

Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad



Nº

4



El Colegio de Jalisco, A.C.

Dr. Roberto Arias de la Mora
Presidente

Mtra. Ixchel Nacdul Ruiz Anguiano
Secretaria General

Mtra. Déborah Moloeznik Paniagua
Coordinadora de Publicaciones



Dra. Fabiola Figueroa Neri
Directora

Dr. Alberto Arellano Ríos
Coordinador Académico

Mtra. Eva de Nova Morales
Editora

Lic. Karen Estefanía Rodríguez Nájera
Apoyo Técnico

Información Legal

ESFERA PÚBLICA REVISTA EN GOBERNANZA Y SOCIEDAD, Vol. 2, No. 4, junio-diciembre de 2024, es una publicación digital de difusión científica semestral editada por El Colegio de Jalisco A. C., calle 5 de mayo, 321, Col. Centro, Zapopan, Jalisco, C.P. 45030, Teléfono +52 33-3633-2616, www.esferapublica.mx, esferapublica@elcolegiodejalisco.edu.mx
Editor responsable: Fabiola Figueroa Neri. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2024-011916520800-102 ISSN 2992-8575, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor.

Foto de portada: “Temaca vive la lucha sigue”, de Mariana Hernández León (Instagram @azulmhl)

Comité Científico

Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, México. Dra. María del Socorro Arsaluz Lozano, COLEF, México. Dra. Cecilia Cadena Inostroza, CMQ, México. Dr. Daniel Cravacuore, UNQ, Argentina. Dr. Ricard Gomà Carmona, UAB, España. Dr. Boris Graizbord, COLMEX, México. Dr. Freddy Mariñez, COLJAL, México. Dr. Mauricio Merino Huerta, UDG, México. Dra. Maria do Livramento Miranda Clementino, UFRN, Brasil. Dra. Beatriz Núñez Miranda, COLJAL, México. Dra. María del Carmen Pardo, COLMEX, México. Dr. Carles Ramió Matas, UPF, España. Dr. Enrique José Varela Álvarez, UVIGO, España. Dra. Jeanne W. Simon, UDEC, Chile.

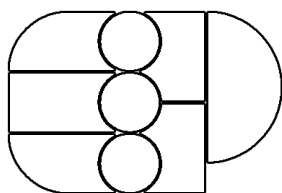
Comité Editorial

Dr. Alberto Arellano Ríos, COLJAL, México. Dra. María Dolores Álvarez Contreras, COLJAL, México. Dra. Erika Patricia Cárdenas Gómez, COLJAL, México. Dr. Richardson Leonardi Moura da Câmara, UFRN, Brasil. Dra. Aimée Figueroa Neri, UDG, México. Dra. Anahí Copitzky Gómez Fuentes, UDG, México. Dr. Magdiel Gómez Muñiz, UDG, México. Dr. Raúl Hernández Mar, UAM-Lerma, México. Dr. Juan Carlos Martínez Andrade, CMQ, México. Dra. Violeta Montero Barriga, UDEC, Chile. Dr. Fernando Patrón Sánchez, UGTO, México. Dra. Jarumy Rosas Arellano, UDG, México. Dr. Javier Rosiles Salas, UCEMICH, México. Dra. Alejandra B. Trejo Nieto, COLMEX, México. Dr. Rafael Vergara Varela, UNIVALLE, Colombia.

www.esferapublica.mx

esferapublica@elcolegiodejalisco.edu.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido aquí publicado sin fines de lucro, siempre que no se modifique y se cite la fuente completa.

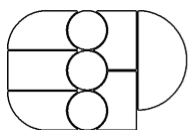


Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad

Volumen 2, número 4, julio - diciembre 2024



EL COLEGIO
de
JALISCO



Contenido

Presentación del número

Investigación

¿Gobernanza sin gobernabilidad? Del debate conceptual a la trayectoria institucional en el Valle de México.

Jesús Carlos Morales Guzmán e Irving Iván Reyes Lara 5-32

Alineación Partidista Vertical e inversión en obra pública. El caso del Área Metropolitana de Guadalajara durante el periodo 2016 a 2021.

Silvia Margarita Ortíz Gómez 33-71

Aproximaciones cualitativas a la soledad y el aislamiento social no deseado en contexto de vejez y exclusión.

Carlos Alejandro Haefner Velásquez, Daniel Antonio Camarena Barrón y Dinora Memling Rivas Marmolejo 72-97

Pensión del Bienestar. Comparativa entre sus beneficios y los costos inherentes a la adultez mayor.

Ana Margarita Vázquez López 98-117



Experiencia de Gestión Pública

El Observatorio Social Do Brasil: Un ejemplo de participación ciudadana en la gestión pública

Guilherme Lima de Sena

118-125

Reseña

Cristina Alvizo Carranza. (2023). *Los tranviarios de Guadalajara. Masculinidades, movimiento obrero y política laboral (1894-1944)*. El Colegio de Jalisco-Ayuntamiento de Guadalajara.

Víctor Manuel Peña Melo

126-131

Dossier Fotográfico

La historia de David contra Goliath. La lucha en contra de la presa El Zapotillo y la resolución del conflicto.

Anahí Copitzky Gómez Fuentes Coordinadora

Fotografías de:

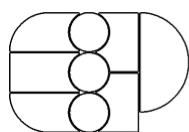
Anahí Copitzky Gómez Fuentes, Néstor Adán Ortiz Zamora, Loreto Irene Soto Rivas y Diana Alejandra Betanzos Avilés

132-155

Acerca de los autores (as)

156-158





Presentación

En su número 4, *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, cuenta con valiosas colaboraciones de investigadores residentes de Jalisco, Nayarit, Chihuahua, el Valle de México y España. A lo largo de cuatro artículos de investigación, un caso de experiencia de gestión pública, una reseña y un dossier fotográfico, se abordan temas fundamentales de política y gestión públicas y movimientos sociales.

El primer artículo de investigación es el de Morales y Reyes, quienes retoman la discusión teórica entre gobernabilidad y gobernanza, en el ámbito metropolitano, para el caso del Valle de México. Los autores advierten que, pese a diversos desarrollos histórico-institucionales, la gestión de la ciudad sigue dependiendo de la coyuntura política. Exploran la configuración del modelo de gestión de 1970 a la fecha. Se enfocan en la última etapa, en la que un mismo partido político gobernó a nivel federal y local y se lanzó el proyecto emblemático de un nuevo aeropuerto. Su análisis advierte sobre tensiones generadas entre federalismo, gobernanza y descentralización.

El ensayo de Ortiz explora también la interrelación entre asuntos metropolitanos y la política, así como el federalismo, en este caso fiscal, y la descentralización. Utiliza el concepto de la alineación partidista, es decir, la coincidencia o no del mismo partido gobernante en diferentes niveles. Ella incursiona en el terreno, poco explorado, de la relación estatal-municipal, para el caso de las asignaciones de gasto en obra pública, en el área metropolitana de Guadalajara. Parte de una detallada revisión conceptual en finanzas públicas, para analizar su información empírica del caso. Concluye que la alineación partidista sí determina una mayor asignación de gasto.

Las otras dos piezas de investigación abordan un tema cada vez más relevante: el envejecimiento de la población. Cada día se presentan nuevos fenómenos que evidencian necesidades no atendidas de un sector de la población altamente vulnerable, el de los adultos mayores.



Haefner, Camarena y Rivas comparan los casos de México y Chile enfocándose en el envejecimiento y el aislamiento de los adultos mayores, el cual impacta su salud mental y calidad de vida. Con base en el concepto de representaciones sociales, utilizaron entrevistas etnográficas con pautas de conversación guiadas, con adultos mayores de ambos países, en contexto de precariedad y vulnerabilidad. El análisis cualitativo arroja la caracterización de cómo viven los adultos mayores esta etapa de la vida y devela muchas áreas de acción pública potenciales, cuestionando cuál debería ser el rol del Estado.

Vázquez analiza el programa social de la Pensión del Bienestar en México. Su ensayo parte de la investigación documental sobre el programa y su población beneficiada. Hace un recuento estadístico de quiénes son los adultos mayores en el país. Compara los beneficios de la pensión respecto a líneas de pobreza por ingresos y analiza el comportamiento de gastos del grupo etario de los adultos mayores. La autora concluye que, si bien la Pensión del Bienestar representa un avance importante y permite la adquisición de canastas básicas, es aún insuficiente, y sería mejor contar con una política pública integral en la materia.

Introducimos en este número colaboraciones sobre la práctica de la gestión pública. Lima presenta el caso del Observatorio Social de Brasil, organización no gubernamental, sin fines de lucro y apartidista, que forma parte de la figura institucional creada en 2014 para fomentar la participación ciudadana, control y fiscalización sociales.

En la sección de reseñas, Peña presenta el libro de Alvizo Los tranviarios de Guadalajara. Masculinidades, movimiento obrero y política laboral (1894-1944), publicado en 2023 por El Colegio de Jalisco y el Ayuntamiento de Guadalajara.

Para el dossier fotográfico, nos complace publicar el trabajo coordinado por Gómez, una de las investigadoras más relevantes en uno de los casos ya emblemáticos de resistencia social de Jalisco. Se trata del movimiento social de Temacapulín en contra del proyecto de la presa de El Zapotillo. Gómez presenta parte de su material fotográfico, así como el de otros de sus colegas.

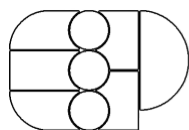
Con el presente número nuestra publicación concluye su segundo año de existencia. Nos congratulamos por haber creado este espacio para la difusión de la investigación, con apego estricto a la metodología de evaluación por pares. En este



periodo, *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad* ha recibido para evaluación 35 colaboraciones de investigación, escritas por 66 autores, y de las cuales 20 fueron aceptadas y publicadas. En el proceso participaron 69 evaluadores especializados en los diversos temas, quienes emitieron 79 dictámenes.

Queremos agradecer a todos aquellos que han sido parte de este proyecto y quedar a la orden para las colaboraciones por venir.





¿Gobernanza sin gobernabilidad? Del debate conceptual a la trayectoria institucional en el Valle de México.

ARTÍCULO CIENTÍFICO

JESÚS CARLOS MORALES GUZMÁN

UAM Azcapotzalco

 orcid.org/0000-0002-3428-182X

jcmg@azc.uam.mx

IRVING IVÁN REYES LARA

UAM Azcapotzalco

 orcid.org/0009-0002-1785-6959

ivanreyeslaraunam@gmail.com

Resumen

En este trabajo se discute la relación entre los términos de gobernabilidad y gobernanza metropolitana. Sostenemos que el primero es condición necesaria del segundo, y con ello, el propósito es contribuir a la importancia del término para los debates académicos sobre gobernanza. Posteriormente, hacemos un recorrido histórico e institucional sobre la conformación del Valle de México. De esta manera, identificamos dos momentos clave. El primero, encabezado por una estructura de comisiones y la creación del instrumento de financiamiento Fondo Metropolitano; y un segundo momento, donde surge el término gobernanza metropolitana, tanto en la ley general como en una nueva institucionalidad que refuerza la gobernabilidad existente y sienta las bases de una incipiente gobernanza, que recibe un impulso en el discurso institucional y persiste dentro de los objetivos de las nuevas estructuras. Por último, se ejemplifica con el caso del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA), que expresa viejas y nuevas tendencias que apuntan a los retos de la gobernabilidad y retrasan la construcción de la gobernanza.

Palabras clave: gobernabilidad, gobernanza metropolitana, Valle de México.

Cómo debe citarse este artículo:

Morales, J., Reyes, I.(2024). ¿Gobernanza sin gobernabilidad? Del debate conceptual a la trayectoria institucional en el Valle de México. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 2 (4), 5-33. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 31/01/2024

Aceptado: 31/03/2024

Introducción

En México, el término gobernanza metropolitana ha surgido como un elemento ordenador de los esfuerzos institucionales para atender las zonas metropolitanas. Al menos en el discurso, la gobernanza parece ser, al mismo tiempo, un fin y un proceso que se busca cambiar las estructuras institucionales para atender los problemas de las grandes ciudades y los esfuerzos de las mismas orientados a la solución de los retos en materia de movilidad, vivienda, seguridad pública, protección civil, sustentabilidad, entre otros.

Sabemos que gobernar las zonas metropolitanas es sumamente complejo, tanto por la extensión territorial como por el tamaño de la población. Las grandes ciudades requieren instituciones que permitan un equilibrio, o un balance óptimo, entre los problemas y las respuestas del gobierno para atender dicha complejidad. No obstante, y dada la continua expansión de las metrópolis, lograr dicho equilibrio resulta un escenario cada vez más lejano e incierto.

Por lo anterior, en este trabajo se aborda este fenómeno desde dos aspectos: el primero, desde la relación teórico-conceptual de los términos gobernanza y gobernabilidad, para entender la raíz de los esfuerzos institucionales que buscan ordenar la acción de gobierno en las zonas metropolitanas. Asimismo, nos referimos a la gobernabilidad, porque este proceso es importante para lograr una forma de gobernar democrática, esto es una gobernanza, donde exista la participación de actores no gubernamentales y sobre todo la organización de los habitantes de las metrópolis.

