta Pública y número efectivo de partidos agrupados por status del gobierno



Fuente: Elaborado con resultados de las revisiones de ejercicios fiscales pertenecientes al periodo 2015-2019.

Gráfica 10. Porcentaje de presupuesto observado y número efectivo de partidos agrupados por status del gobierno



Fuente: Elaborado con resultados de las revisiones de ejercicios fiscales pertenecientes al periodo 2015-2019.

Tomado de manera global, la media de porcentaje de presupuesto observado no solventado de los gobiernos unificados fue de 2%, mientras que en los gobiernos divididos fue del 1.4%. Respecto a la media de observaciones, para los gobiernos unificados fue de 262, mientras que para los gobiernos divididos fue de 201.

Sin embargo, al observar de manera detallada la información de las gráficas pueden hacerse interpretaciones que ayudan a precisar los efectos del pluralismo sobre los resultados de los procesos de fiscalización. Las gráficas permiten apreciar que, en escenarios de gobierno unificado el número de observaciones y el porcentaje de presupuesto observado no solventado tienden a aumentar a medida que el número efectivo de partidos en una legislatura supera el umbral del multipartidismo. Por su parte, en casos de gobierno dividido, tanto el número de observaciones como el porcentaje de presupuesto observado no solventado tienden a disminuir conforme el pluralismo legislativo supera el umbral del multipartidismo.

Al agregar esta información puede distinguirse que el pluralismo tiene efectos distintos dependiendo del status de gobierno, esto es, en casos de gobierno unificado, el aumento de la fragmentación se relaciona con mayores resultados; sin embargo, en gobiernos divididos, el aumento del número efectivo de partidos conlleva una disminución en los resultados.

Este hallazgo puede interpretarse como un efecto contra intuitivo del pluralismo, en el que un mayor número de partidos en las legislaturas no se relaciona directamente con mayores resultados de los procesos de fiscalización. Puede plantearse, siguiendo los postulados teóricos expuestos en este capítulo, que en escenarios en los que el partido gobernante cuenta con una mayoría en la legislatura, a medida que aumenta el pluralismo le resultará más complicado imponer su criterio ante el resto de los jugadores con veto, los cuales hacen valer su rol como principales para obtener mayores resultados. Sin embargo, cuando el partido gobernante no cuenta con la mayoría de los escaños, el aumento en la fragmentación le resulta ventajoso, pues será más difícil para los múltiples jugadores con veto de la oposición lograr la coordinación necesaria a fin de actuar como principales que logren mayores resultados.

## CONCLUSIONES

Uno de los mecanismos con que cuentan los congresos locales en México para desarrollar su función de supervisión legislativa es la revisión de las cuentas públicas, cuyo objetivo es corroborar que el ejercicio del gasto público se apege a los criterios

señalados por la normatividad. Para llevar a cabo la revisión de cuentas públicas, los congresos estatales se apoyan en sus organismos fiscalizadores locales, con los cuales establecen relaciones de delegación y se les confiere autonomía técnica y de gestión. Sin embargo, se pudieron detectar elementos de diversas disposiciones normativas que trastocan esta relación de delegación y que vulneran la autonomía de los organismos fiscalizadores a favor de los congresos estatales.

La vulnerabilidad política de los organismos fiscalizadores puede observarse en la permanencia en el cargo de sus titulares, quienes raramente completan los periodos para los cuales son nombrados, siendo la situación más común que estos renuncien o sean removidos del cargo tras el desarrollo de procesos electorales, ocasionalmente enfrentando acusaciones de corrupción.

Lo anterior robustece la inferencia de que los procesos de revisión de cuentas públicas son impactados por el equilibrio de fuerzas en el interior de los congresos locales. Al respecto, cuando se verificó la relación entre los resultados de las revisiones a los recursos ejercidos por los gobiernos estatales y la fragmentación partidista de los congresos locales, se encontró evidencia que apunta a que el pluralismo tiene efectos diferenciales dependiendo del status de gobierno. Se detectó que en escenarios de gobierno unificado, las observaciones y el porcentaje de presupuesto observado no solventado tendieron a aumentar a medida que la fragmentación partidista en el legislativo rebasaba el umbral del multipartidismo, mientras que en escenarios de gobierno dividido, el aumento del número efectivo de partidos se relaciona con menores resultados en los procesos de fiscalización.

Para explicar estos efectos, se plantea que en escenarios de gobierno unificado, el aumento del pluralismo dificulta al partido gobernante imponer su criterio, ya que no puede actuar como el único principal durante la revisión de cuentas públicas; por su parte, durante los gobiernos divididos, el aumento de jugadores con veto partidistas entorpece su coordinación, por lo que se dificulta que se desempeñen como un solo principal en búsqueda de mayores resultados en la revisión de cuentas públicas.

Asimismo, al comparar los resultados dependiendo de la posterioridad con que se aplican las revisiones, se encontró que éstas arrojaron resultados mayores cuando se aplicaron después de haber concluido la gestión que fue revisada, es decir, cuando se revisaron ejercicios fiscales correspondientes a administraciones cuyos titulares ya no pueden influir de ninguna manera sobre los legisladores, mientras que cuando las revisiones se realizaron de manera concurrente a la gestión revisada, cuando los gobernantes y sus partidos pueden establecer negociaciones con el resto de los actores políticos partidistas, los resultados fueron menores.

Estos hallazgos son provisionales y deben seguirse estudiando debido a la trascendencia de sus implicaciones y a las oportunidades que genera para analizar las dinámicas en los espacios legislativos subnacionales. Partiendo de lo expuesto en este capítulo, se abren nuevas rutas para la investigación sobre el impacto de la transición partidista sobre la supervisión legislativa, el rol que juegan en las revisiones a la cuenta pública de los municipios y las medidas que deben tomarse para que los resultados de los procesos de fiscalización puedan ser aprovechados para la rendición de cuentas y la planificación del ciclo presupuestal en su conjunto.

## REFERENCIAS

- Cárdenas, J. (2017). Informe sobre el referéndum boliviano de 2016 . (UNAM/IIJ, Ed.) *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* , XLX (148), 81-112.
- Laakso, M., & Taagepera, R. (1979). "Effective" number of parties: a measure with application to western Europe. *Comparative Political Studies* , 3-27.
- Laguna, I. (2016). *Pugna por Comités Vecinales*. Retrieved 24 de Diciembre de 2020 from <https://www.reporteindigo.com/reporte/iztapalapa-denuncia-prd-ciudad-de-mexico/>
- Cheirub, A. (2003). The role of congress as an agency of horizontal accountability: Lessons from the Brazilian experience. Mainwaring, & C. Welna, *Democratic accountability in Latin America* (pp. 171-197). Nueva York: Oxford University Press.
- Lissidini, A. (2008). Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades. A. Lissidini, Y. Welp, & D. Zovatto, *Democracia directa en Latinoamerica* (primera ed., pp. 13-62). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Lissidini, A. (2015). Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos. In A. Minnaert, G. Endara, & A. Carrillo (Ed.), *Democracia participativa e izquierdas: logros, contradicciones y desafíos* (primera ed., pp. 121-189). Quito, Ecuador: Friedrich-Ebert-Stiftung/ILDIS.
- López, A., & Cubillos, P. (2008). Análisis del Referéndum Constitucional 2008 en Ecuador. (F. Ecuador, Ed.) *Íconos Revista de Ciencias Sociales* (33), 13-20.
- Lupia, A., & McCubbins, M. (2000). Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed. *European Journal of Political Research* , 291-307.
- Altman, D. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? (CIDE, Ed.) *Política y Gobierno* , XII (2), 203-232.

- Altman, D. (2010). Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? (FLACSO-México, Ed.) *Perfiles Latinoamericanos* , XVIII (35), 9-34.
- Aragón, M., & López, J. (2000). *Diccionario Electoral*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Beer, C. (2001). Assessing the consequences of electoral democracy: subnational legislative change in México. *Comparative Politics* , 421-440.
- Bergman, T., Müller, W., & Strom, K. (2000). Parliamentary democracy and the chain of delegation. *European Journal of Political Research* , 255-260.
- Elling, R. (1984). State legislative influence in the administrative process: consequences and constraints. *Public Administration Quarterly* , 547-481.
- Eberhardt, M. L. (2016). La Revocatoria de Mandato en Bolivia. Su diseño institucional. El caso Evo Morales (2008) España, pp. (U. d. Zaragoza, Ed.) *Acciones e Investigaciones Sociales* (36), 253-278.
- Farley, L. (1986). Plebiscite and Sovereignty: The Crisis of Political Illegitimacy. *West View Press* .
- Gandásegui, M. A. (1998). Panamá. La derrota neoliberal. *Nueva Sociedad Nro. 158 Noviembre-Diciembre 1998*, pp. 12-20 (158), 12-20.
- García, A. (2006). La revocación de mandato: un breve acercamiento teórico. (UNAM, Ed.) *Quid Iuris* , 1 (1), 25-40.
- Hamm, K., & Robertson, R. (1981). Factors Influencing the Adoption Of New Methods of Legislative Oversight in the U.S. States. *Legislative Studies Quarterly* , 133-150.
- Jones, M. (2002). Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress. In S. Morgenstern, & B. Nacif, *Legislative Politics in Latin America* (pp. 147-184.). Cambridge: Cambridge University Press.
- McCubbins, M., & Schwartz, T. (1984). Congressional Oversight Overlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science* , 165-179.
- Martínez, M. (2010). La Mesa de Negociación y Acuerdos (2002-2003) y el proceso de facilitación de la OEA y el Centro Carter. (I. d. Venezuela, Ed.) *Politeia* , 33 (44), 47-87.
- Mora Donatto, C. (2015). *Constitución, congreso, legislación y control*. Ciudad de México: IJ-UNAM.
- Moreno, E. (2003). The accountability deficit in Latin America. In S. Mainwaring, & C. Welna, *Democratic Accountability in Latin America* (pp. 79-129). Nueva York: Oxford University Press.

- Morgenstern, S. (2002). Explaining Legislative Politics in Latin America. In S. Morgenstern, & B. Nacif, *Legislative Politics in Latin America* (pp. 413-445). Cambridge: Cambridge University Press.
- Nohlen, D. (2008). *Derecho y política en su contexto*. Ciudad de México, México: UNAM/IIJ.
- Olmeda, J. (2009). Federalismo revitalizado, pluralismo político y acción legislativa. Las relaciones entre los gobernadores mexicanos y el Congreso de la Unión durante la última década. *Revista legislativa de estudios sociales y opinión pública* , 103-133.
- Portillo, E. (2012). *Institucionalización del referéndum en México*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Prud'homme, J. (2012). *Consulta popular y democracia directa*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Reynoso, V. (2021). ¿El fin de un periodo? Los congresos locales en México de 2000 a 2020. *Revista Mexicana de Estudios Electorales* , 15-45.
- Serrafero, M., & Eberhardt, M. (2017). Presidencialismo y Revocatoria de mandato presidencial en América Latina. *Política y Sociedad* , 54 (2), 509-531.
- Solt, F. (2004). Electoral competition, legislative pluralism, and institutional development: evidence from Mexico's states. *Latin America Research Review* , 155-167.
- Strom, K. (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of political research* , 261-289.
- Torres, L. (2009). *Presidencialismo constituyente. La ruta del autoritarismo en el Ecuador* (Primera ed.). Quito, Ecuador: Cevallos Editora Jurídica.
- Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Tuesta Soldevilla, F. (2008). Reforma Política en Perú. In D. Zovatto, & J. Orozco Henríquez, *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007* (Segunda ed., pp. 821-864). Ciudad de México, México: IIJ/UNAM.
- Welp, Y. (2010). El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder. (F. F. Ebert, Ed.) *Nueva Sociedad* (228), 16-42.
- Zovatto, D. (2014). Las instituciones de democracia directa. In A. Lissindi, Y. Welp, & D. Zovatto, *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina* (Primera ed., pp. 13-70). Ciudad de México, México: IIJ/UNAM.
- Zovatto, D. (2008). Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado 1978-2007. In A. Lissidini, Y. Welp, & D. Zovatto,

*Democracia directa en Latinoamérica* (Primera ed., pp. 253-295). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

Zovatto, D., & Orozco Henríquez, J. (2008). Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada. D. Zovatto, & J. Orozco Henríquez, *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007* (Primera reimpresión ed., pp. 3-209). Ciudad de México, México: IJ/UNAM.

**Páginas electrónicas.**

<https://www.milenio.com>

<http://osfags.gob.mx/>

<https://www.asebc.gob.mx/>

<http://asebcs.gob.mx/>

<https://asecam.gob.mx/>

<https://ease.gob.mx/>

<https://www.asecoahuila.gob.mx/>

<https://www.osaf.gob.mx/>

<https://www.asechiapas.gob.mx/>

<https://www.auditoriachihuahua.gob.mx/>

<http://www.ascm.gob.mx/Portal/Main.php>

<https://www.osfem.gob.mx/>

<https://www.aseg.gob.mx/>

<https://www.aseh.gob.mx/>

<https://www.asej.gob.mx/>

<http://www.asezac.gob.mx/>

<http://www.orfis.gob.mx/>

<http://www.ofstlaxcala.gob.mx/>

<http://www.asetamaulipas.gob.mx/>

<http://osfetabasco.gob.mx/>

<http://www.isaf.gob.mx/>

<http://www.ase-sinaloa.gob.mx/>

<http://www.aseslp.gob.mx/>

SERGIO EDUARDO RODRÍGUEZ TREJO, ÁLVARO F. LÓPEZ LARA

<http://www.aseqroo.gob.mx/>

<http://www.esfe-qro.gob.mx/>

<http://www.ofspue.gob.mx/>

<http://www.aseoaxaca.gob.mx/>

<http://www.asenl.gob.mx/>

<http://www.ofsnayarit.gob.mx/>

<http://www.asf-morelos.gob.mx/>

<http://www.asm.gob.mx/>

<https://asey.gob.mx/web/>

<https://www.scjn.gob.mx/normativa-nacional-internacional>

# *Derechos Sociales*



# El derecho a la salud en los pueblos indígenas y los desafíos frente a la pandemia de la COVID- 19

Reyna Itzel De la Cruz Quintana

Antonella Attili Cardamone

*El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social. La salud de todos los pueblos es una condición fundamental para lograr la paz y la seguridad, y depende de la más amplia cooperación de las personas y de los Estados.<sup>1</sup>*

## INTRODUCCIÓN

A l cumplirse un año desde que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró en el 2020 “pandemia” a la difusión del SARS-Cov-2, la situación de emergencia en salud pública en México fue trágica y muy preocupante debido a los altos números de fallecidos (193,142 según cifras oficiales, siendo el tercer país del mundo después de EE.UU. con 545.324 y de Brasil con 275.276), enfermos y contagiados (266.793 activos y 1.691.093 recuperados), así como a causa de las consecuencias también económicas, laborales y en sentido amplio sociales de la enfermedad. Menos enfatizados suelen ser los efectos políticos que la pandemia pudo tener sobre los gobiernos y Estados en cada país que, sin embargo, son no sólo visibles en su eventual reorientación política y hasta su compromiso con la democracia sino que resultan ser determinantes en la misma decisión de cómo organizar la respuesta gubernamental ante los estragos de la pandemia. Específicamente nos parece interesante proponer una reflexión sobre la función pública fundamental asignada al Estado nacional, a través del Gobierno en turno, de proteger eficazmente la vida y

---

1 Preámbulo, *Constitución de la Organización Mundial de la Salud*. Disponible en: [https://www.who.int/governance/eb/who\\_constitution\\_sp.pdf](https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf) [Consulta: 08 de enero de 2021].

por ende la salud básica de todas las personas y todos los ciudadanos, en particular a los más vulnerables, mediante una oportuna y eficaz política sanitaria de emergencia pandémica.

Esta función elemental del poder político público es el fundamento de legitimidad de la política y condición misma de la convivencia pacífica y democrática de toda sociedad, como la mexicana, al cumplir con la obligación de garantizar el derecho universal a la salud. Un derecho que es parte de las condiciones necesarias para poder practicar la libertad en la democracia representativa y constitucional de México.

El trabajo pretende, en primer lugar, hablar del contexto en el que surgen los derechos sociales y en específico el derecho a la salud. Haciendo referencia a aquellos principios en el que se fundamentó el Estado social y de bienestar, con la finalidad de ubicar el derecho a la salud como un derecho social. En un segundo momento, ubicaremos cómo se configura el derecho a la salud con respecto a los pueblos indígenas, señalando las principales problemáticas a las que se enfrenta la garantía de este derecho al situarse en la cuestión indígena. A partir de lo anterior, y en tercer lugar, abordaremos cómo el desarrollo del derecho a la salud ha marcado una tendencia a la desigualdad en los pueblos indígenas, haciendo evidente tal afirmación con los efectos de la actual pandemia del nuevo coronavirus, que comenzó a llamar la atención de los países a nivel mundial, cuando el 31 de diciembre de 2019, la Comisión Municipal de Salud de Wuhan informó la aparición de un cúmulo de casos de neumonía en dicha ciudad. Posteriormente, se indicó que las afecciones respiratorias eran causadas por un nuevo tipo de coronavirus.<sup>2</sup>

## EL ESTADO SOCIAL Y DE BIENESTAR EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS SOCIALES

Para poder situar el Estado social y el Estado de bienestar hay que tomar en cuenta tres períodos, cada uno tiene sus propias particularidades. De acuerdo con Ignacio Sotelo, el primer momento podemos ubicarlo en los años ochenta del siglo XIX hasta el comienzo de la Primera Guerra Mundial, en este periodo el Estado social es de carácter asistencial y no considera a los derechos económicos, sociales y culturales como derechos humanos (Sotelo; 2010, pp. 139-290). En un segundo momento, el contexto del Estado social se desenvuelve durante el estallido de las dos Guerras

2 En el siguiente enlace podemos encontrar de manera cronológica y actualizada la respuesta de la Organización Mundial de la Salud a la Covid-19: <https://www.who.int/es/news/item/29-06-2020-covidtimeline> [Consulta: 08 de enero de 2020].

Mundiales, y se consuma al terminarse la Segunda Guerra Mundial. Aquí el Estado constitucionaliza los derechos sociales y construye los principios sobre los cuales se fundamenta la teoría económica para dar origen al Estado de Bienestar.

El tercer período podemos situarlo dentro del año de 1945 y finales de los años 70 del siglo XX, específicamente en los países cuyo desarrollo industrial era más avanzado, teniendo mayor presencia en países europeos. La presencia de este tipo de Estado también se extendió en otras regiones como la latinoamericana, pero hay que recordar que cada país y región tuvo características distintas.

A menudo, el Estado social y el Estado de bienestar se utilizan como sinónimos, pero cabe aclarar que entre ellos existen algunas diferencias. Si bien es cierto, que el Estado de bienestar puede ser considerado como una forma de Estado social, éste último se distingue porque “parte de la racionalidad del orden capitalista y deja a la economía que se desenvuelva libremente, sin interferencias extrañas, para después, en un segundo momento, ocuparse de la situación social de los más débiles, exigiendo un mejor reparto de cargas y beneficios” (Sotelo, 2010, p. 99).

Los antecedentes del Estado social surgen en Europa central y se relacionan con las disputas entre las dos fracciones del movimiento obrero en relación al modo de comprender el papel del Estado. Por un lado, la facción marxista denunciaba que el Estado servía como instrumento de dominación de la burguesía sobre el proletariado. Para Karl Marx, dentro de un Estado liberal impera una economía de mercado que divide a la sociedad en clases sociales; cada una con intereses diferentes. Por lo que, no es posible comprender la relación entre las personas, sino se toma en cuenta la división y lucha de clases. En ese sentido, se debe tener presente que los poseedores de los medios de producción son los propietarios y conforman la clase dominante, tanto en lo económico como en el ámbito político.

