

QUINTERO | SANTIAGO | DESIDÉRIO (coords.)

Miradas contemporáneas de política pública



CENTRO UNIVERSITARIO DE TONALÁ

Universidad de Guadalajara

Miradas contemporáneas de política pública



Este trabajo está autorizado bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercialSinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND) lo que significa que el texto puede ser compartido y redistribuido, siempre que el crédito sea otorgado al autor, pero no puede ser mezclado, transformado, construir sobre él ni utilizado con propósitos comerciales. Para más detalles consúltese <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>

QUINTERO | SANTIAGO | DESIDÉRIO (coords.)

Miradas contemporáneas de política pública



CENTRO UNIVERSITARIO DE TONALÁ

Universidad de Guadalajara



Ricardo Villanueva Lomeli
Rectoría General

Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrectoría Ejecutiva

Guillermo Arturo Gómez Mata
Secretaría General

José Alfredo Peña Ramos
Rectoría del Centro Universitario
de Tonalá

Luis Gustavo Padilla Montes
Rectoría del Centro Universitario de
Ciencias Económico Administrativas

Missael Robles Robles
Coordinación del Corporativo
de Empresas Universitarias

Sayri Karp Mitastein
Dirección de la Editorial

Primera edición electrónica, 2020

Coordinadores
Carlos Emigdio Quintero Castellanos, Julio
Santiago Hernández, Edilma de Jesús Desidério

Textos
© Pablo Ayala Villalobos, María Azucena Salcido
Ledezma, Miguel Briones Blanco, Adrián Torres
Cuevas, Enore Adriana Chávez Jiménez, Zayda
Anahí Naranjo Martínez, Maricarmen Castillo
Esparza, Édgar Ricardo Rodríguez Hernández,
Luis Téllez Arana, Julio Santiago Hernández,
Edilma de Jesús Desidério, Armando Francisco
Camboni de Anda, María Magdalena Huerta
Villalobos, José Trinidad Ponce Godínez, Carlos
Emigdio Quintero Castellanos, Fernando Calonge
Reillo, Rodolfo Humberto Aceves Arce

Coordinación editorial
Iliana Ávalos González

Jefatura de diseño
Paola Vázquez Murillo

Cuidado de la edición
Ana Lilia Larios

Diseño y diagramación
Jordan Montes

Miradas contemporáneas de política pública / Carlos
Emigdio Quintero Castellanos coordinador ; textos Pablo
Ayala Villalobos... [et al.] -- 1a ed. -- Guadalajara, Jalisco:
Editorial Universidad de Guadalajara, 2020.

(Colección Monografías del Centro Universitario de
Tonalá)

Incluye referencias bibliográficas

ISBN 978-607-547-839-5

1. Políticas públicas-México 2. Administración pública-
México I. Quintero Castellanos, Carlos Emigdio, autor

351.72 .M67 DD21

JL1229 .M67 LC

JPP Thema

D.R. © 2020, Universidad de Guadalajara



EDITORIAL
UNIVERSIDAD
DE GUADALAJARA

José Bonifacio Andrada 2679
Colonia Lomas de Guevara
44657 Guadalajara, Jalisco

01 800 UDG LIBRO
www.editorial.udg.mx

ISBN 978-607-547-839-5

Julio de 2020

Hecho en México
Made in Mexico

Todos los derechos de autor y conexos de este libro, así como de cualquiera de sus contenidos, se encuentran reservados y pertenecen a la Universidad de Guadalajara. Por lo que se prohíbe la reproducción, el registro o la transmisión parcial o total de esta obra por cualquier sistema de recuperación de información, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, existente o por existir, sin el permiso por escrito del titular de los derechos correspondientes.

Queda prohibido cualquier uso, reproducción, extracción, recopilación, procesamiento, transformación y/o explotación, sea total o parcial, sea en el pasado, en el presente o en el futuro, con fines de entrenamiento de cualquier clase de inteligencia artificial, minería de datos y texto y, en general, cualquier fin de desarrollo o comercialización de sistemas, herramientas o tecnologías de inteligencia artificial, incluyendo pero no limitando a la generación de obras derivadas o contenidos basados total o parcialmente en este libro y/o en alguna de sus partes. Cualquier acto de los aquí descritos o cualquier otro similar, está sujeto a la celebración de una licencia. Realizar alguna de esas conductas sin autorización puede resultar en el ejercicio de acciones jurídicas.

Índice

7	Introducción
11	Primera sección, políticas de tipo sectorial
12	Políticas tecnológicas: agendas de investigación entre industria, innovación y sociedad PABLO AYALA VILLALOBOS
58	El papel de los partidos políticos en el diseño de políticas públicas de desarrollo MARÍA AZUCENA SALCIDO LEDEZMA
84	Los Medios Alternativos de Solución de Conflictos como política de justicia. Por una cultura de solución de conflictos MIGUEL BRIONES BLANCO ADRIÁN TORRES CUEVAS
108	Políticas públicas basadas en la propiedad intelectual como contribución para la economía en México ENORE ADRIANA CHÁVEZ JIMÉNEZ ZAYDA ANAHÍ NARANJO MARTÍNEZ
134	Profesionalizar la práctica de los directivos en un enfoque por competencias. Las expectativas y mecanismos de apoyo sobre la función directiva desde la RIEMS MARICARMEN CASTILLO ESPARZA

155 Políticas públicas: su análisis y evaluación

ÉDGAR RICARDO RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ

193 Segunda sección, políticas territoriales

194 Las transferencias de políticas públicas entre gobiernos municipales. El caso de la política de participación ciudadana en Zapotlán El Grande, Jalisco

LUIS TÉLLEZ ARANA

222 Marco institucional y normatividad vinculada con la gestión de la migración internacional en México. Notas para estudiantes de pregrado

JULIO SANTIAGO HERNÁNDEZ

EDILMA DE JESÚS DESIDÉRIO

256 Autonomía financiera y su relación con la deuda pública en las entidades federativas de México

ARMANDO FRANCISCO CAMBRONI DE ANDA

MARÍA MAGDALENA HUERTA VILLALOBOS

JOSÉ TRINIDAD PONCE GODÍNEZ

268 Estudiar políticas públicas rurales: estrategias interpretativas del pensamiento del mundo rural

CARLOS EMIGDIO QUINTERO CASTELLANOS

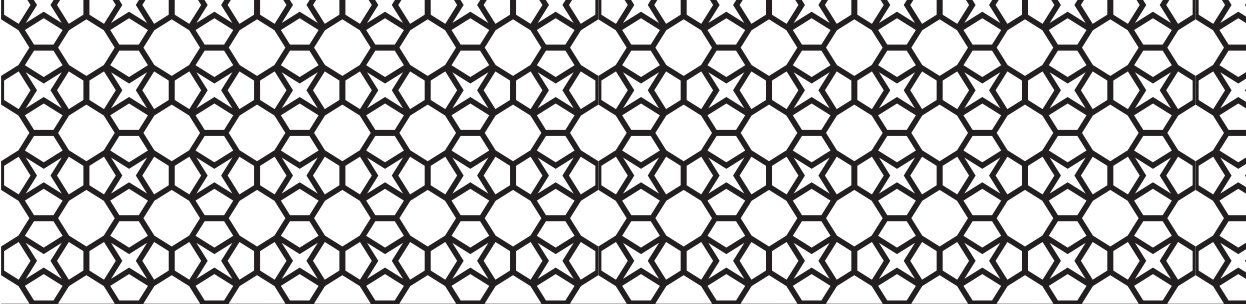
291 Sustentabilidad urbana y políticas de movilidad

FERNANDO CALONGE REILLO

RODOLFO HUMBERTO ACEVES ARCE

320 Reflexiones finales

323 Autores



Introducción

Este libro es parte de una historia reciente que aquí se hace realidad como uno de los primeros esfuerzos, no el único, por supuesto, de construir una identidad académica y contribuir a un proyecto intelectual colectivo, abierto, plural e interdisciplinario: el Centro Universitario de Tonalá de la Universidad de Guadalajara. Este libro es producto del profesorado adscrito a la División de Economía Empresa y Gobierno del Centro Universitario con la colaboración de otras instancias de la Universidad.

Los trabajos que se exponen a continuación se comunicaron, analizaron y discutieron en la edición del Seminario de Otoño del 2017. El Seminario se dividió en dos mesas:

1. Políticas públicas en un sentido territorial y para el crecimiento.
2. Políticas públicas en un sentido sectorial: poder, organizaciones y técnica.

Cuando se invitó a los participantes se tenía claro que ambas mesas se presentaban como una oportunidad para colaborar de una manera interdisciplinar en un tema ya consolidado en México: las políticas públicas, pero que, comprendemos, no está acabado. Con ello en mente, el primer objetivo del Seminario fue proporcionar un foro al cual se convergiera desde distintas formaciones.

En la primera mesa se abordaron temas directamente asociados con las políticas públicas vistas como una expresión espacial de la acción pública, es decir, cómo las organizaciones públicas dirigen recursos, materiales e inmateriales, para la solución de problemas geográficamente localizados: la política rural, la movilidad urbana o la transferencia de políticas entre municipios, por ejemplo.

En la segunda mesa el tratamiento de las políticas fue de carácter sectorial, aquellas políticas que se desenvuelven como conductas agregadas de poblaciones, organizaciones o proyectos. Aquí entraron temas como partidos políticos, la evaluación de políticas, el desempeño financiero de gobiernos o la tecnología.

Entonces, el libro quedó conformado en su gran mayoría con textos de profesores en el Centro Universitario, pero también de profesionales y colegas de otras instituciones de educación e investigación superiores.

Contenido del libro

Los trabajos aquí presentados son eclécticos en su temática y en el abordaje. Hay textos con un corte más bien teórico y otros con intereses expositivos; reflejan diversos momentos en las trayectorias de sus autores.

La interdisciplina es una meta, no un inicio. Se comenzó a trabajar interdisciplinariamente por medio de ejercicios de intercambio de información, exposición de metodologías ajenas, en compartir problemas y discutirlos. En las mesas de trabajo cada participante abordó con libertad el tema.

El libro se divide en dos secciones. En la primera se abordan políticas sectoriales, aquellas que identifican un campo de políticas a través de los problemas, actores, reglas y dinámicas que articulan la acción gubernativa en la sociedad. En la segunda sección se agrupan los trabajos que, junto con lo anterior, tienen una explícita dimensión espacio-temporal, es decir, territorial.

El primer capítulo, redactado por Pablo Ayala, “Políticas tecnológicas, agendas de investigación entre industria, innovación y socie-

dad”, problematiza la tecnología como un fenómeno social y político que tiene impacto en el crecimiento económico, siempre dependiendo de si su gobernanza es adecuada para fines correctos.

El segundo trabajo queda a cargo de Azucena Salcido. Su pesquisa atraviesa una de las dimensiones menos exploradas en el análisis de políticas públicas: la relación entre los partidos políticos y el proceso de toma de decisiones públicas para el desarrollo, y cómo es que esos actores netamente políticos apoyan o no la formulación de políticas que lleven a que los países alcancen mejores estadios de bienestar.

El tercer capítulo, compuesto por textos de Miguel Briones y Adrián Torres, analiza a los Medios Alternativos de Solución de Conflictos como parte integral de la política social en México. Para ello revisan las diversas definiciones que provee la normativa internacional, lo que comprenden por política social y cómo es que esas novedosas técnicas mejorarían la propia política.

Por su parte, Chávez y Naranjo cuestionan la relación entre la propiedad intelectual y la economía en clave de las necesidades de políticas públicas. Hacen una crítica a las falencias de la política actual y analizan las tendencias de indicadores económicos vitales en esa relación. Concluyen con recomendaciones de política para lograr el crecimiento económico.

La profesionalización del personal directivo en la educación media superior es un problema de política que analiza Maricarmen Castillo. Ante los problemas de capacidades y resultados da una panorámica de cómo resolverlos en el contexto de las reformas educativas recientes.

Rodríguez Hernández sistematiza la evaluación de políticas públicas, identifica perspectivas, herramientas y estrategias entorno a esa función del análisis. En su trabajo hace un inventario de las técnicas más recurridas en la evaluación. Termina con un ejemplo que, como caso práctico, ilustra a esas técnicas en su vertiente cuantitativa.

Luis Téllez Arana abre la segunda sección con el análisis de un caso de transferencia de políticas a nivel municipal, para ello construye un marco teórico en relación con el caso de transferencia de la política de participación social entre el municipio de Zapotlán El Grande y Tlajomulco, Jalisco. Resuelve los éxitos y fallas en la trans-

ferencia de una manera crítica, logrando que el diálogo propuesto desde el marco teórico nos haga verlo como una herramienta útil en otras situaciones.

A través de la normativa aplicable, Julio Santiago y Edilma de Jesús configuran la emergencia y cambio de la política de migración en México. Al diseccionar los cuerpos normativos y regulatorios del fenómeno nos adentran en cómo el Estado mexicano ha gestionado el paso de personas por el territorio nacional.

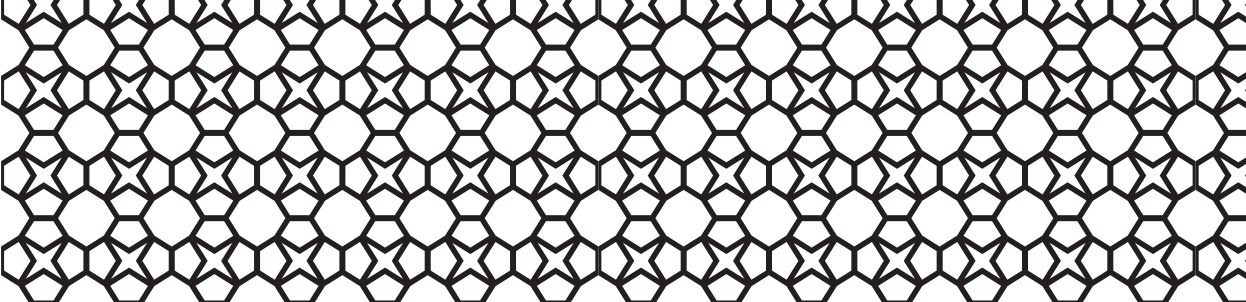
Cambroni, Huerta y Ponce estudian la relación entre la deuda pública y la autonomía financiera a nivel subnacional. Con un modelo cuantitativo identifican diferentes correlaciones entre variables que explican el nivel de deuda tales como el producto interno bruto subnacional, nivel de egresos y capacidad de recaudación.

En cuanto a la política rural, Quintero propone un marco interpretativo para el abordaje de la literatura especializada. El marco interpretativo integra tres categorías: crítica, de análisis de políticas y axiomática-extensionista, las cuales vincula con las tradiciones de análisis de política pública. Con ese marco interpretativo invita a pensar con más cuidado las diversas evidencias, teorías e hipótesis de cada política.

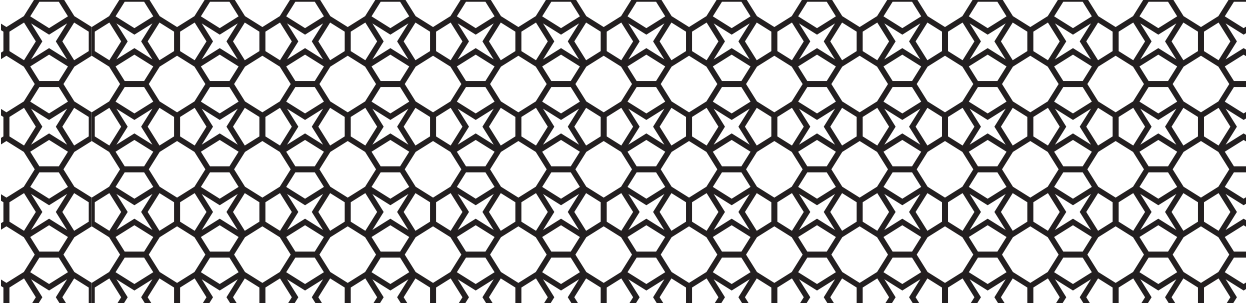
El último capítulo del libro, escrito por Calonge y Aceves, analiza las contradicciones de la movilidad urbana en clave de sustentabilidad. Los autores reconstruyen la noción de sustentabilidad, la cual perciben como crisis en términos urbanos para su resolución, con herramientas de gestión y política pública. Cierran su contribución apelando a la muy necesaria integración entre el ordenamiento del territorio y las políticas de movilidad.

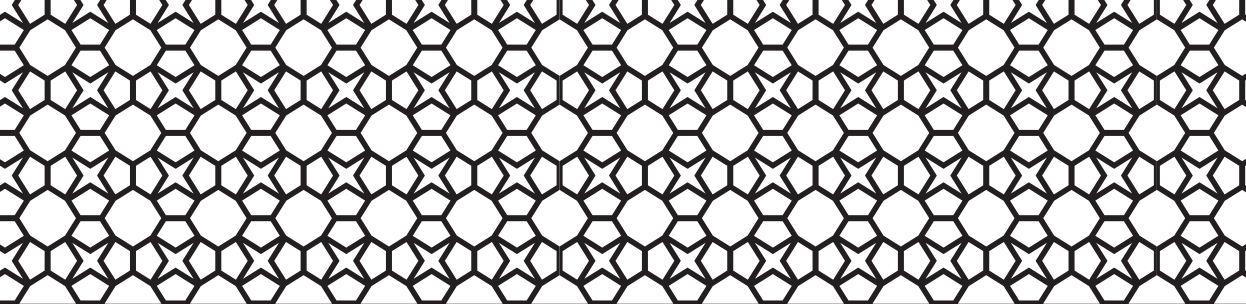
El libro termina con unas conclusiones, en las que se hace un balance de los resultados y de cómo es que consideramos que se cumplieron los objetivos del Seminario.

Todos los textos integrados en este libro ilustran uno de los intereses primordiales del Centro Universitario de Tonalá: construir un programa de investigación en políticas públicas de gran calado y ambicioso, que interpele a las burocracias públicas, los actores políticos y a la academia de una manera novedosa y audaz.



Primera sección, políticas de tipo sectorial





Políticas tecnológicas: agendas de investigación entre industria, innovación y sociedad

PABLO AYALA VILLALOBOS

Para la humanidad la tecnología sigue siendo un elemento problemático tanto en su conceptualización como en los intentos explícitos, por ejercer algún tipo de control social sobre ella. Establecer una definición específica sería un esfuerzo fútil, pues el uso cotidiano e intercultural de la palabra constantemente eludiría a dicha definición, por lo que habremos de contentarnos por trabajar con el término de tecnología tal como es usado en el lenguaje científico primordial, mas no exclusivo.

Así que, de modo general, hablaremos de la tecnología entendida para este análisis de manera sencilla como las herramientas y técnicas del humano o, de manera más elaborada, como la aplicación recurrente de saberes en el medio físico (material) con algún tipo de intencionalidad humana generando un producto. Puede utilizarse el término tecnología refiriendo a objetos físicos o artefactos, a procesos o actividades, o incluso a lo que las personas saben (Bijker, Hugues y Pinch, 2012).

El presente texto aborda el tema de la tecnología desde una perspectiva de política pública para vislumbrar cómo puede darse (o no) un proceso de gobernanza de dicho fenómeno. Es decir, explorar preguntas tales como: ¿se puede intervenir socialmente sobre el proceso de creación de tecnología? ¿Se pueden gobernar

las consecuencias de la tecnología? ¿Es la tecnología de todos los humanos o de algunos pocos? y, finalmente, ¿está la tecnología al servicio de las personas? ¿Qué impedimentos existen en el camino?

Marshall Sahlins (1983), en su estudio de antropología económica, la *Economía de la Edad de Piedra* explora cómo, alrededor de 8 000 años atrás, el ser humano logra la subsistencia con tres a cuatro horas de trabajo en promedio; a partir de ese momento, se comienza a trabajar más hasta llegar en nuestros días, en los que se trabaja entre nueve y 10.5 horas diarias (promedio) en los países de renta media y baja (Bick, Fuchs-Schündeln y Lagakos, 2016). La promesa de liberar al hombre del trabajo arduo se aviva con la expectativa de la inteligencia artificial y la automatización. Sin embargo, subyacente al trabajo, permanece la cuestión de las herramientas del hombre; subyace la tecnología y qué hacemos con ella, pues en este momento histórico, en el que tenemos más tecnología que nunca, seguimos sin poder hacernos cargo de las necesidades básicas de la humanidad y laboramos (en horas totales) más que antes.

Algunos podrán argumentar que una política sobre tecnología es un esfuerzo fútil, ya que busca gobernar un aspecto ingobernable, siendo la tecnología un componente elusivo de la producción del mundo material o, desde otra perspectiva, puede verse una propiedad emergente del sistema, sobre la cual es difícil influir (predominante en ciencia política y economía neoclásica). Incluso desde cierta perspectiva neoliberal, puede ser visto como aspecto sobre el cual no es deseable influir. No es descabellado pensar la tecnología como algo ingobernable, pues estamos tratando un fenómeno muy amplio y complejo, pues hablamos de todas las herramientas del ser humano y cómo éstas son producidas.

Para algunos lectores el tema de política tecnológica podría ser asociado intuitivamente con las temáticas de innovación y nuevas tecnologías, y cómo éstas pueden contribuir al desarrollo económico de alguna área geográfica, o cómo pueden esas nuevas tecnologías contribuir a solucionar problemas públicos. Sin embargo, aunque son relevantes dichas aproximaciones (por lo general encontradas en estudios de ciencia y tecnología, geografía económica y desarrollo regional), el tema de la tecnología, desde una perspectiva de política

pública, tiene muchas más implicaciones, dado que los procesos que referimos como *tecnológicos* penetran una gran variedad de ámbitos sociales, así como en los sistemas terrestres (ecológicos).

En el presente texto nos contentaremos con presentar una sección de temáticas que parecen relevantes en el contexto histórico actual, con el objeto de argumentar en relación con la importancia de la integración de la reflexión sobre tecnología en los procesos de política pública.

Metodológicamente, se realiza una revisión de literatura desde una perspectiva interdisciplinaria. La intención del presente texto es una revisión horizontal del campo, es decir, conectar a modo de red ideas dispersas que existen relacionadas con la política tecnológica y no como una aportación especializada (o vertical) como tal a un campo específico de la política tecnológica. Es decir, la aportación del presente texto está en una ser una interpretación global del campo y permitir una emergente comprensión que puede surgir de la presente interpretación. Hermenéuticamente aspira a revisar una sección de la literatura sobre el campo y abrir en la gama de interpretaciones del campo a partir de la posición del autor, sin aspirar a una interpretación correcta o única del campo. Dicho esfuerzo por sí mismo no está libre de dificultades metodológicas y es difícil no excluir ciertos campos; sin embargo, su intencionalidad está enfocada en proveer una suerte de mapa para comenzar a navegar en las temáticas de política tecnológica.

Se parte de una perspectiva de “objetividad en paréntesis” (Maturana, 1996) y la tradición del “realismo crítico” (Sayer, 2000), formas de realismo que incorporan las limitantes del observador y conciben el potencial emancipador de la ciencia para cuestionar circunstancias y sufrimientos evitables.

El capítulo está organizado de modo que la primera sección revisa cuestiones fundamentales sobre la tecnología y tiene un tinte más filosófico y sociológico para discutir en relación con la tecnología; la segunda sección hace una revisión de consideraciones generales para una política tecnológica y está centrado en asuntos de política pública de tecnológica desde las perspectivas predominantes en el campo, repasando las teorías económicas que le detentan, así como una revisión somera de instrumentos de política pública, ejemplificando brevemente el caso de México. Al final, la tercera sección

hace un análisis crítico de ciertas políticas tecnológicas y se dibujan algunas de las alternativas que existen para los países de renta media y baja, así como ciertas cuestiones de relevancia para el siglo XXI. Las secciones se complementan en las temáticas; sin embargo, tienen un abordaje diferente, por lo tanto, pueden ser abordados con relativa independencia según los intereses del lector.

Algunas cuestiones fundamentales sobre la tecnología

El estudio de la tecnología es casi tan antiguo como las civilizaciones. Las discusiones sobre ella, sus afectaciones y su devenir, pueden ser encontradas en algunos de los primeros textos y tratados. Por ejemplo, en la antigua Grecia las discusiones sobre tecnología no eran menores. Entre las distintas discusiones encontramos, por ejemplo, si la tecnología imitaba o aprendía de la naturaleza, en contraste con identificar cierta creatividad original en el seno de lo humano, tal como podrían serlo las posibilidades creadoras que encontramos en el arte. También, por ejemplo, se deliberaba la diferencia entre artefactos (las creaciones humanas) y los elementos naturales, así como las implicaciones sociales de la tecnología. Dichas discusiones en nuestro contexto se han transformado, pero siguen presentes en el pensamiento contemporáneo, por ejemplo, en relación con las discusiones entre la medicina alopática *versus* la medicina natural o, por ejemplo, la reflexión de las implicaciones sociales de la tecnología podemos verla reflejada en los miedos sobre el devenir de la inteligencia artificial.

También, muchas de las descripciones del mundo que Platón y Aristóteles utilizaron fueron imágenes sobre tecnología, tales como el trabajo del artesano y el artista, en las cuales se permeaban sus creencias, o imaginarios, acerca de un diseño racional del universo (Franssen, Lockhorst y De Poel, 2015). Utilizamos a los griegos como un ejemplo documental accesible; sin embargo, es de esperarse que la reflexión sobre el papel de la tecnología haya estado presente en distintas culturas, momentos históricos y geografías, pues hablamos de algo muy presente para el humano en su modo de relacionarse con el resto del mundo.

En el presente apartado presentaremos algunas premisas básicas para la creación de tecnología, varias consecuencias epistémicas y estructurales de la tecnología, así como una breve revisión de las posturas de determinismo tecnológico y las de construcción social de la tecnología, las cuales, desde una perspectiva interdisciplinaria, abonan en la interpretación fundamental del fenómeno y las consecuencias que los distintos modos de interpretación pueden tener para la política pública.

La tecnología como posibilidad humana

La tecnología es una capacidad humana que surge desde su biología, específicamente de la capacidad de conocer. Distintas perspectivas constructivistas han argumentado que el ser humano se encuentra en el mundo como un conocedor, por ejemplo, en el léxico de Martin Heidegger (1927), el *dasein*, el ser-ahí del humano es conociendo, es decir, abriendo o desentrañando la sección de realidad que se le presenta, como un proceso ontológico del ser humano. Sin embargo, para Heidegger el ser humano no conoce esencias, no están a su alcance, siempre tiene un horizonte de interpretación, es decir, su observación de la realidad se da desde un contexto específico: físico, histórico, cultural, entre otros, y éste, por tanto, está limitado.

Desde la epistemología genética, como definiese Jean Piaget (1977) su campo de estudio, se llega a conclusiones similares, interpretando los mecanismos en que la persona, desde sus etapas tempranas al encontrarse con la realidad, comienza a adaptar y acomodar sus esquemas (mentales), encontrando las propiedades de la realidad a partir de la experiencia y profundizando de manera progresiva sobre la misma.

En versiones más contemporáneas Humberto Maturana (1992), desde la biología del conocer, argumenta que el conocer se encuentra dentro de nuestras operaciones del vivir. En concordancia parcial con Heidegger, Maturana argumenta que nuestro conocer está enmarcado y delimitado por la biología misma y de manera importante por el lenguaje.

De las anteriores podemos suponer que tenemos un acceso a la realidad, no universal, pero sí cierto acceso, que hace que nos encontremos constantemente en la vida desentrañando ese acceso, proceso

que abre las propiedades de las cosas. A su vez, como parte de la evolución de las comunicaciones del ser humano y primordialmente el lenguaje, el conocer del ser humano se enmarca permitiendo (y a su vez limitando) profundizar sobre las propiedades y las interacciones de los elementos de su contexto. En este momento, podríamos definir como conocimiento la acumulación de saberes en los sistemas de comunicación del ser humano (Luhmann, 2005). Por tanto, la creación de tecnología, de manera inicial, dependerá tanto de la capacidad de conocer (biología), así como del conocimiento acumulado.

Es entonces que surge, como propiedad emergente¹ (y por lo general con alta aleatoriedad, como diría Norbert Weiner [1995]), la creación de nuevas interacciones entre elementos de la realidad. Éstas pueden surgir de modo azaroso o por búsqueda explícita y terminan por permitir concretar algún uso específico para los seres humanos. Esto último es lo que podríamos interpretar como tecnología.

Si bien las tecnologías han acompañado a los homínidos durante cientos de miles de años, es posible acertar que una aceleración considerable en creación de tecnologías se realizó a partir de la horticultura y la agricultura, difundidas de manera heterogénea a partir del neolítico, la cual tras la producción de excedentes alimenticios, liberó a un sector importante de la sociedad para la realización de otras labores más allá de la subsistencia, mismas que se reflejaron en la generación de una mayor diversidad tecnológica. En este punto se comienza a visualizar algunos puntos elementales en la creación de la tecnología. Si bien el ser humano tiene en su biología el germen de la tecnología, se requieren de una multitud de condiciones para que se pueda dar una producción más intensiva de tecnología. Es decir, se requiere liberar la energía humana para que pueda focalizarse en explorar y experimentar diversidad de objetos y posibilidades para generar nuevas tecnologías, aunque a la par puede argumentarse que la tecnología también puede ser incentivada por dificultades y problemáticas de modo pragmático.

¹ Una “propiedad emergente” en teoría de sistemas hace referencia a una propiedad o efecto que surge en el sistema en interacción con distintos elementos del sistema, el cual por lo general no surge de manera lineal, sino por interacciones complejas entre los elementos (véase Capra, 1998).

En el transcurso de la historia la energía humana invertida en algún elemento de modo intencional (pragmático por lo general) facilita la generación de tecnologías que solucionen determinados problemas. Además, es a partir de la generación de excedentes alimenticios (energéticos) que se da el surgimiento de ciencia y tecnología, por lo que pueden interpretarse como parte de un mismo proceso; sin embargo, no toda la ciencia puede tener fines tecnológicos explícitos y es por ello que se mantienen aparte en este texto.

Así como la invención de la agricultura, y tecnología que afectó de manera importante la creación de más tecnologías, múltiples nichos o aceleraciones en el proceso se pueden encontrar en la historia, en la que se detona la generación de tecnologías, tal como la invención de máquina de vapor, la utilización de energías fósiles, la revolución verde, entre otras. En este punto comenzamos a visualizar un fenómeno relevante para la política pública llamado “trayectoria dependiente” (*path-dependence*). Debido a que las tecnologías descubiertas o existentes tienden a alimentar la creación de otras, acelerando o restringiendo los procesos de transformación tecnológica, se hablará de ese proceso con mayor detalle en la siguiente sección de este capítulo.

Desde una perspectiva aún más general, algunos sociólogos y antropólogos que interpretan la evolución social y cultural (White, 1959; Lenski G., Nolan y Lenski J., 1970), han insistido que la tecnología ha sido uno de los principales motores de transformación en las sociedades. Es a través de los mecanismos y procesos históricos de acumulación y comunicación, sobre todo tecnológica, que grupos humanos han organizado progresivamente la vida material, en la que resalta la importancia de la transformación, metabolismo y control de las energías humanas o naturales.

La tecnología como modo de revelación

Si bien la creación de la tecnología está en el seno de la biología del conocer del ser humano, y depende de las tecnologías que anteceden o el contexto tecnológico existente, también son de resaltar otros procesos en dirección opuesta: por un lado, cómo las tecnologías se

vuelven una extensión del proceso de conocer del ser humano y, llevado a la vida cotidiana, cómo las tecnologías enmarcan el conocer, las interacciones, una diversidad de aspectos de la vida diaria y las consecuencias que ello tiene. Aunque dichas temáticas han sido ya revisadas por posturas marxistas, en estudios de ciencia y tecnologías y por aproximaciones feministas a la tecnología, vale la pena resaltar algunos puntos para la consideración en política pública.

En relación con las tecnologías como extensión del conocer, trasladan aspectos incognoscibles por observación simple al ser humano, tal como la estructura de las células o los fenómenos en las regiones más lejanas del universo observable, y cómo a través de una tecnología es posible acceder a través de una traslación a nuestros sentidos para acceder a una interpretación de dicha realidad.

Martin Heidegger (1977) señala cómo la tecnología abre o se convierte en un modo de revelación de la realidad o la verdad (*aletheia*) o, en otras palabras, cómo la tecnología enmarca cómo se nos presenta el mundo. Sin embargo, va más lejos al señalar cómo la tecnología moderna (*Gestell*) pareciese esconder la esencia de la tecnología, la cual es interpretada por Heidegger como algo para acercar a la persona con la verdad.

Estos puntos nos llevan a la segunda anotación, que es cómo la tecnología también contextualiza de manera importante las operaciones personales y sociales de nuestra vida diaria y las consecuencias que ello tiene. Si la tecnología se vuelve un modo de revelar la realidad, es de cuestionar qué tipo de consecuencias tiene para la experiencia cognitiva y, a su vez, al modo de conciencia que se genera a partir del modo específico de revelación de la realidad que permite la tecnología del momento histórico-social. Un ejemplo de ello puede ser analizado desde el medio de transporte: avión, automóvil, autobús, bicicleta, caminando o silla de ruedas, y cómo cada uno tiene especificidades en los que la percepción e interacción con el medio difieren considerablemente.

En la vida diaria, pareciera existir un acoplamiento estructural con las tecnologías con las que vivimos, dotando de cierta naturalidad a dicha relación hombre-herramienta; sin embargo, podría argumentarse que ellas permiten un modo específico y situado de revelación.

Es decir, las tecnologías moldean las condiciones del conocer y la forma en que nos relacionamos con otros humanos, los conocimientos y el medio ambiente. Algunos de los grandes exponentes de la sociología contemporánea (Bauman, 2001, 2013; Beck, 1992; Touraine, 1994, 2005, 2006) han advertido sobre las consecuencias de la tecnología para las sociedades contemporáneas, cimbrando nuestros días con gran incertidumbre sobre las consecuencias sobre nuevas tecnologías, la velocidad en que se adhieren a nuestras vidas y las innumerables consecuencias sociales y políticas que ello tiene.

Teorías feministas de la tecnología, sobre todo en feminismo radical y socialista (Cockburn, 1985; Harding, 1986) también han sido insistentes en ese punto, señalando que la tecnología no es neutral, pues al igual que en todo conocimiento, su producción está situada, es decir, surge desde una posición social específica (en mi caso como hombre blanco, universitario, mexicano, de nivel socioeconómico medio alto, detentando distintos privilegios, etc.) y, por lo tanto, responde al mundo que se abre desde dicha posición (sea uno consciente de ella y sus vicisitudes y privilegios o no). Entonces, la producción de tecnologías obedece a las circunstancias relacionales de una posición o situación específica social, es decir, al mundo que se abre desde una posición social específica y, por ello, a un mundo.

Si se considera que la tecnología ha sido desarrollada siempre desde una posición social específica y los diálogos o relaciones que suceden desde esa situación, es de esperarse que la tecnología también se convierta en un mecanismo de reproducción de mundos situados específicos. Es, pues, desde las posturas feministas socialistas que “en lugar de tratar a los artefactos como neutrales o libres de valores, las relaciones sociales (incluyendo las relaciones de género) son materializadas en herramientas y técnicas” (Wajcman, 2010). La producción de ciertos artefactos o tecnologías tienden a justificar y reproducir ciertas formas de vida, favoreciendo vidas y perspectivas de ciertos grupos sociales en ocasiones, y modelando consciente o inconscientemente, de acuerdo con ciertas formas de vida (grupos sociales) que tienen mayor control sobre la tecnología.

Los feminismos contemporáneos (llamados de segunda ola), decolonial, postmoderno y negro, han abierto la reflexión a otro tipo de relaciones entre tecnología y sociedad. En ocasiones han surgido, como

en Donna Haraway (1991), versiones más optimistas en relación con la tecnociencia, abriendo posibilidades para liberar a las mujeres y otros grupos sociales para generar nuevos imaginarios y transformaciones radicales de género. No empero, más allá de las posibilidades que abre la tecnología, las posturas feministas contemporáneas tienden a ver a las tecnologías y a la sociedad como mutuamente constitutivas (Rothschild, 1981; Lie, 2003; Wajcman, 2010). Este punto, pues, lleva a la siguiente discusión relacionada con el determinismo tecnológico.

Determinismo tecnológico *versus* la construcción social de la tecnología

Contrastando hasta cierto punto algunas posturas ya presentadas encontramos al determinismo tecnológico. El determinismo tecnológico es reconocido en la actualidad como una teoría con tintes reduccionistas, que supone una relación causal predominante de la tecnología sobre la estructura social; en otras palabras, la tecnología en una sociedad define de gran manera su naturaleza. La innovación tecnológica o el cambio tecnológico es visto como una fuerza que guía a la cultura y la historia de la sociedad. Dicha teoría considera a la tecnología como un artefacto neutro estructurado para cumplir una función. El término es atribuido a Thorstein Veblen, pero se señala a Karl Marx como el primero que elaboró esas perspectivas.

Marx consideraba que el progreso tecnológico de la sociedad llevaba a nuevas formas de producción de la vida material, por lo tanto, eso influenciaba mucho los aspectos económicos, políticos y culturales de una sociedad; su ejemplo clásico está relacionado con la transición de las sociedades feudales a las capitalistas, con el uso de molinos manuales en la sociedad feudal y con la creación y difusión de los molinos de vapor para dar la transición a la sociedad capitalista. Sin embargo, no existe un consenso si en toda la obra de Marx es posible clasificarlo como determinista tecnológico.

Hay una diversidad importante de aspectos que difícilmente pueden ser negados en relación con el determinismo tecnológico. Por ejemplo, en relación con la agricultura, la introducción de tecnifica-

ción, tras las revoluciones en la agricultura, y su subsecuente adopción por parte de los agricultores, ha generado y continúa generando una pérdida del conocimiento tradicional de agricultura. Por tanto, las tecnologías influyen también a los saberes de la sociedad de modos difícilmente predecibles. A esa impredecibilidad y los efectos impredecibles o no esperados es lo que llama Winner “deriva tecnológica” o *technological drift* (2008).

Al respecto, Langdon Winner ha reiterado que el determinismo tecnológico interpreta de manera aceptable una sección de las relaciones con la tecnología, pero está lejos de interpretar la gran diversidad de relaciones que existen con ella. Al respecto propone que sería más adecuado hablar de un “sonambulismo tecnológico”:

Podría parecer que el punto de vista que estoy sugiriendo es propio de un determinismo tecnológico: la idea de que la innovación tecnológica es la causa fundamental de los cambios sociales y que los seres humanos no tenemos otra posibilidad que sentarnos a observar el despliegue de este proceso inevitable. [...] Según mi punto de vista, una noción más reveladora es la de «sonambulismo tecnológico», ya que el interesante enigma de nuestros tiempos es que caminamos sonámbulos de buen grado a través del proceso de reconstrucción de las condiciones de la existencia humana (Winner, 2008: 37).

Desde esta perspectiva, desconocemos o dejamos de observar cómo es que las sociedades y las tecnologías se interrelacionan y cómo hay una gran diversidad de aspectos en los que percibimos a la tecnología como neutral y alejada aunque, en muchos casos, existe la posibilidad de influir sobre esos procesos de manera explícita. Más adelante profundizaremos más en esta perspectiva.

Una forma de interpretar la relación entre tecnología y sociedad que comúnmente es contrastada con el determinismo tecnológico (en especial en antropología) es el llamado “posibilismo tecnológico”, forma que sugiere que la tecnología no tiene una influencia en la estructura de la sociedad más allá de establecer límites externos a la acción humana (Ingold, 1997). Esto es mejor ejemplificado a través de la comparación entre los argumentos en antropología entre evolucionistas culturales y relativistas culturales.

Los evolucionistas culturales sugieren que la tecnología tiene una tendencia a ir de simple a complejo y también las sociedades y la cultura tienden a seguir esa tendencia. En contraste, los relativistas niegan una correlación entre la complejidad o simpleza de la tecnología y la complejidad de la sociedad. Los relativistas sugieren, por ejemplo, que en las complejas sociedades industriales abundan tecnologías muy sofisticadas, pero el sistema de parentesco (*kinship*) que sostienen las sociedades tiende a ser muy sencillo. Otras sociedades, como los aborígenes australianos, tienen las tecnologías más sencillas, los sistemas de parentesco y culturales poseen una tremenda complejidad (ídem).

También, en el ya clásico texto de sociología de la tecnología “La construcción social de los sistemas tecnológicos”, fruto de la reunión a principios de los años 1980 de un reducido grupo de destacados sociólogos e historiadores de la tecnología en la Universidad Tecnológica de Twente, se reunieron una serie de posturas que cuestionan el determinismo tecnológico. Ellos tratan de alejarse de distinciones tajantes entre elementos técnicos, sociales, políticos y económicos dentro del proceso de desarrollo de tecnología, utilizando la metáfora de una “red invisible” entre sociedad y tecnología (Bijker, Huges y Pinch, 2012).

En el determinismo tecnológico podemos identificar un determinismo fuerte, que sugiere a la tecnología como el factor predominante en la estructura de la sociedad; y uno blando, que incluye la influencia de otros factores al progreso tecnológico; pero ninguna trata en su aproximación de situar los distintos elementos o factores, que afectan la tecnología, en condiciones de simetría para identificar la red, el sistema o el conjunto de factores como tal en la búsqueda de interpretar el fenómeno tecnológico en su complejidad relacional. Justo eso es lo que algunos autores de “la construcción social de la tecnología” (Scot, por sus siglas en inglés) tratan de proponer desde la multidireccionalidad (en contra de la linealidad) en los procesos de desarrollo tecnológico, partiendo del análisis del sistema de elementos de artefactos físicos, instituciones y su medio (ídem).

La teoría de actor-red de Bruno Latour y otros también han intentado ir más lejos: interpretar el fenómeno tecnológico como un gran entramado de actantes, entendidos como elementos humanos y no

humanos, que influyen sobre los procesos tecnológicos; incorporan personas, artefactos, procesos y otros, los cuales posibilitan resultados tecnológicos específicos. En ese sentido, se enfatiza en ese tipo de análisis la simetría entre los elementos (actantes) que constituyen el proceso tecnológico (Latour, 1992). Si bien esas posturas no están libres de críticas (por ejemplo, en la complejidad de implementar en el estudio de procesos reales), permiten romper la linealidad habitual con que se aproximaba a los procesos tecnológicos, abriéndolos a múltiples formas de interpretar e interrelacionar los elementos que permiten dichos fenómenos. En el caso de la política pública asociada a la tecnología, dichas aproximaciones de tono más holístico o sistémico han tenido dificultades en permear en los procesos de creación de política.

Elementos para la creación de tecnología

Avanzando en la discusión sobre la tecnología, nos acercamos a los procesos de política tecnológica y las cuestiones fundamentales para la creación de tecnología. Sin afán de simplificar los procesos de generación de tecnología, vale la pena considerar los elementos básicos para la generación de tecnología con base en lo ya expuesto. A modo de síntesis se presenta una relación de algunos de los elementos fundamentales que pueden ser considerados para el desarrollo de tecnología.

Si bien, como ya mencionamos, la producción de tecnología surge como una propiedad emergente en un contexto histórico específico con alta aleatoriedad, es decir, no se puede gobernar el proceso de producción tecnológica enteramente, es posible observar algunas condiciones generales que posibilitan la producción tecnológica. En los siguientes párrafos describiremos una interpretación simplificada a modo de marco de condiciones generales fundamentales que permiten la producción tecnológica.

El primer elemento es que “en condiciones biológicas” comunes en los seres humanos conocen y hacen interactuar los elementos de la realidad. Desde la condición humana en su generalidad (o en con-

diciones normales, cualesquiera que puedan ser) la circunstancia del conocer y de interactuar con los elementos de la realidad es la primera precondition para la generación de tecnología. También, puede afirmarse, aunque no de manera universal, que entre más humanos concentran la actividad cognitiva en alguna empresa, incrementan las posibilidades de desentrañar propiedades y seleccionar tecnologías útiles de la aleatoriedad creativa.

Un segundo elemento es la *temporalidad*. Se requiere dotar de espacio y tiempo para realizar interacciones con la realidad y los elementos. Aunque puede ser asegurado que en cualquier condición el ser humano está generando de modo pragmático conocimiento y tecnologías, es difícil argumentar en contra que focalizar esfuerzos en empresas específicas incrementa la posibilidad de desarrollar conocimiento sobre algún fenómeno específico.

Un tercer elemento podríamos reconocerlo de manera general como la “base de conocimiento”, que se refiere a una serie de fenómenos asociados con el conocimiento, es decir, la base de conocimientos de la realidad que se encuentran incorporados en los individuos y los conocimientos que están disponibles en el contexto histórico-espacial (sin afán de generar algún modo de idealismo o neutralidad de la ciencia). A la par, la base de conocimiento refiere a los modos de acumulación de conocimiento (incluyendo tecnologías) y sus condiciones de transmisión, así como preconditiones culturales que permiten modos específicos de generación y transmisión.

Un cuarto elemento es la “base tecnológica y material”, con ello nos referimos a las tecnologías (como herramientas) que anteceden y están disponibles en el contexto y con las cuales pueden generarse nuevas investigaciones, así como para transformar materiales y producir nuevas variaciones de objetos. Se incluye la base material, en el sentido de la disponibilidad de elementos químicos y variedades de materiales que permiten a su vez configuraciones físicas diversas en los artefactos.

Esos cuatro elementos pueden ser reconocidos como los componentes fundamentales para la generación de tecnología. Existe una infinidad de posibilidades dentro de dichas condiciones y en com-

binación entre los elementos, pero por lo general cualquier esfuerzo de creación de tecnología incorporará dichos elementos en distintas configuraciones y dimensiones.

Habiendo sentado algunas bases para interpretar el fenómeno tecnológico, en las siguientes secciones revisaremos la política tecnológica como tal, sus principales vertientes, así como algunas problemáticas contemporáneas asociadas a ésta.

Anotaciones sobre el estudio de la tecnología en política pública

Una política pública relacionada con la tecnología podría abordar prácticamente cualquier fenómeno asociado con lo que definamos como tecnología. Aunque esa posición dotaría de libertad para reflexionar sobre la relación entre tecnología y su gobierno para alcanzar objetivos públicos, podría aislar de la discusión global y se podría dejar de hacer uso del conocimiento construido que nos antecede. Aunque en la subsecuente sección defenderemos la expansión de los confines de la política tecnológica tradicional, en esta sección daremos una revisión de las perspectivas predominantes en política tecnológica, la cual permitirá al lector conocer algunas de las principales discusiones teóricas que se han dado en ese campo para poder construir a partir de ellas.

A grandes rasgos, la política pública en tecnología puede definirse como la empresa de Estado que articula distintos esfuerzos, así como instituciones y la ley para abordar a la tecnología con un fin público. Dicha definición pretendería abarcar todos los procesos asociados con la tecnología, desde su producción hasta las consecuencias de ciertas tecnologías sobre la vida; loable, aunque difícil en términos prácticos. Revisaremos otras definiciones más acotadas. Una política tecnológica también puede ser definida como “todas las intervenciones públicas que intentan influenciar la intensidad, composición y dirección de las innovaciones tecnológicas en una entidad (región, país o grupo de países)” (Foray, 2009); dicha definición acota la definición a la innovación tecnológica o al desarrollo de tecnología en una entidad específica.

En el contexto de los países de renta media y baja, o los llamados “países menos desarrollados”, el objeto de la política tecnológica puede ser visto como:

Resolver o mejorar problemas relacionados a la tecnología que obstaculizan el proceso de desarrollo, mientras que, al mismo tiempo, aseguran, en medida de lo practicable, que atención y recursos son dedicados para promover las contribuciones importantes que los factores tecnológicos pueden hacer (Forsyth, 1990: 8 [traducción propia]).

Dado que las condiciones tecnológicas en los países de renta alta y el resto de los países son muy diferentes, vale la pena considerar esta definición, ya que una política tecnológica en un país de renta baja buscará el aprovechamiento de la tecnología ya existente en otras geografías, y se concentrará quizá en menor medida en desarrollar su propia tecnología.

Desarrollo económico y política tecnológica

Una primera racionalidad que debemos reconocer en relación con las políticas de tecnología es que comparten un marco de premisas y presuposiciones en relación con el modo de desarrollo dentro del esquema predominante (o incluso hegemónico) del Estado-nación.

Las políticas tecnológicas se encuentran inmersas en premisas neo-ricardianas (derivadas de David Ricardo) en las que las naciones o territorios deben buscar una ventaja comparativa en la producción de bienes. Desde la perspectiva de la economía del desarrollo debe transitarse a actividades productivas que requieran mayor intensidad de conocimientos, con un doble objetivo: primero desde una perspectiva de calidad de productos para una ventaja comparativa internacional y satisfacción de mercados internos; y segundo, con la base del conocimiento social que se genera y que sienta las bases para la adaptación y la innovación para solucionar la provisión en mercados internos, es decir, solucionar problemáticas sociales internas:

El desafío del cambio estructural consiste precisamente en avanzar en una dinámica virtuosa de coevolución entre tecnología y estructura productiva, por la que se redefinen la división internacional del trabajo y las capacidades endógenas de innovación y aprendizaje. El cambio estructural debe ir de la mano con la acumulación de nuevas capacidades (Bárcena, 2013: 36).

Es en este sentido que la evolución de las estructuras económicas supondría la evolución de la estructura tecnológica y productiva, la cual deriva en una posición de ventaja frente a otras naciones, y a su vez satisfacer de manera más óptima las necesidades materiales dentro del país. Eso va de la mano de la capacidad organizativa del grupo (capital social) e innovación (precediendo o formándose paralelamente a las otras estructuras). En ese punto podemos observar la linealidad con la que se piensa el proceso de desarrollo económico y su asociación con la tecnología, enmarcando, hasta cierto punto, la diversidad de interpretaciones de cómo se desenvuelve dicho proceso, desde lo monetario, político o cultural.

La racionalidad de la política tecnológica: economía neoclásica y evolucionista

Fundamentalmente podemos encontrar dos racionalidades que justifican la existencia de una política tecnológica, aquella basada en la economía neoclásica y la perspectiva de economía evolucionista. La teoría neoclásica predominó desde los años de la postguerra hasta los años 1970, la perspectiva evolucionista ha tenido mayor auge desde la de 1980. En la literatura contemporánea, la perspectiva evolucionista se presenta como una perspectiva más aceptable para pensar la política tecnológica, aunque es una combinación de ambas mediante las cuales se sustentan dichos esfuerzos.

La teoría económica neoclásica en general ve a la economía como un proceso que funciona con relativa circularidad con actores racionales, la cual tiende al equilibrio entre oferta y demanda, dadas las

condiciones de libre mercado. Si no se alcanza ese equilibrio de mercado perfecto, se supone alguna “falla de mercado”, la cual se debería de atender (corregir) para permitir encontrar el equilibrio deseable u óptimo de Pareto. Un buen desempeño económico se juzga en su cercanía a ese óptimo teórico. Además, desde una perspectiva neoclásica, la tecnología es vista como un factor exógeno o incluso una “caja negra” (Laranja, Uyarra, Flanagan, 2008, citado por Edler y Fagerberg, 2017).

En contraste, la perspectiva de economía evolucionista (que surge con Thorstein Veblen, y en el caso de tecnología e innovación, se desarrolla a mayor profundidad con Joseph A. Schumpeter), supone que la economía siempre está en un proceso de transformación y los actores funcionan con racionalidad limitada y con distintas incertidumbres. El buen desempeño económico no tiene un óptimo teórico, sino que está relacionado con la naturaleza de la evolución el progreso económico. En la perspectiva evolucionista no existe un mercado perfecto, sino que siempre es dinámico, por tanto, distintos aparatos y políticas tienen fines distintos, y no están en mira de algún equilibrio. La tecnología y la innovación en la economía evolucionista son centrales y determinan de gran manera las transformaciones en la economía (Nelson, 1993).

La base más común para justificar la política tecnológica, tras la Segunda Guerra Mundial, ha sido desde una perspectiva de “fallas de mercado”, a pesar de la resistencia que el modelo neoclásico supone (Solow, 1957; Sharp y Pavitt, 1993). Se considera que la inversión en tecnología en el libre mercado tiene grandes regresos sobre la inversión, pero eso no sucede así:

Esperamos que la economía de libre empresa subinvierta en invención e investigación (comparado con el ideal), dado que es riesgoso, porque el producto puede ser apropiado sólo hasta cierto punto, y debido a los regresos incrementales en uso. Esta subinversión será mayor para investigación básica. Lo que es más, en la medida que una empresa tenga éxito en agrandar el valor económico de su actividad inventiva, habrá una subutilización de esa información en comparación con su distribución ideal (Arrow, 1962: 619).

Desde esa perspectiva, ciertos aspectos de la tecnología se consideran similares a los de un bien público. Por ejemplo, en relación con la investigación básica o fundamental (la cual busca mejorar la comprensión de principios generales de la ciencia y la técnica, en contraste con la investigación aplicada), tiene características de un bien público, es decir, no es apropiable y no agotable; en otras palabras, los resultados de la investigación básica no se desgastan por el uso de millones de investigadoras.

Otro asunto paradójico es, por ejemplo, la investigación básica, que está financiada con recursos públicos en la mayoría de las veces y supone disponibilidad universal. Cuando se traslada eso al contexto internacional, distintos países aprovechan la disponibilidad de dicha investigación financiada en cierto país, y la ventaja comparativa que pretende cada nación hasta cierto punto queda truncada o subaprovechada (desde una perspectiva ética y deuda histórica sería deseable dicha distribución, pero en la práctica no se da en gran extensión) (Sharp y Pavitt, 1993).

Sin embargo, para incentivar a la inversión en el sector privado, se regula el uso generalizado de los resultados (por ejemplo, las patentes), los resultados de la investigación privada no pueden ser apropiados completamente por el privado y tienen un mayor aprovechamiento público. Para promover el desarrollo de tecnología se permite el monopolio temporal sobre los resultados de la investigación y luego la promoción de la competencia.

En la medida que se logren proteger eficientemente los resultados se limitará para que dicha información se distribuya y utilice por la población en general y los mercados, generando otra “falla de mercado” en relación con una distribución ideal. En ese sentido tres políticas que surgieron, previo a su justificación teórica, fueron: 1) la inversión pública en investigación básica (ya que los regresos son inciertos y se dan en un plazo indefinido, por lo general largo); 2) subsidios de investigación y desarrollo en empresas privadas; y 3) el fortalecimiento de los derechos de propiedad (Edler y Fagerberg, 2017).

Como “fallas de mercado” pueden ser señaladas asimetrías de asimilación y asimetrías de información (o información imperfecta) en los distintos territorios y en condiciones. Es decir, ciertas empresas

tendrán mejor información, la cual las sitúa en una posición ventajosa, la información fluirá mejor en algunas empresas, circunstancias y sectores que en otros. A su vez ciertos contextos (países incluso) y sectores podrán asimilar (incorporar, utilizar, modificar) las tecnologías de mejor manera que otros y de manera acumulativa (muy visible en políticas de transferencia tecnológica). Otra falla de mercado, que a su vez está relacionada con las anteriores, puede ser señalada en las tendencias monopólicas en relación con el aprovechamiento y asimilación de tecnología, tendiendo a polarizarse y acumularse de manera más eficiente conforme más tecnología se comienza a aglutinar, ello que conlleva a ventajas acumulativas. Por tanto, las políticas públicas que corrigen las fallas de mercado relacionadas con las tendencias monopólicas están vinculadas con la promoción de competencia (Sharp y Pavitt, 1993).

Por otro lado, la perspectiva de economía evolucionista no centra su análisis en fallas de mercado, sino que supone que la política debe intervenir para mantener las interacciones y capacidades entre los distintos componentes del sistema de innovación (Nelson, 1993), de modo que se interviene en aquellos aspectos que se considera que no están desempeñándose de modo adecuado (Edler y Fagerberg, 2017). Las perspectivas de Schumpeter (1983), que consideraban la innovación como un fenómeno social que no sólo dependían de las empresas, sino de un medio ambiente social y económico, y que en general tendían a restringir la innovación, han sido actualizadas por la evidencia, mostrando a la innovación como un fenómeno interactivo y su medio ambiente como un facilitador (u obstructor) (Edquist, 2004, citado por Edler, Mowery y Fagerberg, 2016). Es por ello que la política tecnológica, desde la perspectiva evolucionista, se centra en el ambiente de creación de tecnología, así como apoyar las capacidades, el intercambio, interacciones y cooperación para la producción de tecnología (Edler y Fagerberg, 2017).

Otro aspecto central de una perspectiva evolucionista es que en la implementación comúnmente está proyectado en dos momentos: 1) en la creación de nuevas variedades de tecnología (invención/innovación), y 2) la selección de tecnologías para un desarrollo económico en el largo plazo. En este punto vale la pena considerar que

la configuración tecnológica actual se genera a partir de la industria privada existente y las prioridades de gobierno; comúnmente una se tiene que adaptar a la otra.

Desde la perspectiva de sistemas de innovación, tanto los programas de gobierno, estructuras legales y las políticas son parte del sistema. Se distribuyen los diferentes componentes del sistema en distintos sectores del gobierno. Por ello, la política depende de la capacidad de coordinación de los distintos procesos, requiriendo una perspectiva *holística* de la política (Edquist, 2011).

Habiendo revisado brevemente ambas perspectivas podemos reconocer que una distinción importante está en el enfoque de “fallas de mercado”, ya que la economía neoclásica supone que el mercado (la institución predominante) debería dejarse estrictamente solo, excepto por la “corrección” de dichas fallas. En contraste, la economía evolucionaria pensaría sobre distintas organizaciones interactuando y con distintas funciones, identificando sectores que no funcionan óptimamente y actuando sobre las estructuras y medio ambiente para obtener resultados favorables. También es de resaltar, como señala Richard Nelson, que algunos conceptos importantes para la política tecnológica tales como “bienes públicos” o *externalidades* no están ligados exclusivamente a algún cuerpo teórico (2016) y continúan siendo útiles desde ambas perspectivas.

Una tercera racionalidad que puede ser identificada en relación con la política tecnológica, la cual es más difícil de determinar a la escuela de pensamiento que obedece, ya que en ocasiones mezcla elementos o incluye elementos ajenos, y se centra en la acción (como es en muchos casos reales el gobierno) es la política: “orientada a una misión” o *mission-oriented* (Ergas, 1987). Esa racionalidad puede tener una diversidad de formas, pero Ergas apunta que está centrada en mejorar las capacidades sistémicas y tecnológicas para una innovación horizontal, en todo el sistema (ídem). El argumento es que la tarea principal del Estado es dirigir el desarrollo tecnológico para satisfacer las necesidades de la ciudadanía y del interés nacional, buscando generar los mercados que sean más favorables para la ciudadanía (Edler y otros, 2017). Esa racionalidad, dado que aborda las necesidades de la sociedad, hasta cierto punto

se podría adaptar a perspectivas comunes de política en los países de renta media y renta baja. Ello desde una orientación de generación de políticas que permitan alcanzar modos de desarrollo no-lineales (en contraste con los modelos modernistas de desarrollo, como en W. W. Rostow o Arthur Lewis), más sobre esa perspectiva se revisará en la tercera sección de este capítulo.

Otros modelos, como aquellos del economista postkeynesiano Luigi Pasinetti (1985), han señalado otros aspectos de la producción de tecnología que no han sido incluidos en los previos; por ejemplo, señalan que el progreso tecnológico no sólo afecta los métodos productivos en la economía, sino también la composición de la demanda. Es decir, conforme cambia la disposición de bienes en la economía y a su vez se generan más altos ingresos en la sociedad (derivados entre otros por incremento en productividad), lo que conlleva a que se transformen constantemente los patrones de consumo. Por eso, el cambio técnico puede también asociarse con una afectación consistente en el ingreso, la disposición de bienes y en los patrones de consumo. Dichas perspectivas invitan a ampliar las consideraciones e implicaciones de una política tecnológica, en este caso incluyendo estimaciones sobre las afectaciones en el consumo.

Un enclave entre industria, ciencia e innovación

A su vez, para abordar a la política tecnológica es necesario identificar los campos de política pública con los que es posible asociarle. La política tecnológica es una derivación de la más común, más reconocida y de más amplio alcance: la política industrial, la cual busca el desarrollo de la industria y, por tanto, el desarrollo económico. A su vez, la política tecnológica va acompañada de la política de ciencia, pues es imposible separar el conocimiento y la investigación del proceso de creación de tecnología. La política de innovación está enfocada de gran manera en el desarrollo tecnológico, es por ello que la política de innovación y tecnológica en la mayor parte de las ocasiones es la misma. En los siguientes incisos explicaremos cada relación.

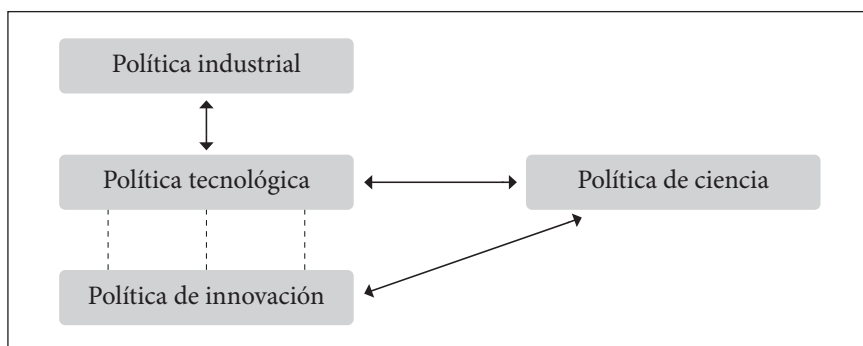


Figura 1. Política tecnológica y políticas públicas de asociación directa

Fuente: Elaboración propia.

Política industrial

La política industrial puede ser definida como: “Las medidas destinadas a influenciar la distribución y acumulación de recursos, así como la elección de tecnologías” (Norma y Stiglitz, 2017). Otra definición más acotada podría ser: “el esfuerzo oficial total de una nación para influenciar el desarrollo sectorial y, por tanto, el portafolio industrial nacional” (Bingham, 1998 [traducción propia]).

La política industrial es sectorial, es decir, busca desarrollar ciertos sectores específicos o estratégicos de la industria, ya que desarrollar toda la industria de modo simultáneo sería un esfuerzo disperso y fútil. Las políticas industriales buscan desarrollar una sección o todo el sector manufacturero de un país con el fin de diversificar las actividades productivas, la disponibilidad de tecnología y la expansión de la economía en general.

También la política industrial busca desarrollar infraestructura pública clave para poder desarrollar distintos sectores manufactureros, en especial los sectores de transporte y energía. A su vez, las políticas industriales buscan desarrollar industrias estratégicas, es decir, aquellas que utilicen las industrias existentes, que permitan alimentar a otras industrias y que promuevan la creación de otras industrias en lo que se ha denominado como vínculos hacia adelante y hacia atrás (Hirschman, 1987). Las políticas industriales son típicas de las llamadas economías mixtas, donde existe un mercado

y el gobierno tiene un cierto rol de propiedad e intervención; la mayor parte de las naciones del globo en la actualidad tiene economías de ese tipo, en las cuales varía el grado de intervención por parte del gobierno.

En las políticas industriales se pueden señalar instrumentos o mecanismos de apoyos horizontales, los cuales abarcan una serie de actividades productivas, sin especificar empresas o sectores; y verticales, las cuales van dirigidas a empresas específicas, territorios o sectores bien delimitados (Dussel, 2013). Además, se puede dividir entre políticas industriales defensivas o proteccionistas, en las cuales se protegen con aranceles industrias específicas que tienen un papel actual importante en el desarrollo o las industrias incipientes o infantes (se incuban con subsidios de gobierno); a su vez es posible diferenciar las políticas ofensivas, que buscan generar mecanismos que puedan dotar de ventaja a una nación, como acomodar los arreglos internacionales para movilizar capital, tecnología o deslocalizar la mano de obra, o también se puede considerar desarrollar activamente tecnologías de alta tecnología que ayuden a generar altos regresos sobre la inversión y dotar de una ventaja comparativa.

En América Latina, la política industrial tuvo una gran fuerza desde los años 1940 hasta finales de los 1970 (en México de 1940 a 1982), cuando el Modelo de Sustitución de Importaciones tuvo vigencia y se trató de desarrollar la manufactura para fortalecer los mercados internos y a su vez generar productos con mayor valor añadido para vender en otros países.

En el caso de México, constantemente se señala el relativo fracaso en la articulación e implementación de las políticas industriales desde los años 1980, tanto en su formulación, evaluación y formulación básica de política, donde las dimensiones de los sectores y factores endógenos geográficos han carecido de articulación, predominando en ese sentido un vuelco al comercio exterior y arreglos arancelarios —con fundamento más ideológico que con sustento empírico—: “‘un barril sin fondo’ para la corrupción, ineficiencia y la obtención de rentas por parte de los propios funcionarios y empresas que no requieren de estos incentivos” (Dussel, 2013).

Esto puede contrastarse, por ejemplo, con Corea del Sur, que hace escasos 50 años presentaba un atraso mayor en prácticamente todos los rubros del desarrollo y ha logrado una implementación generalizada de políticas tecnológicas y en la actualidad rebasa a México en manufactura, Producto Interno Bruto (PIB) y a su vez tiene menor desigualdad (Índice de Gini: México 0.459 *versus* Corea, 0.295, con datos de la OCDE, 2015).

Dado que la gestión de la tecnología es un factor central en la política industrial, la política tecnológica se ve como una rama de la política industrial. Otra forma de definir a la política tecnológica sería como una política industrial activa, en el sentido que influye directamente en el proceso de generación de servicios, productos y de mejoras en productividad, distribución, entre otros, *versus* políticas industriales pasivas, que constituirían arreglos institucionales tales como aranceles y acuerdos, entre otros.

Política de ciencia

La política de ciencia puede ser definida como:

Reglas, regulaciones, métodos, prácticas y guías mediante las cuales la investigación científica es conducida. También refiere a los procesos dinámicos, complejos, e interactivos —dentro y fuera del gobierno— que afectan como las reglas, regulaciones, métodos, prácticas y guías son ideados e implementados (Neal, Smith y McCormik, 2008).

En otras palabras, es la política pública que gobierna la ciencia y cómo considera que puede servir mejor de mejor manera el interés público.

La política de ciencia trata con todos los aspectos que influyen cómo es que se crea conocimiento, cómo se distribuye y cómo puede contribuir al desarrollo nacional (expresado como desarrollo económico). Por ello, la política de ciencia trata con la inversión pública y privada en proyectos científicos, las carreras de los científicos, los vínculos con industria y el desarrollo de tecnología, redes de innova-

ción, etcétera. La política científica rara vez está expresada independientemente de la tecnología o de la innovación; por otra parte, hay aspectos específicos que competen a la ciencia como tal. Por ejemplo, en México, el campo de política casi siempre está expresado como política en ciencia y tecnología.

El gobierno de la ciencia se puede justificar desde numerosas perspectivas de desarrollo; sin embargo, la justificación más común es a través de su papel en el desarrollo económico. Por ejemplo, la “teoría de desarrollo endógeno”, de Paul Romer (1994) señala que el crecimiento económico se da por fuerzas endógenas de inversión en capital humano y sobre todo en conocimiento, ya que éste, a diferencia de los recursos naturales como la tierra o el capital fijo (maquinaria, infraestructura, etc.), no tiende a disminuir en calidad o disponibilidad, es decir, no tiene rendimientos decrecientes; al contrario, el conocimiento siempre posee rendimientos incrementales.

A su vez, el conocimiento genera derramas, que constantemente están alimentando a otros esfuerzos, permeando la economía y la sociedad. Incluso el Banco Mundial (1999) ha insistido en que la inversión en ciencia (a través de la investigación y el desarrollo) explica parcialmente, porque algunos países han incrementado su renta y otros aspectos de calidad de vida. No es sorpresivo que se encuentre constantemente una correlación entre inversión en Investigación y Desarrollo (I + D) e incremento en el PIB, como muestran estudios recientes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2017).

Alejandro Canales (2007) señala que la política científica en México ha tenido una eficiencia cuestionable. Aunque ha avanzado lentamente, la implementación de política como tal ha sido errática, en ocasiones fortuita como fue el surgimiento del Sistema Nacional de Investigadores durante la administración de Miguel de la Madrid, el cual surge más por la movilización de científicos que por una política de gobierno. Por lo general ha sido en detrimento, en muchas ocasiones por afectaciones de crisis en el gobierno y pobre implementación, involucrando actores con escaso conocimiento del tema (legisladores).

En años recientes el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) ha incrementado su independencia, pero su presupuesto ha disminuido. Aun así, el gobierno federal y facciones ajenas continúan influenciando el funcionamiento de la institución. La eficiencia de la política de ciencia está por verse en los próximos años, empero, considerando el rezago estructural de los aparatos institucionales científicos, el panorama mexicano no es alentador.

Aunque la tecnología y la ciencia se alimentan mutuamente, como sectores no funcionan necesariamente del mismo modo. Como política pública, existe definitivamente una dependencia por parte de la política tecnológica en la política de ciencia, por lo que no es errático pensar en que el fortalecimiento del sector científico puede fortalecer la creación de tecnología. Sin embargo, es común que la tecnología escape del campo de la *neutralidad* científica, acercándolo discursivamente más a la producción y al desarrollo económico.

Política de innovación

La política de innovación busca “la introducción de nuevas soluciones en respuesta a problemas, retos u oportunidades que surgen del medio social o económico” (Edler y Fagerberg, 2017 [traducción propia]). Aunque en los hechos la innovación está centrada en tecnologías y procesos (los cuales pueden acertarse como tecnologías a su vez), con fines similares al común de política tecnológica, buscando ventajas competitivas y comparativas. La política de innovación es relativamente nueva en la concepción presentada, predominancia a partir de los años 1990, y antes se incluía independientemente o en otros cuerpos de política (ibídem).

Aunque se comparte una sección importante de temáticas entre la política de innovación y la política tecnológica, podría argumentarse que abordan problemáticas diferentes, por ejemplo, la política tecnológica trata con múltiples niveles asociados con la tecnología y no sólo con la innovación. En ese sentido, la política de innovación puede interpretarse como una rama de la política tecnológica (la cual a su vez, recordemos, es una rama de la política industrial).

Sin embargo, lo opuesto también puede ser argumentado, viendo a la innovación como el elemento central de la política económica, por ejemplo, y la política tecnológica podría ser vista como la sección que sólo atiende los elementos técnicos que implica la innovación (Banco Mundial, 2010). Para los fines de este texto y en la sección presente, los elementos de la política de innovación que empatan con la política tecnológica serán tratados como parte de la política tecnológica.

La innovación puede verse tal como sugieren Edler y Fagerberg como: El resultado de ‘nuevas combinaciones’ (Schumpeter, 1983) de conocimiento, capacidades, y recursos existentes; se puede ver como una fuente importante de campo en todas las actividades económicas, en países pobres y ricos (Fagerberg y otros, 2010), en baja tecnología o alta tecnología (Von Tunzelmann y Acha, 2004), en servicios (Gallouj y Djellal, 2011; Rubalcaba y otros, 2012), así como en manufactura, en el sector público (Osbourne y Brown, 2013), así como en el sector privado (2017: 4, traducción libre).

Joseph A. Schumpeter (1983) es reconocido como el padre de la teoría de la innovación, distinguía la invención como una nueva idea de cómo hacer alguna cosa, y la innovación, cómo llevarla a la práctica. También pueden encontrarse dos perspectivas en innovación, una que considera sólo el proceso lineal de la invención, y otra más integral, que trata de explorar todo el ciclo de innovación desde sus redes de creación, los procesos de difusión, implementación y consecuencias (ibídem).

La política de innovación en años recientes (desde finales de los años 1980) ha tenido una tendencia a formularse como un “Sistema nacional de innovación” (Programa Nacional de Innovación 2006 a 2012 o Programa de Desarrollo Innovador 2013 a 2018 en México), mismo que ha sido promovido por la OCDE y puede identificarse como una actualización con tintes evolucionistas de las políticas previas. Dicho sistema se fundamenta en que los distintos países son heterogéneos en la producción de innovación, que debe invertirse en crear un ambiente nacional para la innovación a nivel de empresas y como una política articulada (interactiva) entre distintos sectores actores y firmas puede contribuir a sostener dichas inte-

racciones que permitan flujos y procesamiento de conocimiento, técnicas, habilidades, recursos humanos y financieros, mercados, etc. Más adelante revisaremos el caso de esos sistemas en México.

Como vimos en la sección anterior sobre los fundamentos de la tecnología, la invención o desarrollo de tecnología puede ser visto como una capacidad humana, construida con base en la acumulación de conocimiento y las condiciones necesarias, sobre todo recursos físicos, contextuales y temporales. Es en este sentido que las agendas de innovación buscan la generación de nuevas ideas y tecnologías.

La investigación, en ese sentido, aporta otras pistas sobre cómo se genera la innovación. Aunque quizá tal como argumenta H. Maturana, las ideas surgen en una “persona específica en un momento histórico específico”, lo que no significa que sea realizada por un individuo en aislamiento alejado de procesos de conocimientos interdependientes. Steven Johnson, quizá una de las voces más escuchadas en ese sentido, gracias a su difusión en medios digitales, ha insistido en que la innovación se genera en “redes líquidas”, es decir, con interacciones robustas entre distintos individuos con cierto nivel de heterogeneidad, más allá de individuos aislados.

Las invenciones no son planificables, como comentaría Norbert Wiener, padre de la cibernética y director de Ingenierías del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) a mediados del siglo xx, sino que dependen de las condiciones que se generan en la base, es decir, disponer de personal, espacio, tiempo, herramientas, materiales y otros; entonces luego pueden esperarse ciertos resultados, aunque con alto nivel de imprevisibilidad (1995). Johnson en ese sentido argumenta que muchas de las innovaciones históricas se desarrollaron con base en intuiciones que fueron madurando en el transcurso de los años o lo que él denomina “corazonadas lentas” (2010).

En relación con la política tecnológica, invita a pensar que se requiere generar las condiciones para permitir las interacciones robustas entre distintos conocimientos y, a su vez, que puedan permitir madurar las “corazonadas lentas” de los científicos, es decir, permitir condiciones para que mentes creativas puedan errar perspectivas y continuar explorando sus intuiciones, algo que por lo general se man-

tiene ajeno a las política de innovación o a las políticas de ciencia y tecnología en países menos desarrollados, debido a los altos costos que puede implicar.

La política de innovación, como ya mencionamos, será abordada como parte de la política tecnológica, al menos en los sectores donde tratan sobre los mismos asuntos, los cuales, en la práctica, y dados los paradigmas predominantes en estos campos, tocan los mismos asuntos. Sin embargo, hay una serie de interpretaciones de la política tecnológica que escapan al contexto que es abordado en política de innovación.

Los discursos de política pública, innovación *versus* tecnología

Vale la pena señalar ciertos puntos relacionados con el discurso de la política tecnológica y la innovación.

El uso discursivo de “política de innovación” en el contexto de desarrollo económico es que presenta ciertas ventajas frente a una “política tecnológica” en relación con la amplitud de temáticas que puede incorporar. Presenta ventajas, por ejemplo, para incorporar los modos de hacer las cosas o los procesos; la innovación empuja hacia la posibilidad transformativa, así como abrirse a temas de adaptación a contextos diferentes, y a temáticas de medio ambiente y justicia social, entre otras.

La política tecnológica por lo general se asocia más con la transformación de la vida material (dependiendo la definición) y, como tal, la tecnología se presenta en el imaginario como un aspecto más abstracto, neutro o incontrolable. Sin embargo, en la práctica la política tecnológica y la de innovación funcionan de la mano, y se refieren más a procesos equiparables.

Los discursos dominantes de política tecnológica, tanto en investigación como en implementación por gobiernos y organizaciones internacionales, están predominantemente volcados en la innovación, y más específicamente en mejorar la productividad y distribución, así como para lograr ventaja competitiva y compa-

rativa. Si bien se guarnecen las políticas tecnológica e innovación, con mejoras perpetuas para los usuarios y recientemente con el tema de sostenibilidad (buscando sustitución de materiales, reducir la obsolescencia y costes medioambientales, reintegrar materiales y otros), continúan buscando los mismos objetivos asociables con el desarrollo económico, ya sea por un camino neo-clásico o evolucionista.

Instrumentos y mecanismos de política tecnológica

Hay una diversidad de mecanismos de política pública relacionada con la tecnología, en esta sección revisaremos algunos de ellos. Los mecanismos han sido diferentes según los países y los periodos históricos, por lo que no es posible hablar de un bloque único de políticas.

Al menos otros dos intentos de aglomeración de políticas se pueden reconocer: aquel de la Comisión Europea (2008), que agrupa 37 tipos de instrumentos en tres niveles. Otra tipología es la de Borrás y Edquist (2013), la cual reconoce entre instrumentos regulatorios, económicos y financieros, e instrumentos *blandos*.

Para este texto presentamos la perspectiva de Edler y Fagerberg (2017), que se hace en relación con la política de innovación y la hemos adaptado con algunos instrumentos generales que son utilizados en países de renta media y baja en política tecnológica (véase la tabla 1, que presenta una visión sintética de los instrumentos, pero lo suficientemente robusta para navegar sobre algunos de los mecanismos más comunes que encontramos en la literatura contemporánea).

Cuadro 1. Instrumentos de política pública, orientación y metas										
	Instrumentos de política tecnológica	Orientación general		Metas						
		Oferta	Demanda	Incremento de I & D	Habilidades	Acceso a expertise	Mejorar capacidad sistémica, complementariedades	Mejorar demanda de innovación	Mejorar estructura	Mejorar discurso
1	Incentivos fiscales para I & D	Alta		Alta	Baja					
2	Apoyo directo a I&D en empresas e innovación	Alta		Alta						
3	Políticas de capacitación y habilidades	Alta			Media					
4	Política de emprendedurismo	Alta				Alta				
5	Servicios técnicos y asesoría	Alta				Alta				
6	Política de clúster	Alta					Alta			
7	Políticas de fomento a colaboración	Alta		Baja		Baja	Alta			

Cuadro 1. Instrumentos de política pública, orientación y metas									
8	Políticas de redes de innovación	Alta						Alta	
9	Demanda privada de innovación		Alta					Alta	
10	Políticas de contratación pública		Alta	Baja				Alta	
11	Contratación pre-comercial	Baja	Alta	Baja				Alta	
12	Incentivos de premios a la innovación	Media	Media	Baja				Media	
13	Estándares	Media	Media					Baja	Alta
14	Regulación	Media	Media					Baja	Alta
15	Prospectiva tecnológica	Media	Media						Alta
16	Transferencia tecnológica	Alta					Media	Media	
17	Gestión de derramas tecnológicas	Alta						Alta	

Fuente: Adaptación de instrumentos de política de innovación (Edler y otros, 2017).

Para la clasificación de los instrumentos identifica su orientación general si está encaminada a intervenir el lado de la oferta (enfocados directamente en los procesos internos de los productores de tecnología) o la demanda (enfocado en los potenciales usuarios de las tecnologías o el contexto en el que operan los productores de tecnología) (Edler y otros, 2017).

En la oferta se incentiva la creación de tecnología o innovación a través de mejoras en procesos internos de investigación o comunicación e interacciones, entre otros. En la demanda, los actores (públicos o privados) reciben incentivos para el uso y demanda de ciertas tecnologías y lograr una posición favorable para aplicar las innovaciones. Sin embargo, la distinción en muchos incentivos es difícil distinguir, ya que algunos instrumentos pareciesen favorecer ambos procesos.

Otra clasificación es en relación con la meta de la política, en ese sentido Edler identifica siete metas de política, que sirven para relacionar con los instrumentos y si éstos en la literatura y evidencia de casos tienden a contribuir para alcanzar dicha meta. Al igual que la orientación general (oferta y demanda), los instrumentos rara vez son estructurados de igual manera (temporal y espacialmente) y pueden atender distintas metas de forma simultánea, por lo que la clasificación es sólo una guía con base en la evidencia existente. La clasificación, a su vez, tanto en orientación general como en las metas, se relaciona con los instrumentos en la tabla, con base en el nivel de influencia (alta, media y baja) que tiene cada instrumento sobre cada aspecto revisado.

En relación con los instrumentos revisados se presentan 17 instrumentos de políticas tecnológicas: 1) “incentivos fiscales para investigación y desarrollo” (I + D), así como el 2) “apoyo directo a investigación y desarrollo en empresas e innovación”, que se enfocan en el apoyo financiero (directo o por incentivos fiscales) para el desarrollo de conocimientos requeridos para la tecnología. La 3) son las “políticas de capacitación y habilidades” y 5) los servicios técnicos y asesoría, que buscan generar capacidades para la incorporación de tecnología, así como para la asimilación, difusión de modo que puedan desarrollar las empresas capacidades endógenas para el desarrollo de tecnología. La 4) “política de emprendedurismo”, está enfocada en favorecer las condiciones para el establecimiento o consolidación de emprede-

dores, que son vistos en general como generadores, movilizadores y difusores de tecnologías; la política de emprendedurismo puede tener muy distintas configuraciones, ya que no hay un modelo único de emprendedores o campos de incidencia (Karlsson y Andersson, 2009).