En un segundo aspecto, el texto se da cuenta del proceso institucional previo a la aparición de la gobernanza en las bases jurídicas en materia urbana y metropolitana. En el Valle de México, hasta 2023, confluían tres entidades federativas y 76 gobiernos locales, lo que representa enormes retos para la solución de los grandes problemas que enfrenta su población diariamente. Argumentamos que existen fallas de la gobernabilidad persistentes, que no han logrado superar los cambios en los mecanismos e instrumentos de coordinación, financiamiento y planeación. El voluntarismo, la fragmentación y el federalismo, como configuración política e institucional, aparecen como grandes retos que enfrenta el Valle de México en cuanto a su gobernabilidad a nivel metropolitano y retrasan la construcción de la gobernanza.

Finalmente, exploramos el proyecto del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA) y Programa Territorial de Ordenamiento de la Zona Norte del Valle

de México como un ejemplo en la persistencia de estos retos institucionales, más allá del proyecto y su lógica orientada al desarrollo económico. Consideramos que la decisión federal, relacionada con la construcción del AIFA facilitó los esfuerzos para crear un plan de ordenamiento que no consideró de manera integral la zona metropolitana. Si bien, el proyecto se logró en un tiempo récord y con la participación de los municipios que se contemplan como parte de esa delimitación territorial, queda pendiente un plan que concilie las lógicas locales, metropolitanas y federales, es decir, el equilibrio óptimo del que ya hablamos.

El acercamiento conceptual de la gobernanza al fenómeno metropolitano

El diálogo académico sobre la gobernanza metropolitana implica un esfuerzo teórico interdisciplinar. Si bien el término gobernanza es ampliamente tratado por la ciencia política y la administración pública, el anclaje hacia lo metropolitano implica aportes desde el urbanismo, la sociología, la economía, la geografía, entre otros. Tomar un punto de partida o una perspectiva al respecto implica tener claridad del espectro, fenómeno, objeto o caso que se pretende estudiar.

La palabra gobernanza parece ser utilizada en muy diversos contextos, bajo perspectivas más o menos claras de lo que se pretende dar a entender a través del concepto. Tiene una connotación positiva, normalmente con una idea de prácticas democráticas de gobierno. Ha sido ampliamente utilizado y discutido en las últimas décadas y aparece frecuentemente en el discurso institucional, en los planes y objetivos de gobierno y hasta en la legislación. En algunas ocasiones, se utiliza como un objetivo o un resultado relacionado con una forma de gobernar eficaz y eficiente. En otras ocasiones, es un proceso, una forma de gobernar, prácticas y dinámicas. Tal como menciona Frederickson en Vicher (2014), no hay una claridad en su uso, y existe cierta tendencia a ser considerada una palabra de moda, o como lo llama el autor, una palabra “emotiva”.

Partiendo del origen conceptual, gobernanza hace referencia a un momento histórico, político y económicamente dinámico, de cambio en la forma de gobernar los Estados en crisis, que necesitaban encontrar soluciones ante los grandes problemas públicos. De acuerdo a Husata (2017), la génesis teórica del término inicia en 1985 con la publicación de la obra de J. Rogers Hollingsworth, titulada *The governance of the American economy*. El mismo autor destaca que el término comenzó a generalizarse, y su uso comienza a aparecer en discursos y documentos,

a partir de 1989 con la aparición del reporte “El África Subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable”, del Banco Mundial. Sin embargo, tanto Vicher (2014) como Husata (2017) reconocen que el término tiene anclajes históricos incluso antes del Estado moderno, donde el término refería a fenómenos totalmente distintos, como jurisdicción o estado del gobernador, refiriéndose a territorios gobernados por un soberano.

La perspectiva contemporánea, adoptada por los organismos internacionales y traducida como gobernanza, procura dar una solución explicativa a la participación de actores no gubernamentales en algunas tareas que, jurídica, política e institucionalmente, correspondían a los gobiernos legítimamente constituidos. En general, gobernanza es una nueva forma de gobernar donde el gobierno es un actor importante pero no el único (Aguilar, 2010). Es un tránsito conceptual que explica los problemas de gobernabilidad derivados de las crisis políticas y económicas en diferentes latitudes de las últimas décadas del siglo XX. Así, para Connolly (2014), el concepto alude a la forma en la que la sociedad resuelve problemas que normalmente el gobierno tiene, o tenía que resolver.

No obstante, Luis Aguilar (2010) subraya que, pese a que la gobernanza es una búsqueda de soluciones a problemas que los gobiernos son incapaces de lograr, se requiere un marco institucional en donde opere dicha gobernanza. Más aún, Aguilar (2022), desarrolla una propuesta teórica que distingue 3 tipos de gobernanza pública a partir de la relación entre actores gubernamentales y no gubernamentales, y su influencia en las decisiones sobre lo público, los objetivos sociales y las acciones para resolver los problemas públicos:

- La gobernanza por gobierno, cuando el gobierno es el actor protagonista y exclusivo ante la debilidad de actores no gubernamentales, o porque estos son contrarios a la búsqueda de beneficios sociales o no son competitivos y no generan mejoras en el proceso de gobernar.
- La gobernanza por autogobierno, la cual se da en contextos de comunidades con reglas religiosas que imponen ciertos órdenes que, eventualmente, llegan a su fin ante transgresiones extraordinarias a grupos de la comunidad o toda la comunidad. En ese contexto, surge una autoridad de gobierno que reestablece los valores y que permite una reinstauración del autogobierno.
- La gobernanza por cogobernanza, que resulta por la relación de interdependencia de los actores gubernamentales y los no gubernamentales, por los recursos que poseen unos y otros. Por tal motivo, se asocian y fijan en conjunto la definición de los problemas a atender, los objetivos y las acciones.

Bajo esa propuesta, observamos que la gobernabilidad es una característica indispensable para cualquier tipo de gobernanza, donde los gobiernos son parte fundamental para entender ese tránsito hacia una nueva forma de gobernar. En un primer momento, parece existir una contradicción, ya que la gobernanza se propone como alternativa ante los retos de la gobernabilidad y consideramos que sin gobernabilidad no hay gobernanza. Suele ser imprecisa la forma en la que ambos términos explican fenómenos y dinámicas de las cuestiones de gobierno. Sin embargo, es tarea de este artículo, revisar cómo en el caso metropolitano el encuentro de ambos términos explica realidades y retos comunes, con diferentes procesos y resultados complementarios. Sostenemos en este trabajo que la gobernabilidad es condición de la gobernanza.

¿Gobernanza sin gobernabilidad?

En el estudio clásico sobre gobernabilidad “The Crisis of Democracy. Report on the Governability of democracies to the Trilateral Commission”, publicado por Samuel Huntington, Michael J. Crozier y Joji Watanuki, como un informe para la Comisión Trilateral¹ en 1975, donde se preveían posibles crisis de los Estados democráticos liberales, dadas las condiciones económicas de la posguerra.

De acuerdo con este reporte, en la década de 1970 ya se presentaban grandes problemas a la gobernabilidad democrática. El informe señalaba que los problemas provenían de las crisis económicas y la falta de autoridad política, con variaciones regionales entre las áreas que conformaban la comisión (Crozier, Huntington y Watanuki, 2024). En ese sentido, identificaban cuatro “disfunciones” democráticas relacionadas con la crisis de gobernabilidad:

1. La deslegitimación de la autoridad, en general, por la búsqueda permanente de los valores democráticos básicos: libertad e igualdad. Eso derivó en una pérdida de confianza en los liderazgos políticos por una superposición del individualismo.
2. La sobrecarga del gobierno, con la expansión de las demandas de los individuos y los grupos, no por un fortalecimiento del Estado sino por la incapacidad de los gobernantes y políticos al no considerar las demandas de grandes grupos de los países.
3. La fragmentación de los partidos políticos y, por tanto, la falta de consenso debido a la desagregación de los intereses de los actores en el proceso

1 Esta comisión estuvo conformada por las tres áreas del mundo occidental: América del Norte- se consideró Estados Unidos y Canadá- ; Europa Occidental y Japón (Arias, 2011).

político. Ello derivó en una desconexión de intereses colectivos y agenda de gobierno.

4. Dada la disminución de la capacidad de los gobiernos para resolver las demandas sociales y los problemas económicos, los gobiernos optan por presentar los tratados comerciales internacionales y la diplomacia como grandes éxitos. Esto da como resultado el confrontamiento de grupos locales, industriales, organizaciones laborales, entre otros, con el mercantilismo internacional, donde la competencia se vuelve injusta y sus intereses se ven vulnerados.

A partir de este contexto, la idea de gobernabilidad se ha desarrollado de acuerdo con los contextos específicos. Por ejemplo, en la bibliografía, hay coincidencias sobre la gobernabilidad como un equilibrio entre demandas y capacidad de respuesta gubernamental legítima y eficaz (Camou, 2001). Para Uvalle (2008), la gobernabilidad no es un Estado deseado, sino un modo de vida, es decir, una expresión de la relación entre gobernantes y gobernados. Para este autor, gobernabilidad es la articulación de actores, poderes, intereses y organizaciones que requieren viabilidad. Dicha viabilidad se expresa en la consecución del bien común.

Los Estados democráticos buscan que dicha articulación sea eficaz y eficiente. Es decir, que se cumpla el equilibrio de demandas y respuestas y con ello la relación gobernantes-gobernados y que el uso de recursos sea racional y adecuado. La falta de racionalidad en el gasto de recursos materiales, de tiempo, humanos, tecnológicos, etc., formuló una serie de cuestionamientos sobre el funcionamiento de los gobiernos, que además no representaban, o representaban mal, los intereses del ciudadano (Aguilar, 2010). Lo que sucedió en las últimas décadas del siglo XX fue que el modelo de Estado adoptado décadas atrás, impidió un equilibrio entre demandas y soluciones y se expresara en mayores desequilibrios territoriales.

Las crisis de gobernabilidad refieren a esa falta de capacidad para resolver los problemas públicos de forma institucional. Es decir, está precedido por problemas de gestión y administración, donde las responsabilidades del gobierno no se cumplen. Para Aguilar (2020), los retos de la gobernabilidad se encuentran en la toma de decisiones y los vicios en las acciones de gobierno- corrupción, gasto excesivo, intereses políticos y personales- pero también fenómenos endógenos, como las deficiencias en las configuraciones institucionales.

Aunque las condiciones para que la gobernabilidad entre en crisis son multifactoriales, dependen en gran medida del contexto del sistema político, el régimen y la construcción histórica de la relación gobernantes/gobernados,

podemos encontrar fallas coincidentes en ese equilibrio. Aguilar (2020), las clasifica de la siguiente forma:

- Fallas institucionales: entre las que destacan la corrupción y la división conflictiva de poderes
- Fallas fiscales: se refiere a una estructura impositiva inequitativa y la asignación ineficiente de recursos
- Fallas administrativas: se trata de una estructura de mando y de trabajo confusa y redundante y la fragmentación intra e intergubernamental
- Fallas políticas: son las relaciones conflictivas del gobierno con la oposición, organizaciones empresariales y civiles y deficiente representatividad por indiferencia respecto a las demandas de los ciudadanos

Dentro de las fallas institucionales, fiscales y administrativas existe un elemento que debe considerarse y que aparece como transversal: la cooperación entre órdenes de gobierno, que se relaciona con la dimensión territorial y metropolitana. Consideramos que las fallas de la gobernabilidad han dificultado consolidar un modelo de gobernanza metropolitana, tanto en objetivos como en procesos que enfrenten retos estructurales, lógicas arraigadas y fallas institucionales que impiden su construcción. A diferencia de los estados, las zonas metropolitanas son muy complejas por sus características territoriales, políticas y administrativas; por lo tanto, consideramos que el término gobernabilidad precede a la gobernanza.

Gobernanza metropolitana: entre los conceptos y los modelos

Las zonas metropolitanas constituyen hoy en día una de las expresiones más importantes y comunes del fenómeno urbano. Las zonas metropolitanas atienden a los principios de conurbación entre unidades político-administrativas, son las ciudades cuyo crecimiento las conforma por varios municipios, alcaldías u otras delimitaciones político-administrativas o territoriales.

Son zonas que desafían las instituciones de gobierno; tanto por su tamaño físico, como por las implicaciones jurídicas, políticas y de coordinación, constituyen un gran reto en materia de gestión y planeación. Desde su reconocimiento jurídico e institucional, hasta los mecanismos e instrumentos que operan actualmente, gobernar las zonas metropolitanas ha requerido esfuerzos institucionales importantes. Bajo el esquema actual, es común escuchar el término gobernanza metropolitana como una forma de referirse a la tarea de gobernar las grandes ciudades, lo cual no es suficiente entendiendo las implicaciones del término

gobernanza y la complejidad de estos territorios.

Si partimos de una cuestión conceptual uniendo los dos términos (Gobernanza-gobernabilidad), podríamos entender que gobernanza metropolitana es una nueva forma de gobernar las zonas metropolitanas donde el gobierno es un actor importante pero no único. Sin embargo, esta definición se queda corta ante lo que realmente implica tanto en el análisis como en la gestión de las zonas metropolitanas.

En este sentido, para Arellano y Rosiles (2023), la gobernanza metropolitana se despliega en redes e instituciones en los diversos territorios en los cuales los gobiernos locales importan. Ellos distinguen dos dimensiones que se vinculan con el despliegue territorial: lo formal y lo informal. La primera hace alusión a las estructuras institucionales, y la segunda a los acuerdos de carácter gubernamental. Lo anterior, permite una comprensión de la relación gobierno-territorio y del modo en que se configuran estructuras metropolitanas para la gestión de los problemas y desafíos en términos de planeación y ordenamiento territorial.