Con base en las ideas del pensador de Tréveris, la explotación desaparecería si se elimina el capitalismo, que al mismo tiempo está expuesto a padecer de sus mismas contradicciones. Para nuestro autor, la política debe ser cuestionada y comprendida en clave económica y su análisis de lo político va en ese sentido, argumentado que el Estado liberal ha fallado en crear las condiciones para la igualdad y la libertad, ya que éste no tiene la capacidad de representar a todos sus miembros porque al liberalismo le es prioritario defender la propiedad privada de los medios de producción y la exclusión de otros. Así, advierte Marx, los Estados liberales sólo pueden garantizar una libertad formal, pero nunca una igualdad material. Dicha igualdad sólo es posible por una democratización completa de la sociedad. Es decir, esa democratización es

que la sociedad avance hacia el comunismo. La evolución social hacia la verdadera democracia tiene como estrategia la organización obrera y sindical, para que los intereses generales -que son los de la clase obrera-, puedan ser garantizados y defendidos.

Durante este proceso hacia la sociedad avanzada, es decir, hacia el comunismo, antes se debe pasar por la fase de la “dictadura del proletariado” que es el control democrático de Estado y la sociedad en manos de los no propietarios. El comunismo defendido por Marx es un Estado donde se incentiva el libre desarrollo de todos los miembros. En un pasaje de la *Cuestión judía* se lee lo siguiente:

Sólo cuando el hombre real individual reincorpora así al ciudadano abstracto y se convierte como hombre individual en *ser genérico*, en su trabajo individual y en sus relaciones individuales; sólo cuando el hombre es reconocido y organizado sus *forces propres* como fuerzas *sociales* y cuando, por tanto, no separa ya de sí la fuerza social bajo la forma de fuerza *política*, sólo entonces se lleva a cabo la emancipación humana (Marx, 2008, p. 197)

212

Así, la sociedad avanzada nos llevaría al final de cualquier aparato opresor. Pero hay que decir que esta posición del marxismo al rechazar el sistema de representación y aceptar la existencia de partidos, pero -sobre todo- del partido del proletariado, no es para una competencia libre entre los partidos sino para implementar la dictadura del partido.

Por otro lado, la segunda facción -identificada como la agrupación lasalliana- sus miembros aceptan la congruencia entre capitalismo y democracia, la importancia de tener como aliado al Estado para la reivindicación y garantía de los derechos de la clase obrera, principalmente para conseguir el sufragio universal. Si los trabajadores conseguían el sufragio universal, sólo sería cuestión de tiempo y a través de medios legales llevar a cabo reformas sociales y económicas que transformasen el capitalismo en un ordenamiento más igualitario. En el congreso celebrado en 1875, en la ciudad alemana de Gotha, se unieron los dos grupos del movimiento obrero para dar origen al Partido Socialista Obrero Alemán y, que más tarde, sentará las bases de lo que sería el Estado social.

Las demandas obreras consistían en reconocer el sufragio universal a todos los mayores de 20 años, la derogación de aquellas leyes que limitaran la libertad de expresión, manifestación y reunión, se exige la educación pública obligatoria para todos los estratos sociales, que la religión sea una cuestión de la vida privada, la implementación de leyes que protejan la vida y la salud, entre otras. Las peticiones

obreras iban en aumento y los interesados querían lograrlas mediante procedimientos legales, encontrando posibilidad de realización en los gobiernos liberales y de carácter conservador que se encontraban en el contexto. La explicación tiene que ver con que los liberales de la época asumían que todo intervencionismo estatal era perjudicial, por lo que, la solución a las reivindicaciones obreras radicaba en extender los alcances de la libertad. Lo anterior fue posible mediante la política lanzada del “*Palo* (represión e ilegalización del partido obrero) y *zanahoria* (seguridad social)” (Marx, 2008, p. 172), aplicada por Otto Von Bismarck, que consistía en políticas antisocialistas para ilegalizar al Partido Social demócrata alemán, pero al mismo tiempo, hace posible la entrada del grupo socialdemócrata en el Parlamento.

Al hilo de estas ideas y en medio de estos procesos con contradicciones, podemos fechar el inicio del Estado social en la Alemania de 1881, a partir de 1883 se promueven leyes que contemplan: el seguro de enfermedad obligatorio para los obreros, financiado en parte por ellos, pero obligatorio; el seguro de accidentes de trabajo -1884; en 1889, el seguro de invalidez, y en 1891, el de vejez al cumplir 70 años” (Cárdenas, 2017, p. 70). Así, el Estado social se esforzaría por garantizar a los trabajadores un mínimo de seguridad social, que se financiará privadamente, pero que, a su vez, es establecido y regulado por el Estado.

A pesar de la relación del Estado con los obreros, tal y como señala Ignacio Sotelo, una de las características principales del naciente Estado social era que:

[...] no sólo no afecta, sino que incluso fortalece las relaciones capitalistas de producción. El principio constitutivo del Estado social consiste en garantizar al asalariado un mínimo de seguridad en caso de enfermedad, accidente, invalidez y vejez, sin por ello modificar, ni mucho menos cuestionar lo más mínimo, las relaciones capitalistas de producción (Sotelo, p. 197).

Es decir, en esta primera presentación del Estado social estamos frente a un tipo de Estado que acepta medidas de asistencia social pero no como derechos fundamentales, y tampoco cuestiona las relaciones de producción capitalistas; en su lugar, “el Estado [social] interviene al final de los procesos capitalistas para paliar las deficiencias del mercado” (Cárdenas, 2017, p. 72).

Señalar las características principales del Estado social en sus inicios, tiene como finalidad, que en lo que sigue, podamos diferenciarlo del Estado de bienestar, puesto que estos conceptos en ocasiones no suelen distinguirse y ocuparse como sinónimos, lo anterior tiene una explicación. Como ya hemos dicho, Otto von Bismarck confi-

gura los principios de lo que será el Estado social, no obstante, no ocupa ese término para la realidad creada en ese momento. En cambio, en la Constitución de Weimar es donde se plasman los rasgos del Estado de bienestar. Sin embargo, es nombrado como Estado social, con la diferencia de que este tipo de Estado está pensado en establecer un régimen socioeconómico más justo. Es decir, se pone en tela de juicio al sistema capitalista de producción y se expresa la necesidad de realizar reformas socioeconómicas que no vulneren la dignidad humana.

En la Constitución de Weimar de 1919, específicamente en su título V, intitulado *de la vida económica*, en los artículos 151 al 161, encontramos una serie de preceptos legales que dan fundamento al Estado de bienestar, comenzando por el artículo 151 que a la letra dice:

La organización de la vida económica debe responder a principios de justicia, con la aspiración de asegurar a todos una existencia de acuerdo con la dignidad humana. Dentro de estos límites, se reconoce al individuo la libertad económica.

La coacción legal no es lícita sino para hacer efectivos los derechos amenazados o para servir exigencias imperiosas del bien público. La libertad de comercio y de la industria quedan garantizadas conforme a las leyes del Imperio.<sup>1</sup>

La Constitución de Weimar introduce el concepto de dignidad humana para dejar ver que son necesarias las reformas socioeconómicas que no vulneren la dignidad de la persona, cuestionado así las relaciones de producción capitalista. Por tanto, tenemos que el Estado de bienestar se va a caracterizar porque parte de la idea de que:

[...] el capitalismo, abandonado a su libre desenvolvimiento, produce un orden social tan injusto como inhumano, y que, por tanto, el Estado ha de intervenir ya en la fase de producción, corrigiendo y remodelando el orden socioeconómico desde los principios de la justicia. Ello comporta, según la Constitución de Weimar, adoptar una serie de medidas, que en su conjunto es lo que configura al Estado de bienestar (Sotelo, 2010, p. 199).

---

1 Artículo 151, Constitución del impero (Reich) Alemán del 11 de agosto de 1919. Disponible en: <https://ezequielcingman.files.wordpress.com/2016/03/constitucion-de-weimar-alemania-19191.pdf> [Consulta: 15 de enero de 2020].

La principal medida que adopta el Estado de bienestar es que debe intervenir en la economía desde sus inicios para conformar un orden socioeconómico y que esté a la base de “los derechos económicos sociales y culturales, así como en los principios de justicia social para que estos sean alcanzados” (Cárdenas, 2017, p. 72).

De la Constitución de Weimar se deriva el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales como derechos humanos y no solamente como medidas de asistencia social. Entre los derechos reconocidos por el documento constitucional tenemos el trabajo como un derecho y un deber, pero no como mercancía,<sup>2</sup> el reconocimiento del carácter social de la propiedad: “[...] su uso ha de constituir al mismo tiempo un servicio para el bien común”.<sup>3</sup> También se reconocen todas las maneras de organización sindical y el ejercicio y respeto por los derechos de los obreros establecidos en esta ley. Además, hay que poner de relieve que el Estado establece un amplio abanico de derechos de seguridad social para atender la conservación de la salud o de alguna incapacidad para trabajar, así como protección de la maternidad, seguro para la vejez.

Como ya hemos hecho mención, a finales de la Segunda Guerra Mundial e inicios de los años setenta del siglo XX, podemos ubicar un Estado de bienestar consolidado que se caracteriza porque afirma el derecho a la educación, “al trabajo, al salario justo, a la asistencia médica, *estos derechos son* reconocidos y tutelados por el Estado a sus ciudadanos, para garantizar las condiciones de vida para el goce efectivo de los derechos civiles y políticos” (Attili, 2009, p. 257).

Cada país europeo con sus propias características determinó sus políticas de seguridad social. Por ejemplo, en Alemania además de garantizar un bienestar social con la garantía del derecho al trabajo, salud, vivienda, etc., tenía como propósito impulsar un socialismo democrático. No así en Gran Bretaña y Estados Unidos.

2 “El trabajador, como sujeto, vende libremente —en ser libre radica su carácter de sujeto que es lo que le permite contratar— su fuerza de trabajo, que en cuanto puede comprarse y venderse, bien puede calificarse de mercancía. El Estado de bienestar que esboza la Constitución de Weimar cuestiona esta consideración del trabajo como mercancía, implícita en las relaciones capitalistas de producción, al estimarlas incompatibles con la dignidad humana. El trabajo es un derecho y un deber, pero en ningún caso una mercancía que pueda llevarse al mercado. Rehacer el orden socioeconómico desde una concepción del trabajo como derecho y deber es la pretensión que informa todo el título V de la Constitución.” (Sotelo, 2010, p. 200).

3 Artículo 153, *Constitución del impero (Reich) Alemán del 11 de agosto de 1919*. Disponible en: <https://ezequielcingman.files.wordpress.com/2016/03/constitucion-de-weimar-alemania-19191.pdf> [Consulta: 15 de enero de 2020].

El propósito del Estado de bienestar alemán era garantizar un mínimo general de derechos sociales, por lo que los nuevos elementos del gasto social, son la seguridad social, las ayudas sociales, la salud y vivienda. Sin embargo, diez años más tarde la Constitución de Weimar se viene abajo por problemas financieros que hacen imposible pagar los derechos que había adquirido este nuevo Estado.<sup>4</sup>

En algunos países, el Estado de bienestar comenzó en declive a mediados de los setenta, en otros lugares, el desmantelamiento se dio en las primeras dos décadas del siglo XX. Distintos eventos y la acción de varios gobiernos provocaron el sostenimiento y el diseño institucional del Estado de bienestar, por ejemplo, Margaret Thatcher en Gran Bretaña, Ronald Reagan en Estados Unidos. Así, como el advenimiento de teorías económicas que recuperaban principios del liberalismo económico, nos referimos a autores como Friedrich von Hayek, Ludwig von Mises y Milton Friedman, precursores de lo que hoy conocemos como teorías neoliberales. De manera panorámica, la crisis de Estado de bienestar engloba: “tanto la transformación de los procesos productivos y de gestión macroeconómica, como sus repercusiones en la esfera social y las instituciones, a lo que se añaden los efectos del empuje político-ideológico del neoliberalismo” (Galán, 2009, p. 346).

El problema presupuestario, es decir, el aumento del gasto público para garantizar los derechos sociales trajo consigo el endeudamiento y el déficit presupuestal del Estado, tal y como lo ilustra James O’Connor cuando dice:

A partir de los primeros años de la década de los sesenta, el crecimiento del capital social y de los gastos sociales (junto con el desplome parcial de los gastos sociales en consumo social que ocurrió a causa del crecimiento de los "derechos adquiridos") aumentó el gasto del Estado con relación al gasto total. Esto tuvo por efecto involuntario, pero no indeseable la estabilización del ciclo capitalista y el fortalecimiento de las tendencias a largo plazo de crecimiento económico. El resultado

4 Para desarrollar a profundidad la economía del Estado de Bienestar son imprescindibles las aportaciones de dos economistas, John Maynard Keynes y William Beveridge. En este texto no desarrollaremos el pensamiento de estos autores, pero sí diremos que ambos proporcionan las bases teórico-económicas del Estado de bienestar. “El primero, dio un giro a la economía de *laissez-faire*; puso en cuestión la idea dominante de que el ahorro produce inversión; abundó en la idea de la utilización óptima de todos los recursos disponible en una economía, y enfatizó la necesidad de una política monetaria que estableciera el tipo de interés adecuado para mantener niveles de empleo que llegaran a la plena ocupación. El segundo, propuso en 1941 un informe al gobierno británico que describe los contenidos del Estado de bienestar” (Cárdenas, 2017, p. 75).

fue el mantenimiento de empresas capitalistas ineficientes, el fortalecimiento de los sindicatos, la creación de una resistencia cultural y social a la inmovilidad del trabajo, etcétera. Además, el crecimiento del gasto estatal con relación al gasto total fue financiado en parte por medios inflacionarios (por ejemplo, los déficits presupuestarios a nivel federal financiados por préstamos que el Estado se hacía a sí mismo) (O'Connor, 1982, p. 853).

O'Connor, en su libro *La crisis fiscal del Estado*, estudia diferentes soluciones para la salida de la crisis fiscal, pensando en el incremento de impuestos a los contribuyentes (O'Connor, 1994, p. 340). Pero, considera que esa medida podría conducir a una rebelión entre los tributarios. El Estado de bienestar no pudo salvarse de sus propias contradicciones, no obstante el reconocimiento constitucional de derechos económicos, sociales y culturales, implicó poner en evidencia que no podía generarse un orden social justo puesto que el capitalismo producía grandes desigualdades, de tal modo que, el Estado debía intervenir para solucionarlo y, para ello, debía reconocer esta gama de derechos económicos y sociales.

Con tales procesos históricos en mente podemos ver que la desigualdad y la preocupación de garantizar los derechos sociales, viene acompañado de un largo proceso de desarrollo político-económico, distinto en cada uno de los Estados donde se germinó este modelo. En el caso particular mexicano, la Constitución de Querétaro de 1917, producto de la Revolución Mexicana, define el Estado de bienestar mexicano e incorpora el reconocimiento de los derechos sociales, tal y como lo ilustra Álvaro Aragón cuando dice:

La Constitución mexicana de 1917 ha sido objeto de múltiples estudios; un elogio común a la misma es que fue la primera en el mundo en incorporar derechos sociales y que fue paradigmática por su contenido revolucionario y social. [...] la Constitución del 17 es crucial en la creación del Estado del bienestar en México, sobre todo porque lo distintivo del liberalismo social mexicano es que tomó distancia del liberalismo económico de Europa. Es decir, un Estado que no sólo observa las garantías individuales, propias del liberalismo, sino que incorpora a los derechos sociales, propios del socialismo; que este cambio de concepción es resultado de luchas sociales de obreros y campesinos que encuentra su máxima expresión en la Constitución del 17 (Aragón, 2020, pp. 84-85).

Como lo apunta nuestro filósofo político, el texto constitucional de 1917 consolida el Estado social mexicano y reconoce los derechos sociales, entre los cuales podemos destacar el derecho a la educación laica y gratuita (artículo 3º), derecho a la propiedad social y colectiva (artículo 27), derecho al trabajo (artículo 123), derecho a la seguridad social (artículo 123, fracción XXIX), derecho a la salud (artículo 4º, párrafo cuarto), entre otros. Si bien la Carta Magna de 1917 fue novedosa en México y en el mundo por su carácter social, su alcance en la garantía de los derechos que estipula es discutible; incluso hasta la fecha. Puesto que, en México, aun con la reforma constitucional en materia de derechos humanos<sup>5</sup> todos los derechos consagrados en la Constitución son derechos fundamentales. Sin embargo, los derechos sociales aún no logran plena realización y han funcionado más como normas programáticas, es decir, que “pueden ser cumplidas en diferente grado o, lo que es lo mismo, porque no prescriben una conducta concreta, sino sólo la obligación de perseguir ciertos fines, pero sin imponer los medios adecuados para ello, ni siquiera tampoco la plena satisfacción de aquellos fines” (Prieto, 2001, p. 55). En ese sentido, muchas veces los derechos sociales son considerados como un conjunto de bienes sociales encubiertos en un lenguaje de derechos que llegan a ser garantizados a unos grupos con exclusión de otros.

Por otro lado, históricamente el carácter social de la Constitución de 1917 ha funcionado como discurso legitimador de políticas paternalistas, autoritarias, patrimoniales y autoritarias. Como señala el filósofo político Luis Salazar, el Estado mexicano posrevolucionario se caracterizó por la debilidad e ineficiencia de las instituciones públicas, que, bajo el discurso de Constituciones liberales y sociales, se deformaron al servicio de los poderes fácticos.<sup>6</sup> Bajo esta línea argumentativa, continúa diciendo:

- 
- 5 El 10 de junio del 2011, tuvo lugar una reforma constitucional al artículo primero en materia de derechos humanos, donde los tratados y pactos internacionales, así como la jurisprudencia en materia de derechos humanos emitida por la Corte Interamericana de Derecho Humanos, adquieren el mismo rango que la Constitución. Lo anterior aplica sólo en materia de derechos humanos, en las demás materias sigue conservando su jerarquía.
  - 6 Al decir poderes fácticos nos referimos al conjunto de poderes económicos, poderes mediáticos, globales y que Luigi Ferrajoli llama “poderes salvajes”, poderes que se han puesto por encima de las leyes de cada Estado como verdaderos poderes soberanos, absolutos, con capacidad de someter a los gobiernos del más diverso signo, generando una verdadera crisis de la política en general y de la política democrática en particular (Salazar, 2019, p. 33).

La aparente fuerza de los gobiernos emanados de la Revolución en realidad dependió siempre de las célebres reglas no escritas del sistema de partido prácticamente único. Reglas sustentadas en una infinidad de acuerdos opacos, no pocas veces mafiosos, que más que un Estado de derecho en el sentido propio de la expresión, configuraron un Estado de privilegios de corte patrimonialista (Salazar, 2010, p. 7).

En este sentido, el Estado no garantizaba los derechos pretendidamente universales de la Constitución del 17, en cambio, lo que se hacía era distribución de los derechos como privilegios de unos cuantos. Basta poner la mirada en el desarrollo de algunos derechos sociales para entender y evaluar el modo en que el gobierno post revolucionario cumplió con las prerrogativas establecidas en la Constitución de 1917.

Con tal objetivo y por razones obvias de este escrito, observemos el desarrollo del derecho a la salud en México.

En México, en los inicios del siglo veinte, el derecho a la salud no surgió como política sanitaria de carácter preventivo y universal. Antes bien, se utilizaban términos como el de salubridad y beneficencia. El primer concepto refería a la “idea de lo que es bueno para la salud”. El segundo aludía a los “servicios de salud que presta el gobierno (Rodríguez, 1998, p. 2). Principalmente estas políticas de salud se desarrollaban en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), con la creación de hospitales cuyos servicios era muy limitados para la población. Al respecto, Aragón describe lo siguiente:

El sistema de salud resultado de las políticas sociales de los gobiernos revolucionarios será un modelo segmentado y profundamente desigual, lo que sólo profundizaría la pobreza y la desigualdad. Instituciones distintas con presupuestos distintos segmentaron a la población, generaron un caos burocrático y privilegiaron a algunas clases y marginaron a otras. Una diferenciación que tendría efectos negativos posteriores: por un lado, estarían los esquemas de salud para los ricos, los trabajadores de la iniciativa privada y del Estado y, por el otro, los sistemas de salud para el resto de la población (Aragón, 2020, p.103).