Las políticas de clúster o aglomeraciones (*cluster policy*) 6) son un tradicional mecanismo en política industrial y de desarrollo regional para promover distintos tipos de vínculos colaborativos entre industrias, entre otras, la reducción de costos de transacción y transferencia de tecnología, ya que la proximidad permite acelerar los procesos de comunicación y la derrama de conocimientos tácitos (aquellos que se transmiten por la experiencia y difícilmente por libros). Los siguientes dos instrumentos, las “políticas de fomento a la colaboración” 7) y “políticas de redes de innovación” 8) fomentan distintos tipos de interacciones y de aprendizaje entre sectores que pueden complementar actividades de distintos sectores generadores de tecnología. De este modo, se reducen costos y tiempos de investigación básica y aplicada, así como de duplicidades en procesos y materiales. También pueden acelerarse los procesos de innovación con el incremento de personal centrado en desarrollo de tecnología. Las redes de innovación incluyen universidades, privados y organizaciones públicas.

En la actualidad, el aspecto de “fomento a la demanda de innovación en tecnologías” ha recibido más atención, buscando generar incentivos públicos para que las empresas encuentren viable la investigación aplicada y el desarrollo de tecnologías. La “demanda privada de innovación” 9) se refiere a la promoción de incentivos de impuestos o subsidios para los consumidores para que compren nuevas tecnologías de modo que permita la consolidación de inversiones en nuevas tecnologías. Las “políticas de contratación pública” (10) y la “contratación pre-comercial” 11) están enfocadas en que el gobierno se convierta en comprador de las nuevas tecnologías o los productos de nuevas tecnologías, incentivando a los privados cuando hay altos riesgos o ningún mercado pudiese incentivar una inversión en desarrollar ciertas tecnologías; igual pueden estar destinadas a generar algún servicio público. Los “incentivos de premios a la innovación” 12) o al desarrollo de tecnología han sido tradicionalmente un incentivo para el desarrollo de tecnología, mediante el cual se tratan de empu-

jar los confines de conocimiento y tecnológico en alguna dirección específica; consisten en premios para quienes desarrollen de la mejor manera cierta tecnología.

Los estándares 13) y la regulación 14) cumplen un rol muy importante en el contexto de desarrollo de tecnología; se ven como antagónicos en la promoción de tecnologías, pues delimitan la actividad productiva, pero también es gracias a la regulación que es posible incentivar inversión en investigación y la creación de tecnología (por ejemplo, la regulación en patentes). Por lo tanto, éstas pueden limitar, así como potenciar el desarrollo de tecnología.

Los estándares permiten garantizar mínimos de calidad y seguridad para usuarios y a su vez facilitan la difusión de tecnología. La regulación tiene un rol importante para la generación de tecnología: pocos (o inadecuados) derechos de propiedad desincentivan la inversión en innovación; demasiados derechos de propiedad genera barreras de entrada, monopolios y dificulta la difusión de conocimientos y tecnologías, al final derechos inadecuados pueden llevar externalidades sociales y medioambientales irreparables o difíciles de reparar (Wiener, 2004). La regulación requiere delicado análisis del ecosistema de innovación de un país o región, ya que tiene profundas afectaciones en el desarrollo de tecnologías.

La “prospectiva tecnológica” (*technological foresight*) 15) es una aproximación práctica de prospección para los tomadores de decisiones y distintos actores relacionados para identificar las tendencias, oportunidades, condicionantes y demás aspectos que afectan la producción de tecnología. Los resultados de la prospectiva tecnológica deberán moldear a otros instrumentos de política pública tecnológica. Se considera que es el elemento aglutinante que dota de coherencia a otros instrumentos de política pública.

Las políticas de “transferencia tecnológica” 16) supone la transferencia de tecnología entre sectores (por ejemplo, universidad a empresas, o empresas-empresas, etc.) o geografías (regiones, países, etc.). Esas aproximaciones tienen diferentes justificaciones, pueden tener el objetivo de proveer de tecnologías a naciones o regiones menos desarrolladas o para generar vinculaciones entre sectores para la producción, pero ambas suponen la movilización o difusión de tecnologías de un espacio a otro.

En la transferencia tecnológica se reconocen dos tipos de movimientos: horizontales y verticales; los primeros refieren a transferencia entre locaciones geográficas (la predominante), los verticales refieren a transferencias entre sectores, normalmente desde los centros de investigación y desarrollo hasta los centros de comercialización. La transferencia tecnológica entre países o regiones es un proceso con grandes dificultades, ya que las condiciones endémicas de los países receptores difieren enormemente tanto por las capacidades de absorción como por el contexto tecnológico y capacidades, la disponibilidad de insumos, las características de los mercados, así como el contexto institucional; dicho proceso está cimbrado por numerosos riesgos, siendo hasta la actualidad un proceso con altas posibilidades de fracaso.

Un incipiente campo de política podría denominarse la “gestión de derramas tecnológicas”¹⁷⁾ que tiene un objetivo de difusión de tecnologías en la sociedad, busca el aprovechamiento de conocimientos tácitos asociados con las tecnologías más allá de clústeres o espacios formales. Está asociado con políticas laborales en el sentido que busca el aprovechamiento de personal capacitado y se generan incentivos a la oferta (subsidios) y a la demanda para la generación de empresas que puedan dar mejoras a productos existentes o en productividad a empresas. Pueden tener múltiples formas, en países de renta media y baja presentan oportunidades en contextos con baja capacidad tecnológica.

Las distintas políticas tecnológicas presentadas son algunas de las políticas más comunes y con mayor vigencia, a su vez agrupan a otras políticas. Una política pública de tecnología idealmente articularía varios (o todos) los instrumentos presentados. La innovación en política pública, tanto en instrumentos como en su articulación, es un imperativo en la búsqueda de una política tecnológica que procure el bien público y difícilmente existirá una solución única y estable en ese sentido.

Otros conceptos relevantes para política pública

Habiendo señalado algunos de los instrumentos de política pública relacionados con la tecnología e innovación, revisaremos algunos conceptos que pueden ser de utilidad para analizar los procesos relacionados con la política pública.

Tipos de conocimiento: tácito y codificado

Un factor que afecta determinantemente la creación, difusión y transferencia de tecnologías es el tipo de conocimiento del cual depende la creación de tecnología. Con ello nos referimos a las características específicas que debe tener el conocimiento para la creación o difusión de tecnología.

Una dicotomía de gran importancia para analizar esos fenómenos es lo que Michael Polanyi (1966) señaló como conocimiento tácito y el conocimiento codificado. Codificado se refiere a todo el conocimiento que puede ser transmitido de manera escrita, impresa o de manera verbal, es decir, todo lo que puede ser transmitido a través de medios físicos o digitales y no requiere la presencia de otros seres humanos e interacciones directas; por ejemplo, buena parte de los conceptos de física, mecánica, matemáticas, ensamblaje y otros conocimientos pueden aprenderse directamente de medios impresos.

Como conocimiento tácito se entiende aquel que requiere de la práctica y distintas interacciones con otros humanos para poder ser aprendido, tal como puede ser aprender un lenguaje, o distintos procesos industriales con alta variabilidad, en la que se requiere continua corrección y ajuste, y aquellos procesos en los cuales para llegar a un aprendizaje por medios codificados pudiera demorar mucho.

En ese sentido, la distinción entre esos tipos de conocimiento es crucial para la producción y difusión tecnológica, ya que es común pensar que la difusión de tecnología es un proceso lineal en el cual se generan ciertos materiales (por ejemplo, manuales), los cuales son facilitados en otros contextos y con ello es de esperarse una adopción exitosa de tecnología, lo cual dista de manera considerable con la realidad.

Para poder difundir ciertas tecnologías se requieren distintas formas de aprendizaje, donde el conocimiento tácito juega un papel importante, ya que acelera considerablemente ciertos aprendizajes, a su vez genera interacciones que permiten identificar la complejidad del artefacto, así como las posibilidades que encierra.

Hay distintos elementos de la producción de tecnología que difícilmente podrían ser transmitidos fuera del conocimiento tácito. Ese tipo de reflexiones ha sido un argumento a favor, por ejemplo,

para la generación de aglomeraciones o clústeres tecnológicos, donde la proximidad facilita las interacciones y la transmisión directa de conocimientos.

Un fenómeno contemporáneo que difumina la distinción entre el conocimiento tácito y codificado está relacionado con las tecnologías digitales y redes, y las posibilidades que éstas generan, ya que la comunicación en red o a través de audiovisuales y la simultaneidad con texto y otras formas, permiten intercalar conocimientos tácitos con codificados, facilitando los procesos de transmisión.

Trayectorias dependientes o trayectoria del camino

Otro fenómeno complementario al anterior es lo que se denomina trayectoria dependiente o trayectoria del camino (*path-dependence*), que hace referencia a una serie de fenómenos asociados con las condiciones o circunstancias tecnológicas que permiten los antecedentes tecnológicos encontrados en cierta geografía. El principal fenómeno es asociado con las decisiones tecnológicas previas y cómo éstas afectan las configuraciones tecnológicas que se generan en un territorio; por ejemplo, si se apuesta por generar buques militares, las tecnologías que puedan desarrollarse en el territorio en años posteriores se basarán en las tecnologías previas disponibles de dichos buques militares, es decir, posibilitarán cierto desarrollo tecnológico y a su vez restringirán otro tipo de desarrollo tecnológico. En ese sentido, la disponibilidad de tecnologías y conocimientos en un territorio determinará de manera crucial la posibilidad de generación y adopción de subsecuentes tecnologías, es decir, las tecnologías existentes y disponibles alimentarán a la siguiente generación de tecnologías.

La tecnología, contrario a lo que se señala en algunos modelos económicos neoclásicos, donde se supone con bajos costos y de fácil obtención (o transferencia), tiene en la práctica, según Sharp y Pavitt (1993), costos muy elevados para ser transferida o imitada. La tecnología es acumulativa en su naturaleza, ya que mucha de la tecnología depende del conocimiento acumulado y del aprender haciendo, es decir, del conocimiento tácito.

Sharp y Pavitt (1993) han señalado que existen importantes asimetrías entre países no sólo en la orientación de su producción tecnológica, sino también en la acumulación tecnológica (en infraestructura y tácita); dicho señalamiento, aunque no es nuevo, se vuelve importante cuando sumamos dichas consideraciones al argumento de las trayectorias dependientes o *path-dependence*.

Otro concepto asociado de relevancia es aquel de “Diseño dominante” (Utterback y Abernathy, 1975), el cual refiere al proceso cuando una tecnología predomina o se vuelve el estándar en un territorio o serie de territorios, ya sea por superioridad sobre otras tecnologías, por estrategias de comercialización o por efectos caóticos de redes. Algunos ejemplos son la pantalla plana interactiva, el teclado QWERTY o la interfaz gráfica de usuario (GUI), los cuales se vuelven diseños de tecnologías estándares en el mercado, existiendo otras variedades promisorias de tecnologías disponibles.

La interpretación de la “trayectoria dependiente” no sólo ayuda en la comprensión de los estados actuales de las naciones con base en la tecnología existente para poder plantear una política tecnológica futura, sino que también permite comprender carencias de los mercados y, por tanto, identificar futuras tendencias que pueden generar desposesión o vulneraciones de sectores sociales, si no se realizan correcciones (mayores o menores) en la generación y disposición de tecnologías para las poblaciones locales, principalmente aquellas con menor capacidad adaptativa (pobres, marginales, etc.).

Anotaciones sobre las decisiones en política pública

Para concluir esta sección es pertinente revisar algunos puntos relevantes para la toma de decisiones en política tecnológica. Siguiendo principios de política pública contemporánea, donde las posibilidades de formular la mejor decisión posible dependen de gran manera de la capacidad de procesar toda la información y conocimientos disponibles, las distintas tendencias o mega-tendencias (OCDE, 2017) globales y regionales, ya sea económicas, demográficas, ambientales o políticas, ejercen una fuerte influencia sobre la Investigación y Desarrollo (I + D) y, por tanto, en las nuevas tecnologías que se generan.

Un componente importante en la elaboración de políticas públicas es la definición del macro-contexto (económico, geográfico, demográfico, ecológico, etc.) en el que van a estar inmersas, es decir, enmarcar en el discurso las principales variables, afectando la política tecnológica en cuestión, de qué manera lo afectan y cómo es que se comportarán en el futuro. Dicho proceso dista de ser sencillo y de estar libre de complicaciones, sobre todo considerando la complejidad de la producción global de mercancías y las intrincadas interdependencias para la producción de tecnología.

Si bien existen análisis comprensivos con datos cuantitativos relativamente confiables, tales como los generados por las Naciones Unidas, la OCDE y otros *Think tanks* o incluso gobiernos nacionales (desafortunadamente no en cabalidad en el caso de México), no es posible integrar todas las variables o tendencias de manera homogénea, es decir, se requiere incluir y excluir variables que tienen mayor o menor importancia. A su vez existen antagonismos en las perspectivas del macro-contexto, llegando a conclusiones considerablemente diversas, lo que dificulta el proceso de selección de variables y puede, a su vez, afectar los resultados de la política tecnológica o política de innovación en cuestión.

Tampoco es posible hablar de una neutralidad política en dichos análisis a incluir, pues si bien pueden aspirar a ser análisis técnicos, quienes elaboran las investigaciones y publicaciones siempre se encuentran situados, tanto por su contexto histórico-social como por sus formas de vida, como reiteradamente señalan posturas feministas y posestructuralistas (véase Harding, 1987, “teoría del punto de vista” o *standpoint theory*). Es por ello que la definición del macro-contexto en política pública es un proceso complejo y depende de quienes se encuentran realizándolo. En este sentido surgen diversas cuestiones, no menores, relacionadas con la importancia de generar procesos inclusivos y con alto rigor metodológico de política pública relacionada con la tecnología, ya que las afectaciones de dicha política pueden ser enormes para la economía y para la sociedad en general.

Bibliografía

- ARROW, K. (1962). ‘Economic welfare and the allocation of resources for invention’, in Universities-National Bureau Committee for Economic

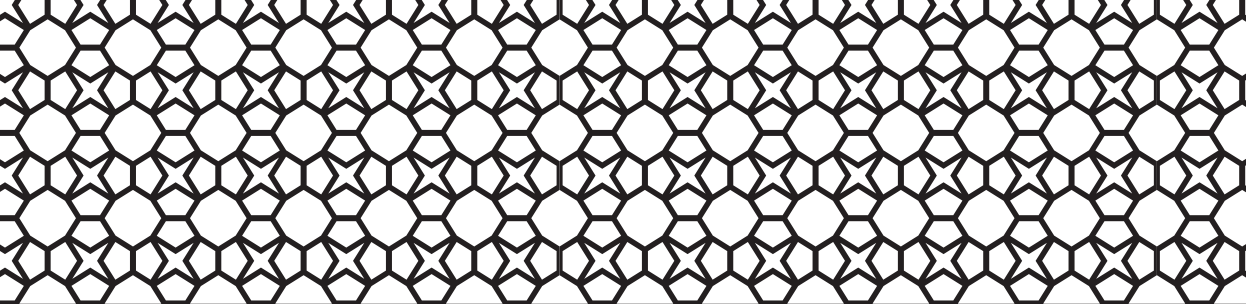
- Research, Committee on Economic Growth of the Social Science Research Council. *The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors*. Princeton: Princeton University Press.
- Banco Mundial (2010). *Políticas de innovación, una guía para los países en vías de desarrollo*. Washington: The World Bank.
- BÁRCENA IBARRA, A. (2013). México: Revolución tecnológica, cambio estructural y política industrial, en A. Oropeza García (2013) *México frente a la tercera revolución industrial*. México: UNAM.
- BATESON, G. (1985). *Pasos hacia una ecología de la mente*. Buenos Aires: Lohlé-Lumen.
- BAUMAN, Z. (2001). *La postmodernidad y sus descontentos* Madrid: Akal.
- BAUMAN, Z. (2013) *La cultura en el mundo de la modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- BECK, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. Londres: Sage.
- BENKLER, Y. (2015). *La riqueza de las redes. Cómo la producción social transforma los mercados y la libertad*. Barcelona: Icaria.
- BICK, A., N. FUCHS-SCHÜNDELN y D. LAGAKOS (2016). Average working hours: New global dataset | VOX, CEPR's Policy Portal. Disponible en: <https://voxeu.org/article/average-working-hours-new-global-dataset>
- BIJKER, W. E., T. P. HUGHES y J. PINCH (2012). "The social construction of technological systems: new directions in the sociology and history of technology", Cambridge: Mit Press.
- BINGHAM, R. (1998). *Industrial Policy American Style: from Hamilton to HDTV*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- BORRÁS, S. y C. EDQUIST (2013). "The Choice of Innovation Policy Instruments", *Technological Forecasting and Social Change*. Vol. 80 (8).
- CANALES, A. (2007). "Evaluación educativa: la oportunidad y el desafío". *Reencuentro. Análisis de problemas universitarios*. UAM Xochimilco, núm. 48, abril.
- CAPRA, F. (1996). *La trama de la vida*. Barcelona: Anagrama.
- COCKBURN, C. (1985). *Machinery of Dominance: Women, Men and Technical Know-How*. Londres: Pluto Press.
- Comisión Europea (2008). European Trend Chart on Innovation: Annual Innovation Policy Trends and Appraisal Report: Sweden. European Commission, Enterprise Directorate-General.
- D'ALISA, G., F. DEMARIA y K. KALLIS (2014). *Degrowth: A Vocabulary for a New Era*. Inglaterra: Routledge.

- DALY, H. (2007). *Ecological economics and Sustainable Development*: Edward Elgar.
- DUSSEL, E. (2013). Retos para una política de competitividad industrial en México: prioridades e instrumentos, en A. Oropeza García (2013) *México frente a la tercera revolución industrial*. México: UNAM.
- EDLER, J. y J. Fagerberg (2017). Innovation policy: what, why, and how, *Oxford Review of Economic Policy*. Vol. 33, 1 de enero, <https://doi.org/10.1093/oxrep/grx001>
- EDLER, J. y otros (eds.) (2016). *Handbook of innovation policy impact*. Inglaterra: Edward Elgar.
- EDQUIST, C. (2004). Systems of Innovation: Perspectives and Challenges, en J. Fagerberg, D. Mowery y R. Nelson (eds.) *Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- EDQUIST, C. (2011). Design of innovation policy through diagnostic analysis: Identification of systemic problems (or failures), *Industrial and Corporate Change*. 20 (6).
- ERGAS, H. (1987). The importance of technology policy, en P. DASGUPTA y P. STONEMAN (eds.) *Economic Policy and Technological Performance*. Cambridge: University Press.
- Frankfurt School-UNEP Centre/BNEF (2017). Global Trends in Renewable Energy Investment 2017. Frankfurt School of Finance & Management <http://www.fs-unep-centre.org> (Frankfurt am Main)
- FRANSSEN, M., G. LOKHORST e I. VAN DE POEL (2015). Philosophy of Technology, Edward N. Zalta (ed.) *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/archives/fall2015/entries/technology/>
- FORAY, D. (ed). (2009). *The New Economics of Technology Policy*. Inglaterra: Edward Elgar.
- FORSYTH, D. (1990). *Technology policy for small developing countries*. Ginebra: International Labour Organization.
- FOUCAULT, M. (1980). *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*. Nueva York: Pantheon.
- HARAWAY, D. (1991 y 1995). *Ciencia, cyborgs y mujeres: la reinvención de la naturaleza*. Madrid: Cátedra.
- HARDING, S. (1986). *The Science Question in Feminism*. Nueva York: Cornell University Press.
- HARDING, S. (1987). Introduction: Is there a feminist method?, en Sandra Harding (ed.), *Feminism and methodology*. Bloomington: University of Indiana Press.

- HARVEY, D. (2004). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.
- HEIDEGGER, M. (1962). *Being and Time*. Oxford: Blackwell.
- HEIDEGGER, M. (1977). The Question Concerning Technology, *Heidegger, Basic Writings*. Ed. David Farrell Krell. Harper & Row.
- HIRSCHMAN, A. (1987). Linkages, en J. Eatwell y otros, *New Palgrave: A dictionary of economics*. Londres: MacMillan Press Limited.
- HORNBORG, A. (2013). Technology as Fetish: Marx, Latour, and the Cultural Foundations of Capitalism. *Theory Culture & Society*. Nottingham: Sage.
- HORNBORG, A. y A. HORNBORG (2001). *The Power of the Machine: Global Inequalities of Economy, Technology, and Environment*. Lanham: AltaMira Press.
- INGOLD, T. (1997). Eight Themes in the Anthropology Of Technology, *Social Analysis: The International Journal of Social and Cultural Practice*. 41 (1).
- JOHNSON, S. (2010). *Where good ideas come from: The natural history of innovation*. Nueva York: Riverhead Group.
- KARLSSON, C. Y M. ANDERSSON (2009). Entrepreneurship Policies, en Baptista R. y Leitao J. (eds.) *Public Policies for Fostering Entrepreneurship. International Studies in Entrepreneurship*. Vol. 22. Nueva York.
- LARANJA, M., E. UYARRA Y K. FLANAGAN (2008). Policies for science, technology and innovation: Translating rationales into regional policies in a multi-level setting, *Research Policy*. 37.
- LATOUR, B. (1992). *Ciencia en acción: cómo seguir a los científicos e ingenieros a través de la sociedad*. Barcelona: Labor.
- LATOUCHE, S. (2009). *Farewell to Growth*. Cambridge: Polity Press.
- LENSKI, G., P. NOLAN Y J. LENSKI (1970). *Human Societies: An Introduction to Macrosociology*. Oxford: McGraw-Hill/Paradigm Press/Oxford University Press.
- LIE, M. (ed.) (2003). *He, She and IT Revisited: New Perspectives on Gender in the Information Society*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- LUHMANN, N. y J. BEDNARZ (2005). *Social systems*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- MARX, K. (1976). *Elementos fundamentales para la crítica de economía política*. Madrid: Siglo XXI.
- MARX, K. (2004). *Manuscritos económico-filosóficos de 1884*. Mexico: Colihue.
- MARX, K. (2017). *El capital*. Madrid: Siglo XXI.
- MARX, L. y M. R. SMITH (1994). Does Technology Drive History? The Dilemma of Technological Determinism. The Mit Press.

- MATURANA, H. (1996). Realidad: la búsqueda de objetividad, o un argumento convincente en Marcelo Pakman (comp.) *Construcciones de la experiencia humana*. Vol. 1. Barcelona: Gedisa.
- METCALFE, J. S. y L. GEORGHIOU (1998). Equilibrium and evolutionary foundations of technology policy, *STI Review*.
- NEAL, H. A., T. SMITH, J. MCCORMICK (2008). *Beyond Sputnik: U. S. Science policy in the twenty-first century*. Ann Arbor: University of Michigan Press
- NELSON, R. (ed.) (1993). *National Innovation Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- NORMA, A, y J. E. STIGLITZ (eds.) (2017). *Efficiency, finance and varieties of industrial policy. Guiding resources, learning, and technology for sustained growth*. Nueva York: Columbia University Press.
- OCDE (2016). *OCDE Science, Technology and Innovation Outlook*. OCDE Publishing.
- OROPEZA GARCÍA, A. (2013). *México frente a la tercera revolución industrial*. México: UNAM.
- PASINETTI, L. (1985). *Cambio estructural y crecimiento económico*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- PIAGET, J. (1977). *Biología y conocimiento*. Madrid: Siglo XXI.
- POLANYI, M. (1966). *The Tacit Knowledge*. Londres: The University of Chicago Press.
- ROMER, P. M. (1994). The Origins of Endogenous Growth. *The Journal of Economic Perspectives*. 8 (1): 3–22. doi:10.1257/jep.8.1.3
- ROTHSCHILD, J. A. (1981). A Feminist Perspective on Technology and the Future. *Women's Studies Int. Quart*, vol. 4, núm. 1, pp. 65-75.
- SAHLINS, M. (1983). *Economía de la Edad de Piedra*. Madrid: Akal.
- SAYER, A. (2000). *Realism and Social Science*. Londres: Sage.
- SCHUMACHER, E. F. (1977). *Una guía de los perplejos*. Nueva York: Harper y Row.
- SCHUMPETER, J. (1983). *The Theory of Economic Development*. Nueva Jersey: Transaction Publishers.
- SHARP, M. y K. PAVITT (1993). Technology Policy in the 1990s: Old Trends and New Realities. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 31. doi:10.1111/j.1468-5965.1993.tb00454.x
- SMITH, T. (2000). *Technology and Capital in the Age of Lean Production: A Marxian Critique of the "New Economy"*. Nueva York: State University of New York Press.

- SOLOW, R. (1957). Technical Change and the Aggregate Production Function, *Review of Economics and Statistics*, 39(3), 312-320.
- Spring (2014). Global Attitudes Survey. Pregunta 148e.
- SU, H. (2011). Visualization of global science and technology policy research structure, *Journal of The American Society for Information Science and Technology*. 63(2), 242-255. <http://dx.doi.org/10.1002/asi.21520>
- TOURAINE, A. (1994). *Crítica de la modernidad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- TOURAINE, A. (2005). *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*. México: Planeta.
- TOURAINE, A. (2006). *¿Podremos vivir juntos?: Iguales y diferentes*. México: Fce.
- UTTERBACK J. M. y W. J. ABERNATHY (1975). A Dynamic Model of Product and Process Innovation, *Omega* 3 (6) 639-656.
- WAJCMAN, J. (2010). Feminist theories of technology. *Cambridge Journal of Economics*. 34. 143-152. 10.1093/cje/ben057.
- WHITE, L. A. (1959). *The Science of Culture: A Study of Man and Civilization*. Nueva York: Grove Press Inc.
- WIENER, N. (1995). *Innención, sobre la gestación y el cultivo de las ideas*. Barcelona: Clotet-Tusquets.
- WIENER, J. B. (2004). The Regulation of Technology, and the Technology of Regulation, 26 *Technology in Society*, 483-500. Elsevier.
- WINNER, L. (2008). *La ballena y el reactor*. México: Gedisa.



El papel de los partidos políticos en el diseño de políticas públicas de desarrollo

MARÍA AZUCENA SALCIDO LEDEZMA

Introducción

En los debates sociales, económicos y políticos actuales se discute el desarrollo en diferentes categorías, ya sea como una forma etiquetar, clasificar y referirnos a los países: desarrollados, subdesarrollados, en vías de desarrollo, o como un estatus deseable para la sociedad: lograr el desarrollo. Esas categorías se insertan en una discusión teórica-conceptual mucha más amplia sobre lo que significa el desarrollo, sus implicaciones, sus modelos, cómo se logra y cómo se mantiene.

Nos podemos referir al desarrollo desde la perspectiva económica, ligada con aspectos de crecimiento económico, producto interno bruto, inversión, empleo, etc. o como refiere Amartya Sen (1999: 3), como un proceso de expandir las libertades que la sociedad disfruta; el concepto implica una perspectiva más amplia en términos de las libertades y bienestar de las personas más allá del ingreso individual o el crecimiento económico de los países, un desarrollo que elimine las fuentes de la no libertad como la pobreza, la falta de oportunidades, las tiranías, la represión, etc. (ídem).

En este sentido es importante revisar cómo es que los países logran el tan deseado estatus de desarrollo, cuál es la ruta adecuada y cómo debe transitarse a dicha ruta. Al tratar de responder estas inte-

rrogantes surge el tema de las políticas públicas, dado que cualquier intento de cambiar la ruta en la que se encuentra un país hacia la del desarrollo se requiere una serie de iniciativas, políticas, programas, marco legal que se adecúen a dicha ruta o, bien, si no se transita hacia el desarrollo vale la pena indagar en esas mismas políticas y marco legal o institucional que mantienen a los países lejos del desarrollo.

Las políticas públicas juegan un papel fundamental para el desarrollo, tanto de manera positiva, impulsándolo, como de manera negativa, impidiéndolo. Más allá de esta afirmación se encuentra la pregunta: ¿cómo se logra adoptar políticas que favorezcan el desarrollo, políticas que fomenten las capacidades humanas y las libertades sustantivas en general y que sirvan para promover las libertades políticas, facilidades económicas, oportunidades sociales, garantías de transparencia y protección y seguridad (Sen, 1999: 10).

¿Cómo lograr construir políticas públicas efectivas cuando los estados se enfrentan a problemas públicos que crecen, se multiplican, son multicausales, multifactoriales y que yacen en sociedades cada vez más complejas, diversas, heterogéneas, que demandan respuestas y soluciones a sus problemas particulares y colectivos, de acuerdo con sus perspectivas e intereses?

El Estado nación ha sido rebasado por los problemas públicos a los que se enfrenta, dado que ya no es capaz de ofrecer todas las soluciones a todos los problemas que las sociedades intentan encontrar, algunas con más éxito que otras, formas de impulsar y lograr políticas orientadas a mejorar sus condiciones. Es importante conocer quiénes son los que están participando para lograr esto, cuáles son sus preferencias, objetivos e intereses, puesto que de ello depende en gran medida el tipo de políticas y su posible incidencia en el desarrollo que se están diseñando y efectuando en los países.

La premisa es clara: se necesitan políticas públicas que impulsen el desarrollo, cómo se logran, quiénes participan, qué tipo de políticas se diseñan e implementan, con qué contexto, lógica o ideología son algunas de las cuestiones en las que indaga este ensayo. De manera más puntual sobre quiénes y cómo, donde quiénes son los diversos actores involucrados en el diseño de políticas, el Estado, los partidos políticos, las organizaciones no gubernamentales, los empresarios nacionales, las empresas transnacionales, la comunidad internacional, etc.

En particular este trabajo se enfoca en los partidos políticos como actores en el diseño de políticas públicas para el desarrollo, su papel, sus incentivos, sus aportes y sus limitaciones al tratar de orientar e incidir en las políticas públicas para el desarrollo.

Contexto: políticas públicas para el desarrollo, democracia y economía global

La necesidad de contar con políticas públicas que impulsen el desarrollo, de analizar cómo se diseñan tales políticas, quiénes son los actores involucrados, cuáles son las decisiones que se toman, con qué argumentos y sus resultados, es mucho más que mera curiosidad académica.

La necesidad de políticas públicas para el desarrollo y su análisis tiene sentido en un contexto mundial mucho más amplio que el del ámbito de políticas públicas por sí mismo o de la discusión sobre los paradigmas del desarrollo, una realidad mundial con problemas público como la desigualdad, pobreza, analfabetismo, falta de oportunidades, desempleo, inseguridad, etc. en casi todos los países del orbe.

El desarrollo como objeto de estudio, como agenda para los países, como estatus deseable de una nación, se da en el contexto del debate sobre la democracia. La relación entre democracia y desarrollo aparece cuando asumimos que el desarrollo implica la garantía de una serie de libertades, derechos y condiciones que permitan a las personas vivir y desarrollarse plenamente, valores y preceptos que entendemos como democráticos. De acuerdo con Tilly (2007) “el bienestar de los individuos aumenta bajo los regímenes democráticos que se democratizan [...] en la medida que los regímenes que se democratizan actúan a fin de reducir las desigualdades de categoría [...] incrementan el bienestar general de sus poblaciones subordinadas” (p. 228).

Se entiende entonces que la democracia es el régimen idóneo para lograr el desarrollo de los países y las personas. Sin embargo, tal como apunta Tilly (2007: 37) el concepto de democracia no es único y existen en la práctica democracias con características diversas que dan como resultado que existan países más democráticos que otros.

Entonces, ¿qué es lo que caracteriza a un régimen democrático de uno que no lo es?, siguiendo con Tilly (2007: 45) “un régimen es democrático en la medida en que las relaciones políticas entre el Estado y sus ciudadanos se demuestran con consultas mutuamente vinculantes, amplias, iguales y protegidas”. En la medida que esto se logre un país se democratiza y en la medida que se aleja de estas características se desdemocratiza (Tilly, 2007). Este concepto de régimen democrático implica capacidad por parte del Estado de orientar los recursos, actividades y conexiones interpersonales de los ciudadanos, en la medida que lo logre es un Estado más capaz en la medida que no, es incapaz (ibídem).

A pesar de esto, si la democracia es una condición necesaria o suficiente para lograr el desarrollo ha sido puesto a debate, sobre todo ante el crecimiento económico acelerado de países no democráticos como China (Kennedy y Stiglitz 2013), aunque ha discutido que el crecimiento económico no es el único factor que incide en el desarrollo ni está directamente relacionado con la democracia y las libertades individuales (Sen, 1999: 150).

Además de la democracia la posibilidad de lograr políticas públicas para el desarrollo se inserta en otros contextos el de la globalización, el capitalismo y la economía neoliberal. La globalización ha traído una serie de procesos que ha producido un crecimiento de las ganancias y de las economías de algunos países bajo la ideología del neoliberalismo (Caputo, 2016: 136).

El incremento en las ganancias y el crecimiento acelerado de economías como la de los Estados Unidos han producido una serie de consecuencias y crisis en las que los más afectados resultan ser los habitantes de los países con economías más débiles y en estatus de subdesarrollo. Las crisis económicas de los siglos xx y xxi “permiten recuperar las categorías fundamentales del capitalismo: producción y distribución de la producción en salarios, ganancias y rentas” (ibídem: 137).

Con la globalización no sólo se han aumentado las ganancias y capitales de empresas y países, sino que se han modificado legislaciones (ibídem: 140), diseñado e implementado políticas que tienen que ver con desregulación, condiciones laborales, explotación de recur-

sos naturales, vivienda, regulación bancaria, entre otras que afectan directamente la vida de las personas, su bienestar y sus posibilidades de desarrollarse.

Los gobiernos democráticos no pueden planear y controlar las operaciones del sistema económico, pero tampoco pueden vivir con las crisis y las injusticias distributivas generadas por el capitalismo descontrolado (Scharpf, 1997: 206). Las crisis económicas generadas por la política económica, influenciada por la idea del libre mercado sin intervención estatal o mínima, han traído consecuencias de las que tiene que hacerse cargo el Estado y en las que el costo es asumido por los actores políticos, partidos y sus líderes, así como por la sociedad en su conjunto.

Los efectos de la globalización, del capitalismo y el modelo económico neoliberal, además, han reducido las capacidades de los estados receptores de inversión extranjera de las corporaciones transnacionales. Rajchenberg (2016: 236) refiere que en 1953 el profesor Ceseña señalaba que en la economía mexicana se suscitaba una “supeditación de la economía de los países receptores de inversión extranjera directa respecto a las grandes empresas de los países inversionistas”, lo que ha provocado que dichos estados no sean capaces de diseñar y orientar políticas que beneficien directamente a sus ciudadanos. La legislación se orienta a mantener el modelo económico que permite la permanencia de las grandes corporaciones en países menos desarrollados, como en el caso mexicano.

El modelo económico de incremento de las ganancias para algunos ha profundizado los problemas públicos existentes en los países subdesarrollados receptores de inversión extranjera directa, tales como problemas de pobreza, desigualdad e inseguridad, que no han sido resueltos ante dichas inversiones que deberían supuestamente generar mejores condiciones para sus habitantes a través del empleo, la inversión y el desarrollo tecnológico, crecimiento económico y desarrollo.

La evidencia de esto es clara en diversos textos que abordan el tema, de acuerdo con Kennedy y Stiglitz (2013), se ha cuestionado si los arreglos legales o institucionales promovidos por la ortodoxia del modelo económico neoliberal ha beneficiado a los países con crecimiento o eficiencia. ¿A cuáles países ha traído beneficios el modelo neoliberal? Kennedy y Stiglitz (2013: 7) han discutido que dicho

modelo ha ocasionado fracasos importantes en América Latina y se han cuestionado si sus promotores, como Estados Unidos, se rigen en realidad con dicho modelo, ya que han experimentado problemas similares a los de los países subdesarrollados que lo han adoptado religiosamente.

La política económica ha impuesto la agenda de políticas públicas en distintos países como México, el énfasis en promover el desarrollo a través del crecimiento económico ha privilegiado que las políticas económicas y sociales se rijan con los preceptos del modelo económico neoliberal apoyados en los procesos de globalización y capitalismo.

Esto es relevante dado que, en aras de promover inversión extranjera en los países subdesarrollados, la instalación de corporaciones transnacionales ha dado prioridad a políticas que lo permitan a pesar de que pudieran socavarse las libertades, derechos y garantías que posibiliten a los habitantes de esos países lograr el tan deseado desarrollo. Las políticas de un país no pueden tener como único o principal objetivo el tipo de crecimiento económico promovido por el modelo económico neoliberal.

En un contexto general agregado, el tipo de democracia, los procesos de democratización o desdemocratización, la globalización, el capitalismo y el modelo económico neoliberal contribuyen, cada uno de manera particular, con factores y elementos específicos al debate del desarrollo y de las políticas públicas que se requieren para alcanzarlo. No se trata de temas aislados, desvinculados, sino de tópicos, procesos que se interrelacionan y juegan un papel crucial en las posibilidades de que un país y sus habitantes logren prosperidad económica, libertades y derechos que les permitan acceder a mejores niveles y calidad de vida.

La forma en la que esos procesos se relacionan es a través de las interacciones de los distintos actores individuales y colectivos (el Estado, la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, los partidos políticos, sindicatos, empresarios, corporaciones transnacionales, otros países, etc.) que forman parte de ellos; los actores principales y secundarios en las democracias, en los procesos de globalización, los impulsores del modelo económico neoliberal, no son entes o conceptos abstractos, sino que tienen rostro, identidad y juegan a favor o en contra de promover políticas públicas para el desarrollo.

Marco de análisis: partidos políticos y políticas públicas para el desarrollo

La premisa más importante de este análisis es que se necesitan políticas públicas para el desarrollo, políticas que resuelvan o al menos minimicen los problemas públicos que mantienen a las naciones en condiciones de pobreza, desigualdad, inequidad, desempleo, destrucción de sus recursos naturales, etc., contextos derivados en gran medida del modelo de democracia de los países, su rol en la economía global y las políticas económicas que promueven que sólo algunos se beneficien o ganen en esos procesos.

La atención principal se centra en el diseño de tales políticas; sin embargo, para el análisis de políticas se pueden adoptar distintos enfoques combinando distintos campos de estudio o disciplinas (Parsons, 2007: 63), dado que los temas o problemas son diversos y no se pueden restringir a una sola teoría, modelo o enfoque.

Entre los distintos marcos para el análisis de políticas públicas se encuentran aquellos que incluyen a la política en el proceso, donde se toma en cuenta el contexto político y su importancia en la formulación de políticas (ibídem: 73), como los pluralistas-elitistas centrados en las élites y su concentración del poder, enfoques por etapas del proceso de políticas, los que se enfocan en los discursos o los institucionales, entre otros (ibídem: 73-74).

Se ha decidido que el enfoque que más se adecua para analizar el papel de los partidos políticos como actores en el proceso de formulación de políticas públicas es el propuesto por Scharpf (1997) y denominado institucionalismo centrado en los actores, que trata a las políticas como el resultado de interacciones de actores con recursos y racionalidad limitada, actores cuyas preferencias, capacidades y percepciones son moldeadas en mayor medida, pero no del todo por las normas institucionales en las que interactúa (ibídem: 195).

Las preguntas centrales que subyacen en este análisis son: ¿qué tipo de políticas son las adecuadas para promover el desarrollo? y ¿cuál es el papel de los partidos políticos como actores en la formulación de dichas políticas? Las opciones podrían contemplar acciones

de tipo unilateral sobre el tipo de políticas más idóneas, coordinación jerárquica o negociaciones, pero es importante identificar que cada una de ellas acarrea posibilidades y límites con ciertos resultados (ibídem: 195-197).

Al identificar que los partidos políticos son un actor, entre muchos otros, en el proceso de formulación de políticas, la negociación con otros actores, de manera simplista, podría asumirse como el tipo ideal para lograr construir acuerdos sobre políticas públicas que impulsen el desarrollo; sin embargo, esto no necesariamente es así, dado que “el marco de análisis de institucionalismo centrado en los actores enfatiza la influencia de las instituciones en las percepciones, preferencias y capacidades de actores individuales y corporativos en los modos de su interacción” (ibídem: 38).

De acuerdo con Scharpf (1997: 43), la utilidad del enfoque de institucionalismo centrado en los actores podría ayudar a moldear o modificar el diseño de las instituciones para lograr que las políticas públicas que se decidan cuenten con la información y el conocimiento necesario para orientarlas hacia beneficiar el interés público.

El proceso detrás de la formulación de políticas importa y en democracia resulta aún más importante conocer si dicha formulación se lleva a cabo a través de un proceso democrático (Scartascini y Tommasi, 2010: 5). Las respuestas que ayuden a conocer cómo se deciden las políticas para el desarrollo subyacen en el proceso de formulación de las políticas, en donde interactúan los actores, acuerdan y deciden la orientación de tales políticas y definen a sus posibles ganadores, en el análisis de políticas públicas enfocado en el proceso “las políticas son vistas como el resultado de la interacción de una variedad de actores políticos” (ibídem, 2010: 6).

El marco analítico propuesto por Scharpf (1997) para analizar el diseño de políticas públicas contempla el esquema de la figura 1, en el que se muestra la relación entre el diseño o configuración institucional, los problemas, los actores, las constelaciones de actores y los modos de interacción, que al final producen cierto tipo de políticas con resultados específicos y que interactúan a su vez en un ambiente de políticas que provoca nuevos o los mismos

problemas, una especie de ciclo o proceso que tiene como variables dependientes más importante a la configuración institucional y los actores.

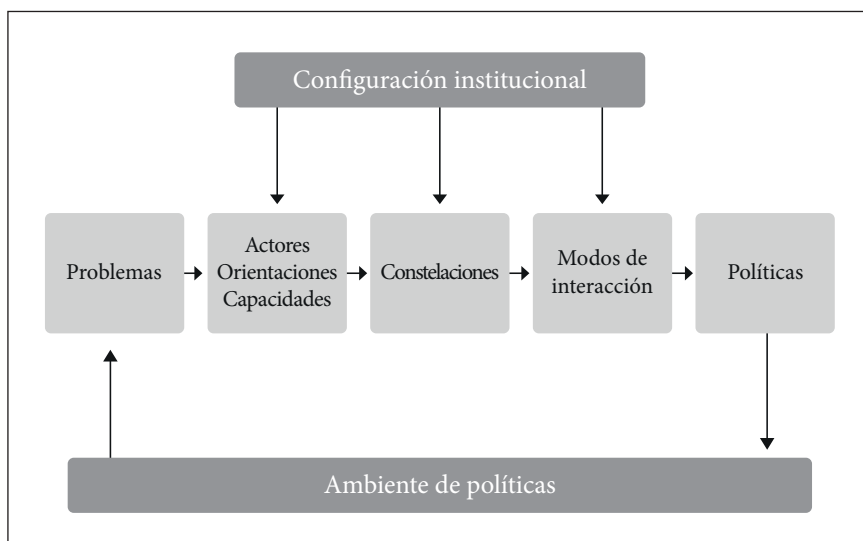


Figura 1. El dominio de la investigación de políticas orientadas a la interacción

Fuente: traducida de F. Scharpf (1997), *Games Real Actors Play, Actor Centered Institutionalism in Policy Research*. West Vier Press, pp. 44.

Los conceptos del marco analítico

Dado que al centro de este análisis se encuentran los actores, en particular los partidos políticos y la configuración institucional en y desde la que interactúan, es necesario precisar cada uno de los conceptos propuestos por Scharpf (1997).

La importancia de los actores en la formulación de políticas públicas se demuestra al entender que las políticas “son acciones intencionadas por actores que están interesados en alcanzar determinados resultados” (ibídem: 36).

El análisis de actores, sus intereses, discursos, motivaciones, limitaciones y alcances es necesario, ya que detrás de eso se encuentra la posibilidad de generar las coaliciones a favor de políticas públicas que promuevan el desarrollo de manera exitosa. Sin embargo, los actores

no son la única variable a considerar en el análisis de formulación de políticas, además no hablamos de un solo actor, sino de un conjunto de actores, interactuando y acordando de distintas formas de acuerdo con el problema que se encuentre al centro del debate: “la compleja interacción entre actores y por ende los resultados de políticas, está influenciada por un amplio rango de factores políticos e institucionales” (Scartascini y Tommasi, 2010: 2).

Las instituciones y los actores tienen un impacto importante en el proceso de formulación de políticas, debido a que imprimen características particulares a las políticas que pueden variar cuando los actores que participan son distintos o entran nuevos actores a la discusión, o cuando la configuración institucional se modifica; esto no sólo en el caso de un contexto específico, sino que también da distintos resultados cuando cambia el ambiente o realidad. La evidencia demuestra que:

[...] configuraciones institucionales diferentes afectan distintas características de las políticas como estabilidad (la habilidad de los países de sostener políticas en el tiempo), adaptabilidad [...] y consideración pública (la habilidad de los países de que las políticas abarquen diferentes grupos en la sociedad en lugar de reducidos grupos de interés (ibídem, 2010: 6).

Los actores

Existe una gran variedad de actores que podrían formar parte del proceso de formulación de políticas públicas, dado que el número y tipo de actores en la sociedad y a nivel internacional es amplio. Sin embargo, los actores que más podrían tener una mayor influencia en la hechura de políticas son aquellos cercanos a ese proceso, como los funcionarios públicos, los políticos, miembros de la sociedad civil organizada que participa pública y políticamente y los medios de comunicación (ibídem, 2010:1). Los lugares o espacios en el que estos actores interactúan y tienen la posibilidad de incidir en el proceso de formulación de políticas e influir a través de sus intereses y agendas son las distintas arenas tanto formales como

informales, espacios tradicionales como oficinas públicas, congresos, etc. y espacios menos convencionales como cafés, reuniones u otros (ibídem, 2010: 1-2).

La principal razón de analizar a los actores de manera individual y agregada radica en que cada actor reacciona de manera diferente tanto al contexto como a los incentivos para involucrarse en los procesos de formulación de políticas, reacciones que se traducen en opiniones, posturas o percepciones están muy influenciadas por la configuración institucional en y desde la cual actúan o definen tales percepciones u opiniones (Schaprf, 1997: 36-37).

A pesar de que queda clara la importancia del análisis de actores, éste se enfrenta a un reto mayor: la información y los datos para el análisis, dado que las orientaciones de los actores son subjetivas (ídem) y si bien están influenciadas por la configuración institucional, es difícil evidenciar todos los elementos de tal subjetividad, por ende, la forma más efectiva de conocer sus posiciones, opiniones y motivaciones reside principalmente en la configuración institucional.

Diversos actores como los partidos políticos, los funcionarios, los políticos electos, las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos e incluso los organismos internacionales actúan y existen con una configuración institucional particular, que les impone reglas, límites y orienta su ideología (ibídem: 39), y su actuar cobra sentido cuando se ajustan a dicha configuración.

El marco de análisis institucional centrado en actores permite enmarcar la acción de los actores, sus preferencias, orientaciones, capacidades y opiniones en la configuración institucional (ibídem: 43), aunque se reconoce que dicha configuración no es lo único que moldea las acciones y actitudes de los actores.

Cualquiera que sea la orientación que tomen los actores, su interacción con otros actores y las políticas que emanan de tales posturas han logrado mantenerse a través del tiempo en las democracias modernas, es decir, los típicos actores que participan en el proceso de formulación de políticas públicas lo han hecho de modos que les han resultado efectivos a través del tiempo, pero que en definitiva no han logrado resolver algunos de los problemas más graves en las sociedades actuales.

Scharpf (1997) identifica que, en las democracias modernas, se han obtenido resultados de políticas a partir de acciones unilaterales de los actores, dejando de lado las negociaciones u otros modos de coordinación, dado que tales acciones resultan menos costosas y aparentemente más efectivas (Scharpf, 1997: 197), aunque tal efectividad podría sustentarse sólo en la definición de las políticas, pero no necesariamente en los resultados obtenidos a través de la implementación de tales políticas.

Las instituciones

Para los propósitos del marco de análisis institucional centrado en actores, las instituciones se entienden como “sistemas de reglas que estructuran los cursos de acción que un grupo de actores puede escoger” (ibídem: 38). Se entiende aquí por instituciones más como el motor que impulse y dirige a los actores a tomar ciertas posturas y decisiones y no en una perspectiva de tipo organizacional, es decir, instituciones como actores en sí mismos.

Las constelaciones de actores

Cuando analizamos los actores de manera individual ponemos, de acuerdo con el marco de análisis, sus orientaciones, opiniones, posturas, las reglas con las que actúan, pero es cuando se pone a interactuar al actor con otros cuando se descubren sus modos de acuerdo o negociación, el grado de influencia de su configuración institucional y podría ser posible determinar su impacto o influencia en la formulación de políticas públicas.

La propuesta de Scharpf (1997) para analizar las interacciones se encuentra en las constelaciones de actores, que describen a los jugadores involucrados, sus opciones de estrategia, los resultados derivados de la implementación de tales estrategias y se muestran las preferencias de los actores y su posición acerca de los resultados (ibídem: 44).

Modos de interacción

Las constelaciones de actores nos permiten visualizar el juego de interacción entre los actores, sus estrategias y resultados, pero además de eso se revelan los modos de interacción, que se reducen a acuerdo y negociación, sino que abarcan una serie de opciones para los jugadores, no cooperar, cooperar, votar u optar por las opciones unilaterales de tipo jerárquico (ibídem: 45).

Los partidos políticos como actores en el diseño de políticas públicas de desarrollo

Con la premisa de que se necesitan políticas públicas que impulsen el desarrollo en los países y que un enfoque de tipo político para abordar el análisis de la formulación de políticas puede contemplar una exploración de los actores (su influencia en las políticas, sus orientaciones, sus opiniones y posturas ante las acciones que puedan o no resolver los problemas públicos de los países) y de la configuración institucional en y desde la cual éstos actores actúan, es pertinente analizar a los partidos políticos como actores en el juego del diseño y formulación de políticas públicas para el desarrollo.

Históricamente los partidos políticos de las naciones democráticas han representado la forma tradicional de acceder al poder político y dirigir el destino de una nación a través de la formación de gobiernos. Los partidos políticos acceden al poder político para proveer bienes y servicios públicos en forma de políticas públicas (Colomer, 2009: 229).

Existen distintas razones por las que los partidos políticos se forman, pero la principal es para competir en elecciones que les permitan ocupar el gobierno y plantear las políticas públicas, legislación, proyectos y programas necesarios, que por un lado les permitan cumplir sus compromisos con el electorado y por otro con su agenda ideológica. Algunas de las tareas básicas de los partidos políticos son proponer políticas públicas innovadoras, desarrollar la acción colectiva mediante el liderazgo y ejercer poder en las asambleas y gobiernos (ibídem: 231).

Los partidos políticos como actores en la arena pública poseen una característica que los distingue del resto de los otros tipos de grupos sociales o políticos, dado que los partidos políticos nominan a sus miembros ante los votantes y el resto de los grupos políticos o sociales de presión como cámaras, asociaciones, sindicatos, en teoría no lo hacen (Goldman).

El papel de los partidos políticos en la formulación de políticas es importante, dado que sus intereses, discursos, racionalidades y posiciones entran en el juego en las negociaciones para decidir las políticas públicas idóneas o erróneas para impulsar el desarrollo de las naciones. Los aportes que los partidos políticos sean capaces de contribuir en la formulación de políticas, sus limitaciones y alcances son dignos de una discusión más elaborada que la aquí se pretende, pero al menos se intenta iniciar un análisis que vincule a los partidos políticos y su configuración institucional con la formulación de políticas.

La orientación que tomen los partidos políticos en la formulación de políticas estará determinada en gran medida por la configuración institucional a la que deben su existencia y con las normas institucionales que orientan su criterio para actuar (Scharpf, 2000).

Cómo o hacia dónde inclinarán sus preferencias los partidos políticos, es decir, su orientación, es sólo una parte que constituye sus decisiones y posible cooperación en la formulación de políticas; sin embargo, además de esto existen una serie de incentivos que los inclinan a colaborar en sistemas multi-actor, dado que los partidos políticos no son los únicos actores en el juego del proceso de hechura de las políticas. De acuerdo con Scharpf (2000), esos incentivos serán más fuertes en gobiernos de un solo partido o unitarios del modelo Westminster (modelo de democracia mayoritario¹), a pesar de la existencia de facciones o grupos dentro del partido, dado que se enfrentan a las elecciones de manera conjunta sus incentivos para promover políticas públicas exitosas (Scharpf, 2000).

¹ El modelo Westminster se refiere a modelos de democracia mayoritarios o de mayoría, tanto en la forma de acceso al poder como en las reglas y prácticas que se ejercen en este tipo de democracia (Lijphart, 1999: 9).

Por otro lado, en constelaciones de gobierno dividido, donde la existencia de dos partidos o más tiene presencia en el gobierno, los incentivos para participar no son altos, por lo que se favorece el conflicto y la oposición, eso además incentiva a los partidos de oposición a mantenerse en contra de las iniciativas del partido en el poder para satisfacer a su electorado (Scharpf, 2000).

La capacidad de los partidos políticos de incidir y formular políticas públicas que sean exitosas o promuevan el desarrollo depende en gran medida del sistema político y de partidos en el que se encuentren y, sobre todo, en la configuración institucional de las reglas para aprobar dichas iniciativas. La no aprobación de políticas que pudieran resultar exitosas en el mediano y largo plazo no sólo daña la imagen del partido en el poder con su electorado, sino del sistema político y de partidos en su conjunto para ofrecer políticas públicas exitosas a la población.

En el orden de los partidos políticos y el sistema de partidos Scartascini (2010) refiere que existen al menos cuatro características que afectan el proceso de hechura de políticas públicas en América Latina: “la institucionalización de los partidos políticos y el sistema de partidos, la nacionalización de los partidos políticos y el sistema de partidos, la fragmentación y el apoyo presidencial legislativo y la importancia de políticos programáticos contra políticos clientelares para el funcionamiento del sistema político” (pp. 19-20).

En cuanto a los partidos políticos no sólo es relevante su configuración institucional, sino también la configuración del sistema de partidos que sienta las reglas del juego en la que participan y colaboran los distintos partidos entre sí y con otros actores que se involucran en la formulación de políticas.

El grado de institucionalización de un partido político incide en la consistencia del tipo de políticas que presenta y respalda en el tiempo, le otorga al electorado cierta confianza en cuanto a mantenerse en una línea ideológica que le permite confiar en él. Además, en cuanto más esté institucionalizado un sistema de partidos los partidos tenderán a ser más programáticos, esto a su vez permite que sus orientaciones sean más estables no sólo a través del tiempo sino ante su electorado (Scartascini, 2010: 20).

Además de que la institucionalización de los partidos permite que los políticos ofrezcan políticas públicas consistentes, facilita que los partidos se organicen de tal manera que puedan los líderes de los partidos disciplinar a aquellos que se montan en los beneficios de los partidos sin responsabilidad y que los miembros de los partidos puedan disciplinar a los líderes al desviarse de políticas que promuevan los intereses y creencias de los partidos (Keefer, 2011: 19).

Por otro lado, siguiendo con Scartascini (2010), en sistemas de partidos débilmente institucionalizados se da el caso de partidos políticos que surgen y no duran mucho en el sistema, además de que sus posiciones acerca de los diferentes temas o problemas públicos tienden a moldearse constantemente (Scartascini, 2010: 21), o políticos que requieren sólo apoyo de un grupo pequeño de ciudadanos para acceder al poder, lo que resulta en políticos que tienen poco o nulo interés en proveer bienes públicos que benefician a la mayoría (Keefer, 2011: 19).

En términos democráticos el que aparezcan nuevos partidos que ofrezcan alternativas a los electores podría considerarse positivo, pero cuando dichos partidos no logran traducir tales opciones en políticas públicas eficaces y dadas sus posturas maleables, podrían no contribuir de manera tan positiva a la democracia, al sistema de partidos, la gobernabilidad y el consenso para políticas que verdaderamente impulsen el desarrollo.

Además de que los sistemas de partidos débilmente institucionalizados permiten el surgimiento de partidos efímeros con ideologías y posturas que se adaptan al contexto o el público, ese tipo de sistemas propician también la aparición de una política antisistema, que pueden tener forma de partidos políticos que se manifiestan en contra del sistema establecido y su objetivo es proponer un gobierno muy distinto al imperante con propuestas de políticas completamente opuestas a las existentes (Scartascini, 2010: 21), grupos políticos o personajes que ofrecen una ruptura con el sistema actual, lo cual por un lado podría ser el *shock* que se necesita en un determinado contexto, pero acarrearía también una serie de riesgos y problemas al permitir el ascenso al poder de grupos oportunistas, populistas o hasta dictatoriales y, por ende, debilitar la democracia.

Los partidos políticos cumplen su propósito cuando logran representar y concretar las demandas ciudadanas de los electores que los colocaron en el poder. El poder político que adquieren los partidos y se ejerce a través de los políticos y del gobierno, debe resultar en políticas públicas, iniciativas, proyectos y programas exitosos acordes con tales demandas o compromisos.

En un sistema de partidos institucionalizado los partidos políticos deben demostrar que son útiles y que su existencia se justifica debido a que son capaces de ofrecer las políticas adecuadas o efectivas, deben ser vistos como instituciones vitales para el funcionamiento de la democracia. Por el contrario, en un sistema de partidos débil, en términos institucionales, los partidos corren el riesgo de no tener sentido para los ciudadanos, al no satisfacer sus demandas ni ser capaces de diseñar e implementar políticas eficaces, lo que conduciría a una pérdida de legitimación y duda por parte de los ciudadanos de su utilidad o necesidad de existencia (Scartascini, 2010: 24).

La institucionalización de los partidos políticos y del sistema de partidos son vitales para que los partidos incidan efectivamente en la formulación de políticas públicas para el desarrollo, pero además de esto, dado que los partidos operan en estados nación, el grado de nacionalización del sistema y los partidos es otro factor a considerar en el análisis del tipo de políticas que promueven esos actores.

El impulso y adopción de políticas nacionales puede ayudar a mantener una cohesión nacional y una visión de nación, que a su vez puede contribuir en la democracia a nivel país, característica de los sistemas políticos nacionalizados. En los países con sistemas de partidos altamente nacionalizados, los factores nacionales pueden contribuir a estrechar los lazos entre los partidos y los electores; en el caso contrario, sistemas poco nacionalizados pueden permitir que los factores subnacionales sean más relevantes (ibídem, 2010: 26).

El grado de nacionalización de los partidos no sólo incide en los lazos que pueden forjarse entre el electorado y los partidos, sino también en el tipo de políticas que se prioricen en la agenda de los mismos partidos y las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno, que se pudiera traducir en un dominio de la agenda nacional sobre la local o una superposición de los órdenes de gobierno subnacionales a la agenda nacional (ibídem, 2010: 26).

Un sistema de partidos muy nacionalizado puede tener sentido para generar, como se ha mencionado, cohesión nacional; sin embargo, puede presentar efectos adversos en países extensos y heterogéneos, en los que los problemas de las regiones son diferentes entre sí y existe más que una gran prioridad nacional, sino distintos contextos que requieren políticas formuladas con características específicas que atiendan los problemas de esas realidades.

Las políticas nacionales podrían convertirse en centralistas, promoviendo el desarrollo desigual entre las regiones de una misma nación, propiciando el estancamiento en ciertas zonas y el desarrollo en otras. Un fenómeno similar al que se da entre los países desarrollados y los subdesarrollados, los países más avanzados promueven una agenda de políticas entre las regiones a nivel global subdesarrolladas, obviando las particularidades de cada uno de los países hacia tales regiones, lo que se traduce en que en cada país dichas políticas generan resultados distintos. Al respecto, Scartascini (2010) señala:

Bajo sistemas de partidos institucionalizados las políticas públicas es más probable que estén orientadas a trabajar por el bien común nacional, *ceteris paribus*, en contraste, en un sistema de partidos débilmente nacionalizado, las políticas públicas pueden tender a estar más dirigidas a la satisfacción de intereses particulares locales, regularmente en detrimento del bien común nacional (p. 27).

¿Qué otros factores inciden en la capacidad de los partidos para ofrecer políticas públicas efectivas orientadas a resolver los problemas públicos y las demandas ciudadanas? De acuerdo con Scartascini (2010), el tipo de relación que los partidos establecen con los electores es fundamental. Esto se refleja en lo que los partidos ofrecen a los ciudadanos a cambio de su voto y apoyo. Por un lado, podrían ser políticas públicas (exitosas o fracasos), y por otro, la relación que los mantiene en el poder o los quita se basa en una serie de incentivos de tipo clientelar (ibídem: 40-44).

En los sistemas políticos en los que prevalece el clientelismo, sucede, sobre todo, por la ausencia de partidos políticos programáticos que ofrezcan políticas coherentes al electorado, por lo que el intercambio y

relación con los votantes se reduce a los incentivos entregados con distintas formas, que puede ser atribuido también en parte a altos índices de corrupción (Scartascini, 2010: 44) y que mantienen dicho sistema por encima de uno basado en políticas y la posibilidad de castigo por su ineficacia.

Respecto a los factores expuestos hasta el momento que influyen para que los partidos políticos ofrezcan políticas eficaces, las características institucionales, de nacionalización y forma de relación con el electorado del sistema político y de los partidos políticos determinan las posibilidades del mismo sistema de formular políticas orientadas al bien común, que además incide en la estabilidad política y la posibilidad de adaptar las políticas públicas existentes ante *shocks* externos (ibídem: 46).

Además de la propuesta de Scartascini (2010) para analizar el papel de los partidos políticos y el sistema de partidos en la formulación de políticas en un sistema democrático y algunas de las consecuencias que se generan dada la configuración institucional y otras variables, otros expertos han indagado sobre la relación entre los partidos y las políticas, planteándose si en realidad los partidos importan e inciden en las políticas.

En *Do political parties matter to public policies? Evidence from Select European Countries* M. L. Verma (2000) plantea que los partidos políticos son la estructura central intermediaria entre la sociedad y el gobierno, por lo que representan las opiniones y preferencias de la sociedad (p. 229).

La ideología es la variable más importante en el estudio de Verma (2000). Más allá de las configuraciones institucionales del sistema, la ideología reside hasta cierto punto en las configuraciones institucionales de cada partido, dado que son las reglas formales o no, que orientan las posturas y creencias de los partidos antes los distintos problemas públicos. Una ideología es una dimensión que engloba las preferencias, económicas, éticas y morales, entre otras, de un partido (Colomer, 2009: 257). La ideología es también una marca, una simplificación que etiquetamos como liberalismo, conservadurismo, nacionalismo, socialismo, etc., que a su vez se acompañan de valores como justicia, paz, equidad, igualdad, entre otros (Colomer,

2009: 258). Los votantes o electores se identifican con las ideologías de los partidos políticos y generan la expectativa de que las políticas propuestas por tales partidos sean coherentes en el sentido ideológico y de valores.

Verma (2000) refiere que estudios como el de Hibbs (1997: 230) demuestran que partidos con ideologías distintas generan políticas particulares. Por ejemplo, los gobiernos social-demócratas empujan políticas de pleno empleo contrario a otros partidos de otras ideologías y gobiernos identificados como de izquierda o derecha se inclinan por políticas económicas que responden a su electorado.

Acerca de la importancia o el peso de los partidos políticos en la formulación de políticas públicas existen dos posturas: los que afirman que no importan los partidos y los que sí. Los que argumentan en contra se sustentan en ideologías marxistas y la hipótesis del “fin de la ideología” (Verma, 2000: 232).

Las hipótesis de Verma (2000) sugieren que los partidos políticos buscan o intentan producir políticas basadas en la ideología; sin embargo, una vez que acceden al poder distintos factores restringen esto y disminuyen las posibilidades: factores externos, problemas políticos domésticos, etc., a pesar de ellos existe un margen en el cual los partidos pueden tratar de impulsar políticas acordes con su ideología y la de su electorado que les brindó el apoyo para acceder al poder. Además de eso apunta a que la influencia del gobierno (partidos políticos) se refleja más claramente en la discusión acerca del bienestar y las políticas de bienestar, dado que es el tema en el que hay menores restricciones impuestas por el contexto o externas (pp. 233-240).

La posibilidad de que los partidos políticos impulsen políticas para el desarrollo, que promuevan el bienestar de la gente, se da ante la existencia de partidos políticos institucionalizados, ya que éstos además facilitan la acción colectiva de los ciudadanos (Keefer, 2011: 21).

Dado que los países se encuentran cada vez más integrados en la economía global, las restricciones que eso impone a nivel de los países para dirigir la política económica limitan la posibilidad de los gobiernos de proponer políticas o cambios radicales en ese rubro. Ante esta situación los gobiernos nacionales toman un rol más activo y de decisión sobre el gasto en bienestar, esto a pesar de su orientación ideológica

(Verma, 2000: 244). Esto podría reducirse de manera simplista a que el margen de maniobra para los partidos se encuentra en la agenda y políticas públicas del bienestar, que para el caso de algunos países equivale a la política social, lo cual orientaría a los partidos a ofrecer opciones de políticas que resuelvan los problemas de pobreza, desempleo, desigualdad, entre otros; sin embargo, pudiendo caer los partidos en alguno de los dos escenarios propuestos por Scartascini (2010), partidos programáticos o partidos clientelares.

La política y los partidos políticos sí importan e inciden en las políticas públicas, pero además de su configuración institucional o su ideología, las arenas políticas son fundamentales, ya que definen los límites que tienen los partidos para definir políticas en rubros específicos como el desarrollo.

De acuerdo con Keefer (2011), el grado en el que los partidos políticos permiten la acción colectiva determina la orientación de las políticas públicas hacia el interés general, como elevar el nivel de escolaridad, promover la inversión privada, disminuir la corrupción y mejorar la calidad de la burocracia (p. 21); sin embargo, la capacidad de los partidos para lograr eso está fuertemente determinada por el hecho de que los miembros de un partido sean capaces de elegir candidatos que se inclinen por políticas coherentes en el marco de la ideología del partido (p. 22). Eso está directamente relacionado con la democratización de los procesos internos de los partidos políticos, es decir, si los miembros de un partido pueden elegir o no libremente a sus candidatos o si incluso su elección se abre a una votación más amplia.

Lo anterior tiene un impacto en el tipo de políticas que proponen los políticos que emanan de los partidos políticos y que logran el acceso al poder político en el gobierno. Los partidos con procesos internos y prácticas democráticas, que además promuevan la acción colectiva, exhiben mejores resultados de políticas que impulsan el desarrollo económico (ibídem: 30).

Los partidos políticos exhiben incentivos para incluir a la sociedad en sus decisiones y políticas, ya sea por iniciativa propia o por presión de grupos de interés por participar en el proceso de hechura de las políticas públicas (National Democratic Institute for International Affairs, 2011: 8).

A pesar de esas afirmaciones algunos autores argumentan que los partidos políticos no tienen un peso o importancia en la formulación de políticas. Paul Burstein y April Linton, en su estudio denominado *The impact of Political Parties, Interest Groups and Social Movement Organizations*, encuentran que no hay un consenso entre sociólogos y politólogos en diversos estudios sobre si en efecto los partidos, las organizaciones no gubernamentales, en suma, organizaciones políticas, tienen un impacto en las políticas públicas e incluso hay poca evidencia de que los partidos tengan más impacto que otro tipo de organizaciones. Eso lo atribuyen en fallas en los modelos explicativos y en la información obtenida para los análisis, así como las muestras o casos elegidos (p. 398).

Conclusiones

Los intereses, discursos, racionalidades y estrategias de negociación de los partidos políticos dependen en gran medida del grado de institucionalización que tengan tanto los partidos políticos como el sistema de partidos en y desde el que operan. La institucionalización de los partidos, es decir, reglas claras, democráticas y coherentes, a través del tiempo impacta en el tipo de políticas que formulan o respaldan; la baja institucionalización orienta a los partidos a optar por políticas que no necesariamente tienen como principal interés el bien público.

El tipo de democracia en la que operan los partidos políticos también es fundamental. En una democracia de mayoría o tipo Westminster los partidos tienen pocos incentivos para colaborar o negociar, dado que no son necesarias las coaliciones con la minoría ni con los grupos opositores; el modo de interacción se vuelve tipo jerárquico, poco inclusivo, poco democrático y consensual.

La ideología de los partidos políticos es otra variable determinante del tipo de políticas que ofrecen a los ciudadanos a través del gobierno; cuando la ideología del partido es débil o ambigua, cambia constantemente de acuerdo con el público, podría por un lado resultar efectivo para ganar elecciones, pero tiene repercusiones, dado que

los electores desconfían del tipo de políticas que emanarán de un gobierno con esas características y en el mediano plazo afecta directamente la credibilidad de los partidos políticos y su legitimidad como representantes de la voluntad popular. Su necesidad se cuestiona dada su incapacidad de cumplir o mantener las políticas que promueven el bien común.

Cuando un partido político decide operar con una ideología ambigua o un candidato decide no respaldarse en un partido político resultará complicado para los votantes identificarse y pondrán en duda las creencias, posturas e ideología de lo que ofrecen, lo que resultará en incertidumbre sobre las políticas públicas, aunque eso quizá puede no aplicar en el caso de partidos o candidatos disruptivos, antisistema que pueden adquirir popularidad y respaldo con esa única premisa.

Los partidos no tienen incentivos para mantener coherencia entre las políticas que proponen y las políticas que implementan en un sistema de partidos poco institucionalizado, dado que no hay forma de castigarlos más allá del voto en el siguiente periodo electoral. De acuerdo con Keefer (2011: 33), las organizaciones no gubernamentales que se sostienen a través de donantes deben mantener coherencia en sus objetivos e iniciativas, ya que de no hacerlo se enfrentan a la posibilidad de que sus fondos sean retirados por sus patrocinadores. Quizás eso podría ser una propuesta interesante para incentivar a los partidos políticos a mantener coherencia no sólo ideológica, sino de políticas, y propiciar una mayor rendición de cuentas al respecto.

Las arenas en las que los partidos políticos tienen mayor incidencia, en términos de políticas públicas, es precisamente la del bienestar o desarrollo. Ante las presiones externas, sobre todo de política económica, y las internas, los partidos se inclinan por orientar las políticas que tienen que ver con desempleo, pobreza, desigualdad, educación, salud, entre otras.

En los sistemas de partidos poco institucionalizados pueden surgir líderes políticos carismáticos que personalizan la política, pero además esos personajes cargan el peso de sus propuestas, posturas y creencias, lo que provoca que las campañas se centren en las ca-

racterísticas del candidato y promesas populistas de corto plazo, inconsistencia en las políticas y bajos niveles de rendición de cuentas (Scartascini, 2010: 26), lo cual debilita la credibilidad de los partidos y su legitimidad.

La incapacidad de los partidos políticos en el gobierno al generar políticas públicas ineficaces y no orientadas al bien común, al desarrollo de la nación, tiene consecuencias en el régimen democrático. La viabilidad política depende del desempeño de la economía de los países, que afecta directamente el bienestar de las personas, las crisis económicas y la falta de respuesta del gobierno socavan la legitimidad de la democracia (Scharpf, 1997: 206), lo que puede abrir la puerta a opciones de solución poco democráticas o no democráticas en absoluto: dictaduras o tiranías.

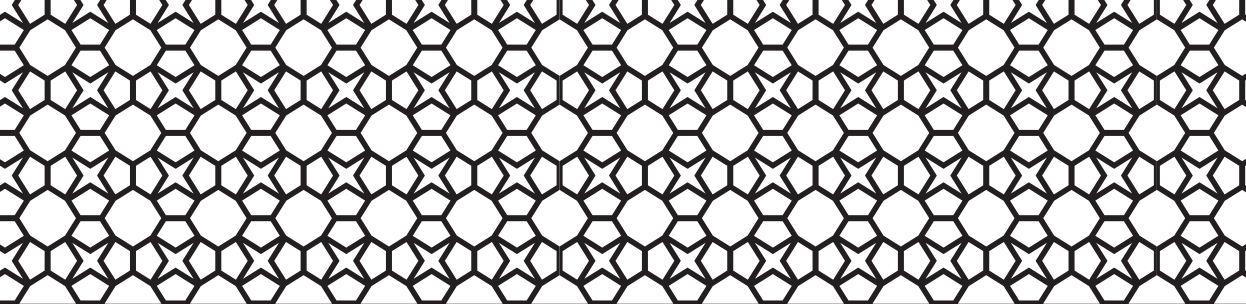
En México y algunos países de América pareciera existir un proceso de deslegitimación de los partidos políticos, debido a que ya no son vistos como funcionales en el sistema democrático ni para la satisfacción de sus necesidades y bienestar. A pesar de que hay partidos políticos que cuentan con apoyo de largo tiempo, cuentan con un gran número de afiliados y, entre otras características, han fallado sistemáticamente en ofrecer políticas que benefician el desarrollo de los mexicanos, distintos partidos y políticos lo han intentado en la historia reciente. La caída de la participación de los electores en las elecciones podría ser una prueba de ello, además de los bajos porcentajes de aceptación que ostentan los gobernantes.

Es necesario indagar más sobre los efectos de lo que se ha analizado en este documento en el régimen democrático, federal y mayoritario mexicano, probar los marcos analíticos aquí propuestos y revisar con mayor profundidad la incidencia de los partidos políticos como actores en la formulación de políticas públicas para el desarrollo: ¿las han impulsado?, ¿en qué sentido?, ¿cuáles partidos?, ¿cuál es su agenda?, ¿cuál ha sido su desempeño al respecto?, ¿por qué a pesar de la transición entre partidos mantenemos por ejemplo la misma política social desde hace más de 20 años?, ¿la ideología de los partidos acaso es la misma? Queda a partir de esto mucho trabajo pendiente, exploraciones por hacer e hipótesis que comprobar.

Bibliografía

- BURSTEIN, P. y A. LINTON (2002). The impact of political parties, interest groups and social movement organizations on Public Policy: some recent evidence and theoretical concerns. *Social Forces*, vol. 81, núm. 2, diciembre, pp. 381-408.
- CAPUTO, L. O. (2016). Las transformaciones de la economía mundial y el aumento de las ganancias, en A. E. Ceseña y R. Ornelas (coord.). *Las corporaciones y la economía-mundo, el capitalismo y la economía mexicana en retrospectiva*. México: Siglo xxi Editores, pp. 134-158.
- COLOMER, J. M. (2009). *Ciencia de la Política*. Barcelona: Ariel.
- GOLDMAN, R. M. Political Parties: principal arenas of policymaking conflict, *Public Administration and Public Policy*, vol. 1.
- KEEFER, P. (2011). Collective Action, Political Parties and Pro-Development Public Policy. The World Bank, Development Research Group, Macroeconomics and Growth team.
- KENNEDY, D. y J. E. STIGLITZ (ed.) (2013). *Law and Economics with Chinese characteristics, Institutions for promoting development in the twenty first century*. Londres: Oxford University Press.
- LIJPHART, A. (1999). *Patterns of democracy, Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press.
- National Democratic Institute for International Affairs (2011). *Political parties, public policy and participatory democracy, how internal and external consultation helps european political parties to develop responsive public policy*. Washington: National Democratic Institute for International Affairs.
- PARSONS, W. (2007). *Política pública: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso.
- RAJCHENBER, S. (2016). El capital monopolista y la economía mexicana en su escenario, en A. E. Ceseña y R. Ornelas (coord.). *Las corporaciones y la economía-mundo, el capitalismo y la economía mexicana en retrospectiva*. México: Siglo XXI Editores, pp. 230-247.
- SCARTASCINI, C., E. STEIN y M. TOMMASI (eds.). (2010). *How Democracy Works, Political Institutions, Actors and Arenas in Latin America Policymaking*. Cambridge: David Rockefeller Center for Latin America Studies, Harvard University.
- SCHARPF, F. W. (1994). Community and autonomy: multilevel policy-making in the European Union. *Journal of European Public Policy*. Londres.

- SCHARPE, F. W. (1997). *Games real actors play, actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- SEN, A. (1999). *Development as Freedom*. Nueva York: Anchor Books.
- TILLY, C. (2007). *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- VERMA, L. M. (2000). Do political matters to public policies?, evidence from select european countries, *Sociological Bulletin*, vol. 49, núm. 2, septiembre, pp. 229-252. Nueva Dehli: Indian Sociological Society.



Los Medios Alternativos de Solución de Conflictos como política de justicia. Por una cultura de solución de conflictos

MIGUEL BRIONES BLANCO

ADRIÁN TORRES CUEVAS

Introducción

En los últimos 20 años, los sistemas internacionales y regionales de carácter comercial y de protección de derechos humanos han impulsado la instauración de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC), mediante la implementación de directrices, programas y resoluciones en los sistemas político-normativos de los países, con la finalidad de promover cambios culturales en la solución de controversias en aspectos jurídicos, políticos, sociales, económicos, ideológicos e institucionales que colaboren en la reorganización y regionalización de los sistemas burocráticos en la procuración, impartición y regulación de la justicia.

Los MASC, además de crear una transformación cultural en la participación poblacional, buscan informar, concientizar, educar y

replantear la forma de resolver conflictos que fomenten el bienestar poblacional a través de la justicia y política social en los sistemas jurídicos-normativos.

En este sentido, en este texto se analizan las tendencias, desarrollo e implicaciones de los MASC como una estrategia de gestión de conflictos en el ejercicio y respuesta al cumplimiento de una política social respecto a la justicia ordinaria en México, así mismo de examinar posibles tendencias evaluativas de los impactos de medición en la aplicación de los MASC. En cuanto al resultado de la investigación, se prevé visualizar posibles tendencias político normativas y analizar criterios evaluativos que deberán salvaguardar los MASC en el ejercicio cotidiano.

Los Medios Alternativos de Solución de Conflictos

Contexto general de los MASC

Hablar de los MASC es entender que su instauración amplió el espectro de las obligaciones de los servidores públicos al ordenar la aplicación de sistemas normativos de mediación de voluntades que colaboren a impulsar un cambio en la administración de justicia, ya que la aprobación origina que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar¹ modelos de incidencia social promedio de la formulación de métodos de justicia alternativa, con la intención de acceder a una política social más participativa en la organización, gestión, desarrollo y cultura social de las personas en razón de la solución de conflictos.

El presente artículo analizará la incorporación de los MASC como un mecanismo de gestión y cumplimiento de una política social incluyente mediante criterios evaluativos realizados por actos de autoridad en la resolución de conflictos.

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017), Art. primero, párrafo tercero.

En este sentido, es preciso entender que la existencia de un estado de derecho se encuentra relacionada con garantizar la legitimidad y la capacidad legal de resolución de conflictos entre particulares atendiendo las necesidades de los ciudadanos de determinado territorio, mediante la implantación de reglas normativas que garanticen el sano desenvolvimiento en el actuar judicial y en el real desenvolvimiento de los conflictos que respondan a una protección jurídica equitativa y justa (García, 2011: 21).

Al respecto, en libro *Leviatán* se menciona:

Que un Estado ha sido instituido cuando una multitud de hombres convienen y pactan, cada uno con cada uno [...] al cual se le otorga por la mayoría, el derecho de representar a la persona de todos. (Es decir) cada uno de ellos, tanto los que han votado en pro, como los que han votado en contra, debe autorizar todas las acciones y juicios de ese hombre o asamblea de hombres, lo mismo como si fueran suyos propios, al objeto de vivir apreciablemente entre sí y ser protegido contra los otros hombres (Hobbes, 1982: 73).

Tomas Hobbes refiere expresamente el deber del Estado, el poder de éste y los límites que guarda frente a los otros en la actuación de ejercer un poder social, ya sea con la colectividad o la individualidad de la persona respecto del uso de sus derechos y garantía de los mismos, como un instrumento modelador de una paz social en razón de los conflictos y en el orden de los mismos como si fueran suyos. Es aquí donde el Estado no ejerce el poder, y a la vez hay una puerta de oportunidades en el accionar del mismo, como un Estado creador de políticas en función de la convivencia social con la administración de justicia como un mecanismo legitimador de la seguridad jurídica de los individuos mediante la implantación de mecanismos eficientes y cercanos a la población (Matute, s. f.: 1).

Los estados en la actualidad enfrentan graves problemas jurídicos y sociales en sus sistemas por diferentes factores, lo que ha provocado insatisfacciones sociales por la falta de efectividad jurídica y garantía de sus derechos en la práctica normativa y jurídica, afectando la esencialidad de la conformación del Estado en el deber de éste, en cuanto a la legalidad y real protección e impartición de la justicia del Estado (García, 2011: 19), debido a que no sólo se enfrenta a conflictos como la corrupción o tráfico

de influencias en un sistema judicial colapsado, sino a falta de ejercicio de prácticas socioculturales en el manejo de mecanismos jurídicos exclusivos del Estado, donde existe una práctica cultural del conflicto entre las partes. En consecuencia, se visualiza una baja percepción de justicia por la judicialización de los casos, lo que se convierte en juicios sin resolver en el tránsito ciudadano del conflicto en un Estado de derecho, el cual no cumple con el mandato normativo que le otorga la ley.

Un ejemplo de ello fue la instauración de métodos alternativos de solución de conflictos en los sistemas jurídicos de Colombia y Argentina, que tenían como finalidad desahogar a los tribunales locales de juicios sin resolver, lo que colocaba a la ciudadanía en un Estado de falta de garantías de protección en la procuración e impartición de justicia en sus juicios (Herrera, s. f.: 6) y (Stella, s. f.: 7).