Consideramos que, dentro de las grandes ciudades, la gobernabilidad es un elemento sustancial para la existencia de un nuevo orden urbano, es decir, una gobernanza metropolitana. La producción del espacio desde el Estado se basa en la planeación y la gestión urbana. Es tarea de esta última, la búsqueda de equilibrio entre demandas y soluciones. En ese sentido, el orden urbano es la expresión de la gobernabilidad a través de la producción de la ciudad, bajo una lógica democrática, al menos en el deber ser. En una misma ciudad pueden convivir diferentes órdenes urbanos, como lo reseñan Duahu y Giglia (2009) en “Las reglas del desorden: habitar la metrópoli”, donde se muestra de manera sociológica y antropológica, una visión de los diferentes órdenes urbanos que imperan en la Zona Metropolitana del Valle de México. Es decir, no solo existen diferencias demográficas, físicas y económicas en las metrópolis, también conviven diferentes formas de relación entre gobernantes y gobernados, lo que abre la posibilidad de pensar en diferentes formas que adquiere la gobernanza de las zonas metropolitanas.

Ello no significa que las instituciones gobiernan para toda la ciudad, por lo que requiere una estructura organizada y funcional que permita que los diferentes órdenes de gobierno decidan y actúen sobre la metrópoli. Sobre los enfoques de gobernar las zonas metropolitanas existen diferentes propuestas; por una parte, hay quienes defienden la necesidad de un gobierno metropolitano, que implica una reestructura de la federación, y por otro lado quienes defienden que no es necesario, siempre y cuando existe una coordinación óptima que permita que los gobiernos de todos los órdenes trabajen en conjunto en los problemas de la ciudad. Es decir, persiste el reto de cómo equilibrar demandas y respuestas ante los complejos

problemas que presentan las zonas metropolitanas.

Al respecto, Daniel Pérez (2013) señala que derivado de la estructura institucional en México, el modelo de gobernanza metropolitano es del tipo “sin un gobierno metropolitano” y que oscila entre un enfoque voluntario y promovido. En otras palabras, la gobernanza metropolitana depende en gran medida de la voluntad de los municipios, gobiernos estatales y federales para poder lograr avances en la dirección y gobierno de las zonas metropolitanas.

Para Reyes (2022), la coordinación metropolitana ha sido todo un reto dado que los instrumentos institucionales y jurídicos no han logrado solventar que la voluntad sea el factor donde recae la capacidad de asociación intermunicipal y entre los diferentes órdenes de gobierno:

“En el caso del modelo promovido, implica generar los instrumentos de planeación, coordinación y gestión, necesarios para generar gobernanza metropolitana. Asignar responsabilidades y legislar para crear condiciones necesarias para el trabajo en conjunto, coordinado. Pero también para obligar a las diferentes agencias gubernamentales a diseñar e implementar políticas metropolitanas. En el caso de los gobiernos locales, pensar, diseñar e implementar acciones que mejoren las condiciones de la ciudad” (Reyes, 2022, pág.42)

Tabla 1

Enfoques y modelos de gobernanza metropolitana	
Enfoque de gobernanza	Modelos
Tipo 1. Institucional	1.1 Gobierno unitario: sustituye el gobierno local por un gobierno metropolitano
	1.2 De dos niveles: conviven órdenes de gobierno metropolitano y local
Tipo 2. Sin gobierno metropolitano	2.1 Voluntario: a través de la colaboración voluntaria de los gobiernos locales
	2.2 Promovido: a través de leyes que promuevan la coordinación de diferentes órdenes de gobierno.

Fuente: elaboración propia con información de Pérez (2006)

Cabe resaltar que los modelos de gobernanza metropolitana, que se explican en la tabla 1, no especifican vías para la participación de actores no gubernamentales, que resulta primordial para la gobernanza. Sin embargo, dan cuenta de la orientación teórica de la gobernanza metropolitana, la cual en diversos espacios se enfoca en la importancia de la gobernabilidad de las ciudades. Se considera primero la capacidad de coordinación de todas las instituciones que atienden los problemas de la ciudad y hacer frente a las fallas de la gobernabilidad como problemas claves de la gobernanza metropolitana.

Para llegar a un modelo promovido, han concurrido diferentes etapas históricas, políticas, jurídicas e institucionales. En el caso del Valle de México, en la última década del siglo pasado, se implementaron diferentes mecanismos para planear y gestionar la gran ciudad. El problema, sin embargo, es que dependen de la voluntad y el momento político para funcionar. Algunas partes de la estructura institucional aún persisten, a pesar de un contexto político cambiante. Persisten retos sobre la falta de coordinación municipal y una delegación de responsabilidades mejor organizada en los diferentes órdenes de gobierno. La persistencia de fallas políticas, institucionales y administrativas en la gobernabilidad han sido retos importantes en la construcción de una gobernanza para el Valle de México.

El Valle de México: un recorrido histórico de sus instrumentos y mecanismos metropolitanos

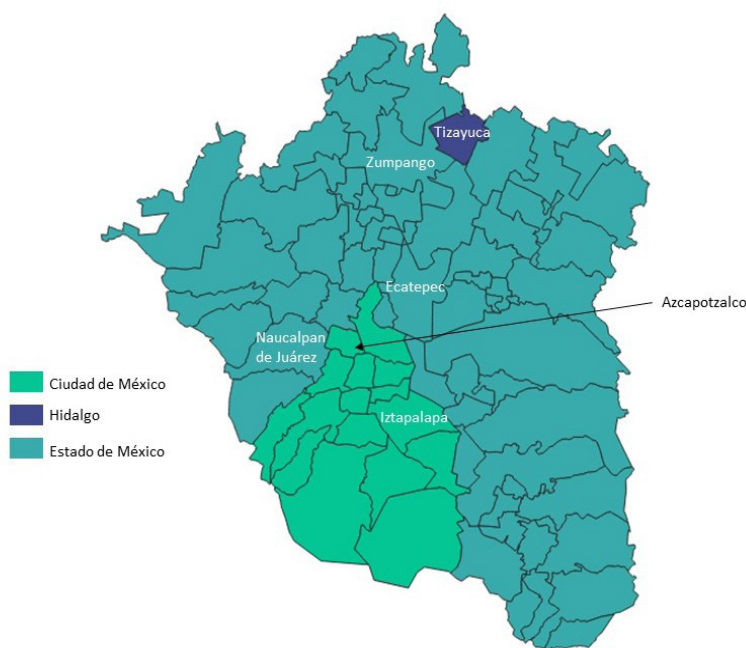
El fenómeno metropolitano comenzó su crecimiento en México desde la segunda mitad del siglo XX, acompañado de un conjunto de problemas y demandas para las instituciones de gobierno. La coordinación emergió como un reto ante una configuración territorial y una delimitación administrativa rígida. Tal como reconocieron en 2004 las instituciones mexicanas:

“La falta de acuerdos en la atención de los problemas de las metrópolis, las diferencias en la normatividad urbana, las disposiciones administrativas contrapuestas y la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación intersectorial e intergubernamental, representan serios obstáculos para el adecuado funcionamiento y desarrollo de las metrópolis, particularmente en lo que se refiere a la planeación y regulación de su crecimiento físico, la provisión de servicios públicos y el cuidado de su entorno ambiental” (SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2004, p.9)

De acuerdo con las autoridades mexicanas en la materia, existían hasta 2023, 74 Zonas Metropolitanas en México, y son estas ciudades las que concentran la mayor población del país (CONAPO, INEGI & SEDATU, 2018)². La más grande, tanto en población como en territorio físico, es la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), que estaba conformada por 59 municipios del Estado de México, 16 alcaldías de la Ciudad de México y 1 municipio del Estado de Hidalgo, con un territorio de 7,886 hectáreas (SEDATU, CONAPO & INEGI, 2018). De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la ZMVM tiene una población de 21.8 millones de habitantes. Por su extensión física, que engloba a tantas unidades político-administrativas -municipios y alcaldías- y por el tamaño poblacional, que implica enormes retos en materia de coordinación y negociación entre diversos actores de la gestión metropolitana.

Figura 1.

Zona Metropolitana del Valle de México con división política por alcaldías y municipios.



Fuente: elaboración propia a partir del Sistema Urbano Nacional (SUN, 2018).

² Cabe resaltar que esta delimitación fue actualizada en octubre de 2023 cuando se presentó un nuevo documento por SEDATU, INEGI y CONAPO. En esta delimitación existieron cambios en la conformación de la Zona Metropolitana del Valle de México.

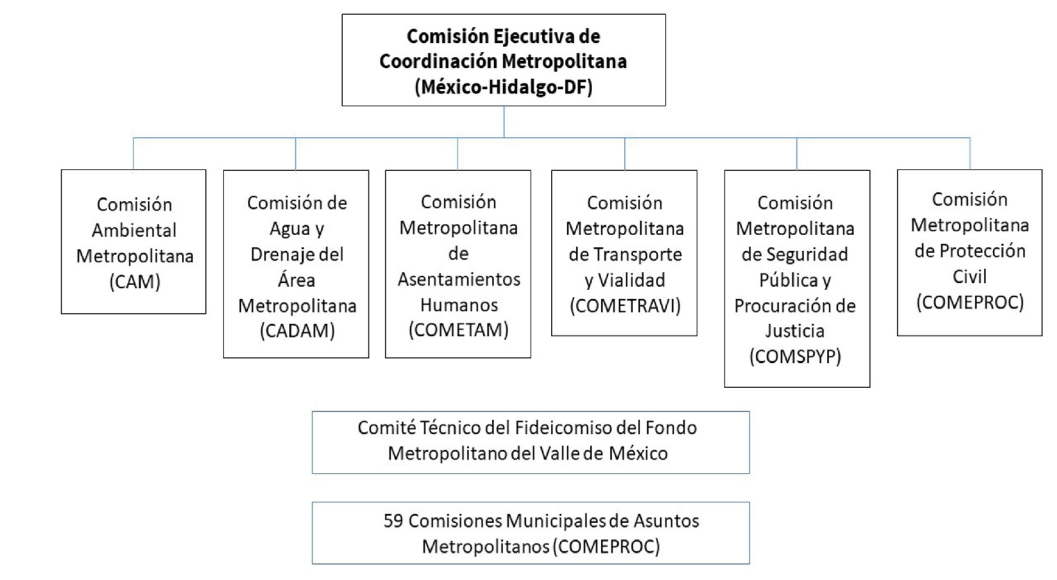
De la conurbación a las comisiones

El reconocimiento de la conurbación tiene antecedente en 1976, cuando se publicó el Decreto de Conurbación de la zona centro del país (DOF, 1976). Tal acción fue una respuesta a la dinámica que mostraba el crecimiento y contigüidad en el área urbana del entonces Distrito Federal, Morelos y el Estado de México, entidades federativas de México, tal como lo describen en su trabajo Esquivel, Flores y Ponce (2007). Su reconocimiento se da en el contexto de la primera Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), la principal ley en materia urbana de México, que se ha expedido en otras dos ocasiones con reformas importantes hasta nuestros días.

En ese sentido, la década de 1970 se enmarcan esfuerzos institucionales que se centraron en atender el fenómeno metropolitano con reconocimiento de retos en materia de gestión y planeación. En contraste, la atención de la conurbación de la Ciudad de México con el Estado de México no atendió de inmediato los problemas, y este avance legislativo no generó instrumentos y mecanismos sólidos para el desarrollo de una zona metropolitana ordenada. La creación de dichos instrumentos y mecanismos llegó hasta la década de 1990, cuando el crecimiento de la zona metropolitana ya era un fenómeno inevitable y ya se vivía lo metropolitano, es decir, se percibían con mayor intensidad los problemas en materia de movilidad, vivienda, seguridad, sustentabilidad, entre otros.

En la última década del siglo XX, se crea un esquema de comisiones sectoriales que pretendía generar mayor coordinación y capacidad de gestión orientada a la construcción de una gobernanza metropolitana. Dichas comisiones han sido fundamentales, aunque insuficientes, para definir el rumbo de la zona metropolitana. Otro elemento a considerar es la derogación de la anterior ley y promulgación de una nueva Ley General de Asentamientos Humanos, donde se estableció la necesidad de crear mecanismos para la coordinación de las entidades federativas conurbadas que formaban las zonas metropolitanas (LGAH, 1993).

Figura 2.

Esquema de Comisiones Metropolitanas en el Valle de México.

Fuente: Camacho (2018).

Las comisiones fueron clave en la planeación para el ordenamiento metropolitano, especialmente para la creación y operación de los Programas de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM), tanto en 1999 como su actualización de 2012. Adicionalmente, estas instancias sirvieron como base para la operatividad del instrumento de financiamiento más importante para el la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), el Fideicomiso del Fondo Metropolitano, pues, tal como lo describe Camacho (2018), permitió cierto orden institucional.

El Fideicomiso del Fondo Metropolitano, fue una partida presupuestal que existió entre 2007 y 2020, cuya finalidad era financiar proyectos para el desarrollo urbano y metropolitano, dotando de recursos a municipios y alcaldías (DOF, 2008). Se esperaba que, al otorgar recursos, los gobiernos locales tendrían incentivos para trabajar en conjunto por la zona metropolitana. Sin embargo, desapareció en 2020 con un decreto presidencial, que buscó reducir el “mal uso” de los recursos públicos (DOF 2020).