El proyecto de justicia social, consecuencia de la Revolución, configuró mecanismos de protección a la salud para ciertos grupos de personas, principalmente para aquellos que vivieran en el Distrito Federal, excluyendo a las personas de otros estados del país.

Durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), el 19 de enero de 1943 se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), marcando el inicio de la medicina institucional, se aumenta la creación de hospitales, ejemplo de ello es la iniciativa de construir hospitales rurales que, con base en el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos se lanzan acciones referentes a la salud e higiene pública.

Años más tarde, en el periodo del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964), en 1960, se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), fueron mejorando los servicios de salud para los electricistas, petroleros ferrocarrileros, además se crean acciones sanitarias indigenistas.<sup>7</sup> Entre los más destacados representantes de las acciones indigenistas en materia de salud, tenemos al médico, antropólogo y político Gonzalo Aguirre Beltrán, cuyas aportaciones, por más de cuarenta años, serán la base para crear todo un aparato institucional de salud para los indígenas.

El Instituto Nacional Indigenista (INI) absorbió la propuesta de Aguirre Beltrán sobre la necesidad de generar un programa de salud acorde con la situación intercultural del país. Bonfil Batalla refería esto como la construcción de un terreno común de solidaridad bajo el sentido de legitimidad tradicional y no sólo de imposición legal del sistema oficial, lo que daría paso a una “intervención culturalmente apropiada para la medicina oficial” (Campos, 2017, p. 445).

Con base en las ideas que promovía el propio indigenismo, el proceso de aculturación y los programas de salud se construyeron con miras a que los indígenas se integraran a la nación como ciudadanos mexicanos. Recordemos las palabras de Aguirre Beltrán que siguiendo las ideas del diplomático Moisés Sáenz Garza, sobre la situación de los indígenas, apuntaba que: “La salida lógica del ladino en México es hacerse mexicano. Ambos, indio y ladino tiene como salida lógica el hacerse mexicano. [...] Tanto la condición de indio cuanto la condición de ladino son negadas por el indigenismo y su propósito manifiesto es que uno y otro adquieran la condición de mexicanos” (Aguirre, 1992, p. 118).

---

7 Tengamos presente que para este periodo ya se había creado el Instituto Nacional Indigenista, como resultado del Congreso Indigenista Interamericano, celebrado en Pátzcuaro, Michoacán, en 1940, con la finalidad de generar mecanismos y acciones integracionistas y asimilacionistas para los indígenas. Las discusiones teóricas y políticas que se discutieron en dicho Congreso, tuvieron como representantes a Manuel Gamio, Miguel Othón de Mendizábal, Moisés Sáenz, entre otros (Villoro, 1950).

Como se muestra en la cita anterior, los programas y estrategias institucionales en servicios de salud para los indígenas conservaron el carácter discriminatorio y de exclusión que fomentaron la desigualdad en el goce y disfrute del derecho a la salud. Hasta los años setenta, el desarrollo en seguridad social fue muy lento y con mayor avance en las zonas urbanas. Para 1979 se contaba con tres tipos de acceso a la salud: “los que tienen dinero para pagar servicios privados; los trabajadores afiliados a algún régimen, y los pobres que no tienen derechos a seguridad social y que quedan cubiertos parcialmente por la SSA (Secretaría de Salubridad y Asistencia)”(Aragón, 2020, p.104).

Durante el sexenio (1976-1982) de José López Portillo se diseñaron programas sociales como el Sistema Alimentario Mexicano (SAM);<sup>8</sup> en 1977 se crea la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), con la finalidad de estudiar y atender las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados del país. Si bien, en el periodo de ese gobierno hubo avances en la satisfacción de las necesidades básicas con los programas sociales, no se pudieron mantener después de la crisis económica que vino con la caída internacional del petróleo. Sobre el contexto del cual estamos hablando, Álvaro Aragón nos dice:

221

Fue en el periodo de López Portillo que hubo un avance notable en la lucha contra la pobreza; no obstante, para finales de 1982 los programas sociales eran muy desiguales. Los trabajadores del petróleo estaban en la escala más alta, seguidos de los del IMSS, ISSSTE, después los que recibían los servicios de la SSA, y al final de la cadena estaban las comunidades indígenas. A partir de este momento —1982— hay un cambio e inicia una época de declive en los apoyos y recursos a la seguridad social, lo que golpearía la infraestructura hospitalaria y la inclusión de más derechohabientes (Aragón, 2020, p. 103).

En México, la política sanitaria se ha caracterizado por su carácter desigual al acceso a la salud, situación que han padecido los pueblos indígenas hasta la fecha. Puesto

---

8 “Este programa aparecía como innovador y esperanzador, pues aseguraba que el Estado rechazaría medidas de libre comercio y en su lugar apostaría a reavivar el sector de alimentos básicos y a reducir la dependencia en las importaciones de este tipo de productos. La puesta en marcha de este programa suponía la reorientación de las prioridades del desarrollo del sector agrícola; por ello, esta política ocasionó grandes debates” (Pedroza 2018, p. 22).

que, aún y con las propuestas de creación de hospitales interculturales, la atención médica sigue siendo precaria, tanto en recursos humanos (médicos, enfermeras), como materiales (medicamentos, camas, infraestructura) y cuyos efectos de lo anterior pueden ejemplificarse con la actual pandemia de la Covid-19 y de la cual hablaremos más adelante. En lo que sigue veamos las disposiciones legales en materia de salud en relación con los pueblos indígenas.

### EL DERECHO A LA SALUD DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Como se pudo observar en el apartado anterior, el derecho a la salud es un derecho que aún no consigue garantía plena en México. Las consecuencias de tal situación se ven más acentuadas en pueblos indígenas, donde la atención llega después y además es insuficiente.

El derecho a la salud en general y, para los indígenas se encuentra establecido en distintos ordenamientos internacionales, ejemplo de ello es la Constitución de la Organización Mundial de la Salud que a la letra dice:

La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.

El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social.<sup>9</sup>

En citada definición se hace referencia a tres aspectos respecto de la salud: el físico, psicológico y social. El primero de ellos, hace referencia a la ausencia de cualquier padecimiento del organismo que dificulte el desarrollo de alguna actividad física. El segundo componente del concepto remite al carácter mental. En ese sentido, se refiere a que no exista afecciones que eviten el funcionamiento del razonamiento. Por último, el aspecto social hace alusión a que las personas en su esfera social tengan condiciones adecuadas para su desarrollo en la sociedad. Citemos un ejemplo de cómo se conjuntan estos elementos en un caso concreto:

9 Preámbulo, párrafo 1 y 2, “Constitución de la Organización Mundial de la Salud” en, *Documentos básicos*, 48.ª Edición, Organización Mundial de la Salud, Italia, 2014, p.7. Disponible en: <https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd48/basic-documents-48th-edition-sp.pdf?ua=1#page=7> [Consulta: 5 de febrero de 2021].

[...] la deficiencia en unos de los elementos que integran nuestro concepto de salud pueden desencadenar el desequilibrio en las dos restantes áreas, por ejemplo, cuando el factor biológico se ve disminuido por causa de alguna enfermedad -como las enfermedades consideradas como terminales- se produce una afectación que no solamente atañe al área fisiológica del ser humano, sino que se producen padecimientos de tipo psicológico -como pueden ser depresiones u otro tipo de desajuste psíquicos-; incluso se ve afectado el entorno social del enfermo, ya que se produce cambios en su esfera de desarrollo comunitario (léase familia) la cual es seriamente afectada por los efectos que trae consigo el proceso [...] (De la Torre, 2006, p. 303).

En ese sentido, la salud no es un concepto aislado que refiera únicamente a los aspectos biológicos, sino se conforma de tres elementos que se relacionan entre sí. Ahora bien, comprender el contenido de la salud en sus tres aspectos dentro del discurso jurídico, no es tarea fácil y si a eso le añadimos la comprensión del derecho a la salud en el ámbito de los pueblos indígenas se robustece la problemática.

De la misma forma, en México el concepto de salud otorgado por la OMS es adoptado por la Ley General de Salud, este documento reglamenta el derecho a la protección de la salud con el que cuenta toda persona, con base en, los términos del artículo 4º de la Constitución.<sup>10</sup> Dicha Ley General de la Salud, en su artículo 2º, fracción V, establece que una de las de las finalidades del derecho a la protección de la salud es: “El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población”.<sup>11</sup> En ese sentido, el Estado está obligado a garantizar el acceso a los servicios de salud para toda la población

10 “Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social”. Artículo 4º, párrafo cuarto, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, p. 10. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_241220.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_241220.pdf) [Consulta: 07 de febrero de 2021].

11 Artículo 2º, Fracción V, *Ley General de Salud*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, p. 3. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Ley\\_General\\_de\\_Salud.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_General_de_Salud.pdf) [Consulta: 07 de febrero de 2021].

sin distinción alguna. En lo que respecta a los pueblos indígenas, en el artículo 6º, fracción IV bis, establece que, uno de los objetivos del Sistema Nacional de Salud es: “Impulsar el bienestar y el desarrollo de las familias y comunidades indígenas que propicien el desarrollo de sus potencialidades político sociales y culturales; con su participación y tomando en cuenta sus valores y organización social”.<sup>12</sup> Adicionalmente, en este mismo artículo, en la fracción VI bis se prescribe el fomento del conocimiento y desarrollo de la medicina tradicional indígena, así como su práctica en condiciones adecuadas; todo ellos en coordinación con la Secretaría de Salud dentro del Sistema Nacional de Salud.

En el caso específico del derecho a la salud en los pueblos indígenas, a nivel internacional se cuenta con el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que en su artículo número 7, fracción segunda, establece que:

El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.<sup>13</sup>

224

En ese sentido, se hace referencia al deber de los Estados en garantizar el derecho a la salud en conjunto con otros derechos como el trabajo y la educación. En el artículo 24 y 25 del mismo instrumento encontramos que: “Los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los pueblos interesados y aplicárseles sin discriminación alguna”.<sup>14</sup> Adicionalmente, los “gobiernos deberán velar porque se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados o proporcionar a dichos pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental”.<sup>15</sup> Cabe señalar que los precep-

12 Artículo 6º, Fracción IV Bis, *Ley General de Salud*.

13 Artículo 7, Fracción 2, *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, 1989*, Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312314#A7](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314#A7) [Consulta: 08 de febrero de 2020].

14 Artículo 24, *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, 1989*.

15 Artículo 25, *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, 1989*.

tos legales emitidos por el convenio 168 de la OIT tienen un carácter vinculatorio para el Estado mexicano, lo que significa que se obliga al Estado a respetar, acatar y cumplir lo establecido en dicho Convenio, en relación a los derechos de los pueblos indígenas.

Otro documento relevante, aunque, por su naturaleza jurídica no tiene fuerza vinculatoria,<sup>16</sup> éste es uno de los instrumentos más actuales que contiene estándares<sup>17</sup> mínimos para la protección de los pueblos indígenas, nos referimos a la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*,<sup>18</sup> desde el artículo primero proclama que los pueblos indígenas “tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”, en términos de salud, podemos nombrar el derecho<sup>19</sup> a participar en la elaboración de los programas de salud, el derecho de practicar y mantener la medicina tradicional, pero también el acceso a todos los servicios de salud.

Adicionalmente, y como resultado del acuerdo entre los Estados miembros de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en 2017 aprueban el documento intitulado: *Política sobre Etnicidad y Salud*,<sup>20</sup> donde los Estados firmantes se compro-

16 En México y como resultado de la reforma al artículo 1º constitucional, del 10 de junio del 2011, en materia derechos humanos, la vinculatoriedad se refiere a establecer la obligación del Estado mexicano en el cumplimiento de las normas de derechos humanos contenidas tanto en nuestra Constitución, como en tratados internacionales de los cuales México sea parte, la jurisprudencia generada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Dicho de otro modo, se vuelven parte del derecho constitucional mexicano los derechos humanos establecidos por el derecho internacional, teniendo como resultado una ampliación del marco normativo en materia de derechos humanos.

17 A pesar de que el documento citado no es un instrumento jurídico vinculante, sí cobra relevancia a la hora de interpretar y fundamentar políticas o sentencias en materia de derechos humanos. Por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha realizado jurisprudencia con base en la interpretación de la Declaración en materia indígena.

18 Adoptada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007.

19 Véase en extenso los artículos 21 al 24 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Disponible en: [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf) [Consulta: 03 de marzo de 2021]

20 En septiembre del 2017, los Estados Miembros de la OPS aprobaron por unanimidad la Política sobre etnicidad y salud, en la 29.ª Conferencia Sanitaria Panamericana, 69ª sesión, del Comité Regional de la Organización Mundial de la Salud para las Américas. Cfr., Organización Panamericana de la Salud, *Política sobre etnicidad y salud*. Disponible en: [https://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_docman&view=download&category\\_slug=mandatos-estrategias-ops-oms-6634&alias=47097-politica-sobre-etnicidad-y-salud&Itemid=270&lang=es](https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=mandatos-estrategias-ops-oms-6634&alias=47097-politica-sobre-etnicidad-y-salud&Itemid=270&lang=es) [Consulta: 03 de marzo de 2021].

meten a garantizar el enfoque intercultural en temas de salud. En ese sentido, es otra herramienta autorizada para la interpretación y formulación de programas o políticas -desde el derecho internacional- para beneficio de los pueblos indígenas.

La *Política sobre Etnicidad y salud* tiene como fundamento la Agenda de Salud para las Américas 2008-2017, donde se reconoció la heterogeneidad de las Américas y que cada población tiene necesidades distintas “y enfoques socioculturales diferentes para mejorar la salud”. Del mismo modo, adopta los lineamientos establecidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Cabe señalar, que el abordaje intercultural en la salud en los años 90, como parte de las políticas neoindigenistas que se iban desarrollando en la región, tal y como lo vimos en el primer apartado del artículo.

En México, como parte de estas políticas en 1990 se compone la Biblioteca de la Medicina Tradicional Mexicana<sup>21</sup> y se transforma el hospital de Cuetzalan Puebla en hospital híbrido, es decir, la medicina que se practicaba en el hospital era alopática, pero también con médicos indígenas que tenían conocimiento de medicina tradicional. Cabe mencionar que dicho hospital fue obra del Instituto Nacional Indigenista (INI), pero más tarde fue absorbido por la Secretaría de Salud estatal, propiciando así más unidades médicas de este tipo en el propio Estado y en la República mexicana, identificadas como Unidades Integrales de Medicina Tradicional.

Los Hospitales con espacios que incorporan la atención de terapeutas tradicionales, llamados mixtos o integrales, iniciaron en México en 1990 con el Hospital Mixto de Cuetzálan, Puebla, bajo el concepto de una red integrada de médicos tradicionales. Posteriormente modalidades similares se desarrollaron como hospitales y como unidades de salud en el mismo Estado de Puebla, Nayarit, Durango, Campeche, Michoacán, Oaxaca, Chiapas, Estado de México y Querétaro. En términos generales, la estrategia consiste en invitar a las parteras y terapeutas tradicionales

21 Actualmente, a través de la Universidad Nacional Autónoma de México, el laboratorio Landsteiner Scientific y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, se crea la versión digital de los textos publicados en los años de 1990 a 1994, por el antes llamado Instituto Nacional indigenista. Ahora, esta compilación se llama: *Biblioteca Digital de la Medicina Tradicional Mexicana*. Tanto la edición impresa como la versión digital se componen de la siguiente forma: Diccionario Enciclopédico de la Medicina Tradicional Mexicana, Atlas de las Plantas de la Medicina Tradicional Mexicana, La Medicina Tradicional de los Pueblos Indígenas de México y Flora Medicinal Indígena de México. Disponible en: <https://sociologiac.net/2009/08/28/biblioteca-digital-de-la-medicina-tradicional-mexicana/> [Consulta: 04 de marzo de 2021]

de la región de influencia donde está instalado el hospital y/o el centro de salud, a participar en un espacio contiguo del hospital (en Puebla lo denominan módulo integral), para trabajar en forma individual o coordinada si es el caso, con el personal médico y de enfermería de la misma unidad (Secretaría de Salud, p.35).

A pesar de los distintos instrumentos jurídicos que se tienen para la garantía del derecho a la salud en los pueblos indígenas, las instituciones encargadas de llevar a cabo los programas, políticas y unidades de salud, se ha visto que, todo ello tiene más una función discursiva y mediática que una efectiva realización del derecho a la salud. Los problemas se presentan en la falta del personal médico en las unidades hospitalarias, el mal manejo de los recursos asignados para el mantenimiento de la infraestructura y el personal, así como el mínimo diálogo con los indígenas de la población donde se instalan esos centros. Además, habría que mencionar la poca o nula capacitación de las personas que integran el equipo; la lengua también resulta ser un obstáculo cuando no se cuenta con una capacitación adecuada. Encima de esto, las contrataciones se realizan a modo, tal y como lo ejemplifica un estudio de campo sobre la operación de este tipo de hospitales, veamos:

227

Cabe resaltar que la contratación, el reconocimiento y el trato laboral han sido en calidad de “promotores de salud” y no como licenciados egresados en la carrera universitaria de gestión intercultural [...]. En un reciente estudio sobre derechos humanos y salud intercultural en el hospital de Tonalapan, municipio de Mecayapan, Veracruz, considerado como “hospital intercultural” que atiende población nahua y popoluca, se encontró que la interculturalidad se reduce únicamente al uso de señalética, que no existe capacitación específica del personal de salud, que hubo en el pasado una licenciada de gestión intercultural como traductora, pero que fungía de multiusos (mandadera) y la relación con las parteras es subordinada e instrumental, dado que no se les permite atender partos a pesar de la capacitación ofrecida por la propia secretaría de salud (Campos, p. 448).

Las instituciones gubernamentales en conjunto con la práctica hegemónica de la medicina continúan con la subordinación de los indígenas obstaculizando las aportaciones de los mismos en el ejercicio de la medicina tradicional y consecuentemente la realización del derecho a la salud de los indígenas.

En suma, como nos muestra la historia, el gobierno mexicano, desde las políticas neoindigenistas de la década de los noventa establece políticas de carácter integracionista, es decir, por medio de mecanismo públicos el Estado mexicano intenta incorporar a los indígenas a la cultura dominante del Estado-nacional, a través de estrategias que más tarde las calificará como “interculturales”.<sup>22</sup> No obstante, desde una mirada crítica se observa que esta integración se ha implementado de manera parcial y muchas veces, como lo muestran los estudios de caso citados líneas arriba, las prácticas de estas políticas son de carácter excluyente y discriminatorio, orillando a los pueblos indígenas en condiciones de desigualdad en el acceso a los servicios de salud. Los pueblos indígenas padecen inequidades significativas en el acceso al derecho a la salud en comparación con la población en general. Situación que se hace más evidente con la pandemia de Covid-19 y de la que enseguida hablaremos.

#### LA PANDEMIA DE COVID-19 Y PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

228

A manera de contextualizar, recordemos brevemente algunos eventos sobre el desarrollo de la actual emergencia sanitaria, que tuvo origen en la Ciudad de Wuhan, China. Desde septiembre de 2019, dentro de una de las oficinas de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en China, se percataron de una declaración de la Comisión municipal de Salud de Wuhan, donde alertaban sobre un cúmulo de casos de neumonía originada por un virus del que se sabía que era un “patógeno respiratorio letal y que se propaga rápidamente” en ese momento (OMS, 2019, p. 27). La oficina de este país da aviso a la Oficina Regional de la OMS sobre lo que sucedía en mencionada ciudad, a su vez realiza un informe sobre lo sucedido. A partir de ahí, diferentes autoridades internacionales comienzan a solicitar información a la OMS sobre los casos.