Ante esa realidad, la necesidad de reformar los sistemas normativos de los estados a sistemas modernos conlleva un gran reto colectivo, que transforma el espectro jurídico, ya que tendría como fin garantizar la rapidez, agilidad, certidumbre, efectividad jurídica y participación ciudadana en la aplicación óptima del derecho en un nivel general, regional y, sobre todo, personal, que proyecte la aplicación de la norma y aporte, oriente y retome desde la participación social colectiva la garantía de convivencia pacífica (OEA, 2000: 3).

También, los MASC como herramientas de colaboración ayudan a reformular un ambiente pacífico y en su esencia, ya que transforma los conflictos en ideas, diálogos, soluciones, acuerdos, concesos, participación, empatía, solidaridad elementos indispensables transformadores de la imparcialidad democrática, los cuales se apoyan en principios generales del derecho como la igualdad, equidad, justicia, solidaridad, respeto, paz y cooperación (Apud, 2007: 123), cuyo objetivo radica en crear sociedades más participativas, que ayuden a garantizar una mejor aplicación de justicia en el individuo.

No hay que olvidar que entre los MASC existe una vinculación simbiótica entre sistemas ordinarios y la mediación con un objetivo en común, que es la mejora de los sistemas de justicia que colaboran fortaleciendo la estructura jurídica de los estados, ya que reorientan y encaminan el actuar de la justicia como un aliado y no como competidores en una compatibilidad mutua interdependiente (Matute, s. f.: 7).

Es claro que los MASC buscan coexistir con la justicia ordinaria creando espacios y oportunidades de resolución de conflictos para los ciudadanos que permitan participar en la toma de decisiones a partir del ejercicio de sus voluntades, transformando las realidades de la resolución de sus problemas y evolucionando a una cultura jurídica más participativa socialmente hablando (ibídem: 2). Sin embargo, es necesario que los estados impulsen acciones sociales que tengan como fin la reestructuración y el bienestar social de la transformación del conflicto que busque la satisfacción de necesidades de las personas en su contexto social, político, cultural, económico e ideológico en la aplicación de la justicia social (Adelantado, s. f.: 1).

Definiciones y conceptos

El concepto o la definición es la base interpretativa de lo que se quiere expresar, es la concepción ideológica de los significados en el ejercicio del poder a través de una palabra que conlleva contextos socio-políticos, socioeconómicos, socioterritoriales, socioculturales, entre otros (Morella, 2006: 173 y 174). En este sentido analizaremos algunos conceptos que ayuden a entender el fenómeno desde su configuración conceptual.

La ONU, a través de la promulgación de directrices, alude que la “mediación es un proceso por el cual un tercero ayuda a dos o más partes, con su consentimiento, a prevenir gestionar o resolver un conflicto ayudando a alcanzar acuerdos mutuos” (ONU, 2012: 4).

Asimismo, la División de Políticas y Mediación del Departamento de Asuntos Políticos adscrita a la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas juega un papel importante en la colaboración de conflictos interestatales y promotores de la mediación, ya que manifiesta que la *mediación* “es un proceso voluntario, informal y confidencial en el cual una persona neutral capacitada, denominada mediador, ayuda a las partes a conseguir un acuerdo negociado respecto de una controversia o diferencia, y las partes mismas siguen teniendo el control de la decisión final (ONU, 2012: 8).

En conjugación con las conceptualizaciones, la gran apertura normativa, la evolución legal de los estados y la adecuación conceptual de los MASC ha impulsado una gran diversificación de denominaciones

de un mismo género según las necesidades y características normativas de tratamiento de la resolución de conflictos en las regiones entre los diferentes términos de acuerdo, provocando una variación terminología y normativa. En este sentido, la *Universidad Interamericana para el Desarrollo* (s. f.), ha conglomerado los términos de acuerdo con la tabla 1.

Cuadro 1. Términos de referidos a los Medios Alternos de Solución de Controversias	
Resoluciones Alternativas de Disputas	ADR
Leyes de las entidades de Colima, Guanajuato y Quintana Roo, Jalisco.	Justicia alternativa
Métodos Alternos para la Resolución de Disputas	MARD
Medios Alternativos para la Solución de Conflictos	MASC
Resolución Alternativa de Conflictos	RAC
Resolución Alternativa de Disputas	RAD
Técnicas Alternativas de Resolución de Conflictos	TARC
Gestión Alternativa de Conflictos	GAC
Gestión Alternativa de Disputas	GAD
Solución Alternativa de Controversias	SAC
Justicia Alternativa	JA

Fuente: Universidad Interamericana para el Desarrollo (2015: 5).

No obstante la preocupación por adecuar la esencia conceptual y estructural de los MASC en los sistemas jurídicos-normativos, la OEA se ha posicionado en la necesidad de homogenizar los significados y definiciones en los sistemas normativos locales para su mejor comprensión y utilización posterior, y así garantizar una comprensión similar para evitar confusiones en la naturaleza real y espontánea de la mediación (OEA/Estudio: 3); sin embargo, el sistema internacional y regional de protección de derechos humanos ha emitido una serie de reglas, lineamientos y directrices a seguir para asegurar la sana y real aplicación de los MASC en los estados partes de las regiones cuya práctica recaiga en la aplicación de leyes modelo o leyes uniformes que garanticen la legitimidad institucional y terminológica de los sistemas jurídicos en el contexto de los estados de derecho.

Tendencias internacionales de los MASC

La importancia de los marcos internacionales radica en el efecto que provocan de forma interna en los estados, debido a que su actuar está estrechamente relacionado con el uso del poder y la interdependencia con las sociedades modernas no sólo por la evolución que provoca en el ámbito de su competencia normativa, sino en el ejercicio de los nuevos modelos de poder globalizado, además del poder que ejercen los estados en sus espacios territoriales. Los organismos internacionales han adquirido fuerza por medio de la institucionalización y la creación de normas uniformes que tienen como objetivo promover intereses comunes sobre una base interpretativa uniforme (OEA/Lagos, s. f.: 117).

Los sistemas internacionales confluyen en la interdependencia normativa de resolver conflictos multipolares en ejercicio del poder político del centralismo estatal por medio de la incidencia normativa, de tal manera que los ordenamientos jurídico nacionales e internacionales establecen una base supranormativa de implicación general en los estados en el ejercicio de crear normas que garanticen uniformidades en la aplicación de leyes en diferentes países.

La necesidad de que los estados funcionen en un marco jurídico internacional que colabore con el buen funcionamiento de éste radica en la reestructuración y aplicación de políticas sociales e implementación de nuevas normas eficaces y eficientes que garanticen una modernización, cooperación, y seguridad en los sistemas de justicia y gobernabilidad en las relaciones sociales.

La Organización de Estados Americanos (OEA), como tutora y promotora político del continente americano, tiene entre sus funciones realizar mejoras en los sistemas jurídicos de los Estados mediante la promoción de mecanismos y acciones encaminadas a la incidencia e internacionalización de marcos normativos globalizados aplicando políticas públicas que ayuden a enfrentar nuevos retos y realidades de las sociedades contemporáneas. Para ello, la OEA ha impulsado la aplicación de métodos que garanticen un mejor desenvolvimiento del derecho en los estados por medio de la instauración de los MASC (OEA/Lagos, s. f.: 118).

En cuanto a la tendencia, la OEA, como una de las promotoras principales de la política regional por medio de la Cumbre de las Améri-

cas, reuniones de la Asambleas Generales de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas (por sus siglas Remja) se ha generado la tendencia de modernización de los sistemas de administración e impartición de justicia analizando los contenidos y características, impactos y alcances en los ámbitos jurídicos y judiciales de los estados para implementar los MASC como una política social en respuesta a la falta de perfeccionamiento a sistemas alternativos de solución de conflictos en Latinoamérica (OEA/Lagos, s. f.: 174).

Los Remja, por medio de la realización de foros de discusión, se pronunciaron y reiteraron el compromiso de mejorar el acceso de la justicia de los habitantes de los estados miembros de la OEA, para promover el uso de los Medios Alternativos de Solución de Conflictos para promover procedimientos extrajudiciales expeditos que contribuyan al desarrollo democrático, además de promover, desarrollar y ejecutar programas de cooperación y educación tendientes a fomentar el uso de los MASC que fomenten la utilización de la negociación, la mediación y mecanismos idóneos para el tratamiento de conflictos orientados a fortalecer la convivencia armónica y el desarrollo de una cultura de paz y de derechos humanos (OEA, Conclusiones y Recomendaciones, p. 3).

Así mismo el Consejo Permanente de la OEA, en su resolución Remja-III/doc.13/00 rev.2, se pronunció a través de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos la necesidad de “desarrollar términos de referencia los cuales tuvieran como principal análisis la instauración de MASC en los sistemas de justicia del continente americano y el análisis de la utilización de figuras del arbitraje, conciliación y mediación en el campo de la administración de justicia” (OEA/Estudio, p. 1), lo que ha provocado que se realicen importantes propuestas y proyecciones de reformas estructurales en diversos países con el objetivo de fortalecer las estructuras institucionales y ciudadanas de los MASC. En la tabla 1 se explica el caso de Iberoamérica.

Cuadro 2. Evolución del proceso de reforma y modernización de los sistemas jurídicos (según resumen de conclusiones y recomendaciones del Remja, periodo 1997-2006)	
Remja I	Abordado en las exposiciones de los ministros de justicia.

Cuadro 2. Evolución del proceso de reforma y modernización de los sistemas jurídicos (según resumen de conclusiones y recomendaciones del Remja, periodo 1997-2006)	
Remja II	Establece como objetivo del Centro de Estudios de Justicia el apoyo a los procesos de reforma y modernización de los sistemas de justicia en la región, y que el plan de trabajo del Centro estará orientado, en una primera etapa, a desarrollar los temas vinculados a la justicia penal.
Remja III	Reitera su compromiso con el mejoramiento del acceso a la justicia de los habitantes de la región para contribuir al desarrollo democrático.
Remja IV	Elabora un registro de medios alternativos de resolución de conflictos a nivel interamericano, para así perfeccionar la administración de la justicia en la región.
Remja V	Solicita al Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) que siga apoyando los esfuerzos que se realizan para fortalecer los sistemas de justicia internos.
Remja VI	Tanto el Reporte sobre justicia en la Américas 2004-2005 como el trabajo realizado por el CEJA contribuyen con la investigación, evaluación, difusión, capacitación y apoyo técnico a los procesos de reforma y mejoramiento de los sistemas de justicia criminal de los estados.

Fuente: Lagos (2006: 205).

Cuadro 3. Acceso a la justicia y métodos alternativos de solución de conflictos	
Remja I	• Promover el proceso de fortalecimiento de los sistemas jurídicos de las Américas, con el fin de asegurar el pleno acceso de las personas a la justicia. • Generar una instancia de análisis de expertos gubernamentales, sobre los temas fundamentales del Sector Justicia con el objeto de incorporar este análisis en la II Cumbre de las Américas.
Remja II	Continuar con el intercambio de experiencias sobre las medidas e iniciativas adoptadas a nivel interno, así como de los avances logrados y obstáculos encontrados por parte de los estados miembros de la OEA en relación con el acceso a la justicia en sus respectivos países. Empezar una serie de acciones para identificar claramente los mecanismos de cooperación aplicables en esa área.
Remja III	Reitera su compromiso con el mejoramiento del acceso a la justicia a través de la promoción y el uso de métodos alternativos de solución de conflictos, como canales judiciales y extrajudiciales ágiles y expeditos y exhorta a los estados con experiencia en la materia a ofrecer cooperación en el desarrollo y promoción de estos mecanismos alternos.
Remja IV	Crear un registro de medios alternativos de resolución de conflictos a nivel interamericano, así como a programas relacionados con el tema en el hemisferio, y que el CEJA concentre la información del registro referido y divulgue los medios alternativos de resolución de conflictos, para impulsar la adopción de esos mecanismos en las legislaciones nacionales.
Remja V	Continuar promoviendo el desarrollo y ejecución de programas de cooperación tendientes a fomentar el uso de los métodos alternos de solución de controversias.
Remja VI	Apoyar por diversos medios el proceso de fortalecimiento de los sistemas judiciales de las Américas.

Fuente: Lagos (2006: 206).

A la par, el Banco Interamericano de Desarrollo, por medio del fondo Multilateral de Inversiones, implementó un programa de incorporación de los MASC en Iberoamérica mediante la creación de sistemas alternativos de solución de controversias que respondan a la real adecuación de los sistemas jurisdiccionales junto con instrumentos alternos en la vía judicial, cuyo objetivo reincidenta en una mayor eficacia y eficiencia en la resolución de sus conflictos tanto de manera interna como externa en materia comercial y económica (Banco Interamericano/Matute, 1997: 3).

Por su parte, el Banco Mundial mencionó que 23% de variabilidad del déficit del Producto Interno Bruto (PIB) de los países radica en la calidad y desempeño de la operatividad de los sistemas de justicia, lo que afecta las tendencias de la aplicación de políticas de desarrollo de los países incluidos en el acceso procuración e impartición de justicia, entre otros (Matute/Falla, 1999).

En cuanto al Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en la División de Políticas y Mediación del Departamento de Asuntos Políticos, emitió una serie de directrices para una medición eficaz con el objetivo de funcionar como un medio de seguimiento regional en la aplicación de sistemas de medicación en el mundo.

Así, se emitió la resolución 65/283 de la Asamblea General, cuya finalidad recae en el fortalecimiento de la función de mediación en el arreglo pacífico de las controversias, la prevención de conflictos y su solución, en la cual se reconocía la necesidad de impulsar el mayor uso de los medios alternativos cuya función principal es informar la concepción y gestión de la mediación como un recurso para los mediadores de los estados (ONU/Directrices, p. 2), ya que las directrices analizan y perfilan elementos fundamentales para una mediación eficaz considerando los siguientes elementos:

- La preparación.
- Consentimiento.
- Imparcialidad.
- Carácter inclusivo.
- Implicación nacional.
- Derechos internacionales y marcos normativos.
- Coherencia, coordinación y complementariedad de la mediación.
- Acuerdos de paz de calidad.

Además, el Servicio del Ombudsman y Mediación de las Naciones Unidas enlista una serie de beneficios y elementos que deben retomar los estados en la modernización jurídica en materia de mediación, cuya esencia radica en la creación de una base estandarizada regional, entre los que se propone que:

- La mediación deberá contribuir a resolver controversias ayudando a las partes a encontrar una solución a su conflicto. El principio fundamental es que la mejor solución de cualquier controversia es, por lo general, la que encuentran las personas involucradas.
 - El proceso de mediación debe ahorrar tiempo y dinero y reducir el número de conflictos que generan tensiones en el lugar de trabajo. Por lo común, con la mediación las partes pueden resolver sus controversias de manera más rápida y conveniente que yendo a juicio para que un juez decida el asunto.
 - La mediación no es un proceso jurídico, y consiguientemente no suele requerir la presencia de abogados. Sin embargo, las partes pueden hacerse acompañar por un representante o un colega.
 - La mediación es un proceso voluntario. Sin el consentimiento de las partes interesadas, la mediación no puede llevarse a cabo eficazmente ni es habitual que funcione.
 - La mediación es un proceso informal que permite a las partes resolver una cuestión informalmente, fuera de los cauces formales, con la asistencia de un mediador.
 - La mediación es un proceso estrictamente confidencial. Todo lo que se hable entre las partes o en privado con el mediador es confidencial, a menos que las partes mismas convengan en otra cosa.
- Fuente: Ombudsman y Mediación de las Naciones Unidas, *Directrices para una mediación eficaz* (ONU, 2012).

En conclusión, las tendencias de los sistemas internacionales colaboran con desarrollar estrategias que ayudan al sano desenvolvimiento de los estados en materia de mediación, ya que ofrecen una alternativa normativa al sistema ordinario, impulsando así el sano desarrollo de los países en crecimiento, por lo que los MASC son considerados como mecanismos de estandarización de la relación Estado individuo en la solución de sus conflictos.

Los MASC como estrategia de gestión de conflictos como política social

La política social como acción de colaboración para el bienestar social en la justicia conlleva una serie de elementos cognoscitivos para entender sus interrelaciones con diferentes conceptos, actores, elementos y etapas de aplicación, ya que guarda estricta relación con la ciencia social y económica en su interdisciplinariedad metodológica, científica y normativa. Un ejemplo es que entendemos qué es la política social conceptualmente.

En relación con el concepto, la necesidad de definir el análisis de la política social acopia conceptos de diversos pensadores, lo que conduce a entender las variaciones estructurales que asume esa rama de la ciencia (Molina, 2007: 157).

Cuadro 4. Definiciones de política social

Tomas H. Marshall	Políticas de los gobiernos, encaminada a tener un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos con base en proporcionarles servicios o ingresos (Marshall, 1965: 19).
Julien Freund	La política social puede concebirse como una mediación entre lo que conviene desde un punto de vista político y lo que es posible según el cálculo económico, siempre con el monopolio de la acción pública (Freund, 1998).
Federico Rodríguez	Política social concebida como administración de las relaciones laborales o industriales, orientada al compromiso de la ética y política (Rodríguez, 1979: 91).
Leopold von Wiese	Política social entendida como una integración de las clases sociales (ibídem: 38).
Otto von Zwiedineck-Sudenhorst	La política social es una dirección de voluntad (colectiva) para la configuración del conjunto social y de sus dependencias existenciales, especialmente del acontecer económico, según la representación previa de un cierto deber ser. Ese deber puede fundarse científicamente en ciertas condiciones, pero la ciencia no tiene ningún modo como tarea proponer los fines como verdaderos o falsos, porque la posición que los define sólo puede ser científica cuando sean de naturaleza necesaria (ibídem: 91).
Heinrich Herkner	Política social se entiende como política legislativa laboral (Molina, 2007: 39).

Cuadro 4. Definiciones de política social	
Werner Sombart	La política social no es otra cosa más que aquella medida de política económica que tiene como fin y consecuencia la instauración, el mantenimiento o la suspensión de un determinado sistema económico (Rodríguez, 1979: 91).
Richard M. Titmuss	La política social es aquella actividad pública que se refiere sobre todo a elecciones entre objetivos y fines políticos en el conflicto y su formulación; analiza aquello que constituye una buena sociedad o aquella parte de la buena sociedad que distingue culturalmente entre las necesidades y aspiraciones del hombre social en contradicción con las del hombre económico (Titmuss, 1981: 46).
Manuel Moix	Política social es toda acción organizado o profesional, ejercitada sobre el individuo o sobre la comunidad o sobre ambos a la vez, que afecte directa o inmediatamente a la posibilidad del libre perfeccionamiento y desarrollo integral del hombre, es decir, a la posibilidad de su plena y libérrima realización personal, que es lo que se cifra en el imperativo de la justicia social (Moix, 1976: 50).
Isabel Ortiz	La política social es un instrumento utilizado por los gobiernos para perfeccionar y normativizar la base institucionalista de las estructuras del Estado y de las manifestaciones estructurales de las sociedades modernas (Molina, 25).

Fuente: Cabello (2012: 157).

Como se observa, existe gran variedad de conceptos que refieren a diversidades conceptuales e ideologías o de especialización, algunos de ellos se enfocan en el bienestar social como base de las políticas sociales; otros, en la economía como fuente de control o uso del poder de los estados, apuntan a la política a cuestiones estrictamente laborales o contraponen el desarrollo humano con lo económico; otros en la plenitud de la justicia social como fin social, o que la política social coadyuva a implementar mecanismos que colabora a la reafirmación estructural del Estado.

No obstante, Cabello Tinajera menciona que la complejidad conceptual ayuda a proyectar la gran amplitud que guarda la política social en diferentes ramas de la ciencia entre la relación socio-estatal. En este sentido, en su tesis doctoral propone aspectos generales que debe tener en común las definiciones, ya que la falta de coherencia de alguna no se podría llamar política social. En este sentido enlista una serie de cuatro puntos (Cabello, 2012: 159):

1. Toda política social deberá ser una actividad meramente estatal, sólo el Estado, a través de los órganos de administración pública, tienen la exclusividad para la creación de las políticas sociales.
2. Las políticas sociales deberán ser creadas para cubrir y satisfacer las necesidades específicas de la sociedad —seguridad social, educación, salud, educación, justicia social, etc.—, generando las condiciones necesarias para facilitar la inclusión al máximo de las personas posibles.
3. Las políticas sociales tienen la finalidad de crear estabilidad política y desarrollo —tanto económico y social—, participando en la cohesión de la sociedad.
4. Toda política social deberá ejecutarse a través de instrumentos de naturaleza jurídica ya que, en la configuración institucional de las políticas sociales, existe una clara inspiración jurídica.

En la cuestión conceptual, se percibe que existe una gran separación entre lo económico y lo social; sin embargo, esa tendencia no puede existir, ya que se contrapone con el objetivo natural de la política social debido a que ésta incita la coexistencia y la sana convivencia entre el desarrollo económico y humano de las sociedades para alcanzar el bien común (Molina, 2007: 157).

Sin lugar a dudas, la política social en su multi-operatividad conlleva a analizar los fenómenos y perspectivas ideológicas desde diversos enfoques y criterios desde la problematización de grupos sociales, la resolución de estos y la calidad de vida en los sistemas político-estatales. En este sentido, la instauración de una política social adecuada permite mitigar las afectaciones en la convivencia social, además de mejorar la articulación de los derechos como la igualdad, justicia, bien común, participación social, así como la administración de éstos por medio de la institucionalización, organización, implementación y aplicación de buenas prácticas sociales y políticas orientadas a salvaguardar o resolver una problemática ciudadana.

La interrelación entre el derecho y la política social implica a la regulación de los individuos, ya que el ejercicio de éste conlleva a la aplicación y resolución de las demandas sociales que busca garantizar la estabilidad del bienestar social promedio de la administración pública

institucionalizada. En este sentido se menciona que el derecho y la política constituyen un canal entre el Estado y la sociedad ordenada, ya que conlleva la articulación estatal, social y civil de los intereses, demandas y procesos de modernización de diversas estructuras normativas (Marshall, 1998: 154).

La política social es transversal en aspectos económicos, políticos, sociales y culturales de una sociedad que guarda estrecha relación con el derecho en la práctica cotidiana del quehacer de los entes que conforman las sociedades, debido a que éstas siempre buscan soluciones a problemas y necesidades que afecten diversos fenómenos de su vida, por lo tanto, la política social es un instrumento que ayuda a recomponer el tejido social porque tiene un actuar organizacional de sectores sociales que buscan satisfacer sus necesidades a la solución de sus demandas (Molina, 2007: 183).

En este sentido, los MASC como acciones impulsadas por los estados ofrecen respuestas a necesidades humanas, garantizando posibles soluciones en la administración, procuración e impartición de justicia basada en el ejercicio de las voluntades como un sistema alternativo al ordinario que tiene como mandato normativo abonar a la cohesión social y el bienestar común.

A partir de esa premisa, los problemas suscitados en la interrelación entre los individuos y el Estado, resultado de la convivencia social, provoca una serie de fenómenos contemporáneos que se transforman en problemas que afectan el sano desarrollo de las estructuras de los estados. Por lo tanto, es menester de los estados, por medio de sus políticas sociales, jurídicas o económicas, generar estrategias normativas o de política social que impacten en soluciones que garanticen el bienestar común, la sana convivencia mediante el fortalecimiento socioestructural.

Los MASC, como política social, inciden en un cambio cultural, ya que fortalecen la integración, respeto y desarrollo debido a que establecen interrelaciones que promueven la participación en el acuerdo de voluntades, impulsando la integración social de la resolución de conflictos. La mediación como un mecanismo de la política social ha revolucionado la forma de resolver conflictos en los sistemas sociopolíticos, socioculturales, ya que su esencia radica en la restauración de las

reglas que impulsan transformaciones en el tejido social, la reconfiguración del conflicto en las sociedades a partir de la reconstrucción de su identidad cultural en la resoluciones del conflicto como una política cultural que transforma acciones en acciones concretas.

Criterios evaluativos de la política social en los MASC

De acuerdo con Vecchi & Greco (2011) una vez que se implementa el servicio MASC en una institución, organización o como política pública, es muy importante llevar a cabo actividades de seguimiento, monitoreo y evaluación, con el objetivo de incluir los ajustes pertinentes y necesarios para su fortalecimiento y crecimiento, que aseguren la calidad.

Desde la perspectiva de Cabello (2012) se deben considerar elementos como equidad, imparcialidad, accesibilidad a la justicia, diálogo, pacificación y el rol activo en la construcción del convenio para que los MASC puedan ser implementados como política social. La equidad debe ser considerada debido a que tanto el proceso como las resoluciones emanadas del mismo deben ser lo más justas e igualitarias posibles, además de que prevalece el diálogo y la participación social, aspectos fundamentales para que una política social logre alcanzar el éxito (Ruiz, 2002).

Por su parte, la imparcialidad, entendida como la falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, es un elemento fundamental en cualquier procedimiento de MASC, y debe ser considerado por los creadores de políticas públicas cuando pretendan elaborar programas que busquen solucionar de forma efectiva los conflictos sociales. En términos de accesibilidad a la justicia, los Métodos Alternos son considerados como herramientas que realmente permiten tener acceso a la justicia, ya que según Gorjón y Steele (2008), si las partes de un conflicto, según su naturaleza y conveniencia para alcanzar un acuerdo, determinan sus obligaciones y derechos ante la existencia de un conflicto, se tiene una opción real para alcanzar la justicia en la práctica social.

El diálogo se convierte en la característica más evidente de los MASC, debido a que los procedimientos hacen uso de él como una herramienta que les permita buscar y alcanzar soluciones, ya que las partes ejercen una participación activa dentro del proceso y son ellas las que determinan el resultado final. La solución adoptada está basada en el consenso y la cooperación de los que intervienen, caracterizada por el concepto de ganar-ganar.

En términos de pacificación, los MASC contribuyen al plan de acción propuesto por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), que se centra en la declaración de una cultura de paz. La pacificación se experimenta una vez que las partes han concluido los procedimientos y alcanzan acuerdos mutuos. Por último, el rol activo de las partes en la construcción del convenio es de suma importancia, debido a que éste debe ser desarrollado de una forma consensuada, fomentando la autodeterminación y el protagonismo de las personas en el conflicto (Cabello, 2012). Si bien los elementos mencionados no especifican aquellos indicadores a considerar en la evaluación de los MASC, es relevante considerarlos, ya que a partir de ellos se pueden operacionalizar variables que permitan su medición.

Sin embargo, si se cruza la propuesta de Cabello (2012) con las directrices que postula la Organización de las Naciones Unidas para llevar a cabo un proceso de MASC eficaz, los resultados pueden ser interesantes. Según el documento publicado por la Organización de las Naciones Unidas (2012), las directrices se basan en la experiencia de la comunidad internacional y tienen como objetivo abordar varias cuestiones fundamentales, por ejemplo: plantear de forma más profesional el proceso de mediación, buscar la coordinación en un proceso donde cada vez intervienen más agentes. Entre los elementos que se proponen como directrices se considera la preparación, el consentimiento, la imparcialidad, el carácter inclusivo, la implicación nacional, el derecho internacional y los marcos normativos, además de la necesidad de acuerdos de paz de calidad.

A continuación se presentan las directrices, los requerimientos del Estado y las organizaciones que pretendan desempeñar e implementar los MASC.

Cuadro 5. Directrices y requerimientos para evaluar los MASC

Dimensión	Concepto	Directrices
Preparación	Responsabilidades que los estados o las organizaciones que pretenden desempeñar los MASC deben tomar.	• Destinar recursos y despliegue de personal a medio y largo plazo. • Seleccionar a un tercero competente, con experiencia, conocimientos y sensibilidad cultural necesaria para situaciones de conflicto concretas. • Apoyar al tercero con equipo de refuerzo integrado por especialistas. • Realizar análisis de conflicto y evaluaciones internas con periodicidad. • Proporcionar preparación, orientación y capacitación a los terceros y sus equipos.
Consentimiento	Entendimiento común con las partes en conflicto acerca del papel del tercero y las reglas de juego de los MASC.	• Comprender qué partes deben dar su consentimiento para que pueda comenzar un proceso viable. • Cultivar el consentimiento. • Dialogar con los agentes o las organizaciones a nivel local y comunitario. • Utilizar medidas de fomento de la confianza en diferentes etapas con el fin de generar confianza entre las partes en conflicto. • Ser coherente, transparente, ecuaníme y respetar la confidencialidad. • Evaluar periódicamente si existe un consentimiento suficiente para el proceso.
Imparcialidad	El tercero debe tratar a todos los agentes de manera justa y no debe tener intereses materiales en el resultado.	• Tratar a las partes de forma justa y equilibrada. • Ser transparentes con las partes en conflicto, respecto a las leyes y las normas. • No aceptar condiciones para lograr el apoyo de agentes externos que pudieran afectar la imparcialidad. • Ceder el proceso a otro tercero o entidad si se sienten incapaces de mantener un enfoque equilibrado e imparcial.

Cuadro 5. Directrices y requerimientos para evaluar los MASC		
Carácter inclusivo	Medida y manera en que las opiniones y las necesidades de las partes en conflicto se representan y se integran en el proceso.	• Determinar el nivel de inclusión para comenzar el proceso. • Comunicarse con cualquiera de las partes para abordar el conflicto. • Limitar los contactos con los agentes que hayan sido acusados por la Corte Penal Internacional. • Fomentar que las partes en conflicto comprendan el valor de una participación más amplia. • Garantizar la consulta sistemática y estructurada de los grupos de mujeres en las primeras fases del proceso. • Crear mecanismos para ampliar la participación en el proceso y para incluir la participación de la sociedad civil.
Implicación nacional	Supone que las partes en conflicto y la sociedad en general se comprometen al proceso de los MASC, los acuerdos resultantes y su aplicación.	• Mantener estrechas consultas con las partes en conflicto sobre el diseño del proceso. • Informar a la sociedad civil sobre el desarrollo del proceso de paz. • Orientar a las partes en el conflicto y ayudarlas a generar ideas para el debate. • Determinar cuáles de las partes en conflicto pueden necesitar ayuda para reforzar su capacidad de negociación. • Alentar y permitir que las partes informen y consulten a sus grupos respectivos durante el proceso. • Ser conscientes de los distintos planteamientos culturales de la negociación y comunicación. • Proteger el proceso de influencias indebidas de otros agentes externos.
Derecho internacional y marcos normativos	Conocer el marco jurídico y normativo con el que cada uno de los terceros operará, además del derecho internacional.	• Ser claros y transmitir su mandato y los parámetros jurídicos aplicables a su labor. • Asegurarse de que las partes comprendan las exigencias y límites de los convenios y convenciones del derecho internacional. • Asegurarse de que las comunicaciones con las partes y otros interesados sean coherentes. • Dejar claro que no pueden refrendar acuerdos de paz que concedan amnistías en casos de genocidio, crímenes de guerra o violaciones graves de los derechos humanos. • Estudiar con las partes el calendario y orden de los planteamientos judiciales y no judiciales.

Cuadro 5. Directrices y requerimientos para evaluar los MASC		
Coherencia, coordinación y complementariedad	La coherencia supone enfoque convenidos entre los agentes que intervienen en el proceso y la complementariedad se refiere a la necesidad de una división de funciones.	• Los procesos deberán contar con un tercero principal. • La decisión relativa a la dirección debe alcanzarse mediante consultas entre las entidades pertinentes, teniendo en cuenta el contexto de conflicto. • Debe considerarse la capacidad de organización y la disponibilidad de los recursos al momento de decidir la división del trabajo. • Los agentes deben trabajar juntos para convenir en el grado de transparencia y el intercambio de información.
Acuerdos de paz de calidad	Los acuerdos deben poner fin a la violencia y proporcionar una plataforma para alcanzar la paz, justicia, seguridad y reconciliación de manera sostenible	• El acuerdo debe resolver las principales cuestiones y motivos de queja que llevaron al conflicto. • Si no se puede alcanzar un acuerdo, el tercero debería ayudar a las partes a contribuir a las opciones o los mecanismos adecuados para que esos puntos se aborden más adelante. • Los acuerdos deben ser lo más precisos posible. • Los acuerdos deben incorporar modalidades claras para la aplicación, seguimiento y solución de controversias para abordar las discrepancias que pudieran surgir durante la aplicación.

Fuente: Elaboración propia a partir de las *Directrices de la ONU* (2012).

Por su parte, Álvarez y D'Alessio (2011) proponen que los indicadores para reconocer si un mediador presta servicios de calidad se pueden aproximar a la atención que se presta a los detalles, la curiosidad o apertura a nuevas perspectivas, la exploración y descubrimiento del problema, el desarrollo y prueba de hipótesis, el conocer el grado de profundidad en el que se debe trabajar, la interpretación y la paciencia y visión respecto a la problemática.

Moffit y Schneider (2011) propone cuatro formas de asegurar la calidad: mecanismos de punto de inicio, referente a limitar el número de profesionales y admitiendo en el registro a aquellos considerados competentes y calificados; y punto de finalización, que considera separar del ejercicio profesional a aquellos cuya conducta es considerada inaceptable para el sector público, y mecanismos de punto de inicio y finalización para el sector privado.

La forma de garantizar la calidad en el sector público de acuerdo con el autor es la utilización de la maquinaria del Estado para excluir ciertas categorías de personas de la prestación de un determinado servicio. En teoría se trata de crear una barrera de ingreso a la práctica profesional y el Estado interviene para mejorar la calidad del servicio al no permitir el acceso a aquellas personas que no se desempeñarán en forma satisfactoria. Además de tomar medidas y de restringir el acceso a licencias para la práctica profesional, el Estado a veces toma medidas para castigar a los profesionales cuya conducta está por debajo del nivel de competencia mínimo exigido, a lo que el autor le llama “mecanismos del punto de finalización en el sector público”.

En lo que respecta al sector privado, se consideran tanto la reputación como el que se presenten quejas o demandas contra los prestadores del servicio como indicadores de calidad en el servicio de mediación. El autor argumenta que con la utilización de los mecanismos se puede asegurar la calidad en cualquier práctica o profesión; sin embargo, el conjunto de los mecanismos, públicos y privados, que sirven para asegurar la calidad en el ejercicio de otras prácticas, no funcionan en la mediación, debido a la incapacidad del Estado y del sector privado de no excluir a nadie en la práctica general de la mediación y al poco riesgo que existe a que se apliquen sanciones a los malos mediadores.

Reflexiones y sugerencias criterios evaluativos de la política de justicia

Si bien los Métodos Alternos de Solución de Conflictos representan una gran oportunidad para el sistema de impartición de justicia, también se han convertido en un gran reto al momento de su implementación. Es una oportunidad desde el punto de vista de la intención que subyace a los MASC, debido a que se fundamentan en una cultura de paz, aspecto que da oportunidad a generalizar esa cultura y de esa forma mitigar, en medida de lo posible, la violencia que aqueja a la sociedad mexicana.

También representa una oportunidad debido a que busca agilizar y hacer más eficiente el aparato judicial actual, es decir, a causa de su propia naturaleza la implementación de los MASC puede coadyuvar

a la descongestión de los juzgados, al ahorro de recursos gubernamentales, y de recursos de las partes que intervienen en el conflicto, a la disminución del tiempo que toman la solución de las disputas en la actualidad, entre otros beneficios. Además, la oportunidad más relevante es que el sistema puede ser considerado como una política social que permita alcanzar un nivel de bienestar y se vea reflejado en el crecimiento y desarrollo de la sociedad.

Sin embargo, el cambio paradigmático que se tiene que enfrentar es considerable, es decir, al pasar de una cultura litigiosa basada en la filosofía de que una de las partes siempre debe ser la vencedora, a tratar de alcanzar una cultura de paz, fundamento de los MASC; es un punto importante a considerar, ya que tanto la sociedad como el sistema judicial deben trabajar en miras de lograr esa transición, comprometiéndose con el nuevo sistema y tratando de adoptar esa nueva filosofía de paz.

Por otra parte, el gran reto se encuentra también en asegurar que los Métodos Alternos de Solución de Conflictos tengan un seguimiento que permita su evaluación en términos de los beneficios que generan, es decir, no sólo es suficiente la implementación y consideración de los MASC como política social, sino que se deben evaluar para analizar su impacto social, su impacto en la generación de resultados en el sistema de justicia y, sobre todo, su pertinencia como sistema de impartición de justicia.

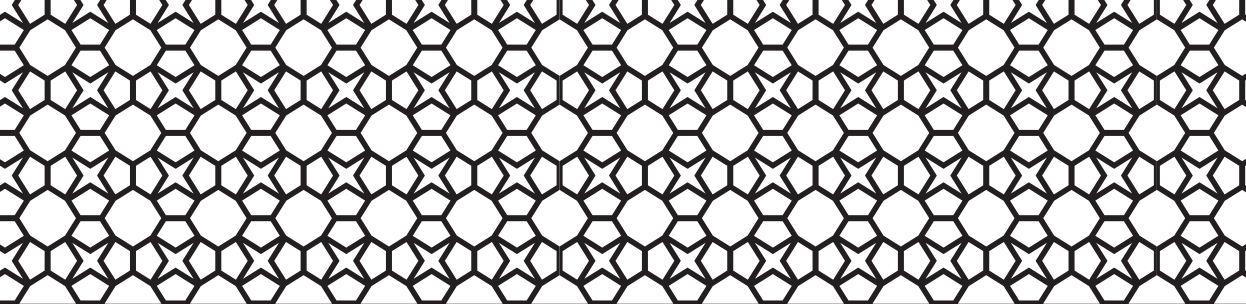
El reto es grande; sin embargo, se puede considerar la experiencia de países como Colombia, Estados Unidos, Argentina, entre otros, quienes han adoptado de buena forma los MASC y han logrado su implementación de una forma aceptable.

Bibliografía

- ACOSTA, A. (2010). *Conflicto, medios alternos de solución y pensamiento complejo en México*. México: Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.
- ADELANTADO, J. (s. f.) *Las políticas sociales*. Disponible en: <https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.2.laspoliticassociales.pdf> y consultado el 13 de junio 2017.
- ÁLVAREZ, G., D'ALESSIO Y A. AMIDOLANE (2001). "Calidad en mediación", en F. Brandoni (comp.). *Hacia una mediación de calidad*. Buenos Aires: Paidós.

- CABELLO, P. A. (2012). *Tesis, la medicación como política social aplicada al fortalecimiento de la cultura de la paz en México y España*. Universidad de Murcia.
- Banco Interamericano (1997). *Métodos alternos de solución de controversias, programa de fortalecimiento de MASC, Proyecto Bib, Cámara de Comercio Santa Fe Bogotá*. Consultado en: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Medios_alternativos_para_la_soluci%C3%B3n_de_controversias_es_es.pdf
- FALLA H. (1999). *El futuro de los métodos alternos para la solución de controversias en Colombia. Santa fe Bogotá*. Disponible en: www.ccb.org.co/bidmascl/. Consultado el 13 de junio 2017.
- GARCÍA, D. (2011). *Estado de derecho y principio de legalidad*. México: CNDH.
- GORJÓN GÓMEZ, F. y J. G. STEELE (2008). *Métodos alternativos de solución de conflictos*. Oxford University Press.
- HERRERA, H. (s. f.). *Estado de los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos en Colombia*. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/adjusti6.htm> y consultado el 13 de junio de 2017.
- HOBBS, T. (1982). *Leviatán*. Bogotá: Skla.
- LAGOS, E. (s. f.). *La modernización de los sistemas de justicia y la cooperación jurídica y judicial en el ámbito interamericano*. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XXXIII_curso_derecho_internacional_2006_enrique_lagos.pdf y consultado el 13 de junio 2017.
- MARSHALL, T. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Disponible en: file:///C:/Users/adrian/Downloads/0237190_00002_0020.pdf y consultado el 13 de junio 2017.
- MATUTE, C. (s. f.) *El desarrollo de los Métodos Alternativos de Solución de Controversias en América Latina*. Universidad de Carabobo. Disponible en: <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/idc25/25-3.pdf> y consultado el 13 de junio de 2017.
- MOFFIT, M. L. y A. K. SCHNEIDER (20). *Dispute resolution: examples & explanations*. Nueva York: Aspen Publishers
- MOLINA CANO, J. (2007). *Epítome de la política social*. Cartagena: Isabor.
- MORELLA, A. (2006) *La hermenéutica, una base interpretativa. Revista Universitaria de Investigación*. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41070212> y consultado el 11 de junio de 2017.
- ONU (2012). *Directrices de las Naciones Unidas para una mediación eficaz*. Nueva York.
- ONU (2012). *Directrices de las Naciones Unidas para una mediación eficaz*. Disponible en: <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/>

- GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012%28spanish%29_1.pdf y consultado el 10 de junio de 2017.
- OEA (2000). *Tercera reunión de ministros de justicia o de ministros o procuradores generales de las Américas. Remja-iii/doc.13/00 rev.2. Conclusiones y recomendaciones*. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/remjaIII_recomend.pdf y consultado el 10 de junio de 2017.
- OEA (2001). *Informe Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos en los Sistemas de Justicia de los Países Americanos, Tercera Reunión de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas*. GE/REMJA/doc.77/01. Disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/cajp/REMJA%20-%20GT%20documentos.asp> y consultado el 10 de junio de 2017.
- ROZEMBLUM, S. (2007). *Mediación, convivencia y resolución de conflictos en la comunidad*. Barcelona: Graó.
- RUIZ SÁNCHEZ, C. (2002). *Manual para elaborar políticas públicas*. México: Universidad Iberoamericana/Plaza y Valdés.
- STELLA, A. (s. f.). *Los métodos alternativos de solución de conflictos en los procesos judiciales: experiencias argentinas*. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/adjusti1.htm> asp y consultado el 10 de junio de 2017.
- Universidad Interamericana para el Desarrollo (2015). *Métodos Alternos Para la Solución de Conflictos*. Disponible en: http://moodle2.unid.edu.mx/dts_cursos_md1/pos/DP/MASC/So4/MASCO4_Lectura.pdf y consultado el 10 de junio de 2017.
- VECCHI, S., y S. GRECO (2011). Evaluación y monitoreo de programas Rad y mediación en el área de justicia. Experiencias en la Argentina y otros países de América Latina, en F. Brandoni, *Mediación. Hacia una mediación de calidad*. Buenos Aires: Paidós.
- VILLALBA, J. y otros (2008). *Orígenes y panorama actual del arbitraje. Prolegómenos derechos y valores* (vol. XI, núm. 22). Colombia: Universidad Militar Nueva Granada. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/876/87602210.pdf> y consultado el 10 de junio de 2017.



Políticas públicas basadas en la propiedad intelectual como contribución para la economía en México

ENORE ADRIANA CHÁVEZ JIMÉNEZ

ZAYDA ANAHÍ NARANJO MARTÍNEZ

Introducción

El escenario económico respecto a economías mundiales han enfrentado algunas dificultades en los años actuales, ya que basados en el comercio internacional, la teoría y la política económica, ha tenido gran influencia de manera positiva o negativa en los diferentes países que se suman a la globalización, pero en los últimos meses se ha visto que los cambios han sido abruptos, con resultados de bajo crecimiento, volatilidad financiera y cambiaria. Al hablar de economías emergentes como México, hay mayor desconcierto, ya que genera un escenario de incertidumbre y, en consecuencia, poco favorable, por lo que las grandes economías tienden a realizar estrategias comerciales proteccionistas para contrarrestar en la medida de lo posible esos cambios.

México ha fomentado el comercio internacional desde la apertura económica en 1994 con el Tratado de Libre Comercio de América de Norte y la reestructuración de las funciones del Estado, lo cual se consideraba como vía para la modernización de la economía mexicana, lo que generó grandes resultados en los primeros años, al tener un auge respecto a las exportaciones realizadas con base en acuerdos multilaterales como regionales, pero, años más tarde, se vieron resultados no esperados, a falta de políticas sobre propiedad intelectual adecuadas para la generación de conocimiento y producción innovadora. No registró modificación significativa dentro del proceso de internacionalización, lo que dejó en el escenario mexicano una ventana para que otros países aprovecharan esa oportunidad y fueran los más beneficiados con ello.

En consecuencia, es necesario enfocarnos en la implementación adecuada de las políticas públicas para disminuir la derrama de conocimiento codificada en patentes, derechos de autor y modelos de utilidad y, por ende, impulsar el crecimiento económico.

El Estado y la teoría

El Estado debe cumplir de manera eficiente con la responsabilidad de generar ingresos para contribuir con los factores necesarios para que una comunidad obtenga beneficios sociales y que a través de éstos generen impactos positivos en el transcurso del tiempo por medio de diferentes sectores sociales y económicos, y así obtener un crecimiento sostenible.

Entonces, el Estado debe cumplir con los propósitos fundamentales como ahorro público suficiente, absorber de la economía privada los ingresos necesarios para la correcta provisión de servicios públicos y por lo tanto brindar servicios públicos óptimos.

Cuando se menciona el objetivo de generar ingresos suficientes se determina por parte de la integración de la política en los escenarios económicos nacionales e internacionales, en donde es el responsable de crear los incentivos necesarios para un crecimiento o desarrollo económico adecuado; con ello se puede abordar el tema de globaliza-

ción, ya que es uno de los recursos utilizados para lograr una ventaja comparativa entre los diferentes países. En teoría, para lograr claros beneficios que se obtienen de otras economías se protege la generación de conocimiento dictaminada en propiedad intelectual como patentes, modelos de utilidad y diseños industriales.

Como factor de ventaja comparativa está la propiedad intelectual, que proporciona algunos de los principales mecanismos o agencias del proceso del aumento y movimiento liberal de bienes, servicios, ideas, expresiones culturales, modas y estilos de vida a través de mercados y países; las patentes protegen la tecnología, el portador de una ventaja de mercado reproducible; las marcas apropiadas, una identidad de mercado coherente, reconocible por el consumidor global, independientemente del puerto de escala en el que él o ella puede parar; y los diseños industriales aseguran la exclusividad de la declaración de moda en el vestido, accesorios y joyería.

Por ello han ocurrido transformaciones legales de normas y regulaciones nacionales para todas las economías, con modelos de promoción del desarrollo industrial y con una importante presencia en el sector público. En consecuencia, se realizaron procesos de apertura, privatizaciones, liberaciones de precios (globalización) en el transcurso de 20 años; se utilizaron políticas de expansión sobre las cuales se basaron en la exportación de bienes, además de una desregularización, lo cual creó escenarios de alto crecimiento comercial en países desarrollados.

De acuerdo con ese cambio, el Estado tendría que cumplir con la vigilancia adecuada, castigar a infractores de derechos, regular exclusiones, limitaciones, excepciones y temporalidades de la propiedad intelectual. Comenta la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006: 19) que:

[...] La propiedad intelectual no es absoluta ni eterna, sino que expresa un compromiso donde se incentiva a inventores y creadores nacionales o extranjeros para que incrementen el ritmo de invención, pero donde la difusión del conocimiento es condición esencial para asegurar nuevas oleadas de innovaciones y creaciones y donde el acceso a medicamentos y contenidos es clave para la difusión del bienestar.

En consecuencia, la propiedad intelectual ha tomado un papel importante en la economía del conocimiento. A medida que el elemento conceptual de la economía se intensifica con la ciencia y la tecnología, el impacto de los derechos de propiedad en el conocimiento se hace notar en áreas en las que el despliegue de tecnología tiene beneficios sociales especialmente perceptibles.

El Estado es el encargado de organizar a la sociedad dentro del territorio nacional; según la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM en adelante) debe proteger la seguridad jurídica y física de orden público, servir a la comunidad, promover la prosperidad, buscando como fin supremo la realización del bien común.

Por medio de políticas y reglamentos aprobados en la CPEUM se aplican para el procedimiento respecto a recursos generados y utilizados por el Estado, y en ella se presenta la administración de la propiedad intelectual, la cual es aplicada para la protección de la generación de conocimiento; y así, generar un mejor escenario para México de manera nacional como internacional en el resguardo como la creación de valor.

La Secretaría de Economía, a través del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI), hace mención sobre la propiedad intelectual, la cual se divide en derechos de autor y propiedad industrial. Las figuras jurídicas que protege el IMPI son: patente, modelo de utilidad y diseños industriales, los cuales contribuyen a que el sistema educativo, investigación, actividad empresarial y creatividad de la población se integren en la “cadena de valor”, que aporte a la sociedad los beneficios derivados de la innovación, buenas prácticas, uso de signos distintivos, mejora continua y actividad inventiva de la comunidad científica e industrial mexicana (Secretaría de Economía, 2016).

La protección de la propiedad industrial tiene por finalidad impedir toda utilización no autorizada de dichas figuras, por lo que tienen acciones correctivas y sanciones si no se llegase a cumplir dicha finalidad; sin embargo, no se ha publicado la información de manera más eficiente y en la actualidad también se considera como problema de cultura.

Sin embargo, se realizan acciones muy poco favorables para que eso se corrija, puesto que el Estado presta mayor atención a políticas de “mayor impacto”, que lo llevan a generar mejores escenarios partidistas,

en lugar de que se vea por el principio de bienestar social. Entonces se podrían realizar los siguientes cuestionamientos: ¿hacia dónde se están direccionando las políticas de los países para generar mayores ingresos para los ciudadanos? Con base en la relación de la propiedad intelectual, ¿qué impacto genera sobre esos ingresos las políticas públicas sobre propiedad intelectual? Haciendo referencia a México, ¿cómo se han llevado a cabo las políticas públicas hacia la propiedad intelectual?

Cuando se habla de Estado, se menciona como forma de organización política, es decir, como un territorio comprendido dentro de unas ciertas fronteras, en el que habita un pueblo concebido como conjunto de sujetos de derechos y deberes, sometido a un ordenamiento jurídico-político específico (Díaz y Ruiz, 1996) que aparece en Europa a finales del siglo xv y comienzos del xvi. Lo público, por su parte, hace referencia a aquello que es común a toda la sociedad o de conocimiento general.

Menciona Díaz y Ruiz (1996) que la forma de organización llamada Estado se ha ido expandiendo a todo el mundo, el que no queda alguna parte sin soberanía estatal. La Teoría del Estado comienza en Alemania (siglo xviii), además se revelaron teorías de hacienda pública, economía política y ciencia de la política.

Desde el punto de vista económico, el Estado del bienestar es una forma de Estado intervencionista, no actúa de acuerdo con los postulados de la teoría económica liberal clásica, sino en relación con la keynesiana, que menciona que la intervención del Estado en el ciclo económico tiene un objetivo que garantiza tres aspectos necesarios para la prosperidad de las sociedades capitalistas: el equilibrio económico (neutralizador de la crisis), el pleno empleo y, en consecuencia, crecimiento sostenido.

El efecto de transnacionalización de la economía ha sido la pérdida de soberanía de los estados (ibídem, 1996), es decir, la globalización se trata de la continua expansión del mercado (Beck, 2008). Con el tiempo ese fenómeno se desarrolló la regionalización estatal, integración económica y política de los estados.

Cuando se habla de aspectos de regionalización aparece el término de descentralización, que implica la redistribución de la capacidad de decisión con el fin de fortalecer los ámbitos subnacionales de go-

bierno (Oates, 1993; Davey, 1992; Conyers, 1984), y puede ser definida como la transferencia de recursos, así como de la capacidad de decisión sobre su uso, del gobierno nacional hacia los niveles o ámbitos subnacionales (Bahl y Linn, 1992).

Cuando se habla de teoría regional respecto a México por el tipo de decisiones que se determinaron en su momento, se menciona que se basaron en aspectos como mejoras en el servicio público, infraestructura, gasto corriente, es decir, en la búsqueda de bienestar social, pero también se enfocaron en decisiones de inversión extranjera directa, aunque no se inclinó hacia el proteccionismo del conocimiento y así evitar derrama o fuga de cerebros, sino tan sólo en los beneficios a corto y mediano plazo como creación de nuevos empleos, aumento en el ingreso y, por lo tanto, aumento en el consumo.

Por realizar negocios entre firmas y el aumento que trae consigo las exportaciones, se buscan beneficios económicos, los cuales se trasladan a donde se generan mayores utilidades a bajo costo, dejando de lado la creación de valor que generaron en el país en que se produjeron tales bienes. Entonces, la teoría de costos de transacción son aquellos derivados de la búsqueda de información, la negociación, la vigilancia y la ejecución del intercambio asociados a la firma de contratos, el control de resultados y el comportamiento de las partes contractuales, en donde intervienen la racionalidad limitada y la incertidumbre (Williamson, 1985).

Desde el punto de vista de gestión de resultados hay una implicación en administración de las organizaciones públicas, focalizada en la evaluación del cumplimiento de acciones estratégicas previamente planificadas y definidas, por tanto, se requiere de un gran esfuerzo de vinculación entre la alta dirección y la gerencia operativa de los programas y proyectos de desarrollo, que defina con claridad y puntualidad las responsabilidades y compromisos mutuamente asumidos (Makón, 2000).

La mayor relevancia respecto a la gestión de resultados se focaliza en el qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población, generando “valor público” (creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones). El valor público no se ha explotado del todo, ya que podría generar grandes atribuciones

a la economía por medio de leyes y regulaciones con base en la propiedad intelectual y, por lo tanto, se consolidarían mayores resultados y también mayores beneficios con el paso del tiempo. Las teorías que abordan la gestión de resultados son:

- La Teoría de la Elección Pública, que se centra en las relaciones entre el electorado, los legisladores y los burócratas, así como en la implicación que tales relaciones tienen dentro de la formulación de la política pública (Bruce, Kneebone y McKenzie, 1997). Los aspectos fundamentales de la Teoría de la Elección Pública, que fortalecen la propuesta de la nueva gestión, es la introducción del sector privado en la producción pública y la introducción de los mecanismos de competencia (García, 2007). Esta teoría ayuda a explicar las decisiones que el Estado toma respecto a beneficios propios y no tanto sobre la sociedad.
- La Teoría de la Agencia estudia los mecanismos de incentivos para reducir los costos de la agencia, causados por la exposición del agente al exceso de riesgo frente a factores más allá de su control. Tales costos se definen como la suma de los gastos de monitoreo del principal, los gastos relacionados con el agente y las pérdidas residuales que representan las ganancias potenciales de las negociaciones no realizadas —los principales no pueden proveer incentivos perfectos para los agentes, cuando sus acciones no son observadas— (Przeworski, 1996).

Cuando se menciona la Teoría de gestión del conocimiento, según Fuenmayor (2007) la gestión del conocimiento cuenta con seis pilares importantes: potenciar el desarrollo de nuevo conocimiento; acceso a fuentes externas; utilizar e incorporar el conocimiento adquirido en la toma de decisiones; enlistar el conocimiento en documentos, bases de datos entre otros, para poder tener un rápido acceso a él, y transmitirlo a quien lo requiera; y, en consecuencia, ver la manera de poder medir los resultados obtenidos al implementar la gestión del conocimiento (Fuenmayor, Perozo y Narvaez, 2007), pero se considera que debería implementarse esa teoría con la aplicación adecuada de políticas públicas que incrementan el impacto tanto económico como social.

Economía política y convenios internacionales

Para los años de 1986 se observan cambios en los Estados Unidos (EE. UU.) respecto a temas de propiedad intelectual y se consolida para los acuerdos realizados en 1984, donde nació la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en ella se derivaron acuerdos sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC o TRIPS, por sus siglas en inglés), a partir de lo cual se aceleró el proceso de incorporación de tratados multilaterales en países desarrollados.

Estados Unidos impulsa el Tratado de Libre Comercio a partir del 2002, con el propósito de consolidar su economía y así diversificar su escenario y poder incrementar sus inversiones (tanto de inversión extranjera como realizar exportaciones). Se concretó con apertura comercial, derechos de propiedad intelectual, servicios financieros (transacciones) y otros elementos relevantes con su crecimiento económico.

Respecto a tratados internacionales, se hace mención del Tratado de Libre Comercio (TLC), en el que se propusieron cuatro objetivos principales: lograr una plena aplicación del ADPIC, asegurar que los acuerdos reflejen un estándar de protección similar al encontrado en EE. UU., proveer fuerte protección para las nuevas tecnologías digitales e internet que reproducen y distribuyen productos que contienen propiedad intelectual y proveer una fuerte observancia de los derechos de propiedad intelectual, a través de mecanismos expeditos y efectivos.

Uno de las preocupaciones establecidas por la Cepal en 2006 fue respecto a la innovación y la internacionalización de la propiedad intelectual:

¿Cuál será el impacto de los TLC en materia de innovación? La literatura económica indica que una mayor protección de la propiedad intelectual más allá de un cierto óptimo puede no generar más innovación sino que puede incluso desincentivarla, especialmente en países donde predomina la innovación incremental y donde el gasto en I + D es bajo. En este sentido, el estudio permite obtener dos conclusiones. Primero, considerando la experiencia de México después del Nafta, se constata que entre 1995-2005 hubo una reducción del 12% de los registros de patentes de mexicanos mientras que se duplicaron los registros de patentes de extranjeros. Esto quiere decir que el libre comercio y propiedad intelectual no son

incentivos suficientes para asegurar más patentes. El problema de México es que el gasto en I + D no supera el 0.4% del PIB, vale decir cinco veces menos que la media de la OECD. Segundo, la experiencia comprada indica que existe una clara correlación entre expansión del gasto en I + D y solicitudes de patentes, realizadas tanto a nivel nacional como en EE. UU. Esto indica que el sólo fortalecimiento de la propiedad intelectual y el libre comercio no es suficiente para hacer despegar una onda de innovaciones y solicitudes de patentes. Es fundamental que los países impulsen políticas de innovación y desarrollo tecnológico (CEPAL, 2006).

Podemos recuperar la conclusión de la CEPAL: que no hay incentivos suficientes para tener más patentes y, en consecuencia, no genera un incremento porcentual importante respecto al PIB, pero si se incorpora teoría sobre ese mecanismo para generar escenarios económicos, se dice que es lo contrario, es decir, habría aumento en la generación de patentes y, por lo tanto, un crecimiento económico importante por el aumento en la eficiencia de la innovación y desarrollo que trae consigo la promoción de más actividades de inversión, en especial las de investigación y desarrollo, las cuales estimulan el crecimiento a largo plazo.

Respecto a lo que mencionó la CEPAL en su trabajo experimental para 2006, se llega a un planteamiento en esta investigación, ¿qué políticas públicas pueden incentivar a la propiedad intelectual para generar un impacto positivo en la innovación y, por ende, en desarrollo económico?

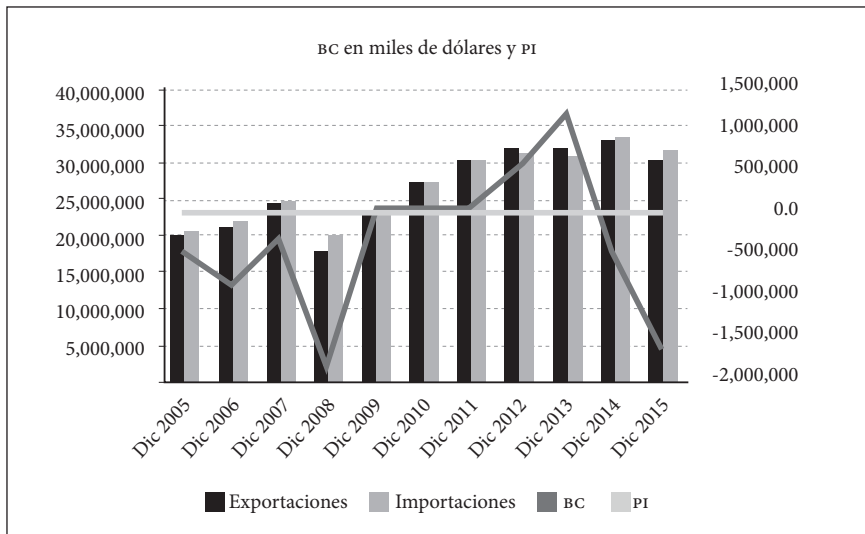
Durante varios años el gobierno mexicano ha estado en la búsqueda de la “mejora social” a través de diversas estrategias o mecanismos de políticas públicas. Esa búsqueda de mejora se ha visto inclinada hacia estándares internacionales, los cuales brindan o brindaron máximos beneficios en corto y mediano plazo; en consecuencia, se realizaron convenios internacionales para la comercialización tanto de productos como de generación de conocimiento, por ejemplo el TLC.

Referente a esos convenios internacionales se detectó que hubo asimetrías de información, es decir, a partir de esas asimetrías se generaron ventajas respecto al fenómeno que estaba ocurriendo en esos años (globalización), ya que se fortalecieron las exportaciones entre los diversos países, pero no se le tomó la importancia necesaria a la protección y generación de conocimiento para asegurar que los beneficios de esas creaciones se quedarán para obtener los incentivos

necesarios en una economía; sin embargo, sólo se le dio énfasis a la economía abierta que se quedó con expectativas internacionales, ya que se generan grandes beneficios a corto y mediano plazo, por consecuencia, en el largo plazo no se contempla ninguna utilidad.

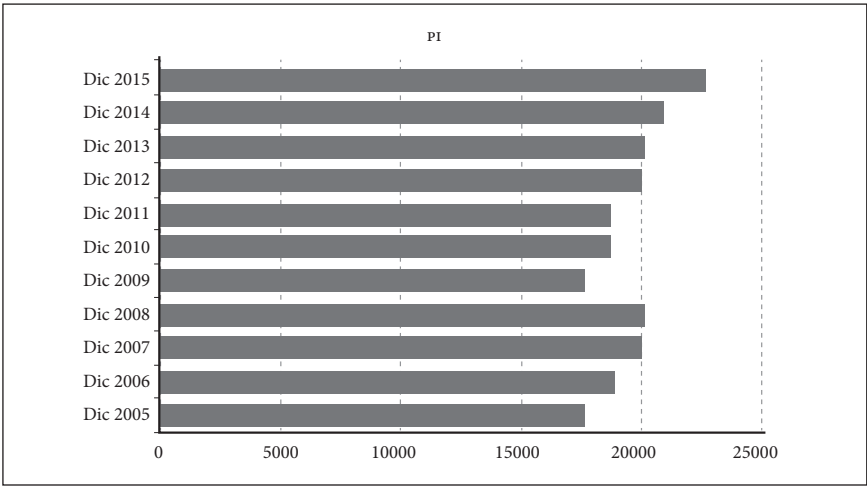
Entonces, cuando se protege la generación de conocimiento denominada propiedad intelectual (PI) como patentes, modelos de utilidad y diseños industriales, se logran mantener los beneficios en todos los momentos, es decir, no sólo a corto plazo sino también a largo.

La gráfica 1 presenta datos sobre exportaciones, importaciones y balanza comercial en comparación con la PI y su comportamiento durante 10 años con datos del Banco de México, en donde se puede observar que hay grandes variaciones referente a las exportaciones e importaciones, cuyo resultado es de una Bc negativa y, por lo tanto, se concluye que hay mayores importaciones; sin embargo, lo importante va más allá de lo antes mencionado, se menciona la comparación que se realiza respecto a la PI, ya que se observa que no hay grandes cambios y se puede considerar que se han mantenido constantes con el paso del tiempo, por lo que se concluye que no ha habido un impulso necesario para generar impactos económicos en políticas públicas.



Gráfica 1. Balanza comercial y propiedad intelectual del 2005 al 2015

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.



Gráfica 2. Número de solicitudes de propiedad intelectual
Fuente: elaboración propia con datos de IMPI.

De 2005 a 2015 los rangos de aumento sobre solicitudes de PI han estado en un rango de cantidad entre 17 000 y 22 000, lo cual se puede decir que no ha tenido grandes cambios respecto a solicitudes en 10 años.

Importancia de la propiedad intelectual para el crecimiento y desarrollo económico

En la actualidad, la capacidad que tienen los países para generar riqueza se centra cada vez más en el desarrollo de los activos intangibles y menos en la obtención o extracción de materias primas o en las manufactureras, de ahí que ha cobrado gran importancia la propiedad intelectual en el desarrollo económico.

La propiedad intelectual es trascendental para asegurar un crecimiento económico sostenido (WIPO, 2010). La CEPAL (2006) y autores como Aboites y Soria (2008) mencionan que las economías basadas en el conocimiento han adoptado la actividad de patente constante y contribuido de manera decisiva en el crecimiento económico a través de la construcción de ventajas competitivas dinámicas.

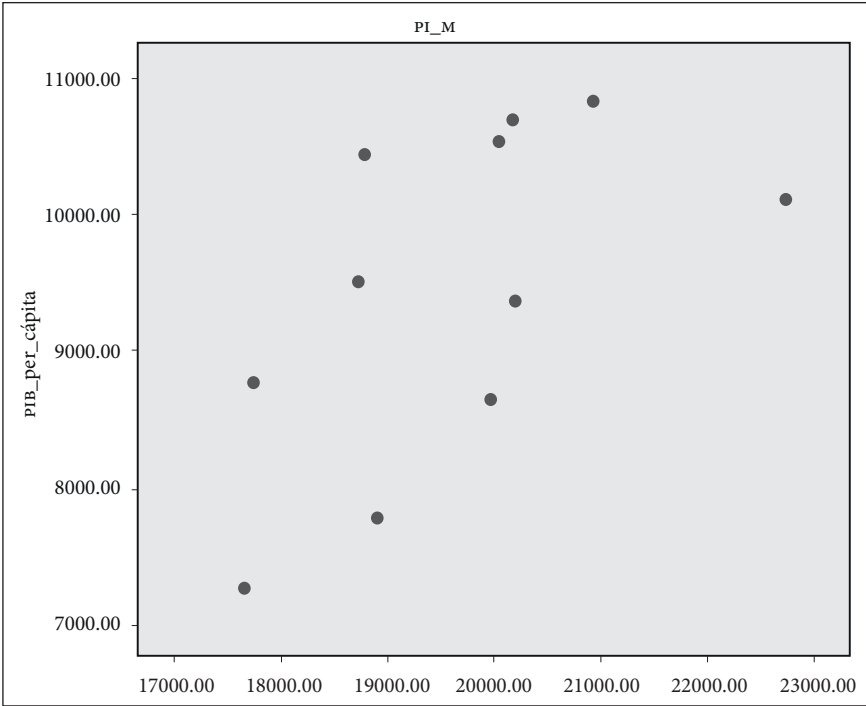
La importancia y relación de la propiedad intelectual en el crecimiento económico ha sido demostrado por Park y Ginarte (1997) y Falvey y otros (2006); sin embargo, Park y Ginarte mencionan que no es suficiente el proteccionismo, sino que se ven sus efectos al promover la inversión, sobre todo en investigación y desarrollo. Se relaciona con lo mencionado por Gould y Gruben (1995), quienes mencionan que, si existen los incentivos adecuados para la innovación, a través de los derechos de propiedad intelectual, se impulsa el crecimiento económico.

La mayoría de los autores que han estudiado el fenómeno de la protección de la propiedad intelectual y el desarrollo económico coinciden en que existe una relación positiva entre éstos debido a la labor previa, en donde interviene la inversión en desarrollo e investigación que genera innovación y, por ende, un crecimiento en la productividad y en la economía. Godin (2003) menciona que asignar una inversión en la investigación y desarrollo deja un impacto de hasta el 30% en el crecimiento de la productividad y, por lo tanto, en el crecimiento económico.

Por el contrario, algunos autores mencionan que no existe la suficiente evidencia empírica para establecer la relación de crecimiento económico con la propiedad intelectual, por lo que resulta poco concluyente. Sakakibara y Branstetter (2001), Qian (2007) y Lerner (2009) encuentran que el aumento de la protección a la propiedad intelectual no impulsa la innovación y, por lo tanto, al desarrollo económico; el fenómeno se observa más notable cuando son países en desarrollo. Esa débil evidencia se puede deber a la función en los mercados financieros y los derechos de propiedad privada:

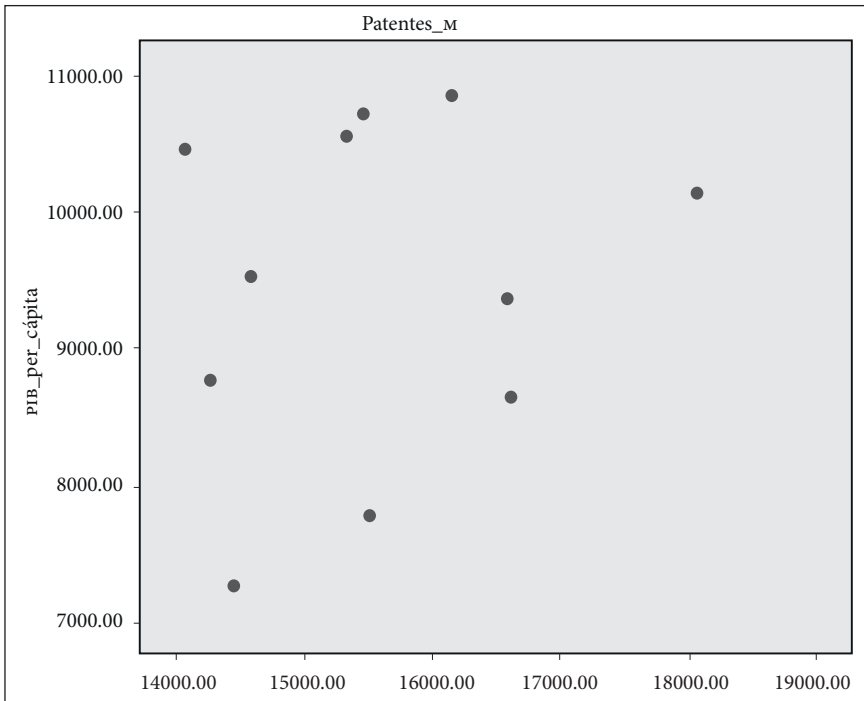
La mejora de los derechos de propiedad intelectual sin reforzar los derechos de propiedad privada no aumentará significativamente el incentivo para inventar y comercializar, especialmente en los países en desarrollo, porque los mercados de capital poco desarrollados y a los débiles derechos de propiedad privada pueden no proporcionar a las empresas el financiamiento necesario para sus necesidades de inversión (Zhang, Du y Park, 2015).

Zhang, Du y Park (2015), después de realizar su investigación, concluyen en su trabajo con evidencia empírica que existe una relación positiva entre los derechos de propiedad intelectual y el crecimiento económico. Así mismo, Diwan y Rodrik (1991) y Taylor (1994) encontraron que al fortalecer los derechos de propiedad intelectual se puede mejorar el bienestar, la innovación y la productividad a escala mundial. Como se muestra en la gráfica 3, existe una relación positiva entre el PIB per cápita mundial con la propiedad intelectual conformada por el conjunto de patentes, modelos de utilidad y diseños industrial solicitados en general.



Gráfica 3. Correlación entre el PIB per cápita y propiedad intelectual a nivel mundial
Fuente: Elaboración propia con base en información del IMPI, informes anuales y datos del Banco Mundial del 2005 al 2015.

En la gráfica 4 se muestra la relación que existe entre el PIB per cápita y solicitud de patentes a nivel mundial del 2005 al 2015, con tendencia positiva.



Gráfica 4. Relación entre el PIB per cápita y solicitud de patentes a nivel mundial

Fuente: Elaboración propia con base en información del IMPI, informes anuales y datos del Banco Mundial del 2005 al 2015.

Comparación en relación con EE. UU.

El impacto que generan los derechos de propiedad intelectual en los países en desarrollo no es el similar al generado en los países desarrollados. Bloom y Van Reenen (2002) relacionan ese fenómeno con los escenarios de alta incertidumbre económica determinados en la productividad y el valor del mercado, la cual se refleja con mayor intensidad en los países en desarrollo. Esa incertidumbre, además, puede estar relacionada con la deficiente aplicación y defensa de los derechos de propiedad en los países en desarrollo.

Scotchmer (2004) utiliza las patentes para mostrar la concentración de la producción de conocimiento en los países industrializados. Explica que entre Estados Unidos, Japón y Europa producen más de la mitad del

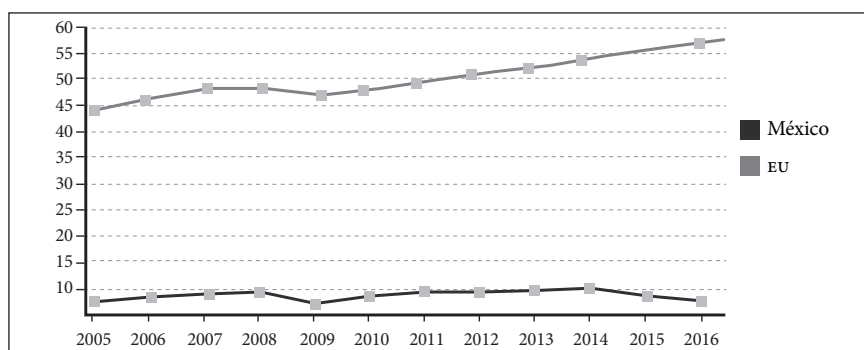
PIB mundial y sólo habita en sus territorios el 13% de la población mundial. Agrega que las oficinas de patentes de esos dos países y Europa son las instituciones de propiedad intelectual más importantes de la economía global.

La literatura sobre ese tema coincide con ese argumento para el caso de los países industrializados. Sin embargo, la evidencia sobre la experiencia del fortalecimiento de los DPI y su impacto en los países en desarrollo ha sido, desde entonces, controversial (Lall, 2001; Maskus, 2002).

En los países industrializados se concentra la mayor parte de la inversión en I + D y el esfuerzo tecnológico (infraestructura, capital humano, etc.), mientras que en los países en desarrollo el gasto en I + D, las capacidades tecnológicas y el capital humano son reducidos.

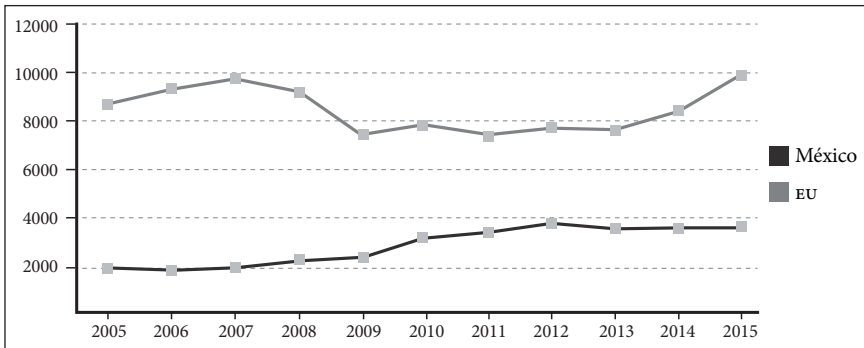
Lall (2001) explica que el impacto de los DPI depende del nivel de desarrollo económico. En otras palabras, en los países industrializados ese régimen de propiedad intelectual es eficiente y estimula la siguiente secuencia de relaciones causales: inversión en I + D, nuevo conocimiento, incremento en las innovaciones, ampliación de la inversión productiva, empleo y expansión económica. En los países en desarrollo el efecto es sustancialmente diferente.

La literatura reciente sobre ese tema confirma que las reformas en los DPI en los países en desarrollo han producido efectos adversos para la promoción de la innovación y el crecimiento (Combe y Pfister, 2000; Lall 2001). Sobre todo, si los incentivos promovidos por el régimen de los DPI y la apertura comercial son introducidos simultáneamente, como ocurrió con los pre-Trips durante la negociación del Tratado del Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en México.



Gráfica 5. PIB per cápita de EE. UU. y México (dólares a precios actuales)

Fuente: Banco Mundial.



Gráfica 6. Propiedad intelectual de EE. UU. y México (solicitudes de patentes, modelos de utilidad y diseños industriales)

Fuente: Elaboración propia con base en información del IMPI, informes anuales del 2005 al 2015.

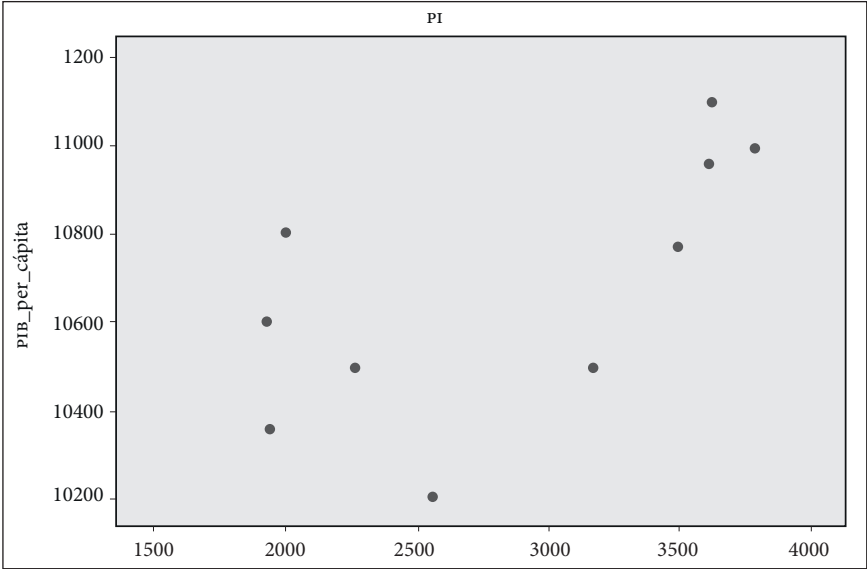
Impacto de la propiedad intelectual en México

En esta sección se analiza el impacto que tiene la propiedad intelectual en la economía de México. Para obtener dicho impacto se realizó una correlación con datos de México en un periodo de 10 años consecutivos (2005 a 2015), así como la intervención del gobierno en el desarrollo e investigación en proporción con su población, producción, consumo, inversión y empleo.

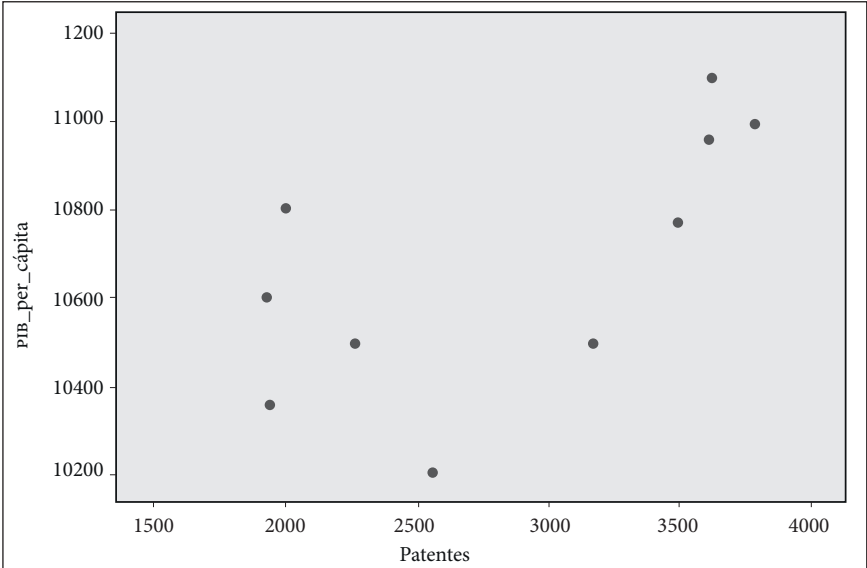
El Producto Interno Bruto (PIB)

El Producto Interno Bruto (PIB) es considerado el indicador macroeconómico de mayor relevancia, que muestra el valor monetario de la suma de bienes y servicios producidos en un país en un periodo determinado. Para efectos de análisis de este estudio se utilizó la variable PIB per cápita, que muestra la relación que existe entre el nivel de renta de México y su población; se obtiene dividiendo el PIB entre el número de habitantes del país.

Las gráficas 6 y 7 muestran la relación positiva que tienen el número de registro de la propiedad intelectual con el producto interno bruto per cápita y el número de solicitudes de patentes con el producto interno bruto per cápita de México entre los años 2005 al 2015. Sin embargo, a pesar de seguir una tendencia, los puntos se encuentran dispersos en la gráfica, por lo que podría no verse una correlación muy clara.



Gráfica 7. Correlación entre el PIB per cápita y la propiedad intelectual de México 2005 al 2015
Fuente: Elaboración propia con base en información del IMPI, informes anuales y datos del Banco Mundial del 2005 al 2015.

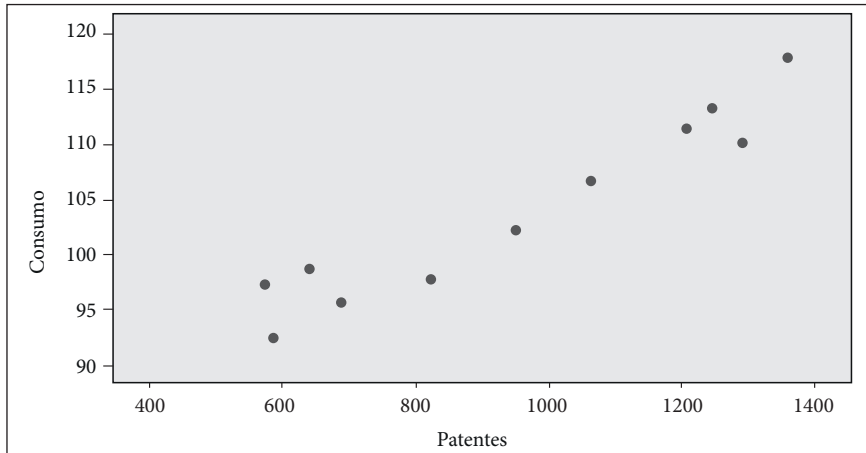


Gráfica 8. Correlación entre PIB per cápita y el número de solicitudes de patentes en México 2005 al 2015
Fuente: Elaboración propia con base en información del IMPI, informes anuales y datos del Banco Mundial del 2005 al 2015.