Entre 1993 y 2013, los instrumentos y mecanismos para planear y gestionar al Valle de México respondieron a diferentes etapas históricas y políticas. En la década de 1990, el impulso a las comisiones metropolitanas fortalecía el poder de los gobiernos estatales y en 2006 la aparición del Fideicomiso Metropolitano trataba de promover una mayor participación de los gobiernos locales en proyectos de impacto metropolitano. No obstante, esos esfuerzos no fueron suficientes para avanzar hacia el camino de la gobernanza plena.

Así, en 2012, 5 años después de la aparición de las reglas de operación del Fideicomiso Metropolitano, se actualizó el POZMVM y en él se reconoció como un problema importante el voluntarismo, fenómeno que afectaba el funcionamiento de los instrumentos de planeación y los mecanismos de coordinación metropolitana. Tal es el caso de la fragmentación entre gobiernos locales que enfrentó el Fondo Metropolitano, pues los recursos no siempre se destinaron a la solución de problemas públicos metropolitanos de manera integral. Sobre este caso, Julián Ospina (2020) realizó un detallado estudio sobre el uso del fideicomiso metropolitano desde su aparición hasta 2016 en el Valle de México, resultando en que no se logró una mayor cohesión entre los gobiernos municipales:

“Sin duda alguna, en la ZMVM existe una falta de visión integral de la metrópoli, en cuanto a la forma como se ejecutan los recursos, pues en el caso de los resultados hallados, al momento de analizar el proceso presupuestario y la conformación de clústers, es más que notorio que los problemas existentes dentro de la metrópolis, muy seguramente, son abordados de forma independiente por los Municipios y Delegaciones y no, como una sola entidad socio – económica, socio – territorial y socio – espacial” (Ospina, 2020, pág. 141)

Los límites no previstos del Fideicomiso eran las fallas políticas que describe Aguilar (2020), a partir de la resistencia o confrontación con otros actores de partidos políticos de oposición. Y aunque la coordinación sea promovida, si no hay una colaboración basada en los factores políticos, se dificulta dicha colaboración, es decir, la existencia un trabajo conjunto que integre la iniciativa desde los actores en favor de la metrópoli.

Por ejemplo, en un estudio realizado por integrantes Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas (MPPM) de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, sobre un proyecto de ciclovía metropolitana se muestra como la colaboración desde los actores es una de las formas en las que el voluntarismo se expresa. De acuerdo con lo presentado por el reporte de investigación, la buena colaboración de la presidenta municipal de Naucalpan de Juárez- municipio del Estado de México- y el alcalde de Azcapotzalco-alcaldía de la Ciudad de México- fijaron las bases para una coordinación que acompañó el proceso de planeación y

gestión de los recursos. En el estudio se detalla, además, que la voluntad y el impulso al proyecto se dio en un contexto donde ambos gobiernos locales eran gobernados por un mismo partido político (Díaz & Pérez, 2021).

En contraste, Rosiles (2020), argumenta que, en relación con el Fondo Metropolitano, se observó la inexistencia de un proyecto de planeación integral, en los aspectos de ejercicio de los recursos, distribución territorial y la clasificación por tipo de obras. La falta de articulación de los diferentes proyectos financiados por el fideicomiso no resultó en mejoras para quienes padecen los grandes problemas metropolitanos. Ello, a pesar de la centralización del recurso por parte del gobierno federal, que no incentivó una mejor coordinación para lograr el objetivo primordial del financiamiento: promover una mayor participación de los gobiernos locales en proyectos metropolitanos.

En el caso de la ciclovia, el voluntarismo y una coordinación promovida a través de los instrumentos y mecanismos metropolitanos resultaron en un proyecto que, de haberse consolidado, hubiera demostrado la importancia de la coincidencia partidista en la colaboración y coordinación. No obstante, el proyecto sería financiado con el Fondo Metropolitano, que desapareció en 2020, quedando dicho proyecto inconcluso. Aunado a ello, debido al proceso electoral local, tanto la alcaldía como el municipio tuvieron cambios de partido en el poder, lo que complicó aún más la continuidad del proyecto.

Otro problema de la estructura institucional de comisiones es que el trabajo no es permanente en muchas de ellas. Y aunque se han logrado implementar políticas de movilidad, como diferentes obras en el metro de la ciudad, o de vigilancia ambiental, como las diferentes declaraciones de contingencia ambiental por mala calidad del aire, ellas contaban con fallas administrativas y políticas, esto no significa que existía un trabajo periódico y permanente de todas las comisiones, tal como se declaró en la instalación del Consejo de Desarrollo Metropolitano, órgano de coordinación y colaboración instaurado desde 2016. Y aunque esa es la característica primordial del modelo “sin gobierno metropolitano”, también ha sido un reto que los proyectos se conviertan en acciones efectivas.

Por tanto, persisten fallas institucionales y administrativas. Ante tal panorama, la gobernabilidad de las zonas metropolitanas era endeble, insuficiente en las estructuras institucional, inconstante en cuanto a la colaboración que depende de los actores en el poder y con incompatibilidades entre órdenes de gobierno y entre los diferentes municipios y alcaldías, que configuran el Valle de México.

Una nueva etapa: la gobernanza en el Valle de México

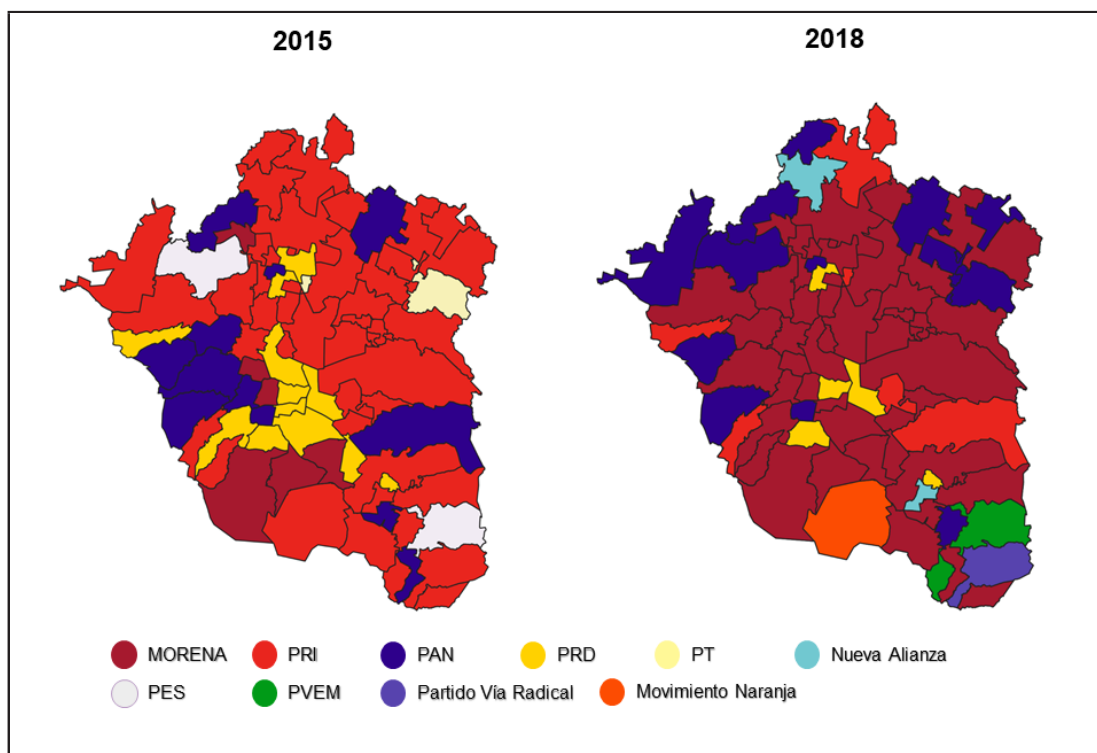
La estructura de comisiones, si bien no ha dejado de operar, lo ha hecho con cambios tanto institucionalmente como en materia de colaboración entre los actores. Estos cambios se dieron por varias razones, entre las que destacamos la entrada en vigor del nuevo sistema de planeación urbana que se instruye desde 2016, con la publicación de Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) y la desaparición del Fondo Metropolitano en 2021. Anteriormente, en 2013, se creó la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), que fue un parteaguas en la gobernanza metropolitana del Valle de México, ya que impulsó cambios institucionales.

Con la LGAHOTDU aparecieron términos importantes como el “Derecho a la Ciudad” -artículo 4º- o la Gobernanza Metropolitana -artículo 36º-. En este artículo, se promueven “los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad” (LGAHOTDU, 2016). Es decir, concuerdan en que los elementos básicos de la gobernanza son la gobernabilidad y la participación de los actores no gubernamentales. Dichos términos son importantes para la configuración de las ideas, que pueden extender el orden institucional al terreno simbólico y compartido entre los funcionarios y actores metropolitanos, para avanzar en la construcción de una visión compartida para la acción en el territorio metropolitano, esto es un proyecto metropolitano.

En el tema político, la colaboración también avanzó de manera importante. Además del triunfo del partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) en las elecciones para presidente de la República en 2018, el Gobierno de la Ciudad de México y diferentes municipios y alcaldías de la Ciudad de México fueron gobernados por ese mismo partido. Los Gobiernos del Estado de Hidalgo y el Estado de México eran gobernados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Ante ello, mejoró la colaboración entre los diferentes órdenes de gobierno y entre gobiernos locales en el Valle de México.

Figura 3

Configuración partidista de los gobiernos locales entre 2015 y 2018.



Fuente: Reyes (2022)³

Con el impulso de la colaboración entre actores y bajo el nuevo marco institucional, en 2019 se publicó una agenda metropolitana que buscaba ordenar las acciones de las comisiones y establecer temas en los que debían intervenir. Este paso ha sido significativo en tanto se trata de un proceso que buscó definir los grandes temas y problemas metropolitanos a partir de su discusión pública (Agenda Metropolitana, 2019). Además de tocar temas sectoriales, como movilidad, agua, protección civil y seguridad pública, la agenda contenía dos grandes temas: por una parte, el impulso a una propuesta de Ley de Desarrollo Metropolitano del Valle de México y el seguimiento al trabajo coordinado para la creación del Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México. Con énfasis en el Proyecto Aeroportuario de Santa Lucía.

Esta agenda fue parte de los trabajos del Consejo de Desarrollo Metropolitano

3 En la señalética "Movimiento Naranja" hace referencia al Partido Movimiento Ciudadano, solo que al estar referenciado del texto de Reyes (2022), en donde aparece así, se considera importante con ese nombre.

del Valle de México, mecanismo reconocido en el artículo 36 de la LGAHOTDU, donde explican que estos están formados por representantes de los tres órdenes de gobierno, sociedad civil y colegios de profesionales, instituciones académicas y expertos y que “promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas” (LGAHOTDU, 2016).

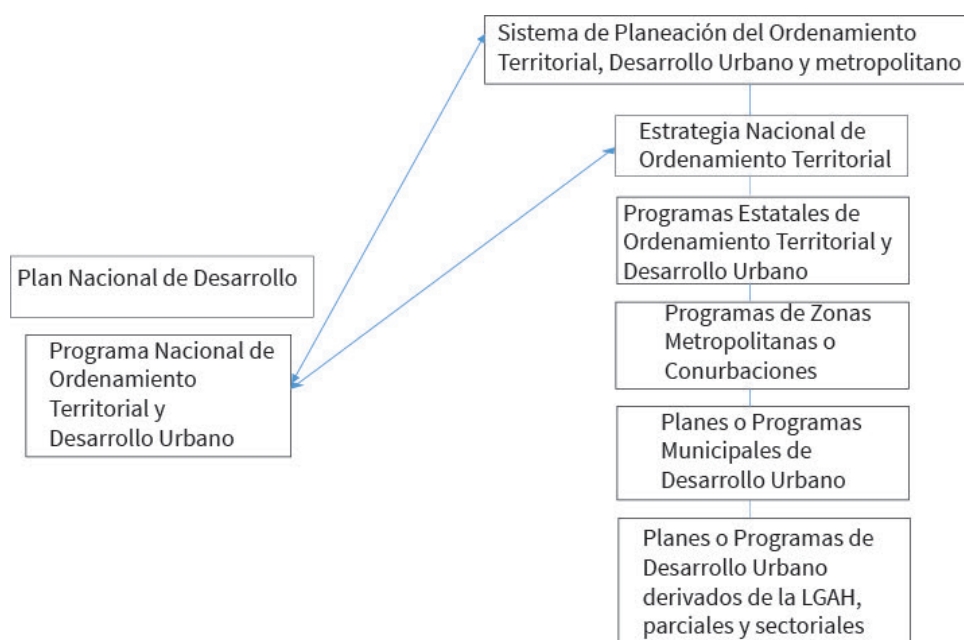
Su instalación en 2018, marcó una pauta, pues de acuerdo a una nota de la página de noticias locales “Diálogos con la Sociedad Naucalpan” en Facebook, Enrique Jacob, Secretario de Desarrollo Urbano y Metropolitano del Estado de México en ese momento, mencionó que la instalación del Consejo de Desarrollo Metropolitano permitiría “una eficaz gobernanza metropolitana y a su vez establecer los mecanismos e instrumentos de carácter obligatorio, que aseguren acciones entre los órdenes de gobierno y la participación de la sociedad” (Diálogos Con La Sociedad - Naucalpan Méx., 2018).