Unos meses más tarde, el brote epidémico por SARS-Cov-2 ya se había extendido en al menos 15 países y el 30 de enero del 2020 la OMS declara emergencia sanitaria internacional. Sin embargo, a consecuencia del alto número de casos registrados en

---

22 En este texto no hay espacio para profundizar en las discusiones sobre la interculturalidad. Sin embargo, tengamos presente que este modo de apreciar la multiculturalidad se basa en fomentar “el respeto y la tolerancia a partir de proponer el diálogo y la negociación como estrategias que logren, por un lado, la preservación de la identidad cultural y lo “originario” y por el otro, que nutran de nuevos conocimientos y elementos culturales a los sujetos interactuantes en la diferencia” (Pech, 2014, p. 9).

Europa la OMS llega a la conclusión de que la Covid-19 es una pandemia y emite una serie de recomendaciones: “todos los países están a tiempo de cambiar el curso de esta pandemia» si se dedican a «detectar, realizar pruebas, tratar, aislar y rastrear, y movilizan a su población en la respuesta» (OMS, 2020).

Consecuencia de la propagación del virus a nivel mundial, algunos países del continente americano se convirtieron en naciones con un alto número de casos de contagio y fallecidos por Covid-19. En América del Norte el país con más casos fue Estados Unidos y, en América Latina tenemos Brasil, México, Colombia, Argentina, Chile. De acuerdo con los datos reportados por la Deutsche Well (DW):

Los 34 países de la región totalizan 601.256 muertos (entre 19.057.391 casos declarados), detrás de Europa (747.887) y delante de Estados Unidos y Canadá (464.204) y Asia (241.391). El 31 de octubre, América Latina y el Caribe registró más de 400.000 óbitos en total. El 29 de diciembre, 500.000. Mientras que transcurrieron 59 días entre estas dos fechas, sólo se necesitaron 35 días desde fines de diciembre para registrar otros 100.000 muertos y superar los 600.000.

América Latina y el Caribe es la segunda región en cruzar ese umbral, después que Europa lo hiciera el 7 de enero. Brasil, con 226.309, y México, con (159.100) concentran la mitad de los fallecidos en la región (Deutsche, 2021).

229

En América Latina, la pandemia y las alarmantes cifras en el número de muertes y contagios por la Covid-19 reflejan las brechas de desigualdad política, social y económica que padece la región, teniendo mayor impacto en aquellos sectores de la población que, desde antes de la pandemia ya experimentaban un acceso deficiente y de exclusión en diferentes esferas. Ejemplo de ello, son los pueblos indígenas y el laxo acceso a la atención sanitaria y la falta de acceso a servicios esenciales, como el agua que se vuelve imprescindible a consecuencia de las medidas preventivas para evitar contagios. Como vimos en el apartado II, las unidades médicas cercanas a los pueblos indígenas, mayoritariamente están mal equipadas y carecen de personal.

Con base en la Encuesta intercensal del 2015, la población indígena en México es de 12 millones 25 mil 947 y conforma el 10% de la población total. Tal y como lo hemos mencionado a lo largo del texto, históricamente los pueblos indígenas han sobrevivido aún y con carencias de bienestar social, económicas, políticas. El consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social arroja que el 69.5% de la población indígena (8.4 millones) se encuentra en situación de pobreza y el 27.9% en pobreza extrema, ósea, 3.4 millones.

Para el 27 de julio de 2020, de acuerdo a datos del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, contabilizaba 4 mil 140 casos positivos de COVID-19 y 719 muertes. Pero como más adelante abordaremos, las variables utilizadas para contabilizar el número de contagios y fallecidos en relación a pueblos indígenas no es la más óptima. Hasta el día de hoy, a un año de la pandemia que sigue avanzando en el territorio mexicano se registran 2 millones 151 mil 028 casos confirmados de Covid-19 y 193 mil 142 muertes. Con base en estas cifras, México ocupa el decimotercer lugar mundial en número de contagios y el tercero en más decesos, rebasado por Estados Unidos y Brasil, de acuerdo a las investigaciones de la Universidad Estadounidense Johns Hopkins. Esta situación, sumada a las desigualdades ya existentes que viven los pueblos indígenas, se convierte en un campo fértil para que la pandemia se agudice en esos sectores de la población. Baste con mencionar el acceso al agua en los poblados indígenas, que resulta de gran importancia ante las medidas de higiene adoptadas. No obstante, el 21% de los censados como pueblos indígenas tienen un acceso deficiente a tal recurso, mientras que en la población general, el líquido vital es carente en el 16% de los habitantes.

230

En México, la información oficial sobre el SARS-Cov-2 no se reúne con base en la situación específica de cada territorio indígena, la aproximación se realiza de acuerdo a los indicadores a nivel estatal, para después tener un aproximado de la población indígena en la estructura local. Por lo que, demuestra la deficiencia de un enfoque incluyente en el sistema de información sanitaria. La visibilidad de la situación de los pueblos indígenas ante la pandemia por Covid-19, ha sido posible a los esfuerzos que desde las propias comunidades han implementado y no desde las políticas de estrategia de nivel federal, que se han visto rebasadas no sólo en lo particular con los pueblos indígenas, sino también a nivel nacional.

Otro recurso para acceder a la información sobre la evolución de la pandemia en el país es el portal de la Dirección General de Epidemiología, en esta página para contabilizar los contagios en los pueblos indígenas se hace bajo la variable de identificarlos como tal si hablan una lengua indígena, situación cuestionable, en tanto que no se consideran las personas que se autoidentifican como indígenas a pesar de no tener el dominio de una lengua. En ese sentido, la CEPAL, en su estudio: *El impacto del Covid-19 en los pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala*, presta atención ante tal limitación para identificar a la población indígena contagiada, o aquellos que recurren a atención médica, y en el último de los casos los indígenas fallecidos por SARS-COV-2:

[...] en los estados de Ciudad de México, México, Guanajuato, Nuevo León, Veracruz, Tabasco, Puebla y Tamaulipas, que concentran la mayor cantidad de casos acumulados de COVID-19 del país (55,9%), residen 9.275.557 personas que se autoidentifican como indígenas (37,4% del total de población indígena de México) y representan al 20% de la población de esos estados federales. Sin embargo, sólo 2 de cada 10 son hablantes de lenguas indígenas. Si se considera la alta exposición al contagio y las situaciones de mayor vulnerabilidad de partida de esta población, que se traducen en un menor acceso al agua potable y al saneamiento y en mayores niveles de hacinamiento que la población no indígena, no parece plausible que los pueblos indígenas se puedan ver menos afectados por la pandemia, como insinúan las cifras oficiales (sólo un 0,4% de los casos corresponde a hablantes de lenguas indígenas). Pese a sus limitaciones, ésta es la principal fuente para aproximarse al impacto sanitario de la pandemia en los pueblos indígenas de México (Cepal, 2021).

Bajo esas consideraciones, hasta el 2 de octubre del 2020 se registraban 703.994 casos positivos, a nivel nacional de SARS-Cov2, de los cuales sólo 6.634 correspondían a la variable utilizada de hablantes de lenguas indígenas. En cuanto a los fallecidos, sólo se reportaban 1.163. Aun y con estos datos, la letalidad entre los hablantes de lenguas indígenas era más alta (17.5%) que la registrada en la población nacional (10.4%).

La institución encargada en “definir, normar, diseñar, establecer, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas, para garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos” (INPI, 2020); nos referimos al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, que elaboró una “Guía para la Atención de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afroamericanas ante la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2” (INPI, 2021), que se traduce a 51 lenguas indígenas. Adicionalmente, en la misma página electrónica se cuenta con un mapeo de casos positivos de Covid-19 en regiones indígenas, aunque éste no menciona cada cuando se actualiza. También encontramos material audiovisual relativo a la prevención del contagio y, en coordinación con la Organización Panamericana de Salud, a través de las radiodifusoras indígenas (OPS, 2021) se transmiten información en lenguas indígenas sobre la pandemia. Asimismo, este medio de comunicación colabora con material adicional en la estrategia de Educación “Aprende en Casa”, coordinada por la Secretaría de Educación Pública (SEP), cuya finalidad era conti-

nuar con la enseñanza de contenidos educativos a todos los niveles de educación básica, es decir, primaria, secundaria y bachillerato. Para ello se firmó un convenio con las televisoras del País -Televisa, TV Azteca, Imagen TV, entre otros- para que los contenidos educativos llegaran a todos los estudiantes.

Dicha estrategia, por decir lo menos, ha sido cuestionada, porque fue elaborada sin considerar que no todos los hogares en México, tienen la posibilidad de contar con un dispositivo de esa naturaleza. En regiones con altos índices de pobreza, como muchas veces se encuentran los pueblos indígenas, no hay acceso a internet o la recepción de la señal televisiva no alcanza a llegar y, en el peor de los casos, hay poblados que no cuentan con energía eléctrica, tal y como lo denuncia la siguiente nota periodística:

De acuerdo con el Programa de Desarrollo Eléctrico Nacional, presentado por la Secretaría de Energía, hasta el año pasado un millón 800 mil habitantes no tenían servicios de electricidad, sobre todo en las comunidades rurales de los estados históricamente marginados.

La Comisión Federal de Electricidad (CFE) ha detectado que, por entidad federativa, Chihuahua es la que tiene el mayor número de comunidades sin electricidad, con mil 445. Le siguen Chiapas, con 805, y Durango, con 601 (Jornada, 2021).

El modelo de enseñanza a distancia puesto en marcha por el gobierno federal no ha arrojado cifras alentadoras en relación al aprendizaje. La encuesta ENCOVID-19, realizada por la Universidad Iberoamericana, que da seguimiento a los efectos de la Covid-19 en el bienestar de los hogares mexicanos encontró que: “78.6% de los hogares reportó que tuvieron problemas para continuar con la educación de niños, niñas y adolescentes, debido a la falta de computadora o internet (48.5%); la falta de apoyo de maestros (31.4%); distracciones de los estudiantes (21.1%) o falta de libros y material didáctico (14.9%), entre otras cosas” (Universidad Iberoamericana, 2021).

Con todo y las condiciones en contra, los pueblos indígenas buscan sus propias soluciones a esta pandemia. Organismos no gubernamentales están apoyando a los pueblos indígenas en la implementación de medidas de prevención y acceso a la salud a través de los conocimientos y prácticas tradicionales, como el aislamiento voluntario y el cercamiento de sus territorios, así como medidas preventivas, en sus propias lenguas.

## REFERENCIAS

Aguirre, G. (1992). *Obra Antropológica XI. Obra polémica*, México: Fondo de Cultura Económica, Universidad Veracruzana, Instituto Nacional Indigenista.

Aragón, Á. (2015). *Ciudadanía. La Lucha por la inclusión y los derechos.*, México: UACM, Gedisa Editorial.

\_\_\_\_\_, “El desarrollo de los derechos sociales en México a partir de la Constitución de 1917” en, Cruz Parceró, Juan Antonio (coord.). (2020). *Los derechos sociales en México. Reflexiones sobre la Constitución de 1917*, México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.

Attili, A. (2009). *Artificium. Categorías de la política moderna*, México: Ediciones Coyoacán.

O'Connor, J. y Barahona. (1982). “La crisis fiscal y económica y la política” en, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 44, No. 3 (Jul. – Sep.), pp. 843-864. Disponible en:

<https://bidi.uam.mx:3283/stable/pdf/3540161.pdf?refreqid=excelsior%3Ac7a90d916ab7600fb1e2598d553840c4> [Consulta: 20 de enero de 2021].

Prieto, L. (2001). “Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial” en, Carbonell Sánchez, M.; Cruz, J A.; Vázquez, R. (Comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México: IJ-UNAM.

Rodríguez, A. y Rodríguez, E. (1998). “Historia de la salud pública en México: siglos XIX y XX” en, *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, vol.5, no.2, July-Oct, Rio.

Salazar, Luis (2019). “Democracia, Representación política y derechos humanos” en, Salmorán, M. (coord.), *Poder, democracia y derechos. Una discusión con Michelangelo Bovero*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5703/5.pdf> [Consulta: 03 de febrero de 2021].

Villoro, L. (1950). *Los grandes momentos del indigenismo en México*, México: El Colegio de México, UNAM.

### Medios Electrónicos.

Campos, R., Peña, E. y Maya, A. (2017). “Aproximación crítica a las políticas públicas en salud indígena, medicina tradicional e interculturalidad en México (1990-2016)” en, *Salud Colectiva* [online], v. 13., n. 3, pp. 443-455. Disponible en:

<https://www.scielosp.org/article/scol/2017.v13n3/443-455/#> [Consulta: 2 de febrero de 2021].

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, p. 10. Disponible en:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_241220.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_241220.pdf) [Consulta: 07 de febrero de 2021].

*Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, 1989*, Organización Internacional del Trabajo. Disponible en:

[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312314#A7](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314#A7) [Consulta: 08 de febrero de 2020].

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Disponible en: [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf) [Consulta: 03 de marzo de 2021].

Deutsche Well (DW) (2001). “Coronavirus hoy: América Latina con más de 600.000 muertos” [en línea], Bonn, 03 de febrero. Disponible en: <https://www.dw.com/es/coronavirus-hoy-am%C3%A9rica-latina-con-m%C3%A1s-de-600000-muertos/a-56435986> [Consulta: 08 de marzo de 2021].

234

De la Torre, R (2006). “El derecho a la salud” en, *Estudios en homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano. Protección de la persona y derechos fundamentales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pp. 301-315. Disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2253/16.pdf> [Consulta: 06 de febrero de 2021].

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, “¿Qué hacemos?”, disponible en: <https://www.gob.mx/inpi/que-hacemos> [Consulta: 09 de marzo de 2021].

*Ley General de Salud*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Ley\\_General\\_de\\_Salud.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_General_de_Salud.pdf) [Consulta: 07 de febrero de 2021].

Organización Mundial de la Salud (2014). “Constitución de la Organización Mundial de la Salud” en, *Documentos básicos*, 48.<sup>a</sup> Edición, Organización Mundial de la Salud, Italia, pp.224. Disponible en:

<https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd48/basic-documents-48th-edition-sp.pdf?ua=1#page=7> [Consulta: 5 de febrero de 2021].

\_\_\_\_\_ (2009). *Un Mundo en peligro. Informe anual sobre preparación mundial para las emergencias sanitarias*, Junta de Vigilancia Mundial de la Preparación, Septiembre, p. 27. Disponible en:

[https://apps.who.int/gpmb/assets/annual\\_report/GPMB\\_Annual\\_Report\\_Spanish.pdf](https://apps.who.int/gpmb/assets/annual_report/GPMB_Annual_Report_Spanish.pdf)  
[Consulta: 07 de marzo de 2021].

-----, “El INPI y la OPS colaboran para la prevención y promoción de la salud de los Pueblos Indígenas” [en línea]. Disponible en: [https://www.paho.org/mex/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1554:el-inpi-y-la-ops-colaboran-para-la-prevencion-y-promocion-de-la-salud-de-los-pueblos-indigenas&Itemid=499](https://www.paho.org/mex/index.php?option=com_content&view=article&id=1554:el-inpi-y-la-ops-colaboran-para-la-prevencion-y-promocion-de-la-salud-de-los-pueblos-indigenas&Itemid=499) [Consulta 10 de marzo del 2021].

Pech, C. y Rizo, M. (coord.). (2014). *Interculturalidad: miradas críticas*, Institut de la Comunicació, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, p. 9. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/78545528.pdf> [Consulta:06 de marzo de 2021].

Pedroza, L. (2018). “El Sistema Alimentario Mexicano: su acción en el campo y en la alimentación, 1980-1982” en, *Revista de Historia y Geografía*, núm. 39, pp.21-48. Disponible en:

<http://ediciones.ucsh.cl/ojs/index.php/RHyG/article/view/1691/1567> [Consulta: 3 de febrero de 2021].

Salazar, L. (2010). “Democracia y derechos fundamentales en el bicentenario” en, *Defensor. Revista de derechos humanos. 09 Estado de la democracia y los derechos humanos a 200 años*, núm. 09, año VIII, Septiembre, México, pp. 6-12. Disponible en:

[https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor\\_09\\_2010.pdf](https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_09_2010.pdf) [Consulta: 02 de febrero de 2021].

Secretaría de Salud, *Guía de implementación. Fortalecimiento de los servicios de salud con medicina tradicional*, p. 35. Disponible en:

<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/38485/ModeloFortalecimientoMedicinaTradicional.pdf> [Consulta: 04 de marzo de 2021].

Universidad Iberoamericana, EQUIDE, “Presentación de resultados de Encovid-19 CDMX” [en línea]. Disponible en:

[https://ibero.mx/sites/default/files/presentacion\\_encovid\\_cdmx\\_corta.pdf](https://ibero.mx/sites/default/files/presentacion_encovid_cdmx_corta.pdf) [Consulta: 10 de marzo de 2021].



# El emprendimiento científico regional y el corporativismo farmacéutico en el neoliberalismo de AMLO

*Luis Daniel Cortázar Triana, María Elisa Gómez Rodríguez,  
Ángel Wilhelm Vázquez García*

*El Emperador se despojó de todas sus prendas, y los pícaros simularon entregarle las diversas piezas del vestido nuevo, que pretendían haber terminado poco antes. Luego hicieron como si atasen algo a la cintura del Emperador: era la cola; y el Monarca se movía y contoneaba ante el espejo.*

HANS CHRISTIAN  
ANDERSEN

## INTRODUCCIÓN

La promesa de la economía de mercado, ligada a la prosperidad económica en una sociedad, se erige como el centro de la modernidad de la mano del progreso científico y tecnológico. La transparencia democrática, la racionalidad y la objetividad para traer un bienestar común, se podrían considerar aspectos esenciales para alcanzar dicho progreso. Todo ello en el marco de un imaginario anclado en principios institucionales sólidos y neutrales. Esta perspectiva se modifica cuando se contrasta a realidades concretas (Świrek, y Pospech, 2021).

En la región latinoamericana, el proceso de la modernidad se modifica en el desarrollo de distintos métodos de control que responden a un complejo entramado de intereses políticos y empresariales nacionales e internacionales. En las últimas décadas se han perfeccionado las estrategias comunicativas para convencer eficazmente al ciudadano promedio. Si bien, el control directo del poder político se concentra en la figura de los presidentes de un país, para la mayoría de los gobiernos latinoamericanos se ha promovido, principalmente desde discursos en apariencia sencillos y concretos, una idea particular de homogeneidad nacional, a pesar de las

multiculturalidades mundiales y la dependencia económica generada por la globalización (Kallio y Niemelä, 2014).

Así es como el primero de diciembre de 2018 inicia en México el periodo presidencial de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). A partir de ese momento se intensifica la promoción de su principal eje discursivo: “La Cuarta Transformación” que parece integrarse de tres elementos principales: 1. Deshacer reformas laborales y económicas recientes, como los programas de la Secretaría de Economía para el apoyo de emprendimientos a micro y pequeñas empresas; 2. Promover nuevas iniciativas contra el “Neoliberalismo”; y 3. Centralizar el poder en su figura presidencial.

De hecho, el poder fluye hacia él, desde donde establece la agenda nacional en sus conferencias de prensa matutinas, se incomoda cuando algún reportero lo contradice y así reitera el imaginario de la existencia de una élite rica malvada, mientras que los pobres los asemeja a santos y victimizados (*The Washington Post*, 2019). Según *The Economist*, en México AMLO ha construido una serie de soluciones a los problemas nacionales ya sea como regalos hacia los sectores sociales más vulnerables y como balas descargadas dentro de una pistola antigua que está mal apuntada con muy poca potencia fiscal (*The Economist*, 2021, 20 febrero).