Consumo

El consumo es la acción que realizan las personas para adquirir bienes y servicios, es por ello que el consumo es el principal componente del PIB. En la gráfica 8 se muestra claramente la tendencia y relación positiva que tiene el consumo con el número de solicitudes de patentes en México.

Al observar los resultados se puede inferir que una adecuada política que impulse a la generación de propiedad intelectual impactará sobre todo al consumo de manera positiva y, por ende, ayudará al desarrollo económico positivo para el país.

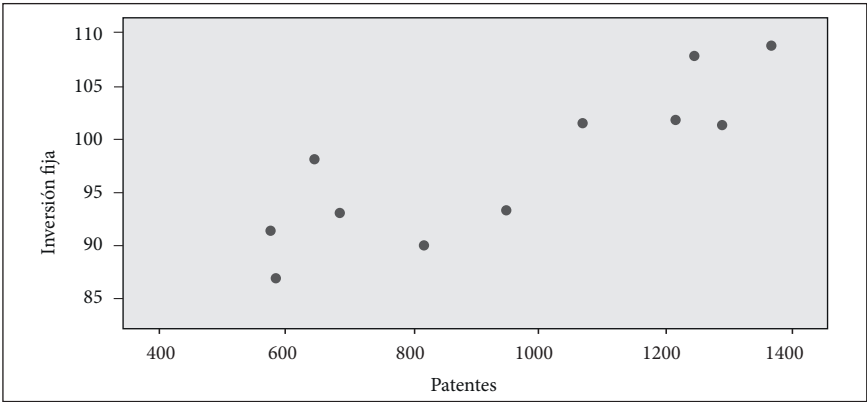


Gráfica 9. Correlación entre consumo y el número de solicitudes de patentes en México, 2005-2015

Fuente: Elaboración propia con base en información del IMPI, informes anuales y datos del Banco Mundial del 2005 al 2015.

Inversión

La inversión es otro de los elementos que componen el PIB de un país; a pesar de no ser el componente principal como el consumo, la inversión también afecta de manera directa al valor de la producción agregada en una economía. Se puede observar en la gráfica 9 que existe una tendencia positiva entre la inversión fija y el número de solicitudes de patentes en México, por lo que fomentar la práctica de patentar puede potencializar la inversión fija del país.

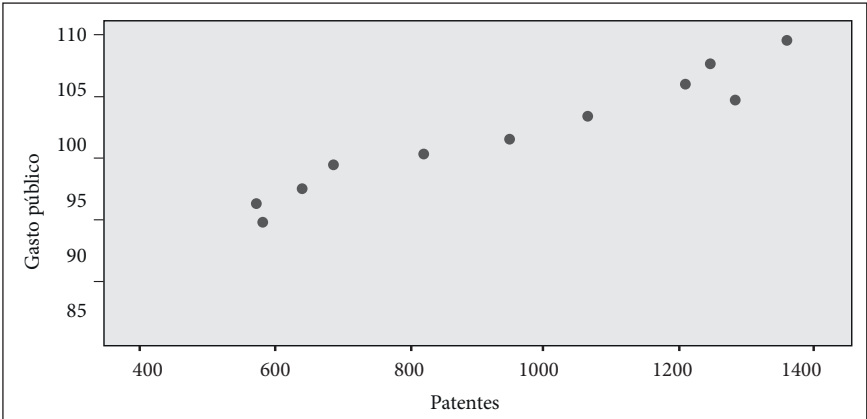


Gráfica 10. Correlación entre inversión fija y el número de solicitudes de patentes en México, 2005-2015

Fuente: Elaboración propia con base en información del IMPI, informes anuales y datos del Banco Mundial del 2005 al 2015.

Gasto público

El gasto público se refiere a todos los bienes y servicios que adquiere el Estado para llevar a cabo sus actividades diarias. En la gráfica 10 se muestra una relación positiva entre el gasto público y el número de solicitudes de patentes.



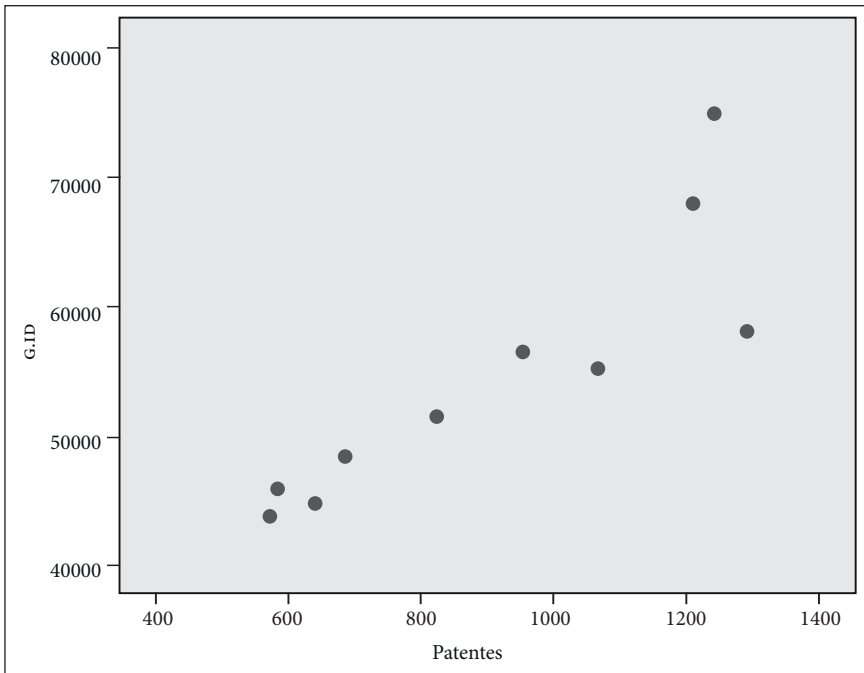
Gráfica 11. Correlación entre el gasto público y el número de solicitudes de patentes en México, 2005-2015

Fuente: Elaboración propia con base en el IMPI, informes anuales y datos del Banco Mundial del 2005 al 2015.

Gasto en investigación y desarrollo

En la teoría y evidencias encontradas para realizar este documento se encontró que en la generación de políticas públicas para incentivar la propiedad intelectual se genera un efecto positivo en el desarrollo económico de un país, gracias a que impacta directamente al gasto en investigación y desarrollo, para después reflejarse en las otras variables que componen el producto interno bruto, como el consumo, la inversión, las exportaciones netas y el gasto público.

En la gráfica 11 se ve la relación entre el gasto en inversión y desarrollo con el número de solicitudes de patentes. Al realizarla se encontró que cuenta con una pendiente positiva, como es el caso de las anteriores variables analizadas; sin embargo, se puede observar una pendiente más inclinada, lo que refleja un mayor impacto.



Gráfica 12. Correlación entre el gasto en investigación y desarrollo y el número de solicitudes de patentes en México, 2005-2015

Fuente: Elaboración propia con base en información del IMPI, informes anuales y datos del Banco Mundial del 2005 al 2015.

Conclusiones

El Estado, entre otros objetivos principales, está encargado de generar beneficios a la sociedad, basados en la generación de crecimiento sostenible, que debe brindar ingresos suficientes con una integración de políticas adecuadas que la sustenten. En la apertura económica o globalización se crearon escenarios de alto crecimiento comercial para países desarrollados; en consecuencia, quedó rezagado el crecimiento en la misma velocidad de países en desarrollo.

Los países desarrollados han ido incrementando su productividad, por lo tanto, generaron un crecimiento económico sostenible y un desarrollo económico basado en el conocimiento. La economía apuesta con mayor énfasis a todos los activos intangibles, siendo la propiedad intelectual uno de los principales elementos para lograr la protección de todos aquellos intangibles que dan valor a esas economías.

En los países en desarrollo resulta más complicada la aplicación y defensa de los derechos de propiedad, debido a que muestran mayor incertidumbre en comparación de aquellos países desarrollados. México se ha alejado del proteccionismo para enfocarse al libre mercado. Si bien se ha mostrado que la protección de la propiedad intelectual está relacionada de forma positiva con el crecimiento económico, la liberalización del comercio acompañada de la manera adecuada con la protección puede llegar a ser un conducto potencializador para el crecimiento económico. Por ello es importante que un país como México genere las acciones necesarias en los diversos sectores para lograr la búsqueda de la mejora social, como se mencionó antes, con base en estrategias sobre políticas públicas, como acuerdos sobre TLC y Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC).

La Cepal informa que entre 1995-2005 hubo una reducción del 12% de los registros de patentes de mexicanos, mientras que se duplicaron los registros de patentes de extranjeros. Esto quiere decir que el libre comercio y la propiedad intelectual no son incentivos suficientes para asegurar más patentes. En conclusión, se puede determinar que es un problema cultural en México, en donde no se tiene suficiente información y desconfianza social hacia un gobierno “desinteresado”, pero eso se trabajará en un artículo futuro en el que se demuestre tal conclusión.

La investigación se realizó con base en datos de 2005 a 2015, en los que se concluye que la propiedad intelectual influye al desarrollo económico de México; sin embargo, esa influencia no se da de manera directa, sino que incentiva a otros elementos, como la innovación, inversión en investigación y desarrollo; por ende, generaran un impacto en la productividad; es decir, en el crecimiento y desarrollo económico, al brindar un bienestar suficiente.

En una futura investigación se determinará el impacto que tienen las variables mencionadas en este apartado cuando entra en juego el factor de propiedad intelectual, realizado con un método econométrico para su análisis e interpretación.

Bibliografía

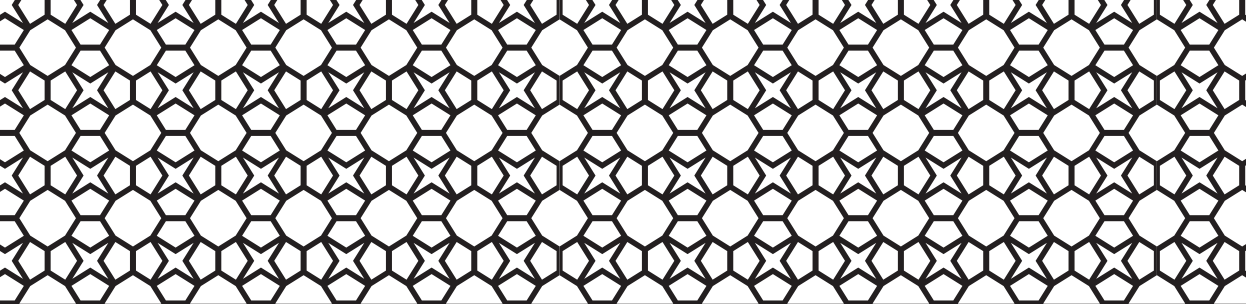
- ABOITES, J. y M. SORIA (2008). *Economía del conocimiento y propiedad intelectual: lecciones para la economía mexicana*. México: Siglo XXI.
- Agencia de Promoción de la Inversión Privada en Perú (2016). *Inversion extranjera directa en el Perú por país de domicilio*. Lima: ProInversion.
- AIKINSON, R. y S. EZELL (2013). Two posible paths forward. *The futurist*, 18-31.
- Australian Bureau of Statistics (2016). *International Investment Position, Australia: Supplementary Statistics*. Melbourne: Abs.
- BAHL, R. y LINN (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*. Washington: World Bank.
- Banco Central de Chile (2016). *Flujos de inversion directa por país*. Santiago: Bcentral.
- BECK, U. (2008). *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós.
- BIRD, R. M. (1999). *Rethinking subnational taxes: A new look a tax assignment*. Whashington: International Money Found.
- BLOOM, N. y J. VAN REENEN (2002). Patents, real options and firm performance. *The Economic Journal*. 112 (478), c. 97-c116
- BRAND, E. y H. GÓMEZ (2013). Analisis de redes sociales como metodología de investigación, elementos basicos y aplicación, *Redes*, 40-78.
- BRUCE, C., R. KNEEBONE y M. MCKENZIE (1997). *Government Reinvented: A study of Alberta's Deficit Elimination Program*, *Oxford University Press*.
- Bureau of Economic Analysis (2016). *Foreign Direct Investment in the U.S.* Maryland: BEA.
- CEFP (2010). *Gobierno de la República*. Consultado en: www.cefp.gob.mx

- CEPAL (2006). TLC y propiedad intelectual: desafíos de política pública en nueve países de América Latina y el Caribe. *Comisión Económica para América Latina y El Caribe*, 6-7.
- CEPAL (2012). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2012; las políticas ante las adversidades de la economía internacional. Consultado en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1079/S1200825_es.pdf?sequence=1&a;p;i
- COMBE, E. y E. PFISTER (2000). *Patents against imitators: an empirical investigation on french data*. Universite de Paris I.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1999). México: Diario Oficial de la Federación.
- CONYERS, D. (1984). Decentralization and Development: A Review of the Literature, *Public Administration and Development*, 4. Wiley.
- CORCUERA, A. J. (2017). *Universidad de la Rioja*. Facultad de Ciencias Empresariales. Consultado en: http://biblioteca.unirioja.es/tfe_e/TFE000820.pdf
- DAVEY, K. (1992). *Central-Local Relations. The Institutional Framework of Urban Management*. Birmingham: The University of Birmingham.
- DÍAZ, E. y A. RUIZ (1996). *Filosofía política II: Teoría del Estado*. Madrid: Trotta, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- DIWAN, I. y D. RODRICK (1991). "Patents, Appropriate Technology, and North South Trade", *Journal of International Economics*. Vol. 30 27-47.
- FALVEY, R. N. FOTER y D. GREENAWAY (2006). Intellectual Property Rights and Economic Growth. *Review of Development Economics*, 700-719.
- FERNÁNDEZ, G. (2015). La alianza del Pacífico, un ejemplo para la integración regional, *Revista Tribuna Abierta*, 39, 7-18. Madrid.
- FUENMAYOR, B., S. PEROZO y J. NARVÁEZ (2007). Investigación y gestión del conocimiento. Caso: Instituto Universitario de Tecnología de Cabimas. *Laurus*, 13 (24), 355-376.
- FUNG, A. (2009). A comparative analysis of trade and economic integration in East Asia and Latin America *Economic Change and Restructuring Springer*. 42, 105-137.
- GARCÍA MUÑIZ, A. S. y V. SOLÍS ARIAS (2014). Comercio internacional: cadenas globales de valor, una aproximación desde la teoría de redes, *Revista de Economía Mundial*, 151-180. Madrid: Sociedad de Economía Mundial.
- GARCÍA SÁNCHEZ, I. M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias, *Presupuesto y gasto público*, 37-64. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- GARMENDIA, E. S. (2010). *La democracia y el sistema político en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

- GODIN, B. e Y. GINGRAS (2000). The place of universities in the system of knowledge production. *Research Policy*. Vol. 29.
- GOULD, D. y W. GRUBEN (1995). El papel de los derechos de propiedad intelectual en el crecimiento económico. *Economía mexicana*. 6 (2), 265-298.
- Grupo Banco Mundial (2016). *Indicadores de Inversion Extranjera Directa*. Washington: Wordbank.
- HEAD, J. G. (2009). Tax reform in the 21st century, *Public Finance in Democratic Society*. Londres: Kluwer Law International.
- HEREDIA ZUBIETA, C. (2014). *El futuro del TLC frente al TPP y la Alianza del Pacífico*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., 42-55.
- INDETEC (2017). *Indetec*. Consultado en: www.indetec.gob.mx
- IQOM Inteligencia Comercial (2016). *Barreras comerciales en países socios del TPP*. México.
- JACKSON, M. (2008). *Social and Economic Networks*. Princeton University Press.
- Japan External Trade Organization (2016). *Japan's Inward Fdi by Country*. Japón: Jetro.
- LALL, S. (2001). Competitiveness indices and developing countries: an economic evaluation of the global competitiveness report. *World Development*, 29 (9), 1501-1525.
- LERNER, J. (2009). The empirical Impact of intellectual property rights on innovation: puzzles and clues. *American Economic Review*, 99, pp. 343-348
- MAKÓN, M. P. (2000). El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional, *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, 2-13. Caracas: CLAD.
- MASKUS, K. E. (2000). Intellectual property rights in the global economy. Washington, D. C.: Institute For International Economics.
- MC PHERSON, M., L. SMITH-LOVIN y J. COOK (2001). Birds of a feather: Homophily in social networks, *Annual Review of Sociology*. Duke University, 415-444.
- MOYA, M. A. (1999). *El federalismo y la coordinación impositiva en México*. México: Univerdad Nacional Autónoma de México.
- MUSGRAVE (1959). *Theory of Public Finance*. Cambridge: University of Harvard.
- NAVARRO SÁNCHEZ, L. y J. SALAZAR FERNÁNDEZ (2007). Análisis de redes sociales aplicado a redes de investigación en ciencias y tecnología, *Síntesis tecnológica*, 69-86. Valdivia: Universidad Austral de Chile.
- NÚRIA BOSCH, M. E. (2011). Política municipal. Guía para la mejora de la calidad. *Fundación, democracia y gobierno local*, 73. Consultado en: http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/941/claves11_05_snf.pdf?sequence=1
- OATES, W. (1993). *Fiscal Federalism*. Londres: Gregg Revivals.

- OATES, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*. Vol. 37. Pittsburgh, PA.
- OCDE (2015.). *Estudios económicos de la Oede México*. México: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Organización Mundial de Comercio (2016). *Informe anual*. Ginebra.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2011). *Definición marco de inversion extranjera directa*. París: OCDE.
- PARK, W. G. y J. GINARTE (1997). Intellectual Property Rights and Economic Growth. *Contemporary Economic Policy*. Vol. XV, 51-61.
- PÉREZ, N. L. (2014). *La autonomía financiera, las capacidades administrativas y el diseño institucional en la contratación de deuda pública municipal*. Consultado en: http://www.cefp.gob.mx/portal_archivos/convocatoria/pnfp2014/tercerlugarpnfp2014.pdf
- PORTO, A. (2008). Estudio sobre finanzas provinciales y el sistema de coparticipación federal de impuestos, *Equidad tributaria* (pp. 107-108). Buenos Aires: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- PRIETO, D. C. (2013). *Los desequilibrios financieros*. Cantabria. Consultado en: <http://personales.unican.es/cantared/2.%20hm%20APUNTES.pdf>
- PRZEWORSKI, A. (1996). On the design of the state: A principal-agent perspective, *State Reform in Latin American and the Carribean*, 16-17. Inter-American Development Bank Standord University Press.
- QUIAN, Y. (2007) Do additional national patents laws stimulate domestic innovation in a global patenting environment: A cross country analysis of pharmaceutical patent protection, 1978-2002. *Economics and statistics*. 89. pp. 436-453.
- RODRÍGUEZ TREVIÑO, J. (2013). Cómo utilizar el analisis de redes sociales para temas de historia, *Signos históricos*, 102-141. México: UAM.
- SAAVEDRA, E. L. (2012). *Teoría y Práctica de la descentralización fiscal*. Santiago: Ediciones UC.
- SAKAKIBAVA, M. L. BRANSTETTER (2001). Do stronger patents induce more innovation? Evidence from the 1988 Japanese patent law reforms. *Rand Journal of Economics*. 32, pp. 77-100.
- SCOTCHMER, S. (2004). The political economy of intellectual property treadies. *Journal of Law, Economics and Organization*. 20 (2) pp. 415-437.
- SALAS DURAZO, I. A. y F. MURILLO GARCÍA (2014). Las microinteracciones como el origen de las redes de cooperación, *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*, 57-77. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.

- SEBASTIÁN, J. (2000). Las redes de cooperación como modelo organizativo y funcional para la I + D. *Redes*, 97-111. Bernal Este: Universidad Nacional de Quilmes.
- Secretaría de Economía (2016). *gob.mx*. 31 de mayo. Consultado en: <http://www.gob.mx/se/articulos/la-propiedad-industrial-en-mexico>.
- Secretaría de Economía (2016). *Inversion extranjera directa en Mexico y en el Mundo*. Puebla: DGIE.
- Semanario Judicial de la Federación (2017). Consultado en: <http://www.diputados.gob.mx>
- SHARMA, C. K. (2005). When Does decentralization deliver? The Dilemma of Design, *South Asian Journal of Socio-Political Studies*. Vol. 6. India: University of Kerala.
- Singapore Department of Statistics (2016). *Foreign Direct Investment In Singapore By Country*. Singapore: SingStat.
- SOLARI, L. (2015). Acuerdo de Asociación Transpacífico: cuando la cura es peor que la enfermedad, *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 32(3), 576-590. Lima: Instituto Nacional de Salud.
- STATCAN (2016). *Canadian direct investment abroad and foreign direct investment*. Ontario: Statistics Canada.
- TAYLOR, M. S. (1994). Trips, Trade and Growth. *International Economic Review*. Vol. 35 (2): 361-81.
- Universidad del Pacífico (2016). Tpp: Puntos para entender el acuerdo y su impacto en el Perú. *Revista de la Universidad del Pacífico*, 30-42. México: UNAM.
- VÁZQUEZ, J. Z. (2004). *Una visión del pasado libre de mitos y maniqueísmos*. México: Instituto Nacional de Estudios Historicos de las Revoluciones de México.
- VELÁZQUEZ ÁLVAREZ, A. y N. AGUILAR GALLEGOS (2005). *Introducción al análisis de redes sociales*. Toluca: Centro de Capacitación y Evaluación.
- VIESCA, J. F. (2004). *El federalismo mexicano: regimen constitucional del sistema federal*. México: Porrúa.
- WILLIAMSON, O. E. (1985). The Economic Institutions of Capitalism, *The Free Press*.
- WIPO (2010). World Intellectual Property Indicators. Consultado en: https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/intproperty/941/wipo_pub_941_2010.pdf
- WIPO (2010). World Intellectual Property Indicators. Ginebra.
- ZICCARDI, A. (2004). *Las ciudades y la cuestión social*. Buenos Aires: Fundación Banco de la Provincia de Buenos Aires.
- ZHANG, J., D. DU y W. G. PARK (2015). How Private Property Protection Influences the Impact of Intellectual Property Rights on Economic Growth?, *Global Economic Review*, vol. 44 (1) 1-30. Consultado en: <http://dx.doi.org/10.1080/1226508X.2014.961093>



Profesionalizar la práctica de los directivos en un enfoque por competencias. Las expectativas y mecanismos de apoyo sobre la función directiva desde la RIEMS

MARICARMEN CASTILLO ESPARZA

Introducción

En México, la Secretaría de Educación Pública (SEP) impulsa una reforma educativa con la participación incluyente de todos los actores del sector para dar respuesta a las demandas de empleadores, padres de familia, maestros, alumnos y sociedad en general, en relación con las graves deficiencias de calidad, equidad y cobertura que han prevalecido en el sistema educativo.

En el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 plantea seis grandes objetivos, alineados a los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), cuyo cumplimiento lleve a las metas de cobertura educativa, calidad educativa, desarrollo tecnológico, prosperidad, equidad entre regiones, competitividad y transparencia que, en conjunto, constituyen la visión 2030 del gobierno federal.

La Educación Media Superior (EMS) se propone llevar a cabo la implementación de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS), ya que en ese nivel, durante décadas, se ha dado una falta de políticas, lo que ha llevado a la dispersión curricular que deviene en la formación de perfiles disímboles, sin bases comunes que justifiquen el reconocimiento del certificado de bachillerato y el tránsito entre distintos subsistemas. Con su implementación se busca lograr la identidad de la EMS, proporcionar orden y estructura, y garantizar la necesaria diversidad académica.

La propuesta de la reforma se encamina no a hacer un modelo único de bachillerato, sino que tiene como objetivo la incorporación de los distintos modelos al Sistema Nacional del Bachillerato (SNB).

Para ello, la creación del Marco Curricular Común (mcc) permite articular los programas de distintas opciones EMS en el país, para así proveer a los jóvenes de un modelo educativo por competencias, constituido por un conjunto de competencias genéricas y disciplinares básicas y extendidas (de carácter propedéutico) y competencias profesionales básicas y extendidas (para el trabajo).

En el Acuerdo Secretarial 442 en el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad (2008: 3) se declara que:

Todas las modalidades y subsistemas de la EMS compartirán el MCC para la organización de sus planes y programas de estudio. Específicamente, las dos primeras competencias serán comunes a toda la oferta académica del SNB. Por su parte, las dos últimas se podrán definir según los objetivos específicos y necesidades de cada subsistema e institución, bajo los lineamientos que establezca el SNB.

La incursión de los planteles al SNB en alguno de sus niveles los llevará a ser catalogados como instituciones de calidad educativa. Para lograr la incorporación de cada plantel al SNB, el director es un actor clave de los procesos de implementación y seguimiento de la RIEMS, pues ellos deberán contar con una serie de competencias y atributos, además de credenciales de formación y experiencia profesional para guiar a sus planteles a la adopción del MCC con base en competencias, además porque se consideran líderes de la transformación de la EMS

en sus escuelas y son los encargados de desarrollar mecanismos de gestión y apoyo complementarios.

Es así que la SEP, en el Acuerdo Secretarial 449, establece el perfil del director del SNB, en el que se instauran las competencias del director de educación media superior. Para lograrlas suscita, a través de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), un diplomado que permita el desarrollo y perfeccionamiento de un conjunto de competencias que integran conocimientos, habilidades y actitudes que el director pone en juego para propiciar el aprendizaje, motivar el trabajo, diseño, implementación y evaluación en procesos de gestión al interior y exterior del plantel, entre otros.

Por la relevancia que reviste la función directiva en cuanto a la forma de implementar sus conocimientos, destrezas y actitudes en su plantel, es importante acceder a las experiencias de los directores que participaron en el Programa de Formación de Directores de Educación Media Superior (Profordir), para explicar las experiencias formativas, conjugadas con otros componentes, tanto del contexto de actuación, como del conjunto de preconcepciones acerca de la función del director, originadas de la experiencia, de la que surge el sentido y significado que le otorgan a sus prácticas como directores.

El director, actor relevante en el logro de los propósitos de la Reforma Integral de la Educación Media Superior

La EMS en México es pieza clave y medular del sistema educativo nacional, ya que en sus aulas se promueve la formación de jóvenes que impactan en su comunidad y sociedad; además, la preparación que les permite transitar al siguiente nivel de estudios o insertarse en el campo laboral. Sin embargo, según Székely (2010), ese nivel experimentó por décadas la ausencia de políticas públicas de mediano y largo plazo que le dieran sentido e identidad, lo cual ha dificultado lograr plenamente esos propósitos. Lo más importante en relación con

ese tópico es que esa insuficiencia de las políticas hacia este sector educativo favoreció la desarticulación, dispersión y la heterogeneidad de las diversas modalidades que prevalecen en ese nivel educativo y el predominio de programas académicos inconexos y rígidos, así como la presencia de regulaciones excesivas.

De acuerdo con lo planteado por Székely, la EMS enfrenta una serie de desafíos que sólo podrán ser atendidos si se promueve su desarrollo por medio de la búsqueda de una identidad definida que brinde a sus distintos actores la posibilidad de avanzar ordenadamente hacia una serie de objetivos comunes para sus distintas modalidades.

Con respecto a la educación media superior, en el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2007-2012 se reconoce que ante la gran dispersión observada es necesario:

Alcanzar los acuerdos indispensables entre los distintos subsistemas y con las instituciones de educación superior que operen servicios de educación media superior en el ámbito nacional, con la finalidad de integrar un sistema nacional de bachillerato en un marco de respeto a la diversidad de modelos, que permita dar pertinencia y relevancia a estos estudios, así como lograr el libre tránsito de los estudiantes entre subsistemas y contar con una certificación nacional de educación media superior (PSE: 24).

En atención a esa situación, en el año 2007 se estableció como política pública la RIEMS, la cual tiene como uno de sus objetivos la creación del SNB en un marco de diversidad. Los lineamientos de la RIEMS se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* en el 2008, específicamente en el Acuerdo Secretarial número 442 (*Diario Oficial de la Federación*, 26/sept./2008). Así,

Para entender qué es el SNB, vale la pena informar que la SEP, junto con las secretarías de educación de todas las entidades federativas, así como casi todas las universidades autónomas, vienen instrumentando una política de largo plazo para elevar la calidad de la educación. En ese marco se ha llevado a cabo la RIEMS, que tiene entre sus principales propósitos impulsar un cambio cualitativo, orientándola hacia el desarrollo de competencias, así como una mejora en la organización y las condiciones de operación de los planteles. Dado que el proceso educativo

se realiza en ámbitos y condiciones muy diversas y con una gran diversidad de modelos educativos, necesariamente este cambio se irá concretando por etapas y durante cierto tiempo, pasando por el nivel de subsistema y de plantel, hasta que llegue al más importante, que es el nivel del aula (SEP, 2002: 1).

El SNB es clave para la RIEMS porque permite acreditar el avance de los cambios en planteles y los subsistemas. Al respecto es importante destacar que el ingreso al SNB se lleva a cabo por la evaluación exhaustiva del Consejo para la Evaluación de la Educación del Tipo Medio Superior (Copeems) como organismo con independencia técnica para acreditar el nivel de calidad de las instituciones que se postulan para el ingreso al SNB en alguno de sus tres niveles.

El plantel que acredita la mayor categoría (nivel I) es declarado como plantel de calidad porque responde a diversos elementos, como los:

Planes y programas ajustados a la educación por competencias y al desarrollo de los campos del conocimiento que se han determinado necesarios, conforme a la RIEMS, docentes que reúnen las competencias previstas por la RIEMS, organización de la vida escolar apropiada para el proceso de aprendizaje, la seguridad y en general el desarrollo de los alumnos e instalaciones materiales suficientes para llevar a cabo el proceso de aprendizaje y el desarrollo de competencias (Secretaría de Educación Pública, 2002: 2).

En cuanto al proceso de cambio estructural de la educación media superior en el marco de la RIEMS, conviene destacar que se inició partiendo del establecimiento de un Marco Curricular Común (MCC) basado en competencias útiles para la vida, definiendo además el perfil de egreso para quienes cursan ese nivel educativo, sin importar la modalidad y considerando estándares mínimos en el servicio educativo. Entonces, el objetivo principal de la RIEMS es resolver los problemas académicos más graves de ese nivel educativo, como la dispersión curricular que deviene en la formación de perfiles disímiles, sin bases comunes que justifiquen el reconocimiento del certificado de bachillerato y el tránsito entre distintos subsistemas.

Con su implementación se busca lograr la identidad de la EMS, proporcionar orden y estructura, y garantizar la necesaria diversidad

académica. Se pretende que los alumnos, independientemente de la institución a la que ingresen, podrán adquirir las capacidades indispensables para continuar estudios superiores y, si así lo deciden, se capacitarán para incorporarse al mercado laboral. El MCC establece las bases para una formación que, atendiendo la diversidad, elimina los obstáculos para el tránsito de estudiantes entre planteles e incluso subsistemas.

La RIEMS no propone un bachillerato único, ni un plan de estudios homogéneo, lo que propone es un marco de organización común que promueva la existencia de distintos tipos de bachillerato en los que la diversidad permite que cada institución se adecúe a las características de su entorno, a la realidad de su contexto, y a las necesidades e intereses de los jóvenes que atiende. Los estudiantes de bachillerato tendrán la oportunidad de formarse en un modelo educativo constituido por un conjunto de competencias genéricas y disciplinares básicas y extendidas (de carácter propedéutico) y competencias profesionales básicas y extendidas (para el trabajo).¹

Por otra parte, la Reforma también busca atender más eficazmente otros problemas graves de la EMS, con lo que se busca lograr una mejor atención a los procesos que inciden en el adecuado desarrollo del nivel educativo: como la orientación y tutoría, la formación docente, la gestión escolar y la evaluación del sistema. De modo que moder-

¹ En el Acuerdo 444 por el que se establecen las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato, en su Artículo 3 hace referencia que las competencias genéricas [...] “han de articular y dar identidad a la EMS y que constituyen el perfil del egresado del SNB son las que todos los bachilleres deben estar en capacidad de desempeñar; les permite comprender el mundo e influir en él; les capacitan para continuar aprendiendo de forma autónoma a lo largo de sus vidas, y para desarrollar relaciones armónicas con quienes les rodean” (Acuerdo 444, 2008: 2). En el Artículo 5 del Acuerdo 444 las competencias disciplinares las considera como [...] “las nociones que expresan conocimientos, habilidades y actitudes que consideran los mínimos necesarios de cada campo disciplinar para que los estudiantes se desarrollen de manera eficaz en diferentes contextos y situaciones a lo largo de la vida. Entre las disciplinas que contemplan las competencias disciplinares básicas se encuentran las matemáticas, física, química, biología, ecología, historia, sociología, política, economía, administración, lectura y expresión oral y escrita, literatura, lengua extranjera e informática” (Acuerdo 444, 2008: 5). En el Acuerdo 444 a las competencias disciplinares extendidas en su Artículo 8 considera que [...] son las que amplían y profundizan los alcances de las competencias disciplinares básicas y dan sustento a la formación de los estudiantes en las competencias genéricas que integran el perfil de egreso de la EMS (Acuerdo 444, 2008:7).

nizar el nivel medio superior será un impulsor del desarrollo del país y un factor de movilidad social. En este sentido, se tienen como principales actores del proceso de transformación a los docentes, el personal administrativo, los alumnos, el contexto y los directores.

Lo anterior ha sido retomado por el actual Programa sectorial de educación, que propone, por la importancia que cobra, la función directiva en la implementación exitosa de la RIEMS y el ingreso del plantel al SNB.

La atención está en los directores, específicamente en el impacto que han tenido las políticas y las acciones encaminadas a desarrollar el perfil deseado y a fortalecer su formación. Esas políticas se reflejan en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 (2007: 51) en su objetivo 6: “Fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas.”

En el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, y en lo que corresponde a la educación media superior, se incluyen tres estrategias que señalan las acciones en relación con el director, la primera es la Estrategia 6.8, que expone (2007: 52):

Establecer criterios transparentes y equitativos de contratación de directores con base en criterios como las competencias académicas, la experiencia laboral, la gestión escolar y el liderazgo. Para conseguirlo implanta como línea de acción “Establecer los procedimientos para el registro de aspirantes a ocupar cargos de director de plantel y para su selección, con base en un concurso de oposición abierto, a fin de contar con un proceso transparente y equitativo que garantice que se contrate a la persona adecuada para mejorar la calidad de la gestión educativa.”

En la estrategia 6.11 (2007: 53) se establece que para “Fortalecer la gestión de los planteles”, en su línea de acción instaura:

Promover la autoevaluación de las escuelas, para que puedan disponer de información suficiente para la determinación de políticas de desarrollo específicas que contribuyan al mejoramiento de los servicios que proporcionan, considerando, entre otros, la formación y el trabajo docente, la evaluación de los

estudiantes y profesores, así como los resultados que obtienen; las características de la población escolar que atienden, y los procesos y recursos materiales empleados en la ejecución de los programas de estudios.

Finalmente, en la estrategia 6.9 se destaca la importancia del director para la implementación de la RIEMS (2007: 53): “Fortalecer las competencias de gestión de los directores a través de cursos y diplomados pertinentes”. En sus líneas de acción proyecta: “Diseñar cursos de capacitación en competencias gerenciales dirigidos a los directivos de los planteles, cuyos contenidos versen sobre temas como negociación, liderazgo, trabajo en equipo, orientación a resultados y gestión de proyectos, entre otros. Además de “capacitar a los directivos de los planteles para que valoren la importancia del uso de la tecnología en la enseñanza y para que utilicen la computadora como una herramienta para hacer más eficiente su gestión escolar.”

En relación con la primera línea de acción de esa tercera estrategia se pretende (2007: 53) conformar un sistema de indicadores que permita evaluar continuamente la gestión escolar y retroalimentar a cada uno de los directivos, brindando información oportuna para la toma de decisiones y el mejoramiento de la calidad del desempeño de los directivos, lo cual conlleva a diseñar un Sistema de Mejora Continua de la Gestión de la Educación Media Superior, el cual incluirá tres módulos: I) los indicadores de gestión, II) la ponderación de prioridades y III) la definición de metas. Ese sistema constituirá la principal herramienta de mejora continua y de reconocimiento de los esfuerzos de los directores de plantel.

Los esfuerzos iniciados en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 se retoman en el periodo 2013-2018 (2013: 28), al enunciar que:

Las transformaciones educativas exigen tiempo y perseverancia para asegurar la calidad de los aprendizajes. Por ello será necesario dedicar esfuerzos para la consolidación del SNB y el fortalecimiento de la profesionalización docente y directiva. Para tal fin, habrá que revisar el sistema de incentivos para favorecer el ingreso y permanencia de planteles en el SNB, mejorar los indicadores para apoyar la toma de decisiones, impulsar la universalización del MCC en los planteles federales, estatales y particulares de la educación media superior y desarrollar programas de formación y actualización de directores para la gestión escolar.

En la estrategia 2.2, relacionada con consolidar el Sistema Nacional de Bachillerato, universalizar el Marco Curricular Común y fortalecer la profesionalización docente y directiva, en sus líneas de acción 2.2.7 (2013: 50) proyecta: “Fortalecer la profesionalización docente y directiva en la educación media superior mediante la instrumentación de lo previsto en la Ley General de Servicio Profesional Docente” y en la 2.2.9 (2013: 50) expresa que se debe: “Desarrollar programas de formación y actualización de directores para la gestión escolar”.

Para fortalecer la capacidad de gestión del director del plantel y coincidir con el Acuerdo Secretarial 449 la Subsecretaría de Educación Media Superior desarrolla el Programa de Formación y Desarrollo de Directores de Educación Media Superior (Profyddems), que ofrece herramientas teórico prácticas para transformar la gestión educativa.

Al ser el director personaje relevante y crucial que deberá desplegar una serie de habilidades y competencias que le permitan a su plantel escolar lograr el ingreso al SNB, se le considera como líder y gestor de los objetivos de la RIEMS. Como se puede apreciar en párrafos anteriores, el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 incluye una serie de políticas orientadas hacia la gestión del director, se establece el objetivo 6 con una serie de estrategias y líneas de acción que conllevan a considerar junto con lo declarado en el Acuerdo Secretarial Número 442 en su artículo segundo, en el que insta los ejes de la Reforma Integral de la Educación Media Superior y sus niveles de concreción al eje III Mecanismos de gestión, donde se expresa la relevancia de impulsar y fortalecer la profesionalización de la funciones directivas.

Considerar a los directores de los planteles como actores clave en los procesos de implementación y seguimiento de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (EMS), les asigna la responsabilidad de guiar a las instituciones educativas que encabezan a la adopción del Marco Curricular Común (MCC) con base en competencias, así como en el desarrollo de los mecanismos de gestión y apoyos complementarios a dicha Reforma. En esencia, se les considera como los líderes de la transformación de la EMS en las escuelas, con la condición de que cuenten con un perfil deseable de director conformado por un conjunto de competencias acordes con el enfoque que prevalece en la RIEMS.

En cuanto al perfil del director que se establece en la RIEMS, en el Acuerdo Secretarial 449 (2008) se declara que éste se conforma a partir de un conjunto de competencias que integran conocimientos, habilidades y actitudes que el director pone en juego para propiciar un ambiente escolar conducente al aprendizaje, orientadas a:

- Coordinar, asistir y motivar a los docentes en su trabajo.
- Realizar los procesos administrativos y de vinculación de la escuela con la comunidad de manera efectiva.
- Diseñar, implementar y evaluar los procesos de mejora continua de su plantel.

Eso incluye otras acciones fundamentales y tendientes a asegurar la calidad y pertinencia de la EMS. En particular, para el caso de los directivos se establecen las siguientes competencias:

1. Organiza su formación continua en el transcurso de su trayectoria profesional e impulsa la del personal a su cargo.
2. Diseña, coordina y evalúa la implementación de estrategias para la mejora de la escuela, en el contexto del Sistema Nacional de Bachillerato.
3. Apoya a los docentes en la planeación e implementación de procesos de enseñanza y de aprendizaje por competencias.
4. Propicia un ambiente escolar conducente al aprendizaje y al desarrollo sano e integral de los estudiantes.
5. Ejerce el liderazgo del plantel, mediante la administración creativa y eficiente de sus recursos.
6. Establece vínculos entre la escuela y su entorno.

Por tanto, ser director como una de las piezas estratégicas para la incorporación de las escuelas de educación media superior al SNB resulta evidente la necesidad de la profesionalización de su función.

Para el caso del nivel medio superior, la experiencia permite constatar que, por lo general, los directores de las escuelas se forman en el ejercicio mismo de la función directiva, esto es, se acepta que por lo general han adquirido su formación a través de la práctica, sin contar con una preparación específica para el desempeño de sus funciones. Por otro lado, es importante destacar que la función directiva es con-

siderada una actividad compleja, dado que comprende ámbitos de intervención de diversa naturaleza, pues los directores son responsables tanto de las actividades académicas, como de las administrativas y laborales que acontecen en sus escuelas.

Con respecto a esa situación, en el contexto nacional no es común que se implementen o pongan en práctica mecanismos para fortalecer la formación de los directivos de las escuelas; no obstante, en otros contextos y culturas, como la anglosajona, son usuales los programas que atienden formación específica para los administradores educativos, capacitación que incluye aspectos teóricos y prácticos (García, Slater y López, 2011). Sin embargo, tal como se ha hecho notar, en el caso de la RIEMS, se reconoce que el impulso a la formación y profesionalización de la función directiva es una de las prioridades más relevantes.

Al reconocer como figura esencial al director para el logro de los propósitos de la RIEMS, a través de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) se han puesto en práctica acciones encaminadas a promover la formación del personal directivo, que tomaron forma en lo que se denominó como Programa para la Formación de Directores de Educación Media Superior (Profordir), cuyo propósito primordial es contribuir a que el perfil de los directores de planteles que imparten educación de tipo medio superior (Acuerdo Secretarial 449) sea acorde con las competencias que el director debe desarrollar.

En la operación del Profordir participaron instituciones de educación superior afiliadas a la ANUIES, mediante un diplomado en modalidad mixta y otros esquemas afines incorporados y reconocidos por el Comité Directivo del SNB. En el contexto del RIEMS, ese diplomado inició su operación a partir del 2010, que ha sido considerado como un programa eje para la gestión de la Reforma, dado que con el mismo se pretende impulsar la profesionalización de los directores de las escuelas del nivel medio superior que buscan incorporarse al SNB.

En cuanto al producto final para la acreditación, del diplomado “se espera que los participantes diseñen una propuesta de mejora institucional, constituida por un diagnóstico del centro escolar y un plan de acción que se fundamenta teóricamente y se enmarca en la RIEMS”

(ANUIES, 2011: 61). Se trata del documento que contiene los planes de mejora elaborados en conjunto con su equipo de colaboradores, que es en sí mismo un proyecto de innovación de la gestión (Innova) y que se presenta ante el Consejo para la evaluación de la educación del tipo medio superior A. C. (Copeems) para el ingreso al SNB.

Consideraciones sobre la formación y la práctica de la función directiva en la EMS

Para aproximarse a la comprensión y a las características que adoptan las prácticas que prevalecen en la función directiva por parte de los directores que han participado en el Profordir, así como a los significados que subyacen a dichas prácticas, es necesario construir explicaciones desde un entramado en el que confluyen la formación adquirida a través del Profordir, así como las creencias y percepciones del director acerca de la función directiva. Ese par de elementos, situados en un contexto institucional específico, son claves para lograr ese propósito, en particular en el caso de los planteles que ya ingresaron al SNB y de los que se encuentran en ese proceso.

En una exploración inicial en relación con el papel de los directivos para Marchesi y Martín (1998: 178-179):

Se ha ido modificando a lo largo de las últimas décadas. Los cambios que están afectando al conjunto del sistema educativo inciden especialmente en la figura del director, quien tiene que encontrar un difícil punto de equilibrio entre las presiones externas y los problemas que plantea su propia comunidad educativa. Frente a una visión del director definida por sus rasgos personales de eficacia y dinamismo, su capacidad de organización y su habilidad para gestionar los problemas de la escuela, se empieza a definir un estilo diferente de ejercer las funciones directivas, más basadas en la voluntad de aunar voluntades en proyectos compartidos, en la sensibilidad ante las nuevas situaciones, en la habilidad para adaptar el funcionamiento de la escuela a los objetivos que se plantean, en la capacidad de comprender la cultura de la escuela y promover el cambio.

Aunado a lo anterior, POGGI (2011: 16-17) propone que:

La función directiva no puede ser ajena al modelo institucional de escuela que se promueva. Es decir que no es pertinente pensar que pueden existir modelos directivos de validez universal sin anclajes en la singularidad de cada institución escolar y en el proceso e historia que le son propios, singularidad e historia que definen también al sistema educativo en el cual cada institución se integra. Es por ello que, sobre grandes líneas generales que pueden bosquejar la función directiva, ineludiblemente, cada actor concreto que ocupa un cargo de conducción construirá su desempeño a partir de la consideración de cuestiones vinculadas con su trayectoria personal y profesional, de la definición normativa del rol, así como de aquellas características singulares de la escuela que gestionará.

Por otro lado, en el ejercicio de la función directiva se presenta una serie de situaciones que se caracteriza por la presencia de un sinnúmero de obstáculos y dificultades que el director debe atender. Al respecto, Maureira (2006) destaca que: “dentro del proceso de gestión, surgen innumerables dificultades de todo tipo; debido a esto, el liderazgo como factor para dar resolución a los problemas es uno de los aspectos críticos del éxito de la tarea educativa”. También, corresponde al director de la escuela solucionar los diversos problemas y conflictos que en su centro escolar se susciten y que representen algún tipo de obstáculo para el logro de los propósitos educativos (ANUIES, 2011: 21).

Delgadillo (2011) expone que el liderazgo es el:

Componente fundamental en la educación a nivel medio superior donde el director es el actor. Así la dirección, dominio e influencia en beneficio de los demás son los detonantes del liderazgo, mismos que se verán fortalecidos con estrategias que propicien unidad, ritmo en el trabajo y desarrollo de los integrantes. Los directores pueden tornarse líderes instructivos en el qué, cómo y para qué de la educación; o transformacionales, que reconozcan potencialicen y transformen cualquier entorno (ANUIES, 2011: 21).

Al respecto, en el caso de la Reforma Integral de la Educación Media Superior, “el liderazgo se asume como el generador de la eficiencia en cualquier ámbito dentro de los centros de trabajo” (Mauricio, 2011: párrafo 1).

Por otra parte, Bolívar, citado en Poggi (2001), afirma que:

[...] aún si se pudiera enumerar el conjunto de los factores que intervienen en la determinación de la eficacia en las escuelas, éstos no permanecen inalterables a través del tiempo, ni se escapan de la influencia de las culturas institucionales y de los contextos específicos en los que una escuela se inserta; por ello, la necesidad de que los futuros directores tengan un acercamiento a la realidad de la tarea directiva (ANUIES, 2011: 21).

La solución de conflictos es otra de las cuestiones que resultan problemáticas para los directores escolares. Al respecto, según Moorhead y Griffin (2004), la negociación se define como el proceso en el que dos o más partes toman acuerdos para alcanzar sus propósitos; la negociación es una de las maneras en que se puede tomar una decisión dentro de una organización; de hecho, Lunenburg y Ornstein (2004) sugieren que para solucionar un conflicto debe existir una negociación. En relación con la negociación y la solución de conflictos escolares, Puchol (2003: 440) asevera que un directivo debe de ser ante todo un detector de conflictos y un facilitador de cauces de solución de los mismos (ANUIES, 2011: 21).

El manejo de conflictos requiere de habilidades de comunicación, negociación, manejo de grupos, pero principalmente de la toma de decisiones y la gestión. Por esa razón, el directivo en una escuela utiliza la mayoría de su tiempo en la toma de decisiones, habilidad indispensable para la eficacia y eficiencia de una institución educativa. Entonces, habría que analizar las aportaciones del Profordir en cuanto a las experiencias formativas que promueve y el logro en el desarrollo de las competencias requeridas para dar cauce a ese tipo de situaciones en los directores participantes.

El papel de las concepciones y creencias en la reconfiguración de la función directiva

Considerar las concepciones y creencias previas son el resultado de la interacción del sujeto con otros; es necesario acceder a los significados que en el trayecto de la historia personal o profesional de los directores han llevado a la interiorización, construcción y reconstrucción de los mismos.

Los significados tienen alguna forma de manifestación en las prácticas y función del director, pero éstos también son reconstruidos a partir de la manera en que las experiencias en procesos de formación se recuperan por los actores que participan en ellas.

También se asume que las creencias y concepciones previas tienen como principal constitutivo los significados y que, como resultado de la interacción con otros, podrían aportar a la reconstrucción de las primeras, derivado tanto de su participación en espacios personales como profesionales. Al final, las creencias y concepciones previas como la participación en procesos personales y profesionales pueden o no impactar en las prácticas y función directiva de los directores de la EMS, que se muestra en la figura 1:

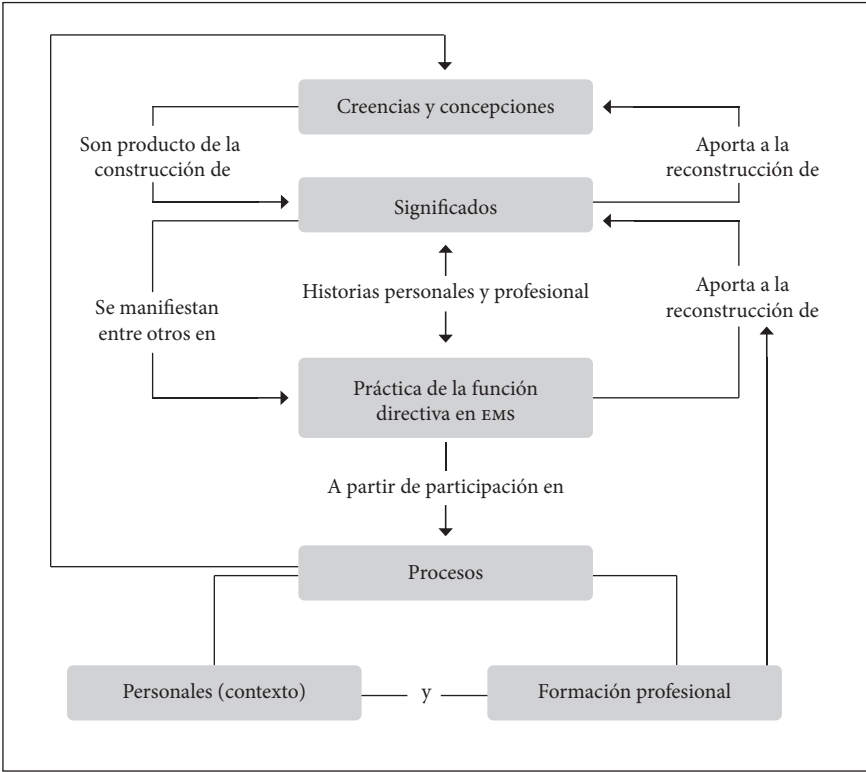


Figura 1. Relación entre creencias y concepciones previas, significado, práctica de la función directiva y profesionales

Fuente: Elaboración propia, tomando elementos de Moreno, Jiménez y Ortiz, (2010).

A partir de la figura 1 habría que precisar que:

- Las creencias y concepciones previas están referidas a significados. Es decir, los significados son el principal constitutivo de las creencias y concepciones previas de los directores de EMS.
- Las prácticas de la función directiva, derivadas de la participación en procesos personales (llámese contexto) y de formación profesional, constituyen uno de los escenarios en los que se manifiestan los significados que han sido interiorizados por los actores (directores de EMS).
- Las experiencias concretas que se viven en procesos personales y de formación profesional permiten no sólo los significados que han sido compartidos con otros, sino que además lleva a la construcción e interiorización de nuevos significados, nuevas creencias y concepciones para llevar a cabo las prácticas y función directiva.
- La construcción de creencias y concepciones a partir de procesos personales y de formación personal determinan un nuevo significado sobre cómo desarrollar la práctica de la función directiva.

El papel de la formación para la función directiva

En relación con la formación de directores, Elizondo (2001), Poggi (2001) y Cuéllar (2006) afirman que para que el director escolar tenga un desempeño satisfactorio es necesario que posea características específicas de administrador y de líder, las cuales son desarrolladas a partir de la adquisición de conocimientos teóricos y prácticos que se obtienen mediante programas de formación previa, así como de la experiencia que otorga ocupar cargos administrativos en organizaciones relacionadas con la educación.

Gairín (1998) considera necesaria la formación teórica y práctica sobre diversos temas que un directivo debe conocer y profundizar para el desempeño satisfactorio de su función y, por su parte, Schlemmenson y otros (1996) comentan que las tareas del directivo requieren de profesionalización, así como contar con los conocimientos y las habilidades relacionados con las dimensiones institucionales: pedagógica, social, administrativa y política.

Autores como Poggi (2001) consideran que en la formación del director escolar es importante la transmisión de marcos teóricos sobre diversos temas que un directivo debe conocer y profundizar; sin embargo, se debe privilegiar en particular la recuperación del conocimiento práctico, ya que ha sido menos abordado, y es precisamente la experiencia en cargos directivos, lo que permite al futuro director escolar desarrollar ideas, habilidades y actitudes para hacer frente a posibles situaciones problemáticas.

Los significados de los directores en un antes y después de participar en el Profordir

A continuación, en un acercamiento a las percepciones de los directores antes y después de su participación en el Profordir, se presentan las concepciones individuales de lo que significa e implica su función y a través de la cual otorgan el sentido de la práctica que despliegan dentro y fuera del plantel escolar. A la vez, denota las competencias que ha modificado o perfeccionado, en cumplimiento con el perfil del director en el marco de la RIEMS.

Dice Castillo (2016: 186-188) que, desde la perspectiva del director, es posible establecer que hay un evidente énfasis en asumir y orientar la práctica de las funciones directivas como un ejercicio marcado por la *responsabilidad*, que en los hechos se puede reconocer como una especie de vector que orienta el sentido de actuación de los directivos. Con esa premisa los directores se relacionan tanto con los profesores, estudiantes y demás miembros de la comunidad educativa, como con otras instancias y sujetos externos.

Además, hay un reconocimiento tácito de la necesidad de aprender de los pares y de sus contextos para la toma de decisiones, lo que les ayuda a plantear solución a los problemas que enfrentan; la puesta en común de experiencias con quienes también se desempeñan en el cargo de directivos, no obstante que pertenezcan a otros subsistemas, se reconoce como un ingrediente valioso que orienta el quehacer del directivo.

Con respecto a las aportaciones originadas de la experiencia formativa a partir del Profordir, es posible reconocer la relevancia que le asignan a los espacios de reflexión que se propiciaron en diversos momentos de

dicho proceso formativo. La deliberación con los pares respecto a su práctica, sin duda, fue propicio para conocer experiencias enriquecedoras de distintos contextos y subsistemas, puesto que con ello se tiene acceso a nuevos panoramas sobre cómo ejercer la gestión y el liderazgo, lo que conlleva a dejar de ver la función desde un panorama cerrado y transitar a uno más abierto, hay otros que enfrentan problemas semejantes o distintos, comparten las estrategias que ponen en práctica para resolverlos.

Las distintas modalidades de intercambio de experiencias instrumentadas en el Profordir, como las actividades en plataforma, los seminarios integradores o los procesos de intercambio personal surgidos por la visita de los pares a los planteles escolares (como elemento extracurricular al Profordir) en conjunto, fueron significativas para orientar de otra forma las relaciones con los profesores, estudiantes, padres de familia y con el entorno extraescolar. Lo anterior conduce a establecer que, de alguna forma, esas experiencias y ejercicios reflexivos propiciaron una reconstrucción de las creencias y concepciones sobre lo que implica ser director de la EMS.

En el caso de algunos sujetos, la experiencia formativa del Profordir fue eficaz para comprender los retos y desafíos que implica la RIEMS y los propósitos del MCC. En particular, hay un balance favorable de lo que el Profordir les proporcionó para contar con un panorama puntual de lo que se requiere impulsar en los planteles a su cargo para lograr el ingreso al SNB.

También se advierte un cambio en el enfoque que debe prevalecer en los métodos de evaluación institucional, reconociendo que se trata de un elemento para mejorar los procesos a nivel aula en la formación de los estudiantes; no obstante que se reconocen los aportes del Profordir para orientar su práctica, le otorgan un peso relevante a su visión del quehacer directivo a las experiencias que resultaron de otros procesos formativos en los que han participado.

En el caso de las concepciones que sustentan la práctica de los directivos, se advierte que al menos a nivel declarativo se observan diversos cambios derivados del Profordir; en el caso del liderazgo asumen una transición del concepto, la nueva orientación lo concibe como algo que se comparte y que se caracteriza porque distribuye la cuota de autoridad y otorga el mando a su personal de apoyo.

El sentido y significado que se le otorga a sus prácticas como directores se deriva de un antes y un después; el antes, desde la relación que se establece con personajes representativos identificados como docentes, directores; el después en el ejercicio de la práctica directiva se distinguen a figuras institucionales.

Así, los significados asignados por los directores a sus prácticas abren la posibilidad de establecer que no sólo el Profordir ha podido influir en la reconfiguración de su práctica. El contexto social y los procesos de formación fuera del Profordir también lo han hecho y continúan actuando como referentes en su práctica. Las imágenes de docentes, directores o figuras institucionales determinan la influencia en sus ideas y creencias que asumen en relación con los que significa ser director. La existencia de un proceso de interacción social y la observación de las acciones de los otros son retomadas para construir o modificar su intervención directiva.

La influencia de esas figuras representativas, en especial con los directores, inicia cuando se están formando en su carrera profesional (mucho antes de la función directiva); sigue cuando son docentes a través del reconocimiento de la influencia de pares y directores y continúa cuando se asume la dirección de algún plantel de la EMS (en el ejercicio de la función directiva), en la que se reconoce la influencia de figuras institucionales que por la cercanía política que mantienen se vuelve un referente para el ejercicio de sus funciones. Hay un saber acumulado que entra en juego y persiste en su práctica al reproducir modelos o patrones que consideran como elementos inspiradores para su quehacer como directores.

Hay una puntualización de la influencia de alguna figura que por la cercanía política va más allá de sólo observar e identificar prácticas que se quieren reproducir, son el resultado de los años al mantener continua relación en distintos espacios académicos, lo que conlleva a vincularse en la forma de pensar y en el estilo de llevar a cabo la función del director que se busca o no emular.

Con respecto a las modificaciones en la práctica de la función directiva después de participar en el Profordir están relacionadas con algunas competencias que se impulsan en la RIEMS para los directivos, que si bien no son reconocidas ni descritas conceptual-

mente, sí son incluidas en los discursos, destacando las que tienen que ver con la forma como se ejerce el liderazgo, de tal manera que se propicie la inclusión y conciliación como base para la toma de decisiones.

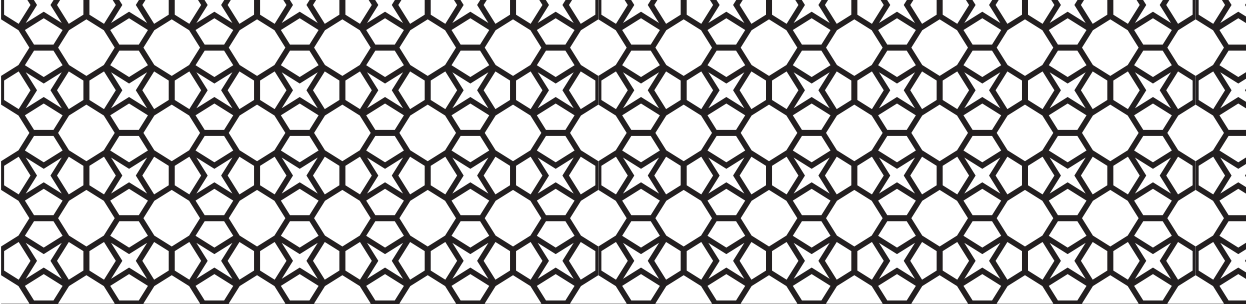
Conclusiones

La educación media superior por años presentó abandono en el diseño de políticas públicas; sin embargo, en los dos últimos sexenios se ha dado un importante proceso de cambio y trabajo con la inclusión de todos los actores. De forma específica, la definición del perfil del director como agente promotor de cambio para la consolidación del SNB, las estrategias y líneas de acción para su profesionalización deben continuar, aumentar, prevalecer y darles seguimiento para el afianzamiento de la RIEMS. En los próximos años habrá que dar muestra de los progresos en ese nivel educativo, que por su importancia impactan en el avance o retroceso de nuestro país.

Bibliografía

- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana, A. C. (2011). *Diplomado para la Formación de Directores de Educación Media Superior*. SEP-ANUIES.
- CASTILLO ESPARZA, M. (2016). *La formación de directores en el marco de la Reforma Integral de la Educación Media Superior: las voces de los actores*. Tesis doctoral. Universidad Marista de Guadalajara.
- DELGADILLO IPARRAZAR, M. (2011). El liderazgo del director de Educación Media Superior en México. *Odiseo. Revista Electrónica*. Recuperado de <https://odiseo.com.mx/bitacora-educativa/el-liderazgo-del-director-de-educacion-media-superior-en-mexico/>
- Diario Oficial de la Federación (2008). *Acuerdo 442, mediante el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad*. México: Segob.
- Diario Oficial de la Federación (2008). *Acuerdo 449 de la SEP, por el que se establecen las competencias que definen el perfil del director en los planteles que imparten educación del tipo medio superior*. México: Segob.

- GAIRÍN, J. (1998). La función directiva en el contexto español, en A. Villa y otros. *Principales dificultades de la dirección de centros educativos en los primeros años de ejercicio*. Bilbao: I. C. E. Universidad de Deusto.
- GARCÍA GARDUÑO, J. M., C. SLATER y G. LÓPEZ-GOROSAVE (2011). El director escolar novel: Estado de la investigación y enfoques teóricos, *Revista iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación*. Vol. 9, núm. 3. Universidad Autónoma de Madrid. Consultado en: <http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol9num3/art2.pdf>
- JIMÉNEZ MORA, J. M., M. G. MORENO BAYARDO y V. ORTIZ LEFORT (2011). Culturas de los estudiantes de investigación en programas de doctorado en Educación: reflejos de un campo en definición. *Revista mexicana de investigación educativa*, 16 (50), 919-933. Recuperado en 03 de marzo de 2020, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662011000300011&Ing=es&tlng=es.
- LUNENBURG, F. C. y A. C. ORNSTEIN (2004). *Education administration: concepts & practice*. Belmont, CA: Wadsworth/Thomson.
- Presidencia de la República (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México. Consultado en: http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/PMG/pnd_2007-2012.pdf
- MARCHESI, A. y E. MARTÍN (1998). *Calidad de la enseñanza en tiempos de cambio*. Madrid: Alianza editorial.
- MAUREIRA, O. (2004). Dirección y eficacia escolar, una relación fundamental. *Revista electrónica iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación*. Universidad Autónoma de Madrid. Consultado en: <http://www.rinace.net/arts/vol4num4e/art1.pdf>
- POGGI, M. (2001). *La formación de directivos de instituciones educativas. Algunos aportes para el diseño de estrategias*. Buenos Aires: IIPE/UNESCO.
- PUCHOL, L. (2003). *Dirección y gestión de recursos humanos*. Madrid: Díaz de Santos.
- SEP (2002). *SNB Sistema Nacional de Bachillerato*. Consultado en: http://www.sems.gob.mx/es/sems/sistema_nacional_bachillerato.
- SEP (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. México.
- SEP (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. México.
- SCHLEMENSON, A. y otros (1996). *Organizar y conducir la escuela*. Buenos Aires: Paidós.
- SZÉKELY PARDO, M. (2010). Avances y transformaciones en la educación media superior, en A. Arnaut y S. Giorguli. *Los grandes problemas de México*. México: Colegio de México.



Políticas públicas: su análisis y evaluación

ÉDGAR RICARDO RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ

Introducción

El proceso evaluativo consiste en la realización de una investigación con enfoque interdisciplinario, cuyos objetivos son conocer, medir e interpretar los resultados e impactos alcanzados por las políticas y programas públicos.¹ En los textos de evaluación de política pública existen múltiples autores que han señalado la importancia acrecentada que el proceso de evaluación ha adquirido en el contexto de cualquier país (desarrollado y subdesarrollado) en sus distintos órdenes de gobierno (nacional, estatal, municipal), ya que ha sido considerado una herramienta útil para racionalizar la toma de decisiones por parte de los actores e instituciones gubernamentales y mejorar sus programas con la intención de que sean eficientes y eficaces en la solución de problemas sociales.

A pesar de las diversas justificaciones teórico-prácticas que la evaluación asume en el estudio y análisis de la política pública, en la evidencia empírica a menudo se prescinde de realizarla por múltiples razones, entre las que destacan: el desconocimiento de cómo llevar

¹ La diferencia entre una política pública y un programa está en que un programa es una intervención pública directa sobre una realidad social que se usa, en conjunto con otros programas (y otros instrumentos de política), para implementar una política (Winchester, L. 2011, citado en Rodríguez, 2016).

a cabo un proceso evaluativo y las técnicas cuantitativas que dadas sus características se ajustan con el objetivo del tipo de evaluación y con las preferencias del agente evaluador.

Por lo tanto, el presente trabajo tiene como objetivos: 1) examinar el papel que juega la evaluación en el análisis y proceso de la política pública, 2) analizar los factores determinantes y limitaciones que el evaluador debe considerar antes de realizar un proceso evaluativo cuantitativo, y 3) examinar las ventajas e inconvenientes de las principales técnicas metodológicas cuantitativas en la evaluación de política pública.

Para cumplir con los cometidos señalados, este documento está conformado por cinco apartados y la presente introducción. En el primer apartado se examina el papel que juega la evaluación de política (*policy evaluation*) en el análisis de la política pública (*policy analysis*), en busca de aumentar la racionalidad en la toma de decisiones de las acciones gubernamentales y mejorar el proceso de la política pública, utilizando los métodos de las ciencias sociales, principalmente del tipo cuantitativo.

En el apartado dos se analizan los factores determinantes y limitaciones que se enfrenta el evaluador al pretender llevar a cabo cualquier tipo de evaluación cuantitativa de política pública. En el apartado tres se matizan las ventajas e inconvenientes de las técnicas cuantitativas más representativas y útiles para llevar a cabo dicho proceso evaluativo; además, se ofrecen referencias bibliográficas que se caracterizan por ser estudios prácticos que aplican alguna técnica cuantitativa en la evaluación de política pública, lo que permitirá que los lectores puedan conocer o profundizar sobre su conocimiento de este tipo de técnicas.

En el apartado cuatro se presenta un caso práctico complementario —estudio de evaluación de política pública de tipo cuantitativo— en el que el lector puede observar la aplicabilidad de los aspectos teóricos que se abordan en el contenido de este trabajo en dicho caso práctico, es decir, se identifican los factores determinantes y limitaciones que el evaluador debe considerar previamente al realizar un proceso evaluativo, así como la metodología cuantitativa que se implementa y sus resultados. Por último, la sección cinco se destinó a las conclusiones del presente trabajo.

Análisis de las políticas públicas y su evaluación

El estudio de las políticas públicas tuvo sus orígenes en los Estados Unidos, con los planteamientos de W. Wilson (1987) plasmados en su obra *The Study of Administration*, que aborda un enfoque político-administrativo en cuanto a la actividad del Estado. Ese enfoque sostiene la necesidad de separar la decisión política ante los procesos burocráticos, ya que éstos pueden provocar que exista conflicto de intereses entre actores, dado que se oponen al modelo administrativo basado en el *spoil system*.² Después, H. Lasswell (1951), en su obra *La orientación de las políticas*, propone la incorporación del conocimiento científico a la administración y la toma de decisiones del Estado.

En un trabajo posterior, Laswell (1971, citado en Cardozo, 2006: 28) agrega que es posible diferenciar el conocimiento *del* proceso de decisión y *en* el proceso de decisión de políticas, refiriéndose a “las habilidades profesionales necesarias para participar en la toma de decisiones públicas y las habilidades científicas requeridas para contribuir a la invención de una teoría y práctica confiables”. Además, matiza que al iniciar con el manejo de un término específico para la materia en el ámbito científico, se requiere reorientar la ciencia política hacia las ciencias de las políticas³ (*policy sciences*), cuyas características principales son el uso de métodos científicos en el análisis de las políticas públicas (*policy analysis*), incluyendo el interés por entender los procesos decisivos desde una perspectiva multi o interdisciplinaria.

El *policy analysis* busca aumentar la racionalidad en la toma de decisiones del accionar gubernamental, mejorar el diseño de la política pública para encontrar la solución óptima a cada problema social y reformar la implementación o los procesos decisivos de la política utilizando los métodos de las ciencias sociales, de modo que tanto *policy sciences* como *policy analysis* son los objetivos disciplinarios de la política pública.

² En ciencia política, la expresión *spoil system* describe una práctica con la cual los partidos políticos del gobierno distribuyen entre sus propios militantes y simpatizantes cargos institucionales y posiciones de poder, ya que eso es visto más que un derecho: el deber de los ganadores de las elecciones políticas.

³ Laswell (1951) definió las ciencias de las políticas como las “disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas” (citado en Aguilar, 2004: 47), con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos.

Con base en esos objetivos disciplinarios se interpreta que el enfoque de la política pública se caracteriza por su multidisciplinariedad y aplicabilidad, dado que se utilizan e interrelacionan métodos de otras disciplinas (economía, antropología, sociología, entre otras), con la finalidad de generar alternativas de solución a problemas específicos de una sociedad en un tiempo y lugar determinado.

El enfoque de política pública ha sido analizado desde diversas perspectivas: Parsons (2007) y Aguilar (1992) coinciden en que los autores clave para el estudio de las políticas públicas son Herbert Simon (racionalidad) y Charles Lindblom (incrementalismo), con sus trabajos conductistas *Administrative behavior* (1947) y *The science of muddling through* (1959), respectivamente. No obstante, Etzioni no siguió con una línea exclusiva de alguna de las dos corrientes señaladas y decidió realizar una mezcla de ambos enfoques y propone una recuperación de elementos utilizados en los dos enfoques, alcanzando un enfoque mixto entre racionalidad y empirismo.

En cualquier caso, ya sea un enfoque meramente racional, empírico o mixto, el análisis de las políticas públicas ha brindado un nuevo enfoque a los estudios sobre la administración pública, abriendo paso a una perspectiva ya no sólo de rendición de cuentas⁴ o legalidad de la actuación pública, sino de examinar los resultados y medir el impacto de las ayudas públicas, evaluando con criterios de eficacia y eficiencia la gestión de las instituciones gubernamentales, para mejorar las decisiones de los actores políticos mediante la incorporación de teoría y la rigurosidad del método científico.

Esa nueva perspectiva de la administración pública ha sido impulsada por el enfoque denominado New Public Management (NPM),⁵ que trata de reforzar los sistemas de información y evaluación de los

⁴ Según Ugalde (2002: 9) la rendición de cuentas es “la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a la ciudadanía de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento”.

⁵ Según Navas (2010), el New Public Management surge como “un paradigma de la administración que se caracteriza por adaptar herramientas de la gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos, y que propugna por la prestación de servicios más ajustados a las necesidades de los ciudadanos con un enfoque de eficiencia, competencia, transparencia y efectividad en la satisfacción de las demandas sociales”.

resultados de la gestión pública (políticas, programas, instituciones, funcionarios, entre otras cuestiones), focalizándolos hacia la medición de eficiencia y economía de operación, la calidad de los servicios y las relaciones costo/beneficio que conlleva el diseño e implementación de las políticas públicas. Esos factores son de suma importancia para cualquier gobierno que se preocupe por sus acciones y pretenda mejorar sus decisiones en el proceso o ciclo de las políticas y con ello resolver algún problema social de la agenda pública.

Al respecto se considera que el estudio del proceso o ciclo de políticas constituye un modelo teórico construido para confrontar y analizar los objetivos de las acciones gubernamentales con los resultados. Al descomponer el proceso de las políticas públicas en etapas, que con base en las aportaciones de Wildavsky (1978), Hogwood y Gunn (1986, citado en Parsons, 2007), se puede señalar que las etapas generales, que al menos debe contener el proceso de la política pública son: 1) situación que ante la voz pública es considerado como problema social, 2) diseño de la política para solucionar tal problemática, 3) implementación y 4) evaluación.

Existen estudios relacionados con el análisis y el proceso de la política pública [Dye (2002), Olavarria, Navarrete y Figueroa (2011) y Sánchez (1994)] que concuerdan al puntualizar la relevancia que representa la mejora continua en cada una de las etapas del ciclo de la política, con la finalidad de reformar el proceso de toma de decisiones y acciones del Estado en la solución de problemas sociales. Esas acciones se relacionan con el diseño de programas que atienden las diversas problemáticas que son trasladadas a la agenda pública. Al respecto, los autores critican que en gran medida los programas no son eficientes ni eficaces, porque se les da un tratamiento homogéneo en su diseño, y argumentan que tanto en la formulación de los programas como en su implementación se debe considerar la heterogeneidad del contexto (tiempo, espacio y población objetivo), porque eso representa una estrategia óptima para alcanzar o mejorar sus niveles de eficiencia y eficacia.

Los trabajos de Dye (2002), Olavarria, Navarrete y Figueroa (2011) y Sánchez (1994), a pesar de su oportuna aportación de considerar la heterogeneidad del contexto para mejorar tanto el

diseño como los niveles de eficiencia y eficacia de los programas públicos, son limitados. Al no esclarecer contundentemente qué tipos de procesos se deben llevar a cabo para alcanzar, mejorar y medir los niveles de eficiencia, eficacia e impactos de los programas públicos, está la incertidumbre respecto a cómo examinar si un programa es eficiente y eficaz y cómo medir su impacto en la población objetivo.

Los autores que trabajan esas líneas de discusión son Salcedo (2011), Cardozo (2006), Fontaine (2008) y Nina (2008), quienes coinciden al señalar que sólo a través de la evaluación es posible examinar si un programa público es eficiente, eficaz y determinar el impacto —sea positivo o negativo— que provoca en la población objetivo, por lo que es posible argumentar que la evaluación de políticas (*policy evaluation*) se ha vuelto el tema clave del análisis de la política pública. He aquí el vínculo que existe entre la evaluación, el análisis y el ciclo de la política pública, donde la evaluación es una herramienta fundamental para cumplir con los cometidos del análisis de la política, como aumentar la racionalidad en la toma de decisiones y mejorar el accionar gubernamental en cuanto el diseño como la implementación de la política pública para solucionar problemas sociales.

Para el estudio de la evaluación de políticas públicas es necesario despejar la confusión que causa el concepto de evaluación frente a los conceptos de auditoría y seguimiento, ya que es común que se utilicen esos términos como si fueran sinónimos cuando en realidad no lo son. Aquí se entiende que la evaluación de políticas es:

El proceso por el cual se examina de manera objetiva y científica la eficacia, eficiencia y los efectos a corto y largo plazo de la intervención pública con la finalidad de confrontar y conocer con mayor precisión la brecha entre las acciones del Estado con los resultados alcanzados[,] así como generar información por medio de métodos rigurosos que permitan racionalizar las decisiones y acciones de los actores en el proceso de la política pública para solucionar problemas sociales.

El seguimiento como la auditoría son consideradas como herramientas complementarias de la evaluación que en particular se utilizan en las evaluaciones *ex post*. El seguimiento o monitoreo es un

proceso continuo y sistemático que se lleva a cabo durante y después de la implementación de un programa, con la finalidad de verificar si la ejecución cumple con las expectativas que se plantearon en el diseño del programa y confirmar si se están alcanzando los resultados deseados en tiempo y forma.

La auditoría financiera tradicional se centra en los recursos públicos que se han utilizado de manera eficiente en busca de cumplir ciertos cometidos. Con base en la definición de evaluación de políticas propuesta en este trabajo de investigación es posible puntualizar que la evaluación tiene como objetivos: 1) medir la eficiencia y eficacia del Estado y sus programas, 2) rendir cuentas, 3) aprender, 4) conducir a la democratización a través de la mejora de la acción y la transparencia del sector público y 5) mejorar la toma de decisiones.

Pese a las múltiples ventajas que se pueden alcanzar al realizar una evaluación, existen fuertes desafíos que limitan tanto su diseño como sus resultados (véase Feinstein, 2006 y Salcedo, 2011), entre los que destacan:

1. Conflicto de intereses y resistencias gubernamentales, es decir, debido a que la evaluación mide el desempeño del gobierno dicho proceso no es del total agrado por parte de los actores gubernamentales, por lo que prefieren no practicarla, o la han realizado en condiciones turbias y utilizando métodos de medición laxos e incompletos.
2. Falta de profesionalización y capacidad institucional en temas de evaluación de política pública.
3. Limitaciones en la adquisición o generación de información.
4. Altos costos representativos en el proceso evaluativo.
5. Desconocimiento sobre el (los) tipo (s) de metodología (s) que dadas sus características permiten relacionar los objetivos de la evaluación con las preferencias del investigador o evaluador.

Al analizar cada una de las dificultades descritas el factor metodológico juega un papel preponderante para atender cada una de las limitaciones y denotar la validez y confiabilidad de un proceso evaluativo. Es una necesidad de primer orden examinar y compren-

der las ventajas y deficiencias de las técnicas cuantitativas más representativas y útiles que se han implementado en diversos estudios de evaluación de política pública.

Con esa justificación, y partiendo de lo general a lo particular, en los siguientes apartados se explican los factores determinantes del proceso evaluativo (apartado 2) y concretamente sobre los tipos de técnicas cuantitativas que se han implementado para llevar a cabo dicho proceso evaluativo (apartado 3).

El proceso de evaluación de una política pública

Existe una gran diversidad de estudios que resaltan la importancia de llevar a cabo evaluaciones pragmáticas, destacando que el punto focal de un proceso evaluativo es aprender y mejorar más que rendir cuentas, tales son los casos de Ramos, Sosa y Acosta (2011) y Feinstein (2006), quienes además se centran no sólo en realizar un único proceso evaluativo, sino que se requiere constancia para que dichos procesos se conviertan en una cultura evaluativa, se logre legitimar el uso de las recomendaciones y reformular la política pública.

Para alcanzar dicha constancia o cultura evaluativa, primero se debe tener en claro y comprender los factores determinantes que influyen en el proceso evaluativo de la política pública, ya que se reflexiona que no se han realizado de manera constante los procesos evaluativos en diversos países debido a los altos costos que representan y por un fuerte desconocimiento por parte de diversos actores sobre cómo diseñar y comenzar una evaluación y qué técnicas implementar.

Al respecto, Planas (2005: 103) argumenta que:

El proceso de evaluación requiere, inicialmente, un diseño, es decir, especificar cómo distinguir entre la nueva situación (del sector, del territorio, del grupo de población, etc.), y aquella en la que se estaría de no haberse aplicado la política (escenario conocido como contrafactual). La existencia o no de este contrafactual, o la generación del mismo de forma artificial, nos lleva a distinguir entre diseños experimentales y cuasi-experimentales.

A partir de la aportación de Planas (2005), existen dos tipos de diseños de proceso de evaluación: 1) experimentales y 2) cuasi-experimentales. Para identificar en qué consiste cada uno de estos diseños, se consultó el trabajo de la Jefatura de Gabinete de Ministros (2016), que está representado en el cuadro 1.

Cuadro 1. Tipos diseños en un proceso evaluativo	
Tipo de diseño	Descripción
Experimentales	Este método asigna aleatoriamente a la población elegible al tratamiento. Por medio de la asignación aleatoria, se generan grupos de tratamiento y grupos de control en los que no existen diferencias sistemáticas en las características de ambos grupos previamente al inicio del programa (Walkup, 1979 citado en Jefatura de Gabinete de Ministros 2016). Por lo tanto, si luego de comenzar a ejecutar el programa se observa algún tipo de resultado en el grupo de tratamiento, se deduce que sólo se puede deber a la exposición al tratamiento, ya que los grupos eran idénticos y estaban expuestos a los mismos factores externos. Así, se puede confiar en que la diferencia en el resultado en ambos grupos se debe a la participación del grupo de tratamiento en el programa.
Cuasi-experimentales	Ese tipo de diseños de evaluación de impacto se utiliza cuando no es posible generar un grupo de control de manera aleatoria. La utilización de técnicas estadísticas permite generar un grupo de control lo más similar posible al grupo de tratamiento en términos de las características observables. Por este motivo, los diseños cuasi-experimentales son menos robustos (la selección no es aleatoria), generan sesgos (los grupos podrían diferir por características no observadas), pero son más flexibles (con un adecuado diseño y buena información se obtienen resultados confiables). Estos diseños por lo general son los utilizados en las evaluaciones de impacto realizadas en el sector público.