Por su parte, la estructuración (aún imperante) del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano (SNOTDUM) marca distancias importantes entre el plan nacional de desarrollo urbano, el sistema de ordenamiento territorial y los planes y programas parciales y sectoriales, y deja de lado estas perspectivas que pueden ser centrales y permiten avanzar una visión mucho más territorial de los problemas metropolitanos que implica “la participación de los ciudadanos excluidos de las estructuras de la toma de decisiones” como lo ha señalado atinadamente Coulomb (2013).

El sistema de planeación y ordenamiento territorial tiene una lógica de coordinación vertical de acuerdo con nuestro análisis, y complejiza aún más la gobernabilidad metropolitana (LGAHOTDU, 2016). Aun así, es rescatable que se trate de ordenar en una estructura de lógicas gerenciales el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, y que busque la creación de instrumentos que permitan sumar en la planeación de las ciudades. Y con ello sentar las bases de nuevas relaciones entre actores como principio de una gobernanza metropolitana.

Figura 4.

Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial. Desarrollo Urbano y Metropolitano



Fuente: Reyes (2022).

No obstante, ello no ha derivado en un nuevo Programa de Desarrollo u Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México. Para esta ciudad, consideramos que la reestructura institucional que atiende las cuestiones urbanas y metropolitanas en México tienen como mayor logro el Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, el cual impulsó el PTOZNMV, el cual se publicó en 2021. En el caso de la Ley de Desarrollo Metropolitano, no se ha logrado su aprobación en los congresos locales, y bajo la reconfiguración de las mismas en 2021 y los cambios en los gobiernos del Estado de México e Hidalgo, consideramos compleja su aprobación.

A pesar de los avances institucionales, esto no ha significado un fortalecimiento pleno de la cuestión metropolitana en el Valle de México, ni mucho menos la

consolidación de la gobernanza metropolitana. Si bien, son bases que vislumbran una futura estructura coherente y orientada al fortalecimiento de los principios urbanos y el desarrollo metropolitano, aún se encuentran retos sumamente complejos. En ese sentido, han sido insuficientes para la atención integral de demandas de los problemas urbanos y metropolitanos de la ZMVM, porque no existen aún mecanismos de participación de problemas metropolitanos. Tampoco el desarrollo de las ideas que permitan que los imaginarios metropolitanos echen raíces, por ejemplo, del llamado “derecho a la ciudad” que podría orientar una serie de acciones tendientes a la resolución de los principales problemas públicos y la reducción de las desigualdades sociales y económicas en los territorios metropolitanos.

Consideramos, que la desaparición del Fondo Metropolitano del Valle de México conllevó una centralización financiera, administrativa y política en relación con las zonas metropolitanas. Debido a que los recursos ahora se distribuyen desde el gobierno federal, los municipios dependen de la aceptación de proyectos en diferentes programas, como las distintas modalidades del Programa de Mejoramiento Urbano, como Mi México Late (Gobierno de México, 2024), o de recursos provenientes de los gobiernos de los estados.

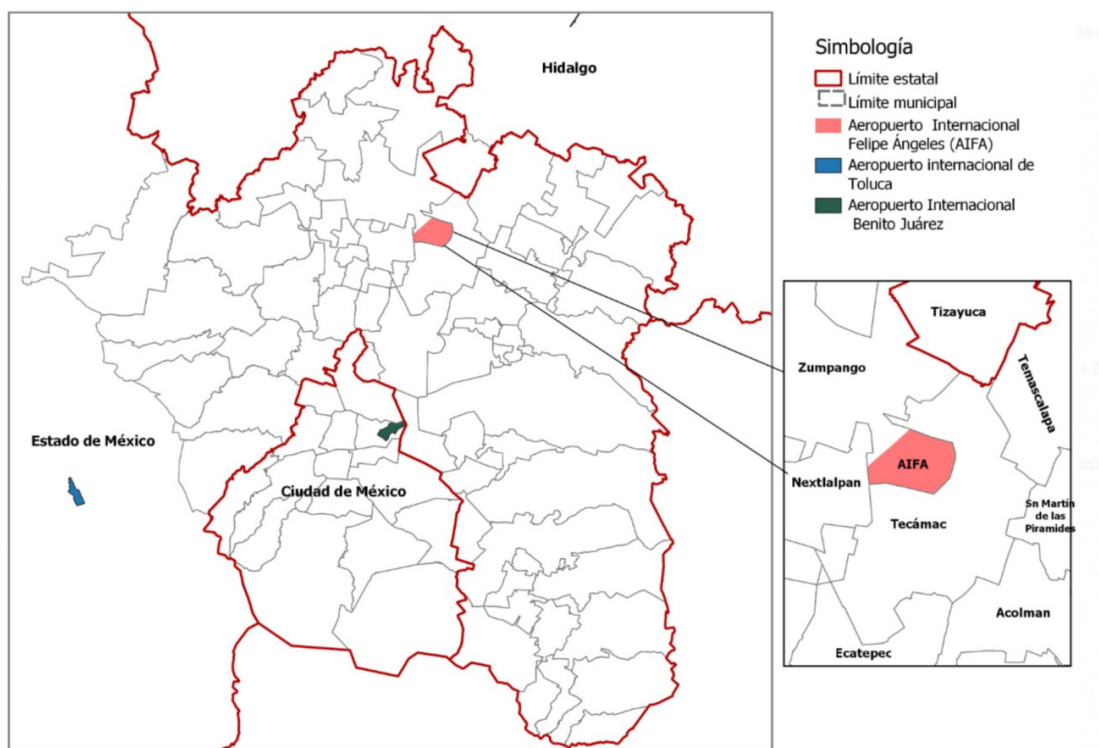
Finalmente, la gobernabilidad, en tanto eficacia y eficiencia, se expresan en la acción coordinada institucional para el manejo de las zonas metropolitanas, aunque no así en el equilibrio entre demandas y respuestas a partir de las capacidades gubernamentales. Como se verá más adelante, las instituciones encuentran sus límites en la “realidad” de la estructura político-administrativa que impera en el país, el federalismo y la prevalencia de arreglos no institucionales. El énfasis necesario es la ausencia del factor democrático, de la participación ciudadana y de los actores no gubernamentales como elementos constructores de la gobernanza metropolitana y la expansión de los imaginarios asociados a dicho término.

El caso del AIFA ¿federalismo vs metropolitanismo?

El Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA), obra insignia del gobierno federal (2018-2024) no es ajeno a las lógicas neoliberales de los megaproyectos y abona en las dinámicas e inercias institucionales que han permeado los avatares del desarrollo metropolitano y la expansión de la metrópoli. Precisamente, para Rivera & Velázquez (2021) el proyecto se enmarca en una decisión política, no necesariamente institucional, centralismo de recursos -humanos, políticos,

financieros y/o administrativos- y el uso de las instituciones como vías de legitimación de un proyecto que ha sido polémico desde su origen, dejando de lado un proceso de planeación urbana integral.

Figura 5

Ubicación del AIFA

Fuente: elaboración propia.

En el proceso de planeación, se desarrolló el Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México (PTOZNVM), que también se incluye como un objetivo de la agenda metropolitana. Este instrumento de planeación refleja la apuesta del gobierno federal, acompañado por los gobiernos locales de la Zona Norte del Valle de México, a saber: Jaltenco, Nextlalpan, Tecámac, Tizayuca, Tonanitla, Tultepec, Tultitlán y Zumpango, desde luego los gobiernos estatales de Hidalgo y del Estado de México, y la participación de Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (SEDATU, 2021).

En primera instancia, el documento parece un esfuerzo interesante de planeación regional y una resignificación del papel de los gobiernos locales. La cuestión se presenta en el análisis contextual.

Primero, algunas consideraciones en este sentido:

- El punto clave del PTOZNVN es el AIFA. Es un proyecto central del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), presidente de la república. Ello supuso un interés de los actores políticos con mayor poder en el país. Por supuesto, conlleva también un nuevo contexto político reflejado en las lógicas y los actores que guían las instituciones y que se presenta como una obra insignia del sexenio (SEDATU, 2021).
- El PTOZNVN fue elaborado en menos de 3 años. Lo que supone un gran esfuerzo institucional y el uso de diferentes recursos humanos, institucionales y administrativos. Para tener un parámetro de lo mencionado, el POZMVM no se ha actualizado desde 2012, y previo a ello, pasó más de una década para que se actualizara. Ello supone que este programa de ordenamiento fue realizado con ingentes recursos de todo tipo. Contrario a la poca eficacia de otros instrumentos y mecanismos como la falta de seguimiento de la Agenda Metropolitana o la inconsistencia del Consejo de Desarrollo Metropolitano que presentamos anteriormente.
- Consideramos que el proyecto responde a una estrategia política en marcada por la llegada de un nuevo partido al poder, con actores identificados con los nuevos discursos y prácticas que se abanderan con la llamada “Cuarta Transformación” (4T) así como nuevas narrativas orientadas al desarrollo.
- El proyecto no consideró la dinámica general de la metrópoli y, si no se refuerza la planeación integral, puede contribuir a la fragmentación territorial, como lo describimos en el apartado anterior.
- Asimismo, la integración de un nuevo actor, el ejército, en la planeación de lo urbano y la infraestructura, entre otros aspectos. Esto es, la presencia militar en la zona y los procesos de militarización que se han señalado en el ámbito metropolitano exceden los propósitos de este trabajo. Sin embargo, es elemento a considerar.

¿Cómo se relacionan las fallas de gobernabilidad con la gobernanza metropolitana en el Proyecto del AIFA? Este cuestionamiento y el que cierra el apartado anterior tienen reflexiones encaminadas a un mismo horizonte: el centralismo. El territorio y su organización político-administrativa han sido clave en el desarrollo de las zonas metropolitanas, pues la conurbación requiere de una coordinación y colaboración entre diferentes gobiernos locales y los órdenes de gobierno, lo que se conoce una gobernanza en red, que promueva la colaboración y coordinación horizontal. Ante ello, el federalismo y el voluntarismo han jugado un papel clave en el desarrollo de las zonas metropolitanas tanto en los avances,

como en los mecanismos e instrumentos creados, como en los desafíos que han enfrentado y que tienen sus propias lógicas de desarrollo.

La desaparición del Fondo Metropolitano en 2020 y la incorporación de los recursos a las instituciones del gobierno federal ya daban un aviso del gran reto que sería para los gobiernos locales trabajar de manera autónoma. Sin embargo, la centralización financiera, y política, afectó particularmente a las zonas metropolitanas y se ha traducido en muchas otras (in)acciones que permean en el Valle de México.

Al respecto, se plantean algunos aspectos del proyecto: es de llamar la atención que una obra de tal magnitud con efectos en la organización y dinámica territorial, se construyó en tiempo *récord*. En contraste con la atención de los temas y problemas que plantea la agenda metropolitana, por ejemplo, en materia de movilidad y/o seguridad pública que siguen sin resolverse. De manera que, su implementación en el territorio del Valle de México, supone el papel del gobierno de orden federal como un actor clave de la coordinación metropolitana.

Tanto el PTOZNVM como el AIFA son evidencia de un desarrollo territorial que se orienta a la fragmentación de una zona norte muy compleja y diversa, que enfrenta lógicas locales, metropolitanas y federales, en términos de voluntad selectiva del poder político, los recursos -administrativos y financieros- y una apresurada planeación. El gobierno federal como instancia jerárquica del federalismo incidió en el territorio sin tener en cuenta todas las necesidades y problemáticas que ahí existen y que se derivan de un esfuerzo metropolitano plasmado en la agenda. Consideramos que este documento debería apoyar la atención y solución de los problemas públicos metropolitanos, donde se estableció como eje rector la gobernanza. Sin embargo, identificamos algunas tendencias adversas:

La primera de ellas es la centralización. A pesar de que el PTOZNVM se presentó como un ejercicio de plena coordinación entre municipios, su elaboración consideró prioritariamente la apuesta federal a través de la SEDATU y la incorporación de la SEDENA, lo que deja de lado las especificidades de cada uno de los territorios que integran esa zona norte. Por ejemplo, en materia de infraestructura urbana que ordenara la Zona Norte del Valle de México (ZNVM) les corresponde a los municipios hacer las obras complementarias con el mismo presupuesto. Aunque se logró avanzar en el aeropuerto, las nuevas necesidades de infraestructura se suman a las problemáticas ya existentes, lo que excede las capacidades de los gobiernos locales. De acuerdo con Rivero & Velázquez (2021):

"Los cambios en la planeación urbana del Estado de México, la formación del PTOZNVM y los subsecuentes ajustes a los planes municipales de desarrollo urbano en la zona norte del Valle de México, condensan el resultado de un viejo debate político de más de veinte años que generó múltiples rupturas entre las élites, encono social, movimientos sociales, represiones y polarización en la sociedad mexicana. En ese entorno, la planeación urbana quedó relegada a un segundo plano, cuyo papel es justificar técnicamente decisiones verticales del poder en turno" (pág. 77).

El viejo debate sobre el “centralismo” del federalismo mexicano, se ha expresado en las decisiones de poder, que han marcado de manera importante al Valle de México y en esta ocasión, parecen ser contrarias al modelo de gobernanza. El AIFA ha representado para los gobiernos locales nuevos problemas públicos que, con el nuevo entorno institucional para las zonas metropolitanas, dependen en gran parte del gobierno federal, y las lógicas político-electorales (y no institucionales) van penetrando la realidad urbana del Valle de México, por lo tanto, se renueva este viejo debate.