238

Sobre esta base, conceptos como la *cultura-mundo*, de Lipovetsky y Serroy (2010), se concretan en una homogeneización de la sociedad moderna. Desde la cual, los ciudadanos buscan la eficiencia financiera de sus actividades y así lograr el progreso económico social otorgando su confianza en los líderes que les permitan llegar a ello, mediante políticas públicas o programas que promuevan el desarrollo económico regional. Al respecto, Bauman (2019) aporta con su idea de *modernidad líquida*, la forma más adecuada de control desde la neoliberalización de la sociedad. Es en los discursos del emprendimiento (Ogbor, 2000) donde se puede establecer esta confianza de quienes ven esta ruta como el camino para progresar económicamente. No obstante, la excesiva digitalización ha llevado al aislamiento social donde este tipo de escenarios se convierten en herramientas idóneas para ejercer el poder desde estas posturas silenciosas e irrastreables (Han, 2018).

Con la ausencia de políticas públicas aterrizadas que permitan un desarrollo económico, los ciudadanos disminuyen su confianza en las organizaciones gubernamentales. Así, los discursos del emprendimiento que permitirían el progreso económico, se alejan de mantener otro fin social, cultural, político y hasta económico. Con la crisis sanitaria mundial Covid-19 iniciada en 2020, el discurso de lo digital adquiere una mayor fuerza. La *emprendurización* informal se vuelve necesaria para la

supervivencia. “Lo digital somete a una reconstrucción radical la tríada lacaniana de lo real, lo imaginario y lo simbólico. Desmonta lo real y totaliza lo imaginario” (Han, 2014, p. 334). En este contexto, la narrativa mesiánica de AMLO promueve una idea de *empresurización líquida centralizada*, es decir, la creación de un único discurso en donde quienes persigan como único objetivo el progreso económico (Lipovetsky y Serroy, 2010) serán condenados.

Esta problemática afecta en México múltiples espacios sociales, pero en el caso de la transferencia de conocimiento tiene unas altas consecuencias porque la relación Estado-universidad-empresa está rota de base gracias a este discurso vacío. Esta relación, en la práctica, se puede ver en la aplicación del conocimiento académico a tecnologías de consumo social. Es claro que esta problemática no es exclusiva de México, en América Latina se observan incoherencias en este rubro, las cuales demuestran que dicho objetivo de la empresurización con la propagación del virus SARS-CoV-2 2019, es un propósito que afecta cierto equilibrio social. Esto se da porque se traslada a la lógica del mercado un bien, que en otro momento era de interés colectivo.

El presente capítulo se presenta en el marco del control discursivo de un presidente mexicano dentro de esta crisis sanitaria. El eje central del trabajo trata de responder la pregunta: ¿Cómo se establecen barreras corporativas que inhiben la transferencia de conocimiento a partir de la promoción del emprendimiento como dinámica de producción y cómo se configuran en el discurso de AMLO? El trabajo se encuentra dividido en tres secciones, en la primera se discute la construcción del emprendimiento científico en su afectación directa en relación universidad-empresa-Estado. En la segunda se trabaja la manera como ésta ha evolucionado hacia una relación de mercado con importantes consecuencias sobre la concepción del conocimiento, como un bien al servicio de la sociedad en su conjunto, sobre el surgimiento de un nuevo tipo de universidad y sobre la inédita figura del investigador-empresurizador. Este contexto dará suficientes elementos para promover una comprensión del contexto donde el discurso político es una herramienta de acción poderosa para opacar dinámicas empresariales transnacionales. En el tercero resalta el estudio de este tipo de realidades para acercarse a dicho conflicto desde una posición de resolución.

## EL DISCURSO DEL EMPRENDIMIENTO COMO MECANISMO DE CONTROL

La relación directa entre dos personas permite su continuidad cuando aparece el respeto entre ambas. Según Chul Han (2018) la distancia es su base, la palabra griega de la cual proviene, *spectare*, significa a la vez espectador y respeto. Perder este distanciamiento lleva a un aislamiento total de los individuos, los cuales fácilmente olvidan este precepto como base de la construcción social. Este nivel micro social se puede escalar mediante la metáfora del enjambre. Como hexágonos de un panal, los individuos dentro de un grupo social quedan aislados en pequeñas cámaras, las cuales les impide crear empatía por otros. El distanciamiento es necesario para construir el espacio público. En la época actual existe una ausencia de distancia. En general, la comunicación digital deshace las distancias. La destrucción de las distancias espaciales implica la erosión de las distancias mentales. La medialidad de lo digital frente a lo presencial es perjudicial para el respeto (Han, 2018).

240

De esta manera, el discurso se convierte en una herramienta de control bastante efectiva, porque en medio de una emergencia sanitaria, el aislamiento social coadyuva a generar una incapacidad de empatía con los demás. Esta ruptura de las comunicaciones crean lo que Haraway (1984) denomina *cyborgs*. Es decir, se refuerza una patología de control sobre los individuos que afecta mediante estrés y ruptura de comunicaciones (Hogness, 1983). El *cyborg* no depende de la biopolítica de Foucault, más bien simula políticas de relaciones de poder dentro de un campo de operaciones más amplio (Haraway, 1984).

No es necesario un control directo basado en la observación, más bien, un control discursivo basado en la homogeneización de los objetivos individuales. Al respecto, Chul Han (2018) propone que el enjambre digital no es volátil, sino voluntario. Requiere, para su recreación, de una ideología de masa que recree una dirección. En los líderes o gobernantes, se posiciona la idea del *nosotros*, como parte de una acción común con su visión directiva. De tal forma, sus discursos refuerzan la noción de unidad en el presente para desacreditar relaciones, acuerdos o políticas previas de dominación (Han, 2014).

El emprendimiento como política pública en los países latinoamericanos, aparece como un discurso vacío (Ogbor, 2000), carente de actuación práctica y adecuada para responder a los problemas de la región. En las últimas décadas ha tomado lugar en la agenda pública, visto como parte de una forma de sostenibilidad económica. En palabras de Cánepa y Ulfe (2014) esto implica que el *Homo Economicus Neoliberal*

es en realidad un *Homo Performance*, puesto que sus acciones deben ser adecuadas a estas prácticas de producción independientemente de su trabajo. En este sentido, el emprendimiento empresarial debe cumplir con unas normas performáticas, las cuales se miden únicamente con logros financieros.

Es así como en México durante los últimos veinte años, sus gobernantes con una postura abierta por el libre mercado reforzaron en sus políticas públicas al emprendedor como el responsable de su éxito económico. Por consiguiente, el gobierno sólo es espectador del ordenamiento social y desarrollo económico del país. Así la *cultura-mundo globalizada* se convierte en un mecanismo para generar control, homogeneizando la noción de la eficiencia económica como único objetivo.

El emprendimiento entonces es en realidad muy sencillo y no tiene muchos elementos, es un mito vacío que se puede llenar con cualquier otra actividad o actitud: “Uno no necesariamente lo incitan a constituir una empresa, sino a comportarse como una” (Lorusso, 2019, p. 65) y así es muy fácil incluir cualquier cultura regional, digital, urbana, rural, periférica y homogeneizarla. Siempre y cuando las acciones de los sujetos se alineen al objetivo financiero, serán válidas. Este sistema significa un círculo acelerado de comunicación e información conduce al círculo acelerado del capital (Han, 2014), por lo cual mantenerlo es imperativo para la sostenibilidad del sistema.

Con su llegada al poder, AMLO ha apostado por modificar su discurso, enfocando el concepto del enjambre digital encubierto por “el pueblo”, desde el cual detrás se alberga una masa estructurada (Chul Han, 2014). Precisamente, las particularidades concretas del país, las pretende fundir en su idea de “Cuarta Transformación”. AMLO se apoya en su figura central de emisor y receptor, acorde a su idea mesiánica (Krauze, 2006) de evangelizar el país con el ejemplo y los valores de honestidad y anticorrupción. Esta visión doctrinaria centralizada, cual pastor religioso, permite a AMLO desarrollar un control de ciertos grupos políticos y económicos. Su interés económico de la austeridad se enmascara en incrementar una base electoral construida en un discurso de justicia social. En palabras de Chul Han (2014), AMLO pretende construir su imperio político electoral sobre la explotación del discurso de la multitud, *del pueblo*. Sin reconocer que en el contexto contemporáneo, la idea de la explotación se basa en sí mismo, y se figura que vive en la libertad cuando es actor y víctima a la vez.

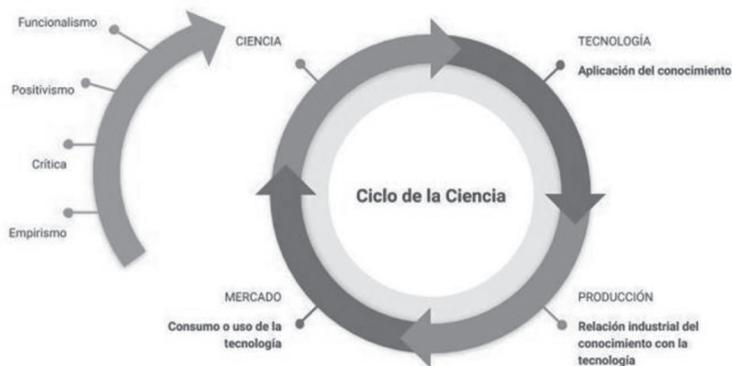
## LA TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTO Y EL EMPRENDIMIENTO CIENTÍFICO

En este contexto, la transferencia y generación de conocimiento se encamina a resaltar el papel de la comunicación: tiempo y calidad de información son dos caras de una misma moneda, la cual también se convierte en un obstáculo, porque mediación y representación se interpretan como intransigencia e ineficiencia (Han, 2014). Por eso AMLO ha buscado contrarrestar la importancia de la ciencia con su idea de “conservadora”. Ante los reclamos de los recortes presupuestales en medio de la pandemia a la Ciencia y Tecnología, en su conferencia matutina se limitó a descalificar a los científicos mexicanos al responder: “Ah, porque son investigadores ¿Están exentos de cometer actos de corrupción” (*Animal Político*, 28 de mayo, 2020).

La utilidad social de la ciencia para AMLO, en tanto su capacidad de implementación, sólo debe aportar al conocimiento técnico de manera que incluya herramientas de aplicación ‘real’ para su discurso político de la “Cuarta Transformación”. Sin embargo, ante la ausencia de información de un presidente sobre la base de una evaluación de políticas públicas, dirige las consecuencias de la descalificación a los científicos (*ProCienciaMX*, 18 de marzo, 2020). El manejo discursivo de AMLO pareciera que ha impedido la representación de las comunidades científicas nacionales, presentando una distorsión mediática de su contribución para la resolución de problemas sociales que van desde la implementación productiva, hasta elementos más prácticos como el adecuado uso en una región (Figura 1).

242

Figura 1. El ciclo de ciencia y sus enfoques



Elaborado con base en Sáez (2008).

Sobre este contexto, para conocer el emprendimiento científico en México, es pertinente recordar a Ogbor (2000), quien propone analizarlo como parte de un discurso. Dado que legitima el control ideológico en términos de su interés por el sistema de libre mercado. El sistema económico capitalista se basa en el objetivo utópico de libertad. Por lo tanto, las ideologías, mitos y valores institucionalizados prevalentes, se vinculan como una estrategia militar; es decir, un grupo de poder busca afectar a otro de forma táctica. Desde esta perspectiva, el discurso managerial es de nuevo definido como uno vacío, y lo que necesita es que otros acepten su forma y se reconfiguren bajo la estrategia social de la eficiencia económica.

Entonces, el emprendimiento en la ciencia y tecnología busca crear un estereotipo del científico: éste debe tener habilidades y características que le permiten actuar como empresario en la mayoría de las situaciones y por consiguiente, es capaz de liderar a las organizaciones dentro de ese contexto social actual o con un objetivo homogeneizante. En palabras de Ogbor (2000), se crea una mitificación heroica de dichas habilidades, y así quienes emprendan se equiparan con el *performance* de productores de forma indiscriminada e independientemente de las consecuencias (Cánepa y Ulfe, 2014). Si bien Cánepa y Ulfe se refieren a este *performance* en artistas que deben convertirse en emprendedores, acá se enfrenta el concepto a una equiparación con respecto a académicos y académicas cuya función investigativa debe estar en función de la tecnología, la producción y el consumo.

#### EMPRENDIMIENTO CIENTÍFICO NEOLIBERAL, RELACIÓN UNIVERSIDAD-EMPRESA-ESTADO

Desde su surgimiento, el discurso neoliberal se ha sostenido sobre un planteamiento fundamental: la libertad, la cual se entiende como una férrea oposición a cualquier clase de intervención frente a la dinámica del mercado. Dicha corriente acude permanentemente a la intervención del Estado para favorecer la acción privada. Es así como se configura una contradicción profunda (Hidalgo, Santana y Alvarado, 2016) para los gobiernos en América Latina. Por un lado, critican cualquier clase de injerencia de los gobiernos de los países industrializados y por el otro, necesitan de su predominio tecnológico.

Pese a la evidente ambivalencia, posición colonizadora y de dependencia con los mercados financieros globalizados, la consolidación del neoliberalismo en América Latina se instala como forma de pensamiento. Sus acciones han logrado estable-

cerse para dar forma a las relaciones socioeconómicas y a las instituciones que hoy moldean la vida moderna. En ese sentido, uno de los síntomas más evidentes ha sido el desvanecimiento con acciones como la desregularización y la reducción de su tamaño para privilegiar la acción del libre mercado (Fotaki y Prasad, 2015). Esto ha favorecido la apropiación de bienes sociales y ambientales comunes por parte de las élites abanderadas de la autonomía económica (Theodore, Peck y Brenner, 2009). Dicho panorama expone el predominio de un sistema que fomenta el aumento de las brechas sociales, el deterioro ambiental, la pauperización y la precariedad laboral.

En este contexto, el rol de los gobiernos se modifica para promover las dinámicas económicas a través de políticas orientadas a la desregulación de las organizaciones gubernamentales. El entorno del ámbito productivo trae consigo flexibilización laboral, privatización de recursos y servicios públicos, el desmonte de programas de bienestar social, en favor de la actividad privada (Theodore, Peck y Brenner, 2009). La consecuencia de tales acciones reflejan un cambio fundamental respecto a gobiernos cada vez más desdibujados como reguladores sociales, más diseminado hacia los contextos locales en aras de descentralizar sus funciones. Por su parte, un efecto similar ha tenido el neoliberalismo sobre las universidades tanto públicas como privadas en el contexto latinoamericano.

De acuerdo con Mollis (2005), en décadas recientes se ha visto cómo se deshace el contrato social con gobiernos declarados neoliberales en sus políticas públicas. Idealmente la educación superior se convierte en el proyecto de nación para alcanzar el desarrollo social. Esta percepción parece haberse diluido bajo la bandera de la sostenibilidad financiera universitaria, la cual la ha incursionado en la lógica del mercado (Aboites, 2005). La consecuencia principal de esta transformación es entonces el surgimiento de una universidad empresarial (Arroyo, Van der Sijde y Jiménez, 2010) influenciada por los intereses de élites económicas y no guiadas por las necesidades del bien común.

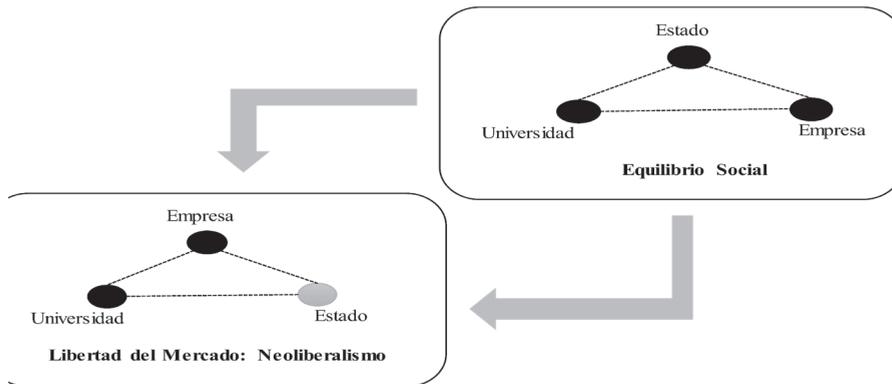
La división internacional del trabajo ha llevado al detrimento de la calidad del trabajo cultural y científico de las universidades latinoamericanas. Este rasgo está acorde, tanto con el discurso de la modernidad como con el modelo económico neoliberal, mientras se promueve la creación de conocimiento de frontera en manos de las potencias en desarrollo tecnológico a nivel mundial (Mollis, 2005). Este contexto establece diferenciaciones en diálogo con definidos intereses coloniales, proclives a la formación de mano de obra en masa, de bajo costo, educada más para hacer que para pensar.

El neoliberalismo promueve la actividad económica mediante el otorgamiento de libertades y privilegios al sector corporativo, y eso ha generado un aumento de la inequidad social, la cual se volvió más evidente a partir de la década de 1980 (Piketty, 2015). El incremento de dichas desigualdades, expresan las consecuencias de un discurso en el que la relación de fuerza se ha invertido en favor de corporativos transnacionales. En muchos casos no representan intereses de una amplia proporción de las poblaciones locales. Así es como la *cultura-mundo* (Lipovetzky y Serroy, 2010), expresada como búsqueda incesante del crecimiento financiero, se convierte en un objetivo que privilegia a quienes promueven dicho discurso y no a grupos sociales amplios.

Si bien es cierto que los elementos presentados previamente exponen algunos de los rasgos generales que describen la influencia del neoliberalismo sobre políticas públicas relacionadas con las instituciones de educación superior y las empresas como actores autónomos; es menester identificar la forma en que suceden sus interacciones y la lógica subyacente. En ese sentido, la ideología neoliberal impulsó la existencia de un escenario en el cual las universidades son representadas como productoras de conocimiento al servicio principalmente de las élites corporativas. Bajo este escenario, gobiernos que han tratado de revertir esta lógica, buscan centrar su discurso estableciendo nuevas condiciones.

La promoción con el mercado se regiría mediante una interacción parcial para el intercambio de conocimiento. Es decir, la universidad generaría tecnologías aplicadas al mercado, y no a otros espacios de conocimiento, como se observa en la figura 1. En el marco de estas nuevas concepciones, las universidades son vistas como proveedoras: su encomienda es la generación de nuevos conocimientos redituables económicamente. Esto ha acentuado tanto la división del trabajo como la mercantilización del saber, asignándole así un nuevo rol empresarial (Arroyo, Van der Sijde y Jiménez, 2010). Como se observa en la Figura 2, su función se debe a la demanda del mercado y no de las necesidades sentidas de la sociedad.

Figura 2. Modificación de la relación universidad-empresa-estado a partir de la lógica del discurso neoliberal



Fuente: Elaboración propia.

El gobierno que era soporte económico fundamental para el trazado de políticas públicas y financiación de la educación superior de calidad, ahora delega buena parte de estas funciones en el mercado. Así, se ha desdibujado y asumido tímidamente el arbitraje de tales relaciones y una participación marginal en el sostenimiento económico de la academia. Por su parte, la gran industria, aquella que requiere la incorporación de nuevos conocimientos a sus procesos productivos en aras de mejorar su capacidad competitiva, ha encontrado en este escenario la oportunidad de proveer sus necesidades (Rodríguez, 2005). De ahí que el emprendimiento científico se convierte en una pieza clave para comprender hasta dónde en el gobierno de AMLO es posible su desarrollo.

#### EL EMPRENDIMIENTO CIENTÍFICO INHIBIDO POR EL CORPORATIVISMO FARMACÉUTICO NEOLIBERAL

La contingencia sanitaria COVID-19 ha puesto en relieve distintos problemas en el rubro de la salud. De acuerdo con Laurell (2020), en México históricamente hay un déficit en infraestructura, equipamiento y personal. Carente de una visión de largo plazo con el sexenio de AMLO se desmonta el Seguro Popular y se centraliza el sistema de salud público (Vázquez, 2020). Sobre este escenario, señala Laurell (2020), los esfuerzos de México para generar estrategias integrales de atención durante el primer año de la pandemia, en comparación con otros países de la región, son negativos.