Fuente: Elaboración propia con base en Jefatura de Gabinete de Ministros (2016).

La principal diferencia entre esos dos diseños de evaluación es la aleatoriedad para seleccionar el grupo de control, es decir, las personas que a pesar que comparten características similares con las personas que fueron beneficiadas (grupo de tratamiento) no fueron sujetas al apoyo público. Entonces, la decisión de elegir entre un diseño experimental o uno cuasi-experimental es determinada por la disponibilidad de la información.

Otro factor que se destaca al atender cada uno de los diseños de evaluación señalados en el cuadro 1 es que la evaluación de política pública se debe llevar a cabo a través de procesos y métodos rigurosos y sistemáticos que permitan la obtención y análisis de información objetiva, válida y confiable que garanticen que los resultados son significativos y oportunos, es decir, que se tratan de efectos y resultados derivados de la intervención pública y no de otros factores externos. Con esa perspectiva la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE) propone fases que debe comprender la evaluación con un enfoque general sistemático. Dichas fases se observan en la figura 1.

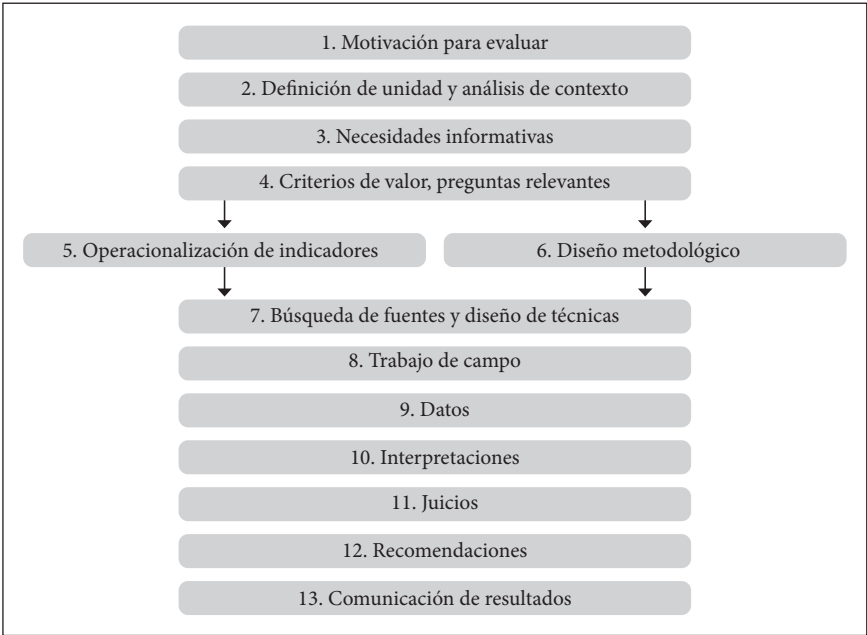


Figura 1. Fases de la evaluación: proceso sistemático

Fuente: ESADE.

Con base en la figura 1 se interpreta que todo proceso evaluativo inicia con una motivación personal o institucional cuyo interés es confrontar las acciones del gobierno con sus resultados logrados. Otros elementos o factores determinantes que se deben especificar

antes de comenzar el proceso evaluativo son: 1) tipo de información o datos (primarios o secundarios), 2) el objeto de estudio o unidad de análisis, 3) el tipo de política pública, 4) los indicadores de eficiencia y eficacia a medir, 5) el tipo de evaluación que se ajusta a las preferencias y objetivos del evaluador y 6) el tipo de metodología a utilizar (cuantitativa, cualitativa o mixta). A continuación, se examina cada uno de estos aspectos.

Tipo de información

Dado que en este capítulo se hace énfasis en los métodos numéricos, el tipo de información es cuantitativa y la fuente de datos se considera que puede ser secundaria o primaria, ya que provienen de base de datos procesados o de parte de instituciones especializadas, como es el caso (en México) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), entre otras.

El objeto de estudio o unidad de análisis

Se refiere a la población objetivo de los programas, es decir, a quién va destinado el apoyo público (a quién se va a evaluar), tales son los casos de mujeres jefas de familia, embarazadas, personas de la tercera edad, micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyME), personas con capacidades diferentes, estudiantes, entre otras.

Los tipos de política pública

Los principales tipos de política pública corresponden a los enfoques de Theodore Lowi y de las ciencias sociales. Sin embargo, es importante resaltar que existen otras tipologías según su nivel de coordinación: 1) sectoriales, 2) multisectoriales, 3) transectoriales y, por el orden de gobierno: 1) nacional, 2) regional, 3) local (estatal- municipal). Esto se puede observar y analizar con más detalle en la figura 2.

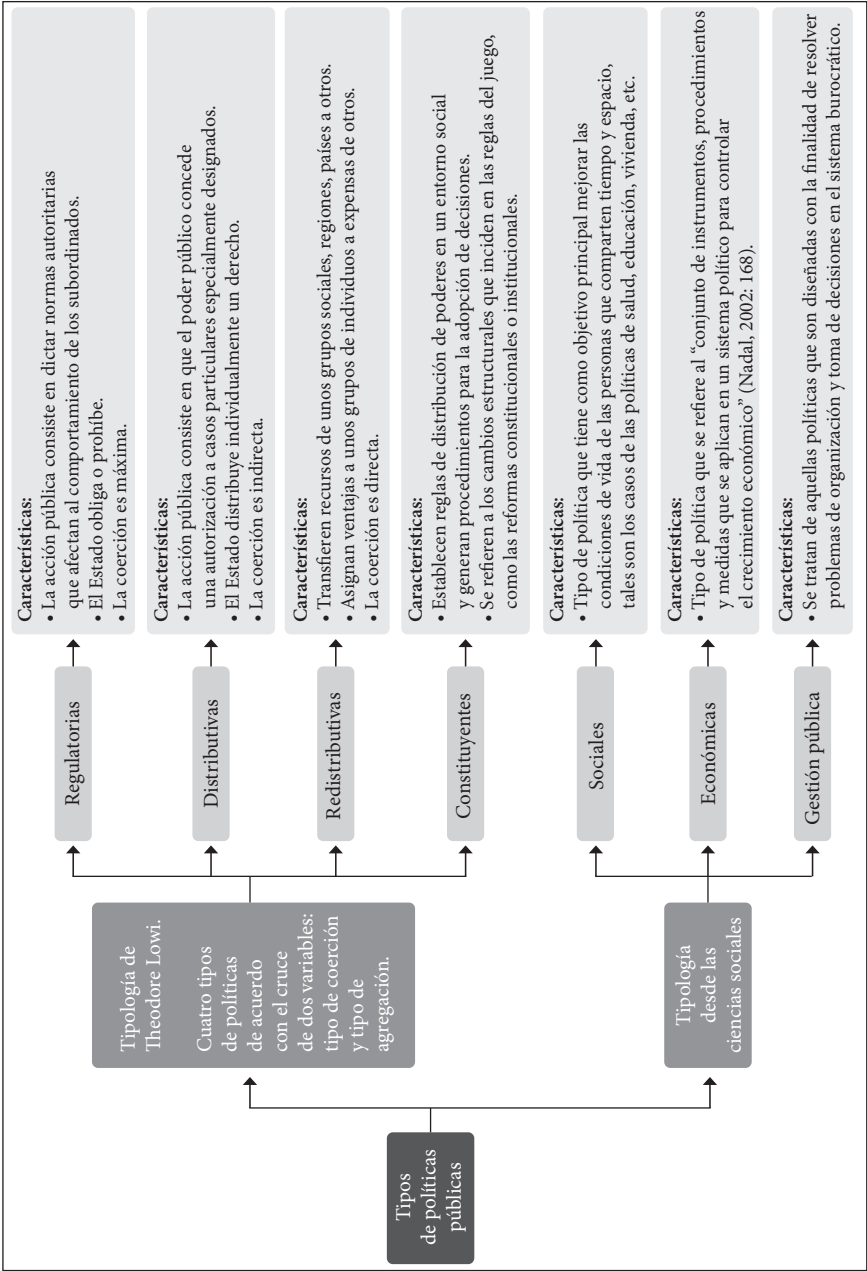


Figura 2. Tipología de la política pública
Fuente: Elaboración propia con base en Moreno y otros (s. a.).

Indicadores de eficiencia y eficacia a medir de una política pública

Es común escuchar y leer que un programa público es exitoso si éste es eficiente y eficaz; sin embargo, ¿qué es la eficiencia y eficacia? ¿Cuáles son los indicadores que permiten señalar si un programa es eficiente y eficaz? En los siguientes párrafos se darán las respuestas a esas incógnitas.

Rueda (2011: 43) hace la distinción entre eficiencia y eficacia argumentando que: “La eficiencia es el uso óptimo de los insumos para alcanzar ciertos objetivos, mientras que la eficacia es un término que mide el grado de cumplimiento de un objetivo propuesto por una entidad. Si se ha alcanzado plenamente el objetivo planteado inicialmente, se dice que se ha actuado con eficacia”.

Con base en la definición de Rueda (2011), la eficiencia y eficacia implican que el gobierno debe ser eficaz para diseñar una política pública y eficiente para implementarla y hacerlo con el menor costo posible.

Lahera (2004: 8) esclarece que una política pública eficiente corresponde a:

Aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.

Con base en lo que señalan Lahera (2008) y Rueda (2011), un programa público puede ser eficiente pero no eficaz. Al no cumplir con el o los objetivos por los que fue diseñado, es posible aseverar que no existe claramente una correlación positiva entre esos dos conceptos. Para que exista tal correlación (positiva) entre eficiencia y eficacia, se debe tener en claro qué factores o indicadores se van a medir en el proceso de evaluación y encaminar los esfuerzos de los actores participantes hacia fines en común, que son el cumplimiento de los objetivos y la mejora continua.

En el cuadro 2 se describen algunos de los indicadores más utilizados en la evaluación respecto a la eficiencia y eficacia de un programa público.

Cuadro 2. Factores para la evaluación respecto a la eficiencia y eficacia de un programa público		
Ámbito de control	Componente	Evaluación
Eficacia del programa	Análisis de cumplimiento del propósito	Evaluar si se ha cumplido el objetivo a nivel de propósito (criterio del evaluador).
	Beneficiarios del programa	Caracterizar y analizar los beneficiarios efectivos.
	Análisis de cobertura	- Realizar un análisis de cobertura considerando las particularidades y objetivos del programa. - Considerar la cobertura en relación con la población total que presenta el problema (población potencial) y en relación con la población objetivo (programada).
	Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos	¿Cuál es el grado de satisfacción que éstos presentan? ¿El programa ha contribuido al logro del fin?
Eficiencia del programa	Análisis de eficiencia	Analizar, comparar y emitir juicios evaluativos sobre los indicadores de costos disponibles.
	Otros indicadores de eficiencia del programa	Se debe evaluar: - Productividad del programa. - Eficiencia de los empleados de la institución respecto al número de acreedores. - Promedios de fiscalización.
	Ejecución presupuestaria del programa	Analizar y emitir juicios evaluativos a partir del porcentaje de gasto efectivo en relación con el presupuesto y razones que fundamentan esta relación.
	Recuperación de la cartera	Evaluar la política de cobranza y presentar un análisis de las tarifas aplicadas y su relación con los costos.

Fuente: Winchester (2011, citado en Rodríguez, 2016).

En el cuadro 2 se observa que los principales indicadores que se consideran en los procesos de evaluación de un programa público con la perspectiva de eficiencia y eficacia son: 1) productividad del programa, 2) eficiencia de los empleados encargados del diseño e implementación del programa, 3) costos, 4) beneficios y 5) satisfacción de la población objetivo. Tales indicadores se generan *ex ante* y *ex post* a la implementación del programa, por lo que dependiendo del indicador, las preferencias y objetivos del evaluador se relacionarán con algún tipo de evaluación, sobre todo temporal.

Los tipos de evaluación

En los documentos referentes con la evaluación de política pública hay diversos estudios que destacan entre sus subtemas los tipos de evaluación. Osuna y Márquez (s. a) y Cardozo (2006) examinan los tipos de evaluación más relevantes y recurridos por parte de los actores públicos. Dicha tipología se relaciona con quién evalúa, la función y el contenido de la evaluación, así como en la perspectiva temporal. La descripción de cada tipología se muestra en el cuadro 3.

Cuadro 3. Tipos de evaluación de política pública			
	Tipo de evaluación	Subtipo	Descripción
1	Quién evalúa	1.1 Interna	Es realizada por personal del programa o por personal encargado de gestionarlo y ejecutarlo.
		1.2 Externa	Es realizada por especialistas externos.
2	Su función	2.1 Sumativa	Cuyo objetivo es proporcionar información para mejorar el objeto evaluado.
		2.2 Formativa	Es la que suministra información sobre si se debe continuar o suspender el programa.
3	El contenido de la evaluación	3.1 Conceptual o del diseño	Su objetivo es analizar el diseño del programa, esto es, su racionalidad y coherencia. El análisis trata de verificar la bondad del diagnóstico socioeconómico realizado (evaluación de necesidades), constatar la existencia de objetivos claramente definidos y medibles, analizar su correspondencia con los problemas y examinar la lógica del modelo de intervención con otras políticas y programas.

Cuadro 3. Tipos de evaluación de política pública			
	Tipo de evaluación	Subtipo	Descripción
3	El contenido de la evaluación	3.2 Del proceso de aplicación y gestión	Consiste en examinar la forma en la que se gestiona y ejecuta el programa, esto es, su puesta en práctica. Trata de medir la capacidad de un organismo en relación con el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y de valorar el grado de implicación de los gestores con dichas tareas, su actitud, formación, organización y la dotación de recursos para llevarlos a cabo óptimamente.
		3.3 De resultados e impactos	Trata de conocer hasta qué punto la política o programa aplicado está consiguiendo los objetivos establecidos o está alcanzando los parámetros o criterios de valor definido, y con qué costo se consiguen. En el primer caso se menciona una evaluación de eficacia, mientras que cuando se consideran los costos se habla de una evaluación de la eficiencia. Suelen llevarse a cabo a dos niveles o escalas distintas. <i>a. Evaluación de resultados</i> Hace referencia a los objetivos más inmediatos y directos perseguidos con la actuación. Su evaluación se centra en analizar los efectos sobre los usuarios/ beneficiarios del programa (empresas, desempleados, grupos de atención especial, etc.). <i>b. Evaluación de impacto</i> Según la Fundación Idea-Usaid las evaluaciones de impacto, miden el cambio en un resultado de desarrollo que se puede atribuir a una intervención definida. Las evaluaciones de impacto se basan en modelos de causa y efecto, requieren un contrafactual creíble y definido rigurosamente para controlar factores distintos a la intervención que podrían explicar el impacto observado.
4	La perspectiva temporal	4.1 <i>Ex ante</i> 4.2 Intermedia 4.3 <i>Ex post</i>	<i>Ex ante</i> se refiere a la comparación de los efectos esperados de las distintas alternativas que pueden permitir la resolución de un problema y constituye una de las etapas de un proceso decisorio que trabaja con base en datos estimados. La evaluación <i>ex tempore</i> o <i>intermedia</i> se trata de la utilización de herramientas propias de control y seguimiento de lo planeado. Define la evaluación <i>ex post</i> como aquellas acciones ya ejecutadas, que componen la gestión de los programas públicos seleccionados, por lo que sus efectos constituyen datos históricos.

Fuente: Elaboración propia con base en Osuna y Márquez (s. a) y Cardozo (2006).

En el cuadro 3 se puede observar que la evaluación, desde una perspectiva temporal, se puede realizar de manera *ex ante* y *ex post* en cada una de las etapas del ciclo de la política pública. Llevar a cabo una evaluación no quiere decir que se trate de examinar los resultados obtenidos después de un proceso de implementación, sino que ese proceso evaluativo también se puede realizar previo al diseño e implementación de una política (*ex ante*) con la intención de dibujar un panorama o escenario de lo que posiblemente pudiera ocurrir si se ejecuta o no dicha política. Eso permite conocer la factibilidad del programa, sus costos, beneficios, así como tomar la decisión que mejor convenga ya sea continuar con el proyecto en su defecto abortarlo.

Una vez que el evaluador ha identificado: 1) el tipo de información, 2) el objeto de estudio o unidad de análisis, 3) el tipo de política pública, 4) los indicadores de eficiencia y eficacia a medir y 5) el tipo de evaluación. El siguiente paso es elegir el tipo de metodología que se ajuste tanto a las preferencias del agente evaluador como a los objetivos de la evaluación. En este capítulo se matizan las técnicas cuantitativas de evaluación, por lo que se tomó la decisión de dedicar un apartado en el que el lector pueda examinar las ventajas e inconvenientes de las principales técnicas metodológicas cuantitativas aplicables en la evaluación de política pública.

Técnicas cuantitativas de evaluación de política pública

En esta sección se traza un mapa de las técnicas o metodologías de evaluación disponibles en la actualidad. Se abordan los principales métodos cuantitativos que se pueden aplicar en la evaluación de políticas públicas para realizar estimaciones lo más rigurosas posibles. Antes de examinar el tema es necesario esclarecer los conceptos tanto de método como técnica, ya que tienen sus propios elementos conceptuales distintivos. Al respecto, Cardozo (2006: 62) señala que:

Al hablar de métodos se hace referencia a procedimientos de investigación que se desprenden de una postura epistemológica y un marco teórico, en que el evaluador, basado en esta perspectiva y bajo un conjunto de principios y normas,

realiza una serie de operaciones que le permiten seleccionar y coordinar ciertas técnicas para alcanzar sus objetivos. Estas últimas constituyen instrumentos concretos de recolección, análisis, tratamiento, síntesis e interpretación de datos.

Con la diversidad existente en cuanto a las técnicas útiles para la evaluación de política pública, es necesario establecer un procedimiento o guía que permita esclarecer a los agentes (evaluadores, estudiantes, investigadores, etc.) qué tipo de evaluación cuantitativa es mejor para un programa o intervención pública, examinando si la técnica es apropiada, factible y si es asequible (en términos de costo) a sus intereses.

Con base en lo anterior en el cuadro 4 se presentan algunas de las principales técnicas cuantitativas que se han utilizado en estudios de evaluación de política pública.

Cuadro 4. Clasificación de las técnicas de análisis de políticas públicas y reformas sociales		
Comparativa entre costo y resultado		
Tipo de análisis	Tipo de técnicas aplicadas en la realización de los análisis	
Análisis coste-beneficio Análisis coste-efectividad Análisis coste utilidad	Técnicas paramétricas	• Modelos de frontera de costos: fronteras estocásticas, fronteras deterministas. • Metáanálisis. • <i>Matching</i>. • Análisis multivariante. • Análisis de variables instrumentales.
	Técnicas no paramétricas	• Análisis de eficiencia técnica por envolvente de datos (ADE o DEA). • Índice de Malquist. • <i>Free Disposal Hull</i>.
		• Diferencias de medias en sección cruzada. • Modelos de equilibrio general aplicado. • Tablas <i>input-output</i>.

Fuente: Con base en información de Planas (2005).

Con base en la información presentada en el cuadro 4, se realizará un análisis de cada una de las técnicas cuantitativas considerando la conceptualización, ventajas e inconvenientes y aplicabilidad de las técnicas, es decir, se citarán estudios que los lectores podrán consul-

tar para observar y comprender la aplicación de la técnica a un caso práctico. Otro aspecto importante de dicho análisis es que las técnicas se dividirán en tres categorías: 1) tipo de análisis, 2) tipo de técnicas (paramétricas y no paramétricas) y 3) tipo de técnicas aplicadas en la realización de los análisis.

Tipo de análisis

En esta categoría encontramos aquellas técnicas o mecanismos basados en la comparación de dos indicadores: a) análisis coste-efectividad, b) análisis coste-beneficio y c) análisis coste-utilidad. La descripción, sus ventajas e inconvenientes de cada una de esas categorías se pueden observar en el cuadro 5.

Cuadro 5. Tipos de análisis: coste efectividad, coste beneficio y coste utilidad			
Tipos de análisis	Descripción	Ventajas	Desventajas
1. Coste efectividad (véanse Reynolds y Gaspari, 1986)	El análisis de costo-efectividad (ACE) es un método analítico que se emplea con frecuencia en investigaciones operativas, para ayudar a los encargados de la adopción de decisiones a evaluar y comparar los costos y la efectividad de diversos medios para lograr un objetivo. Es una técnica para determinar el uso más efectivo de recursos limitados.	Permite evaluar las alternativas que se contemplan para la prosecución de una determinada meta de una política pública.	Su principal desventaja es que no se pueden comparar los coeficientes de costo-efectividad (CE) ⁶ de alternativas correspondientes a diferentes metas (por ejemplo, educación en contraposición con la salud), ni se puede determinar si un programa vale la pena (incluso) si sus beneficios son superiores a sus costos.

⁶ El coeficiente de costo-efectividad (CE) se calcula dividiendo el costo de una alternativa (que por lo general se expresa en términos monetarios) por la efectividad de esa alternativa (que comúnmente se expresa en términos no monetarios).

Cuadro 5. Tipos de análisis: coste efectividad, coste beneficio y coste utilidad

Tipos de análisis	Descripción	Ventajas	Desventajas
2. Coste beneficio (véanse Aguaza, 2012, Planas, 2005, Annema, Mouter y Razaei, 2015 y Bartik, 2012).	El análisis coste-beneficio (ACB) es una metodología para evaluar de forma exhaustiva los costes y beneficios de un proyecto (programa, intervención o medida de política), con el objetivo de determinar si el proyecto es deseable desde el punto de vista del bienestar social y, si lo es, en qué medida. Para ello, los costes y beneficios deben ser cuantificados, y expresados en unidades monetarias, con el fin de poder calcular los beneficios netos del proyecto para la sociedad en su conjunto.	Su ventaja principal es que permite realizar comparaciones entre proyectos similares o distintos, independientemente de las medidas de sus resultados, al homogeneizar la unidad de medida en valores monetarios. Ese método podría definirse como el análisis en el cual todos los costos y beneficios se expresan en unidades monetarias, y beneficios/costes o su diferencial en términos absolutos, lo que determina si el proyecto es rentable o más/menos rentable que otro.	La mayor dificultad del ACB es la monetización adecuada de impactos sociales, tanto positivos como negativos y más aún tratándose de bienes intangibles. Sin embargo, existen estudios de Puig, Pinto y Ortún (2001), quienes aportan algunos métodos y técnicas de valoración monetaria.
3. Coste utilidad (véase Planas, 2005 y Buendía, 2014)	Es un método de evaluación económica que se basa en la valoración de las preferencias o utilidades de los individuos. Una vez determinadas esas utilidades se calculan y comparan los ratios (coste/utilidad) de cada una de las alternativas. Y luego se elige la ratio de menor coste/utilidad.	Esta herramienta está especialmente extendida en el campo sanitario, en el cual existe suficiente consenso sobre su utilidad. Su principal utilidad reside en que es independiente de la renta de las personas, y permite comparar el resultado de dos tratamientos cuya efectividad puede ser distinta.	Su principal dificultad es la posible ambigüedad subjetiva que se origina en la recolección de datos.

Fuente: Elaboración propia con base en los autores citados en el cuadro.

Los análisis coste efectividad, coste beneficio y coste utilidad corresponden a evaluaciones de tipo *ex ante*, dado que generan información útil y confiable para tomar la decisión en cuanto a si es viable continuar con determinado proyecto o no. Para tomar determinada decisión se debe realizar una comparación entre programas homogéneos resaltando los aspectos tanto económicos como financieros. Esto es importante, ya que la decisión final de continuidad o aborto del programa público no sólo debe contemplar la rentabilidad financiera del programa, sino los efectos de desarrollo económico (bienestar social, protección del medio ambiente, etc.) que provoca en la población objetivo.

Tipo de técnicas (paramétricas, no paramétricas)

Como se puede observar en el cuadro 4, existen dos tipos de técnicas en cuanto al enfoque cuantitativo en la evaluación de una política pública: paramétricas y no paramétricas. Por un lado, las técnicas paramétricas son consideradas pruebas rigurosas donde su cálculo implica una estimación de los parámetros de la población con base en muestras estadísticas, destacando que para poder alcanzar mayores niveles de significancia y validez se requiere obtener datos grandes, es decir, mientras más grande sea la muestra más exacta será la estimación.

Algunas de las pruebas que son aplicables a este tipo de técnicas (paramétricas) son: T-Student, F-Fisher, Durbin Watson, Jarque Bera, histogramas, correlogramas, matriz de covarianzas, entre otras. Dichas técnicas son consideradas por algunos autores como ventajas, debido a que ayudan a la validez del estudio, y para otros son consideradas como desventajas, debido a su complejidad de realización. Para tener un panorama más claro referente a las ventajas e inconvenientes de ese tipo de técnicas paramétricas, se consultó la aportación de Pastor (1995), quien aporta el cuadro 6.

Cuadro 6. Ventajas e inconvenientes de las pruebas paramétricas				
Establecimiento de forma funcional	Existencia de relación estadística	Existencia de perturbación aleatoria	Ventajas	Inconvenientes
Métodos paramétricos	Estadísticos	Deterministas	Todas las empresas se sitúan en o por debajo de la frontera (directamente asimilables a las medidas de Farrell).	• Requiere especificar forma funcional de la frontera y función de distribución para el término de error (ineficiencia). • Sensibilidad de los resultados ante diferentes distribuciones del término de error. • Sensibilidad de resultados ante la existencia de empresas atípicas (<i>outliers</i>). • Las perturbaciones aleatorias contaminan la medida de eficiencia obtenida.
		Estocásticos	Aíslan la medida de eficiencia de la influencia de perturbaciones gestorias.	• Requiere especificar forma funcional de la frontera y función de distribución para el término de error (ineficiencia). • Sensibilidad de los resultados ante diferentes distribuciones del término de error. • Requieren supuesto de independencia de eficiencia e <i>inputs</i> (excepto en modelos de efectos fijos). • Obtención de medidas de eficiencia globales no individuales.
	Programación matemática	Deterministas	Todas las empresas se sitúan en o por debajo de la frontera (directamente asimilables a las medidas de Farrell).	• Requiere especificar forma funcional de la frontera. • Ausencia de propiedades estadísticas de los estimadores obtenidos. • Las perturbaciones aleatorias contaminan la medida de eficiencia obtenida.
		Estocásticos	Aíslan la medida de eficiencia de la influencia de perturbaciones aleatorias.	• Requiere especificar forma funcional para la frontera. • Establecimiento <i>a priori</i> de la proporción de empresas que permite que se sitúen por encima de la frontera por causas aleatorias.

Fuente: Pastor (1995).

Una técnica estadística *no paramétrica* está basada en un modelo que especifica sólo condiciones muy generales y ninguna acerca de la forma específica de la distribución de la cual fue obtenida la muestra. No requieren que se les apliquen pruebas de significancia (T-Student, F-Fisher, matriz de covarianzas, Durbin Watson, Jarque Bera, etc.), como es en el caso de las pruebas paramétricas, por lo tanto no se requieren lineamientos *a priori* para su estimación ni comprobación.

En este sentido, Berlanga y Rubio (2012: 102) argumentan que “las pruebas no paramétricas reúnen las siguientes características: 1) son más fáciles de aplicar, 2) son aplicables a los datos jerarquizados, 3) se pueden usar cuando dos series de observaciones provienen de distintas poblaciones, 4) son la única alternativa cuando el tamaño de muestra es pequeño”.

Tal vez una de sus posibles desventajas es que, al no tener rigurosidad ni sistematización en su metodología puede carecer de confiabilidad, por lo que se requiere un fuerte sustento teórico para justificar los resultados que se obtengan en el proceso de evaluación.

Tipo de técnicas aplicadas en la realización de los análisis

El tipo de técnicas cuantitativas de evaluación de política pública es considerado uno de los principales factores determinantes que influyen en el proceso evaluativo: primero permite determinar si es posible llevar a cabo dicho proceso, es decir, su viabilidad, y en segundo lugar admite examinar la validez que denotan los resultados obtenidos. Por tal razón, en el cuadro 7 se muestran tanto las ventajas como inconvenientes de las principales técnicas con enfoque cuantitativo y se ofrece bibliografía relevante para conocer y ampliar el conocimiento de ese tema.

Cuadro 7. Tipo de técnicas cuantitativas aplicadas en la evaluación de política pública		
Técnicas paramétricas	Tipo de técnicas aplicadas en la realización de los análisis	Descripción
	Modelos de frontera de costos: fronteras estocásticas	El modelo de frontera estocástica se conoce como el modelo de error compuesto, ya que presenta un término de error con dos componentes. Cada una de ellas recoge las diferencias en producción debidas a la ineficiencia técnica, y la otra, perturbaciones aleatorias de cada productor que pueden afectar la producción. El objetivo de estas fronteras es obtener estimaciones de los parámetros, así como de la eficiencia técnica de cada productor (Corte, 2015: 38). Para llevar a cabo un modelo de frontera estocástica se requiere la disponibilidad de datos de panel (series temporales y transversales), a diferencia de las fronteras determinísticas y de las técnicas no paramétricas como el ADE, que sólo precisan datos transversales al incluir sólo un término de error (Planas, 2005: 109). Para ver un caso práctico respecto a un modelo de frontera estocástica aplicado en la política pública, véanse Pacheco, Sánchez y Villena (2013), quienes evalúan la eficiencia de las municipalidades chilenas.
	Matching	Para describir ese método se consultó el trabajo de Pomeranz (2011: 9), quien aporta elementos puntuales del método <i>propensity score matching</i> —sus supuestos clave, ventajas y desventajas—, los cuales se describen en las siguientes líneas. Descripción: Se compara participantes del programa a no participantes que según sus características observables tenían la misma probabilidad de participar en el programa, es decir, se conforman dos grupos de actores aquellos que fueron beneficiados por la intervención pública (programa) y aquellos que independientemente de la razón no fueron sujetos a la ayuda pública (programa). Supuestos claves: Los no participantes en promedio son idénticos a los participantes “emparejados”, excepto por la participación en el programa. Ventajas: No requiere una aleatorización anterior al programa. Puede dar no sólo el impacto promedio del programa, sino también la distribución del impacto del programa. Desventajas: Pueden existir características no observables que afectan la probabilidad de participar al programa y al mismo tiempo afectan los resultados, lo que introduce un sesgo de selección. Saber si es probable que las características no observables sean importantes en ese contexto requiere conocer muy bien la manera en la cual se seleccionaron los participantes del programa.

Cuadro 7. Tipo de técnicas cuantitativas aplicadas en la evaluación de política pública		
Tipo de técnicas aplicadas en la realización de los análisis		Descripción
Técnicas paramétricas	Análisis multivariante	El análisis multivariante (AM) es la parte de la estadística y del análisis de datos que estudia, analiza, representa e interpreta los datos que resultan de observar más de una variable estadística sobre una muestra de individuos. Las variables observables son homogéneas y correlacionadas, sin que alguna predomine sobre las demás. La información estadística en AM es de carácter multidimensional, por lo tanto, la geometría, el cálculo matricial y las distribuciones multivariantes juegan un papel fundamental (Cuadras, 2014: 13). Ventajas: Mayor exactitud en la evaluación al considerar las variables más significativas que explican el comportamiento del fenómeno que se estudia. Desventajas: Dada la complejidad y rigurosidad de la metodología se requiere basta información que sea oportuna para no presentar sesgos en la estimación. En ocasiones la obtención de dicha información es altamente costosa o imposible de obtener. Para mayor información sobre la aplicación del análisis multivariante se recomienda consultar a Closas y otros (2013) y Zuluaga (2011), quienes en sus estudios implementan métodos multivariados para política de educación y políticas para el control de procesos y calidad en la industria agroalimentaria respectivamente.
	Diferencias en diferencias	Según Pomeranz (2011: 7), el método de diferencias en diferencias compara el cambio en los resultados de los participantes con el cambio en los resultados de los que no participaron en el programa. Supuestos claves: Supuesto de tendencias comunes: Asume que sin el programa los dos grupos tendrían trayectorias idénticas en el transcurso de ese periodo. Ventajas: Controla por todas las características que no cambian con en el tiempo (tanto observables como no observables) y por todos los cambios en el tiempo que afectan al grupo tratado y no tratado de igual manera. Desventajas: Si los dos grupos se hubieran desarrollado de manera diferente en la ausencia del programa existe un sesgo de selección. Se necesita un grupo no afectado por el programa y datos anteriores a la intervención.

Cuadro 7. Tipo de técnicas cuantitativas aplicadas en la evaluación de política pública		
Tipo de técnicas aplicadas en la realización de los análisis		Descripción
Técnicas no paramétricas	Análisis de eficiencia técnica por envolvente de datos (ADE o DEA)	La metodología del Análisis de Datos Envolventes (ADE) surge a raíz de la tesis doctoral de Rhodes (1978), y puede considerarse como una extensión del trabajo de Farrell (1957). Básicamente, ADE es una técnica de programación matemática que permite la construcción de una superficie envolvente, frontera eficiente o función de producción empírica, a partir de los datos disponibles del conjunto de unidades objeto de estudio, de forma que las unidades que determinan la envolvente son denominadas unidades eficientes y aquellas que no permanecen sobre la misma son consideradas unidades. ADE permite la evaluación de la eficiencia relativa de cada una de las unidades decisoras (DMU). Ventajas: Permite la obtención y comparación de parámetros de eficiencia entre unidades decisoras (DMU), destacando que aquellas que obtengan como resultado la unidad (1) son las DMU que implementan las mejores prácticas y son consideradas menos ineficientes, mientras que las DMU que obtengan como resultado menor a la unidad 1 son consideradas ineficientes. Inconvenientes: Dado que no es necesario realizar pruebas de significancia, se requiere un fuerte sustento teórico en el que se justifique el proceso de evaluación y la determinación de las variables que son utilizadas como insumos y aquellas como productos, así como la orientación del modelo ya sea hacia el producto o al insumo. Para consultar estudios en los que los autores han aplicado esta herramienta véase Soltane (2008), Ferdousi (2013) y Mohd y Che (2013).
	Índice de Malmquist	Los índices Malmquist fueron introducidos originalmente en el ámbito de la teoría del consumo. Esta propuesta fue posteriormente aplicada a la medición de la productividad, por Caves, Christensen y Diewert (1982 citados en Lanteri, L., s. a), en un contexto de funciones de producción, y por Fare, Grosskopf, Lindgren y Roos (1989 citados en Lanteri, L., s. a), en un contexto (DEA) no paramétrico. Los índices de productividad Malmquist han sido aplicados en varios estudios, entre ellos: Martínez, Brambila y García (2013), quienes utilizan el Índice de Malmquist para evaluar la productividad estatal en México, Castro y Armenta (2006). Según Lanteri (s. a), una de las ventajas de esa metodología es que no requiere información sobre precios y sólo utiliza datos sobre unidades físicas de insumos y de productos. Tampoco requiere hacer supuestos sobre maximización de beneficios o, alternativamente, sobre minimización de costos, y está libre de los errores de una mala especificación en la forma funcional.

Cuadro 7. Tipo de técnicas cuantitativas aplicadas en la evaluación de política pública		
Tipo de técnicas aplicadas en la realización de los análisis		Descripción
Técnicas no paramétricas	Índice de Malmquist	Cualquier desviación de la frontera sería considerada, en este caso, como ineficiencia. Debido a ello, los <i>shocks</i> externos desfavorables, que afecten la <i>performance</i> de una economía, serían captados como ineficiencias (al no computar los efectos aleatorios, la metodología DEA podría sobreestimar la medición de aquéllas).
	Diferencias de medias en sección cruzada	Método que consiste en obtener la media muestral de la variable resultado después de la reforma, para el grupo de tratamiento y el de control, y obtener la diferencia de estas medias. Una versión más refinada consiste en estimar una regresión en la que se incluye una variable indicador con valor 1, si el individuo está en el grupo tratamiento y en caso contrario. El analista que utiliza ese método confía en que le proporcione una estimación consistente de la ganancia media para los participantes; para que ello sea cierto, se ha de cumplir: • Que el resultado medio para el grupo de control sea igual al que hubiera tenido el grupo de tratamiento, si no ha participado en el experimento. • Que se cumpla la condición de rango común. • Que la muestra esté equilibrada en las variables observables (Vera, 2003: 242).
	Modelos de equilibrio general aplicado (MEGA)	Ventajas: Un mega permite analizar de qué manera cambios en política económica generan reasignación de recursos entre sectores, redistribución de ingreso entre consumidores, evaluar pérdidas y ganancias de bienestar, etcétera. A pesar de que algún modelo sea elaborado para evaluar el impacto de una política económica dirigida a un sector en particular, se pueden conocer los impactos generados en otros sectores de manera directa e indirecta, así como otros cambios gracias a la flexibilidad con que se pueden incorporar diversos detalles de la economía en este tipo de modelos (Pérez, 2009: 121). Inconvenientes: Su metodología no suele ser enseñada en los programas de licenciatura y posgrado en México. Para mayor información de este método se recomienda consultar: Dervis, De Melo y Robinson (1984), quienes elaboraron un libro especializado en el modelo de equilibrio general, así como Sosa (2015), quien realizó su trabajo de tesis de maestría aplicando un modelo de equilibrio general en la evaluación de política de cambio climático en Colombia.

Cuadro 7. Tipo de técnicas cuantitativas aplicadas en la evaluación de política pública		
Tipo de técnicas aplicadas en la realización de los análisis		Descripción
Técnicas no paramétricas	Tablas <i>input-output</i>	Su objetivo y ventaja principal es evaluar el impacto de una política de un determinado nivel de gobierno (local, nacional, internacional) que tiene sobre los agregados macroeconómicos del área (producción, empleo y renta). El diseño de esos estudios se basa en la interrelación de las unidades económicas a partir de una matriz de doble entrada, desagregada por ramas de actividad. Así, las columnas recogen los recursos o costes utilizados por cada rama de producción (<i>inputs</i>), y las filas presentan su distribución entre consumos intermedios de otras ramas o consumos finales (<i>outputs</i>). Esta distribución resulta en tres bloques o matrices: el de consumos intermedios o relaciones entre sectores, el de demanda final y el de recursos o <i>inputs</i> primarios, que muestra la aportación de cada rama o sector primario a la actividad o proceso productivo (Planas, 2005: 112).

Fuente: Elaboración propia con base en Planas (2005), Pomeranz (2011) y los autores citados en el cuadro.

Como se puede observar en el cuadro 7, un aspecto que se debe tener en claro antes de elegir alguna técnica cuantitativa de evaluación de política pública es que la medición de desempeño y resultados entre alternativas de programas gubernamentales no es generalizable, ya que existen casos en los que se hace una diferenciación entre resultados en tanto productos y servicios brindados (*outputs*) y sus impactos (*outcomes*) y otros donde se miden en conjunto.

Por un lado, las técnicas que miden la eficiencia y eficacia de un programa público (resultados) son: 1) fronteras estocásticas, 2) análisis de datos envolventes (ADE), 3) índice de Malmquist y 4) análisis multivariante. Por otro lado, las técnicas que miden el impacto del programa son: 1) *matching*, 2) dobles diferencias, 3) tablas *input-output*, 4) modelos de equilibrio general aplicado (MEGA) y 5) diferencias de medias en sección cruzada.

La elección de alguna de esas técnicas va a depender de las preferencias, decisiones y conductas que los evaluadores adopten en las diferentes etapas del proceso de evaluación. Lo que no está en duda es que el evaluador debe realizar su proceso evaluativo con imparcialidad, honestidad, profesionalismo y con criterios claros, objetivos y racionales.

Caso práctico

La finalidad de este caso práctico complementario es contrastar los factores determinantes de los procesos internos en la evaluación de programas que se identificaron en este capítulo, tales como 1) las fuentes de información, 2) la cobertura y objeto de estudio, 3) el tipo de política pública, 4) los indicadores de eficiencia y eficacia a medir, 5) el tipo de evaluación que se ajusta a las preferencias y objetivos del evaluador, 6) el tipo de metodología a utilizar (cuantitativa, cualitativa o mixta) y 7) la utilización de resultados y recomendaciones, con un estudio en el que se denote la aplicabilidad de la evaluación. Dicho estudio es el caso de Rodríguez (2016), que se describe en las siguientes líneas.

Fuentes de información

Los datos fueron recabados mediante solicitudes de información a través del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) de cada uno de los estados con su respectiva Institución Pública de Financiamiento (IPF) a MiPyME locales, de manera anual, en el periodo 2009-2014.

Cobertura y objeto de estudio

La cobertura fue a nivel nacional; se evaluó la eficiencia de 15 IPF a micro, pequeñas y medianas empresas estatales, siendo precisamente las IPF el objeto de estudio o unidad de análisis (véase cuadro 8).

Cuadro 8. Instituciones públicas de financiamiento estatales en México		
	Estado	Institución Pública de Financiamiento Estatal
1	Colima	Sistema Estatal de Financiamiento para el Desarrollo Económico del Estado de Colima (Sefidec)
2	Distrito Federal	Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (Fondeso)
3	Morelos	Fondo Morelos
4	Jalisco	Fondo Jalisco de Fomento Empresarial (Fojal)

Cuadro 8. Instituciones públicas de financiamiento estatales en México		
	Estado	Institución Pública de Financiamiento Estatal
5	Campeche	Fondo Campeche
6	San Luis Potosí	Sistema de Financiamiento para el Desarrollo de San Luis Potosí (Sifide)
7	Veracruz	Fondo del Futuro
8	Zacatecas	Fondo Plata Zacatecas
9	Sonora	Fondo Nuevo de Sonora
10	Quintana Roo	Fondo para el Desarrollo Económico de Quintana Roo (FodeqRoo)
11	Querétaro	Soluciones Financieras del Estado de Querétaro (Sofeq)
12	Hidalgo	Sistema Estatal de Financiamiento Hidalgo (SiEfiH)
13	Guanajuato	Fondos Guanajuato de Financiamiento
14	Tamaulipas	Fondo Tamaulipas
15	Chiapas	Banchiapas

Fuente: Rodríguez (2016).

El tipo de política pública

El tipo de política pública corresponde de financiamiento a MiPyME estatales.

Los indicadores de eficiencia y eficacia a medir son el tipo de evaluación que se ajusta a las preferencias y objetivos del evaluador y el tipo de metodología a utilizar (cuantitativa, cualitativa o mixta).

El tipo de evaluación es no paramétrica, *ex post* y de resultados, la técnica que se utilizó es el Análisis de Datos Envoltentes (ADE), y el indicador de eficiencia es el número de empleos generados más conservados derivados del financiamiento de ese tipo de instituciones gubernamentales a las MiPyME (véase cuadro 9).

Cuadro 9. Instituciones públicas de financiamiento estatales en México	
Análisis de Datos Envoltente (ADE). Plazo 2012-2014. Variables a utilizar:	
Insumos	• Monto del presupuesto asignado a la institución (1) • Número de empleados (empleados)

Cuadro 9. Instituciones públicas de financiamiento estatales en México	
Análisis de Datos Envolverte (ADE). Plazo 2012-2014. Variables a utilizar:	
Productos	• Montos de los créditos otorgados (MCred) • Número de empleos generados + conservados (empleos)
Orientación del modelo: hacia el producto ADE-BCC, con rendimientos variables.	

Fuente: Rodríguez (2016).

Cuadro 10. Resultados del modelo ADE-BBC			
Resumen de resultados del modelo ADE/BBC	2012	2013	2014
Número de unidades consideradas	15	15	15
Número de unidades eficientes	4	5	6
Promedio de eficiencia M	.5436	.5497	.6074
Promedio de ineficiencia 1-M/M	.8395	.8191	.6463
Porcentaje de la DMU en 1	26.67%	33.33%	33.33%

Fuente: Rodríguez (2016).

El autor argumenta que con base en los resultados:

Una institución en promedio requiere sólo 54.36% (2012), 54.97% (2013) y 60.74% (2014) de los insumos empleados para cumplir con sus objetivos por los cuales son diseñados estos programas de financiamiento, en concreto, en la generación y conservación de empleos. Destacando que las instituciones de Jalisco, Colima, San Luis Potosí y Tamaulipas son las IPF que muestran menos ineficiencia en los tres años por lo que se reflexiona que son aquellas instituciones en las que podemos encontrar los lineamientos de las buenas prácticas (p. 121).

Utilización de resultados y recomendaciones

Se desconoce si se ha dado seguimiento al uso de los resultados y recomendaciones, ya que en dicho trabajo se presenta una serie de recomendaciones que no fueron eficientes en el plazo de estudio. Dichas recomendaciones se efectuaron con base en los lineamientos o buenas prácticas que se identificaron en aquellas IPF menos ineficientes (Jalisco, Colima y San Luis Potosí).

Conclusiones

Existe un fuerte vínculo entre la evaluación y el análisis y ciclo de la política pública. La evaluación es una herramienta fundamental para cumplir con los cometidos del análisis de la política, que son aumentar la racionalidad en la toma de decisiones del accionar gubernamental, mejorar el diseño de la política pública para encontrar la solución óptima a cada problema social y optimizar la implementación o los procesos decisivos de la política.

Los principales factores determinantes de los procesos internos en la evaluación de programas son: 1) las fuentes de información, 2) la cobertura y objeto de estudio, 3) el tipo de política pública, 4) los indicadores de eficiencia y eficacia a medir, 5) el tipo de evaluación que se ajusta a las preferencias y objetivos del evaluador, 6) el tipo de metodología a utilizar (cuantitativa, cualitativa o mixta) y 7) la utilización de resultados y recomendaciones.

El factor metodológico juega un papel preponderante para denotar la validez, robustez de las mediciones y alcance de un proceso evaluativo de política pública. Los métodos cuantitativos de evaluación son una herramienta sofisticada e importante para el desarrollo del proceso evaluativo de una política pública, siempre y cuando si se conocen bien sus aportaciones, pero también sus supuestos y limitaciones.

Se considera que existen elementos o aspectos que por su naturaleza los métodos cuantitativos no alcanzan a cubrir en su análisis, tal es el caso de la recolección de información primaria, es decir, el diseño e implementación de encuestas, entrevistas, etnografías que permitan fortalecer la interrelación entre actores que participen en un proceso evaluativo [evaluador y evaluado (s)]. Esto es importante porque dicha inclusión entre actores, además de permitir la recolección de testimonios y reflexiones de actores que son afectados directamente por la intervención pública, también puede generar conocimientos que antes no se tenían contemplados previo la incursión en el estudio de campo, como es el caso de los patrones de comportamiento de los actores. Así, resulta fundamental la complementación del enfoque cuantitativo con enfoques de carácter cualitativo-explicativo.

Dicha combinación o enfoque mixto (cuantitativo y cualitativo) traería consigo más ventajas que desventajas, ya que se complementarían y alcanzarían mejores resultados en los procesos evaluativos, sobre todo en la evaluación de impacto, pues se requiere que exista una fuerte interrelación entre actores (evaluador y población objetivo) para obtener resultados significativos y profundos que representen meramente los efectos de la intervención pública sobre la población objetivo.

Otro punto a destacar como conclusión es que los procesos de evaluación a cualquier tipo de proyecto, programa o política son incipientes. Falta considerar elementos como la obligatoriedad, sistematización y estandarización de manera constante respecto al proceso evaluativo, con la intención de generar información oportuna para la toma de decisiones y, aunado a esto, fomentar el seguimiento post-evaluación con la intención de examinar si se utilizan las recomendaciones de dichas evaluaciones. Si no se llevan a cabo de poco o nada sirve realizar una evaluación.

Para que se utilicen de manera adecuada los resultados y recomendaciones derivadas de las evaluaciones de política pública, se requiere una buena dosis de voluntad política y de capacidad técnica por parte de los agentes tomadores de decisiones, por lo que se recomienda que dentro del proceso de evaluación se capacite a los agentes tomadores de decisiones para que comprendan la conceptualización y acciones a realizar.

Aún quedan desafíos metodológicos que se deben atender para que en un futuro no muy lejano la evaluación pase de ser una recomendación a una acción implementada por toda intervención pública, y así fomentar la ideología de mejora continua en cuanto al diseño, implementación y uso de la evaluación, ya que eso puede contribuir a impulsar el desarrollo en una sociedad, al coadyuvar a una mejor asignación de los recursos públicos aumentando su eficiencia y eficacia.

Bibliografía

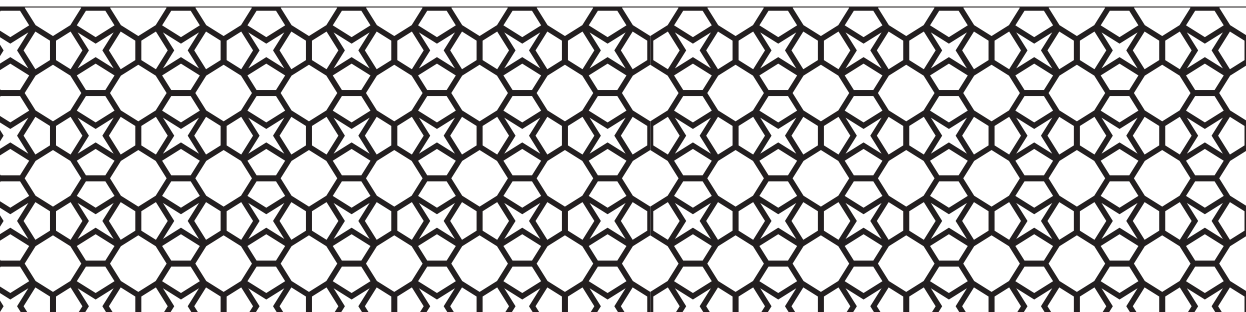
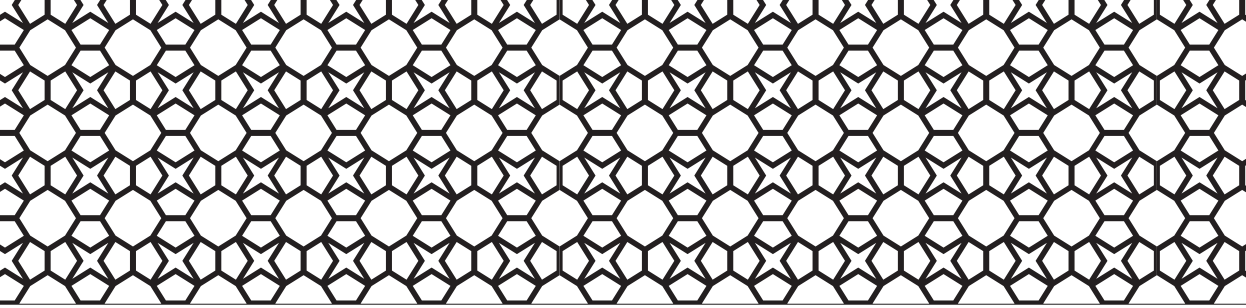
- AGUAZA, O. (2012). Análisis coste beneficio, *Extoikos*. Núm. 5. Instituto Econospérides para la Gestión del conocimiento Económico.

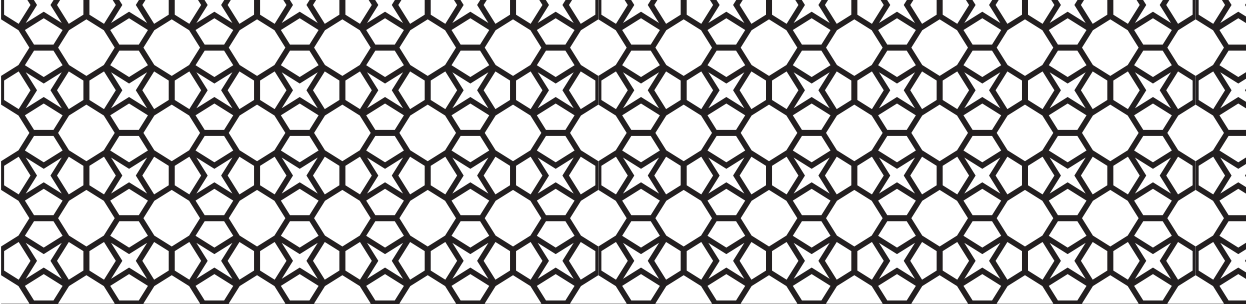
- AGUILAR, L. (1992). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR, L. (2004). Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio. *Sociológica*. Vol. 19, núm. 54. México: UAM.
- ANNEMA, J. A., N. MOUTER y J. RAZAEI (2015). Cost-benefit analysis (CBA), or multi-criteria decision-making (MCDM) or both: Politicians perspective in transport policy appraisal, *Transportation Research Procedia*. Vol. 10. Elsevier.
- BARTIK, T. J. (2012). Including Jobs in Benefit-Cost Analysis, *Annual Review of Resource Economics*. Vol. 4, núm. 1.
- BERLANGA, V. y M. RUBIO, (2012). Clasificación de pruebas no paramétricas. Cómo aplicarlas en SPSS, *Reire*. Vol. 5, núm. 2. Universidad de Barcelona.
- BUENDÍA, J. (2014). Aspectos básicos para la interpretación de estudios de costo-utilidad y costo-efectividad, *Revista Americana de Medicina Respiratoria*. Vol. 14, núm. 2.
- CARDOZO, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos: el caso de los programas de desarrollo social en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- CASTRO, H. J. y L. ARMENTA (2006). Las políticas públicas y la productividad: del diagnóstico a la solución efectiva. El caso de San Mateo Atenco, *Análisis económico*. Vol. 21, núm. 47. México.
- CLOSAS, A. y otros (2013). Análisis multivariante, conceptos y aplicaciones en Psicología Educativa y Psicometría, *Enfoques*. Vol. 25, núm. 1. Universidad Central de Chile.
- CORTE, A. (2015). “Fronteras de producción”, consultado el 10 de abril de 2017, en: http://digibuo.uniovi.es/dspace/bitstream/10651/29778/4/TFM_%C3%81ngelaCorteGonz%C3%A1lez.pdf
- CUADRAS, C. (2014). *Nuevos métodos de análisis multivariante*. Madrid: CMC.
- DERVIS, K., J. DE MELO y S. ROBINSON (1984). *General Equilibrium Models for Development Policy*. Nueva York: Cambridge University.
- DYE, T. (2002). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall.
- FERDOUSI, F. (2013). Performance of microfinance institutions in Asia: Dea based efficiency analysis, *Atlantis press*. International Conference on the Modern Development of Humanities and Social Science.
- FEINSTEIN, O. (2006). Evaluación pragmática de políticas públicas, *Ice*. Núm. 836.
- FONTAINE, E. (2008). *Evaluación social de proyectos*. México: Pearson Educación.

- Jefatura de Gabinete de Ministros (2016). Manual de base para la evaluación de políticas públicas. Programa de Evaluación de Políticas Públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y Ministerio de Modernización, Buenos Aires.
- LAHERA, E. (2008). *Introducción a las políticas públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- LANTERI, L. (s. a). Productividad, desarrollo tecnológico y eficiencia. La propuesta de los Índices Malmquist, consultado el 11 de abril de 2017, en: <http://www.aaep.org.ar/anales/works/works2002/lanteri.pdf>
- LASSWELL, H. (1951). The Policy Orientation, *The Policy Sciences*. Daniel Lerner and Harold D. Lasswell Editors/Stanford University Press.
- LINDBLOM, C. (1959). The science of muddling-through, *Public Administration Review*. Vol. 19, núm. 1. University of Central Florida.
- MARTÍNEZ, M. A., J. J. BRAMBILA y R. GARCÍA (2013). Índice de Malmquist y productividad estatal en México, *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*. Vol. 10, núm. 3. Texcoco: Colegio de Posgraduados.
- MOHD, I y S. CHE (2013). Efficiency Analysis of Microfinance Institutions in Asean: A Dea Approach, *Business Management Dynamics*. Vol. 3, núm. 4. Society of Business and Management Dynamics.
- MORENO, C. y otros (s. a). Análisis y diseño de políticas públicas, consultado el 9 de abril de 2017, en: <http://ocw.um.es/cc.-juridicas/analisis-y-diseno-de-politicas-publicas/material-de-clase-1/tema4.tipos-de-politicas-publicas.pdf>
- NAVAS, A. (2010). La nueva gestión pública: una herramienta para el cambio, *Perspectiva*. Núm. 23.
- NINA, E. (2008). Modelos de evaluación de políticas y programas sociales en Colombia, *Papel Político*. Vol. 13, núm. 2. Pontificia Universidad Javeriana: Bogotá.
- OLAVARRÍA, M., B. NAVARRETE y V. FIGUEROA (2011). ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso, *Política y gobierno*. Vol. 18, núm. 1. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- OSUNA, J. y C. MÁRQUES (s. f.). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Cuernavaca: Coeral.
- PACHECO, F., R. SÁNCHEZ, R. y M. VILLENA (2013). *Eficiencia de los gobiernos locales y sus determinantes, un análisis de fronteras estocásticas en datos*

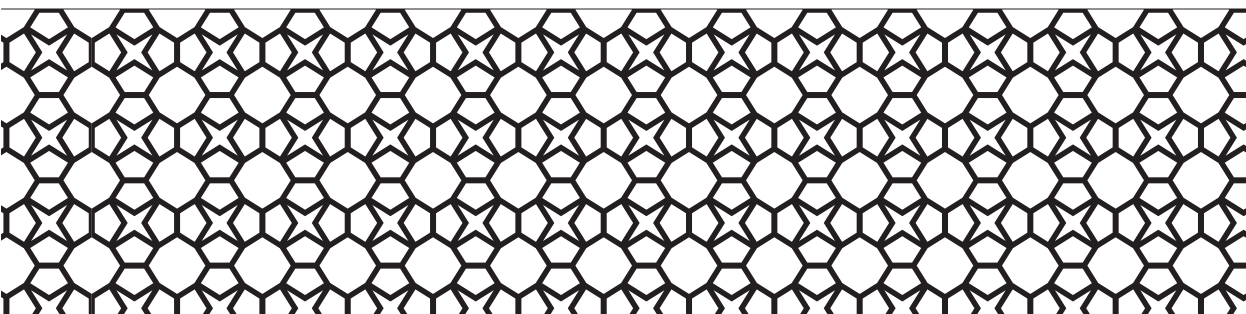
- de panel para municipalidades chilenas*. Santiago de Chile: Dirección de presupuestos.
- PARSONS, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a lo teoría y la práctica del análisis de políticas pública*. México: Flacso, Sede Académica de México.
- PASTOR, J. (1995). *Eficiencia, cambio productivo y cambio técnico en los bancos y cajas de ahorro españolas: un análisis frontera no paramétrico*. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.
- PÉREZ, A. (2008). Introducción al uso de modelos aplicados de equilibrio general, *Economía: Teoría y práctica*. Núm. 29. México: UAM.
- PLANAS, I. (2005). Principales mecanismos de evaluación económica de políticas públicas, *Ekonomias*. Vol. 13, núm. 60. Universitat Pompeu Fabra.
- POMERANZ, D. (2011). Métodos de evaluación, Harvard Business School, Rock Center 213, Soldiers Field Road, Boston, consultado el 10 de abril de 2017 en: http://www.hbs.edu/faculty/Supplemental%20Files/Metodos-de-Evaluacion-de-Impacto_50067.pdf
- PUIG, J., J. PINTO y V. ORTÚN (2001). El análisis coste-beneficio en sanidad, *Atención primaria*. Vol. 27, núm. 6. Elsevier.
- REYNOLDS, J. y K. GASPARI (1986). Análisis de costo efectividad, consultado el 10 de abril de 2017, en: [//pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABD143.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABD143.pdf).
- RAMOS, J., J. SOSA y F. ACOSTA (2011). *La evaluación de políticas públicas en México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
- RODRÍGUEZ, E. (2016). *Evaluación de una política pública de financiamiento a empresas: caso Fojal*. Tesis de maestría, Universidad de Guadalajara.
- RUEDA, N. (2011). La eficiencia y su importancia en el sector público, *Extoikos. Revista digital para la difusión del conocimiento económico*. Núm. 1.
- SALCEDO, R. (2011). *Evaluación de políticas públicas*. México: Siglo XXI editores.
- SÁNCHEZ, A. (1994). El proceso de diagnóstico en la elaboración de políticas públicas, *Perfiles latinoamericanos*. Núm. 3. México.
- SIMON, H. A. (1947). Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization, *The Academy of Political Science*. Vol. 62, núm. 4. Nueva York.
- SOLTANE, B. (2008). Efficiency of Microfinance Institutions in the Mediterranean: An Application of DEA, *Transition Studies Review*. Vol. 15. Springer.
- SOSA, J. (2015). *Modelo de equilibrio general aplicado para la evaluación de política de cambio climático en Colombia*. Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia.

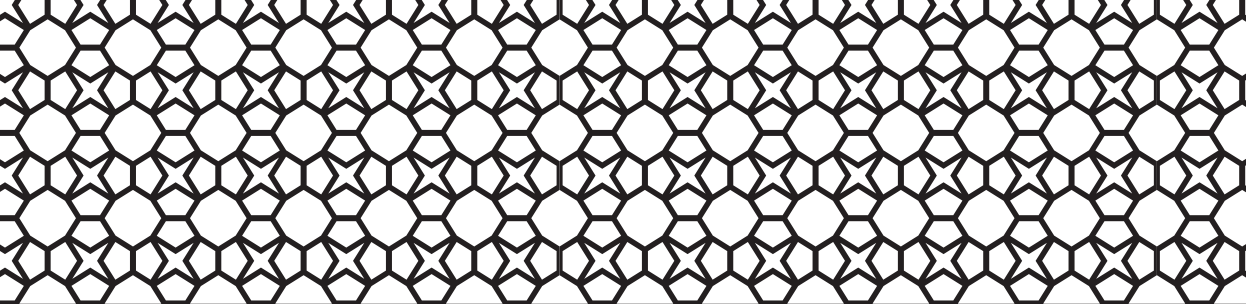
- UGALDE, L. (2002). *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*. México: Serie Cultura de la Rendición de Cuentas.
- VERA, M. (2003). Evaluar intervenciones sanitarias sin experimentos, *Gaceta Sanitaria*. Vol. 17, núm. 3. Elsevier.
- WILDAVSKY, A. (1978). Policy analysis is what information systems are not, *Accounting, Organizations and Society*. Vol. 3, núm. 1. Elsevier.
- WILSON, W. (1987). The study of administration, *Political Science Quarterly*. Nueva York.
- ZULUAGA, C. (2011). Análisis estadístico multivariado: una herramienta estratégica para el control de procesos y calidad en la industria agroalimentaria, *Journal of Process Engineering on Food And Biomaterials*. Vol. 5. Wiley-Blackwell.





Segunda sección, políticas territoriales





Las transferencias de políticas públicas entre gobiernos municipales. El caso de la política de participación ciudadana en Zapotlán El Grande, Jalisco

LUIS TÉLLEZ ARANA

Introducción

Una de las principales preocupaciones en el análisis de las políticas públicas es su origen o cambio. El enfoque racional e incremental lo explican en cierta medida: el enfoque racional lo vería como un ajuste producto de la revalorización exhaustiva de las opciones de política a partir de una evaluación de un programa o política, lo que conduciría a la retroalimentación y, como consecuencia, al cambio (Parsons, 2007); mientras que el enfoque del incrementalismo lo concibe como un proceso inevitable en el que las políticas se producen por sucesiones comparativas en lugar de procesos teóricos sinópticos (Lindblom, 1959), es decir, que eventualmente tendrán modificaciones ligeras con el tiempo sin recurrir a evaluaciones comprehensivas.

No obstante, el cambio difícilmente podría explicarse exclusivamente a partir de los enfoques teóricos anteriores; el enfoque racional y el incremental por sí mismos describen ciertos procesos de cambio, pero no consideran escenarios más complejos, característicos de cualquier proceso de cambio en una política pública (Parsons, 2007: 587). En especial, explican poco a los procesos mediante los cuales se innova en política pública, es decir, cuando las políticas se adoptan, o se adaptan cambios, por primera vez en un sistema de gobierno cuando han sido utilizadas por otros sistemas de gobierno antes (Berry y Berry, 2010: 241).

Algunos modelos de innovación de política han buscado ofrecer respuestas a esas críticas, los modelos más destacados son los de aprendizajes de política (Bennett y Howlett, 1992; Sabatier y Weible, 2007); el de convergencia (Bennett, 1991); el de difusión (Berry y Berry, 2010), y el de la transferencia (Dolowitz y Marsh, 2000).

Como se verá más adelante, cada enfoque varía teórica y metodológicamente por la manera en que explica a la innovación, pero en todos se busca comprender al fenómeno del cambio y la adopción de nuevas políticas. Este trabajo desarrolla el marco de transferencia de política debido a que ofrece la oportunidad de describir casos específicos sobre el grado en que se transfiere una política y las razones de los actores receptores que motivaron a la innovación (Dolowitz y Marshall, 2000).

El objetivo de este trabajo es explorar el proceso de innovación de política municipal a partir del marco de transferencia de política. Se analiza el caso de la política de participación ciudadana en el gobierno de Zapotlán El Grande, Jalisco, durante el periodo 2015-2017, ya que presenta evidencias interesantes sobre un proceso de transferencia de política. La innovación de los gobiernos municipales en México es una discusión muy amplia (Cabrero, 2002, 2008; Sánchez y Rosas, 2015; entre otros); no obstante, se observa que no se han interpretado evidencias con esa teoría, por lo que se estarían aportando algunas evidencias al debate.

El capítulo se divide en tres partes: en la primera se presentan las diferencias de los enfoques de aprendizaje, convergencia, difusión y transferencia, así como los puntos relevantes sobre el enfoque de

transferencia y su marco de análisis; en la segunda se presentan el contexto, los antecedentes y los resultados de análisis del caso; y en la tercera se exponen reflexiones finales.

El enfoque de la transferencia de política pública

El propósito de este apartado es dar cuenta de las principales diferencias existentes entre los enfoques y marcos que hablan del fenómeno de transferencia, pero, sobre todo, se trata de presentar los principales antecedentes, definiciones, métodos y técnicas de investigación del marco de transferencia, que permitan revisar y reflexionar para su posible aplicación al estudio de una política municipal.

Los enfoques de aprendizaje, convergencia, difusión y transferencia

Un punto de partida para identificar las diferencias es la definición de cada concepto. Esencialmente, los cuatro términos suponen al mismo fenómeno del cambio de política, noción que implica dos planos: el primero es la invención o innovación de una política pública y el segundo son los múltiples aspectos internos y externos al proceso de elaboración de la política pública que son determinantes para el cambio. Las diferencias más relevantes entre los modelos son las maneras en que conciben y se aproximan al fenómeno y los aspectos del proceso sobre los cuales enfocan sus supuestos.

Los enfoques de aprendizaje abordan la relación entre el conocimiento y el poder, donde los cambios en las ideas son un factor central en el proceso de elaboración de política pública (Grin y Loeber, 2007: 201). El cambio se entiende por la dinámica de creencias y el aprendizaje derivado de las políticas (Parsons, 2007: 608); supone que una política cambia por medio de la interacción entre las coaliciones promotoras dominantes y los cambios en los parámetros y eventos externos a esas coaliciones; por lo tanto, la clave es identificar los cambios en los sistemas de creencias de los actores (Sabatier y Weible, 2010),

es decir, cómo aprenden a través del tiempo o cómo promueven el aprendizaje de política pública a otros sub-sistemas (Parsons, 2007: 609). Los intereses se redefinen sobre la base de nuevos conocimientos que afectan las creencias e ideas fundamentales de los actores y de las políticas, y ese aprendizaje lleva a la innovación de política pública (Stone, 1999: 52).

El enfoque de convergencia se refiere a la “tendencia de las sociedades a crecer en semejanzas, a desarrollar similitudes en estructuras, procesos y resultados” (Kerr, 1983, citado en Bennett, 1991: 215). La idea de la convergencia es que el cambio emerge como una consecuencia de las fuerzas estructurales (Stone, 2001: 5); es una idea macroeconómica más general que describe un patrón de similitudes crecientes en la organización económica, social y política entre los países, impulsado por grandes cambios como la industrialización, globalización o regionalización (ídem). El cambio de las estructuras sociales, los patrones de organización económica y las constelaciones de interés políticos llevan al cambio de política (ídem), a la convergencia de objetivos, contenidos, instrumentos, resultados o estilos (Bennett, 1991). Así, una innovación de política puede emerger en dos lugares sin vínculos aparentes debido a los cambios y semejanzas de su entorno.

El enfoque de difusión se refiere “al proceso por el cual se comunica una innovación a través de ciertos canales en el tiempo entre los miembros de un sistema social” (Rogers, 1983 citado en Berry y Berry, 2010: 243). El supuesto es que los actores de un sistema social o de política emulan el comportamiento de otros sistemas de política a través de diferentes canales de comunicación e influencias, debido a que aprenden de otros para copiar su éxito, para competir o para cumplir con ciertos estándares fijados en otros niveles de gobierno (Berry y Berry, 2010).

El cambio es una probabilidad que estará en función de los canales de comunicación e influencia y las características del sistema de política; pueden ser externos como la interacción nacional, geográfica-regional, los liderazgos, el isomorfismo, o la influencia vertical; o internos, que es la propensión de un sistema de política a innovar de acuerdo con sus características políticas, económicas y sociales, una vez que tiene conocimiento de cierta política o grupo de políticas

(Berry y Berry, 2010). La innovación es un patrón, que será más o menos propenso de emerger de acuerdo con las condiciones internas o externas entre los sistemas de gobierno.

El enfoque de transferencia aborda “el proceso por el cual las políticas y prácticas pasan de jurisdicciones exportadoras a importadoras”, prestando especial atención al papel de los agentes involucrados en la importación (Stone, 2001: 8) o recepción de política. Para el cambio de política, la élite tomadora de las decisiones de un sistema de política pública asume un papel activo en la búsqueda o recepción de las innovaciones (Stone, 1999: 52); los agentes se asumen como racionales, por lo tanto, el cambio de una política sucede de manera voluntaria (Rose, 1991), o por coerción (Dolowitz y Marsh, 1996) o conformidad por los actores (Stone, 1999). La innovación es una acción deliberada de los agentes específicos en un tiempo y lugar determinado.

Esos enfoques tienen demasiadas similitudes y no son excluyentes uno de otro; por ejemplo, el aprendizaje de política muy posiblemente terminará en transferencia (Stone, 1999: 52), o un sistema de alta competencia entre gobiernos puede llevar a procesos acelerados de convergencia. A este trabajo le interesa la transferencia entre gobiernos municipales, por ello es conveniente hacer una breve distinción del enfoque de difusión y transferencia, ya que guardan una gran relación al referirse al mismo fenómeno en cuestión, que es la emulación de política, pero su énfasis o metodología para acercarse al fenómeno es muy diferente.

El interés de la difusión es describir y explicar los patrones temporales y espaciales de innovación de política en varias jurisdicciones, busca analizar las condiciones de múltiples experiencias con las cuales es probable que se difunda una política, por lo tanto, su acercamiento es más de tipo macro, con metodologías cuantitativas. El interés de la transferencia es describir y explicar el proceso de decisión interna que acompaña a un proceso de innovación en casos singulares, busca analizar las razones de los actores por las cuales transfirieron la política, por lo que su acercamiento es más de tipo meso o micro con metodologías de corte cualitativas y estudios de caso (Rubio, 2002; Hadjiisky, Pal y Walker, 2011).

El enfoque y la investigación de la transferencia de política pública

El enfoque de transferencia tiene su principal antecedente en el desarrollo del análisis de Rose (1991) sobre el “dibujo de lecciones”. Este primer marco explora cómo una política que es eficaz en un lugar se transfiere a otro, su supuesto es que el estímulo de los tomadores de decisiones es la insatisfacción con el *statu quo*; por lo tanto, el dibujo de lecciones es un atajo al utilizar la experiencia útil en otros lugares para delinear un programa nuevo que le sea atractivo, dado la evidencia de su éxito, o evitarlo si fracasó (ibídem: 7). La idea central parte del *voluntarismo* de los agentes racionales para transferir la política al ubicar a las mejores opciones.¹

Dolowitz y Marsh (1996) responden al marco de Rose (1991) al señalar que no siempre son voluntarias o de libre elección las transferencias, sino que también se involucran gobiernos, empresas u organizaciones internacionales que empujan a otros gobiernos hacia la transferencia de política a manera de coerción; de ahí que sea más apropiada la noción de transferencia, la cual se define como “el proceso mediante el cual el conocimiento sobre políticas públicas, arreglos administrativos o instituciones en determinado momento o lugar, es utilizado para el desarrollo de políticas públicas, arreglos administrativos o instituciones en otro momento o lugar” (Dolowitz y Marsh, 1996: 343).

En su propuesta de análisis, que se explica en el siguiente apartado, enfatiza en palabras claves como el grado de coerción, los actores, lo que se transfiere, las fuentes, los grados o medidas de transferencia y las limitaciones (ibídem).

El fenómeno de la transferencia de acciones de política siempre ha existido. Como Hadjiisky, Pal y Walker (2011) apuntan que desde la era del imperio la transferencia existía en diferentes formas como

¹ El proceso de Rose (1991) para el dibujo de lecciones se asemeja a un proceso sinóptico de elección racional e inicia por el escaneo de programas en otros lugares, la producción de un modelo conceptual del programa, la comparación de la práctica extranjera con un modelo de programa propio y termina con la elaboración de una prospectiva de éxito a través del espacio y el tiempo.

la coercitiva a “punta de cañón”² o por presiones competitivas, pero ahora su expresión es distinta, los procesos de transferencias son más dinámicos, ocurren en mayor número, a mayor rapidez y para numerosos asuntos (James y Lodge, 2003: 182). Del mismo modo, el fenómeno a gran escala se vuelve más evidente durante la etapa del keynesianismo, pero registra su mayor auge en las reformas del neoliberalismo. Las causas principales se atribuyen a los cambios contextuales globales como las crecientes presiones económicas, el rápido crecimiento de las comunicaciones de todo tipo, el cambio tecnológico y el aumento de instituciones internacionales que ejercen presión (Dolowitz y Marsh, 1996, 2000).

Hadjiisky, Pal y Walker (2011) señalan que perspectivas disciplinarias separadas y distintas han abonado a la transferencia de políticas, aunque no utilicen al concepto de manera explícita. Los autores identifican que la principal línea ha sido la literatura sobre el cambio de política, pero también se han contribuido desde los modelos económicos de desarrollo y la gobernanza, de las relaciones u organizaciones internacionales, de las redes mundiales de política, de la europeización, de las movilizaciones de política y de los entornos sociopolíticos (ibídem).

El marco ha sido desarrollado en diferentes estudios (Dolowitz y Medearis, 2009; Dussauge, 2012; Hadjiisky, Pal y Walker, 2011; Bache y Taylor, 2003; Smith, 2002; Stone, 2004). Su mayor auge se registra en los años 1990 y la mitad de los 2000 (Benson y Jordan, 2011), e inició como una subcorriente de investigación en política comparada y de las relaciones internacionales (Rubio, 2002: 26) y ahora se utiliza en estudios sobre europeización, globalización e innovación de política (Benson y Jordan, 2011).

Han surgido tres tipos de estudio de transferencia. El primero apunta al avance de la teoría de la transferencia; el segundo es la aplicación a cuestiones empíricas en temas de política social, educación pública, planificación espacial y servicios públicos; y el tercero es la aplicación normativa del marco como guía para la innovación (ibídem).

² Así lo hacían los británicos durante las Guerras del Opio en los años 1800, para poder abrir el mercado chino y subyugar al subcontinente (Hadjiisky, Pal y Walker, 2011: 1).

Los principales problemas señalados en la transferencia de política son que tienen una desconexión con los grandes debates o cuestiones que orientan una investigación integral de política pública, ya que el enfoque es empírico-descriptivo y busca identificar a la transferencia, pero sin hipótesis de las causas, además de que presenta problemas de validación empírica por aplicar análisis cualitativos de estudios de caso (Evans y Davies, 1999: 201; Rubio, 2002). Así, su propuesta de análisis no constituye una teoría explicativa, sino un modelo analógico para ver semejanzas entre sistemas, por lo que su uso llega a ser didáctico, heurístico o descriptivo. Si bien permite cierta interpretación analógica de fenómenos complejos, no alcanza una categoría de teoría con proposiciones que sean refutables (Evans y Davies, 1999: 203-205).

Su potencial es que representa una alternativa para explicar el cambio de política en ámbitos o subsistemas de política con indicios suficientes sobre un proceso de transferencia, pues contribuye a mejorar el conocimiento sobre el proceso político y el impacto de aspectos contextuales o el papel que juega la información (Rubio, 2002).

Dolowitz y Marsh (2000: 8) hallan como potencial que la transferencia que puede ser tratada como variable dependiente o independiente, ya puede explicar al proceso de transferencia o al resultado de la política al identificar las causas de la transferencia. De cualquier forma, al no ser un modelo explicativo sólido no deja de lado implicaciones interesantes, pues su aspiración es aumentar la comprensión de un asunto al traducir procesos y conceptos a términos que son captados con mayor facilidad; su reto es ser multidisciplinario y abordar las complejas interacciones de agencia y estructura (Evans y Davies, 1999: 206-211).

En este sentido, este trabajo comprende las limitaciones de su marco o enfoque de referencia, por lo tanto, más allá de ofrecer una visión analítica crítica, explicativa o detallada del fenómeno o del caso que se analizará, busca presentar evidencias del fenómeno de transferencia que puedan aportar a aumentar el conocimiento sobre éste y servir de base para un análisis de mayor profundidad analítica.

Contar la historia de la transferencia de política pública

La “transferencia de políticas” se refiere directamente a la cuestión controvertida de quién obtiene qué de qué política (Stone, 2004: 4). El estudio de la transferencia de política analiza la interdependencia entre procesos políticos, por lo que se centra en aquellas situaciones en las que una decisión tomada por un gobierno influye, de un modo u otro, en una decisión posterior de otro gobierno (Rubio, 2002: 23). Las ideas principales del marco de la transferencia han sido trabajadas por Dolowitz y Marsh (1996), con base en los trabajos de Rose (1991) y Bennett (1991); y que fueron actualizados más adelante por los mismos Dolowitz y Marsh (2000). Las preguntas y las posibles respuestas para el análisis empírico son las siguientes:

- ¿Quiénes participan en el proceso de transferencia de políticas? Se proponen las categorías: funcionarios electos, partidos políticos, burocracia-administración pública, grupos de presión, emprendedores y expertos de política, corporaciones transnacionales, *think thanks*, gobiernos supranacionales, instituciones no gubernamentales y consultores.
- ¿Qué es transferido? Las categorías son: objetivos, contenidos e instrumentos de política y programas, instituciones, ideologías, ideas, actitudes o lecciones negativas de política.³
- ¿De dónde se extraen las lecciones? Los responsables de la política pueden estar en tres niveles: internacional, nacional y local. Además, las lecciones pueden ser extraídas de un sistema político o forzadas por el nivel internacional.
- ¿Cuál es el grado de transferencia?⁴ Los grados de transferencia pueden ser la copia, que es una transferencia directa y completa;

³ Los autores separan la idea de política que se considera declaración de intención que denota la dirección que los responsables políticos desean tomar, y de los programas, que son los medios específicos del curso de acción utilizados para implementar a las políticas públicas; cada política puede tener múltiples programas, mientras que un programa es un curso de acción completo por sí solo (Dolowitz y Marsh, 2000: 12).

⁴ Rose (1991: 21-23) habla de tipos de dibujo de lecciones de un programa vigentes en otra jurisdicción y considera que pueden ser la copia, que es la adopción más o menos intacta; la emulación, que es la adopción con ajustes para diferentes circunstancias; la hibridación,

la emulación, que implica la transferencia de las ideas que están detrás de una política o programa; la combinación, que es una mezcla de varias políticas distintas; y la inspiración, cuya política de una jurisdicción inspiró el cambio de otra sin basarse totalmente en la original.

- ¿Qué motivó a la transferencia? La transferencia puede suceder en un continuo que va desde una búsqueda de lecciones exitosas por parte de los agentes de política, hasta la imposición directa de una política por un sistema político sobre otro (Dolowitz y Marsh, 2000: 13).

Esta última pregunta es un dispositivo heurístico que permite pensar de manera más sistemática sobre los procesos involucrados; en primer lugar, porque ayuda a ubicar al trabajo empírico; en segundo lugar, apoya a identificar los diferentes elementos voluntarios o coercitivos que pueden tener lugar en un proceso de transferencia en el espacio y en el tiempo (Dolowitz y Marsh, 2000: 14). En ese continuo se discute la racionalidad en el proceso de decisión pública; en un extremo se ubica una búsqueda racional de lecciones como la idea de Rose (1991), seguida de un proceso con limitaciones como lo piensa Simon (1945); en el centro se ubica un deseo voluntario a partir de una necesidad percibida; y en el otro extremo se ubica una transferencia condicionada o coercitiva de imposición directa o por presión.

El marco intenta identificar los factores que están relacionados con una transferencia exitosa o no, donde el éxito se define en la medida en que son alcanzados los objetivos establecidos por la política transferida o es percibida como exitosa por los principales actores involucrados (Dolowitz y Marsh, 2000: 17). Son tres los factores que pueden tener un efecto significativo en el fracaso de la política; es inapropiada cuando hay vacío de atención a condiciones claves del contexto que permitieron su éxito en su lugar de origen; cuando es desinformada, se trata del acceso a información insuficiente de parte del prestatario; o cuando es incompleta es pasarse por alto elemen-

que es la combinación de elementos de dos políticas de diferentes lugares, síntesis que combina elementos de programas de tres o más lugares; e inspiración, que es más un estímulo intelectual para desarrollar un nuevo programa.

tos cruciales que son críticos por su éxito. Lo que se sugiere es que esos elementos puedan intervenir para el éxito, pero no son los únicos (Dolowitz y Marsh, 2000: 17).