Conclusiones

En este trabajo discutimos la relación entre gobernabilidad y gobernanza, considerando que la primera es condición de la segunda, toda vez que la gobernabilidad enfrenta varios fallos que no permiten que la gobernanza eche raíz. Asimismo, presentamos un recorrido institucional sobre el modo en que ha evolucionado en cuanto a instrumentos y mecanismos, sin que ello signifique una gobernabilidad plena. Consideramos que la persistencia de la gobernanza metropolitana como un término discursivo se tiene que contrastar con la realidad institucional y los resultados que se han obtenido sobre las problemáticas del Valle de México. Contrario a las tendencias institucionales, si bien han abonado a la coordinación y a la atención de los problemas metropolitanos, hace falta un proyecto y un imaginario metropolitano que fortalezca la identidad y el sentido de pertenencia de los actores involucrados en los proyectos metropolitanos.

El federalismo pleno no se ha consolidado debido a los desequilibrios de poder e instancias de contrapeso. Dicha tendencia se expresa en el proyecto de AIFA que, frente a una gobernabilidad construida desde una coordinación de gobiernos locales y los demás órdenes de gobierno, destaca las prioridades federales sobre los ámbitos locales.

Se renueva el debate dadas las implicaciones del proyecto sobre la naturaleza del federalismo y su implicación en la gobernanza metropolita. Asimismo, queda

pendiente conocer el papel que juegan el ejército y los organismos internacionales, públicos y privados, en el modelo de gobernanza en la planeación del Norte del Valle de México, así como los impactos socioambientales metropolitanos y regionales derivados del proyecto aeroportuario.

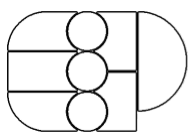
Finalmente, el problema que se describe es cómo la gobernanza metropolitana es un objetivo y un camino complejo dadas las persistentes fallas en la gobernabilidad. Al respecto, formulamos las siguientes preguntas para futuras investigaciones y reflexiones: ¿Cómo aspirar a gobernar mejor las zonas metropolitanas si la estructura institucional, las responsabilidades administrativas y la distribución de recursos no es eficiente, eficaz, descentralizada y, en general, racional? ¿Cómo hacer frente a la supremacía de un orden de gobierno sobre otros? ¿Cómo mejorar la coordinación, la cooperación y la colaboración entre instituciones -gobernabilidad- para fomentar una nueva forma de gobernar las zonas metropolitanas? ¿Y cómo un esquema de gobernanza puede avanzar hacia un equilibrio entre demandas y respuestas a los problemas complejos que enfrentan las metrópolis actualmente? ¿Es posible desde la gobernanza metropolitana modificar o incidir en el federalismo existente?

Referencias

- Agenda Metropolitana 2019 (2022). *Agenda Metropolitana* (16 de octubre de 2021). Recuperada de <https://metropolitanos.cdmx.gob.mx/storage/app/media/AGENDA%20METROPOLITANA.pdf>
- Aguilar, L. (2020). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. Ciudad de México, México: INE
- Aguilar, L. (2022). *Acerca del gobierno. Propuesta de teoría*. Jalisco: El Colegio de Jalisco.
- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Arellano, A. & Rosiles, J. (2023). Introducción. En A. Arellano & J. Rosiles, *La era de las metrópolis. Gobierno y políticas metropolitanas en México. Tomo I*. (págs. 9- 27). Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Arias, M. F. (2011). Trilateralismo y política norteamericana en la década del 80: el caso de la administración reagan. *Estudios Internacionales*, 19(75). <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1986.15697>
- Camacho, J. (2018). Retos y alcances para la consolidación del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México. En C. Matute, M. García, y C. Sánchez (Comp.), *El Instituto Nacional de Administración Pública en la Reunión Nacional de Administración Pública 2018* (págs. 413-434). Ciudad de México, México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México-Plaza y Valdés.
- CONAPO (2018). *Sistema Urbano Nacional*. Revisado en: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/sistema-urbano-nacional-2018>
- CONAPO, INEGI & SEDATU (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas en México 2015*. Revisado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344506/1_Preliminares_hasta_V_correcciones_11_de_julio.pdf
- CONAPO, SEDESOL & INEGI (2004). *Delimitación de las zonas metropolitanas en México*. Revisado en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/1329/702825010048/702825010048.pdf
- Connolly, P. (2014). La gobernanza de la movilidad: Para una evaluación crítica de la producción de los bienes y servicios de transporte (borrador). *Documento para el II Seminario Internacional sobre Teoría Urbana*. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/313702878_La_gobernanza_de_la_movilidad_Para_una_evaluacion_critica_de_la_produccion_de_los_bienes_y_servicios_de_transporte_borradorLa_Gobernanza_de_la_Movilidad
- Crozier, M. Huntington, S & Watanuki, J. (2024) *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of democracies to the Trilateral Commission*, Revisado en: <https://revistas.>

- um.es/sh/article/view/165241
- Diálogos Con La Sociedad - Naucalpan Méx. (24 de agosto de 2018). *Instalan en La FES Acatlán el Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México*. [Página de Facebook], Revisado en: <https://www.facebook.com/dialogosconlasociedadenterateradio/photos/a.130705090888435/235917920367151/?type=3>
- Díaz, J. y Pérez, R. (2021). Planeación de infraestructura ciclista en la zona de influencia de la UAM Azcapotzalco. *El caso de la ciclovia metropolitana*. Reporte de Investigación. UAM Azcapotzalco- MPPM. https://sociologiaurbana.azc.uam.mx/wpcontent/uploads/2021/04/Infraestructura_ciclista_MPPM2020.pdf
- DOF (1976). DECRETO por el que se declara zona conurbada la comprendida por las áreas circulares generadas por las áreas circulares generadas por un radio de 30 Kms. cada una, y cuyos centros están constituidos por los puntos 149 de intersección de la línea fronteriza entre los Estados de México y Morelos con el Distrito Federal. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4851940&fecha=06/10/1976
- DOF (2 de abril de 2020). DECRETO por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos. Revisado en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591085&fecha=02/04/2020#gsc.tab=0
- DOF (2008). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5032158&fecha=28/03/2008
- DOF (2020). DECRETO por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos.
- DOF (28 de marzo de 2008). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5032158&fecha=28/03/2008
- Duah, E. & Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI.
- Husata, R. (2014). Conceptualización del término Gobernanza y su vinculación con la Administración Pública. *Encrucijada Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (18) 1-17. doi: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2014.18.58374>
- INEGI (2021). *Censo de Población y Vivienda 2020*. Revisado en: https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Datos_abiertos
- Lamy, B. (2006). Sociología urbana o sociología de lo urbano. *Estudios demográficos urbanos* 21(1), 211-225. Recuperado el 2 de julio del 2023 de: <https://shorturl.at/afzOY>
- LGAH (1993). Ley General de Asentamientos Humanos. Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgah/LGAH_orig_21jul93_ima.pdf
- LGAHOTDU (2016). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=

- go=4845406&fecha=26/05/1976
- Ospina, J. (2020). *Coordinación Metropolitana en la Zona Metropolitana del Valle de México, a partir del proceso presupuestario durante el periodo 2005-2016* Tesis de Maestría. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Pérez, D. (2013). *Estructuración urbana, gobierno y gobernanza en las zonas metropolitanas de México* (Tesis de doctorado). Facultad de Arquitectura-UNAM.
- Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la CDMX. (2012). *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*. Recuperado de: <http://centro.paot.org.mx/index.php/porinstituciones/organismos-del-df/41-gdf/1856-programa-de-ordenaci%C3%B3n-de-la-zona-metropolitana-del-valle-de-m%C3%A9xico#:~:text=Descripci%C3%B3n,elementos%20que%20constituyen%20esta%20metr%C3%B3poli>
- Reyes, I. I. (2022). *La formación de agenda metropolitana del Valle de México: un análisis desde la gobernanza*. Tesis de Maestría no publicada. UAM.
- Rivero, M & Velázquez, M. (2021). Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles: lo político y la planeación. *Revista Especialidades*, 02 (11), 66-81
- Rivero, M. & Velázquez, M. A. (2021). Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles: lo político y la planeación. *Revista Espacialidades*, 11 (2), 66-81. Recuperado el día 19 de noviembre del 2022 de http://espacialidades.cua.uam.mx/vol/11/2021/02/04_Rivero.pdf
- Rosiles, J. (2020). Fondo Metropolitano: distribución y aplicación en México. *Revista Estudios de Políticas Públicas*. 6(1), 108-132. <https://doi.org/10.5354/0719-6296.2020.57805>
- SEDATU (2021). Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/programa-territorial-operativo-de-la-zona-norte-del-valle-de-mexico-con-enfasis-en-el-proyecto-aeroportuario-de-santa-lucia?idiom=es>
- SUN (2018) *Sistema Urbano Nacional 2018*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/sistema-urbano-nacional-2018>
- Uvalle, R. (2008). Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, L (203) 97-116. Revisado en: <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/41995/38119>
- Vicher, D. (2014). *El Laberinto de "governance". La gobernanza de los antiguos y la de los modernos*. Instituto de Administración Pública del Estado de México.



Alineación Partidista Vertical e inversión en obra pública. El caso del Área Metropolitana de Guadalajara durante el periodo 2016 a 2021.

ARTÍCULO CIENTÍFICO

SILVIA MARGARITA ORTÍZ GÓMEZ

El Colegio de Jalisco

 orcid.org/0000-0003-2695-7532

evaluacionyurbanismo@gmail.com

Resumen

El objetivo del presente texto es el de exponer los principales hallazgos que resultaron de comprobar si la Alineación Partidista Vertical (APV) como variable política entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, influyó en la asignación del gasto de inversión en obra pública; a través de un análisis de datos de tipo panel, recopilados durante el periodo de 2016 al 2021 en los municipios que conforman el área metropolitana de Guadalajara (AMG) en el estado de Jalisco, México¹.

Las aportaciones se presentan principalmente en un nivel empírico poco estudiado en este contexto: el AMG y en un objeto de estudio aún no analizado: las obras públicas.

Los diferentes enfoques a través de los cuales se ha abordado el estudio de la influencia de la APV han sido principalmente desde el federalismo fiscal, la descentralización, la disciplina financiera, el programa nacional de solidaridad, los presupuestos estatales, la asignación territorial de recursos presupuestales, la transición democrática en los estados, la distribución del ramo 33, la brecha entre el gasto público presupuestado y ejercido, la arquitectura del ramo 23, el combate de la violencia y el narcotráfico, las transferencias a los municipios en Jalisco y los factores estratégicos que facilitan la cooperación intergubernamental.

Palabras clave: alineación partidista vertical, inversión en obra pública, área metropolitana de Guadalajara.

1 Según el IMEPLAN (<https://www.imeplan.mx/area-metropolitana-de-guadalajara/>), el AMG está compuesta por 9 municipios, a saber, El Salto, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, Zapopan y Zapotlanejo.

Cómo debe citarse este artículo:

Ortiz, S.(2024). Alineación Partidista Vertical e inversión en obra pública. El caso del Área Metropolitana de Guadalajara durante el periodo 2016 a 2021. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 2 (4), 33-71. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 12/01/2024

Aceptado: 04/06/2024

Introducción

En términos teóricos, la conceptualización de la APV se sustenta en Riker, W. & Schaps, R. (1957), considerados autores clásicos en la corriente que se aborda en este estudio, que es a partir del desarrollo del concepto de APV, que hemos definido como la relación que se presenta cuando los líderes federales --presidente de la república mexicana-- o estatales --gobernadores-- cuentan con el apoyo de sus copartidarios en gobiernos municipales --alcaldes--; en estas circunstancias se crea un sistema político vertical que impulsa a los líderes federales y estatales a disciplinar a los locales, promoviendo la cooperación intergubernamental, el consenso y la armonía en la instrumentación de políticas públicas. En cambio, cuando los mandatarios federales o estatales gobiernan con alcaldes de otros partidos, la instrumentación de políticas públicas se puede ver afectada por conflictos o desarmonía intergubernamental.

A través de este estudio se analiza el efecto de la APV durante los ejercicios gubernamentales estatales del PRI en el periodo 2016-2018 y del partido MC en el periodo 2019-2021 en la asignación del presupuesto de obra pública para el área metropolitana de Guadalajara, México.

La pregunta de investigación que guía este estudio es la siguiente: ¿Cómo influye la alineación partidista vertical en las decisiones de los gobernadores en la asignación de presupuesto para obras públicas? y la hipótesis planteada: Cuando existe alineación partidista vertical entre el gobernador y los alcaldes, se espera más consenso e inversión pública para esos municipios; cuando no hay alineación, la expectativa es de más conflictos y menos recursos para las administraciones no alineadas.

Es posible afirmar que, con base en los estudios analizados, se encontró que en México la mayoría de las investigaciones al respecto se han enfocado en los órdenes de gobierno federal y estatal. La influencia de la APV como variable relevante en este estudio de caso, no ha sido explicada a partir del ejercicio del gasto del presupuesto en obras públicas y tampoco en la escala territorial metropolitana.

La Alineación Partidista Vertical (APV)²

En el federalismo fiscal

La intención de éste apartado, es la de revisar la teoría y algunos estudios empíricos realizados a los órdenes de gobierno federal y estatal, que argumentan sobre la influencia de la APV en el federalismo fiscal.