Las corporaciones farmacéuticas juegan un papel muy importante para establecer barreras de entrada en el sector, por ejemplo en la producción de vacunas (Médicos Sin Fronteras, 2020). La razón principal es la consolidación del “Complejo médico industrial” (Laurell, 2020). El cual se integra de grandes empresas transnacionales y de equipo e insumos médicos que concentran intereses financieros restringiendo el acceso a tecnología especializada para su producción. El tamaño que posee este bloque se compara con las industrias armamentistas y petroleras. Sin tomar en cuenta las empresas rusas y chinas, el dominio del mercado en la fabricación de vacunas se concentraba en *Pfizer*, *Merck*, *GlaxoSmithKline* y *Sanofi*, con la alta demanda para desarrollar una vacuna, aparecen *Novavax* y *Moderna* como empresas emergentes a este círculo (Nathan-Kazis, 2021).

Al respecto, también la industria farmacéutica ha presentado una acelerada transformación tecnológica en las últimas dos décadas. Lo cual obedece al desarrollo de fármacos y vacunas de última generación que incorporan hallazgos biotecnológicos. Justamente, la producción de vacunas desarrolladas y aprobadas ante los organismos de salud internacionales producidas y comercializadas por *Pfizer* y *AstraZeneca*, tienen su origen en investigaciones universitarias. Éstas, durante algún tiempo, generaron conocimientos en el marco de proyectos financiados con recursos propios y de entidades gubernamentales, pero ese conocimiento hoy es la base con la cual la industria farmacéutica se posiciona como el líder indiscutible del mercado global.

De hecho, la alianza creada entre *Pfizer* y *BioNTech* surge por la iniciativa de dos científicos de origen turco-alemán, los esposos Ugur Sahin y Özlem Türeci, quienes fundaron *BioNTech* en 2008. Ante la emergencia causada por la propagación del virus SARS-CoV-2 buscaron unirse a la farmacéutica norteamericana *Pfizer*, para continuar desarrollando un proyecto relacionado con la creación de anticuerpos para el cáncer. Esta sinergia ha durado varios años y ha permitido cimentar la base del conocimiento con el cual se elaboró la vacuna *Comirnaty*. En 2020, dicha iniciativa generó que la pareja de científicos figure entre las 100 personas más ricas de Alemania (*BBC News Mundo*, 2020). Mientras tanto, el corporativo estadounidense logró una posición predominante en el enorme mercado mundial de las vacunas contra el COVID-19.

La Universidad Johannes Gutenberg de Mainz, Alemania, está ausente del relato y de la participación en los recursos que generará la distribución masiva de la vacuna, en la cual el científico Ugur Sahin trabaja desde el 2014 y realiza investigaciones sobre una vacuna contra el cáncer que derivó en el antídoto contra el COVID.

Adicional a eso tiene apoyo de recursos del Ministerio de Investigación y Educación al menos desde el 2006 (Johannes Gutenberg University Mainz, 2006). En este punto es relevante señalar que mucha de la regulación europea y norteamericana incentivan el emprendimiento (Phipps y Shapson, 2009) por parte de los académicos para promover la creación de nuevos conocimientos.

La segunda vacuna surgió de la iniciativa creada por los investigadores de la Universidad de Oxford, Sarah Gilbert y Adrian Hill, quienes desde el 2015 fundaron *Vaccitech*, un emprendimiento creado con el respaldo de la universidad para comercializar los resultados de sus investigaciones que comprenden la elaboración de medicamentos para el tratamiento de enfermedades contagiosas como el coronavirus. A este esfuerzo se unió la multinacional farmacéutica anglo-sueca *Astrazeneca* con la aportación de recursos necesarios para su desarrollo y producción a gran escala; en dicha alianza se estableció la obtención de ganancias cuando el virus dejó de ser considerado pandémico y se pactó una participación del 6% sobre los beneficios para la Universidad de Oxford (De Miguel, 2020).

En ambos casos, un impulsador fundamental del conocimiento resultan ser las universidades que, en el desarrollo de procesos investigativos de larga duración, como la creación de una vacuna, sostienen estructural, logística y financieramente las investigaciones de sus académicos hasta que puedan ser saberes susceptibles de ser aprovechados económicamente. Ante este panorama cobran mayor vigencia las preguntas frente al rol de la universidad como proveedora de conocimiento para la élite industrial, además de inquietudes en relación a la emergente figura del investigador empresario, así como del papel del Estado en un contexto regido por la lógica del neoliberalismo donde prima la libertad del mercado, que frecuentemente beneficia los intereses económicos de una inmensa minoría.

#### LA TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTO CORPORATIVO EN LA CARRERA POR LA VACUNA COVID-19

En la naturaleza de los sistemas culturales es de suma importancia comprender los procesos de construcción del discurso del emprendimiento científico en una región o país, ya que aloja en su centro una serie de sistemas de significados compartidos con orígenes diversos. Como todo discurso, se constituye por símbolos costumbres y sistemas institucionales condicionados por normas institucionalizadas (Fotaki, Altman y Koning, 2019). Según Hallett (2003), en toda sociedad existen trayecto-

rias históricas de interacción entre los grupos sociales de élite, los cuales permiten consolidar sistemas de intercambio simbólico que, a su vez, son representados por grupos de poder más amplios que categorizan formas de influencia en el comportamiento social. En palabras de Komporozos-Athanasίου y Fotaki (2015), los sistemas de representación colectivos se proyectan en los gobernantes de una sociedad, se anclan en un imaginario que garantiza su continuidad, recreación de expectativas y formas de ver el mundo.

Para identificar hasta qué punto el aprendizaje y circulación del conocimiento científico responde a situaciones, problemas y desafíos concretos, es indispensable reconocer el contexto. Es decir, establecer dentro de un tiempo y espacio geográfico físico dónde se desarrolla e intercambia el conocimiento. Sin duda, los gobernantes contemporáneos están conscientes de la importancia y consecuencias de la influencia que pueden tener en ciertos sectores sociales. Si bien puede variar, como parte de una adaptación a su posición política, en el fondo son un reflejo cultural de una nación (Song y Yoo, 2020).

Los mecanismos de manejo discursivo se relacionan con patrones y motivadores mediados por el significado cultural del grupo donde se proyecta su mensaje (Czarniawska, 1998). En el ámbito público se generan colectividades que detonan e intercambian códigos de significados comunes (Cornelissen, 2005). Los gobernantes se recrean de manera simultánea, dentro de formas particulares de ver el mundo. Desde esta lectura, AMLO es un referente, parte del modelo que funciona en la especificación de un ser idealizado por una parte de la población (Driver, 2013). Su figura genera mediaciones, estilos de actuación determinados que se reproducen para generar confianza en sus acciones (Pratt y Rafaeli, 2001).

Por lo tanto, el manejo discursivo también responde a una dimensión concreta de grupos de interés, que valida criterios que incluyan credibilidad e integridad porque refiere esfuerzos para establecerse y confianza entre los futuros electores. Las respuestas para enfrentar las crisis, como la pandemia, se asume que influyen en la actitud de la opinión pública (Chen T, Li Q, Fu P, *et al.*, 2020). Se relaciona con la credibilidad y sentido de una conducta relacionada a sus especificidades ideológicas. Los mexicanos comunes han pasado por alto los fracasos de AMLO porque tienen un vínculo con los que carecían la mayoría de los presidentes: "Él es del pueblo, para el pueblo y con la gente" (*The Economist*, febrero 20, 2021).

Los fenómenos de estudio pueden identificar distintos errores al momento de incluir cortes de participantes de análisis estadísticos, ya que sin una apropiada intro-

ducción del contexto, los propósitos para ilustrar las ideas pueden excluir aspectos subjetivos como las emociones o las experiencias que de manera individual podrían escaparse. El uso del lenguaje es muy importante para conocer la naturaleza de un fenómeno organizacional, pues es un vehículo muy poderoso para comprender los rasgos de la vida social de las dinámicas organizacionales (Komporozos-Athanasίου y Fotaki, 2015).

La pandemia de coronavirus ha cambiado profundamente la vida de los seres humanos y ha dejado al descubierto las enormes falencias sobre las cuales se funda el mundo moderno, como son los problemas de inequidad causados por el modelo económico imperante y el deterioro ambiental causado por la acción del hombre sobre el planeta, entre otros. No obstante, pese a este llamado de atención hecho por la naturaleza, pareciera que lejos de revertir estas problemáticas, éstas cada vez se acentúan más, en razón del predominio del discurso neoliberal y la continuidad de la lógica del mercado (Kallio y Niemelä, 2014).

Para hacer frente a una situación que ha desbordado todas las previsiones hechas por la sociedad en su conjunto no han sido pocas las iniciativas académicas y *multitamentarias* que han buscado aportar a las soluciones requeridas para afrontar la pandemia. En particular, han sido las universidades las abanderadas de entregar resultados de sus investigaciones en diversas áreas del saber en aspectos que van desde el desarrollo de respiradores para aliviar el sufrimiento de los pacientes, la invención de compuestos y medicamentos para tratar la enfermedad, hasta el desarrollo de vacunas necesarias para su prevención.

Por su parte, este ejemplo muestra cómo durante el sexenio de AMLO, las instituciones de educación superior no han estado ausente en la búsqueda de soluciones orientadas a subsanar la crisis provocada por la pandemia. Desde distintos centros universitarios se han presentado iniciativas que van desde la construcción de respiradores desarrollados en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (Hernández, 2020), hasta el desarrollo de productos para la desinfección de superficies por largos periodos de tiempo, diseñados por la Universidad de Guanajuato (UG) (*Universidad de Guanajuato*, 2020), entre otros. Pese a esto, una de las principales apuestas del Gobierno se inclinó principalmente por la creación de respiradores basados en conocimientos provenientes de iniciativas privadas, así como de investigaciones del propio Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) (Muñoz, 2020).

Estos elementos concuerdan con las características de la división del trabajo internacional señalada por Mollis (2005), en el sentido que son los países centrales y las corporaciones farmacéuticas quienes concentran una cuota de mercado total. Producen las vacunas para abastecer al mundo de la posible solución a la pandemia, pero además dejan a los países pertenecientes a la periferia a merced del mercado. Estos, en últimas, están sometidos a los intereses de quienes tienen el poder y, por su parte AMLO, orienta su discurso hacia una política de ciencia y tecnología opaca. Asimismo, es posible identificar una transformación del rol universitario que se modifica para consolidar las universidades empresariales en función de las necesidades de la gran industria que trasciende las fronteras locales. En este sentido, las universidades se ven obligadas a quedarse dentro del primer círculo del conocimiento (Figura 1) y además para lograr su sostenibilidad a partir del mismo mecanismo de mercado.

## CONCLUSIONES

Dentro de la pandemia del COVID-19, la ironía de la emprendurización para la eliminación o control del virus no es sorprendente, por el contrario es una evidencia de cómo dicho discurso homogeneizador de la sociedad bajo la eficiencia económica como objetivo último, se convierte en la base de la relación universidad-empresa-Estado. Por consiguiente, la generación de conocimiento está atravesada por este condicionamiento neoliberal que puede ser rastreado a partir de la digitalización, la cual es a la vez canal de comunicación del discurso emprendedor y herramienta de investigación de las consecuencias que ha tenido el mismo.

Estudiar esta relación es un reto para los investigadores sociales, quienes pretenden entender las consecuencias de la aplicación productiva de la tecnología en el mercado. Por su parte, AMLO se distancia de una política abierta hacia el desarrollo de un emprendedurismo científico y al mismo tiempo se acerca hacia el desarrollo de una postura técnica del conocimiento. En este sentido, la ironía se convierte en una paradoja que impide el desarrollo del conocimiento y lo somete al mercado, del cual el mismo AMLO parece querer alejarse. En los casos relatados, los gobiernos aparecen esporádicamente como financiadores en algunas partes del proceso de producción de nuevos conocimientos.

Sin embargo, conforme avanza su consolidación en saberes susceptibles de ser aprovechados económicamente, este actor languidece para permitir que el merca-

do regule la interacción universidad-empresa, terreno donde el sector corporativo posee un predominio. En este sentido, la investigación se enfrenta a un contexto de neoliberalización del conocimiento, el cual busca que el emprendimiento se apodere de sus resultados y los convierta en mecanismos útiles de consumo mercantil. Por su parte, los investigadores se someten a este discurso de emprendurización personal, deben enfrentarse a nuevas búsquedas financieras y responsabilizarse de la sostenibilidad económica de sus propias investigaciones. Este tipo de discursos, entonces, abandonan al académico a merced del mercado y lo someten a un círculo de consumo cuyo objetivo último es la homogeneización de la eficiencia económica como último fin.

Esta crisis sanitaria se enmarca dentro de un vacío de conocimiento entre las emergencias naturales de orden global. Conocer las percepciones de los individuos en medio de la pandemia exige identificar algunas estrategias de recuperación de datos para dimensionar los efectos que pueden generarse ya sean en los individuos, grupos y organizaciones. Es por esa razón que aproximarse a la organización desde el punto de vista del discurso es relevante porque justamente es éste el que modifica las acciones de los sujetos dentro de las mismas, es así como, el discurso del emprendimiento dentro de la academia afecta directamente a las organizaciones académicas, estatales y a la empresa; por lo que la relación universidad-empresa-Estado termina mediada por la lógica emprendedora. Dicho de otra manera, estudiar el discurso organizacional es una manera de acercarse a su propia narrativa y a la relación dialéctica que existe entre éstas y los sujetos, lo cual se constituye en perspectiva relevante y aun por explorar desde los estudios organizacionales.

252

## REFERENCIAS

- Aboites, H. (2005). Actores y políticas en la educación superior mexicana: las contradicciones del pacto de modernización empresarial. En M. Mollis, *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?. La cosmética del poder financiero* (págs. 60-88). Buenos Aires: Libronauta Argentina S. A.
- Andersen, H. (2010) *El traje nuevo del emperador*. Traducción: Mempo Giardinelli. 1a Edición en danés 1837. Recuperado de: [[https://abc.gob.ar/primaria/sites/default/files/documentos/el\\_traje\\_nuevo\\_del\\_emperador\\_3\\_anio.pdf](https://abc.gob.ar/primaria/sites/default/files/documentos/el_traje_nuevo_del_emperador_3_anio.pdf)].
- Animal Político* (2020). *No todos los que se dedican a la ciencia, la cultura y la academia son gentes conscientes: AMLO*. Recuperado de: [<https://www.animalpolitico.com/2020/05/ciencia-cultura-no-todos-gentes-conscientes-amlo>].

- Arroyo, M., Van der Sijde, P., y Jiménez, F. (2010). Innovative and creative entrepreneurship support services at universities. *Service Business*, 4: 63-76. [https://doi: 10.1007/s11628-009-0084-4].
- Bauman, Z. (2019). *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BBC News Mundo. (2020). Vacuna contra el covid-19 de Pfizer: la historia de amor de la pareja turco-alemana detrás de BioNTech, la empresa que prueba un innovador método de inmunización contra el coronavirus, 12 de noviembre. Recuperado de: [https://www.bbc.com/mundo/noticias-54913022].
- Cánepa, G. y Ulfé, M.E. (2014). Performatividades contemporáneas y el imperativo de la participación en las tecnologías digitales. *Anthropologica*, 32 (33), 67-86. [http://www.scielo.org.pe/pdf/anthro/v32n33/a04v32n33.pdf]
- Chen T, Li Q, Fu P, et al. (2020). Public Opinion Polarization by Individual Revenue from the Social Preference Theory. *International journal of environmental research and public health*. 17(3), 1-29. [https://doi:10.3390/ijerph1703094]
- Cornelissen, J.P (2005). Beyond compare: Metaphor in organization theory. *Academy of Management Review*, 30, 751-764. [https://doi.org/10.5465/amr.2005.18378876]
- Czarniawska, B. (1998). *A narrative approach to organization studies*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- De Miguel, R. (2020). Una unión modélica entre empresa y universidad. La financiación pública y privada para innovar está detrás de la alianza de Oxford y la farmacéutica AstraZeneca. *El País*, 23 de noviembre. Recuperado de: [https://elpais.com/internacional/2020-11-23/una-union-modelica-entre-empresa-y-universidad.html].
- Driver, M. (2013). The lack of power or the power of lack in leadership as a discursively constructed identity. *Organization Studies*, 34, 407-422. [https://doi.org/10.1177/0170840612463003]
- Han, B. (2014). *En el enjambre*. [versión new kindle 10ª generación]. Barcelona: Herder Editorial. Recuperado de: [https://www.amazon.com.mx/gp/product/B00ZV3Z2J0/ref=ppx\_yo\_dt\_b\_d\_asin\_title\_o03?ie=UTF8&psc=1].
- Haraway, D. (1984). *Manifiesto Ciborg. El sueño irónico de un lenguaje común para las mujeres en el circuito integrado*. Talens, M. y de Ugarte, M. (Trad.)
- Hernández, M. (2020). Diseñan académicos y alumnos respirador portátil para coronavirus. *Gaceta*, 30 de abril. Recuperado de: [https://www.gaceta.unam.mx/desarrollan-respirador-portatil-y-economico-en-la-unam-para-enfrentar-emergencia-sanitaria/].

- Hidalgo, R., Santana, D., y Alvarado, V. (2016). Mitos, ideologías y utopías neoliberales de la producción del espacio: Hacia una agenda de investigación alternativa. En R. Hidalgo, D. Santana, V. Alvarado, F. Arenas, A. Salazar, C. Valdebenito, y L. Alvarez, *En las costas del neoliberalismo. Naturaleza, urbanización y producción inmobiliaria* (págs. 24-66). Santiago de Chile: Serie GEOlibros.
- Laurell C. (2020) Las dimensiones de la pandemia de Covid-19. *Trimestre Económico*. 87 (348), 963-984. [<https://doi:10.20430/ete.v87i348.1153>]
- Lipovetsky, G. y Serroy, J. (2010). *La cultura-mundo: respuesta a una sociedad desorientada*, Barcelona, Anagrama.
- Lorusso, S. (2019). *Everyone is an entrepreneur. Nobody is safe. Entreprenariat*. Onomatopee 170, Italia.
- Fotaki, M. y Prasad, A. (2015). Questioning neoliberal capitalism and economic inequality in business schools. *Academy of Management Learning & Education*, 14(4), 1-20. [<https://doi.org/10.5465/amle.2014.0182>]
- Fotaki, M., Altman Y. y Koning J. (2019). Spirituality, Symbolism and Storytelling in Twenty-first-Century Organizations: Understanding and addressing the crisis of Imagination. *Organization Studies*, 41(1),7. [<https://doi.org/10.1177/0170840619875782>]
- Hallett, T. (2003). Symbolic power and organizational culture. *Sociological Theory*, 21, 128-149. [<https://doi.org/10.1111/1467-9558.00181>]
- Johannes Gutenberg University Mainz. (2006). Mainzer Forscherteam will Impfstoff gegen Krebs entwickeln. Millionenförderung durch das bundesministerium für Bildung und Forschung. Kommunikation and presse, 18 de octubre. Recuperado de: [<https://www.uni-mainz.de/presse/78672.php>].
- Kallio, J., y Niemelä, M. (2014). Who blames the poor? Multilevel evidence of support for and determinants of individualistic explanation of poverty in Europe. *European Societies*, 16(1), 112-135. [<https://doi.org/10.1080/14616696.2013.787435>]
- Komporozos-Athanasidou, A., y Fotaki, M. (2015). A theory of imagination for organization studies using the work of Cornelius Castoriadis. *Organization Studies*, 36, 321-342 [<https://doi.org/10.1177/0170840614559258>]
- Krauze, E. (2006). El mesías tropical. En: *Letras Libres*. 30 de junio. Recuperado de: [<https://www.letraslibres.com/espana-mexico/revista/el-mesias-tropical>].
- Médicos sin Fronteras* (2020). Pharmaceutical corporations that get money from Gavi for new Covid-19 vaccines must sell them at cost. Recuperado de: [<https://www.doctorswithoutborders.org/what-we-do/news-stories/news/msf-gavi-must-ensure-covid-19-vaccines-produced-through-its-new-global>]

- Mollis, M. (2005). Presentación. En M. Mollis, *Las universidades en América Latina: ¿Reformadas o alteradas?. La cosmética del poder financiero* (págs. 7-12). Buenos Aires: Libronauta Argentina.
- Muñoz, A. (2020). Crea el Conacyt dos ventiladores con patente nacional. *La Jornada*, 14 de julio. Recuperado de: [<https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/07/14/crea-el-conacyt-dos-ventiladores-con-patente-nacional-2709.html>].
- Nathan-Kazis, J. (2021). "Pandemic Recast The Vaccine Business". En: *Barron's*, 12 de febrero, pp.M-12.
- Ogbor, John O. (2000). Mythicizing and reification in entrepreneurial discourse: ideology-critique of entrepreneurial studies. *Journal of Management Studies*, 37 (5), 605-635. [<https://doi.org/10.1111/1467-6486.00196>]
- Phipps, D., y Shapson, S. (2009). Knowledge mobilisation builds local research collaborations for social innovation. En: *Evidence and Policy*, 5 (3), 211-227. [<https://doi.org/10.1332/174426409X463767>]
- Piketty, T. (2015). *El Capital en el Siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pratt, M. y Rafaeli, A. (2001). "Symbols as a language of organizational relationships". En: *Research in Organizational Behavior*, 23, 93-132 [[https://doi.org/10.1016/S0191-3085\(01\)23004-4](https://doi.org/10.1016/S0191-3085(01)23004-4)]
- ProCienciaMX (2020). Pronunciamiento de ProCienciaMX sobre la situación de salud pública derivada del COVID-19. 18 de marzo. Recuperado de: [[https://prociencia.mx/wp-content/uploads/2020/04/ProCienciaMx\\_18\\_03\\_2020\\_COVID.pdf](https://prociencia.mx/wp-content/uploads/2020/04/ProCienciaMx_18_03_2020_COVID.pdf)]
- Rodríguez, R. (2005). La educación superior en el mercado: configuraciones emergentes y nuevos proveedores. En M. Mollis, *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?. La cosmética del poder financiero* (págs. 89-111). Buenos Aires: Libronauta Argentina S. A.
- Sáez, H.E. (2008). *Cómo investigar y escribir en Ciencias Sociales*. Colección Docencia y Metodología, México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Song E y Yoo HJ. (2020). Impact of Social Support and Social Trust on Public Viral Risk Response: A COVID-19 Survey Study. *International journal of environmental research and public health*. 2020;17(18). [<https://doi:10.3390/ijerph17186589>].
- Łwirek, K., y Pospesch, P. (2021). Escape from arbitrariness: Legitimation crisis of real socialism and the imaginary of modernity. *European Journal of Social Theory*, 24(1), 140-159. [<https://doi.org/10.1177/1368431020908587>].
- The Economist* (2021). Mexico 's president. *The Transformer*, 20 febrero, pp. 27-29.