El tipo, modo o grado de transferencia involucrada en determinado caso depende de factores sobre los actores o la etapa de la política, que se relaciona con la preguntas de quién participa en el proceso y en qué momento del proceso de formulación de políticas ocurre (ibídem: 13). Por lo tanto, el análisis, de acuerdo con el modelo, tiene que separarse en dos momentos: el primero hace énfasis en las características de la transferencia y el segundo en las razones de la transferencia; en este trabajo se analiza de esa manera.

Las transferencias de políticas entre gobiernos municipales de México

En los años 1980 y 1990, tras los procesos de descentralización y transición democrática en México, los gobiernos municipales se han transformado de manera notable, al pasar de ser gobiernos a los que se les atribuyen altas expectativas para resolver eficiente y democráticamente los problemas más próximos a la sociedad, a ser gobiernos a los que se les atribuye la causa de los peores males del país, como la inseguridad, la violencia, el desproporcionado crecimiento de las ciudades y las peores prácticas de corrupción (Sánchez, 2014: 5-6). En esa etapa, los gobiernos municipales han visto incrementar sus responsabilidades y su autonomía, pero también cómo se estanca el avance de la descentralización y cómo se debilitan sus capacidades de acción; al punto de que hoy se habla de gobiernos municipales atrofiados y al límite de la recentralización (ibídem: 17).

No obstante, los gobiernos municipales invierten grandes esfuerzos para la solución de los problemas públicos que les corresponde y les demanda la sociedad. La principal evidencia de ello es la increíble evolución de sus agendas de políticas (Meza, 2015; Sánchez y Rosas, 2015). Han dejado de ser agencias administrativas de servicios públicos locales dirigidos por orden central, para pasar a impulsar agendas autónomas innovadoras en asuntos fuera de su competencia; en este

proceso, numerosos gobiernos municipales en el país han volteado a ver a otros órdenes de gobierno en la búsqueda de las mejores ideas de política para atender sus agendas de política.

Algunos estudios interesados en sus agendas de innovación han dado muestras del fenómeno, como los primeros estudios de caso sobre prácticas exitosas del Premio Gobierno y Gestión Local del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (Cabrero, 2002), hasta trabajos más recientes que evidencian la existencia de políticas con efecto difusión (Sánchez y Rosas, 2015; Sánchez, 2015). En su conjunto, esos trabajos ponen en evidencia que los gobiernos municipales emprenden de manera activa acciones para buscar nuevas soluciones y que el fenómeno de la transferencia es patente entre esos órdenes de gobierno, pero no se han descrito casos específicos sobre su grado de transferencia ni se ha puesto suficiente énfasis en las razones de los actores receptores y sus motivaciones.

Ahora bien, la participación ciudadana es un elemento central que cruza diversos asuntos de las nuevas agendas de política de los gobiernos municipales y en cierta medida reflejan la disposición de los gobiernos a abrir sus espacios de decisión a más actores y a construir democracias con mayor involucramiento de la ciudadanía. Por esa razón, este trabajo ha seleccionado como caso de estudio a la política de participación ciudadana de un gobierno municipal mexicano que se considera como una innovación de política; se reflexiona sobre el tipo y grado de transferencia y se presentan algunas evidencias del proceso que puedan motivar una mayor reflexión.

El municipio seleccionado fue Zapotlán El Grande, durante el periodo de 2015-2017. La información se obtuvo siguiendo las metodologías empleadas en este enfoque. Primero, con revisión documental a través de una exploración en la página de internet oficial del ayuntamiento, de diversos medios de comunicación, y de reglamentos de los municipios; y segundo, a partir de una serie de entrevistas semi-estructuradas realizadas en los primeros meses del año 2017 a actores clave del ayuntamiento involucrados directamente en la recepción de la política, que fueron: el alcalde, la regidora de la comisión de participación ciudadana, la directora de la unidad de participación ciudadana y a una promotora de la unidad de participación ciudadana.

La política de participación ciudadana en Zapotlán El Grande, Jalisco

Contexto de la participación ciudadana en Jalisco

La agenda de participación ciudadana en los gobiernos municipales de Jalisco ha registrado en los últimos años una dinámica interesante como parte de los cambios contextuales, sobre todo sociales y políticos, de los municipios más grandes del estado. Si bien ya se tenían registros de experiencias aisladas de éxito en municipios rurales como el caso del Codemuc en el municipio de Cuquío, Jalisco, entre 1993 y el 2002 (Bazdresch, 2001), en Jalisco esa agenda se había empatado con la agenda nacional de prácticas tradicionales de participación ciudadana que impulsó el SNPD y el FISM; además, aunque se cuente con un contexto legal nacional y estatal que la hacen obligatoria para los municipios,⁵ no se habían tenido repercusiones prometedoras que lleven a formar agendas integrales autónomas de participación de parte de los mismos municipios.

Es posible identificar como un punto clave, más no el único, que ha tenido influencia para otros gobiernos municipales de Jalisco, a la primera experiencia de agenda amplia de participación promovida por el gobierno Tlajomulco de Zúñiga desde el año 2011, el cual pertenece al Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), capital de Jalisco. En ese año, su gobierno aprueba un nuevo reglamento de participación ciudadana que lleva su agenda de política más allá de las asociaciones vecinales, e incluye ahora mecanismos de democracia directa y otros como al presupuesto participativo, lo que la convierte en la primera agenda ampliada de participación ciudadana institucionalizada en un municipio de Jalisco (Téllez y García, 2016). Ese reglamento, entendido como una institución que concentra a los diferentes medios de participación, ha servido de inspiración para otros gobiernos municipales en la región.

⁵ Por ejemplo, la reforma al artículo 115 de la *Constitución* en 1999, entre otras formas institucionales.

Una de las explicaciones más evidentes para la transferencia de esa política a los diferentes municipios de Jalisco se relaciona con el partido político. A partir del año 2010 ese gobierno municipal ha sido ocupado por partidos políticos de corrientes socialdemócratas,⁶ mismos cambios que con los años han influido a otros gobiernos municipales de mayor población de Jalisco, como Puerto Vallarta, Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Zapotlán, entre otros municipios de menor población que tuvieron cambios con el mismo partido político.

No obstante, no puede ser la única variable determinante, puesto que el reglamento se ha replicado sólo para Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Zapotlán, mientras que el resto no lo han hecho, al menos no a finales del año 2016.

En el AMG, una razón se identifica con el grupo político, ya que el primer alcalde de transición en Tlajomulco en 2009 siguió como alcalde para Guadalajara en el año 2015 y ha tenido una influencia considerable sobre los otros municipios de la ciudad. En este sentido, queda la duda sobre las razones que llevaron a que Zapotlán, que no forma parte del AMG, a replicar ese reglamento.

Zapotlán, que antes de 1997 era denominado Ciudad Guzmán, cuenta con una población de 100 534 personas, de las cuales 48 661 son hombres y 51 873 son mujeres (INEGI, 2010). El municipio se ubica aproximadamente a 129 km del AMG, en la región sur de Jalisco y por él atraviesa la sierra sur de Sayula, con las elevaciones del Nevado y el volcán de Colima, y por la parte poniente cruza la Sierra del Tigre.⁷

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (Conapo, 2010) es un municipio urbano medio con categoría de ciudad, en su cabecera municipal concentra a 97 750 de sus habitantes (INEGI, 2010) o el 97% de su población total.

⁶ Del 2010 al 2012 fue el Partido de la Revolución Democrática (PRD) junto con Movimiento Ciudadano (MC), y luego en el periodo de 2013 al 2015 sólo por MC; según diferentes medios de comunicación, los representantes de ambas gestiones pertenecen al mismo grupo político.

⁷ Información consultada en: <https://www.jalisco.gob.mx/es/jalisco/municipios/zapotlan-el-grande>

Es el municipio con menor porcentaje de población en pobreza en el estado, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2010) y tiene un grado de marginación muy bajo (Conapo, 2010).

Sus gobiernos municipales han sido ocupados históricamente por el Partido Revolucionario Institucional, aunque entre los años 1992 y 2000 gobernó el Partido Acción Nacional. De ese periodo en adelante ha tenido alternancia entre uno y otro partido, ambos considerados de la corriente política conservadora; hasta el año 2015, cuando gana el Partido Movimiento Ciudadano, considerado de corriente política social-progresista. Su nueva agenda de política de participación ciudadana inicia a principios del año 2015. A continuación se detalla esa información y se revisa, primero, el tipo y grado de transferencia, y luego se revisan las razones de los actores receptores con la misma.

Tipo y grado de transferencia

En junio del año 2014 se aprueba el primer reglamento de participación en Zapotlán: *Reglamento de participación ciudadana y comités vecinales del municipio de Zapotlán El Grande Jalisco*, que tuvo como objetivo regular a la participación ciudadana y a los comités vecinales del municipio, incluyó a la figura de los comités vecinales y a otras figuras como la colaboración ciudadana, al presupuesto participativo, la consulta popular, las propuestas por escrito, la audiencia pública y la unidad de quejas y sugerencias. Ésta se puede considerar como una primera experiencia de transferencia de política del municipio sobre el tema, ya que evidencia que ese reglamento tiene similitudes con los mecanismos del reglamento aprobado en el 2012 en Tlajomulco, que fue el primero que contemplaba algunos instrumentos de participación ciudadana diferentes a las asociaciones vecinales, a manera de inspiración. No obstante, al siguiente año se abrogó ese reglamento y el que se aprobó como nuevo es sobre el que se observa una relación más fuerte de transferencia.

La relación sigue estando con Tlajomulco de Zúñiga. En febrero del año 2014 ese municipio aprueba un nuevo *Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Municipio de Tlajomulco*

de Zúñiga, Jalisco, que incluye una agenda de mayor complejidad en comparación con sus tres predecesores y de otros del mismo estado, el cual incluye a 14 figuras diferentes, entre figuras semirepresentativas de organización territorial hasta otras de tipo de cogobernanza como el presupuesto participativo y auditorías ciudadanas (García y Tellez, 2016). Ese reglamento provino de una experiencia con el mismo grupo político en el gobierno municipal por cuatro años, que implicó la implementación de varios de los mecanismos reglamentados y de ajustes y pruebas respecto a las primeras experiencias y de otras nuevas que han sido agregadas.

En noviembre del 2015, en Zapotlán se aprueba un nuevo reglamento que lleva por título *Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del municipio de Zapotlán el Grande, Jalisco*, que, como su nombre lo indica, tiene influencia del reglamento de Tlajomulco y también incluye 14 mecanismos de participación ciudadana del mismo tipo. En términos generales, se observa que son muy similares uno y otro reglamento; aun así, queda la duda de en qué medida se transfirió el diseño de la política de Tlajomulco a Zapotlán, para identificarlo se revisan los objetivos y los principales programas o mecanismos en operación.

En cuanto a los objetivos, como se presenta una comparación en la tabla 1, lo que se observa es que se transfirieron de manera idéntica entre uno y otro; ahora bien, al realizar una lectura detallada para los objetivos específicos de cada uno de los 14 mecanismos, y del funcionamiento que se institucionaliza para cada uno, lo que se observa es la misma dinámica, con pequeños ajustes de forma a su redacción, pero sin modificaciones sustanciales entre uno y otro reglamento.

Cuadro 1. Objetivos principales suscritos para los reglamentos de participación ciudadana en los gobiernos de Tlajomulco y Zapotlán	
Municipio	Objetivo
Tlajomulco	Artículo 1. El presente Reglamento es de orden público e interés social; es de aplicación obligatoria en el territorio municipal y tiene por objeto establecer las bases de la participación ciudadana y sus procesos, como elemento fundamental para transitar a un régimen de gobernanza en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga.

Cuadro 1. Objetivos principales suscritos para los reglamentos de participación ciudadana en los gobiernos de Tlajomulco y Zapotlán	
Tlajomulco	Artículo 5. El presente Reglamento tiene por objeto: I. Materializar el derecho de los ciudadanos de ser el centro las decisiones del Gobierno Municipal; II. Empoderar al ciudadano, creando las condiciones para la discusión de los asuntos públicos; III. Consensuar la toma de decisiones fundamentales de gobierno y la generación de políticas públicas con la sociedad en general, tomando en cuenta sus necesidades e inquietudes, para buscar el desarrollo sustentable, sostenible y equitativo de la población del municipio de Tlajomulco de Zúñiga; [...]
Zapotlán	Artículo 1. El presente Reglamento es de orden público e interés social; es de aplicación obligatoria en el territorio del Municipio de Zapotlán El Grande y tiene por objeto establecer las bases de la participación ciudadana y sus procesos, como elemento fundamental para transitar a un régimen de gobernanza en el Municipio de Zapotlán El Grande.
	Artículo 5. El presente Reglamento tiene por objeto: I. Sentar las bases para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos de ser el centro las decisiones del Gobierno Municipal; II. Capacitar y empoderar al ciudadano, creando las condiciones para la discusión de los asuntos públicos; III. Consensar la toma de decisiones fundamentales de gobierno y la generación de políticas públicas con la sociedad en general, tomando en cuenta sus necesidades e inquietudes, para buscar el desarrollo sustentable, sostenible y equitativo de la población del municipio; [...]

Fuente: Elaboración propia con base en la información recabada.

Los tres mecanismos en operación más importantes son el Consejo Municipal de Participación Ciudadana, el Presupuesto Participativo y la forma de organización vecinal. Esos mecanismos se pueden considerar innovaciones, ya que no habían sido aplicados con anterioridad ahí y el modelo se aplicó primero en Tlajomulco, pero eso no significa que para ambos municipios sean los únicos mecanismos en operación.⁸

⁸ Los entrevistados mencionaron que se han implementado otras figuras de participación ciudadana como las consultas ciudadanas en asuntos como la elaboración del *Plan Municipal de Desarrollo*, el *Plan Zapotlán 2033* y una consulta sobre el Parque de las Peñas, en las que se han consultado a diferentes sectores de la población como arquitectos, colegios de ingenieros, académicos; también planean consultas para la implementación de una ciclovía.

Como se presenta en la tabla 2 el Consejo Municipal en Tlajomulco se crea en el 2012 y en Zapotlán en el año 2016, los cuales se plantean el mismo objetivo y un proceso de operación institucional muy similar entre una experiencia y otra.

Cuadro 2. Consejo Municipal en operación en Tlajomulco y Zapotlán		
F	M	Descripción
Consejo municipal de participación ciudadana	Tlajomulco	Objetivo. El Consejo es el máximo órgano de gestión y representación vecinal en el municipio, coadyuvante del Ayuntamiento en la transformación de la relación entre las entidades gubernamentales y sus habitantes, cuyas determinaciones serán vinculatorias en los casos y términos que establece el presente Reglamento (Art. 278 del Reglamento). Antecedentes. El primer Consejo Municipal se creó en el año 2012 y está integrado por siete ciudadanos del municipio que inicialmente fueron elegidos por el presidente municipal, pero que su renovación fue por convocatoria. Proceso de operación. Sus funciones son básicamente administrativas, como la emisión de convocatorias y la supervisión de los resultados sobre la operación de los otros mecanismos del reglamento; tiene algunas funciones de decisión de política pública como la posibilidad de proponer y desarrollar nuevas formas de participación ciudadana o emitir opiniones sobre políticas municipales.
	Zapotlán	Objetivo. El Consejo Municipal es el órgano garante de la participación ciudadana en el municipio, con funciones de gestión y representación vecinal, coadyuvante y vigilante del Ayuntamiento en la transformación de la relación entre las entidades gubernamentales y los ciudadanos, cuyas determinaciones serán vinculatorias en los casos y términos que establece el presente Reglamento (Art. 319 del Reglamento). Antecedentes. El primer Consejo Municipal se creó en el año 2016 y está integrado por siete ciudadanos del municipio. Proceso de operación. Sus funciones son básicamente administrativas, como la emisión de convocatorias y la supervisión de los resultados sobre la operación de los otros mecanismos del reglamento; tiene algunas funciones de decisión de política pública, como la posibilidad de proponer y desarrollar nuevas formas de participación ciudadana o emitir opiniones sobre políticas municipales.

Fuente: Elaboración propia con base en la información recabada.

En la tabla 3 se presenta al Presupuesto Participativo en Tlajomulco que inició en el año 2011 y en Zapotlán en el año 2016, mismos que, al igual que el Consejo Municipal, se plantean un objetivo similar y un proceso de operación institucional equivalente para ambas experiencias.

Cuadro 3. Presupuesto participativo en operación en los gobiernos de Tlajomulco y Zapotlán		
Presupuesto participativo	Tlajomulco	Objetivo. El presupuesto participativo es el instrumento de gestión y de participación ciudadana directa, mediante el cual la población del municipio, en general, elige las obras públicas a ejecutarse en un ejercicio fiscal, de entre un listado de propuestas, a efecto de determinar cuál es la priorización de la ciudadanía en relación con las obras públicas a realizarse por el Municipio (Art. 88 del Reglamento). Antecedentes. En operación desde el año 2011. Proceso de operación. Es un proceso consulta anual a los contribuyentes de impuestos municipales como el predial y el agua, en el que se les entrega una boleta con un listado de obras que había sido predefinida por propuestas individuales de la sociedad y definida por el gobierno, el proceso ha tenido algunas modificaciones menores.
	Zapotlán	Objetivo. Es el mecanismo de gestión y de participación ciudadana directa, mediante el cual la población del municipio, en general, elige las obras públicas a ejecutarse en un ejercicio fiscal, de entre una lista de propuestas a efecto de determinar cuál es la priorización de la ciudadanía en relación con las obras públicas a realizarse en el municipio (Art. 90 del Reglamento). Antecedentes. En operación a partir del 2016. Proceso de operación. Consulta anual a los contribuyentes de impuestos municipales como el predial y el agua en la que se les entrega una boleta con un listado de obras que había sido predefinida por propuestas individuales de la sociedad y definida por el gobierno, el proceso ha tenido algunas modificaciones menores.

Fuente: Elaboración propia con base en la información recabada.

En la tabla 4 se presenta las formas de organización vecinal para ambos municipios. En Tlajomulco desde el 2010 se trabaja en esas modalidades que comienzan con la formación de las asociaciones vecinales, y recientemente se crean nuevas escalas superiores de organización que van de los consejos sociales, territoriales y zonales, a las asambleas generales. En Zapotlán, para el año 2016 se plantea un modelo igual, pero apenas comienzan a crearse las asociaciones vecinales.

Cuadro 4. Formas de organización vecinal en operación en los gobiernos de Tlajomulco y Zapotlán		
Presupuesto participativo	Tlajomulco	Objetivo. [Son] las diversas formas en cómo los vecinos del Municipio se agrupan para la discusión de los asuntos de interés común para sus integrantes, la protección y cooperación mutua para solventar las necesidades compartidas y la mejora en su calidad de vida, así como la de su entorno (Art. 6 Fracc. XIII del reglamento). Antecedentes. Creación de asociación a partir del año 2010, a la fecha se han creado 334 Consejos Sociales, 32 Consejos Territoriales y seis Consejos Zonales. Proceso de operación. Es un proceso de organización social con base territorial, la organización va desde la creación de asociaciones vecinales que incluyen condominios, asociaciones civiles con representación vecinal, comités vecinales, comités de vigilancia de obra o por causa y federaciones, las cuales se integran a los consejos sociales, territoriales, zonales y asambleas generales.
	Zapotlán	Objetivo. Es el mecanismo de gestión y de participación ciudadana directa, mediante el cual la población del Municipio en general elige las obras públicas a ejecutarse en un ejercicio fiscal, de entre una lista de propuestas a efecto de determinar cuál es la priorización de la ciudadanía en relación con las obras públicas a realizarse en el municipio (Art. 90 del Reglamento). Antecedentes. En operación a partir del año 2016, a la fecha se han creado 180 asociaciones vecinales y está en planes la creación de los consejos sociales. Proceso de operación. Es un proceso de organización social con base territorial, la organización va desde la creación de asociaciones vecinales que incluyen condominios, asociaciones civiles con representación vecinal, comités vecinales, comités de vigilancia de obra o por causa y federaciones, las cuales se integran a los consejos sociales, territoriales, zonales y asambleas generales.

Fuente: Elaboración propia con base en la información recabada.

Con esas evidencias, se observa que a través del Reglamento se han transferido los objetivos, contenidos y programas o mecanismos de participación ciudadana de un municipio a otro; además, es posible observar que el grado de la transferencia se relaciona más con el tipo copia al ser directa y completa tanto en su diseño formal como en la implementación de dos de los principales mecanismos, ya que tienen rasgos idénticos en su gran mayoría entre uno y otro. En general, en la parte institucional y en la práctica no se contemplan modificaciones sustanciales y más bien parece haber algunos ajustes marginales a los programas más allá de registrar mixturas o emulaciones.

Actores, razones, proceso de transferencia e implementación de la política

En este apartado se exploran las respuestas sobre quiénes participaron en el proceso de transferencia, las razones que llevaron a la transferencia y los puntos clave de ese proceso y de su implementación. El relato que se presenta en esta sección es producto de las entrevistas semiestructuradas.

La idea de implementar una nueva política de participación ciudadana para Zapotlán parece surgir durante el proceso de campaña del 2015 para la elección de la presidencia municipal. En esta etapa, el equipo de campaña del entonces candidato a la presidencia municipal analiza una demanda de la sociedad de ser “escuchados por parte del ayuntamiento” y, en esos momentos, su equipo conoce la experiencia del municipio de Tlajomulco.

De acuerdo con los entrevistados, lo que parece tener mayor influencia sobre el equipo para retomar al modelo de Tlajomulco es la percepción de que se trata de un “modelo exitoso”, y de que a partir de aquella experiencia la participación ciudadana puede ser integrada como parte de la campaña de los candidatos para su partido político, en especial la ratificación de mandato, que fue usada como una de sus promesas de campaña.

El 30 de septiembre del 2015 toma protesta el alcalde, así como los miembros que conformarán al ayuntamiento. En los primeros meses del ayuntamiento, previo a la aprobación del reglamento, comienzan a trabajar sobre el tema. Un evento relevante fue la capacitación a los nuevos funcionarios municipales y a miembros de los comités vecinales en el Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara, y tuvieron como ponentes a académicos y actores sociales; y fue relevante debido a la presencia de la directora de la asociación civil Congreso Ciudadano de Jalisco (CCJ), que asistió porque la reconocen como una de las principales impulsoras de la experiencia en Tlajomulco; es en esa ocasión que se comparte con mayor detalle información sobre el funcionamiento de la política y se retoma la lección para Zapotlán.

De acuerdo con entrevistados, la regidora presidenta Edilicia de la Comisión de Participación Ciudadana (CPC) como encargo del Alcalde, comienza a coordinar las labores de adopción del nuevo reglamento junto con su equipo de trabajo, integrado por la misma Regidora, la titular de la Unidad de Participación Ciudadana y el Director de la Coordinación General de Construcción de Comunidad. En reuniones de trabajo de ese equipo se realizan tareas previas y posteriores para investigar, analizar y proponer el reglamento y se mantiene el contacto con la directora del CCJ para obtener información.

A partir de ese momento, se comienza a trabajar en comisiones edilicias el nuevo modelo de reglamento. Según los entrevistados, la participación ciudadana fue una prioridad en la agenda de políticas de ese gobierno, pues apenas en la segunda sesión ordinaria del ayuntamiento del 12 de noviembre de 2015⁹ se presentó la iniciativa para abrogar el antiguo reglamento y se aprobó al nuevo. En los trabajos de gestión de dicha Comisión Edilicia se realizaron mesas de trabajo en las que los regidores que la integran la analizaron. Algunos regidores de oposición propusieron esperar su aprobación a la entrada en vigor de la nueva *Ley Estatal de Participación Ciudadana*, pero los regidores del partido político en el poder decidieron aprobarlo pensando en que después podría armonizarse. El reglamento se aprobó y queda transferida de manera formal la política de participación ciudadana y comienza a ser implementada.

En los meses siguientes, para la operación del nuevo reglamento se registraron cambios importantes en la gestión pública y en la implementación de esa política.

Dentro de la gestión pública, las actividades más importantes que identifican fueron la creación de la Coordinación General de Construcción de Comunidad y, dentro de la misma, se creó la Unidad de Participación Ciudadana, que antes no se identificaba de esa manera y tiene una operación diferente a la de Tlajomulco, que es una Coordinación General de Participación Ciudadana y Construcción de Comunidad. Sobre la operación de la política, los actores identifican como primeras acciones del reglamento la creación de las

⁹ <http://ciudadguzman.gob.mx/Pagina.aspx?id=0952c07f-7d54-4bfe-9749-37ec2d37d7a8>

asociaciones vecinales,¹⁰ la consulta del presupuesto participativo y la creación del consejo municipal de participación ciudadana, lo cuales son idénticos. Otra de las figuras de mayor prioridad que estaba en proceso de planeación al momento de realizar las entrevistas era la ratificación de mandato.

En términos generales, en el transcurso de esos dos años de operación del reglamento, los entrevistados tienen la impresión de que su operación no ha tenido rechazos o complicaciones importantes y no creen que exista la necesidad de adaptaciones o cambios para el contexto específico de Zapotlán. Mencionan que los actores no han presentado opiniones, solicitudes o iniciativas para realizar ajustes, cambios o agregar nuevos objetivos o mecanismos sobre los ya existentes; además, de parte de la ciudadanía en general, de la sociedad civil organizada y de académicos de la región, perciben cierta disposición por integrarse al funcionamiento de la figuras de participación; de parte de la administración pública, del propio gobierno local o de la oposición, no se identifican problemas o conflictos relevantes.

El ambiente percibido es de una relativa conformidad, ya que los actores están “contentos” o “emocionados”, pues la política replicada fue “muy bien pensada” y “no hubo necesidad de algún ajuste”, pues ha funcionado de “manera maravillosa”, como un entrevistado mencionó: “ni le quitaríamos ni le pondríamos”. La preocupación más reciente de los actores sobre un ajuste del reglamento es tener que armonizarlo con la reforma del año 2016 al *Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco*, pero no existe otra preocupación por su ajuste o cambio.

¹⁰ El proceso de creación de las asociaciones vecinales es interesante debido a que ha sido ligeramente diferente a la experiencia de Tlajomulco, pues en Zapotlán ya existían las estructuras de los comités vecinales. Éste consistió en convocar a los antiguos comités vecinales e integrarlos en la mayoría de las asociaciones vecinales, para conformar nuevas estructuras, que pasan de tres integrantes (tesorero, secretario y vocal) a 10 (presidente, tesorero, secretario, y comisionados de seguridad y de lo social y sus suplentes) y asignar sus nuevos cargos. Se registran algunas resistencias de parte de asociaciones vecinales que gestionaban ya servicios municipales con el argumento de que ya contaba con reglamento interno, por lo que la administración pública tuvo que realizar labores de información de mayor intensidad para integrarlos como asociaciones vecinales y poder trabajar con ellos.

En esos años se ha mantenido una comunicación constante del equipo de trabajo de Zapotlán con los actores involucrados en la implementación de la política en Tlajomulco y ahora también en Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque. Los entrevistados señalan que han realizado diferentes actividades en colaboración con diferentes puntos de encuentro y que se ha mantenido una buena relación, en especial ha seguido siendo constante la comunicación con la directora del CCJ que fue nombrada presidenta del Consejo Municipal de Participación Ciudadana en Guadalajara en 2015, que es a quien identifican como un agente importante en este intercambio de los municipios.

Entre las actividades más importantes destacan reuniones de trabajo para compartir cuestiones específicas sobre la operación de la política entre los funcionarios directores de las áreas; reuniones de trabajo entre los integrantes de los Consejos Municipales; y capacitaciones conjuntas en el AMG a los equipos de trabajo de cada administración dentro de la Escuela Mexicana de Participación Ciudadana y la organización de foros temáticos.¹¹ Los entrevistados coinciden en señalar que en esas reuniones se han compartido aprendizajes; sin embargo, no identifican que de ellas hayan surgido iniciativas de cambio relevantes o de transferencias de nuevas ideas en ambas direcciones para adaptar o innovar los procesos.

En suma, con base en lo anterior, es posible realizar las siguientes observaciones. Sobre los actores involucrados, se observa que la transferencia se concentró en los agentes del gobierno municipal y de algunos actores destacados de otros municipios de la región que representan lo que los autores de ese enfoque llaman “la élite tomadora de decisiones”, puesto que en los puntos más importantes del proceso no se evidenció una intervención clara de la sociedad local dentro del municipio y tampoco se observó la presencia de otros actores externos al municipio, tales como otros órdenes de gobierno o actores internacionales.

En cuanto a los motivos de la transferencia, hubo una búsqueda limitada de una opción percibida como exitosa para atender una demanda social, lo que evidencia que los actores de la transferencia

¹¹ Se tiene registro del Foro Intermunicipal de Participación Ciudadana organizado por los municipios del AMG, pero que contó con la presencia de funcionario de Zapotlán.

han sido agentes de gobierno que han buscado acciones de manera voluntaria para copiar en su totalidad a otra política, lo que significa que no existió coerción para la transferencia y que, en el proceso de toma de decisión, no se realizó un análisis de más opciones ni se trabajó en la adaptación de la opción seleccionada.

Sobre el proceso de comunicación establecido entre el receptor y el emisor, no ha existido un intercambio de aprendizajes nuevos significativos que vayan en ambas direcciones. Lo que se observa es que las relaciones de los municipios se han diversificado entre varios de ellos, entre sus funcionarios y los integrantes de los Consejos Municipales, pero en general compartiendo prácticas comunes surgidas antes en Tlajomulco.

En relación con el proceso de implementación, no se observan obstáculos significativos que hayan obligado a los actores a repensar o ajustar la política. La transferencia fue una copia que llevó a tener algunos cambios en la gestión y operación del reglamento, pero la percepción de los actores es que no ha habido dificultades mayores y que no se han registrado propuestas de cambio, por lo tanto, se ha tratado de una transferencia sin complicaciones.

Reflexiones finales

La propuesta de análisis de la transferencia se relaciona más con un enfoque descriptivo que posibilita reconstruir y presentar a manera de un relato más menos estructurado el proceso mediante el cual una idea se transfiere de un gobierno municipal a otro y lleva a un cambio de política pública; en dicho relato, se puede hacer énfasis sobre los puntos clave que se transfieren y los sucesos de encuentro entre los actores más relevantes y que determinan al mismo proceso de intercambio.

No obstante, como lo apuntan las principales críticas, al no sujetarse a debates teóricos más amplios, no permite tener una investigación integral sobre el cambio de política pública; tal vez, su principal potencial sea su utilización como marco de referencia intermedio para hablar de un fenómeno de innovación de política pública en el que se evidencia la transferencia misma y a partir del cual se puede mejorar

el conocimiento sobre el fenómeno, pero sin pretender ser un modelo explicativo que capture una mayor complejidad de esa realidad.

En relación con el caso específico, se trató de una experiencia de tipo copia, en la que se involucraron los principales actores de los gobiernos municipales tanto del transmisor como del receptor, que consistió en una búsqueda muy limitada de opciones y que en la transferencia e implementación no se han realizado adaptaciones o cambios relevantes.

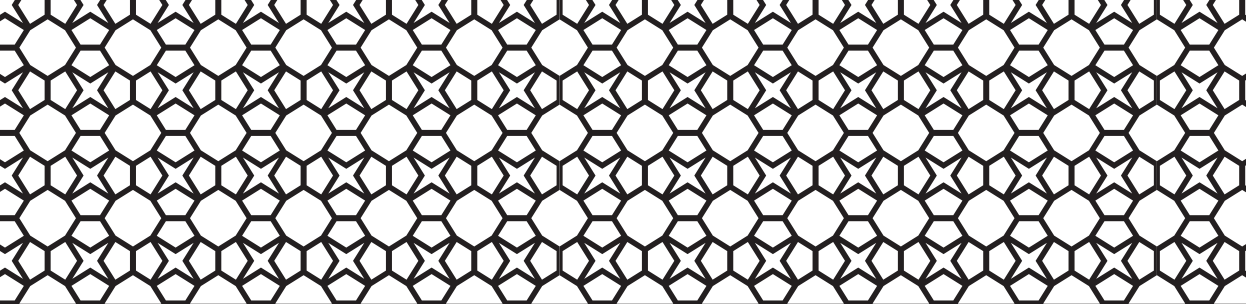
Una proposición que necesita ser profundizada es que la práctica de copiar una política entre un gobierno municipal, y otro en cierta medida puede estar influenciada por las condiciones institucionales a las que se enfrentan en un ambiente de pocas capacidades para la acción y de un bajo involucramiento de la sociedad, lo que los lleva eventualmente a copiar políticas entre ellos como un atajo a los recursos limitados de los que disponen.

Bibliografía

- BACHE, I. y A. TAYLOR (2003). The Politics of Policy Resistance: Reconstructing Higher Education in Kosovo, *Journal of Public Policy*, 23 (3). Londres.
- BAZDRESCH, M. (2001). Consejo Democrático Municipal: Innovación en Cuquío, en E. Cabrero (coord.), *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*. México: CIDE.
- BENNETT, C. (1991). What Is Policy Convergence and What Causes It?, *British Journal of Political Science*. 21 (2). Cambridge Care.
- BENNETT, C. y M. HOWLETT (1992). The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change, *Policy Sciences*, 25 (3). Springer.
- BERRY, F. y W. BERRY (2010). Modelos de innovación y difusión en el estudio de las políticas públicas, en P. Sabatier, *Teoría del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Westview Press.
- BENSON, D., y A. JORDAN (2011). What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited, *Political Studies Review*, 9. Sage Journals.
- CABRERO, E. (coord.) (2002). *Innovaciones en gobiernos locales: Un panorama de experiencias municipales en México*. México: CIDE.

- CABRERO, E. (2008). La innovación local en América Latina. Los avances y los retos, en Cabrero E. y A. Cabrera (coords.) *Innovación local en América Latina*. México: CIDE/PGYGL.
- CONAPO (2010). Índice de marginación por entidad federativa y municipio.
- CONEVAL (2010). *Pobreza municipal*. México: Coneval. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Jalisco/Paginas/pob_municipal.aspx
- DOLOWITZ, D. y D. MARSH (1996). Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature, *Political Studies*, XLIV. Sage Journals.
- DOLOWITZ, D. y D. MARSH (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, *Governance*, 13 (1).
- DOLOWITZ, D. y D. MEDEARIS (2009). Considerations about the obstacles and opportunities for formalizing cross-national policy transfer to the United States: a case study about the transfer of urban environmental and planning policies from Germany, *Enviromental and Planning*, 27. Monarch Beah: Sage.
- DUSSAUGE, M. (2012). Transferencia de políticas y modernización administrativa: historia (y moralejas) de cuando el programa de mejoramiento de la gestión chileno “viajó” a México, *Revista de Gestión Pública*, 1 (2). Centro de Estudios en Gestión y Política Pública.
- EVANS, M. y J. DAVIES (1999). Interpretación de la transferencia de políticas: una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples, *Gestión y política pública*, VIII (2). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- GARCÍA, M. L. y L. Téllez (2016). *Participación ciudadana institucionalizada en Jalisco: entre la limitación o el impulso participativo*. Ponencia presentada en el II Coloquio de Invierno de la Red de Políticas Públicas: Problemas y capacidades de respuesta. Febrero. Universidad de Guadalajara.
- GRIN, J. y A. LOEBER (2007). Theories of Policy Learning: Agency, Structure, and Change, en F. Fischer, G. Miller y M. Sidney, *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*. Boca Raton: CRC Press/Taylor & Francis Group.
- HADJIISKY, M., L. PAL y C. WALKER (2011). Introduction: traversing the terrain of policy transfer: theory, methods and overview, en *Public Policy Transfer: Micro-Dynamics and Macro-Effects*. Londres: Edward Elgar.
- INEGI (2010). *Censo de Población y Vivienda*. México.
- JAMES, O. y M. LODGE (2003). The Limitations of “Policy Transfer” and “Lesson Drawing” for Public Policy Research, *Political Studies Review*, 1. Sage.
- KERR, C. (1983). *The Future of Industrial Societies: Convergence or Continuing Diversity?* Cambridge: Harvard University Press.

- LINDBLOM, C. (1959). The Science of “Muddling Through”, *Public Administration Review*, 19 (2). Dallas/Tallahassee: University of Texas/University of Central Florida.
- MEZA, O. (2015). *Agenda local. El entorno institucional detrás del proceso de las políticas públicas*. México: INAP-ITESO.
- PARSONS, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica*. México: Flacso-México.
- ROGERS, E. M. (1983). *Diffusion of Innovation*. Nueva York: Free Press.
- ROSE, R. (1991). What Is Lesson-Drawing? *Journal of Public Policy*, 11(1). Cambridge University Press.
- RUBIO, E. (2002). Nuevas herramientas conceptuales para el análisis de políticas públicas: la literatura sobre difusión y transferencia de políticas, GAPP, 25 (septiembre/diciembre). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- SABATIER, P. y M. WEIBLE (2007). El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones, en P. Sabatier, *Teoría del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Westview Press.
- SÁNCHEZ, A. (2014). Introducción. La descentralización en México: los gobiernos municipales inacabados y políticas públicas con efecto difusión-difuminación *Carta Económica Regional*, 13. Zapopan: CUCEA-Universidad de Guadalajara.
- SÁNCHEZ, A. (2016). Los gobiernos municipales ante un modelo de federalismo centralizado, en *Dinámicas del gobierno municipal en el límite de la recentralización*. México: Iglom.
- SÁNCHEZ, A. y J. ROSAS (2015). Los retos de los gobiernos locales para consolidar la innovación ante el proceso de recentralización en México, *Riem*, 11. México.
- SIMON, H. A. (1945). *Administrative behavior*. Roskilde University.
- SMITH, A. (2002). *Policy transfer in the development of UK climate policy for business*. Vol. 44. Londres. Brighton: Sussex University.
- STONE, D. (1999). Learning lessons and transferring policy across time, space and disciplines, *Politics*, 19 (1). Hoboken: Wiley.
- STONE, D. (2001). *Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas*. Londres: University of Warwick.
- STONE, D. (2004). *Transfer Agents and Global Networks in the “Transnationalisation” of Policy*. University of Warwick.
- TÉLLEZ, L. y M. L. GARCÍA (2016). Análisis de las determinantes institucionales para el diseño de presupuestos participativos en México, en H. Ángel y N. García (coords.), *Análisis de políticas públicas regionales: Acercamientos y aportaciones*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.



Marco institucional y normatividad vinculada con la gestión de la migración internacional en México. Notas para estudiantes de pregrado

JULIO SANTIAGO HERNÁNDEZ
EDILMA DE JESÚS DESIDÉRIO

Introducción

La política migratoria es en la actualidad una de las cuestiones más prominentes de la agenda mundial y, desde luego, de las agendas locales, nacionales y regionales, debido no sólo a los cambios reciente en la escala, modalidades y tendencias de la migración internacional, sino además por la creciente complejidad, heterogeneidad y multiplicidad de propósitos del fenómeno migratorio que han planteado importantes desafíos demográficos, económicos, políticos y sociales, tanto en los países de origen como en los de tránsito y destino (Ramírez y Castillo, 2012). La observación no

es menor, como lo señala Alba (2009), pues hace apenas un par de décadas atrás el tema ocupaba un lugar inferior en la agenda mundial.¹

Hoy en día, en cambio, gobiernos, agencias internacionales y los más diversos actores e instituciones analizan el fenómeno migratorio con el objeto de encontrar las mejores prácticas u orientaciones que permitan guiar las políticas y acciones en ese campo (Alba, 2009).²

En México, a pesar de ser un país de emigración, inmigración, tránsito y de retorno migratorio, la emigración es donde más se ha avanzado en la coordinación institucional y en la que se ha enfocado la mayoría de los programas federales y estatales, lo cual ha sido entendible según Alba (2009), debido a los retos que históricamente ha impuesto la presencia de una enorme cantidad de mexicanos radicados en Estados Unidos.

Ahora bien, para comenzar a hablar de migración y políticas públicas se debe tener presente los objetivos, visiones o propósitos que se persiguen, pues la experiencia histórica en materia migratoria está llena de ejemplos en los que los resultados se encuentran muy lejos (cuando no son opuestos) de los objetivos perseguidos por las políticas, o se llega a impactos y resultados no esperados, pero originados por la puesta en práctica de las políticas.

Un caso notable de la aparición de resultados opuestos a los buscados es la transformación de una migración marcadamente “circular”, como era la mexicana, en una migración mucho más “permanente”, como resultado, entre otros factores, de múltiples acciones del gobierno de Estados Unidos encaminadas a terminar con los movimientos no autorizados (Alba, 2009).

En ese sentido, y siguiendo la propuesta de Luis Aguilar (1993), en este trabajo se entenderá que la política pública tiene como propósito alcanzar objetivos a través de medios que involucran un conjunto com-

¹ En el año 2003 se llevó a cabo la Encuesta Global para evaluar las experiencias nacionales a diez años de la Conferencia de El Cairo y encontró que 110 de los países encuestados (73%) habían emprendido alguna acción en materia de migración internacional; en contraste, en 1994 sólo un 18% lo había hecho (UNFPA, 2004: 17).

² En 2006 tuvo lugar el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo de las Naciones Unidas, que fue seguido por el Foro Global sobre Migración y Desarrollo, llevado a cabo en Bruselas en 2007, cuya segunda edición fue en Manila en octubre de 2008 (Alba, 2009).

plejo de decisiones y acciones. En el caso particular de la política migratoria del Estado mexicano, ésta será a través de la determinación de objetivos, estrategias, planes, programas y acciones gubernamentales que atiendan la migración en México de manera integral a partir de los derechos humanos y de los instrumentos jurídicos internacionales, tomando en consideración la complejidad del país en su condición de expulsor de población, tránsito de migrantes de otros países, destino internacional y retorno (Sandoval y Montoya, 2016).³

El tema será abordado desde la perspectiva de México con el fin de que el propio desarrollo del tema contribuya a una discusión más amplia. Para ello, una vez planteada la introducción del documento se comenzará con una breve revisión histórica de las posturas mexicanas dominantes y de las políticas públicas en materia migratoria, con un propósito doble: por un lado, poner en perspectiva la postura mexicana actual y, por el otro, contribuir con el objetivo general de la obra, que es tener productos académicos que puedan ser usados para la docencia y la investigación universitaria a nivel pregrado y posgrado, en particular sobre uno de los temas de conocimiento consolidado, pero no por ello terminado: las políticas públicas. Enseguida se harán algunos comentarios sobre los planes y programas, así como el presupuesto asignado. Al final se incluirá alguna reflexión.

Antecedentes de enfoques prioritarios en la política migratoria mexicana: reflexiones y posturas teóricas y metodológicas

Aunque hoy es comúnmente aceptado que México es un país de emigración, inmigración, tránsito y retorno migratorio, el aspecto que más atención ha recibido históricamente es el de la emigración de mexicanos. Lo anterior, sin duda, afectó el desarrollo que siguió la política migratoria mexicana desde el siglo xx.

³ La política migratoria está definida en la *Ley de Migración* como la toma de “decisiones estratégicas para alcanzar objetivos relacionados con la atención del fenómeno migratorio de México de manera integral (país de origen, tránsito, destino y retorno de extranjeros)”.

En los inicios del siglo xx, la política estaba dirigida a disuadir a los mexicanos de migrar a Estados Unidos (Alarcón, 2006). Luego, durante la Segunda Guerra Mundial hubo una política de negociación que abrió la puerta a un acuerdo bilateral que llevó a la creación de un plan de trabajadores invitados conocido como el Programa Bracero (Ayón, 2005; Alba, 2009).

Durante el periodo de vigencia del programa Bracero (1942-1964), el papel del Estado mexicano respecto a sus connacionales en los Estados Unidos fue muy limitado. Pero las repercusiones sobre la política migratoria mexicana fueron de gran envergadura, al obligar al gobierno federal a fijar postura respecto a la conveniencia de contar con algún convenio migratorio que permitiera gestionar los flujos de trabajadores mexicanos entre ambos países. De hecho, la renovación de los convenios migratorios fue un tema central de la postura mexicana en relación con el fenómeno migratorio, no sólo durante los años de vigencia de los programas, sino en los posteriores a su cancelación (Alba, 1999).

Dicha postura se mantuvo hasta 1974,⁴ cuando finalmente la delegación mexicana desistió de sus intentos de renovación de los programas braceros, que ya para entonces habían cumplido una vigencia de más de 20 años. Derivado de lo anterior, el gobierno mexicano debió estructurar de manera diferente su estrategia respecto al manejo de la cuestión migratoria, adoptando no sólo una actitud lejana sino además de falta de involucramiento; sugiriendo, incluso, que se rehuía de manera deliberada a una participación directa en el debate y con los responsables estadounidenses (ibídem). A esa estrategia adoptada durante ese periodo⁵ se le conoció como la “política de no tener política”,⁶ adquiriendo un amplio consenso, al menos en los círculos gubernamentales y académicos (García y Griego, 1988: 147).

⁴ Según Alba (1999), esto se debió a la tensión que generaba los propios objetivos que perseguían las delegaciones mexicanas: obtener de manera simultánea: por un lado, la seguridad de continuidad legal a un flujo migratorio considerado inevitable y, por otro, la garantía de la defensa de los derechos y las condiciones de trabajo de los migrantes.

⁵ La postura se instauró desde mediados de los años 1960 hasta mediados de los 1980.

⁶ Aunque la expresión parece encerrar cierta contradicción: llamar política a la ausencia de la misma, en realidad ha sido uno de los grandes méritos o aciertos académicos atraer la atención sobre el hecho de que se trataba de una postura deliberada, consciente y a

Durante ese periodo se divulgó la idea de que los controles gubernamentales sobre los flujos migratorios no servirían de nada, ya que los diferenciales salariales y de desarrollo entre los países haría ineficaz cualquier intento por detener dichos flujos. De tal suerte que, con esas premisas, cualquier idea de una gestión migratoria estaba condenada al fracaso (Alba, 2009).

Aproximadamente durante veinte años la migración mexicana se dio de manera relativamente libre, con una especie de acuerdo tácito entre ambos países, caracterizado por una baja, cuando no nula intervención gubernamental, y dejando a los migrantes prácticamente a su suerte (ibídem).⁷

Para los años 1980 tuvieron lugar algunos acontecimientos que colocaron en gran tensión las posturas migratorias mexicanas. Por un lado, en 1986 entra en vigor en Estados Unidos la *Ley de Reforma y Control de la Inmigración* (Irca, por sus siglas en inglés) lo que de nuevo obligó al gobierno mexicano a repensar su postura prevaleciente de “no tener política” (ibídem).

Por otro lado, a finales de los años 1970 y, con gran intensidad a principios de los 1980, los migrantes centroamericanos irrumpen en la escena mexicana, en particular refugiados y desplazados por los conflictos sociopolíticos que ocurrían en sus países de origen (Aguayo, 1992; Castillo, 1995). Esas primeras oleadas migratorias darían paso a la migración de tránsito, fenómeno de creciente cuantía, sobre todo desde los años 1990.⁸ Aunque ambos fenómenos, refugiados y migrantes de tránsito, no eran nuevos para el país, sí fueron las modalidades y los volúmenes.⁹

Frente a los flujos de refugiados centroamericanos, guatemaltecos específicamente, se planteó al gobierno mexicano otro proceso migratorio de larga data, pero poco atendida: la migración de tra-

tono con los principios de la política exterior mexicana de no intervención en los asuntos internos de otros estados (Alba, 1999).

⁷ Los empleadores y los trabajadores migratorios.

⁸ Como indicador indirecto de esta migración se tiene el número de aseguramientos (devoluciones) que ascendió a más de 140 mil en 2003, aproximadamente la mitad de los cuales correspondieron a ciudadanos guatemaltecos (Alba, 2004).

⁹ Los flujos de refugiados y asilados de varios países sudamericanos en los años 1970 alcanzaron volúmenes parecidos al de sus antecesores, en los años 1930 y 1940, frente a los cuales se había forjado la generosa política mexicana de asilo.

bajadores guatemaltecos a Chiapas. Esa migración era una especie de “fenómeno invisible”, relativamente desconocido, indocumentado, y que se desenvolvía fuera de todo marco jurídico (Alba, 2004; Castillo, 1989).

En ese contexto fue que en los años 1990 surgió una política de control de daños que tuvo que ver con la oposición de la diáspora mexicana al establecimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que fue visto como una respuesta para “desincentivar” la migración de México hacia Estados Unidos. Se esperaba que el TLC generaría más trabajos y mejores salarios en México, reduciendo en consecuencia las presiones migratorias.

El TLC ofreció a México un sólido andamiaje conceptual que le otorgaba credibilidad a las declaraciones en el sentido que el país no deseaba la emigración de sus trabajadores. Sin embargo, los supuestos efectos del TLC sobre las tendencias migratorias no fueron inmediatos, automáticos ni inevitables; más bien no sucedió (Alba, 2009).

La experiencia es que la emigración continuó y México se concentró en proteger a sus migrantes, por medio de las funciones de protección consular (sobre todo en Estados Unidos) y las reformas legales sobre “el no-renunciamento de la nacionalidad mexicana”. Lo anterior enmarcado en una estrategia del diálogo migratorio con Estados Unidos encabezada por el gobierno de Ernesto Zedillo, quien pretendía minimizar el daño causado por el endurecimiento de las acciones de control de la frontera, en particular en los cruces de personas indocumentadas en circunstancias cada vez más riesgosas (Alba, 1999).

También, en los años 1990 se consolidaron importantes políticas públicas frente al fenómeno migratorio: una tendiente a realzar el valor de las remesas y su contribución a la economía mexicana, en especial en las economías regionales y locales, y la otra que estimulaba el vínculo con las comunidades de nacionales (y de los México-americanos) en el extranjero (ibídem).

Pero fue hasta inicios del siglo *xxi* cuando Vicente Fox y George W. Bush, presidentes de México y Estados Unidos, respectivamente, acordaron iniciar un proceso de negociación para alcanzar “un sistema ordenado de flujos migratorios”. Esa fue una de las iniciativas

más importantes que pretendía abonar a la gobernabilidad migratoria mediante el reconocimiento de las desigualdades económicas y sociales que dan origen a los flujos mexicanos (Alba, 2004).

Ese proceso negociador estuvo caracterizado por un gran optimismo (como todo el gobierno de Fox), que se propagó a la sociedad mexicana tanto en Estados Unidos como en México; de hecho tuvo tal impacto que incluso después de septiembre de 2001 se seguía solicitando un acuerdo de liberalización migratorio-laboral para los trabajadores mexicanos (Alba, 2004).

La situación reciente y la gestión política de la migración en México

La problemática reciente, en cambio, está relacionada con el contexto internacional (bilateral) restrictivo que ha ido encontrado las condiciones para un clima adverso para los migrantes mexicanos, situación que se ha ido recrudeciendo con el tiempo, a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. De hecho, para México el 2001 fue paradigmático: por un lado, representó la posibilidad de resolver la cuestión migratoria de una vez por todas y, por el otro, un resurgimiento del “restrictivismo migratorio”, que no parece dará marcha atrás en el corto o mediano plazo (Alba, 1999).

A lo anterior se sumaron consideraciones sobre seguridad nacional que añadieron tensión adicional al diseño de la política migratoria en lo que se refiere al papel tan activo de las fronteras en los últimos años, siendo la de México y Estados Unidos una de las más transitadas no sólo por bienes, sino por personas. Así pues, las nuevas prioridades para Estados Unidos son la seguridad nacional, el control fronterizo y la lucha antiterrorista, que representan nuevos retos en la búsqueda de soluciones para el ordenamiento del fenómeno migratorio entre ambos países (ibídem).

El cruce de los temas de seguridad y control de fronteras con la agenda migratoria presentan múltiples retos y coloca al país ante encrucijadas muy difíciles ya que, tanto por razones de seguridad nacional mexicana como por las fuertes demandas de Estados Unidos

sobre los estados vecinos para que ofrezcan garantías a su seguridad, el manejo de la migración de tránsito y la inmigración al país demandan una supervisión más atenta.

Respecto de la inmigración al país, así como del creciente fenómeno de la migración de tránsito, las respuestas mexicanas también han evolucionado. En esos ámbitos se advierte el paso de un tratamiento *ad hoc*, que se dio entre los años 1970 y 1980, hacia la búsqueda de respuestas más institucionales ante los fenómenos del asilo, el refugio y el tránsito de migrantes (Alba, 2004).

Un componente de las respuestas del gobierno mexicano ante las nuevas circunstancias fue la creación del Instituto Nacional de Migración, con el propósito de profesionalizar e institucionalizar el manejo de la política migratoria (ibídem). Otro fue la modernización del marco institucional y la normatividad vinculada con la gestión de la migración; no obstante, eso no sucedió hasta el 2011. Previo a ese año, el gobierno de México sólo contaba con *Ley General de Población*, a partir de la cual conducía la política en el tema migratorio. Fue en ese contexto que desde la sociedad civil y los círculos académicos comenzaron a demandar a las autoridades que se definiera una política de Estado en materia migratoria que permitiera tener claridad en la visión, actuación y responsabilidades que se tendrían para cada una de las dimensiones de la migración (Pérez, 2014).

Es así que en 2011 la normativa migratoria en México tuvo un fuerte dinamismo; se promulgaron dos leyes a nivel federal (la *Ley de Refugiados y Protección Complementaria* y la *Ley de Migración*).¹⁰

A pesar de la violencia sistemática en el país y de la nula planeación, desde el gobierno federal se impulsó la promulgación de la ley de migración (se refiere al caso de los cuerpos hallados en las fosas en San Fernando, Tamaulipas), logrando avanzar en el marco normativo y dando la pauta para que se incluyera en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 la elaboración del Programa Especial de Migración (Pérez, 2014). Es la primera ocasión en la historia moderna de México que el país cuenta con un documento que integra de una manera comprensiva, sistematizada y

¹⁰ Otras a nivel local, como la *Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal*.

sólida, cómo el Ejecutivo interpreta el fenómeno de la migración internacional, y qué propone para aprovechar sus enormes potencialidades, a la vez que de combatir sus graves costos sociales (Mohar, 2014).

El Programa hace un reconocimiento honesto del deterioro de las condiciones de seguridad en el país y su impacto, entre otros sectores, en la población migrante, a la actualización del marco legal en materia de derechos humanos plasmada en la reforma del Artículo Primero Constitucional, y la adopción de leyes especiales para combatir la trata de personas, la violencia de género, el refugio y la protección complementaria y, por supuesto, la *Ley de Migración y su Reglamento* (ibídem).

En suma, hoy se cuenta con un marco de referencia para construir por primera vez una verdadera política migratoria, con una guía, objetivos a alcanzar e indicadores. No obstante los avances logrados, el país enfrenta retos ingentes para establecer una política migratoria integral y balanceada. El mundo avanza hacia una era de mayor movilidad humana, determinada, entre otros factores, por la integración de mercados, la profundización de la globalización económica, la difusión de aspiraciones e ideas; todo ello en un contexto en el que son crecientes las asimetrías económicas y demográficas entre los países. Las fuertes presiones migratorias del presente y del futuro se enfrentan a un clima cada vez más adverso y restrictivo para la movilidad de personas (Alba, 2004).

Escalas de la intergubernamentalidad del marco jurídico en materia migratoria

El marco jurídico en materia migratoria de México está determinado por instrumentos internacionales y regionales que han sido ratificados por el gobierno mexicano, así como por instrumentos de la normativa nacional y acuerdos o documentos binacionales o locales. Dicho marco ha sufrido diversas modificaciones sustantivas en la última década, hasta la llegada de la actual ley de migración publicada el 25 de mayo de 2011 en México y su reglamento del 28 de septiembre de 2012.

En el actual cuerpo normativo en materia migratoria llama la atención su orientación hacia la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, su reducción en la discrecionalidad de

las autoridades migratorias a través de la regulación de una serie de procedimientos para garantizar mayor transparencia y certeza en los trámites que deben realizar las personas extranjeras que pretenden visitar o residir en México.¹¹ Asimismo, se establecen procedimientos específicos para proteger los derechos de las personas extranjeras que se encuentran en México en situación migratoria irregular (Unidad de Política Migratoria, UPM-Spmar, 2013).¹²

El conocimiento de la normatividad migratoria es condición necesaria para el inicio de la comprensión del fenómeno en épocas recientes. A continuación se presenta una síntesis del actual marco jurídico en materia migratoria de México.

Instrumentos internacionales y regionales ratificados por México

Las legislaciones, programas y políticas vinculadas con el tema migratorio, el asilo y el refugio en México han estado muy relacionadas con instrumentos jurídicos internacionales, acuerdos bilaterales y procesos regionales durante más de medio siglo (Imaz, 2013).

En la última década se han preparado proyectos de legislación y numerosos programas para atender el tema de la movilidad de personas que salen e ingresan a territorio nacional, como la emigración indocumentada, el tráfico humano, la trata de personas, las solicitudes de refugio y asilo, que han culminado en legislaciones afines a los instrumentos internacionales en la materia (Imaz, 2013).

En el cuadro 1 se incluye una lista de instrumentos jurídicos que se consideran necesarios y auxiliares en la materia, para hacer exhaustiva la

¹¹ Se refiere a la obtención de visas y de condiciones de estancia, incluyendo el supuesto de residencia en México por razones humanitarias, la renovación de documentación migratoria, el cambio de condiciones de estancia, el asilo y la determinación de apátrida.

¹² Por ejemplo, la regularización de estancia; la valoración y determinación del interés superior de las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados; la detección, identificación y atención a víctimas de delito, y el alojamiento de personas extranjeras en las estaciones migratorias y estancias provisionales en condiciones dignas y con pleno respeto a sus derechos humanos.

integración del marco constitucional y legal en que se fundamenta la política y la gestión migratoria en nuestro país (UPM, Spmar, 2013).¹³

Cuadro 1. Instrumentos internacionales en materia migratoria ratificados por México
Instrumentos internacionales
Constitución de la Organización Internacional para las Migraciones
Convención sobre Asilo
Convención sobre Condiciones de los Extranjeros
Convención y Estatuto General sobre el Régimen Internacional de Puertos Marítimos y Protocolo de Firma
Convención sobre Asilo Político
Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores
Convención sobre Extradición
Convención sobre Tránsito de Aviones
Convención sobre Asilo Diplomático
Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas
Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas
Convención de Viena sobre Relaciones Consulares
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
Convención Americana sobre Derechos Humanos
Convención sobre Asilo Territorial
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura
Convención sobre los Derechos del Niño
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

¹³ México no ha firmado los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo 97 y 143, relacionados con los trabajadores migrantes y a las migraciones en condiciones abusivas, así como a la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes, respectivamente. Firmó pero no ratificó la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (IMAZ, 2013).

Cuadro 1. Instrumentos internacionales en materia migratoria ratificados por México
Instrumentos internacionales
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados
Convención sobre el Estatuto de los Apátridas
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional
Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados
Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire
Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños
Convenio Internacional del Trabajo Núm. 19 relativo a la Igualdad de Trato entre los Trabajadores Extranjeros y Nacionales en materia de Indemnización por Accidentes de Trabajo
Convenio Sobre Aviación Civil Internacional
Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena y Protocolo Final
Convenio Internacional del Trabajo Núm. 108 relativo a los Documentos Nacionales de Identidad de la Gente de Mar
Convenio Internacional del Trabajo Núm. 118 relativo a la Igualdad de Trato de Nacionales y Extranjeros en materia de Seguridad Social
Convenio para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional
Convenio Internacional del Trabajo Núm. 166 sobre la Repatriación de la Gente de Mar
Convenio Internacional del Trabajo Núm. 182 sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación
Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas bajo Cualquier Forma de Detención o Prisión
Declaración de Cartagena sobre los Refugiados
Declaración Conjunta y Plan de Acción de la Cumbre Tuxtla Gutiérrez II
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Capítulo de Entrada Temporal de Personas de Negocios)
Lineamientos para el Establecimiento de Mecanismos Multi y/o Bilaterales entre los Países Miembros de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) en Materia de Retorno de Migrantes Regionales por Vía Terrestre
Marco General de Ejecución del Programa de Cooperación Multilateral para el Retorno Asistido de Migrantes Extra-Regionales Varados en Países Miembros de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) o Proceso Puebla

Cuadro 1. Instrumentos internacionales en materia migratoria ratificados por México
Instrumentos internacionales
Lineamientos Regionales para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes no Acompañados en casos de Repatriación adoptado por la Conferencia Regional sobre Migración
Anexo 9 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional

Fuente: Elaboración propia, con base en información de la página de la Secretaría de Gobernación: http://www.gobernacion.gob.mx/en_mx/Segob/Marco_juridico#II

La escala local del marco jurídico federal: instrumentos generales y específicos

En México, el marco legal en materia migratoria empieza con la máxima norma del orden jurídico nacional, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1917), que le da paso a la *Ley General de Población* (1974), la *Ley de Migración* (2011), la *Ley de Refugiados y Protección Complementaria* (2011) y *Ley de Nacionalidad* (1998), así como sus respectivos reglamentos, disposiciones y normas complementarias (véase cuadro 2).

Cuadro 2. Marco jurídico federal	
<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	
<i>Ley General de Población</i>	Reglamento de la Ley General de Población
<i>Ley de Migración</i>	Reglamento de la Ley de Migración
<i>Ley de Nacionalidad</i>	Reglamento de la Ley de Nacionalidad
<i>Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria</i>	Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria
<i>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</i>	Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación
<i>Ley de la Policía Federal</i>	
<i>Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas</i>	Reglamento de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas

Fuente: Elaboración propia, con base en información de la página de la Secretaría de Gobernación: http://www.gobernacion.gob.mx/en_mx/Segob/Marco_juridico#II

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* destacan los Artículos 1, 11, 27 y del 30 al 38. El primero establece la prohibición de toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas; el Artículo 11 garantiza la libertad de tránsito y, en caso de persecución, por motivos políticos, el derecho a solicitar asilo; por causas humanitarias, a recibir refugio.

Los artículos 30 al 38 definen lo relacionado con la nacionalidad y ciudadanía mexicana. En particular, el artículo 33 constitucional extiende a los extranjeros los derechos y garantías individuales que reconoce la *Constitución*, al tiempo que faculta al poder ejecutivo para expulsar a personas extranjeras del territorio nacional. Además, señala explícitamente que los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

El artículo 27 constitucional, en su fracción I, establece que:

El derecho exclusivo de los nacionales para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus concesiones o para obtener concesiones para la explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos. Además queda estipulado que en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

La Ley General de Población

La *Ley General de Población* (LGP) publicada el 7 de enero de 1974, y vigente desde entonces y hasta mayo de 2011, tuvo durante su existencia 14 reformas legales, de las cuales sólo tres incidieron de manera decisiva en el marco regulatorio de la migración indocumentada, las de 1999, 2008 y 2010 (Casillas, 2015).

Desde su primera versión se establecieron sanciones para penalizar los flujos de migrantes indocumentados. Destaca el artículo 123 de la LGP, donde se señala que: “Se impondrá pena de hasta dos años de prisión y multa de trescientos a cinco mil pesos al extranjero que se interne ilegalmente en el país”.

Para casos de reincidencia, el artículo 118 preveía una sanción mayor: “Se impondrá pena de diez años de prisión y multa de hasta cinco mil pesos al extranjero que habiendo sido expulsado se interne nuevamente a territorio nacional sin haber obtenido acuerdo de readmisión. Igual sanción se aplicará al extranjero que no exprese u oculte su condición de expulsado para que se le autorice y obtenga un nuevo permiso de internación”.

Las sanciones se mantuvieron prácticamente sin cambio alguno en las subsecuentes reformas hasta 2008, cuando se modificó, entre otros, los artículos 118 y 125, con el objeto de despenalizar la situación irregular de las personas migrantes, lo que representó una importante decisión del Estado mexicano en materia migratoria, ya que esta posición jurídica contravenía los principios universales de los derechos de las personas tutelados en la *Constitución* y en los instrumentos internacionales de los que México formaba parte (Casillas, 2015).

Hasta 1999, la LGP le atribuyó a la Secretaría de Gobernación el ejercicio de sus facultades en materia migratoria y a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), como autoridad coadyuvante en el exterior. A partir de ese año, y después de una importante reforma con motivo de la creación de la entonces Policía Federal Preventiva (PFP), se anexó dicha institución para atender el fenómeno, al habersele otorgado atribuciones específicas en materia de verificación migratoria en todos los puntos de internación y dentro del territorio nacional (ibídem).

Para el año 2010 se estableció que el tráfico de personas se perseguirá de oficio. El artículo 138 señalaba que se impondría:

Pena de seis a doce años de prisión y multa de cien a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumir la conducta, a quien por sí o por interpósita persona, con propósito de tráfico, pretenda llevar o lleve mexicanos o extranjeros a internarse a otro país, sin la documentación correspondiente. Igual pena se impondrá a quien por sí o

por medio de otro u otros introduzca, sin la documentación correspondiente expedida por autoridad competente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o, con propósito de tráfico, los albergue o transporte por el territorio nacional con el fin de ocultarlos para evadir la revisión migratoria.

En el caso de los menores, la sanción era mayor: “se aumentarán hasta en una mitad las penas previstas en los párrafos precedentes, cuando las conductas descritas se realicen respecto de menores de edad; o en condiciones o por medios que pongan en peligro la salud, la integridad o la vida de los indocumentados; o bien cuando el autor del delito sea servidor público”.

Especificidades en la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria

El 27 de enero de 2011 se promulgó la *Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria*, que prevé, entre otros principios, en su artículo 5: la no devolución, la no discriminación, el interés superior del niño, la unidad familiar, la no sanción por ingreso irregular y la confidencialidad de la información de aquellas personas extranjeras que llegan al país en busca de la condición de refugiado o de protección humanitaria (UPM-Spmar, 2013).

En materia de refugio el artículo 15 señala que es competencia de la Secretaría de Gobernación (Segob), el reconocimiento de la condición de refugiado. Además, señala que la Segob será la encargada de la promoción y coordinación de acciones públicas, estrategias y programas orientados a la protección y asistencia de refugiados y solicitantes. Asimismo señala que en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y demás autoridades competentes, deberá promover soluciones duraderas a la problemática que enfrentan los refugiados; llevar un registro actualizado de los solicitantes y refugiados; orientar a los solicitantes y refugiados sobre sus derechos y obligaciones; establecer las bases y los procedimientos de coordinación entre las dependencias y entidades federales, estatales, municipales, del Distrito Federal y sus delegaciones que participen en la atención a refugiados; y promover la

difusión y promoción del derecho internacional de refugiados, entre otras atribuciones que le confiera el reglamento de esta ley y demás ordenamientos aplicables (UPM-Spmar, 2013).

En la nueva Ley la condición de refugiado es reconocida en el artículo 13 como toda persona extranjera que se encuentre con alguno de los siguientes supuestos: que tenga temor fundado de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, opinión política o pertenencia a un grupo social determinado, así como a la violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva a los derechos humanos u otras circunstancias que hayan afectado gravemente el orden público (UPM-Spmar, 2013).

La propia Ley establece en su artículo 27 cuando un solicitante no reúne los requisitos para ser reconocido como refugiado: cuando haya cometido un delito contra la paz como genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra o que haya cometido un delito calificado como grave o actos contrarios a los principios de las Naciones Unidas.

Con esa Ley, los refugiados dejan de estar en la calidad migratoria de no inmigrantes y son tipificados como residentes permanentes, como consta a su vez en el artículo 54 de la *Ley de Migración* de 2011.

Al igual que la condición de refugiado, la protección complementaria otorgada podrá cancelarse según el artículo 32 sólo en los siguientes casos: “1) En los que se acredite que un extranjero ocultó o falseó la información proporcionada, o 2) Cuando desaparezcan las circunstancias que motivaron el reconocimiento de la condición de refugiado o el otorgamiento de la protección complementaria.”

La Ley dispone en su artículo 44 fracciones I a la VII que los refugiados podrán dedicarse a cualquier actividad, siempre que sea lícita y obtener el documento de identidad y viaje expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores; solicitar la reunificación familiar, y obtener el documento migratorio expedido por la Secretaría, que acredite su estancia legal en el país como refugiado.

Particularidades de la *Ley de Migración*

El 25 de mayo de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), la vigente *Ley de Migración*, que forma parte del proceso de cambio de paradigma sobre la protección de los derechos fundamentales en México, en especial a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 (UPM-Spmar, 2013). Dicha disposición se compone de ocho títulos y 21 capítulos, integrados por 162 artículos, cuyo propósito es “facilitar y ordenar los flujos migratorios desde y hacia nuestro país, privilegiando la protección y el respeto de los derechos humanos de los migrantes y la seguridad nacional” (INM, 2011). Desde su publicación, la Ley de 2011 ha sido reformada en dos ocasiones, en junio de 2013 y en octubre de 2014. Las adiciones y reformas se hicieron en materias de asilo, refugio, el Servicio Profesional de Carrera Migratorio, y respecto a la atención de personas en situación de vulnerabilidad, en particular los niños, niñas y adolescentes (CEIGB, 2015).

La nueva normatividad reconoce al migrante como sujeto de derechos y establece obligaciones a todas las autoridades para que sus derechos sean respetados, sin importar su situación migratoria (UPM, Segob, 2013). Con ello se eliminó la barrera de la comprobación de legal estancia para el acceso a los servicios educativos, de salud, actos civiles y procuración de justicia. De igual forma, se garantiza la estancia legal por razones humanitarias a las víctimas o testigos de algún delito cometido en territorio nacional (UPM, Spmar, 2011).

En lo que respecta a la gestión migratoria, ese nuevo marco normativo simplificó el régimen que incluía más de 38 calidades, características y modalidades migratorias y lo sustituyó por un sistema de condiciones de estancia: visitantes, residentes temporales y residentes permanentes. Además, esa reforma reconoce legamente la existencia de los grupos de protección a migrantes (Grupos Beta) y a la vez prevé un procedimiento especial para la atención de niños, niñas y

adolescentes menores no acompañados y personas en situación de vulnerabilidad durante su alojamiento y repatriación (ibídem).

La *Ley de Migración* y su normatividad complementaria se enfocan en la migración que ingresa a México, es decir, abordan las dimensiones de destino y tránsito de migrantes, pero no contemplan la emigración y el retorno de migrantes mexicanos. Esos temas están abordados parcialmente en la *Ley General de Población*, por lo que será necesario seguir trabajando en el desarrollo de una normatividad que aborde la realidad del fenómeno migratorio de manera integral (UPM-Spmar, 2013).

No obstante, con la entrada en vigor del nuevo marco normativo, se simplifica el régimen migratorio que durante 70 años reguló con amplios márgenes de discrecionalidad la entrada y permanencia de las personas extranjeras en México y se sustituye con un sistema de visas y condiciones de estancia mucho más simple, orientado a fortalecer la unidad familiar y la protección internacionales como ejes de la política de inmigración. De igual manera, se facilita la entrada a México de turistas, inversionistas, hombres de negocios y de capital humano y talento para contribuir al desarrollo nacional (ibídem).

Como parte de esos cambios normativos y del proceso de reestructuración institucional de las instancias encargadas de la atención del fenómeno migratorio en México, y atendiendo a las disposiciones de la *Ley de Migración*, en agosto de 2012 y abril de 2013 se reformó el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, mediante el cual se delimitan las funciones del Instituto Nacional de Migración como órgano que ejecuta las políticas migratorias definidas por la Secretaría de Gobernación, con el apoyo de la recién creada Unidad de Política Migratoria, instancia encargada de coordinar la planeación necesaria para configurar estrategias, proyectos y acciones de política migratoria, así como de analizar el fenómeno con base en estadísticas y estudios especializados que sustenten la toma de decisiones en esa materia.

Atendiendo al espíritu de la Ley, se crea el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, que será un órgano ciudadano en el que se escucharán y considerarán las demandas y posicionamientos de las organizaciones de la sociedad civil, académicos, expertos en materia migratoria y particulares sobre la gestión migratoria (ibídem).

En cuanto a la definición de la política migratoria, se crea el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, integrado por representantes del Poder Legislativo, de los gobiernos de las entidades federativas, dependencias del gobierno federal, académicos y sociedad civil, en el que se recogerán las demandas y posicionamientos de los actores involucrados en la atención del fenómeno migratorio que servirán de base para que la Secretaría de Gobernación defina y formule la política migratoria del Estado mexicano (ibídem).

Marco institucional

La Ley de migración, en su título tercero, capítulo I (artículos 18 al 21), establece que las instituciones con facultades en materia migratoria son la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración y la Secretaría de Relaciones Exteriores (véase la figura 1).

Las tres instituciones reciben apoyo de autoridades auxiliares, especificadas en el capítulo III (artículos 26 al 30): la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Salud, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, la Secretaría de Turismo y el Instituto Nacional de la Mujeres (véase el cuadro 3).

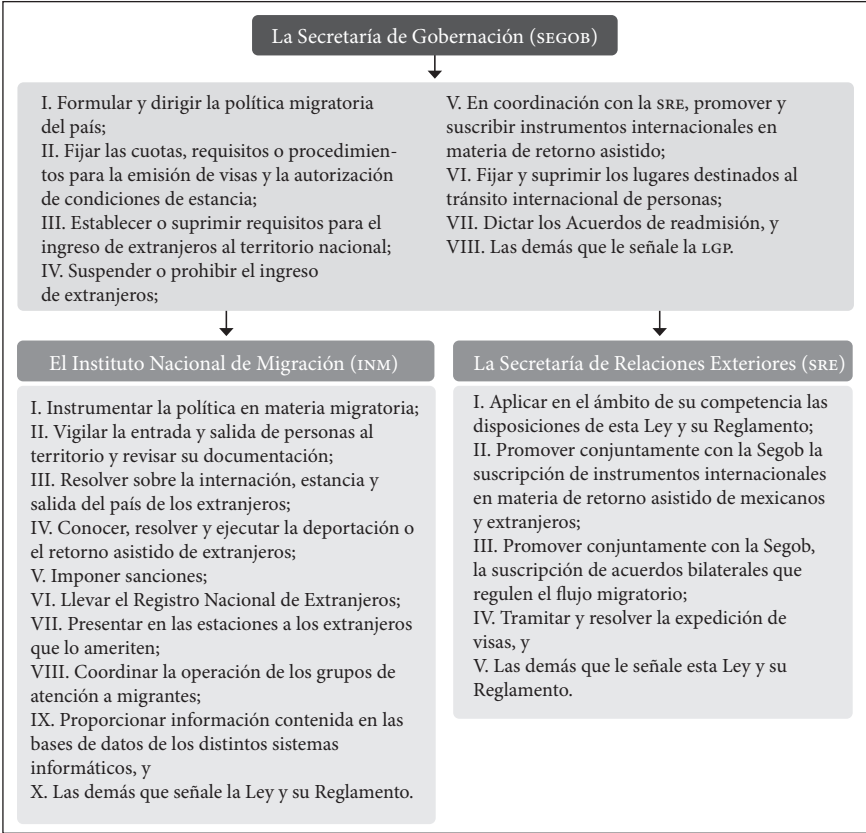


Figura 1. Instituciones con facultades en materia migratoria y sus atribuciones

Fuente: Elaboración propia, con base en la *Ley de Migración* 2011.

Cuadro 3. Instituciones auxiliares en materia migratoria y sus atribuciones		
La Procuraduría General de la República (PGR)		
I. Promover la formación y especialización de Agentes de la Policía Federal Ministerial, Agentes del Ministerio Público y Oficiales Ministeriales en materia de derechos humanos;	II. Proporcionar a los migrantes orientación y asesoría para su eficaz atención y protección;	III. Proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas las referencias necesarias sobre el número de averiguaciones previas y procesos penales respecto de los delitos de los que son víctimas los migrantes;
IV. Celebrar convenios de cooperación y coordinación para lograr una eficaz investigación y persecución de los delitos de los que son víctimas u ofendidos los migrantes;	V. Conocer respecto de los delitos previstos en los artículos 159 y 161 de esta Ley, y	VI. Las demás que señale esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Cuadro 3. Instituciones auxiliares en materia migratoria y sus atribuciones		
La Secretaría de Salud (ss)		
I. Promover que la prestación de servicios de salud que se otorgue a los extranjeros, se brinde sin importar su situación migratoria y conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;	II. Establecer requisitos sanitarios para la internación de personas al territorio nacional;	III. Ejercer la vigilancia de los servicios de sanidad en los lugares destinados al tránsito internacional de personas, en transportes nacionales o extranjeros, marítimos, aéreos y terrestres, mediante visitas de inspección;
IV. Diseñar y difundir campañas en los lugares destinados al tránsito internacional de personas, para la prevención y control de enfermedades, y		V. Las demás que señale esta Ley y su Reglamento.
El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)		
I. Proporcionar asistencia social para la atención de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados que requieran servicios para su protección;	II. Otorgar facilidades de estancia y garantizar la protección de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados en tanto el Instituto resuelva su situación migratoria;	
III. Coadyuvar con el Instituto en la implementación de acciones que permitan brindar una atención adecuada a los migrantes que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de mayor vulnerabilidad como son los niños, niñas y adolescentes migrantes, y		
IV. Las demás que señale esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.		
La Secretaría de Turismo (ST)		
I. Difundir información oficial de los trámites y requisitos migratorios que se requieran para la internación, tránsito, estancia regular y salida de los extranjeros que pretendan visitar el país;		
II. Participar en las acciones interinstitucionales, que coadyuven en la implementación de programas que fomenten y promuevan el turismo en destinos nacionales, para el desarrollo y beneficio del país, y		
III. Las demás que señale esta Ley y su Reglamento.		
El Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres)		
I. Realizar acciones interinstitucionales, de manera coordinada con el Instituto, que permitan atender la problemática de las mujeres migrantes, y avanzar en el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano;		
II. Promover acciones dirigidas a mejorar la condición social de la población femenina migrante y la erradicación de todas las formas de discriminación en su contra;		
III. Proporcionar a las autoridades migratorias capacitación en materia de igualdad de género, con énfasis en el respeto y protección de los derechos humanos de las migrantes, y		
IV. Las demás que señale esta Ley y su Reglamento.		

Fuente: Elaboración propia, con base en la *Ley de Migración* 2011.

Además, una docena de instituciones públicas cuentan con programas específicos para atender a emigrantes, inmigrantes, transmigrantes y migrantes de retorno: las Secretarías de Educación Pública; Economía; Desarrollo Social; Trabajo y Previsión Social; Comunicaciones y Transportes; la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; la Comisión Nacional de Seguridad; los Centros de Integración Juvenil; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Colegio de Bachilleres (véase el cuadro 4).