En los estados federales como México, forma parte de la cotidianidad el observar a través de los diferentes medios de comunicación, las disputas, conflictos y desacuerdos a los que se enfrentan presidentes municipales con gobernadores y estos con el presidente de la República, por reclamos ante la discrecionalidad de cómo se distribuyen y asignan algunos recursos económicos del presupuesto como los programas federales, estatales y municipales, para atender temáticas de salud, educación, vivienda, seguridad, desarrollo urbano, medio ambiente, combate a la pobreza, entre otros.

Esos procesos de toma de decisiones en México se realizan desde el orden de gobierno federal; dichas decisiones benefician o afectan en algunos casos el desempeño de gobernadores y alcaldes en el ámbito de lo local, y por ende la posibilidad de futuras aspiraciones y postulaciones político-electorales, debido a que el presupuesto gubernamental frecuentemente es utilizado como bandera de promoción del desempeño de sus actividades gubernamentales, como lo refieren los autores citados a lo largo de este capítulo, y no como un medio para satisfacer las necesidades de sus gobernados y crear las condiciones para el desarrollo de los habitantes de las entidades y municipalidades donde fueron electos.

En ciertos casos, la toma de decisiones y focalización del presupuesto que realizan algunos actores gubernamentales que pertenecen a una misma afiliación partidista como se analizará más adelante, se puede considerar como un mecanismo que agiliza los acuerdos, disminuye las disputas, mejora las estrategias para la resolución de problemas y aprovechamiento de oportunidades y puede, en su caso, convertirse en un vehículo para lograr un mayor nivel de captación de recursos financieros, humanos, de inteligencia entre otros, para beneficio de las

2. Entenderemos por alineación partidista vertical en este estudio cuando los líderes estatales --gobernadores-- cuentan con el apoyo de sus copartidarios en gobiernos municipales --alcaldes--; en estas circunstancias se crea un sistema político vertical que impulsa a los líderes estatales a disciplinar a los locales, promoviendo la cooperación intergubernamental, el consenso y la armonía en la instrumentación de políticas públicas. En cambio, cuando los líderes estatales gobiernan con alcaldes de otros partidos y cuentan con pocos copartidarios locales, la instrumentación de políticas públicas se puede ver afectada por conflictos o desarmonía intergubernamental (Riker, W. & Schaps, R. 1957).

demarcaciones territoriales en las cuales gobiernan.

Con estos antecedentes sobre la toma de decisiones en los procesos de asignación de presupuestos en la esfera gubernamental, retomaremos el análisis de Riker, W. & Schaps, R. (1957), quienes sostienen que en los sistemas federales que funcionan eficazmente se presenta una alta cantidad de disputas intergubernamentales, que ellos identifican como “desarmonía”, esta desarmonía reflejada en diversos debates se puede explicar con algunas de las circunstancias institucionales que favorecen los conflictos como la división partidista que perturba el federalismo y es la que se produce cuando los estados están controlados y gobernados por un partido distinto del que controla el gobierno federal.

En este orden de ideas, los autores citados encuentran como único organismo del que cabría esperar que armonizara las políticas del gobierno central con las de los estados, al partido político, siempre y cuando sea el mismo. En un panorama así, los funcionarios de ambos gobiernos, partidarios de la misma ideología o seguidores del mismo líder o líderes, aplicarán políticas armoniosas.

Los partidos políticos también son motivo de conflicto intergubernamental, por lo tanto, el grado de división partidista entre los distintos gobiernos es una medida aproximada del grado de posibles conflictos entre ellos, aunque no debemos de dejar de lado que las disputas forman parte de la esencia de un sistema federal.

Es así como, la variable de la alineación partidista vertical puede influir en las decisiones de los políticos en el orden de gobierno federal y estatal para distribuir el presupuesto de las obras públicas hacia los nueve municipios que conforman el área metropolitana de Guadalajara en el Estado de Jalisco y que se constituyen como la delimitación geográfica de la presente investigación.

Riker, W. & Schaps, R. (1957), muestran cómo influye la APV en la toma de decisiones creando un “índice de desarmonía” que da cuenta de la cantidad de disputas intergubernamentales, si no hay disputas en el sistema federal es porque se encuentra unificado o se ha hundido y si hay disputas es porque el federalismo goza de buena salud, siempre y cuando no lleguen a ser excesivas.

El índice de desarmonía dentro del marco del federalismo actúa como freno a las acciones, propuestas y proyectos del gobierno federal y en la escala subnacional, como contención a las propuestas y acciones del gobierno estatal; si se aprueba el federalismo, se da por sentado que también se aceptan el conflicto y la desarmonía, y si sucede lo contrario, es porque existe desacuerdo con el conflicto y con la desarmonía en las relaciones intergubernamentales.

Adicionalmente, en el federalismo se discute la falta de integralidad entre las políticas federales y estatales, condición que se presenta también entre las

políticas estatales y municipales, muchas de las veces producidas por las diferencias ideológicas e intereses entre los funcionarios de los distintos gobiernos.

Las circunstancias institucionales que encuentran Riker, W. & Schaps, R. (1957), que contribuyen a favorecer la armonía o desarmonía entre los órdenes de gobierno, son los partidos políticos, es decir, si los funcionarios de ambos gobiernos son partidarios de la ideología del partido gobernante o seguidores del mismo líder o líderes, se puede esperar que sus resultados se traduzcan en políticas armoniosas.

Sin embargo, a la luz de la diversidad de ideologías partidarias que se presentan en un mismo territorio, resulta interesante conocer los razonamientos, causas, factores e intereses que llevan a los gobernantes a tomar determinadas decisiones sobre el manejo del presupuesto público; en nuestro contexto de gobiernos subnacionales y municipales en los que la lucha electoral puede marcar las diferentes escalas de conflicto y asumirse bajo diferentes esquemas de disciplina partidaria y de control sobre el resto de actores gubernamentales.

El índice de desarmonía utilizado por estos autores fue integrado a partir del índice de poder, ideado por Shapley (1953), y Shubik (1955), que realiza la medición de las posibilidades a priori que un miembro tiene para ocupar la posición marginal o de pivote en una victoria legislativa, en ese caso de estudio, dicho índice se traduce en la medida de poder del legislador, como se presenta a continuación: El índice de poder (P) con respecto a cualquier miembro, es una proporción: $P_i = \text{número de secuencias en las que } i \text{ pivote} / \text{número de secuencias}$.

En el presente estudio de caso (que busca acercarse a aportar evidencia empírica sobre la influencia de la APV en la asignación de presupuesto de inversión para obra pública en el AMG), resulta ser un elemento guía, el argumento de Riker, W. & Schaps, R. (1957), sobre la consideración de los partidos políticos como fuente de armonía y desarmonía en los arreglos institucionales sobre el federalismo fiscal.

En la descentralización en gobiernos latinoamericanos

La APV ha sido abordada en la literatura sobre federalismo y descentralización, que a su vez se ha basado en la teoría del federalismo fiscal. Garman, C., Haggard, S., & Willis, E.J. (2001), se han dado a la tarea de estudiar las causas de la descentralización de los gobiernos en contextos latinoamericanos, es decir, por qué los países descentralizan como lo hacen, midiendo la naturaleza y el alcance de la descentralización, examinando la legislación y la participación de los gobiernos subnacionales en el ejercicio del gasto e ingresos públicos totales.

Se puede observar que los sistemas centralizados se caracterizan porque el gobierno nacional tiene un poder discrecional importante sobre la cantidad transferida y la manera de distribuirla en la escala subnacional; incluso, algunos determinan el uso que se dará a esas transferencias.

En cambio, en los sistemas descentralizados, los gobiernos nacionales se auxilian en gran medida por fórmulas fijas de reparto de ingresos, en las que se establece cómo se distribuirán y asignarán los recursos fiscales.

Es así como un alto nivel de discrecionalidad de las transferencias fiscales intergubernamentales es considerado como un indicador de centralización; la discrecionalidad puede proporcionar a los gobiernos subnacionales capacidad de negociación.

El argumento de los autores citados, refiere que los recursos financieros se asignan con base en criterios políticos de los tomadores de decisiones que pertenecen a un mismo partido en el gobierno; su explicación se centra en la responsabilidad de los políticos que operan en los distintos órdenes de gobierno como presidentes, legisladores y gobernadores, si los partidos están más centralizados, cualquier negociación sobre las relaciones fiscales intergubernamentales favorecerá al centro y la estructura fiscal del Estado estará más centralizada. En cambio, si el control de los partidos está descentralizado, la estructura fiscal también tenderá a estar más descentralizada, en igualdad de condiciones.

El análisis que se realizó sobre el comportamiento del gasto público entre órdenes de gobierno de 1979 a 1995 en Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela, se aplicó mediante un ejercicio de estadística comparativa en donde se mostró que las diferencias resultantes se correlacionan con variaciones en el patrón de control y rendición de cuentas dentro de los poderes públicos.

La asignación de recursos entre unidades subnacionales suele estar influida por los tipos de interacciones políticas, distribución de los recursos fiscales discrecionales, designación de candidatos que participarán en las elecciones de gobierno y las líneas de responsabilidad entre el gobierno federal, estatal y municipal.

En la disciplina financiera

Continuando con el análisis del federalismo fiscal, algunas investigaciones sostienen que la APV promueve la disciplina fiscal de gobernadores y presidentes; por ello Benton, A. L. (2019), se ha cuestionado si los alcaldes alineados tanto con gobernadores como con presidentes son tan disciplinados fiscalmente como los alineados solo con presidentes.

El estudio de Benton, A. L. (2019), analiza series temporales transversales de la deuda utilizada para financiar los excesos económicos en los municipios de México, sus hallazgos revelaron que en México los gobernadores apoyan o se alinean con las decisiones del líder del partido.

El argumento teórico utilizado sostiene que la alineación partidista vertical puede moderar la dinámica de los recursos comunes que suele afectar a los sistemas políticos descentralizados, a través de mecanismos tales como el líder del partido y la reputación del partido, es decir, que los alcaldes alineados tanto con los gobernadores como con el presidente serán más disciplinados fiscalmente que los alcaldes alineados solo con el presidente.

La influencia de la APV se constató en el comportamiento de los alcaldes respecto de la contratación de deuda pública, los alcaldes que se encuentran alineados en los tres órdenes de gobierno contrataron menos deuda pública que los no alineados verticalmente en esos tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

En el programa nacional de solidaridad

La APV también ha sido observada en el orden federal desde los efectos de las asignaciones presupuestales en los programas federales que han sido ampliamente estudiados, por ejemplo, el caso del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el programa ha sido criticado “por ser la mano solidaria del régimen que da consuelo a las víctimas de la mano neoliberal” (Moguel, 1992).

Las determinantes partidistas y las consecuencias electorales del Pronasol, son estudiadas por Molinar Horcasitas, J., & Weldon, J. A. (1994), quienes argumentan que la asignación de gasto del programa está políticamente influida.

Los críticos del programa tuvieron como idea compartida que el principal defecto de Pronasol fue su poca eficacia como programa de alivio a la pobreza. Otros opinan que el programa refuerza el autoritarismo presidencial (Merino, 1992), también el programa ha sido considerado una estrategia populista con el objetivo de comprar votos para el PRI y consolidar el autoritarismo (Dresser, 1991).

También sostienen los críticos del Pronasol que el autoritarismo y la ineficacia pueden ser efectos de ese y otros programas federales, estatales y municipales. Existe la premisa de que prevalece un binomio denominado economía-política en donde la economía influye a las decisiones de los votantes por lo que los gobernantes manipulan la economía para asegurar su futuro político- electoral³.

3 Molinar Horcasitas, J., & Weldon, J. A. (1994), refieren que en contextos sociopolíticos como el de Brasil, algunos funcionarios de gobierno utilizan los recursos públicos como instrumento político, ante un escenario de estabilidad electoral aplican

Postura contraria a la evidencia de Ames (1987), es la que presenta Remmer (1993), quien sostiene que, al contrario de la relación costosa entre política económica y política electoral, más bien puede ser de beneficio o positiva al permitir en algunos casos que los dirigentes reúnan el apoyo político para aplicar reformas económicas que de otra manera sería difícil realizarlas.

Molinar Horcasitas y Weldon dudan de que el Pronasol esté libre de la naturaleza apolítica en la asignación de sus recursos; el modelo que utilizaron para evaluar el efecto de las variables utilizadas para cada estado del país, fueron: capacidad económica, dimensión de pobreza y consideraciones políticas electorales. Tal y como se presenta a continuación: $\text{Pronasol} = f [\text{pobreza, capacidad económica, política electoral}]$.

Para probar la función, se utilizó el método de regresión múltiple (mínimos cuadrados ordinarios), centrando el análisis en la distribución de los gastos totales del programa en cada entidad federativa durante 1990.

Para evaluar la dimensión de la pobreza, utilizaron como un primer indicador el índice de marginación municipal y estatal, producido por el Consejo Nacional de Población, el segundo indicador es el porcentaje de personas en la entidad que hablan alguna lengua indígena, un tercer indicador es el producto interno bruto estatal, los indicadores político-electorales fueron los resultados de las votaciones por partido político entre la votación total en las elecciones federales de 1988.