- The Washington Post* (2019). AMLO y la promesa de la transformación, 28 de agosto. Recuperado de: [<https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2019/08/28/amlo-y-la-promesa-de-la-transformacin/?arc404=true>]
- Theodore, N., Peck, J., y Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas sociales*, 66: 1-12. [<http://www.sitiosur.cl/detalle-de-la-publicacion/?PID=3532>]
- Universidad de Guanajuato. (2020). Comercializarán suspensión desinfectante contra el COVID-19 desarrollada por científicos de la UG. Noticias Universidad de Guanajuato, 16 de julio. Recuperado de: [<https://www.ugto.mx/noticias/noticias/16369-comercializaran-suspension-desinfectante-contra-el-covid-19-desarrollada-por-cientificos-de-la-u>].
- Vázquez, A. (2020), El sistema de salud en los cien días de AMLO: narrativa mediática de una federalización sin disidencias. En: Nuñez, C. y Magallón, T. (Coordinadores) *A cien días del gobierno del cambio: de la campaña a la institucionalización*, UAM Azcapotzalco, pp. 125-155.

# El impacto del teletrabajo en los empleados derivado de la pandemia por COVID-19: Riesgos psicosociales

Valeria Ixchel Maya Pérez  
Carlos Juan Núñez Rodríguez

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es identificar los efectos psicosociales en los empleados por el teletrabajo, inducido por la contingencia sanitaria causada por el Covid 19.

Es pertinente mencionar que entendemos por teletrabajo la definición legal que aparece en la Ley Federal del Trabajo:<sup>1</sup>

**Artículo 311.-** Trabajo a domicilio es el que se ejecuta habitualmente para un patrón, en el domicilio del trabajador o en un local libremente elegido por él, sin vigilancia ni dirección inmediata de quien proporciona el trabajo.

Si el trabajo se ejecuta en condiciones distintas de las señaladas en este artículo se regirá por las disposiciones generales de esta Ley (Diario Oficial de la Federación, 11 de enero de 2021).

---

1 “**Artículo 330-A.** El teletrabajo es una forma de organización laboral subordinada que consiste en el desempeño de actividades remuneradas, en lugares distintos al establecimiento o establecimientos del patrón, por lo que no se requiere la presencia física de la persona trabajadora bajo la modalidad de teletrabajo, en el centro de trabajo, utilizando primordialmente las tecnologías de la información y comunicación, para el contacto y mando entre la persona trabajadora bajo la modalidad de teletrabajo y el patrón” (Diario Oficial de la Federación, 11 de enero de 2021).

Es importante partir de esta definición legal de teletrabajo para no caer en ambigüedades y tener presente desde el principio de este capítulo el tipo de relaciones laborales que analizaremos y los efectos psicosociales que producen.

Cabe mencionar que después de casi un año, de haberse impuesto las relaciones de teletrabajo por la pandemia del COVID 19, en México se realizó una reforma constitucional en materia laboral, bajo la pretensión de atender legalmente la nueva realidad laboral; dicha reforma laboral se publicó el 11 de enero en el Diario Oficial de la Federación. Es decir que, casi durante un año no estuvo regulado, por no mencionar el teletrabajo que se ha aplicado violando la ley durante años antes de la pandemia.

Con respecto al tema que nos ocupa, dicha reforma constitucional se limita a mencionar el concepto y acuerdos sobre los servicios derivados del trabajo prestado, tales como la provisión de instrumentos laborales y el pago proporcional de internet o electricidad por parte de los patrones, pero no plantea una regulación sobre riesgos psicosociales del teletrabajo en México.

258

A grandes rasgos, la reforma estipula que: las empresas deben encargarse de suministrar y dar mantenimiento a los equipos necesarios para la realización del teletrabajo; asumir los costos de los servicios derivados de las funciones del teletrabajador, tales como internet y electricidad (parte proporcional); garantizar que el salario sea pagado en tiempo y forma; implementar mecanismo que garanticen la protección de datos derivados de las actividades laborales; respetar el derecho a la desconexión una vez culminada la jornada laboral; promover el equilibrio, la equidad y la dignidad laboral. Mientras que los teletrabajadores asumen como responsabilidad: el cuidado del equipo de trabajo, la comunicación oportuna sobre los costos de servicios asociados a su labor y la protección de datos derivados del desempeño de sus actividades. Dichas disposiciones aplican para las relaciones laborales que se realicen en más del 40% del tiempo en el domicilio del empleado (Diario Oficial de la Federación, 11 de enero de 2021).

**Artículo 330.J.-** Las condiciones especiales de seguridad y salud para los trabajos desarrollados al amparo del presente capítulo serán establecidas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en una Norma Oficial Mexicana, misma que deberá considerar a los factores ergonómicos, psicosociales, y otros riesgos que pudieran causar efectos adversos para la vida, integridad física o salud de las personas trabajadoras que se desempeñen en la modalidad de teletrabajo (Diario Oficial de la Federación, 11 de enero de 2021).

Más allá de la reforma constitucional en materia laboral en México, cabe mencionar que durante las últimas décadas se fueron imponiendo una serie de prácticas que tuvieron repercusiones en el mundo laboral, tales como: la tercerización de los trabajadores, la fragmentación obrera, la constitución de un sindicalismo “blanco” parcial (del lado del patrón) e incluso la desaparición de los sindicatos; como se puede interpretar de la reforma a la Ley Federal del Trabajo del 2012 y la desregulación de los derechos del trabajo.

La flexibilización del trabajo ocasionó que el trabajador asumiera múltiples funciones dentro de la empresa, es decir, que el empleado debía hacer más funciones y, a la vez, atender las funciones de otros trabajadores que recientemente habían sido despedidos; a la par se fue precarizando la situación laboral de los empleados. Lo cual implica: empleos temporales, que no crean antigüedad, sin días de descanso, sin vacaciones, mal remunerados, sin prestaciones de seguridad social y sin prestaciones de vivienda, ni derecho a jubilación.

A este contexto laboral se sumó el desempleo detonado por el confinamiento: medida de distanciamiento social sugerida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para mitigar el impacto de la pandemia. Si bien muchos trabajadores lograron desplazar su lugar de trabajo hacia el hogar, es decir, que adoptaron alguna modalidad de trabajo flexible; el teletrabajo no pudo ser adoptado por todas las organizaciones, provocando la pérdida de empleo para muchos trabajadores.

Antes de la pandemia, el trabajo flexible ya se perfilaba como una de las modalidades de trabajo preferidas por los empleados (Llanos y Martínez, 2018, p. 44): el trabajo virtual a partir del uso intensivo de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) ya es una realidad en el mundo (Webster y Randle, 2016); por ejemplo, 40% de los empleos de los Países Bajos, Dinamarca, Suecia y Finlandia tiene prácticas de teletrabajo (Eurofound, 2012). En cuanto a preferencias, una encuesta a 7,700 jóvenes trabajadores, de 29 países, reveló que 75% de ellos prefiere trabajar desde su casa u otras localidades, ya que consideran que así son más productivos, a su vez, de que pueden mejorar el balance entre su vida personal y la profesional; sin embargo, sólo 43% de ellos ha obtenido este beneficio (Deloitte, 2016).

Lo cual nos da una perspectiva sobre la tendencia del teletrabajo, también llamado *homme office*. Es pertinente indicar que aquí usaremos indistintamente estos conceptos. Previo a la adopción del teletrabajo derivado de la pandemia, se planteaba que esta modalidad laboral era ideal para ser adoptada por las organizaciones, dado el gran número de ventajas que ofrecía: el empleado lograba combinar múl-

tiples roles, reducir el estrés, aumentar la productividad, la satisfacción laboral y el rendimiento laboral individual, mientras que -a nivel organizacional- se reducía el ausentismo, las intenciones de renuncia (Medina y Espinoza, 2019) y, como menciona Berra (2019), la cara más atractiva del teletrabajo era el proceso de descentralización de la estructura jerárquica y un modelo expansivo de decisión organizacional. Sin embargo, tras la experiencia de su adopción a nivel mundial, el teletrabajo ha demostrado ser un mecanismo que aumenta la explotación laboral, expresada en precarización de las relaciones laborales y la ampliación de la jornada laboral que, en el caso de México, ya era una de las más extensas del mundo (Llanos y Martínez, 2018, p. 44).

En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), uno de cada ocho empleados trabaja 50 horas o más a la semana (12.5%). El país que encabeza esta lista es Turquía, con una proporción de 40.0%, seguido por México, con 30.0%, cantidad por encima de la media (OCDE, 2015).

Además, el miedo al desempleo aunado a débiles leyes laborales, se traduce en que rara vez se respete en México una semana laboral máxima de 48 horas (Carrera, 2018). Según la OMS (Gámez, 2019) México ostenta uno de los índices más altos de estrés laboral; el 75% de los mexicanos sufren de cansancio mental derivado de la presión por mejorar su rendimiento normal.

Por lo que, para conocer la apreciación de los empleados sobre el *home office*, durante la pandemia, la plataforma de búsqueda de empleo “Bumeran” (Hernández, 2020) realizó un estudio a través de una encuesta digital, aplicada en México, Ecuador, Argentina, Panamá, Perú y Chile. Los resultados mostraron que hubo un cambio de paradigma laboral. En la región, el 81% de los encuestados cree que después de la pandemia el trabajo a distancia va a ser incorporado por todas las empresas. Esto manifiesta un cambio en las perspectivas de los trabajadores. Sin embargo, habrá que reaprender algunas técnicas de comunicación y organización de equipo, pues el 60% de los latinoamericanos piensa que en la oficina se generan más posibilidades para hablar de proyectos, objetivos en grupo y generar más ideas.

En México, algunas empresas ya han comenzado a considerar el *home office* como parte de las prestaciones laborales. En este sentido, nuestro país resultó ser el más avanzado en la incorporación de este esquema laboral con 38%, puesto que el 70% de las compañías latinoamericanas no contaba con dicho beneficio antes de la pandemia.

El teletrabajo ha implicado un rediseño de las empresas e instituciones gubernamentales. En términos de la actual pandemia, el cambio fue inducido abruptamente

a nivel mundial, que tomó por sorpresa a muchas organizaciones y trabajadores, particularmente a los que no contaban con las condiciones para adoptarlo. Al respecto, Berra (2019, p. 85) menciona: la reestructuración de las empresas, el *outsourcing*, las fábricas ligeras, la calidad total, la producción ligera y la empresa virtual forman parte de un criterio reorganizacional que toma el nombre de rediseño global del proceso productivo (CRGP). Rediseñar la empresa puede responder a un proyecto específico y programado que abarca todas las actividades y todas las unidades, o bien, puede definir todas aquellas situaciones empresariales donde se han introducido las innovaciones organizacionales antes mencionadas, en forma discontinua, más como una respuesta a las coyunturas sociales, económicas y ambientales que como un diseño estratégico preciso.

Antes de la pandemia, la existencia de teletrabajadores no estaba contemplada ni en el Artículo 123 constitucional, ni en la Ley Federal del Trabajo; sin embargo, a raíz de ésta, se impulsó una reforma al artículo 311 para integrar el capítulo XII Bis de la Ley Federal del Trabajo, en materia de Teletrabajo (Diario Oficial de la Federación, 11 de enero de 2021). Reformar la ley para reconocer los derechos de los teletrabajadores fue un avance relevante para su bienestar; no obstante, el lapso necesario para hacer valer la normatividad obliga a los teletrabajadores a lidiar con el aumento de la jornada laboral y el aislamiento social implícito, en tanto que la situación cambia.

El trasladar el trabajo al hogar rompe la visión de la casa como un lugar de intimidad, entretenimiento y convivencia familiar. El teletrabajador, si bien puede flexibilizar su horario y forma de trabajo, también se aísla de su familia al concentrar su atención en el desempeño de sus tareas laborales. A nivel social el hombre se ha modificado por los avances tecnológicos, no se debe olvidar que el hombre es un animal social. Por ello, es vital que mantenga su contacto con otros, pero no sólo al nivel físico o comunicativo, sino psicológico (Medina y Espinoza, 2019, p. 44).

Ello apunta hacia el aumento de los riesgos psicosociales de trabajo para los teletrabajadores, definidos como “aquellos aspectos de la concepción, organización y gestión del trabajo, así como de su contexto social y ambiental, que tienen la potencialidad de causar daños físicos, psíquicos o sociales a los trabajadores” (Cox y Griffiths, 1996, citados en Jiménez, 2013, p. 59).

Los riesgos psicosociales no sólo son riesgos para los trabajadores sino para las organizaciones, pues repercuten sobre sus niveles de funcionalidad, productividad, eficacia y eficiencia (Moreno y Báez, 2010, citado en Jiménez, 2013, p. 136).

En este sentido, se propone analizar el impacto que ha tenido el teletrabajo sobre la calidad de vida de los trabajadores, utilizando como marco de referencia los riesgos psicosociales del teletrabajo; el debate propuesto no tiene que ver con la pertinencia del teletrabajo o *home office* como nueva modalidad laboral, ya que como se ha visto, la pandemia orilló a las organizaciones a adoptar esta forma de teletrabajo que, a su vez, al ser percibida como una alternativa viable, cada vez más organizaciones la adoptan.

Dicho análisis, se basa en los resultados del presente estudio, el cual se llevó a cabo con una muestra no probabilística de empleados que adoptaron el teletrabajo derivado de la pandemia.

#### EL TELETRABAJO DURANTE LA PANDEMIA

El estudio de los riesgos psicosociales asociados al teletrabajo es un campo nuevo que ha cobrado relevancia, en la medida en que las organizaciones han adoptado esta modalidad. Con respecto al teletrabajo, Rubbini (2012) propone una clasificación con las siguientes dimensiones:

- Control y autonomía en el trabajo: factores fuera del control de empleado que reducen su potestad sobre sus labores tales como, las exigencias del cliente, la carga de trabajo, la desregulación del esfuerzo invertido en el trabajo derivado de la ausencia de esquemas como la supervisión y el estrés derivado de la disonancia entre la capacidad percibida y la real ante los requerimientos laborales.
- Relaciones sociales: estragos derivados del aislamiento físico y social, el estado de soledad, un reducido soporte social, problemas de interacción laboral y ambigüedad del rol.
- Flexibilidad: los efectos derivados de la posibilidad de combinar la vida profesional y la personal como, la democratización del acceso al trabajo, la extensión en la jornada de trabajo y la modificación de las relaciones laborales.
- Conciliación vida privada y laboral: las dificultades para compaginar el trabajo y la familia, en cuanto a las relaciones interpersonales, las tareas, el espacio físico, los horarios y los hábitos.

- Uso de las TICs: la posibilidad de deslocalizar el puesto de trabajo, reducir el tiempo y esfuerzo para realizar las labores, aumentar la autonomía y flexibilidad laboral o su contraparte, el tecnoestrés y el aumento en la duración y ritmo de la jornada de trabajo.
- Competencias/exigencias: ajuste entre las habilidades necesarias para el manejo de las TICs y las desarrolladas por el empleado.
- Desarrollo profesional: escenario de estancamiento profesional por falta de capacitación continua.
- Regulación legal e institucional: peligro de precarización laboral o despido.

Cada una de estas dimensiones permite analizar los efectos psicosociales que provoca el teletrabajo. Cabe mencionar que Chile (Instituto de Seguridad Laboral, s.f.) incluyó estas dimensiones como factores de riesgo psicosocial para el teletrabajo, adicionando la dimensión de “Trabajo aislado” que contempla los efectos nocivos de la soledad a nivel socio-afectivo y cognitivo. Asimismo, autores como Jiménez y Moreno (2013) sugieren integrar en las dimensiones de estudio las “Exigencias cognitivas” y las “Repercusiones en la salud”; la primera, se presentan como una combinación entre la dimensión de “Competencias/Exigencias” y la de “Trabajo aislado”; mientras que la segunda, alude a los signos y síntomas que produce el tecnoestrés en los empleados.

Con lo cual se incrementan las dimensiones y la capacidad analítica de los efectos psicosociales del teletrabajo. Para el análisis de la información recabada en el presente estudio, se integraron siete dimensiones o categorías con base en las propuestas anteriores: relaciones sociales, control y autonomía, flexibilidad, competencias/exigencias, conciliación vida laboral-vida privada, repercusiones a la salud y regulación legal e institucional. Además, del contenido propio de cada categoría (Rubini, 2012) en la categoría de “relaciones sociales” se integraron aquellos aspectos referentes al “trabajo aislado”, mientras que en “competencias/exigencias” se integró lo referente a “exigencias cognitivas”.

La muestra se conformó por trabajadores que adoptaron el teletrabajo derivado de la pandemia. La participación en el estudio fue convocada mediante un video difundido en redes sociales, el cual instaba a enviar un video con duración de uno a

tres minutos, respondiendo a la pregunta “¿Cómo he vivido el *home office* derivado de la pandemia?”

Se recibieron doce testimonios: once videos y una nota de voz. Cuatro videos superaron la duración indicada, pues los autores argumentaron que tres minutos no eran suficientes para expresar lo que necesitaban. Por lo que se infiere que, en parte, el video fue utilizado de forma catártica. Los testimonios enviados corresponden a seis mujeres y cinco hombres, respectivamente. De los doce testimonios: cinco corresponden a empleados del sector educativo, cinco laboran en organizaciones de servicios, uno trabaja en manufactura y otro funge como propietario de su organización.