Cuadro 4. Instituciones y programas específicos para atender a emigrantes, inmigrantes, transmigrantes y migrantes de retorno					
NÚM.	Dependencia responsable y programa	EMIGRACIÓN	INMI-GRACIÓN	TRÁNSITO	RETORNO
Secretaría de Gobernación					
1	Fondo de Apoyo Social para ex Trabajadores Migratorios Mexicanos (empleo)				1
2	Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM)	1	1	1	1
UNAM					
3	Bachillerato a distancia / Universidad Nacional Autónoma de México (educación)	1			
Colegio de Bachilleres					
4	Sistema de Enseñanza abierta y a distancia (educación)	1			
Instituto de los Mexicanos en el Exterior					
5	IME Becas (educación)	1			
6	Paisano invierte en tu tierra - (recursos)	1			
7	Directo a México (recursos / dinero)	1			
8	Educación Financiera (recursos)	1			
9	Tu vivienda en México / IME, CONAVI y SHF (recursos)	1			
10	Programa de radio "Entre paisanos" / IME, Radio Mujer, Centros de Integración Juvenil (salud)	1			

Cuadro 4. Instituciones y programas específicos para atender a emigrantes, inmigrantes, transmigrantes y migrantes de retorno					
NÚM.	Dependencia responsable y programa	EMIGRACIÓN	INMI-GRACIÓN	TRÁNSITO	RETORNO
Secretaría del Trabajo y Previsión Social					
11	Servicio Nacional de Empleo (empleo)	1			
12	Movilidad laboral interna (empleo)	1			
13	Acuerdo de Cooperación para América del Norte (empleo)	1			
14	Programa de trabajadores agrícolas temporales México-Canadá (empleo)	1			
15	Repatriados trabajando (empleo)				1
Secretaría de Relaciones Exteriores					
16	Red de talentos mexicanos (desarrollo)	1			
17	Restitución de menores (menores)	1	1		
18	Custodia de menores en el mundo (menores)	1			
19	Mexitel (trámites)	1			
20	Programa Especial de Atención al Migrante Indígena / SRE, INALI y la Red Consular de México en América del Norte (protección)	1			
21	Programa de Consulados móviles, sobre ruedas y jornadas sabatinas, dominicales o en días inhábiles (trámites)	1			
22	Pensiones alimenticias internacionales para menores (menores)	1			
23	Repatriación de connacionales enfermos (salud)	1			
Instituto Nacional de Migración					
24	Programa paisano / Segob e Instituto Nacional de Migración (protección)	1			
25	Repatriación Humana / Segob e Instituto Nacional de Migración (protección)				1

Cuadro 4. Instituciones y programas específicos para atender a emigrantes, inmigrantes, transmigrantes y migrantes de retorno					
NÚM.	Dependencia responsable y programa	EMIGRACIÓN	INMI-GRACIÓN	TRÁNSITO	RETORNO
26	Grupos Beta (protección)			1	
Secretaría de Economía					
27	Conciliación a residentes en el extranjero / SE / Procuraduría General del Consumidor (protección)	1			
28	Quién es quién en el envío de dinero / SE / Procuraduría General del Consumidor (recursos)	1			
Secretaría de Salud					
29	Ventanilla de Salud / (salud) SS, IME y SRE (salud)	1			
30	Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular) (salud)				1
31	Vete sano, regresa sano (salud)	1			1
Instituto Mexicano del Seguro Social					
32	Seguridad social para mexicanos en el extranjero (salud)	1			
Secretaría de Comunicaciones y Transportes					
33	SCT / Telecomunicaciones de México / Servicios telegráficos (Comunicación/Recursos)	1			
34	Servicio de telefonía rural por satélite (RURALSAT) / Servicios telegráficos (comunicación)	1			
35	Portal mujer migrante y proyecto tecnologías de información y comunicaciones para mujeres y familias vinculadas al fenómeno migratorio (protección)	1			
Comisión Nacional de Seguridad					
36	Programa de personas extraviadas "Dar contigo" / Comisión Nacional de Seguridad y Segob (protección)	1	1	1	1

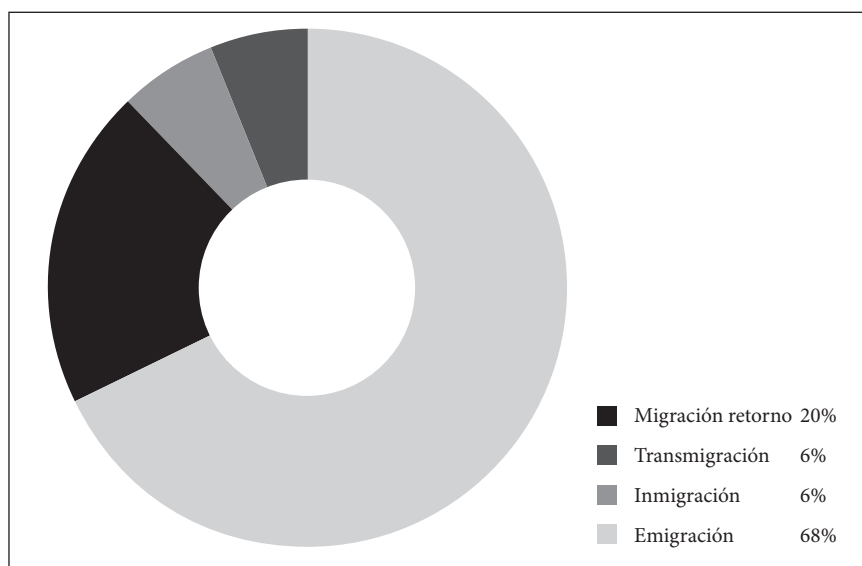
Cuadro 4. Instituciones y programas específicos para atender a emigrantes, inmigrantes, transmigrantes y migrantes de retorno					
NÚM.	Dependencia responsable y programa	EMIGRACIÓN	INMI-GRACIÓN	TRÁNSITO	RETORNO
Centros de Integración Juvenil					
37	Nuestras fortalezas (salud)	1			
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas					
38	Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular)				1
Secretaría de Hacienda y Crédito Público					
39	Fondo de apoyo para migrantes (empleo)				1
DIF					
40	Estrategia de prevención y atención de niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados - (menores)			1	1
Sedesol					
41	Programa 3 × 1 para migrantes (protección)	1			
Secretaría de Educación Pública					
42	Bachillerato con Cobertura en Estados Unidos de América / Secretaría de Educación Pública (educación)	1			
43	Convocatoria internacional / Secretaría de Educación Pública y UNAM (educación)	1			
44	Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVYT) en línea / SEP, INEA y el Conevty (educación)	1			
45	Revalidación y Equivalencia de Estudios / SEP y SINCREE (educación)	1	1		1
46	Atención a Jornaleros Agrícolas Migrantes / SEP e INEA (educación)	1			

Cuadro 4. Instituciones y programas específicos para atender a emigrantes, inmigrantes, transmigrantes y migrantes de retorno					
NÚM.	Dependencia responsable y programa	EMIGRACIÓN	INMI-GRACIÓN	TRÁNSITO	RETORNO
47	Programa Binacional de Educación Migrante México-Estados Unidos (PROBEM) / Secretaría de Educación Pública (educación) Documento de Transferencia del Estudiante Migrante Binacional	1			1
48	Plazas Comunitarias y Educación para Adultos / Secretaría de Educación Pública (educación)	1			
49	Programa de contratación de maestros mexicanos / Secretaría de Educación Pública (educación)	1			
50	Reconocimiento en México de los estudios realizados en el extranjero / Secretaría de Educación Pública (educación)				1
51	Programa de Intercambio de Maestros México-Estados Unidos / Secretaría de Educación Pública (educación)				
52	Programa de donación de libros de texto en español				
53	Acreditación de la preparatoria / Secretaría de Educación Pública (educación)				

Programas federales

Como ya lo han señalado otras investigaciones (veáanse Imaz, 2013; Pérez, 2014; y Alba, 2009), de los tres procesos migratorios, la emigración es la que de manera tradicional ha recibido más atención y en consecuencia es la que más se ha desarrollado en términos de la coordinación interinstitucional y en la que se ha enfocado la mayoría de los programas federales y estatales (veáanse cuadro 4 y gráfica 1).

Los resultados de la presente investigación también son consistentes con los evidenciados por Imaz (2013), respecto a que los programas para transmigrantes e inmigrantes tienen el mismo peso, a pesar de que la atención de estos últimos es más reciente (véase gráfica 1).



Gráfica 1. Programas federales relacionados con la migración de acuerdo con el proceso que atienden
Fuente: Elaboración propia, con base en información de la página de la Secretaría de Gobernación: http://www.gobernacion.gob.mx/en_mx/Segob/Marco_juridico#11

Las secretarías y dependencia de Estado que atienden programas para los emigrados abarcan cuestiones económicas, sociales y de seguridad. La Secretaría de Relaciones Exteriores es la más activa por su apoyo a través de la red consular, sobre todo en Estados Unidos,¹⁴ y por los programas que lleva a cabo a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME),¹⁵ que incluyen la cultura, educación y el deporte; organización comunitaria, proyectos productivos y remesas;

¹⁴ La Dirección General de Protección y Asuntos Consulares de la Secretaría registra 149 representaciones consulares del país alrededor del mundo, de las cuales 50 se ubican en Estados Unidos.

¹⁵ El IME ha logrado influir en la percepción, antes negativa, de los que se fueron respecto a la actitud del gobierno hacia ellos, así como desplegar una estrategia de coordinación de los emigrados en la formación de las asociaciones de migrantes (para 2011 cerca de 1 800). En 25 años de existencia, el IME ha cobrado prestigio y su ejemplo en algunos países latinoamericanos.

salud y vivienda. En esos programas se trabaja en coordinación con varias secretarías y dependencias gubernamentales, y con amplia libertad dentro de los Estados Unidos (Imaz, 2013).

Otro programa exitoso, pero recientemente descalificado, ha sido el 3×1 de la Secretaría de Desarrollo Social. Este programa, que incorpora en obras locales un dólar de los migrantes, triplicado por los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), opera sobre todo en los estados con organizaciones de migrantes relativamente sólidas, dejando un margen estrecho a las nuevas asociaciones y no está exento de las influencias de poder de los gobernadores (véase el cuadro 2).

En la inmigración y la transmigración intervienen el Instituto Nacional de Migración y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, dependientes de la Secretaría de Gobierno. En el caso del retorno de emigrantes participan las Secretarías de Gobernación, de Trabajo, de Salud; en el caso de menores no acompañados participan el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (Imaz, 2013).

Destaca la escasa participación de la Secretaría del Trabajo, orientada a la movilidad laboral interna y prácticamente ajena a los asuntos migratorios excepto, en los últimos años, con la repatriación de mexicanos. La Secretaría del Trabajo cumple con las disposiciones de la ley para las contrataciones de trabajadores migrantes en Canadá, pero no en los Estados Unidos, ya que no participa en las negociaciones. Respecto a los trabajadores inmigrantes en los estados de la frontera sur, sus juntas de conciliación y arbitraje tienen una participación casi nula (ibídem).

Por último, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha sido muy activa en la defensa de los derechos de los diferentes tipos de migrantes.

La gestión de resultados en materia presupuestal

A continuación se presentan los presupuestos generales adjudicados por el Congreso a las dependencias gubernamentales y los más de 40 programas relacionados con migrantes.

El presupuesto asignado sólo nos da una idea general de la importancia de las labores realizadas. Esas asignaciones no explicitan los presupuestos de los 48 programas, que se presentan en el cuadro 2, y suponemos que forman parte las asignaciones de las instituciones que se mencionan en él. Salvo los montos asignados a la Segob y a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) que corresponden a labores de control, regulación y atención a migrantes, y los programas de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), en las demás dependencias presentadas, es difícil conocer cuáles son los límites presupuestales dedicados a los migrantes. Se destaca el bajo monto dedicado a la Quinta Visitaduría de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), que además dedica sus esfuerzos a la defensa periodística y defensores de los derechos humanos, cuando el presupuesto asignado a la Comisión es de más de mil millones de pesos.

Cuadro 5. Presupuesto de Egresos de la Federación (2017)	
INSTITUCIÓN	MONTO
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	
Instituto Nacional de Migración	1,742,754,339
Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur	59,827,549
Unidad de Política Migratoria	51,086,881
Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados	25,400,926
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES	
Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior	228,003,731
Instituto de los Mexicanos en el Exterior	77,004,470
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	
Dirección General de Relaciones Internacionales (incluye programas para emigrantes, no se especifica monto)	298,275,305
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	
Programa 3 × 1	475,845,294
Programa de atención a jornaleros agrícolas	282,945,044
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	

Cuadro 5. Presupuesto de Egresos de la Federación (2017)	
INSTITUCIÓN	MONTO
Coordinación General del Servicio General de Empleo	945,976,360
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	
Protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes	93,749,014
Comisión Nacional de Derechos Humanos	
Programas de la quinta visitaduría / Atender asuntos relacionados con las personas migrantes	100,454,703
COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	
Programa de apoyo a la educación indígena	1,261,604,280
Programas de infraestructura indígena	2,264,127,366
Programa para el mejoramiento de la producción y la productividad indígena	772,209,174
Programa de derechos indígenas	288,678,188
INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES	
	818,338,255

Fuente: Elaboración propia con base en Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017 (DOF 30/11/2016).

Reflexiones finales

El presente trabajo tuvo un doble objetivo: por un lado, contribuir a la discusión y mayor entendimiento sobre la evolución y estado actual del marco institucional y normatividad vinculada con la gestión de la migración internacional en México; por el otro lado, generar productos académicos que puedan ser utilizados para la docencia y la investigación universitaria a nivel pregrado y posgrado, en particular sobre uno de los temas de reciente consolidación en la agenda pública: la política migratoria.

En nuestra revisión, quedó en evidencia que hasta hace algunos años el tema de la política migratoria en México no solía despertar mayor interés entre científicos sociales y tomadores de decisiones. Ha sido en las últimas décadas, a partir de que la relación binacional entre Estados Unidos y México ha presentado una de las etapas más críticas de que se tenga memoria, que se ha avivado el interés por ese importante asunto. Por otro lado, nuestra revisión también mostró

la carencia desde hace largo tiempo de una política pública integral que haya gestionado de manera exhaustiva la complejidad migratoria en todas sus dimensiones.

En un intento por ser justos, sin duda, en las últimas décadas se han logrado avances en materia migratoria, se ha evolucionado de una postura de no intervención y de no política a otra con mucha mayor presencia y con una idea más clara de corresponsabilidad, sin los extremos del pesimismo y optimismo de las décadas pasadas.

No obstante, en los últimos años, con la llegada al poder de Donald Trump y su insistencia en los planes de deportaciones masivas de mexicanos, además de la construcción de un muro en la frontera, han llevado no sólo a la peor crisis de la relación México-Estados Unidos de la que se tenga memoria, sino que ha obligado de nuevo al gobierno mexicano a replantear su postura sobre ese importante asunto.

En especial en el caso de los connacionales que migran de manera indocumentada al país vecino y que durante muchos años se aprovechó como válvula de escape, ahora existe un potencial riesgo de que la delincuencia pueda ser vista como una opción, al ya no contar con la posibilidad de migrar al vecino país.

La problemática se extiende a los migrantes centroamericanos y sudamericanos que transitan por México rumbo a Estados Unidos, dejando claro que se trata de una clase de fenómeno que está reclamando, de parte de los científicos sociales y tomadores de decisiones, mayores esfuerzos.

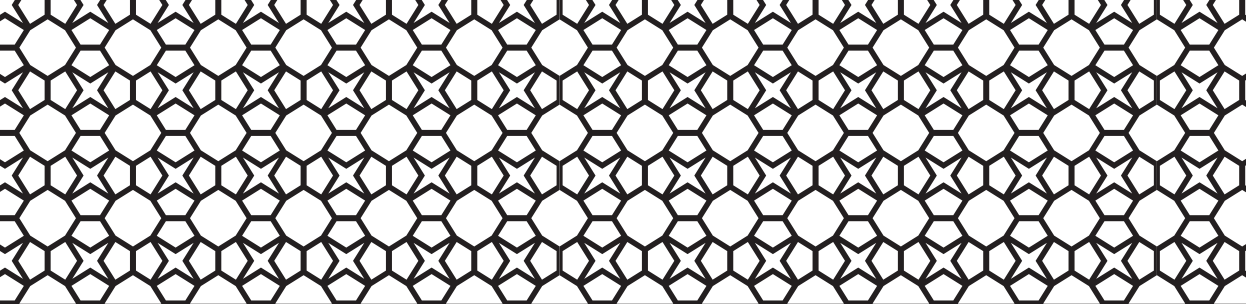
México tiene que ser capaz de pasar de una política que hasta ahora ha sido de seguridad nacional, de control de las fronteras, a una de verdadera atención al origen, tránsito y destino en México, con políticas y programas sectoriales que atiendan el fenómeno a partir de sus causas y no con paliativos que poco efecto tienen en la magnitud y complejidad del problema (Sandoval y Montoya, 2016).

Bibliografía

- AGUAYO, S. (1992). "Del anonimato al protagonismo: los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano", *Foro Internacional*, vol. xxxii, núm. 3. El Colegio de México.

- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1993). *La implementación de las políticas. Estudio introductorio*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- ALARCÓN, R. (2006). “Hacia la construcción de una política de emigración en México,” en C. González Gutiérrez (coord.), *Relaciones Estado-diáspora: Aproximaciones desde cuatro continentes*. México: Porrúa/SRE/Universidad Autónoma de Zacatecas.
- ALBA, F. (1999). “La política migratoria mexicana después de IRCA,” en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 14, núm. 1, enero-abril. El Colegio de México.
- ALBA, F. (2004). “Política migratoria: Un corte de caja,” *Revista Nexos*, núm. 317. México.
- ALBA, F. (2009). Migración internacional y políticas públicas, en P. Leite y S. E. Giorguli (coords.). *Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*. México: Conapo.
- AYÓN, D. (2005) “Mexican policy & Émigré communities in the U.S,” en *Trabajo presentado en la Conferencia Mexican Migrant Civic and Political Participation*, Woodrow Wilson Center, 4 y 5 de noviembre.
- CASILLAS, R. R. (2015). “Notas para entender la migración: instituciones gubernamentales y política migratoria mexicanas en los albores del siglo XXI,” *Migración y desarrollo*, vol. 13 núm. 24. Zacatecas.
- CASTILLO, M. Á. (1989). “Migración. La frontera sur de México,” en *Revista DemoS*, año 2, núm. 2. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- CASTILLO, M. Á. (1995). “Política de refugio y políticas de inmigración: ¿Posibilidades de conciliación?,” *Foro Internacional*. Vol. xxxv, núm. 4. El Colegio de México.
- Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques (CEIGB) (2015). *México en la encrucijada: implicaciones internas e internacionales de la migración*. México: Senado de la República.
- GARCÍA y GRIEGO, M. (1988). “Hacia una nueva visión del problema de los indocumentados en Estados Unidos,” en Manuel García y Griego y Mónica Vereas Campos. *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados*. México: Coordinación de Humanidades-UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Instituto Nacional de Migración, INM (2010). *Legislación migratoria e instrumentos jurídicos para la gestión de la migración en México*. México: Segob-INM.
- INM (2011). *Ley de migración*. México: Segob/INM/CEM.

- IMAZ, C. (2013). Capítulo IV. México. Segunda parte. Marco de las políticas públicas sobre migración en México, en L. M. Chiarello (coord.) *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*. Nueva York: Scalabrini International Migration Network.
- MOHAR, G. (2014). Programa Especial de Migración Habemus, *Excélsior*, año XCVIII-tomo III, núm. 35.
- MORALES LÓPEZ, J. U. e I. H. POSADA CANO (2009). *Realidad y análisis de la política pública migratoria en México*. Unitwin, Chairs Programme, Cátedra UNESCO.
- OEI (2012). *Migración internacional en las Américas: Tercer informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (Sicremi)*. Washington.
- PÉREZ GARCÍA, N. (2014). Hacia la construcción de una política migratoria de Estado, *Revista México Social*, núm. 49, agosto. México.
- RAMÍREZ GARCÍA, T. y M. Á. CASTILLO (coords.) (2012). *El estado de la migración. México ante los recientes desafíos de la migración internacional*. México: Conapo.
- SANDOVAL, E. A. y B. J. MONTOYA ARCE (2016). Migración y la política pública en México, en *Huellas de la Migración*, vol. 1, núm. 1.
- UNFPA (2004). *Invirtiendo en las personas. Avances nacionales en la implementación del Programa de Acción de la CIPD, 1994-2004*. Nueva York: Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- UPM-SPMAR (2013). *Legislación migratoria e instrumentos jurídicos para la gestión de la migración en México*. México: Segob.
- <http://omi.gob.mx/es/OMI/Programas>
- <http://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2017/anexos>
- http://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2017/analiticos_presupuestarios
- http://www.gobernacion.gob.mx/en_mx/Segob/Marco_juridico#II



Autonomía financiera y su relación con la deuda pública en las entidades federativas de México

ARMANDO FRANCISCO CAMBRONI DE ANDA

MARÍA MAGDALENA HUERTA VILLALOBOS

JOSÉ TRINIDAD PONCE GODÍNEZ

Introducción

Para abordar la autonomía financiera primero es necesario abordar su concepto: se define como la capacidad que tiene un Ayuntamiento para financiar sus propias necesidades de gasto público (Pérez, 2014), es decir, “desde su suficiencia, los ingresos no financieros fueran iguales al total de gastos no financieros” (Prieto, 2013).

Para reafirmar esos conceptos es necesario establecer que, para algunos autores, “en las haciendas estatales y municipales de los países federales esta situación es prácticamente inexistente por la falta de autosuficiencia, lo normal, es, entonces, hablar de desequilibrio financiero de los gobiernos subcentrales” (ibídem).

Para corregir esa situación de insuficiencia y falta de autonomía financiera, los gobiernos subnacionales comenzaron a adquirir deuda pública para corregirlo, además de la clara dependencia a los ingresos provenientes de la federación como las aportaciones, participaciones y las transferencias.

Uno de los principales problemas de la falta de autonomía de los estados y municipios en México ha sido el bajo desarrollo económico de algunos estados y municipios y la contratación de deuda pública para otros, cuyo marco legal está conformado por la *Ley General de Deuda Pública*, *La Constitución Política* (artículos 73, fracción VIII y 117 fracción VIII) y la *Ley de Ingresos de la Federación*.

Esas cuestiones de dependencias pueden darse a partir de la falta de preparación de los dirigentes, poco análisis respecto a las estrategias de recaudación tributaria correspondiente a estados y municipios, y la apatía de los ciudadanos para cumplir con sus obligaciones fiscales, así como la indiferencia para implementar modelos que permitan coadyuvar con la eficiencia en la recaudación estatal y municipal.

Marco teórico de la hipótesis

En este apartado se ofrecerán las teorías económicas que servirán de base para justificar el propósito del presente trabajo, en el cual se expondrán cuáles son los fundamentos teóricos que se ocuparon del estudio y la regulación fiscal de los diferentes niveles de gobierno de la República mexicana, para establecer un marco de referencia para el estudio de la autonomía financiera y la deuda pública.

La teoría sobre la cual descansan las finanzas públicas mexicanas es el federalismo fiscal, el cual es un conjunto de normas que intentan descentralizar la labor fiscal. Respecto a esto, Wallace E. Oates señala que el federalismo fiscal trata la estructura vertical del sector público englobando los roles de los diferentes niveles de gobierno y las formas en que se relacionan a través de mecanismos, como la transferencia de recursos (Oates, 1999). Se dice que nace de la rama de la microeconomía, a través de las externalidades y de los impuestos pigovianos en homenaje al eco-

nomista Arthur Pigou, uno de los primeros a defender de los impuestos para corregir los efectos de las externalidades negativas, acercando más la asignación de recursos al óptimo social. De la misma manera, “las subvenciones, con relación a las externalidades positivas clásica, aplicada principalmente a la búsqueda de eficiencia en la asignación de recursos públicos entre los diferentes niveles de gobierno” (Corcuera, 2017).

El federalismo fiscal tiene el objetivo de asociar la descentralización con la coparticipación de los gobiernos subnacionales a partir de la autonomía de éstos para generar recursos propios, es decir, que “los gobiernos subnacionales desempeñan un mejor trabajo cuando la obtención de los ingresos y los gastos se encuentran estrechamente relacionados” (Bird, 1999). Después surgiría la idea de que los impuestos que pagan los contribuyentes deben estar relacionados con los beneficios que reciben, sustentado con lo que se denominó la equivalencia fiscal (Saavedra, 2012), puesto que la provisión de servicios públicos a cargo de cada nivel de gobierno debe ser eficaz y eficiente, contemplar principios de equidad y garantizar la estabilidad macroeconómica.

Musgrave al respecto propone una fórmula que consta de tres variables-opción para hacer efectiva la redistribución interterritorial: la relación de ingresos-gastos, las capacidades fiscales y las diferencias en necesidades y capacidades fiscales, así mismo propone un criterio técnico de la eficiencia (Head, 2009).

Entonces, si el sistema de transferencias contribuye a la eficiencia de la economía de México porque inhibiría la migración ineficiente por motivos fiscales, se detendrían los desplazamientos de los individuos, porque obtendrían el mismo residuo fiscal sin tener que migrar a zonas más favorecidas (el residuo fiscal es la diferencia entre el beneficio que un individuo obtiene de la prestación de los servicios públicos y la carga fiscal que debe soportar).

La piedra angular jurídica del federalismo fiscal mexicano es el artículo 40, que define el carácter republicano, democrático, representativo y federal del régimen, compuesto de estados libres y soberanos, estos últimos divididos administrativa y políticamente en municipios.

Respecto al tema de coordinación fiscal, en 1978 se aprobó la *Ley Federal de Coordinación Fiscal*, que señala en su primer artículo como objetivo central coordinar el sistema fiscal de la federación

con los de los estados, municipios y Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento (*Semanario Judicial de la Federación*, 2017).

Acerca de la deuda pública, está la hipótesis de la equivalencia ricardiana que aborda las concepciones teóricas acerca del papel de la deuda pública en la economía. La teoría tradicional de la deuda pública supone que cuando el gobierno baja los impuestos e incurre en un déficit presupuestario, los consumidores responden al aumento del ingreso neto (ingreso después de impuestos) gastando más.

Ahora bien, el artículo 117 constitucional enuncia las facultades de los estados y municipios sobre la contratación de deuda. A nivel federal las normas más importantes son el artículo 9 de la *Ley de Coordinación fiscal*, que contiene los lineamientos de las deudas contratadas por los gobiernos subnacionales, la *Ley General de Deuda Pública* y el reglamento al artículo 9° en materia de registro de obligaciones y empréstitos.

Las normas aplicables para los estados y la contratación de deuda pública son la *Ley de Coordinación Fiscal*, el presupuesto de egresos, la *Ley Orgánica Estatal*, la *Ley de Ingresos* y la *Ley de Deuda Pública para el Estado y sus Municipios*.

Los niveles de deuda pública van directamente relacionados con la percepción de los inversores e instituciones financieras de índole internacional como un país de riesgo, por ello, es tan importante administrar la deuda pública manteniéndola en niveles óptimos; en sentido contrario, un país con poco riesgo es aquel en el cual la política y las instituciones se manejan de forma ordenada en deuda y déficit y cuando el monto de las contribuciones es equiparable al presupuesto anual establecido; sin embargo, México ha tenido un aumento en el déficit público desde 2008 hasta 2016, según datos del Banco de México. En 2008 presentaba 1.4 y para 2016 presentaba -1 de déficit, de acuerdo con los resultados de la encuesta a economistas de finanzas públicas.

El crecimiento de la deuda pública en los últimos años ha generado focos rojos en algunas entidades, por diferentes riesgos que no han sido previstos, y aunque el apartado 5.3 de los Criterios Generales de Política Económica establece un escenario respecto a los riesgos que se pueden generar y sus posibles soluciones, sólo determinan una sola variable, que limita la reacción que se pueda dar ante una situación adversa.

La transparencia juega un papel importante para los riesgos fiscales en México. La Auditoría Superior de la Federación tiene como encomienda la revisión de los estados financieros consolidados del gobierno, en los cuales se contiene la información de los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, respecto a las transferencias que les fueron asignadas en la cuenta pública federal.

Los riesgos fiscales originan riesgos del tipo de mercado en un país, cuando la percepción o análisis de las calificadoras internacionales identifican algún riesgo en la reputación. Eso puede ser generado al no existir una política de contribuciones tal que le permita cumplir con sus compromisos financieros de crédito, generando un riesgo financiero de mercado con la disminución de su calificación financiera y, como consecuencia, aumentar sus costos de financiamiento. Ante una baja calificación se genera un riesgo fiscal que provoca la emisión de deuda con un aumento en las tasas de interés.

Ceborati (2008) define los riesgos fiscales como factores que promueven las diferencias entre la posición fiscal proyectada por un gobierno y la real. Ésos pueden desencadenarse en *shocks* políticos, puesto que desestabilizan sus actos.

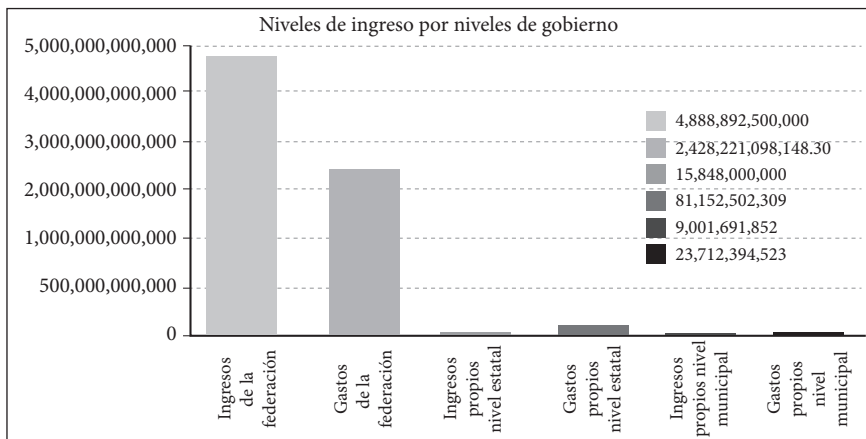
La falta de fiscalización y seguimiento de políticas implementadas y la poca o nula atención a las alarmas prevén alteraciones macroeconómicas que podrían ocasionar algún tipo de riesgo fiscal, los cuales pueden desencadenar crisis financieras. En ese contexto, Ma y Polackova (2002) establecen que la información de los gobiernos debe ser monitoreada para evitar caer en riesgos fiscales y aportando nuevas estrategias para motivar el seguimiento del tema, y la importancia del mismo, para evitar o disminuir, en cierta medida, algún tipo de riesgo fiscal.

Por tanto, los riesgos fiscales producen desequilibrios fiscales en los mercados y, por obvias razones, dentro del sistema económico mundial.

Todos los desequilibrios macroeconómicos generan, en algún grado, crisis financieras; con la apertura de las economías internacionales esos desequilibrios pueden afectar directa o indirectamente a otros países, convirtiéndose entonces en una crisis internacional. Con relación a eso existen diferentes investigaciones que abonan el tema, como Nudelsman (2013), quien aborda el tema de las crisis globales recientes que giran alrededor de la interacción entre los desequilibrios globales y la desregulación financiera; y determina la interdependencia económica con otros países, desencadenando una serie de riesgos que desestabilizan la economía de los gobiernos y generando crisis más allá de sus fronteras.

Perspectivas hacia la autonomía financiera y la regulación de la deuda pública

Las finanzas estatales presentan una alta dependencia a las aportaciones y transferencias de índole federal, porque los impuestos de mayor impacto en las finanzas públicas son el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto al Ingreso Sobre la Renta (ISR), debido a que con el paso del tiempo han jugado un papel preponderante en la historia tributaria de México; además de que esos dos impuestos representan, de los ingresos tributarios, un 83%, en promedio, en el 2016.

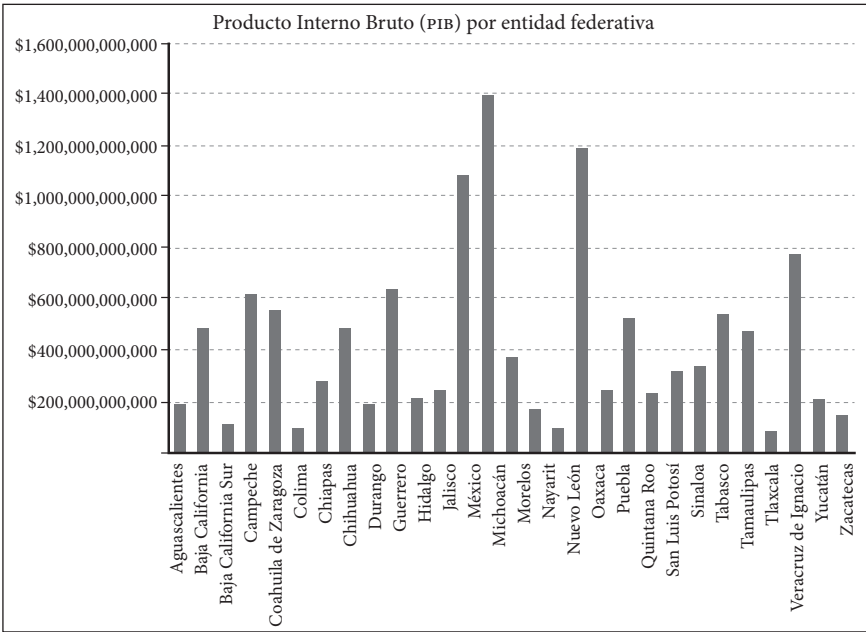


Gráfica 1

Fuente: Elaboración propia con los datos obtenidos del INEGI del 2016. Los ingresos propios se refieren a los impuestos, derechos y aprovechamientos.

Esa dependencia a los ingresos de la federación presenta muchas deficiencias como el compadrazgo, la corrupción y acuerdos partidarios como medio para negociar mayores ingresos para el Estado que representan, situación que es ajena a la productividad de una región, pues, como se ha expuesto en el marco teórico, ése es uno de los principios del federalismo fiscal: redistribuir la riqueza de una federación como la República mexicana, para que los contribuyentes no tengan que desplazarse para recibir los mismos servicios que en otro territorio.

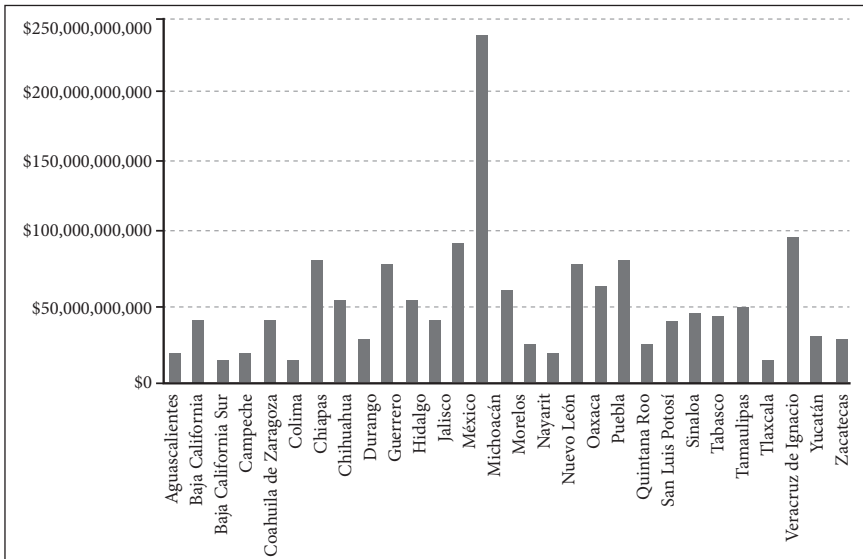
En la gráfica 2 se pueden observar cuáles son los estados con mejores niveles de productividad, en contraposición con aquellos que debido a sus deficiencias económicas dependen en gran medida de los ingresos provenientes de la federación.



Gráfica 2
Fuente: Elaboración propia con los datos obtenidos en el INEGI 2016.

La redistribución de la renta a través de los impuestos funciona como un estabilizador económico, ya que ciertas regiones no cuentan con sectores productivos que sirvan como motor regional, muchas

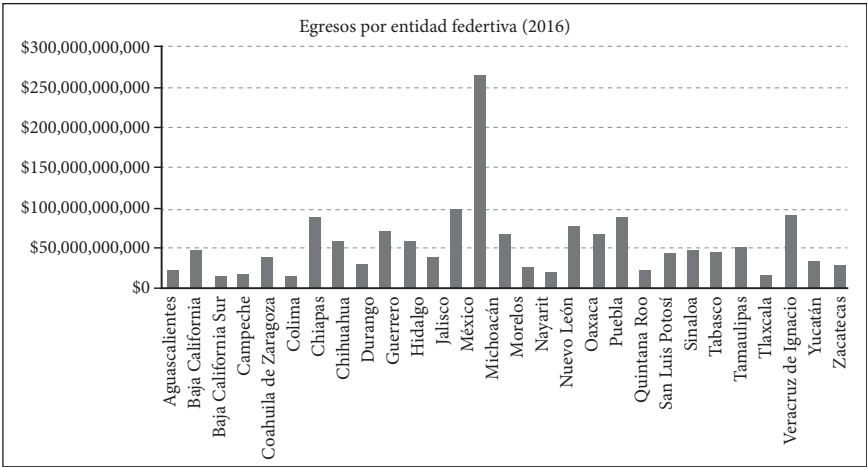
veces debido a la falta de materia prima en la región, la ubicación geográfica o la falta de mano de obra calificada, lo cual los hace vulnerables al déficit fiscal y, por ende, económico (véase gráfica 3).



Gráfica 3

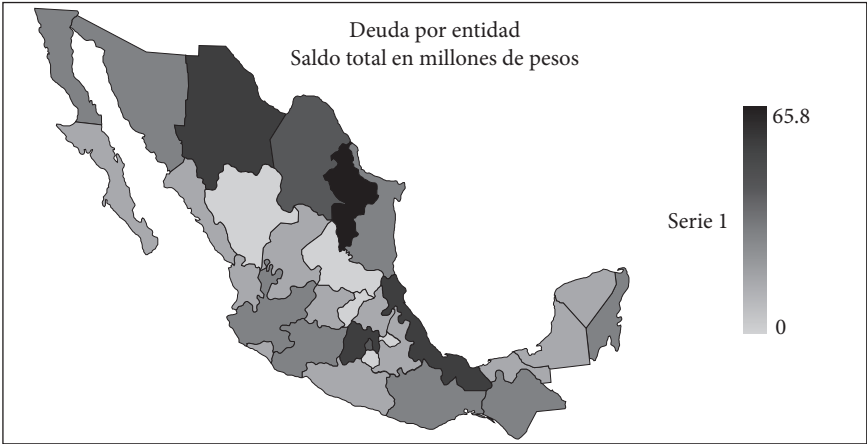
Hay que recordar que la desigualdad económica regional fue lo que originó el pacto por el federalismo en México ya que, de no hacerlo así, provocaría el desplazamiento de la población a las regiones económicamente activas, que terminaría en concentraciones poblacionales en las metrópolis, se descuidarían algunos sectores productivos del campo, bajaría los niveles y la satisfacción en los servicios y un aumento del crimen e inseguridad.

Respecto al nivel de egresos, es decir, los gastos por entidad federativa, se puede observar que, aunque algunos son estados con un PIB por debajo de la media general del país, presentan un nivel de gastos por encima de la media, debido a las necesidades que presentan su región, ya sea por la segregación poblacional, los bajos niveles de movilidad, la falta de estructura y el alto nivel de desempleo en la zona que, como ya se mencionó, además de volverlos dependientes a los ingresos a nivel federal, puede hacerlos susceptibles a adquirir deuda pública para satisfacer esas necesidades.

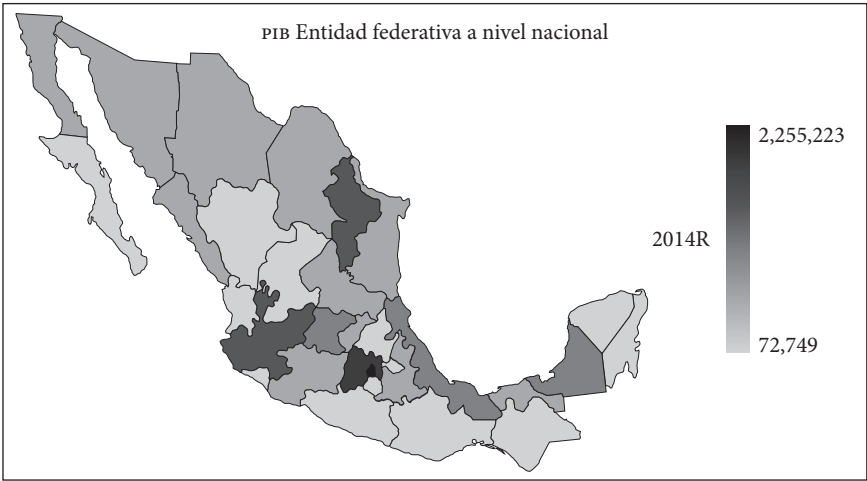


Gráfica 4
Fuente: Elaboración propia con los datos obtenidos en el INEGI 2016.

Existe una tendencia respecto de la concentración de la deuda en algunas entidades federativas, las cuales tienen los niveles más altos de productividad a nivel nacional y que se puede observar con mayor precisión en los mapas 1 y 2, debido en gran medida a que, como ya se analizó, las regiones atraen concentraciones poblacionales, aumentan los gastos en seguridad y en la propia administración pública.



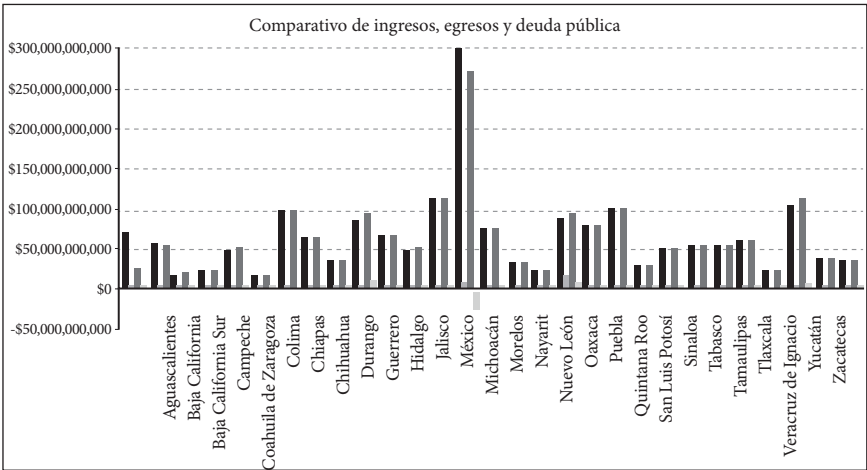
Mapa 1
Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), deuda subnacional (2016).



Mapa 2

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el INEGI (2016) en la página: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibe/default.aspx>. (mapa coprológico).

En la gráfica 5 se muestran los niveles de ingresos, egresos y deuda pública, los cuales no superan el 8% sobre el gasto en el periodo analizado, lo que indica que existe una mayor dependencia a transferencias y aportaciones de índole federal, que una dependencia a la deuda pública, lo cual es un indicador de que a mayor autonomía financiera menor será la necesidad de deuda pública.



Gráfica 5

Conclusiones

La autonomía financiera de los estados juega un papel decisivo en la adquisición de la deuda pública. A mayor capacidad para satisfacer con sus ingresos propios la totalidad de sus gastos, menores serán sus niveles de adquisición de deuda, por ello se deben mejorar los principios rectores de la administración pública. Es decir, no basta con regular la deuda pública, sino que es urgente analizar por qué las administraciones de los gobiernos subnacionales no han podido allegarse de recursos propios y cuáles son los elementos necesarios para su logro.

El diseño institucional de la administración pública no debe estar orientado a limitar ayuntamientos municipales o los gobiernos estatales, sino que debe estar orientado a cumplir con las finalidades del federalismo, es decir, redistribuir la riqueza a través de los impuestos y permitir que las administraciones subnacionales obtengan mayores recursos, que los haga autónomos y autosuficientes financieramente, lo que conduciría a mejorar los niveles de corresponsabilidad fiscal.

De los resultados obtenidos se concluye también que a mayores niveles de productividad (PIB) incrementan los niveles de egresos y se presenta mayor necesidad de deuda pública, lo que puede deberse que a los sectores productivos requieren altos niveles de infraestructura e inversiones fijas, que permitan el fácil acceso para la movilidad de sus productos, además que a mayor capacidad de producción mayor gasto de materias primas y capital humano que se ve intrínsecamente relacionado con el uso y la necesidad de servicios públicos.

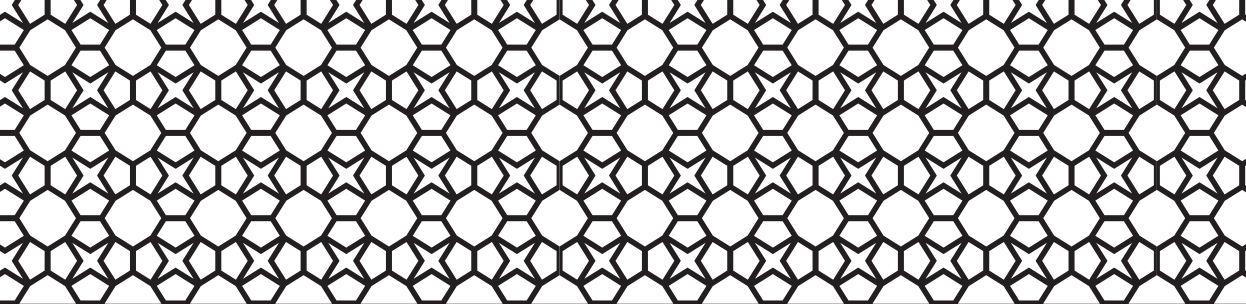
No todos los estados y municipios generan estrategias de recaudación para tener una autonomía financiera, por lo que pueden generarse dificultades con el cumplimiento de sus obligaciones y se tenga que recurrir al apalancamiento financiero, el cual, de seguir con un comportamiento cíclico de dependencia, generará un costo cada vez mayor, dada la ineficiencia de la creación de soluciones o la falta de análisis, para determinar específicamente la falla ante dicha situación.

Aunque se han hecho esfuerzos por generar la iniciativa de recaudación municipal para generar recursos propios para resolver sus obligaciones políticas, muchos estados y municipios no lo han logrado.

Respecto a la autonomía financiera y la relación con la deuda pública, quedó comprobada la hipótesis nula y además se observó otro elemento que juega un papel sumamente importante en ello: la capacidad administrativa y la eficiencia en la recaudación por cada nivel de gobierno.

Bibliografía

- BIRD, R. M. (1999). *Rethinking subnational taxes: A new look a tax assignment*. Washington: International Money Found.
- CEBORATI, A. (2008). *Contingent Liabilities: Issues and practices*. IMF Working Papers Series 245. Washington: IMF
- CORCUERA, A. J. (2017). *Fallos de mercado y externalidades negativas: soluciones teóricas y su implementación*. Tesis. Facultad de Ciencias Empresariales- Universidad de la Rioja. Consultado en: http://biblioteca.unirioja.es/tfe_e/TFE000820.pdf
- HEAD, J. G. (2009). Tax reform in the 21st century, en Musgrave, *Public Finance in Democratic Society*. Londres: Kluwer Law international.
- Legislativo (2017). *Semanario Judicial de la Federación*. Consultado en: <http://www.diputados.gob.mx>
- MA, J. y H. POLACKOVA (2002) Monitoring Fiscal Risks of Subnational Governments, *World Bank Other Operational Studies* 11355. Washington: The World Bank.
- NUDELSMAN, S. (2013) Implicaciones de la crisis financiera y económica global en América Latina. Problemas del desarrollo, *Revista Latinoamericana de Economía*, 44: 175. México: UNAM.
- OATES, W. E. (1999). An Essay on Fiscal federalism, *Journal of Economic Literature*. Vol. 37. Nashville, NT American Economic Association.
- GARCÍA PÉREZ, N. L. (2014). *La autonomía financiera, las capacidades administrativas y el diseño institucional en la contratación de deuda pública municipal*. Consultado en: http://www.cefp.gob.mx/portal_archivos/convocatoria/pnfp2014/tercerlugarpnfp2014.pdf
- PRIETO, D. C. (2013). Los desequilibrios financieros. Cantabria. Consultado el 4 de abril de 2017, de: <http://personales.unican.es/cantared/2.%20hm%20APUNTES.pdf>
- SAAVEDRA, E. L. (2012). *Teoría y práctica de la descentralización fiscal*. Santiago: Ediciones UC.



Estudiar políticas públicas rurales: estrategias interpretativas del pensamiento del mundo rural

CARLOS EMIGDIO QUINTERO CASTELLANOS

Las bases teóricas de la reflexión rural

La literatura sobre la cuestión rural es deudora de diversas tradiciones de pensamiento social y cuenta con una reflexión sistemática de hace ya tiempo. Pensadores clásicos, modernos o contemporáneos dedicaron tiempo y esfuerzo a explicar lo que sucede en el mundo rural. Es, entonces, imposible hacer una revisión exhaustiva de un tema así. Eso es una constante en el análisis de políticas públicas; la cantidad de datos, información y conocimiento que se ha generado sobre cualquier área sustantiva de políticas es inmanejable sin una estrategia cognoscitiva sólida.

Para lograr un estado del arte que comunique efectivamente la discusión en la que se inscribe el análisis de políticas se debe proponer una estrategia cognoscitiva sólida, sintetizar la literatura existente y que, en particular, atienda cada proyecto de investigación (Barbosa Chacón, Barbosa Herrera y Rodríguez, 2013).

La aproximación al estado del arte de lo que es la política rural se hace aquí a través de una estrategia interpretativa (Dixon-Woods y otros, 2005). Con estrategia interpretativa se entiende un abordaje crítico a la literatura en la que se dé una lectura propia a lo que la comunidad de investigación en la cuestión rural sostiene (Meadows y otros, 1972: 20).

El producto de esa estrategia es un modelo integrado de análisis de políticas rurales. Hay una distinción importante entre un modelo y una teoría: los modelos son mezclas más pequeñas de conceptos y su relación entre sí tiene un horizonte más acotado, tienden, por ello, a tratar aspectos específicos de un problema. Las teorías son sistemas coherentes de conceptos conectados con horizontes mucho más amplios.

Los diversos modelos que se presentan en la literatura deberían contener, por lo menos, tres características: no deberían de despistarnos, habrían de conducirnos entre niveles de agregación de manera tersa y, por último, tendrían que ser eficientes en el sentido de excluir detalles innecesarios para comprender el fenómeno (Jones, 2002). Si se utilizan esas previsiones, es posible tener un modelo de interpretación de literatura eficaz.

Para un modelo de pensamiento social rural aplicado a políticas públicas

Para lograr de manera exitosa lo que se desea aquí, el primer punto importante a resolver es definir el marco teórico más amplio del proyecto de investigación. Para eso preguntamos: ¿qué es lo rural? De acuerdo con Sevilla (2007), el primer aporte que trató de dar una respuesta fue el de la contraposición urbano-rural. El autor indica que Sorokin y Zimmerman comenzaron una definición que salvaba los problemas conceptuales asociados a definir, por un lado, lo rural y, por el otro, lo urbano. Se habla de un continuo en el que al desplazarse por él se llevaba a una negación de atributos rurales o urbanos en el espacio. Es decir, si en cuanto a densidad de población se hablaba, el continuo afirma que en lo rural hay poca población, por lo que en la medida en que hubiera más personas en una localidad, la misma población negaba algún carácter rural.

Ese eje de negaciones se desarrolla como un progreso de orden cultural (Lezama, 2014). En un extremo hay un estadio de costumbre social que, paulatinamente, avanza hacia la secularización y mercantilización de las relaciones socioeconómicas. Distinguiéndose lo urbano de lo rural por dejar de lado aspectos rituales en la producción, la población deja la poliaktividad, se dirige a trabajos especializados y, muy importante, deja de lado labores agrícolas para subsistir (Torres-Mazuera, 2008).

Si bien la contraposición urbano-rural fue poderosa en su momento y ordenó mucho de las agendas de investigación, ahora ya no son tan tajantes las divisiones entre el mundo rural y el urbano. Las relaciones campo-ciudad se han vuelto mucho más complejas de lo que la primera contraposición indicaba. Morett (2006) analiza una serie de vínculos que critican una disociación tajante y observa una vinculación orgánica, desigual y de supeditación histórica del campo a favor de la ciudad, pero orgánica.

Como su expresión fáctica, Alberto (2013) propone tres categorías de paisaje: urbano, rural y periurbano. La última categoría cuenta con tres subcategorías: la suburbana, la rururbana y vorurbanas. La suburbana es una zona predominantemente habitacional que se aleja de los centros de las ciudades, mientras que rururbano es el desarrollo de pequeños núcleos urbanos en espacios mayormente rurales y, en sentido contrario, lo vorurubano son fragmentos de actividad predominantemente rurales dentro de medios urbanos. Eso hace pensar que una expresión sencilla no puede abarcar todo el espectro de fenómenos que aparecen en la realidad y a los que les colgamos el título de *rural*.

Sin presentar un carácter operativo, el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* define *agrario* como lo “erteneciente o relativo al campo” y lo rural como “Perteneiente o relativo a la vida del campo y a sus labores” (RAE, 2016).

En el caso de este análisis se decidió usar el término de “del mundo rural” sobre el de agrario. Lo agrario es un subconjunto de lo rural. Kautsky (1974) se propuso estudiar con una metodología marxista a la *agricultura* en cuanto a las contradicciones históricas en el devenir de la *propiedad* de la tierra y las formas de *producción*, es decir, las relaciones de poder en torno al conflicto que emerge de la lucha entre

campesinos, proletarios y burgueses. Con toda la fuerza analítica que conlleva ese proyecto, no aborda muchos otros fenómenos que en la actualidad son significativos.

El contraste entre las definiciones de diccionario y la de un teórico clásico revela un conjunto de conceptualizaciones cambiantes con el paso del tiempo. En la actualidad se considera acertado entender el término *rural* como el más amplio. Habría que desdoblarlo en tres niveles jerárquicos. Se entiende como una negación de lo urbano. En un segundo nivel jerárquico, dependiente de lo rural, pero sin diluirse en lo agrícola, está lo agrario, aquello relacionado con procesos de propiedad, producción y, entre más cosas, poder. El último término es lo agrícola, que se reduce a los cultivos.

Para estudiar la literatura científica me parece afortunada la expresión “pensamiento social agrario”, que en diversos espacios han utilizado Sevilla y sus colaboradores (Sevilla, 2011; Sevilla y Soler, 2009; Sevilla y Woodgate, 2013). Con dicha expresión se podría enfocar el objeto de estudio sin trabas disciplinares, circunscripciones geográficas o modas intelectuales; engloba todo lo que comunidades científicas han trabajado, desde diversas disciplinas, en diversos lugares y en distintos momentos históricos. Usando ese recurso heurístico se adecúa el concepto para el estudio del mundo rural con tres lentes distintos, tres categorías de análisis. La adecuación es con respecto al pensamiento del mundo rural.

Tres maneras de hacer el pensamiento del mundo rural

Ya con claridad en cuanto al campo más amplio en el que se mueve el trabajo, se dan las tres categorías: crítica, de análisis y axiomática-extensionista.

En ninguna de las tres categorías se excluyen campos disciplinares, sean éstos contiguos o muy lejanos. Es común pensar, por ejemplo, en estudios producidos por sociólogos, publicados en revistas de sociología y que usen metodologías y teorías sociológicas con un marcado sentido extensionista, tal como se propone el concepto aquí.

O, por su parte, leer trabajos de ingeniería agrónoma que proponen políticas. No se niega que cada campo disciplinar pueda tener temas, enfoques y discusiones preferidas y que, por tanto, las publicaciones tiendan a agruparse en un rubro por sobre otro, pero fijar la discusión en los campos disciplinares *per se* llevaría a la compartimentalización del conocimiento.

Aquí se eligió un esquema que oriente, para lograr una interpretación profunda sobre la cuestión rural, lo que es de gran ayuda para la división disciplinar.

Siguiendo a Boote y Beile (2005), un buen estado del arte cubre los puntos de cobertura, síntesis, metodología, significancia y retórica. La estrategia de investigación aquí planteada se considera que puede satisfacer dichos criterios. Las tres categorías de pensamiento del mundo rural, junto con los ejes disciplinares, ayudarán en el momento en que se traten los autores que hablen específicamente del tema del proyecto de investigación; permitirán colaborar a una buena cobertura por no dejar fuera lecturas necesarias; y asegura síntesis, porque la interpretación condensa con puntos en común entre ellas. Se siguió un tratamiento sistemático en su acometida y también se cubre el flanco de significancia, puesto que hay una jerarquización en función de su importancia.

La discusión crítica del pensamiento del mundo rural

La primera afinación sería la del pensamiento rural crítico del mundo rural. La literatura del pensamiento rural crítico tiene como características centrales polemizar sobre los fenómenos estudiados, en cuanto a los consensos conceptuales, teóricos y metodológicos. Es decir, una perspectiva crítica es, siguiendo a Brun y Blaikie: “una manera de cuestionar los lugares comunes y los mitos de la sociedad, tales como la adopción del lenguaje de desarrollo alternativo sin acompañar el entendimiento del poder” (2014). El pensamiento crítico busca explicaciones que sean alternativas a los discursos hegemónicos. Por ello parte de epistemologías que pretenden una ruptura con prácticas y mensajes, los cuales enmascaran realidades de exclusión y expoliación (Da Corta, 2008; Teubal, 2001).

El abordaje crítico en las ciencias sociales no es privativo de una corriente, un autor o una disciplina. Se puede considerar como crítico un estudio de caso antropológico de etnias en la selva, o un estudio econométrico sobre los rendimientos de un sistema de pensiones de un país industrializado. La criticidad queda en si se busca cuestionar las bases epistemológicas, sociológicas, políticas o económicas del fenómeno abordado.

Trabajos como el de Parsons (Giddens, 1997) pueden ser tanto comprensivos en sus pretensiones de explicación, como originales y esclarecedores, pero al obviar materias como el poder en la sociedad, la desigualdad en la economía o las contradicciones en la cultura, no pueden definirse como ejercicios críticos; desdeñan el conflicto por una sobre estimada cooperación social.

Posiblemente el autor más influyente en cuanto a la perspectiva crítica en las ciencias sociales sea Marx. No es posible sintetizar su obra o aquí dar una última opinión sobre ella. No es, ni por asomo, el objeto de eso aquí. Sólo se señalan algunos de los rasgos y mecanismos centrales que aparecen como pertinentes al trabajo actual. La agroecología, por ejemplo, tiene raíces marxistas (Sevilla y Woodgate, 2013).

El núcleo del análisis marxista está en las relaciones conflictivas entre clases sociales. Las clases sociales se encuentran en lucha por los derechos de propiedad de los medios de producción, donde una, la clase burguesa, los detenta. Mientras que quienes generan la plusvalía, la clase obrera, se ven expoliadas por la primera. Ese conflicto se sitúa en la infraestructura económica, mientras que la dimensión política y cultural es la superestructura que, en primer lugar, está determinada por la lucha económica.

La acción estatal para el marxismo ortodoxo se reduce a la represión en la lucha política entre clases. Cualquier programa de gobierno es negado como algo distinto al uso represor de la violencia en contra de la clase obrera. De eso se deduce que no puede haber políticas públicas en general,¹ menos para el mundo rural. En lo que fue profusa

¹ Poulantzas (2007), un autor neomarxista, propone que el Estado como entidad tiene una autonomía relativa de las clases o facciones dominantes, por lo que puede tomar decisiones las cuales sólo al final beneficiarán al sistema capitalista. Éste, entre otros autores

la perspectiva marxista crítica que vino después de Marx fue en el estudio del campo, las relaciones campesinas y las estructuras que explicaban al mundo rural.

De acuerdo con Sevilla (2011; Sevilla y Woodgate, 2013) el pensamiento marxista ortodoxo atiende al mundo rural con poca atención, estudia los cambios y permanencias históricos en las estructuras agrarias pensando en una evolución lineal de la agricultura, a manera secuencial, afirmando que el campesinado, como grupo diferenciado, desaparecerá. Asegura también que la gran empresa agrícola es superior a cualquier otra unidad económica rural. Por último, contrapone a los campesinos con los latifundistas como proceso histórico de lucha de clase; es decir, habrá una descampesinización en favor de una proletarianización rural (Sevilla, 2007: 27). Esa línea de pensamiento asegura la desaparición de formas de explotación agrarias atrasadas, dígame el campesinado. La afirmación parece exagerada.

Otero (2004) concluye que en México sí hubo descampesinización, pero no proletarianización, donde los trabajadores rurales pasan de buscar ingresos con base en salarios a participar en actividades agrícolas y de regreso. Aun siendo un rasgo propio del campo mexicano, una regularidad a nivel nacional, en los niveles subnacionales, en las regiones, las experiencias denotan una tremenda diversidad.

La literatura crítica sobre el mundo rural reconoce las trayectorias históricas del campo, pero polemiza en cuanto a los sentidos de causalidad entre fenómenos, como el papel del dinero en el cambio de las identidades campesinas y la pérdida de tradiciones (Flores, 2011).

Ahora se encuentra un desplazamiento del centro de gravedad de los desarrollos teóricos, de centrarse en el campesino y el mundo rural en general, la parte de la ecuación a debate parece que es el consumo. El concepto *sombrilla* que permite eso es el de la seguridad alimentaria, por ejemplo, Gordillo (2004) indica que más allá de la producción de alimentos y la transferencia tecnológica, está concebir que las personas tienen el

marxistas, abren la posibilidad de que aquello que entenderíamos como política pública, tuviera suficiencia empírica y validez teórica como objeto de estudio.

derecho a alimentarse. Ese cambio en el punto de vista redirige la acción estatal a asegurar las capacidades de las familias para obtener alimentos, dejando a las unidades económicas rurales en un segundo plano.

El enfoque de soberanía alimentaria tiene en su genética los reclamos del movimiento social global vía campesina. Al repolitizar la alimentación y el aseguramiento de la vida de los campesinos, se contestan críticamente los procesos de producción, comercio y consumo globales auspiciados por el Estado y los mercados globales (McMichael, 2015).

En cuanto a metodología, el instrumento más socorrido es el estudio de caso. Diversos estudios, con mayor o menor importancia, son investigaciones que trabajan una o dos regiones (Boege y Ávila, 1979; De Grammont, 1979; Paré, 1979), una o dos políticas (Gordillo, 1988), una o dos organizaciones (Bartra, 1978), o de plano utilizan casos nacionales con un uso casi anecdótico de otras herramientas (Roger, 1976).

La discusión de análisis del pensamiento del mundo rural

El rasgo central de esa vertiente de literatura es que se prioriza encontrar las relaciones causales entre fenómenos sociales, políticos y económicos que tengan su origen, o destino, en el medio rural. Con ello buscan el cambio utilizando intervenciones estatales, sean éstas directas o indirectas.

Es un tipo de literatura que, sin pensar relaciones axiomáticas, tiene como intención ser aplicable en los hechos. Por su parte, los textos de análisis son aquellos que tanto teniendo una orientación prescriptiva también contienen explicaciones, por lo menos tentativas, de la causalidad entre las relaciones de fenómenos del mundo rural. La categoría incluirá lo que la literatura considera como “análisis de” y “análisis en” la política pública (Aguilar, 2003a).

En los procesos de desarrollo, durante la transformación estructural de la economía, el sector agrícola cuenta con un papel tanto mal entendido como poco explorado, pero muy importante. No es el mero origen de los excedentes de recursos necesarios para la industrialización, aunque, como en el caso de México, ocurrió así (Aboites, 1989).

El papel del sector agrícola es importante en el desarrollo económico. Al cambiar el peso relativo de cada sector, los costos de la industrialización se trasladan al campo. Así pues, el campo cambia de un motor a un lastre económico.

La experiencia histórica en la administración del sector muestra el uso de una serie de instrumentos de políticas que van desde el control de precios hasta el subsidio directo, pasando por el uso de organizaciones para dirigir el sector, con resultados variados en cuanto a éxito, tendiendo a contar con amplias áreas de mejora.

Es desafiante el desarrollo del conflicto político en la transformación estructural. El papel del gobierno debe variar de sólo promover el crecimiento agrícola a controlar los efectos adversos de su éxito (Timmer, 1989).

En el caso mexicano hubo una serie de impedimentos al desarrollo rural. Hewitt (2007: 82-86) sostiene que antes de la década de 1970 había 12 impedimentos para el desarrollo rural:

1. Un problema histórico de los prejuicios y enconos entre campesinos y grandes señores de la tierra.
2. La competencia entre pequeños y grandes propietarios.
3. Apoyo gubernamental a la gran empresa agrícola privada.
4. La vulneración de derechos políticos de la población rural.
5. El control político a través de cacicazgos locales.
6. Provisión de bienes y servicios públicos a través de espacios de negociación corporatista.
7. Diseño de políticas con criterios clientelares y patrimonialistas.
8. El sesgo urbano del desarrollo nacional y por la agricultura comercial.
9. Uso intensivo de insumos y tecnologías ambientalmente agresivos.
10. El tratamiento parcial del desarrollo rural, en el que desarrollo equivalía a modernización productiva.
11. Mercados financieros agrícolas depredadores.
12. Reforma agraria inconclusa.

Junto a esos problemas, recientemente se ha articulado una propuesta de intervención en el mundo rural con el concepto de *nueva ruralidad* (Llambí y Pérez, 2007). Los autores que primero impulsan el término son Schejtman y Berdegúe (2004) quienes, basándose en

avances previos que destacaban el cambio económico y social del mundo rural (Boisier, 1996), proponen nuevas maneras de acercarse a los territorios rurales para su desarrollo. Esas maneras están fuertemente influenciadas por temas como los distritos industriales o las regiones flexibles (Moncayo, 2001). Quienes participan de la corriente intelectual sostienen que el desarrollo territorial rural, la nueva ruralidad, toma en cuenta algunos aspectos del mundo rural que las teorías previas no trataban, tales como: poliaktividad rural, heterogeneidad identitaria, multidimensionalidad de la pobreza, ausencia de políticas adecuadas al contexto, desconocimiento de las relaciones entre espacios locales y globales, baja integración y cooperación entre agentes empresariales, gubernamentales y sociales en el desarrollo (Rojas, 2008)

Los rasgos de la nueva ruralidad pueden sintetizarse de la siguiente manera:

1. Centralidad de la dimensión territorial en contra de una visión sectorial de lo rural.
2. Reconocer los diversos vínculos entre los mundos rural y urbano.
3. Reconocer la complementariedad de la agricultura con los demás sectores nacionales.
4. Reconocer el uso habitacional de zonas rurales.
5. Aceptar la integración de los espacios rurales en los mercados globales.
6. Potencializar los activos geográficos y territoriales de lo rural.
7. Asegurar la participación en la toma de decisiones y elaboración de políticas (Pérez y otros, 2003)

La nueva ruralidad insiste en que aún con los cambios presentados por el campesinado y las estructuras y dinámicas económicas, lo que distingue a las comunidades rurales no ha cambiado (Leyva y Román, 2012)

El programa de la nueva ruralidad no ha quedado sin críticos. Kay (2009, 2015) sitúa a la nueva ruralidad como una etiqueta al amparo de las políticas públicas. En su argumentación registra que la nueva ruralidad investiga fenómenos que antes no. Con todo, es un esfuerzo que descentra al Estado como eje articulador del desarrollo rural. Otros enfoques continúan privilegiando un acercamiento estatista.

Por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2006) identifica que los límites de la política rural no están dados por lo idóneo de la acción estatal, sino que están dados por los rendimientos decrecientes de las políticas o por sus desaciertos, pero no cuestionan si la acción estatal es debida. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos identifica a las ayudas de precios de mercados para productos agrícolas como el instrumento al que más recurren los países miembros para incentivar el desarrollo rural, con todas las supuestas innovaciones de políticas revisadas en los estudios.

La discusión axiomática-extensionista del mundo rural

La última categoría, la de la literatura axiomática-extensionista, se centra en el tipo de textos que perseveran en dar respuestas al mundo rural, como si se tratara de una receta. Proponen enunciados del tipo “Si X varía en tanto, Y lo hará por otro tanto”. Suponen que fácilmente se encuentran relaciones causales y, más fácilmente, que con un libro de texto y una pizarra se consiguen fórmulas eficaces para cambiarla. Es el tipo de literatura en la que se basó la llamada “Revolución verde” y todas las intervenciones de modernización que se introdujeron en el mundo en desarrollo (Hewitt, 1999).

Esa es una literatura que desea introducir técnicas y tecnologías en granjas a efecto de aumentar, primordialmente, la productividad del sector. Un ejemplo sería el trabajo de Cortés y otros (2007), en el que presentan una propuesta para introducir en un sistema de milpa cultivos de árboles frutales. En el mismo texto destacan la labor técnica de instituciones de investigación y docencias tales como El Colegio de Postgraduados y el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias. Esa literatura es más bien de ingeniería, sea forestal, agrónoma, entre otras.

Ha sido objeto de una continua crítica, la cual, ligada al origen genético de la disciplina, ha permitido su permanencia en la discusión contemporánea (Sevilla, 2007). El centro de gravedad de la crítica contra el extensionismo es la evasión del conflicto histórico y su marcada orientación hacia la mercantilización del medio ambiente y de la actividad rural (Alemany y Sevilla, 2007).

Como ejemplo del planteamiento axiomático-extensionista está el de la agroindustria azucarera mexicana, por ejemplo, Domínguez (2005: 233) encuentra con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés), que México tiene una tasa de crecimiento entre producción y superficie cultivada de caña de azúcar superior al promedio mundial, para el periodo 1990-2003, pero es inferior a las tasas de Brasil, India, Pakistán y Tailandia. La crisis se origina en parte por la ausencia de capital para inversión y aumentar la productividad (Puyana y Romero, 2009). Si se aumenta el nivel de capital para inversión junto con la productividad, el sector se salvaría de la crisis.

Los axiomas propuestos pueden partir de descripciones detalladas y que proponen polémicas a lo que se sabe o se hace sobre el mundo rural (Torres y Macías, 2009). No se niega que esa literatura se nutra de datos e información actualizada, pero no hace un abordaje que mine las bases del conocimiento de lo rural. Por ejemplo, Benítez y otros (2010) desarrollan un modelo de simulación para reemplazar a cerdas de cría en granjas porcinas. En el modelo discuten las dos políticas de reemplazo más comunes, al momento o por bandas; muestran la ineficiencia de ambas políticas, con lo que dan pie a su propuesta. La misma toma en cuenta variables como probabilidad de gestación, tiempo de gestación, vida útil del animal, etcétera; utilizan un programa computacional, Arena, para todo el desarrollo, con el que proponen una ecuación que optimizaría para, cualquier granja porcícola, el recambio de las madres.

En un caso más amplio, y que proclamaba hacerse de una manera prudente y en diálogo con el sector rural y sus actores, Téllez (1994), desde el vértice del poder estatal, conducía un conjunto de reformas de carácter estructural. El proyecto político buscaba desarmar las bases jurídicas y económicas del campo mexicano: fin del reparto de la tierra, desregulación del sector, liberalización de la economía con la eliminación de tarifas y aranceles. Todos esos paquetes estaban sustentados en una manera neoclásica de hacer economía. Aseguraban que en una orientación hacia el exterior, el negativo de las economías cerradas, hay incentivos tanto para la exportación y a la sustitución de importaciones (Balassa, 1989).

Entonces, ¿cómo pensamos el mundo rural?

Como conclusión de la sección se ha ilustrado una serie de maneras en cómo, desde la propia literatura, se ha interpretado el mundo rural. Con la descripción de quienes pueden considerarse participantes de cada categorización, se propusieron los rasgos centrales de lo que aquí se sugiere: tres tipos de literaturas sobre el mundo rural: la crítica, la de análisis y la axiomática extensionista. Falta vincular eso con la literatura de políticas públicas.

Análisis de políticas y políticas en el mundo rural

La discusión previa sobre el pensamiento social rural es una parte de la moneda. No sería adecuado disociar el contexto sustantivo del diseño de las propias políticas. Lo que se ofreció líneas arriba es un modelo para la interpretación de la literatura que aun intuitivamente problematiza o explica la realidad rural. Hace falta aunarla a la discusión de política pública para proveerla de fuerza en su aplicación.

La importancia de la relación entre política pública y la política se desdibuja en el castellano. En inglés hay tres voces con funciones y sentidos netamente diferenciados. *Policy*, *politics* y *polity* son tres vocablos que en castellano residen sólo en política. Se debe deslizar la palabra en política pública, política y régimen político, que son las traducciones que más claramente corresponden a sus contrapartes. Es entonces que buscar la relación entre política y políticas públicas tiene sentido.

El análisis de una decisión colectivamente vinculante, lo que es la política pública (Jones, 2002), puede hacerse en muy diversas maneras (Allison y Zelikow, 1999). Con base en una definición exhaustiva de Aguilar, la política pública es un tipo de acción pública devenida de los gobiernos para dirigir a la sociedad. Específicamente una política pública es:

[...] 1) Un conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema;

2) un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por el tipo de interlocución que tiene lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; 3) un conjunto de acciones a emprender que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas y cuya decisión las convierte formalmente en públicas y legítimas; 4) un conjunto de acciones que son llevadas a cabo por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles); 5) un conjunto de acciones que configura un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad (Aguilar, 2010: 29).

La definición de Aguilar resalta la esencia intencionada de la acción pública en la formulación de políticas, donde se mientan fines deseables a lograrse con medios suficientes. Ese análisis de políticas públicas supone un contexto pluralista para su formulación e implementación (ibídem 2003a, 2003b, 2003c; Lasswell, 1951, 1970).

Dos propuestas políticas de análisis de políticas públicas, pluralismo y neocorporatismo

En esta sección se incluyen dos de los esquemas más importantes de formulación de políticas públicas: la del pluralismo político y el modelo neocorporatista.

El pluralismo político, tal como lo pensaba Dahl (2009), es un tipo de sistema político en el cual el poder está disperso. Para su análisis se cuenta con dos ejes: representación y protección de derechos. Cada uno de esos ejes va desde menos hasta más, con el grado considerado ordinalmente. Menos o más derechos, menos o más representación véase el cuadro 1.

Cuadro 1. Análisis político de Dahl			
		Representación	
		Menos	Más
Derechos	Menos		
	Más		

Fuente: Elaboración propia con base en Dahl (2009).

Por representación se entiende la posibilidad real de que cualquier individuo puede participar en el proceso político de los cauces institucionales legalmente establecidos. Por derechos se comprende el conjunto de libertades políticas y sociales que cualquier ciudadano puede exigir y ver respetadas.

Un país como Estados Unidos (EE. UU.) se situaría en la esquina inferior derecha, con una gran liberalización y representación asegurada; el régimen estadounidense aspiraría a llamarse poliarquía, la expresión técnica de Dahl. La Unión Soviética o la Cambodia de los *Khmers Rouge* estarían en la esquina superior izquierda. En los EE. UU. se supondría que cualquier ciudadano tendría las posibilidades reales de intervenir en política sin que mediara alguna característica ontológica, raza, educación o religión. Se supondría también que no se vería afectado en sus decisiones más que en la medida en que no afectara a las de los demás ciudadanos. Su negativo son los regímenes dictatoriales, no hay derechos y no hay posibilidad de participar en política sin temor a ser eliminado.

El correlato de formulación de políticas suponía una metodología de trabajo en el que miríadas de actores entraban en conflicto entre sí para lograr un resultado. Ese resultado equivalía a la distribución de poder dispersa y a los ajustes partisanos entre los mismos actores (Dahl, 1991; Lindblom, 1979). El proceso político iría enmarcando con el conflicto los temas y participantes legítimos para definir e implementar políticas (Ingram, Schneider y DeLeon, 2007).

La formulación de políticas públicas puede responder a otros modelos de régimen político. A diferencia del pluralismo, el neocorporativismo tenía fines más bien explicativos como proyecto intelectual. Sin embargo, con el paso del tiempo se abrió el uso, y abuso, del neocorporativismo como forma de tomar decisiones públicas (Baccaro, 2003). Como forma de tomar decisiones se centraba en el Estado, desde el cual se abrían espacios para que algunos elegidos de entre, primordialmente, el capital y el trabajo negociaran entre sí. La figura 1 muestra el modelo en sus puntos más importantes. El conflicto político se mediaba y se alejaban amenazas que llevarían a una desestabilización y crisis profunda para los gobiernos (Parsons, 2007: 285-290).

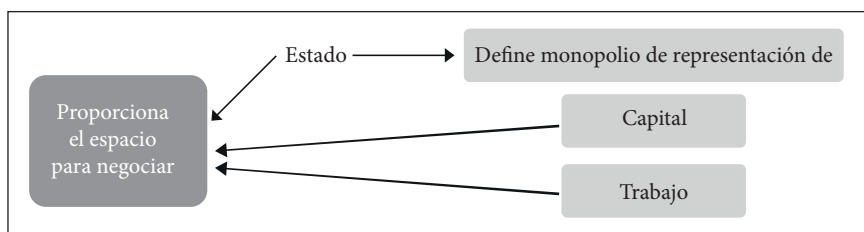


Figura 1. Del neocorporativismo

El régimen político mexicano no era pluralista. De entrada había rasgos comunes entre el régimen priista y su antecesor estable, el porfiriato: la omnipresencia del presidente, que actuaba como si residieran en él, uno y trino, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; se contaba una terrible corrupción, todo podría ser arreglado con negociaciones fuera del imperio de la ley y las elecciones no eran confiables (Meyer, 1977).

Lo que sí, era México era un país neocorporativista (Casar, 1989, 1991). En el país había un sistema político no sólo autoritario, sino también de intermediación de intereses; la formulación de las políticas estaba dada por las negociaciones controladas por el Estado. Éste abría espacios donde las élites, que él mismo designaba, confluían para intercambiar recursos por apoyo político. Los consabidos sectores del partido reclamaban el monopolio de representación funcional.

Si se era campesino, la Confederación Nacional Campesina era la organización a la cual se acudía para que la secretaría competente escuchara y avalara, en la voz del líder, la demanda. La estructura política neocorporativista se replicaba en el nivel subnacional, con centrales y sindicatos que dentro de los confines de las entidades dirigían la vida de los gremios.

La toma de decisiones en democracia no excluye a los grupos organizados, pero sí niega que un único grupo monopolice el contenido o el proceso, tal como sucede en el neo-neocorporativismo, la representación de intereses en un régimen no equivale a la representación electoral (Przeworski, 1998). Ésta es una distinción relevante, pues distingue el ámbito de representación y la lógica de negociación política. Es decir, direcciona el resultado de la política pública desde

el régimen político. La evidencia indica que en todo el sistema y en el sector campesino, el autoritarismo llegó a ser feroz, evitando la génesis y consolidación de organizaciones las cuales reclamaran la representación política de sectores (Servín, 2011).

Conclusiones

Toda la discusión previa tenía por fin el generar un modelo de análisis de la literatura de pensamiento del mundo rural. Ese modelo permite analizar propuestas de políticas públicas y ordenarlas en un conjunto que ayuda a comprender la orientación de las propuestas, sus rasgos (véase el cuadro 2).

Cuadro 2. Análisis de políticas públicas para el mundo rural			
Axiomático-extensionista		Literatura del pensamiento del mundo rural	
		De análisis	Crítica
Análisis de políticas	Pluralismo		
	Neocorporatismo		

Fuente: Elaboración propia.

Se espera que ese modelo ayude a completar el vacío teórico en el campo específico de políticas rurales. La literatura es amplísima, inabarcable y muy dispersa en términos de metas disciplinares y bases metodológicas. En el subconjunto de conocimiento sobre políticas rurales, esto es aún más acusado. Se espera que el modelo ayude a consolidar lo que se sabe de la acción pública en el mundo rural.

Bibliografía

- ABOITES, J. (1989). *Industrialización y desarrollo agrícola en México*. México: Plaza y Valdés/Universidad Autónoma Metropolitana.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (2003a). Estudio introductorio, en L. F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (2003b). Estudio introductorio, en Aguilar Villanueva (ed.), *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (2003c). Estudio introductorio, en L. F. Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (2010). Introducción, en L. F. Aguilar Villanueva (ed.), *Política pública*. México: Siglo XXI Editores.
- ALBERTO, J. A. (2013). Urbanización e impactos. Paisajes resultantes, *Revista Geográfica Digital Igunne*, 16. Chaco: Instituto de Geografía-Facultad de Humanidades-Universidad Nacional del Nordeste.
- ALEMANY, C y E. SEVILLA GUZMÁN (2007). ¿Vuelve la extensión rural?: Reflexiones y propuestas agroecológicas vinculadas al retorno y fortalecimiento de la extensión rural en Latinoamérica, *Realidad Económica*, (227). Consultado en: <http://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/7234/sevilla.pdf?sequence=1>
- ALLISON, G. T. y P. ZELIKOW (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Nueva York: Longman.
- BACCARO, L. (2003). What is Alive and What is Dead in the Theory of Corporatism, *British Journal of Industrial Relations*, 41 (4). Londres.
- BALASSA, B. (1989). Handbook of Development Economics, en H. Chenery y T. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*. Vol. II. Ámsterdam: Elsevier.
- BARBOSA CHACÓN, J. W., J. C. BARBOSA HERRERA y M. RODRÍGUEZ VILLABONA (2013). Revisión y análisis documental para estado del arte: Una propuesta metodológica desde el contexto de la sistematización de experiencias educativas, *Investigacion Bibliotecológica*, 27 (61). México. Consultado en: [http://doi.org/10.1016/S0187-358X\(13\)72555-3](http://doi.org/10.1016/S0187-358X(13)72555-3)
- BARTRA, R. (ed.). (1978). *Caciquismo y poder político en el México rural*. México: Siglo XXI Editores.