Una vez transcritos los testimonios, se procedió a su análisis y posteriormente a su clasificación con base en las siete dimensiones expuestas, derivando en los siguientes hallazgos.

## A) Resultados

264

Respecto a la primera dimensión “relaciones sociales”, las unidades de análisis sugieren que el teletrabajo produce problemas de comunicación en las relaciones verticales, mientras que las horizontales se vuelven más eficientes. Los líderes causan tensión al exigir trabajo fuera de horario laboral o con urgencia, mientras que la falta de contacto físico provoca sentimientos de soledad (principalmente en quienes viven solos) y dificultades para comunicarse entre líderes y empleados. Además, se hace patente la necesidad de salir al exterior para reducir la sensación de encierro.

El siguiente testimonio muestra la preocupación del empleado por la exigencia de más tiempo de trabajo por parte del jefe superior; indica la incompreensión y la falta de respeto al horario de salida. El trabajador indica que está dispuesto a comprometerse e impulsar las prioridades, pero hasta donde el horario lo permita, no un trabajo a destajo, ni por proyectos u objetivos. Este conflicto con el horario muestra un aspecto central, los problemas de comunicación a nivel vertical en el trabajo.

Estamos tratando de empujar, de impulsar para que ya de aquí en adelante sea así y otra es acerca de un equilibrio ¿no?, un equilibrio, en el cual hay que tener una gran comunicación con los líderes de, de, que, si estoy en mi casa, ¡claro que yo voy a trabajar! yo, yo, voy a tener las prioridades, si tú me pides esto, yo lo voy a cumplir, pero después de las seis ya mí, pues se puede decir, ya salí del trabajo, ¿no? Creo que muy pocos líderes todavía tienen, eh, no tienen conciencia de esto (GA).

En cuanto al “control y autonomía” se identificó que la desestructuración del horario laboral exige que los empleados administren sus horarios, sin embargo, estos tienden a priorizar la responsabilidad ante el descanso por lo que, la autonomía personal se reduce. Como intento para retomar el control sobre el trabajo se reorganizan las actividades personales.

Lo que me ha generado más que nada es esta idea de no identificar en qué momento acaba la jornada, dado que por el tipo de trabajo que tengo y en las circunstancias de emergencia, mis jornadas laborales prácticamente han sido corridas y yo he tenido que establecer días específicos para tratar de descansar, lo cual no necesariamente se ha cumplido, ¿no? (LI).

El control sobre las actividades laborales y la autonomía del empleado se ven reducidas derivado del exceso de carga laboral y la eliminación del descanso o periodos de desconexión como, las actividades recreativas y la vida familiar. En un ejercicio desesperado, el empleado intenta establecer días de descanso, ello sorprende porque la Ley Federal del Trabajo y los contratos de trabajo marcan horarios y días de descanso.

265

Una de las categorías que más caracteriza al teletrabajo es la “flexibilidad”, dado que el teletrabajo es una modalidad del trabajo flexible, por lo que fue la categoría con más unidades de análisis.

De manera paradójica se encontró que la adopción del teletrabajo se percibe -en general- como una ventaja, pues permite ahorrar tiempo de trayectos de casa-trabajo, trabajo-casa, provocando una disposición para compensar el tiempo ahorrado, trabajando más. Además, se presenta una percepción de seguridad al no salir de casa y un aumento en el confort durante la jornada laboral al prescindir de los códigos de vestimenta.

Por otro lado, se expresaron efectos negativos como, las afectaciones derivadas del cambio de hábitos y la falta de estructura en la jornada laboral tales como, alteraciones alimenticias; mientras que, la desconexión se volvió un reto, debido a que la línea entre la casa y el trabajo se diluyó, se perdió el tiempo de desconexión alusivo a los periodos de trayecto y, el aumento de la carga laboral y por ende, de la jornada de trabajo exigen más tiempo “conectado” al trabajo.

Si bien, yo nunca he tenido algún problema de ansiedad y depresión, ni ningún trastorno compulsivo que, me genere algún tipo de complicación en cuanto al trabajo, yo creo que si se triplicaron, el trabajo se ha triplicado en mi tiempo de estar viendo la computadora, eh.... el tiempo con la familia, con mi pareja se ha reducido y la demanda que o las expectativas que se tienen de mi puesto (no nada más de mí) si no de mi puesto, de mis compañeros en general han incrementado, eh... Yo creo que sería como lo, lo que más habría que reflejar al menos de mi parte (ED).

La flexibilidad implica que se amplie la demanda de tiempo, energía y concentración del teletrabajo; pues se ponen más expectativas en el trabajo, pero sobre todo sus exigencias de dar más tiempo y que cumpla con mayores cargas laborales.

De cierta manera estás acostumbrado a ciertos hábitos, ¿no? a levantarte a una hora, dormirte a una hora y demás y creo yo, están en casa, se pierden un poquito esos hábitos. Sin embargo, creo yo que, este, el tiempo te rinde más al ya no tener que desplazarte de tu casa-oficina, oficina-casa con los temas de que vivimos en la ciudad ¿no?, de, en el Estado, el tráfico los tiempos de desplazamiento, pues son horribles. Y yo creo que, en ese sentido, al trabajar en casa, pues te has, te hace, te hace, ser más productivo. En cuanto al tema de la chamba, el tema es que a veces pues, este, en la oficina, al menos decías -ya acabé, esta es la hora de salida y me, me voy-, ¿no? y pues -ya al día siguiente le continúo- y aquí, en la en la casa, pues estás aquí, cómodamente, tranquilo, pues le continuas y a veces se te va el tiempo ¿no? (DI).

Bajo el argumento de que se está en casa y se acabó con los tiempos de traslado, tiempos muertos y tiempos de ocio que implicaban salir y regresar a casa, ir a comer, la interacción con otros trabajadores se obliga a que se tenga más tiempo de trabajo, tiempo de actividad en la computadora.

Además, se expresó que el ruido inherente al hogar funge como distractor que afecta la comunicación *online*, interrumpe o retrasa el trabajo y aumenta la curva de aprendizaje necesaria para el uso de plataformas de comunicación digital. En el hogar se interfiere la comunicación, distrae y retrasa el trabajo tanto individual como en equipo.

En el aspecto de las actividades cotidianas ha sido sencillo también, se podría decir, hay sus excepciones, porque hay días en los cuales he de atender llamadas, debo atender eeh, capacitaciones y en muchas ocasiones, pues hay mucho ruido exterior, ¿no?, en este caso en el clásico, el que viene vendiendo algo, el de la basura, los perros, hee los vecinos. Eso es algo, donde he tenido que adaptarme y en cada sesión que tengo es hacer una prevención, hacer un comentario al inicio y decir -oigan, esto puede ocurrir, una disculpa-, fuera de eso he sido ha sido bastante, bastante ameno, bastante tranquilo (AD).

En la siguiente dimensión “competencias/ exigencias”, se halló que la adopción del teletrabajo implicó la modificación de los planes y de los medios de comunicación utilizados. Además, el lapso de adaptación necesario para la adopción del teletrabajo, tanto a nivel personal como organizacional, generó incertidumbre y retrasos en los compromisos laborales. Por otra parte, se volvió indispensable contar con una buena conexión a internet, así como, con el dominio de plataformas de comunicación digital como *Teams*, *Classroom*, *Skype*, etcétera. Para los empleados no habituados a la tecnología, el teletrabajo les produjo ansiedad que después de un periodo de adaptación se redujo, pues lograron sentirse cómodos con las nuevas plataformas. Además, se mencionó que algunos procesos como los educativos, perdieron calidad en su versión *online*.

267

Esta experiencia del trabajo a distancia ha sido todo un reto debido a que no contábamos con las herramientas y el uso de la tecnología adecuada (CA).

Adicionalmente, las exigencias del teletrabajo instaron a los empleados a modificar su forma de administrar sus actividades, para trabajar por objetivos, ante la falta de encuadre de un horario laboral. La comodidad del teletrabajo (flexibilidad en la vestimenta y ahorro de tiempos de traslado) se utiliza como contención ante el estrés laboral, por lo que la mayoría desea continuar bajo esta modalidad de trabajo flexible. Para los empleados el teletrabajo se percibe como un buen momento para la innovación organizacional.

Por otra parte, en los hallazgos de la dimensión “conciliación vida laboral-vida privada” se ha planteado a la familia como un medio de contención ante el estrés laboral, que en el caso de las mujeres, dificulta el adecuado desempeño de sus actividades laborales, debido a la “doble presencia”. También se reportó que ante los problemas familiares el empleado se refugia en el exceso de trabajo.

Pues los puntos en contra es sobre todo el tema de separar la vida personal de la vida laboral y creo que es algo que a mí personalmente me ha afectado mucho, porque cuando vas a un sitio de trabajo estás como cien por ciento para esa actividad y una vez termina ya es como -¡ahh, ya!- este, -me voy a mi casa, hago mis cosas y el resto del día es para mí-. Sin embargo, con este tema de trabajar en casa, sí cuesta trabajo separar, por lo menos a mí me cuesta trabajo separar, este, esa brecha entre lo que tendría que estar trabajando y lo que tendría ya que dedicar para mí y para mis cosas, además, es complicado. Creo que una cosa también complicada para para las chicas, sobre todo, es que muchas veces como mujer se nos atribuyen cosas que hay que hacer en la casa, sobre todo si tienes una pareja y si tienes hijos, ¿no?. En mi caso, pues yo tengo pareja y evidentemente, pues también te tienes que dar la, el chance de de, de hacer el desayuno, hacer la comida y de repente pues eso, pues sí, sí, impacta un poco en que te ocupes cien por ciento en tus actividades laborales, ¿no? (LI).

268

Este testimonio muestra la complejidad del conflicto en el teletrabajo con las actividades impuestas por el patriarcado a las mujeres; la mujer que hace el relato indica la imposibilidad de atender más horas el teletrabajo y el cumplir con la imposición patriarcal de hacer las actividades domésticas, entre ellas “hacer la comida”.

En cuanto a las “repercusiones en la salud”, esta categoría muestra que el sedentarismo y el estrés asociado a la falta de desconexión provocan afecciones físicas y mentales, como infecciones urinarias, caída de pelo, pérdida de peso, irritabilidad, depresión y trastornos de ansiedad.

Este, sí he notado varias cosas dentro de mí, de que me han afectado físicamente, este tema de no poder separar y no poder bajar la guardia o relajarme, ¿no?, este, pues me he generado estrés, se me ha caído mucho el cabello, he bajado de peso y he estado también como muy irritable de repente, porque, o sea, el trabajo no termina (LI).

Finalmente, la dimensión respecto a la “regulación legal e institucional” expone que los empleados temen a la posibilidad de despido derivado de la situación económica actual y a la sobrecarga de trabajo al retomar las funciones presencialmente.

*Por un lado, pues este, me mantengo yo con con un sueldo estable, igual toda la gente de mi empresa, pero pues, es, es complicado, la incertidumbre de qué va a pasar más adelante por, por que las ventas no, no son lo que fueron el año pasado (DI, 2020).*

## CONCLUSIONES

Para iniciar las conclusiones, resulta pertinente mencionar algunas observaciones derivadas de las respuestas de los participantes, tales como, el nivel de estrés y cansancio que refieren los cinco empleados del sector educativo, respecto a los demás participantes, coincidiendo en que el migrar al *e-learning* les ha implicado dedicar más tiempo de aprendizaje al uso de tecnologías y la proporción de esfuerzo entre estudiante y maestro se ha desequilibrado, aumentando el número de actividades para los profesores.

Por otra parte, algunos participantes refirieron que la reestructuración de la organización para la que laboran implicó recorte de personal por lo que la carga de trabajo aumentó para quienes conservaron su empleo. Otros mencionaron conocer casos de personas contagiadas por COVID-19 y considerarse privilegiados por poder acceder al teletrabajo.

Cabe destacar que los empleados que describieron una vivencia más cómoda ante esta situación, son aquellos cuya organización ya contaba con procesos y políticas relativas al teletrabajo, por lo que la adopción de esta modalidad de trabajo flexible no implicó un cambio abrupto.

Además, es notorio que la reforma a la Ley Federal del Trabajo, no basta para garantizar que las organizaciones generen ambientes óptimos para los empleados durante el teletrabajo. Dado que las jornadas laborales siguen sin apearse a lo estipulado por la ley e incluso, han tendido al aumento. Lo cual repercute en la salud laboral de los empleados, cuyos estragos son ignorados por la nueva reforma y por ende, invisibilizados en la práctica. Ninguno de los participantes reportó haber mencionado a sus jefes o áreas de Recursos Humanos los problemas físicos y mentales que han padecido a raíz de la pandemia.

Es relevante mencionar que, en países donde las tasas de desempleo son altas, como en el caso de México, los empleados son más proclives a aceptar abusos laborales con tal de conservar su trabajo.

Enfocándonos en los hallazgos derivados de las dimensiones de análisis se concluye que el teletrabajo tiene estragos en las relaciones sociales derivado del aislamiento físico que provoca sentimientos de soledad y problemas de comunicación vertical, mientras que la desestructuración de la jornada laboral reduce los tiempos de desconexión y aumenta el tecnoestrés. A ello, se suma la dificultad de separar trabajo y familia al no tener una distinción de espacios físicos y afrontar temas como la doble presencia, especialmente difícil para las mujeres. La dependencia tecnológica se hace patente en el proceso de adopción del teletrabajo.

El tiempo ahorrado en los trayectos y el arreglo personal, hacen que se perciba al teletrabajo como una oportunidad para la innovación y el descanso, sin embargo, el tiempo excedente es invertido en el trabajo. Ello aunado al aumento en la duración de la jornada laboral y el ritmo y la intensidad de trabajo, convierten al teletrabajo en una modalidad más estresante, por lo menos durante el proceso de adaptación.

El sedentarismo y el tecnoestrés inherente a esta modalidad de TF, provocan afectaciones en la salud física y mental. La convivencia familiar y el confort de estar en casa fungen como reductores de estrés, mientras que la falta de regulación legal genera miedo e incertidumbre derivado de la posibilidad de perder el empleo o laborar en condiciones más precarias.

Esto quiere decir, seis de las siete categorías analizadas denotaron estragos derivados de la adopción del teletrabajo, sólo la categoría de “flexibilidad” reportó más ventajas que desavenencias. Por lo que es posible decir, que el teletrabajo derivado de la pandemia, aumenta los riesgos psicosociales en los trabajadores, con la salvedad de aquellas organizaciones que ya contaban con esquemas de trabajo flexible, puesto que lograron una transición amigable, reduciendo la exposición a riesgos psicosociales en sus empleados.

Pese a que los resultados demuestran que los efectos del teletrabajo tienden a aumentar los riesgos psicosociales, la mayoría de los participantes manifiesta preferir esta modalidad sobre el trabajo presencial, debido a que han logrado adaptarse a los cambios y apreciar sus ventajas pese a los elevados niveles de tecnoestrés.

## REFERENCIAS

- Antunes, R. (2013). *Los sentidos del trabajo*. Argentina: Ediciones Herramienta.
- Berra, M. (2019). Innovación tecnológica y nuevas formas organizacionales. *Gestión y Estrategia*, 56 (julio-diciembre), 82-90.
- Carrera. (2018, 31 de enero). ¿Crees que trabajas demasiado? México es el país de la OCDE que más horas labora. *Expansión*. Recuperado de <https://expansion.mx/carrera/2018/01/31/mexico-trabaja-2-255-horas-al-ano-es-el-pais-mas-productivo-de-la-ocde>
- Diario Oficial de la Federación, 11 de enero de 2021, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5609683&fecha=11/01/2021](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609683&fecha=11/01/2021)
- Gámez, A. (2019, 23 de octubre). México, rey del estrés laboral. *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/carera/tu-carera/mexico-rey-del-estres-laboral>
- Gabini, S. (2016). Trabajo flexible: conceptualización y estado del arte del constructo. *Investigación Administrativa*, 46 (118), 1-27.
- Hernandez, M. (2020, 12 de julio). El desencanto del *home office*: trabajar a distancia no es lo que todos esperaban. *Forbes*. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/tecnologia-desencanto-homeoffice/>
- Infobae. (2020, 11 de febrero). La jornada laboral de los mexicanos es una de las más extendidas del mundo. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/02/11/la-jornada-laboral-de-los-mexicanos-es-una-de-las-mas-extendidas-del-mundo/>
- Instituto de Seguridad Laboral. (s.f.). Prevención de riesgos psicosociales en el trabajo. Gobierno de Chile, 1-5. Recuperado de <https://www.isl.gob.cl/wp-content/uploads/Preveni%C3%B3n-Riesgos-Psicosociales.pdf>
- Jimenez, C. y Moreno, N. (2013). *Riesgos psicosociales en el teletrabajo*. (Tesis de Maestría, Universidad EAFIT). Recuperado de <https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/2669>
- Medina, C. y Espinoza, M. (2019). Las tecnologías emergentes y su impacto en el ámbito laboral: el caso del teletrabajo. *Gestión y Estrategia*, 28 (56), 37-47.
- Rubbini, N. (diciembre de 2012). Los riesgos psicosociales en el teletrabajo. En *Argentina en el escenario actual: desde las ciencias sociales*. Universidad Nacional de la Plata. Congreso llevado a cabo en Argentina.

## DE LOS AUTORES

Enrique Cuna Pérez es profesor investigador de Tiempo Completo del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Iztapalapa, Doctor en Estudios Sociales, miembro del SNI.

Alberto Escamilla Cadena es profesor investigador de Tiempo Completo del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Iztapalapa, Doctor en Estudios Sociales, miembro del SNI. Actualmente es Coordinador del Posgrado en Estudios Sociales (UAMI), línea de Procesos Políticos.

De ciudadanía y derechos sociales.  
Miradas multidisciplinares de un México en crisis  
(2018-2021)

Se terminó de imprimir en julio de 2024 en los talleres de Ediciones del Lirio S.A. de C. V., ubicados en Azucenas 10, San Juan Xalpa, Iztapalapa, C.P. 09850, Ciudad de México. El tiraje consta de 100 ejemplares.

La presente obra es un esfuerzo multidisciplinario – politólogos, sociólogos, psicólogos sociales, antropólogos, filósofos- y reflexivo sobre las ciudadanías y los derechos sociales en un entorno de crisis. Partimos de la idea de que existe una crisis de representación política, económica y, en estos momentos, de salud que explican en buena medida el contexto y funcionamiento del proyecto político de la Cuarta Transformación y el gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

El libro reconoce una visión amplia de ciudadanía y no sólo la expresión de los derechos y deberes en torno al acto político, sino también las dimensiones sociales y económicas que lastiman constantemente el devenir de nuestro país. Pensamos en la ciudadanía política como el derecho a participar en el ejercicio del poder político, pero también en su esfera civil caracterizada por los derechos para el ejercicio de la libertad individual y su esfera económica entendido como un mínimo de bienestar económico. Y es ahí donde encontramos múltiples y muy diversas experiencias en el país. Un México en crisis y heterogéneo.

Y es precisamente, pese a las diferencias que vuelven a la ciudadanía mexicana una realidad heterogénea, lo que cruza el análisis es un entorno gravemente marcado por la incertidumbre económica, la incredulidad política y la reducción de los lazos de confianza comunitarios (fenómenos como la corrupción, la impunidad y el incumplimiento de las promesas electorales, han contribuido también a la frustración y el desencanto democrático de importantes sectores de la población) ¿cómo responder a ello? ¿Cómo desarrollar ciudadanías en contextos precarios de derechos sociales? ¿Cómo desarrollar derechos sociales en contextos precarios de ejercicios ciudadanos? Son preguntas que el presente libro plantea como una provocación pero sin pretender resolver definitivamente, sólo como una invitación multidisciplinaria al estudio de tan urgente y a la vez tan compleja pareja: Ciudadanía y derechos sociales.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