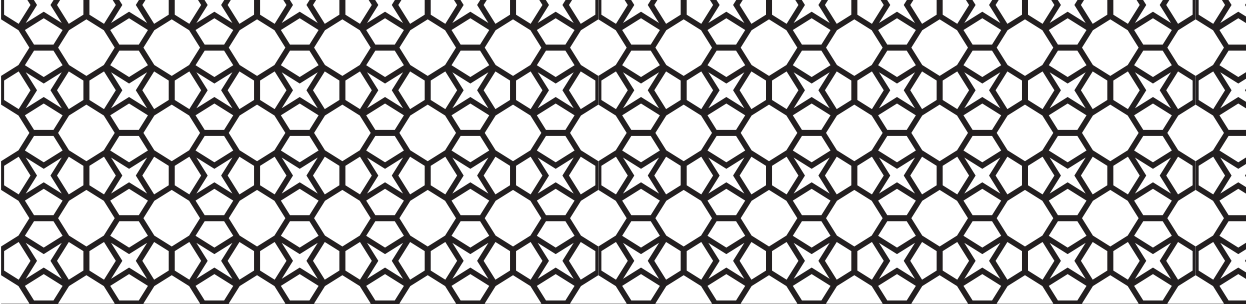
- BENÍTEZ y otros (2010). Evaluación de políticas de reemplazo en granjas de explotación porcina de gran escala usando simulación, *Administración y Organizaciones*, 13 (25).
- BOEGE, E. y R. ÁVILA PALAFOX (1979). La estructura de poder en la zona cañera de Atencingo, en L. Paré (ed.), *Ensayos sobre el problema cañero*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- BOISIER, S. (1996). Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial, *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (1), 5-28. Valdivia: Universidad Austral de Chile.
- BOOTE, D. N. y P. BEILE (2005). Scholars Before Researchers: On the Centrality of the Dissertation Literature Review in Research Preparation, *Educational Researcher*, 34 (6), 3-15. Sage Publications. Consultado en: <http://doi.org/10.3102/0013189X034006003>
- BRUN, C. y P. BLAIKIE (2014). Introduction Alternative Development : Unravelling Marginalization, Voicing Change, en C. Brun y P. Blaikie (eds.), *Alternative Development: Unravelling Marginalization, Voicing Change*. Farnham: Ashgate.
- CASAR, M. A. (1989). Corporativismo y transición, *Nexos*. México. Consultado en: <http://www.nexos.com.mx/?p=5443>
- CASAR, M. A. (1991, diciembre). ¿Qué será del corporativismo mexicano?, *Nexos*. México. Consultado en: <http://www.nexos.com.mx/?p=6389>
- CORTÉS FLORES, J. y otros (2007). La milpa intercalada con árboles frutales (MIAF), una tecnología multiobjetivo para las pequeñas unidades de producción, en J. L. Calva (ed.), *Desarrollo agropecuario, forestal y pesquero*. México: Miguel Ángel Porrúa/UNAM/Cámara de Diputados.
- DA CORTA, L. (2008). The Political Economy of Agrarian Change: Dinosaur or Phoenix, *QEH Working Paper Series*, núm. 174. Oxford.
- DAHL, R. A. (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático*. México: Alianza Editorial.
- DAHL, R. A. (2009). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- DE GRAMMONT, H. C. (1979). Historia de las luchas sociales en la zona cañera de Atencingo, en L. Paré (ed.), *Ensayos sobre el problema cañero*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- DIXON-WOODS, M. y otros (2005). Synthesising qualitative and quantitative evidence: a review of possible methods, *Journal of Health Services Research & Policy*, 10 (1). Sage Journals. Consultado en: <http://hsr.sagepub.com/content/10/1/45.short%5Cnhttp://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2->

- s2.0-12744281023&partnerID=40&md5=5f440a9ac9396ee899b54e62ac21cc2b%5Cn<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/15667704>
- DOMÍNGUEZ RUVALCABA, L. (2005). Desarrollo regional y competitividad: La agroindustria azucarera en México, *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 15 (27). Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- FLORES LÓPEZ, J. M. (2011). La individualización del medio rural mexicano, *Estudios Sociológicos*, XXIX (85). México: El Colegio de México.
- GIBSON, E. L. (2010). Politics of the Periphery: An Introduction to Sub-national Authoritarianism and Democratization in Latin America Measuring and Classifying Variations in Subnational Democracy, *Journal of Politics in Latin America* (1994). Sage Journals.
- GIDDENS, A. (1997). *Política, sociología y teoría social: Reflexiones sobre el pensamiento social clásico y contemporáneo*. Barcelona: Paidós.
- GIRAUDY, A. (2010). The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico, *Journal of Politics in Latin America*, 2, octubre. Sage Journals.
- GORDILLO DE ANDA, G. (1988). *Campesinos al asalto del cielo. Una reforma agraria con autonomía*. México: Siglo XXI Editores.
- GORDILLO DE ANDA, G. (2004). Seguridad alimentaria y agricultura familiar, *Revista de la Cepal* (83), 71–84.
- HERRMANN, J. D. (2010). Neo-Patrimonialism and Subnational Authoritarianism in Mexico. The Case of Oaxaca, *Journal of Politics in Latin America* 85–112.
- HEWITT DE ALCÁNTARA, C. (1999). *La modernización de la agricultura mexicana*. México: Siglo XXI Editores.
- HEWITT DE ALCÁNTARA, C. (2007). Ensayo sobre los obstáculos al desarrollo rural en México. Retrospectiva y prospectiva. *Desacatos*, (25). México. Consultado en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/desacatos/n25/n25a4.pdf>
- INGRAM, H., A. L. SCHNEIDER y P. DELEON (2007). Social Construction and Policy Design, en P. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 93–127). Cambridge: Westview Press.
- JONES, B. D. (2002). Bounded rationality and public policy: Herbert A. Simon and the decision foundation of collective choice. *Policy Sciences*, 35 (3), 269. Springer. Consultado en: <http://doi.org/10.1023/A:1021341309418>
- KAUTSKY, K. (1974). *La cuestión agraria*. México: Nuestro Tiempo.

- KAY, C. (2009). Estudios rurales en América Latina en el periodo de globalización neoliberal: ¿una nueva ruralidad? *Revista Mexicana de Sociología*, 71 (4). México: UNAM.
- KAY, C. (2015). Cuestión agraria y transformaciones neoliberal rural en América Latina. *European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* (100). Ámsterdam: CEDLA.
- LASSWELL, H. D. (1951). *The Policy Orientation. The Policy Sciences*, en en H. D. Lasswell, *The policy sciences: Recent developments in scope and method*. Stanford: Stanford University Press. Consultado en: <http://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>
- LASSWELL, H. D. (1970). The emerging conception of the policy sciences, *Policy Sciences*, 1(1), 3–14. Springer. Consultado en: <http://doi.org/10.1007/BF00145189>
- LEYVA, F. R. y L. V. ROMÁN (2012). Las comunidades rurales y sus transformaciones económicas: algunas consideraciones teórico-empíricas, *Textual. Análisis del Medio Rural Latinoamericano*, (51), 25–4. Universidad Autónoma Chapingo.
- LEZAMA, J. L. (2014). *Teoría social, espacio y ciudad*. México: El Colegio de México.
- LINDBLOM, C. E. (1979). Still Muddling, Not Yet Through, *Public Administration Review*, 39 (6). Consultado en: <http://doi.org/10.2307/976178>
- LLAMBÍ INSÚA, L. y E. PÉREZ CORREA (2007). Nuevas ruralidades y viejos campesinos. Agenda para una nueva sociología rural latinoamericana, *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 4 (59). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- MCMICHAEL, P. (2015). *Regímenes alimentarios y cuestiones agrarias*. México: Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma de Zacatecas.
- MEADOWS, D. H. y otros (1972). *The Limits to Growth. A Report for the Club of Rome's Project on the Predicaments of Mankind*. Nueva York: Universe Books.
- MEYER, L. (1977). Historical Roots of the Authoritarian State in Mexico, en *Authoritarianism in Mexico*. J. L. Reyna y R. S. Weinert (eds.). Philadelphia: Ishi.
- MEYER, L. (2013). *Nuestra tragedia persistente. La democracia autoritaria en México*. México: Debate.

- MONCAYO JIMÉNEZ, É. (2001). *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*. Santiago de Chile: Ilpes.
- MORETT SÁNCHEZ, J. C. (2006). Articulación entre lo rural y lo urbano, en C. A. Ramírez Miranda y otros (eds.), *Desarrollo Rural Regional, hoy*. Chapingo: Universidad Autónoma de Chapingo.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2006). *El nuevo paradigma rural: políticas y gobernanza*. París: OCDE, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- OTERO, G. (2004). *¿Adiós al campesinado? Democracia y formación política de las clases en el México rural*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas/ Fraser University/Miguel Ángel Porrúa.
- PARÉ, L. (1979). El análisis económico de las clases sociales en Atencingo, en L. Paré (ed.), *Ensayos sobre el problema cañero*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- PARSONS, W. (2007). Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Buenos Aires: Flacso. Consultado en: <https://books.google.com.ec/books?hl=es&lr=&id=wQb8AAAAQBAJ+politicas+publicas+y+su+importancia&ots=Rq9WvSUtDW&sig=BoRYTLkHs6hYAl2ycSwEKcfrX8>
- PÉREZ, A. y otros (2003). *La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina*. Roma: FAO, Banco Mundial.
- POULANTZAS, N. (2007). *Poder políticos y clases sociales en el estado capitalista*. México: Siglo XXI Editores.
- PRZEWORSKI, A. (1998). *Democracia sustentable*. Buenos Aires: Paidós.
- PUYANA, A., y J. ROMERO (2009). El estancamiento del sector agropecuario mexicano. *Textual. Análisis del Medio Rural Latinoamericano*, (53).
- RAE (2016). *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. Madrid.
- ROGER, B. (1976). *Estructura agraria y clases sociales en México*. México: UNAM.
- ROJAS LÓPEZ, J. J. (2008). La agenda territorial del desarrollo rural en América Latina, *Observatorio de La Economía Latinoamericana*, (96). Consultado en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la>
- SCHEJTMAN, A. y J. BERDEGUÉ (2004). Desarrollo territorial rural, *Debates y temas Rurales*, 1, 54. Consultado en: <http://doi.org/10.4067/S0250-71612006000100006>

- SERRA, G. (2015). Enduring Challenges to Mexico's Electoral Democracy. Vote Buying and Vote Coercion in Subnational Politics, *Taiwan Journal of Democracy*, 11 (2).
- SERVÍN, E. (2011). A golpes de autoritarismo: la Unión de Federaciones Campesinas de México, un intento fallido de organización rural independiente, *Historia y grafía*, 19 (37). México: Universidad Iberoamericana.
- SEVILLA GUZMÁN, E. (2007). *De la sociología rural a la agroecología*. Barcelona: Junta de Andalucía, Icaria editorial.
- SEVILLA GUZMÁN, E. (2011). *Sobre los orígenes de la agroecología en el pensamiento marxista y libertario*. La Paz, Bolivia: Agruco, Plural editores/CDE/NCCR.
- SEVILLA GUZMÁN, E. y M. SOLER MONTIEL (2009). Del desarrollo rural a la agroecología. Hacia un cambio de paradigma, *Documentación Social*, (155).
- SEVILLA GUZMÁN, E. y G. WOODGATE (2013). Agroecología: Fundamentos del pensamiento social agrario y teoría sociológica, *Agroecología*, 8 (2). Universidad de Murcia. Consultado en: <http://revistas.um.es/agroecologia/article/viewFile/212161/168381>
- TÉLLEZ KUENZLER, L. (1994). *La modernización dle sector agropecuario y forestal*. México: Fondo de Cultura Económica.
- TEUBAL, M. (2001). Globalización y nueva ruralidad en América Latina, en N. Giarracca (ed.), *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- TIMMER, C. P. (1989). The Agricultural Transformation, en H. Chenery y T. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*. Vol. I. Ámsterdam: Elsevier Ltd.
- TORRES-MAZUERA, G. (2008). Los productores maiceros de Emilio Portes Gil: De campesinos de subsistencia a agricultores de medio tiempo en un ejido que se urbaniza, en A. Kirsten y G. Torres-Mazuera (eds.), *¿Ruralidad sin agricultura?: Perspectivas multidisciplinares de una realidad fragmentada*. México: El Colegio de México.
- TORRES, F. T. y J. D. MACÍAS (2009). *Hacia una política territorial del desarrollo rural de México*. México: UNAM.



Sustentabilidad urbana y políticas de movilidad

FERNANDO CALONGE REILLO

RODOLFO HUMBERTO ACEVES ARCE

Crisis de sustentabilidad y movilidad urbana

La sustentabilidad urbana

La conformación de las ciudades y de las urbes en el período moderno y contemporáneo ha estado asociada de forma habitual a la palabra crisis. Buena parte del movimiento revolucionario que se extendió en Europa y Norteamérica desde finales del siglo XVIII, y que se prolongó hasta bien entrado el siglo XX, tuvo como contexto específico el entorno urbano. Los graves problemas de índole social, económico y político que detonaron revoluciones como la estadounidense o la francesa, las que se extendieron por el continente europeo en los años 1830, 1848 o 1870, o la revolución soviética, tuvieron una especial intensidad en las emergentes ciudades del mundo occidental. Entonces, hablar de ciudades o metrópolis es casi sinónimo de hablar de crisis.

Las ciudades se han constituido luego de agudos procesos de migración campo-ciudad, de descualificación y ruina del artesanado, de industrialización y reconversión industrial, de subempleo, informalidad y hasta violencia, de modo que no seremos originales si para

encuadrar este capítulo sobre la política en materia de movilidad se inicia hablando de la crisis urbana.

Sin embargo, es necesario precisar el sentido presente que caracteriza a las dificultades y reorganizaciones que se están observando a escala metropolitana, para comprender mejor cómo la gestión de las movilidades urbanas es una de sus principales causas. En particular, la dimensión y la forma que han adquirido las metrópolis en la actualidad, y el modo como se ha intentado resolver los desplazamientos de personas y mercancías en distancias cada vez más extensas, está en la base de la mayor parte de los problemas que las aquejan.

Desde hace tres décadas fue publicado el *Informe Brundtland*, que introdujo el concepto de desarrollo sustentable y es difícil hablar de crisis urbana sin hacer mención de la crisis de sustentabilidad que experimentan las ciudades. La problemática de la sustentabilidad ha ejercido un efecto de arrastre, de manera que al presente casi la mayoría de dificultades por las que atraviesan las metrópolis tiende a retraducirse en términos de ese *nuevo* debate sobre la sustentabilidad. En nuestro caso no podemos permanecer ajenos a ese realineamiento de los términos de la discusión, y habremos de ubicar esas reflexiones sobre el papel la política de la movilidad en el campo más general de las amenazas a la sustentabilidad urbana.

No es menester recuperar las extensas discusiones que ha suscitado la aproximación de la sustentabilidad a la gestión de las ciudades, pero sí aquellas que ayudan a precisar mejor los retos más recientes que se le presentan a la planificación de la movilidad urbana. En esa tesitura, se recuerda la definición inicial del desarrollo sustentable, que era entendido como “aquel desarrollo que cumple con las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer las habilidades de las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias” (World Commission on Environment and Development, 1987: 53). Esa definición intentaba conjugar tres dimensiones presentes en el concepto de desarrollo, pero que no es necesario encontrar asociadas de manera natural y armónica: el aspecto económico, el social y el ambiental. Así, la definición impone el desarrollo y la satisfacción de las necesidades, pero al mismo tiempo el combate a la pobreza, la defensa de la

equidad intergeneracional y lleva implícitas las limitantes de recursos ambientales existentes.

De hecho, buena parte de los análisis posteriores que tomaron esa definición como punto de partida han insistido en la idea de que para poder hablar de verdadero desarrollo es preciso constatar que existen avances al mismo tiempo en cada una de las tres dimensiones señaladas (Larsen, 2009: 48). Diversos intentos por operacionalizar ese concepto han puesto de relieve la existencia de esa triple dimensión. Así, hay quien ha señalado que el desarrollo sustentable ha de comprender un desarrollo económico que proteja el medioambiente, que vele por la protección de las futuras generaciones, que haga un uso más eficiente de los recursos y reduzca la degradación ambiental, que trabaje a favor de la equidad intra e intergeneracional, que integre otras dimensiones en la valoración del desarrollo aparte del ingreso monetario, y que fomente la participación social en la determinación de este tipo de metas y de los medios para conseguirlas (Jacobs, 2002: 26). También se ha consignado que la conjunción de esas tres dimensiones exige la presencia de un proceso abierto, incluyente y participativo que integre a todos los grupos sociales concernidos, que tenga unos fines adaptativos ecológicamente hablando y que depare el crecimiento económico suficiente para satisfacer la supervivencia y el bienestar (Pickett, Cadenasso y McGrath, 2013: xxii).

A poco que se examine, se comprenderá que la combinación de todas esas exigencias es muy difícil de lograr. Mayores análisis han constatado el sentido contradictorio del término de desarrollo sustentable. En particular se consignan importantes contradicciones entre el componente ambiental y económico y entre el ambiental y el social. En cuanto al primer tipo de contradicciones se ha señalado que el modelo de desarrollo capitalista se basa en una explotación extensiva de unos recursos naturales que son monetarizados y mercantilizados, obteniéndose los consecuentes incrementos en el Producto Interior Bruto (PIB), algo que atenta de raíz contra el criterio de conservación de recursos. En esa medida, atender estrictamente a la necesidad de preservar los recursos naturales compondría ir más allá de un modo de producción como el actual, que está basado en el proceso de volverlos escasos (Harvey, 1995: 70).

El segundo tipo de contradicción se establece entre el componente ambiental y el social. Considerando sobre todo las realidades de los países en desarrollo, se hace especialmente inestable la búsqueda del equilibrio entre preservar los recursos y el tener que cubrir las necesidades de masivos contingentes de población que se encuentran bajo el umbral de la pobreza. Eso es especialmente grave cuando buena parte de los medios de vida de las poblaciones pobres se obtienen siguiendo estrategias que implican un expolio de los recursos existentes (Evans, 2002: 8, 85; Dillard, Dujón y King, 2009: 1). Integrar en estos cálculos la necesidad de subvenir las necesidades de las generaciones futuras no hace sino complicar todavía más la decisión a tomar (Holland, 2002).

En la literatura se ha reconocido que esas contradicciones implican dificultades insalvables a la hora de operacionalizar y cuantificar los avances que ciertas medidas puedan tener para la consecución de la sustentabilidad (Valentín y Bogus, 2013: 562). Esas contradicciones congénitas al concepto de desarrollo sustentable han generado incluso ciertas suspicacias, y existen autores que señalan que la ambigüedad del término sirve para preservar el modelo de crecimiento económico actual, haciendo creer que en algún punto puede llegar a ser compatible con criterios de sostenibilidad ambiental (Jacobs, 2002: 22; James, 2015: 5).

En buena lógica se llega a proponer la necesidad de prescindir del término de desarrollo sustentable para proceder a exámenes e investigaciones más concretos sobre cómo determinadas intervenciones inciden en los equilibrios ambientales y en las condiciones sociales y ambientales.

Esos debates fueron incorporados de forma natural dentro de las preocupaciones que se plantean en la gestión y la planificación de las ciudades. En algunas regiones del mundo más del 70% de la población es urbana, y también es en las ciudades donde se generan los niveles de contaminación más importantes, lo que hace que con facilidad se orqueste un consenso sobre la propia sustentabilidad urbana, que a su vez incorpora las tres dimensiones presentes en el concepto de desarrollo sustentable.

Así, la sustentabilidad urbana se presenta como aquella que implica un desempeño económico capaz de reforzar las bases del sistema urbano, un desarrollo social regido por la equidad, la participación,

el empoderamiento, la accesibilidad y la defensa de las diferencias culturales, y un uso de los recursos ambientales y de los bienes inmobiliarios que garantizan la conservación de la naturaleza (Heng y Malone-Lee, 2010: 41). Ese marco de la sustentabilidad urbana se ha constituido como el telón de fondo que sirve para evaluar la mayor parte de las intervenciones urbanas, o al menos como el repositorio de recursos discursivos que se utilizan para legitimarlas.

Cuando se retoman conceptos clásicos como el de la crisis urbana, en la actualidad implica hablar de retos a la sustentabilidad. El marco normativo de análisis sobre la sustentabilidad, con sus contradicciones, está meridianamente expuesto. Sin embargo, resta por describir de forma más detallada las condiciones reales de las urbes en general, y del contexto latinoamericano en particular, para señalar de forma somera de qué formas concretas puede quedar comprometida su sustentabilidad.

Crisis de la sustentabilidad urbana en los países en desarrollo

Son cuatro las principales amenazas a la sustentabilidad urbana que se presentan en el contexto de las ciudades latinoamericanas. Los distintos estudiosos constatan una apremiante degradación ambiental y una acusada fractura socioespacial, que comprometen directamente la dimensión ambiental de la sustentabilidad, también la presencia de elevados niveles de violencia de todo tipo, y de pobreza, marginación e incapacitación que ponen en entredicho la dimensión social de la sustentabilidad urbana.

Los modelos de crecimiento económicos existentes en buena parte de las metrópolis latinoamericanas han deparado agudos procesos de degradación ambiental, que se expresan en muy variados órdenes. El modelo de especulación de los mercados inmobiliarios desregulados impone un crecimiento horizontal y discontinuo que implica una supresión masiva de superficie vegetal (ibídem: 114), y la dificultad de proveer de servicios tan básicos como el agua (ONU-Habitat, 2012: 113), o el alcantarillado (Baide, 2011: 104), en especial a las capas más

pobres y vulnerables de la población. Eso implica que las condiciones ambientales de buena parte de la población más marginada de las ciudades latinoamericanas sean pobres y en muchas ocasiones insalubres.

El mismo mercado inmobiliario, que opera sin el mayor control y planificación gubernamental, provoca que esos mismos contingentes tengan que ubicarse de manera informal en espacios riesgosos de las orillas metropolitanas, caracterizados muchas veces por deslaves, inundaciones o derrumbes (Villanueva, 2007: 54; Salamanca, 2011: 111).

Además, la necesidad de incrementar los niveles de motorización para salvar las crecientes distancias ha aumentado los niveles de contaminación de la mayor parte de las ciudades de la región. Según la ONU-Hábitat, la mayoría de las metrópolis de esa área superan los niveles de seguridad establecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en cuanto a la presencia del contaminante Pm₁₀ en la atmósfera (2011: 113). Diversos pronósticos señalan que esas tendencias se agravarán por el incremento del tráfico vehicular dentro de las ciudades de la región.

Ya se ha dicho que en buena medida esas afectaciones ambientales se derivan de una pauta dispersa y fragmentada de ocupación del territorio, que es otro de los rasgos característicos de la forma urbana latinoamericana y que amenaza sus condiciones de sustentabilidad. Esa fragmentación puede expresarse de varias maneras. En primer lugar está la propia fragmentación del territorio; las ciudades han crecido sobre todo en sus partes periféricas de forma discontinua y desde la conformación de grandes heterogeneidades espaciales.

De este modo, y siguiendo una forma tentacular o en archipiélago en las principales autopistas (Hiernaux, 2014: 254), se suceden terrenos baldíos, vestigios de antiguas tierras de labranzas, viejos núcleos rurales, megacentros comerciales, espacios de uso industrial, y otros de uso residencial urbano, tanto informales como de alto nivel adquisitivo. Esa ocupación del territorio es secundada por una desigual extensión de redes de servicios urbanos como electricidad, agua, gas, alcantarillado, y redes telefónicas y de datos, lo que añade una fragmentación infraestructural a la ya comentada territorial (Bolay y Taboada, 2011: 44; Baide, 2011: 106; Smolka, 2011: 89). Sobre esas

dos se sobrepone una marcada fragmentación social, que implica la convivencia, regulada normalmente por los muros de fraccionamientos cerrados, de poblaciones marginadas y subempleadas (Torrico, 2011: 63; Soldano, 2014: 38) junto con otras de muy elevados ingresos (Fernández, 2011: 206; Gledhill e Hita, 2014: 89).

Además, existe otra serie de fenómenos que inciden de manera más directa en la sustentabilidad social de las regiones metropolitanas en el contexto latinoamericano. A ese respecto debe consignarse la persistencia y el agravamiento de los elevados índices de violencia, en sus distintas manifestaciones y expresiones.

Así, en determinadas ciudades hay que consignar la presencia de elevados niveles delictivos, que tiene su expresión más acerva en el enquistamiento del crimen organizado y el narcotráfico en áreas extensas de las ciudades (ibídem: 105). Junto a esa violencia de corte delictivo, también hay que referir la aparición de una gran cantidad de ilegalidades en la ocupación y el usufructo, por ejemplo, de los espacios públicos por parte de vendedores ambulantes, lava-cristales y otro tipo de trabajadores informales (Torrico, 2011: 66). Al lado de esas violencias e irregularidades de tipo objetivo, también hay que contar con un incremento de la sensación percibida de inseguridad, de manera que la amenaza de sufrir ese tipo de delitos se ha ubicado como uno de los más importantes problemas para los ciudadanos en Latinoamérica (ONU-Hábitat, 2012: 75).

También hay que consignar otro tipo de violencia, mucho menos evidente, pero no menos insistente, como es la institucional y estructural, que se expresa en el abandono y la desatención expresos de que son objeto las poblaciones marginadas por parte de unas autoridades que reorientan el grueso de las inversiones para favorecer los espacios y las clases privilegiados (Ruiz, 2014: 60; Topfer, 2014: 173).

Por último, hay que consignar las dificultades que tienen amplios grupos de poblaciones urbanas para ejercer un mínimo control e influencia sobre sus propios hábitats y entornos, algo reconocido como el ejercicio del derecho a la ciudad (Harvey, 2013: 20). En el contexto de las metrópolis latinoamericanas presentes, las dificultades para el ejercicio de este derecho se originan desde la aplicación de políticas de gestión neoliberales.

Así, la necesidad de apertura a las inversiones privadas en los proyectos de reforma urbana hace que se imponga el imperativo del retorno y la rentabilidad para los inversionistas frente a otras consideraciones redistributivas o de justicia socioespacial (Bolay y Taboada, 2011: 42; González, 2014: 181).

El que se dé pábulo a esa iniciativa privada y al libre mercado inmobiliario tiene consecuencias que son igualmente lesivas para aquel ejercicio del derecho de la ciudad. El espacio público antes provisto por el Estado pasa progresivamente a ser producido y gestionado por intereses privados, con lo que pierde su naturaleza pública, como sucede con buena parte de los centros comerciales y *malls* (Mendoza, 2011: 162). De igual manera, ciertos procesos especulativos sobre el suelo mantienen en la reserva importantes parcelas que no pueden ser destinadas a usos residenciales, con lo que se incrementan los precios y las dificultades de acceso a la vivienda, especialmente para las poblaciones más marginadas (Smolka, 2011: 91).

La intervención privada en la planificación urbana hace que determinados espacios de los centros de las ciudades, algo degradados y marginales pero que gozan de cierto potencial, cultural, patrimonial o territorial, se conviertan en centro de disputa y se pongan en marcha proyectos de *revitalización*, que suelen comportar la expulsión de las poblaciones marginales que los ocupaban (Hiernaux, 2014: 269; Vitale y Ramos, 2011: 302).

Cuando se agregan todas esas tensiones, se tiene como resultado la expulsión y el arrinconamiento de las poblaciones más pobres o marginales hacia espacios periféricos y vulnerables (Salamanca, 2011: 121), y una merma muy considerable de sus opciones por controlar sus entornos de existencia.

La gestión de la movilidad y la crisis de la sustentabilidad urbana

La forma en que se ha gestionado la movilidad urbana y el transporte en las ciudades latinoamericanas es en buena medida responsable de esas situaciones de crisis y amenaza a la sustentabilidad urbana.

La forma en que se producen la mayor parte de desplazamientos de pasajeros y mercancías en nuestras urbes puede ubicarse como un factor que explica cada una de las cuatro formas como está comprometida la sustentabilidad urbana.

Desde el punto de vista de la degradación ambiental, el transporte se ha consignado como uno de los sectores que más inciden en las emisiones contaminantes. Así, diversos estudios establecen que el transporte consume una tercera parte del consumo final de energía y emite el 20% de las emisiones globales de gases causantes del efecto invernadero (Hull, 2011: 6). Sin embargo, como la propia Hull reconoce, esas cifras se derivan de una disposición muy particular del sector transportes, donde mercancías y ciudadanos se mueven cada vez más, y especialmente en carretera y por medios privados (2011: 10).

En el ámbito urbano, esos desplazamientos privados por carretera se traducen en el agravamiento de los embotellamientos del tráfico, en la disminución de las velocidades de operación y, en consecuencia, en el incremento de las contaminaciones atmosféricas (Moavenzadeh y Markow, 2007: 202).

Los perjuicios directos a la calidad de vida derivados de esos niveles de contaminación son variados. Así, se han realizado estudios de morbilidad y la mayor parte detectan un aumento de ciertas enfermedades y su duración en las áreas más contaminadas de las metrópolis (ibídem). De igual modo, se ha reunido evidencia sobre las molestias y afectaciones psicológicas de aquellos individuos situados cerca de carreteras y vialidades con alta carga vehicular y elevados niveles de ruido (Bickel y Friedrich, 1997: 347). Asimismo, se señala al sector transporte como causante de parte del aumento de las temperaturas en las ciudades derivadas del conocido como efecto isla urbana de calor (Chang, Seto y Huang, 2013: 185).

Si de algún aspecto de la crisis de la sustentabilidad urbana podemos señalar a la movilidad y el transporte como principal responsable, éste es el de la fragmentación socioterritorial de las ciudades.

La organización de los viajes cotidianos en el coche particular secundó un proceso de suburbanización y funcionalización masiva del espacio urbano, primero en Estados Unidos, pero luego en buena parte de las ciudades latinoamericanas. Efectivamente, el automóvil permitió

a las clases acomodadas buscar entornos residenciales en los suburbios, lejos de la congestión de los centros urbanos, y poder desplazarse cotidianamente a los trabajos, escuelas y demás actividades (Madanipour, 2007: 78; Kellerman, 2006: 146). La adopción masiva de ese tipo de pauta reforzó además la funcionalización del espacio, es decir, el que se desligaran los usos de suelo, y se organizaran distritos de fines exclusivamente residenciales, industriales, comerciales o recreativos; el automóvil era la herramienta que permitía volver a ligar las diferentes actividades necesarias para la reproducción de los hogares (Urry, 2006: 19), inculcándose en millones de hogares el hábito del viaje pendular cotidiano.

Desde mediados del siglo xx, las ciudades vivieron una profunda reestructuración. Las viejas ciudades compactas y de calles estrechas se hicieron inservibles para esa nueva realidad social, y se realizaron profundas intervenciones para abrir vías rápidas y autopistas urbanas a través de barrios y colonias propias del tejido urbano tradicional. La rápida conexión de espacios alejados de los centros urbanos espoleó los mercados inmobiliarios, con la producción de suelo urbano en regiones cada vez más periféricas (Wolfe, 2010: 53). En un contexto de desregulación gubernamental eso implicó una escasa planificación y un crecimiento periférico deslavazado (Ortiz y Zetter, 2004: 190).

Se ha establecido una relación de retroalimentación positiva entre los incrementos en el uso del automóvil como principal herramienta de movilidad y el crecimiento de las manchas urbanas. La necesidad de viajar cada vez más lejos implica la preferencia por el automóvil frente a medios de transporte colectivos más lentos y menos flexibles (Social Exclusion Unit, 2003: 21). A su vez, la introducción de más automóviles en las ciudades incrementa la asignación de espacio para su circulación y estacionamiento, ensanchando la mancha urbana e incrementando las distancias a recorrer (Rodrigue, Comtois y Slack, 2006: 177) y, en consecuencia, la necesidad de más automóviles para cubrirlas.

La resultante son territorios con bajas densidades poblacionales, dispersos y, en un contexto de gestión neoliberal de la planificación, muy fragmentados. Sin la existencia de esfuerzos gubernamentales por ordenar el territorio, se advierte un crecimiento muy heterogéneo en las periferias urbanas que da lugar a fuertes contrastes espaciales,

pero también sociales. Las mismas autopistas urbanas se han usado con frecuencia en su función de barrera y frontera que separa realidades sociales muy dispares, barrios informales precarios y de clases bajas, de fraccionamientos cerrados de clases altas, imponiendo un total desconocimiento mutuo (Polese, 2000: 314).

El uso del automóvil como forma hegemónica de trasladarse también incide en los otros elementos críticos de la sustentabilidad de las ciudades presentes: la violencia y las dificultades para el ejercicio del derecho de la ciudad. Considerando el primer fenómeno, la circulación a altas velocidades dentro de entornos urbanos, sin la existencia de una debida ordenación de espacios para la circulación, ocasiona una de las violencias más cotidianas dentro de nuestras metrópolis: los accidentes viales (Böhm y otros, 2006: 10). Más allá de esa violencia directa, la configuración de los entornos urbanos desde la aparición de largas distancias, los complejos residenciales cerrados y el efecto frontera de las autopistas urbanas, ha tendido a retirar a los viandantes de las calles de las ciudades. Los vacíos urbanos y sin presencia de vecinos eliminan uno de los elementos de seguridad ciudadana más importantes: la vigilancia y el cuidado mutuo entre los sujetos, incrementando los niveles de inseguridad pública (Moavenzadeh y Markow, 2007: 102). En este mismo orden de cosas, el sentido de desprotección y exposición, base de los procesos de victimización, se origina desde ese proceso de aislamiento de los vecinos y de erosión del capital social, cuyo origen está en la retirada de los ciudadanos de unos espacios públicos ahora dominados por el automóvil y los vacíos sociales (Wood, Giles-Corti y Bulsara, 2012; Talen, 1999).

La forma urbana soportada por el uso extensivo del automóvil también incide en otras violencias más sutiles, pero más constantes, como son las estructurales. Es comprensible que los sistemas de movilidad se constituyen como uno de los ejes primordiales de estratificación social. No todos los ciudadanos tienen igual acceso a ese medio de transporte y a las ventajas que acarrea para llegar a los lugares significativos de unas ciudades caracterizadas por distancias cada vez mayores, lo que casiona que aquellas poblaciones que no disponen de ese medio de transporte, y se ubican en espacios degradados y muy distantes, sufren acentuados los procesos de exclusión socioespacial,

quedando apresados en lugares de pobreza de los que es muy difícil salir (Lutz y Lutz Fernández, 2010: 125).

Ese aprisionamiento en ciertos espacios periféricos de los que es difícil salir por la ausencia de recursos para la movilidad, puede interpretarse también como una parte de las dificultades con que cuentan ciertos grupos sociales para ejercer su derecho de la ciudad, es decir, su capacidad para elegir y organizar los entornos urbanos donde se desarrollan sus cotidianidades. Sin embargo, existen también otras modalidades como el sistema presente de la movilidad condiciona el ejercicio de este derecho. Sin ir más lejos, la presencia masiva del automóvil ha ido vaciando de funciones y contenidos a los espacios públicos. Las calles, lugares para el encuentro, la interacción, el comercio, o el ocio, han quedado ahora reducidas a simples espacios para la circulación de los vehículos, impidiendo que los sujetos se apropien de la mayor parte de los espacios públicos urbanos. Al mismo tiempo, esa predominancia de los automóviles tiende a recluir en sus hogares a las poblaciones más vulnerables, niños y adultos mayores, que sufren un mayor riesgo y exposición a los accidentes viales (Latimer y Munro, 2006: 47; Horner y otros, 2016: 183). De esa forma, ciertos contingentes no pueden hacer uso de los espacios urbanos, por el miedo y la inseguridad de permanecer en un entorno hostil y dominado por la gran presencia de automóviles, circulando a elevadas velocidades.

Las políticas de integración de la movilidad urbana con la ordenación del territorio

Como se ha podido comprobar, la forma actual como se disponen los sistemas de transporte y la preferencia que se le concede al automóvil está en la base de buena parte de los problemas que originan la crisis de sustentabilidad urbana que aqueja a nuestras metrópolis, en especial las de Latinoamérica.

Desde hace más de dos décadas, y como consecuencia de ciertos estudios e investigaciones, se están ensayando ciertas políticas que tienen por objetivo corregirlos de forma que se puedan obtener entornos de mayor calidad socioambiental.

Con vistas a resumir, ese tipo de medidas sobre la movilidad urbana se pueden sintetizar en tres grandes grupos: 1) aquellas intervenciones que tienen por objetivo hacer más eficiente la propia organización del transporte, recuperando modalidades no motorizadas y formas masivas de transporte frente a la preponderancia del automóvil; 2) todas aquellas medidas que tienen por objetivo mejorar la forma en que se articulan los sistemas de transporte con las características del territorio en el que se ubican y trasladan las poblaciones urbanas; 3) aquellas acciones que inciden en los procesos, y enfatizan la necesidad de poner en marcha procesos participativos que recojan las necesidades, experiencias y propuestas que dimanen de la propia ciudadanía y los grupos sociales afectados. Sobre todos esos paquetes de acciones se han realizado un sinnúmero de análisis y se han propuesto un buen número de aportaciones.

En lo que sigue nos concentraremos en sistematizar las políticas que se han ensayado en los dos últimos ámbitos presentados: las que buscan una mejor articulación de la planificación del territorio con la de las movilidades, y las que persiguen reforzar los mecanismos participativos.

Las políticas de integración transporte-territorio

Ya hemos mostrado que la forma dispersa de ocupación del territorio, alentada desde la movilidad que permite el automóvil, es causante de buena parte de las amenazas a la sustentabilidad urbana. Residir, trabajar, estudiar o hacer las compras en espacios lejanos, implica el desarrollo de un número muy grande de viajes en automóvil, e impone serias dificultades para el desarrollo de infraestructuras urbanas al perderse el efecto escala que se conseguiría a través de una mayor concentración. Desde ese análisis es muy lógico que las políticas que intenten revertir esa forma poco sustentable de ocupación del territorio deben integrar otras pautas de ordenación del territorio y de los sistemas de transporte.

El objetivo principal de esas medidas es disminuir la necesidad de realizar viajes (Poli, 2011: 6), en especial de aquellos abordo de los automóviles particulares (Krizek, 2003: 387), de forma que se supere una

de las principales características de las metrópolis de finales del siglo xx: la hipermovilidad. Frente a un tipo de ciudades que dispersaban actividades y que forzaban a los ciudadanos a multiplicar sus desplazamientos, la recuperación de la sustentabilidad urbana pasa a ser parte de ese tipo de políticas por la reducción de esa necesidad de desplazarse.

Según diversos autores, ese objetivo sólo se conseguirá actuando integralmente sobre la planificación del transporte y la planificación del territorio (Hull, 2011: 71). Esas políticas han sido llamadas de integración de los usos del suelo y del transporte (Hale, 2010: 608) y persiguen que los espacios socialmente significativos, y adonde acuden los ciudadanos para realizar sus actividades de reproducción social, se encuentren en la proximidad de sus residencias o de ejes de transporte masivo.

Más allá de otro tipo de políticas que inciden, por ejemplo, sólo en la organización del transporte, esas otras que buscan su integración con los usos del suelo, se piensa que pueden tener efectos más duraderos, puesto que materializan en la forma duradera que adquiere el entorno construido (Barton, 2013: 144). La concentración de actividades sociales, residencia y transporte no es algo que pueda rehacerse de la noche a la mañana, estamos hablando de procesos lentos. Una vez que se consigue poco a poco modificar la estructura urbana y de su sistema de transporte, se tiene una incidencia mucho más a largo plazo y en profundidad sobre las pautas de movilidad más sustentable. De hecho, dada la magnitud de la empresa, muchas de esas políticas se van plasmando de forma acompañada para recoger progresivamente los beneficios de este cambio en las formas de trasladarse (Tang y Lo, 2008: 570).

La vinculación entre las políticas territoriales y las del transporte implica en ocasiones algo tan sencillo como reducir el espacio destinado a los automóviles. Ya se constató cómo en algunas metrópolis contemporáneas más de la mitad del espacio urbanizado es destinada a albergar ese tipo de vehículos. Para contrarrestar esa realidad, hay quien señala que los medios de transporte alternativos que se puedan ofrecer deben ubicarse a nivel tranvías, Bus Rapid Transit (BRT), tren eléctrico). De esa forma se restaría espacio vial para los automóviles, agravándose las condiciones de desplazamiento por ese medio de transporte, y fomentándose que se diera un cambio efectivo hacia la nueva alternativa de medio de transporte (Mohan, 2008: 50).

La gestión de los aparcamientos también es vital a ese respecto. Reducir la disposición de espacio libre para aparcar en los centros de las ciudades, o gravarla con altos costos, son medidas muy valiosas que desincentivan que se utilicen los automóviles para desplazarse a los centros urbanos, y se seleccionen medios más sustentables (Moavenzadeh y Markow, 2007: 103). Al mismo tiempo, se han construido los conocidos como aparcamientos disuasorios, espacios para el estacionamiento de vehículos alrededor de los grandes nodos de transporte y los intercambiables en las periferias, que permitan acercarse con el automóvil a tomar un medio de transporte colectivo en los desplazamientos dentro de las almendras centrales de la ciudad (Hull, 2011: 145).

En términos generales, el incremento de las densidades permite una mejor optimización en el aprovechamiento de los recursos, debido a que la población está concentrada y se permite alcanzar las economías de escala (James, 2015: 6). Respecto a la vinculación de la planificación del transporte con la de la política urbana, se ha trasladado en los intentos por contener el crecimiento disperso en los extrarradios de las metrópolis, y aumentar las densidades de la población (Arrington, 2009: 121) que hagan viable el trazado de medios de transporte masivo alternativos. En efecto, hay varios estudios que demuestran que existe una relación entre el aumento de las densidades poblacionales y la disminución de la posesión de automóviles (Van y Witlox, 2011: 477).

Se han aportado diversas razones por las cuales pueda vincularse el aumento de la densidad con los mayores niveles de uso del transporte masivo. La principal de ellas tiene que ver con el aseguramiento de los niveles mínimos de uso. Es conocido lo costoso que es construir y operar una línea de transporte masivo como el metro, el tren ligero o el BRT. Para poder cubrir los costos iniciales es necesario asegurar que la nueva línea va a tener unos niveles de ocupación óptimos que permitan su financiación a través de la recaudación por la venta de los boletos (Cheng, 2010: 15). Ese hecho es el que, por el contrario, condena a la mayoría de las ciudades con bajos niveles de densidad y muy dispersas a tener que confiar en los automóviles para solventar los problemas de movilidad: los bajos niveles de ocupación de la infraestructura de transporte masivo hacen que los ingresos estén siempre por debajo de los costos de producción y no se puedan sostener.

Ahora bien, siempre que hablamos de sistemas complejos, y los urbanos lo son, es difícil extraer conclusiones determinantes. El amplio número de variables relacionadas hacen que en muchos casos la evidencia tomada en una ciudad no sea trasladable a los contextos particulares de otras muchas. Eso también es cierto en lo relacionado con la densidad con el uso de los medios de transporte. Así, hay estudios que indican que, cuando se toman en consideración esas otras variables, y para ciertas ciudades, no se puede sostener esa relación que mantiene que a mayor densidad poblacional aumenta el uso del transporte masivo y disminuye el uso del automóvil (Holcombe y Williams, 2010).

Una forma algo grosera de contener la dispersión, y forzar a que las urbes mantengan altos niveles de concentración poblacional, consiste en establecer fronteras que delimiten el crecimiento de la mancha urbana. Esas fronteras pueden trazarse de muy diversas maneras: estableciendo desincentivos fiscales para ubicarse fuera de esos límites, en los niveles de edificabilidad, o directamente estableciendo prohibiciones (Moavenzadeh y Markow, 2007: 99). Sin embargo, esa medida ha sido criticada por artificial, y por fomentar otro tipo de procesos perversos como la ocupación ilegal del territorio, en especial en los países en desarrollo. En su defecto, se ha insistido en que es más conveniente generar incentivos y atractores alrededor de los centros urbanos en los que se concentra la población y la infraestructura, que en establecer límites artificiales al crecimiento en las afueras de las metrópolis (Ellin, 2013: 67).

Dada la necesidad de aprovechar esas economías a escala, las intervenciones que han suscitado un mayor número de apoyos son las que buscan reunir la concentración de la vivienda alrededor de las estaciones del transporte masivo, en especial si se trata de estaciones intercambiadoras (Hurst y West, 2014: 57).

Surgen entonces complejas articulaciones de políticas, en donde el desarrollo de suelo va asociado de diversas maneras con el trazado de los principales ejes de transporte en la metrópolis. Los efectos son especialmente benéficos cuando la red de transporte masivo es lo suficientemente densa y se encuentra convenientemente interconectada. Aquí, se consiguen altos niveles de centralidad para cada uno de los nodos y las estaciones de transporte, debido a la facilidad para trasladarse en toda la red (Yang y Lew, 2009: 99).

Esa forma de desarrollar conjuntamente el territorio y el transporte, basada en la creación de nodos e intercambiadores de transporte alrededor de los cuales se advierten elevadas concentraciones de población, no está muy lejana de la forma urbana que adquirirían las ciudades en desarrollo presentes y que ya ha quedado descrita como tentacular o en forma de archipiélago. Lo que diferencia una y otra realidad es el sentido planificado del crecimiento y su articulación desde redes de transporte masivo.

Si se recuerda, el crecimiento fragmentado implicaba un crecimiento en grandes extensiones de territorio de áreas habitacionales, comerciales o de oficinas de forma poco regulada y con una conexión carretera, fundamentalmente. Para que esa realidad urbana de los países en desarrollo pudiera rescatarse y acercarse a esas experiencias de planificación conjunta del territorio y el transporte, sería necesario incrementar los incentivos para la generación de nuevos polos y centros de crecimiento que depararan la concentración de poblaciones y las economías de escala y, por otro lado, vincular esos polos a través de una red de transporte masivo convenientemente interconectada.

Una forma urbana incipiente, y muy problemática desde el punto de vista de la sustentabilidad, podría incorporarse a las formas urbanas policéntricas y conectadas que están siendo promovidas en la actualidad, y que han sido descritas por diversos autores (Ellin, 2007: 67; Cervero, 2009: 24).

Para minimizar la necesidad de realizar desplazamientos, en especial en automóvil, no basta con incrementar las densidades y aproximar los desarrollos habitacionales a las estaciones e intercambiadores de transporte masivo. También es necesario aproximar los lugares relevantes para la reproducción de los hogares, de modo que se eviten viajes largos e innecesarios.

En la terminología del urbanismo eso se facilita desde la provisión de usos mixtos, y compatibles, de suelo. Esto es, se contempla la necesidad de que dentro de un polígono o distrito puedan convivir diferentes usos de suelo (residenciales, educativos, comerciales, industria ligera, recreativos, suelo de oficinas), de modo que los habitantes puedan contar en la cercanía de los diferentes servicios que necesitan, sin necesidad de buscarlos en todas las áreas más vastas de

la metrópoli (Moavenzadeh y Markow, 2007: 103; Nelson, 2010: 105). Esas estrategias implican devolver la actividad laboral y comercial a los suburbios que se constituyeron desde la década de 1960, exclusivamente sobre la función residencial (Manaugh y otros, 2010: 643).

Desde la constitución de usos mixtos se obtienen vecindarios muy interesantes que pueden ser aprovechados intensamente por los residentes que evitan así tener que desplazarse motorizadamente a largas distancias (Tait, 2003: 38).

La integración del transporte, la residencia y la combinación de usos tiene que ser acompañada, al mismo tiempo, con medidas que favorezcan los desplazamientos no motorizados en los entornos de cercanías. Eso significa, en primer lugar, hacer ciudades caminables, es decir, favorecer las condiciones para que los habitantes puedan desplazarse peatonalmente dentro de su entorno más cercano. Desde la constitución de usos mixtos de suelo se consigue la cercanía entre las diferentes actividades que necesitan los hogares para su supervivencia. Con la constitución de espacios caminables se logra que sus integrantes puedan desplazarse caminando o en bicicleta a ellos y sin necesidad de hacer uso de los automóviles.

Un entorno caminable implica que las aceras sean amplias y convenientemente distribuidas para evitar los obstáculos del mobiliario urbano. Un entorno caminable implica además minimizar los riesgos de poder ser atropellados por la existencia del tráfico motorizado (Miralles y Marquet, 2013: 506), por lo que se recomienda diseñar calles más estrechas o enteramente peatonales.

Además, se suelen tomar políticas activas que desincentivan el estacionamiento de vehículos, en especial de la población no residente (Moavenzadeh y Markow, 2007: 101). También se requiere que los edificios orienten directamente sus ventanas y puertas a la calle, lo que favorece que los individuos salgan directamente a la calle, se incrementen las oportunidades de interacción social y aumente la percepción de seguridad ciudadana (Wood, Giles-Corti, y Bulsara, 2012: 2). Adicionalmente son necesarias medidas complementarias de diseño urbano que mejoren la calidad de los espacios públicos y ofrezcan espacios agradables por donde transitar y donde permanecer (Hale, 2010: 608). Por último, todo aquel trazado de calles que privilegia el diseño ortogonal frente a las calles

cerradas o en meandros tiende a minimizar las distancias entre espacios relevantes y a favorecer que los ciudadanos caminen para realizar en la cercanía sus actividades más importantes (Talen, 1999: 1 364).

Al mismo tiempo que se favorecen las condiciones para hacer que los ciudadanos puedan caminar por sus vecindarios, el fomento de los desplazamientos en bicicleta es una muy buena alternativa para los desplazamientos motorizados a media distancia, eliminando la mayor parte de sus afectaciones negativas. Así, junto al diseño de ciclovías o espacios que garanticen la convivencia con otros medios de transporte, se necesita la instalación del número suficiente de ciclopuestos que faciliten su resguardo y hagan versátil su utilización.

También se necesita que se trabaje en el diseño vial para minimizar la longitud de los desplazamientos en ese medio de transporte, y para facilitar los cruces y las interacciones donde pueda interactuar en particular con el tráfico motorizado (Hull, 2011: 146). Complementando los desplazamientos a pie con los ciclistas se mejoran las condiciones de apropiación social del vecindario, se consigue reforzar el capital social de los barrios y se da un paso decidido en la sustitución del transporte motorizado por el no motorizado.

Aparte de esas intervenciones, otras sirven para la armonización, en este caso temporal, en el uso eficiente de los espacios de una ciudad, de forma que se eviten los desplazamientos motorizados innecesarios. Así, se necesita trabajar por que las actividades de la ciudad coincidan en términos temporales, para que se pueda garantizar el servicio de transporte público y se eviten los tiempos de espera innecesarios que promueven muchas veces la elección del automóvil como medio de transporte.

Mucho se ha hablado de la necesidad de modificar los horarios en la prestación de servicios del transporte público o de establecer esquemas y rutas más flexibles que puedan dar servicio en horarios poco frecuentes o en fines de semana. Eso hace que las poblaciones, especialmente trabajadoras, eviten usar sus automóviles también en estos horarios excepcionales y cuando normalmente es más escasa la operación del transporte público (Social Exclusion Unit, 2003: 72). Asimismo, se necesita trabajar en la sincronización de las actividades que se desarrollan en la metrópoli para que la gestión de la movilidad sea más eficiente. Así, por ejemplo, se pueden reducir los problemas

derivados de las horas punta y las horas valle, se evita que el grueso de la población congestione el sistema de transporte en las primeras y se conseguiría incrementar la ocupación del mismo en las horas de menos uso (Cervero, 2009: 24).

En el contexto de los países en desarrollo, los retos son especialmente imponentes. El objetivo de las políticas es recuperar una forma urbana compacta, donde los usos estén convenientemente distribuidos, se trabaje la integración con el transporte masivo o se intervenga en los entornos de proximidad para la recuperación y el fomento de los espacios públicos. Sin embargo, no faltan tampoco los instrumentos que puedan conducir a esas metas.

Así, en la literatura se ha señalado cómo los permisos de desarrollo inmobiliario son una herramienta muy eficaz para la planificación de la ciudad en el sentido descrito (Hull, 2011: 74). Esa herramienta condiciona, en cuanto a las licencias de construcción y desarrollo, a que los desarrolladores garanticen ciertas contraprestaciones, como la dotación de espacio público, la provisión de espacios ciclistas y peatonales adecuados, la garantía de construcción con unos mínimos de densidad poblacional y heterogeneidad social, o la reserva de espacio para el desarrollo del comercio de proximidad.

De forma similar se pueden conceder incentivos fiscales, como reducciones en el pago de impuestos, para aquellos desarrollos que integren alguna de las medidas antes descritas (Moavenzadeh y Markow, 2007: 227). Tampoco son descartables otras formas de intervención más activas, en donde determinadas agencias metropolitanas se convierten en desarrolladoras directas de suelo urbano. Son muchos los casos de éxito en los que las instancias municipales y regionales han adquirido importantes lotes de tierra alrededor de las estaciones de transporte masivo, para favorecer la construcción de residencias en alta densidad, la instalación de comercio y otras facilidades públicas o el diseño de entornos públicos caminables y de calidad (Arrington, 2009: 116).

En cuanto a la participación social en los procesos de generación de políticas públicas relacionadas con la movilidad urbana y el transporte, se puede observar que la inclusión de los sectores de habitantes urbanos es un aspecto pendiente en la agenda pública, así lo señalan estudios producidos en Latinoamérica y España. En forma de recomendaciones,

Miralles-Guasch y Cebollada i Frontera proponen que esas políticas se vinculen con la planificación del territorio urbano; que los ciudadanos se impliquen en el proceso aportando sus puntos de vista, sus impresiones y participando en la toma de decisiones a través de “pactos por la movilidad” y “mesas por la movilidad”; y que las políticas de transporte consideren la diversidad de necesidades de desplazamiento de los ciudadanos (2003: 5-6).

Por su parte, Espluga Trenc, Cebollada i Frontera y Miralles-Guasch, analizan ejercicios de participación ciudadana en diversos ayuntamientos catalanes, de los que destacan sus atributos de carácter consultivo más que vinculante, es decir, difícilmente inciden en la toma de decisiones reales (2008: 509-510).

Como manera de incorporar las necesidades de las ciudadanos, Jirón (2007) enfatiza la manera en que la comprensión de los desplazamientos cotidianos podría fortalecer el diseño de políticas urbanas y de movilidad: por medio de la incorporación de las formas en que las personas experimentan la ciudad; como medio para entender lo que sucede cuando las intervenciones urbanas afectan las vidas de quienes habitan y recorren las ciudades; por medio de metodologías para la comprensión de la vida cotidiana, tales como la etnografía (ibídem: 178). Para esa autora, considerar las prácticas de movilidad en la planeación de políticas urbanas no sólo contribuiría a mejorar el sistema de transporte, sino a la promoción de ciudades menos desiguales (ibídem: 193).

Lupano y Sánchez (2009), a partir de las actividades del “Seminario de Políticas de Movilidad Urbana y Servicios de Infraestructura Urbana de Transporte”, organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) y el gobierno francés, y realizado en marzo de 2008 en Buenos Aires, Argentina, retoman las discusiones sobre políticas de movilidad urbana en América Latina y Europa. Esos autores apuntan la necesidad de incorporar al diseño de políticas públicas de movilidad la relación de éste con el ordenamiento territorial de las ciudades e identifican la necesidad de integrar la participación de diversos sectores sociales, en especial de ciudadanos y usuarios, a través de mecanismos como las consultas públicas. Ofrecen como ejemplo el caso francés: participación social y de las autoridades locales en el diseño de políticas públicas de movilidad en diferentes regiones y ciudades.

Se observa un escenario en el que se propone la consulta pública como un mecanismo necesario para incluir la participación de los ciudadanos en los planes y programas de planeación urbana que incorporan el tema de la movilidad. Sin embargo, ¿es la consulta pública suficiente para asegurar una participación real de los ciudadanos en las políticas de movilidad urbana?

La incorporación de los sectores involucrados en la movilidad urbana, en especial de los ciudadanos, es un tema que está presente en el debate público y académico de diferentes países, sobre todo en las ciudades de los países en desarrollo. Un ejemplo lo ofrece el caso del Área Metropolitana de Guadalajara, Jalisco. En ella se han conformado una serie de colectivos como el Consejo Ciudadano para la Movilidad, el Colectivo Ecologista de Jalisco, Gdl en Bici, Ciudad para Todos, la Plataforma Metropolitana para la Sustentabilidad, entre otros.

Desde la primera década del siglo *xxi* se han realizado ejercicios de discusión y análisis intersectoriales, como las Jornadas de Movilidad Urbana Sustentable en 2002, el Foro Metròpoli con Rumbo en 2005, el Congreso Hacia Ciudades Libres de Autos en 2011; se han organizado movilizaciones frente a proyectos y decisiones gubernamentales en torno a la movilidad urbana y se han generado propuestas tendientes a promover la movilidad sustentable y no motorizada (Plataforma Metropolitana para la Sustentabilidad, 2012: 4-8).

Si bien la participación de esos colectivos ha visibilizado los problemas de movilidad en el Área Metropolitana de Guadalajara y han cuestionado acciones de los gobiernos locales, logrando en ciertos casos detenerlas en beneficio de los sectores de habitantes afectados, algunos de sus miembros se han incorporado como funcionarios a dependencias de gobiernos municipales relacionadas con la movilidad y el desarrollo urbano.

Habría que profundizar en el análisis de las formas en que la participación ciudadana ha incidido en la planeación y ejecución de políticas públicas sobre movilidad urbana y transporte.

La experiencia en diferentes procesos de investigación en contextos urbanos, no limitados a proyectos relacionados con la movilidad y el transporte, ha estimulado a pensar que la participación de los habitantes apenas comienza a ser considerada por los funcionarios públicos, al diseñar acciones de intervención.

Los diálogos con vecinos de colonias del Área Metropolitana de Guadalajara han aportado afirmaciones sobre interlocuciones más o menos horizontales y más o menos efectivas con las autoridades locales y estatales para plantear acciones de intervención sobre sus comunidades. En proyectos como la implementación de zonas de accesibilidad preferencial en el centro de Guadalajara y de sistemas de transporte masivo en su área metropolitana, los encuentros entre funcionarios de gobiernos, promotores de los proyectos y grupos de afectados (habitantes, comerciantes) parecen aproximarse a ejercicios de socialización de la intervención más que a diálogos para construir un proyecto en común.

En el desarrollo de ese tipo de políticas debe anteponerse siempre el objetivo de la integralidad. Como se ha podido comprobar, las medidas que conjuntan la planificación del transporte con la planificación urbana se articulan en muy diversos niveles. La armonización de los usos de suelo, el diseño urbano, la organización del transporte, la incidencia sobre el uso de los medios de transporte de los particulares o la seguridad ciudadana, implican la necesidad de que cualquier intervención urbana tenga que enfocarse simultáneamente hacia todos esos objetivos.

La reducción de las distancias, del número de desplazamientos o el cambio a usos de los medios de transporte más sustentables sólo pueden obtenerse desde intervenciones que en su origen sean integrales (Manaugh y otros, 2010: 629) y apunten a todas aquellas dimensiones que promueven entornos de proximidad vivibles, seguros, interesantes y vibrantes.

Bibliografía

- ARRINGTON, G. B. (2009). Portland's TOD Evolution. From Planning to Lifestyle, en Curtis, Carey y otros (eds.). *Transit Oriented Development. Making it Happen*. Farnham: Ashgate.
- BAIDE MUÑOZ, M. R. (2011). Vulnerabilidad urbana y producción informal de la ciudad de Tegucigalpa, en Patricia Urquieta (coord.). *Ciudades en transformación. Disputas por el espacio, apropiación de la ciudad y prácticas de ciudadanía*. La Paz: Universidad Mayor de San Andrés.

- BARTON, J. (2013). Climate Change Adaptation and Socioecological Justice in Chile's Metropolitan Areas: The Role of Spatial Planning Instruments, en Christopher Boone y Michail Fragkias (eds.). *Urbanization and Sustainability. Linking Urban Ecology, Environmental Justice and Global Environmental Change*. Dordrecht: Springer.
- BICKEL, P. y F. (1997). External Costs of Transport in Germany, en O. Hohmeyer, R. L. Ottinger y K. Rennings (eds.). *Social Costs and Sustainability. Valuation and Implementation in the Energy and Transport Sector*. Londres: Springer.
- BÖHM, S. y otros (2006). Introduction: Impossibilities of Automobility, en Steffen Böhm y otros (eds.). *Against Automobility*. Oxford: Blackwell.
- BOLAY, J. y V. TABOADA (2011). Urbanización, medio ambiente, sociedad, en P. Urquieta (coord.). *Ciudades en transformación. Disputas por el espacio, apropiación de la ciudad y prácticas de ciudadanía*. La Paz: Universidad Mayor de San Andrés.
- CERVERO, R. (2009). Public Transportation and Sustainable Urbanism. Global Lessons, en C. Curtis, J. L. Renne y L. Bertolini (eds.). *Transit Oriented Development. Making it Happen*. Farnham: Ashgate.
- CHANG, L. C. SETO y HUANG (2013). Climate Change, Urban Flood Vulnerability, and Responsibility in Taipei, en C. Boone y M. Fragkias (eds.). *Urbanization and Sustainability. Linking Urban Ecology, Environmental Justice and Global Environmental Change*. Dordrecht: Springer.
- CHENG, V. (2010). Understanding Density and High Density, en Edward Ng (ed.). *Designing High Density Cities for Social & Environmental Sustainability*. Londres: Earthscan.
- DILLARD, J., V. DUJÓN y M. KING (2009). Introduction, en Jesse Dillard, Verónica Dujón y Mary C. King (eds.). *Understanding the Social Dimension of Sustainability*. Londres: Routledge.
- ELLIN, N. (2013). "Integral Urbanism: A Context for Urban Design", en S. T. A. Pickett, M. L. Cadenasso y Brian McGrath (eds.). *Resilience in Ecology and Urban Design*. Dordrecht: Springer.
- ESPLUGA T., J. y otros (2008). Percepciones de la movilidad y participación ciudadana en la región metropolitana de Barcelona, en *Ciudad y territorio Estudios Territoriales*, XL (157).
- EVANS, P. (2002). Introduction: Looking for Agents of Urban Livability in a Globalized Political Economy, en Peter Evans (ed.). *Livable Cities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*. Berkeley: University of California Press.

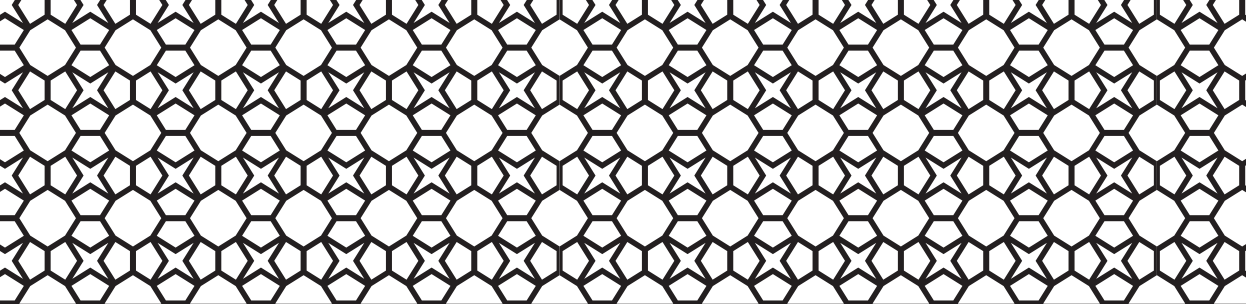
- FERNÁNDEZ, B. M. E. (2011). Políticas públicas, fragmentación y segregación en la ciudad General San Martín, Mendoza, en Patricia Urquieta (coord.). *Ciudades en transformación. Disputas por el espacio, apropiación de la ciudad y prácticas de ciudadanía*. La Paz: Universidad Mayor de San Andrés.
- GLEDHILL, J. y M. G. H. (2014). ¿Las redes de organización popular aún pueden cambiar la ciudad? El caso de Salvador, Bahía, Brasil, en Mercedes Di Virgilio, Mercedes y Mariano Perelman (coord.). *Ciudades latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia*. Buenos Aires: Clacso.
- GONZÁLEZ GÓMEZ, C. I. (2014). Segregación urbana dirigida y segregación urbana voluntaria. Querétaro, México, en Mercedes Di Virgilio y Mariano Perelman (coord.). *Ciudades latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia*. Buenos Aires: Clacso.
- HALE, C. (2010). The MegaProject as Crux of Integrated Planning: Insights from Munich's Central Corridor, en *Planning Practice and Research*, 25 (5). Londres: Taylor and Francis Group.
- HARVEY, D. (1995). The Environment of Justice, en Andy Merrifield y Érik Swyngedouw (eds.). *The Urbanization of Injustice*. Londres: Lawrence and Wishart.
- HARVEY, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- HENG, C. K. y L. C. MALONE-LEE (2010). Density and Urban Sustainability: An Exploration of Critical Issues, en Edward Ng (ed.). *Designing HighDensity Cities for Social and Environmental Sustainability*. Londres: Earthscan.
- HIERNAUX, D. (2014). Proyectos que dividen, ciudades que segregan, en Di Virgilio, Mercedes y Mariano Perelman (coord.). *Ciudades latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia*. Buenos Aires: Clacso.
- HOLCOMBE, R. G. y W. W. DE EDGRA (2010). Urban Sprawl and Transportation Externalities, en *The Review of Regional Studies*, 40 (3). Savannah: Southreen Regional Science Association.
- HOLLAND, A. (2002). Sustainability. Should We Start from Here?, en Andrew Dobsonw (ed.). *Fairness and Futurity: Essays on Environmental Sustainability and Social Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- HORNER, M. y otros (2016). Do Aging Populations Have Differential Accessibility to Activities? Analyzing the Spatial Structure of Social, Professional and Business Opportunities, en *Travel Behaviour and Society*, 2. Elsevier.

- HULL, A. (2011). *Transport Matters. Integrated Approaches to Planning City Regions*. Londres: Routledge.
- HURST, N. B. y S. E. WEST (2014). Public Transit and Urban Redevelopment: The Effect of Light Rail Transit on Land Use in Minneapolis, Minnesota, en *Regional Science and Urban Economics*, 46. Elsevier.
- JACOBS, M. (2002). Sustainable Development as a Contested Concept, en Andrew Dobson (ed.). *Fairness and Futurity. Essays on Environmental Sustainability and Social Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- JAMES, P. (2015). *Urban Sustainability in Theory and Practice. Circles of Sustainability*. Londres: Routledge.
- JIRÓN M. P. (2007). Implicancias de género en las experiencias de movilidad cotidiana urbana en Santiago de Chile, en *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer*. Vol. 12, núm. 29. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- KELLERMAN, A. (2006). *Personal Mobilities*. Londres: Routledge.
- KRIZEK, K. J. (2003). Neighborhood services, trip purpose, and tourbased travel, *Transportation*, 30 (4).
- LARSEN, G. L. (2009). An Inquiry Into the Theoretical Basis of Sustainability: Ten Propositions, en Jesse Dillard, Verónica Dujón y Mary C. King (eds.). *Understanding the Social Dimension of Sustainability*. Londres: Routledge.
- LATIMER, J. y R. MUNRO (2006). Driving the Social, en Steffen Böhm y otros (eds.). *Against Automobility*. Oxford: Blackwell.
- LUPANO, J. A. y R. J. SÁNCHEZ (2009). *Políticas de movilidad urbana e infraestructura urbana de transporte*. Santiago de Chile: ONU/Cepal.
- LUTZ, C. y A. L. FERNÁNDEZ (2010). *Carjacked. The Cultures of the Automobile and Its Effects on Our Lives*. Nueva York: Palgrave.
- MADANIPOUR, A. (2007). *Designing the City of Reason. Foundations and Frameworks*. Londres: Routledge.
- MANAUGH, K. y otros (2010). The Effect of Neighborhood Characteristics, Accessibility, HomeWork Location, and Demographic on Commuting Distances, en *Transportation*, 37. Atlanta: Scholarly Editions.
- MENDOZA BARRAU, H. J. (2011). Cultura ciudadana: Espacio público, educación y participación ciudadana, en Patricia Urquieta (coord.). *Ciudades en transformación. Disputas por el espacio, apropiación de la ciudad y prácticas de ciudadanía*. La Paz: Universidad Mayor de San Andrés.

- MIRALLES GUASCH, C. y Á. CEBOLLADA I FRONTERA (2003). *Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad*. (Documentos de trabajo 3/25). Madrid: Fundación Alternativas.
- MIRALLES GUASCH, C. y O. MARQUET SARDA (2013). Dinámicas de proximidad en ciudades multifuncionales, en *Ciudad y territorio*, 177. Madrid: Ministerio de Fomento.
- MOAVENZADEH, F. y M. J. MARKOW (2007). *Moving Millions. Transport Strategies for Sustainable Development in Megacities*. Dordrecht: Springer.
- MOHAN, D. (2008). Mythologies, Metro Rail Systems and Future Urban Transport, en *Economic and Political Weekly*, 43 (4). Mumbai: Sameeksha Trust.
- NELSON, S. (2010). Residential Intensification, Family Housing and Educational Provision, en Tony Manzi y otros (eds.). *Social Sustainability in Urban Areas: Communities, Connectivity and the Urban Fabric*. Londres: Earthscan.
- ONU HÁBITAT (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012: Rumbo a una nueva transición urbana*. Nairobi.
- ORTIZ GÓMEZ, A. y R. ZETTER (2004). Market Enablement and the Reconfiguration of Urban Structure in Colombia, en Roger Zetter y Mohamed Hamza (eds.). *Market Economy and Urban Change. Impacts in the Developing World*. Londres: Earthscan.
- PICKETT, S. T. A, M. L. CADENASSO y B. MCGRATH (2013). Introduction: Developing a Metalogue: Ecology, Society and Design, en S. T. A. Pickett, M. L. Cadenasso y Brian McGrath (eds.). *Resilience in Ecology and Urban Design*. Dordrecht: Springer.
- Plataforma Metropolitana para la Sustentabilidad (2012). *Agenda ciudadana para la movilidad sustentable: prioridades para municipios del Área Metropolitana de Guadalajara*. Guadalajara: Plataforma Metropolitana para la Sustentabilidad.
- POLESE, M. (2000). Learning from Each Other: Policy Choices and the Social Sustainability of Cities, en Mario Polese y Richard Stren (eds.). *The Social Sustainability of Cities. Diversity and the Management of Change*. Toronto: University of Toronto Press.
- POLI, C. (2011). *Mobility and Environment. Humanists versus Engineers in Urban Policy and Professional Education*. Londres: Springer.
- RUIZ, J. (2014). Las violencias como exclusión. Ciudadanía y estrategias de resistencia en un barrio pericentral de Santiago de Chile, en Mercedes Di Virgilio y Mariano Perelman (coord.). *Ciudades latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia*. Buenos Aires: Clacso.

- SALAMANCA, L. (2011). Desastres naturales. Construyendo y reconstruyendo resiliencias, en Patricia Urquieta (coord.). *Ciudades en transformación. Disputas por el espacio, apropiación de la ciudad y prácticas de ciudadanía*. La Paz: Universidad Mayor de San Andrés.
- SMOLKA, M. O. (2011). Precios elevados (e inaccesibles) de la tierra urbana habitada, en Guillermo Aguilar e Irma Escamilla (coord.). *Periurbanización y sustentabilidad en grandes ciudades*. México: UNAM.
- Social Exclusion Unit (2003). *Making the Connections: Final Report on Transport and Social Exclusion*. Londres: Office of the Deputy Prime Minister.
- SOLDANO, D. (2014). La desigualdad social en contextos de relegación urbana. Un análisis de las experiencias y el significado del espacio, en Mercedes Di Virgilio y Mariano Perelman (coords.) *Ciudades latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia*. Buenos Aires: Clacso.
- RODRIGUE, J. P. COMTOIS y B. SLACK (2006). *The Geography of Transport Systems*. Londres: Routledge.
- TAIT, M. (2003). Urban Villages as Self Sufficient, Integrated Communities: a Case Study in London's Docklands, *Urban Design International*, 8. Londres: Macmillan.
- TALLEN, E. (1999). Sense of Community and Neighborhood Form: An Assessment of the Social Doctrine of New Urbanism, *Urban Studies*, 36(8). Sage.
- TANG, y K. LO (2008). The Impact of Public Transport Policy on the Viability and Sustainability of Mass Railway Transit. The Hong Kong Experience, *Transportation Research Part A*, 42. Elsevier.
- TOPFER, T. (2014). Las barreras visibles e invisibles para los pobres urbanos en el centro de San Pablo, Brasil. La criminalización de la pobreza como medida de regeneración del centro, en Mercedes Di Virgilio y Mariano Perelman (coord.). *Ciudades latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia*. Buenos Aires: Clacso.
- TORRICO FORONDA, E. (2011). El nuevo rostro urbano de Bolivia, en Patricia Urquieta (coord.). *Ciudades en transformación. Disputas por el espacio, apropiación de la ciudad y prácticas de ciudadanía*. La Paz: Universidad Mayor de San Andrés.
- URRY, J. (2006). Inhabiting the Car, en Steffen Böhm y otros (eds.). *Against Automobility*. Oxford: Blackwell.
- VALENTIN, V. y S. M. BOGUS (2013). Public Opinion as an Indicator of Social Sustainability of Construction Projects, en *International Conference on Sustainable Design, Engineering and Construction*. Fort Worth.

- VAN ACKER, V. y F. W. (2011). Commuting Trips Within Tours. How is Commuting Related to Land Use?, *Transportation*, 38 Springer.
- VILLANUEVA ARJONA, J. M. (2007). La problemática de la Zona Metropolitana de Monterrey, en Salvador Moreno Pérez y Gustavo Meixueiro Nájera (coords.). *El desarrollo metropolitano y la sustentabilidad de las ciudades*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- VITALE, P. y J. RAMOS (2011). De luchas y leyes. La experiencia de la Mesa por la Urbanización y Radicación de la Villa 3131 bis y su relación con el Estado, en Patricia Urquieta (coord.). *Ciudades en transformación. Disputas por el espacio, apropiación de la ciudad y prácticas de ciudadanía*. La Paz: Universidad Mayor de San Andrés.
- WOLFE, J. (2010). *Autos and Progress: The Brazilian Search for Modernity*. Oxford: Oxford University Press.
- WOOD, L., B. GILES-CORTI y BULSARA (2012). Streets Apart: Does Social Capital Vary with Neighborhood Design?, en *Urban Studies Research*. Londres: Hindawi.
- World Commission on Environment and Development (1987). *Our Common Future*. Nueva York: United Nations.
- YANG, P. P. y S. H. LEW (2009). An Asian Model to TOD. The Planning Integration in Singapore, en Carey Curtis, John L. Renne y Luca Bertolini (eds.). *Transit Oriented Development. Making it Happen*. Farnham, Ashgate.



Reflexiones finales

El ejercicio del Seminario Permanente de Investigación en Políticas Públicas no está acabado, se encuentra en sus inicios. Por tanto, se espera, como participantes del mismo, que sea una actividad reiterativa.

El conocimiento científico social, aquel que prescinde de dogmas, es inquisitivo, se somete a verificación y falsación continua, no aparece como un inmanente de la realidad. Se trata de un proceso que va condicionado por las prácticas e instituciones sociales, políticas y económicas. El Seminario no puede separarse de ello, como espacio desde el cual se busca una meta, el conocimiento multidisciplinar sobre y en políticas públicas es emergente respecto de su contexto; se nutre de las trayectorias intelectuales y de vida de quienes lo integramos, pero, ¿por qué no visibilizarlo?

Las diferentes perspectivas, a veces encontradas, paralelas, armónicas, enriquecieron esas trayectorias de los diversos participantes. La exposición de los temas y la revisión crítica de los textos que se sometieron a dictamen obligaron a las partes a revisar sus supuestos y poner en duda algunas afirmaciones, reafirmando la necesidad de contar con espacios institucionalizados para la proyección de ideas, perspectivas, estudios y demás productos de pesquisa científica en economía, gobernanza, política y administración pública.

El habernos puesto en público, con todo lo que conlleva, es parte de la meta del trabajo multidisciplinario, en el sentido que se espera construir puentes para la colaboración académica entre quienes llevan a cabo investigación en economía, gobernanza, política y administración pública en el Centro Universitario de Tonalá con otras instituciones de investigación, tanto a nivel local como nacional e internacional.

Se buscó la necesidad de contar con un espacio autónomo para proyectar los avances, productos y resultados de estudio que se llevan a cabo, a la par de invitar al diálogo y discusión, con una gran ventaja: que el Seminario aspira a transformarse en un espacio de investigación interdisciplinaria en el que converjan perfiles de investigación diversos y ambiciosos en temas públicos.

Lo dijimos en la introducción del libro: el abordaje complejo, multidisciplinario e interdisciplinario, del conocimiento de políticas públicas, es un camino que se construye, no un *dictum* administrativo. Cuando permitimos que lo sustantivo, la construcción del conocimiento, sea definido por un adjetivo, en el caso lo multidisciplinario, erramos, cerrando el paso a lo que tiene de proceso de largo aliento.

Ese proceso de largo aliento se refiere a que en esta ocasión el cruzamiento entre autores, temas, supuestos y metodologías, abrieron puertas que llevaron más caminos. Al reconocer intereses o posturas divergentes, la comunidad que participó en este trabajo pudo pensar en posibilidades de multidisciplinaria, reconfigurar los productos puntuales, pero también plantearse nuevos caminos. Es decir, el Seminario, y en especial este libro, tienen logros en la práctica y teoría de la política pública, pero con ello, y más importante, tiene más retos.

En ese sentido hubo asuntos mejorables, por ejemplo: el tiempo dedicado al trabajo de selección, evaluación, dictaminación y corrección de los documentos finales; la precisión en los marcos teóricos, métodos y técnicas utilizadas; acompañamientos más homogéneos; mayores recursos para publicar; más equipos interdisciplinarios; mejoras en el sistema de seguimiento de recomendaciones; y propuestas de políticas más específicas.

El presente libro dejó entrever la necesidad de realizar mayores esfuerzos para vislumbrar con mayor precisión lo que está sucediendo en el tema de las políticas públicas, sin duda que en las últimas

décadas seguirá reclamando de los científicos sociales y tomadores de decisiones, mayores esfuerzos y mucha mayor imaginación. No obstante, y a pesar de las restricciones a la que los diferentes equipos se enfrentaron, los resultados que se mostraron en esta investigación son interesantes y novedosos por sí mismos.

Autores

PABLO AYALA VILLALOBOS

Es maestro en Estudios del Desarrollo por la Universidad de Lund y profesor en el Centro Universitario de Tonalá (UdeG).

MARÍA AZUCENA SALCIDO LEDEZMA

Maestra en Políticas Públicas por la Universidad de Guadalajara. Estudiante del Doctorado en Políticas Públicas y Desarrollo del CUCEA-UdeG.

MIGUEL BRIONES BLANCO

Es maestro en Negocios y Estudios Económicos y doctorante del programa de Administración CUCEA/UdeG.

ADRIÁN TORRES CUEVAS

Cuenta con estudios de posgrado en Derechos Humanos por la Universidad Iberoamericana Santa Fe y es profesor en el Centro Universitario de Tonalá (UdeG).

ENORE ADRIANA CHÁVEZ JIMÉNEZ

Es maestra en Negocios y Estudios Económicos por el CUCEA/UdeG, profesora en el Centro Universitario de Tonalá (UdeG) y estudiante del doctorado en Administración (UdeG).

ZAYDA ANAHÍ NARANJO MARTÍNEZ

Es maestra en Negocios y Estudios Económicos, profesora en el Centro Universitario de Tonalá y estudiante del doctorado en Estudios Fiscales (UdeG).

MARICARMEN CASTILLO ESPARZA

Es doctora en Educación y profesora en el Centro Universitario de Tonalá (UdeG).

ÉDGAR RICARDO RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ

Es maestro en Negocios y Estudios Económicos, profesor en el Centro Universitario de Tonalá (UdeG) y coordinador del Observatorio Universitario Electoral.

LUIS TÉLLEZ ARANA

Es maestro en Políticas Públicas por la Universidad de Guadalajara, investigador en el Instituto de Estudios Regionales de CUCEA/UdeG y estudiante del doctorado en Políticas Públicas y Desarrollo del CUCEA (UdeG).

JULIO SANTIAGO HERNÁNDEZ

Es doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de México y profesor investigador en el Centro Universitario de Tonalá (UdeG).

EDILMA DE JESÚS DESIDÉRIO

Es doctora en Geografía por la UNAM y profesora huésped en el Centro Universitario de Tonalá (UdeG).

ARMANDO FRANCISCO CAMBRONI DE ANDA

Es maestro en Negocios y Estudios Económicos por el CUCEA/UdeG, profesor en el Centro Universitario de Tonalá (UdeG) y estudiante del doctorado en Estudios Fiscales de la misma universidad.

MARÍA MAGDALENA HUERTA VILLALOBOS

Es maestra en Finanzas Empresariales por el CUCEA/UdeG y profesora investigadora en el Centro Universitario de Tonalá (UdeG).

JOSÉ TRINIDAD PONCE GODÍNEZ

Es doctor en Ciencias, profesor investigador en el Centro Universitario de Tonalá (UdeG) y director de la División de Economía, Empresa y Gobierno del mismo Centro.

CARLOS EMIGDIO QUINTERO CASTELLANOS

Es maestro en Políticas Públicas de Gobiernos Locales por el CUCEA/UdeG, profesor en el Centro Universitario de Tonalá de la Universidad de Guadalajara y estudiante del doctorado en Políticas Públicas y Desarrollo del CUCEA/UdeG.

FERNANDO CALONGE REILLO

Es doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, profesor investigador en el Centro Universitario de Tonalá (UdeG) y coordina la maestría en Movilidad Urbana, Transporte y Territorio del mismo Centro.

RODOLFO HUMBERTO ACEVES ARCE

Es doctor en Antropología Social por el CIESAS Occidente, profesor investigador en el Centro Universitario de Tonalá (UdeG) y coordinador del Doctorado en Movilidad Urbana, Transporte y Territorio.

Miradas contemporáneas de política pública
se terminó de editar en las oficinas de la Editorial
Universidad de Guadalajara, José Bonifacio Andrada
2679, Col. Lomas de Guevara, 44657, Zapopan, Jalisco.

En la formación de este libro se utilizaron las familias
tipográficas Minion Pro, diseñada por Robert Slimbach,
y Ronnia, diseñada por Veronika Burian y José Scaglione.