Lo que se esperaba encontrar a través de la aplicación del modelo, es que los montos de gastos del programa fueran influidos o afectados por razonamientos políticos. Es decir, los gastos del gobierno fueron mayores donde hubo comicios estatales y federales que favorecieran a los bastiones partidistas.

Los resultados después de la aplicación del modelo mostraron que el programa no es apolítico, de alivio o reducción de la pobreza como lo venían promoviendo las versiones oficiales. La dirección del análisis apuntó con claridad al uso político del programa; la asignación de los recursos estuvo muy lejos de ser la óptima, pues no se encontró una relación directa con el grado de marginación. La agregación de los datos estatales presentó algunos sesgos, por lo que consideraron que sería más recomendable desagregar los datos a nivel municipal.

Los hallazgos encontrados mostraron que la asignación de gasto de Pronasol estaba influida por consideraciones políticas y electorales, catalogándolo como un programa politizado, en el sentido de que tiene determinantes partidistas y efectos electorales identificables.

políticas económicas sólidas, en cambio, en momentos de crisis tienden a manipular el presupuesto, de acuerdo con la evidencia empírica aportada por Ames (1987).

El Pronasol, en cuanto a su estructura organizativa e institucional, se diseñó como programa político de obra pública, se caracterizó porque el gobierno federal hizo uso de las instituciones centralizadas, como Caminos y Puentes Federales, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el comité administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, de los que se evidenció la problemática para monitorear el cumplimiento de objetivos.

En presupuestos estatales

El análisis teórico de Díaz, A. (1997), se centró en la evaluación que realizó sobre los retos que enfrentará el federalismo mexicano en el futuro, con respecto a la asignación de recursos financieros entre el gobierno federal y los gobiernos estatales.

El autor considera que el federalismo mexicano experimentó un resurgimiento a partir de la erosión del dominio del PRI, en donde políticos de la oposición alcanzaron puestos de importancia que incluían cuatro gubernaturas y más de 400 gobiernos municipales de un total de 2,427 municipios. Ante este escenario, los políticos locales llegaban a desafiar al presidente de la república por cuestiones relacionadas con el federalismo, como fue el caso del gobernador de Baja California, Ernesto Ruffo quién sostuvo una disputa sobre el acuerdo de participación fiscal entre los estados y la federación. También se presentó este conflicto con gobernadores del PRI, como Carrasco y Murillo Karam (Gadsden, 1996).

De acuerdo con Díaz, A. (1997), la apertura comercial de México generó desigualdades regionales, ocasionadas por el nuevo modelo de desarrollo, aunado a la devaluación del peso en diciembre de 1994, hecho que contribuyó a la crisis económica de las regiones.

La erosión del PRI y la apertura comercial condujeron a los políticos de las entidades y municipios a percibir sus oportunidades dentro de su carrera política, como de “sobrevivencia política” (Ames, 1989:211) en los estados y municipios de origen.

Finalmente, el autor encontró que, los políticos utilizan la asignación de recursos financieros como medio para construir una coalición de sobrevivencia para su interés propio, mientras que, para llegar al cargo, sus contendientes prometen darles un uso diferente a estos recursos. También que, en los estados donde el apoyo político regional al presidente dependía en mayor medida de las estructuras de poder locales, o era más reñido, podrían haber obtenido más recursos o cuando menos asegurarse de que se cumplan las promesas federales.

En la asignación territorial de recursos presupuestales

Las corrientes de pensamiento dentro de las ciencias políticas que ofrecen explicación sobre algunos patrones en la asignación territorial de recursos presupuestales en los países, se encuentran los estudios que analizan el efecto regional de los ciclos empresariales-políticos, la manipulación partidista de la economía y el proceso en las instituciones que elaboran el presupuesto y su relación en el poder legislativo en el caso de Estados Unidos, también se presenta como patrón de asignación las amenazas militares o electorales, o la lógica burocrática en asignaciones relacionadas con grupos de interés específicos, en acuerdo con el estudio de Díaz, A. (1997).

Las asignaciones territoriales en ocasiones ven concentrados los beneficios en ciertas áreas, al tiempo que distribuyen los costos en todo el país, a esto se conoce en economía pública como el principio de beneficio, que también resulta conveniente analizar en los estudios sobre distribución de recursos fiscales.

Es así como el autor citado, sostiene que la APV se configura como un componente de influencia, el gasto gubernamental puede utilizarse como instrumento para la sobrevivencia política y la lógica de esta, se sobrepone a los criterios tecnocráticos o legislativos.

Por ejemplo, la condición económica de los grupos de interés con relevancia en la política, no dependían en gran medida de los mercados tanto externos o internos, sino más bien de los recursos que el federalismo pusiera a la disposición de un Estado o municipio para obras públicas, fomento a la industria o subsidios al sector agrícola.

La influencia de la APV se presenta a partir de la capacidad de los políticos para negociar con el gobierno federal para que ciertos recursos fiscales se canalicen hacia la adquisición de bienes públicos que mejoren el desempeño de su estado o municipio para financiar los servicios urgentes de infraestructura, educación, salud, entre otros, mismos que coadyuvan en su permanencia o exclusión del poder, también utilizan los recursos financieros como medio para construir una coalición de sobrevivencia para su interés propio.

La metodología utilizada por el autor en mención consistió en medir el cambio relativo en los fondos que se asignan a un estado en particular a lo largo del tiempo (1970-1994) en comparación con la disponibilidad general de fondos a nivel nacional a través de las elasticidades de la inversión pública federal por estado.

La elasticidad se definió con la siguiente fórmula:

$$\varepsilon_{IN} = \Delta\% X_i / \Delta\% X \text{ donde } X = \sum x_i$$

Donde X_i , representa el indicador estatal, y X es el indicador nacional integrado por la suma del total de asignaciones estatales. Se puede interpretar que la elasticidad debería medir el cambio relativo en los fondos que se asignan a un estado en particular a lo largo del tiempo, en comparación con la disponibilidad general de fondos a nivel nacional.

Por lo tanto, la elasticidad sería mayor a uno cuando la respuesta de la asignación de un Estado es más que proporcional a los cambios en los fondos nacionales para la inversión.

Las variables utilizadas fueron elasticidades de la inversión pública federal por Estado de 1970 a 1994, estimaciones de los determinantes de elasticidad de la inversión pública federal autorizada y ejercida, indicadores de pobreza y asignación del fondo de desarrollo municipal.

En la transición democrática en la escala subnacional

Moreno, A. & Ramírez, J. E. (2022), han estudiado los factores políticos que inciden en la distribución del gasto subnacional a partir de la transición democrática y consideran como supuesto que los tomadores de decisiones a nivel federal modifican la distribución del gasto subnacional a raíz de sus incentivos políticos.

En el ámbito académico, se ha tratado de dar respuesta al cuestionamiento sobre los efectos de las asignaciones discrecionales a través de las teorías del federalismo fiscal de primera generación, con amplios aportes a finales de los años setenta del siglo XX, que siguen un método normativo y descartan la influencia política sobre la operación del federalismo, asumiendo la benevolencia de los gobernantes que buscan el bienestar de sus votantes a través de la distribución del gasto público, dejando de lado cuestiones de índole política. Es así como esas teorías encuentran en la descentralización un aspecto positivo en tanto que supone que existe una asignación de los recursos maximizadora del bienestar social y más eficiente con respecto de un gobierno centralizado (Tiebout, 1956; Oates, 1972).

En contraste, en la práctica actual del federalismo los incentivos de los tomadores de decisiones no están siempre alineados al bienestar general (Rumi 2013), los contratos que rigen la asignación de recursos federales son incompletos y están abiertos a la renegociación (Rodden, 2006).

Sobre los estudios a nivel internacional que muestran las divergencias en la asignación de recursos entre unidades subnacionales en las federaciones, de acuerdo con Gibson, (2004), sigue la existencia de incentivos políticos de tomadores de decisiones para diseñar la redistribución presupuestal del gobierno federal a los gobiernos subnacionales.

Las asignaciones discrecionales y sus efectos, Scott (2017), sostiene que las transferencias intergubernamentales que se asignen bajo criterios opacos, ajenos a la eficiencia o a la progresividad es relevante en el contexto de México, en donde los ingresos públicos son escasos y el gasto gubernamental tiene apenas efectos sobre la pobreza y las desigualdades, para Reisch (2019), un gasto público deficiente compromete la realización de derechos humanos.

En el marco de los análisis de economía política del federalismo en México, se examinan las asignaciones subnacionales en función del grado de discrecionalidad en primer término, el gasto centralizado en segundo término, el gasto negociable y finalmente el gasto no negociable.

La hipótesis de los autores citados asienta que a mayor arbitrariedad en los recursos federales, habrá una mayor dependencia de factores políticos sobre su distribución, entendiendo por factores políticos la afinidad entre gobernantes nacionales y locales que se estima tienen ascendencia sobre los componentes del presupuesto federal en México.

Las variables que utilizaron fueron: gasto centralizado, gasto negociable y gasto no negociable, competencia política, producto interno bruto, rezago social, coincidencia partidista entre gobernador y presidente, nivel de competencia política, nivel de ingresos propios y población. Para la comprobación de la hipótesis, se elaboró un modelo econométrico y panel de datos con observaciones para los treinta y dos estados de la República durante dos décadas.

La influencia de los factores políticos en la asignación del gasto federal se pudo constatar cuando los recursos distribuibles no tuvieron reglas de operación, cuando las fórmulas de distribución fueron poco claras y cuando no existió obligatoriedad legal de transparentar la asignación; es ahí cuando los factores políticos fueron más relevantes.

En cambio, cuando los fondos son transparentes, las variables políticas quedan sin mucho efecto, siendo las variables económicas y demográficas las de mayor poder explicativo. Adicionalmente, se encontró que influye más la lealtad partidista que el compromiso con los votantes y que existe una política de gasto subnacional diferenciada en cada sexenio.

En la distribución del Ramo 33

Las transferencias federales son objeto de una amplia gama de estudios, como el de Hernández-Salina, J. A., & Morales-y-Gómez, J. M. (2022), que, a través del análisis comparativo entre el Estado de México, Guanajuato y Tabasco, del año 2000 al 2018, se identificaron los aumentos y disminuciones de las transferencias, encontrando la influencia de la alineación partidista vertical en la distribución de recursos del Ramo 33.

Los autores citados, señalan que existen mecanismos que inciden en la distribución de recursos presupuestales como la alineación partidista vertical, los ciclos políticos o el proceso de cambio institucional (Barragán, 2007).

La selección de las entidades federales del Estado de México, Guanajuato y Tabasco, tienen correspondencia con el estudio del método comparado, en tanto que contienen atributos o categorías sincrónicos o asincrónicos que son susceptibles de contrastación de acuerdo con Lijphart (2008).

Estos atributos favorecen el estudio comparativo en tanto que el periodo seleccionado del 2000 al 2020, permite conocer el cauce de la distribución de los recursos y sus variantes, la elección de casos y años de estudio permiten conocer la incidencia de los ciclos políticos y la alineación partidista vertical a fin de dar cuenta del cauce del federalismo fiscal y las razones que motivan las asimetrías.

El método comparado de la investigación, utilizó como fuente de datos las transferencias federales del presupuesto de egresos de la federación para las 32 entidades federativas del 2000 al 2020, tales como los recursos de las aportaciones del ramo 33, que son transferencias condicionadas, es decir que ya cuentan con un destino determinado, también se analizaron las participaciones del Ramo 28, que son transferencias no condicionadas hacia el gobierno receptor para analizar los datos en series de tiempo y ver el comportamiento de la situación fiscal en los tres estados mexicanos.

Cabe señalar que la evidencia en la discrecionalidad de las transferencias federales es muy escasa y por lo general el gobierno federal ejerce un gasto mayor al presupuestado. Las variables que utilizaron para analizar el comportamiento de los ramos 28 y 33, fueron el gasto presupuestado y el gasto ejercido, a partir del modelo elaborado por Sánchez, J. (2020), que se presenta a continuación:

$$GNE = (GE - GP) / GP * 100$$

Donde:

GNE= Gasto Neto Ejercido

GE= Gasto Ejercido y

GP= Gasto Presupuestado

El porcentaje que se obtiene, interpreta que un valor positivo indica que existe sobre ejercicio presupuestal y un valor negativo es indicativo de un subejercicio presupuestal.

Las conclusiones permitieron dar cuenta de la influencia de factores no formales (APV) en la distribución de los recursos fiscales, que de acuerdo con Ávila e Hinojosa (2011), uno de los grandes problemas del federalismo fiscal mexicano es la participación inequitativa del orden nacional y de los gobiernos subnacionales.

La influencia de la alineación partidista vertical (APV), se presentó principalmente en la distribución de los recursos del ramo 33, en el periodo comprendido del 2000 al 2018, en el estudio comparativo entre los Estados de México, Guanajuato y Tabasco, en el cual existió de manera constante en los últimos ocho años un sobre- ejercicio, el Estado que sobre ejercer estos recursos con mayor presencia en el periodo comprendido entre 2012 y 2018 es el Estado de Tabasco, con datos que promedian el 7 por ciento anual.

La brecha entre el gasto público presupuestado y ejercido

Otro análisis que retoma la variable de estudio de la APV, es el que realiza Sánchez, J. (2020), sobre la diferencia entre el gasto público presupuestado y el monto real ejercido en la escala subnacional en México en el periodo 2003-2016.

Su argumento central parte de que existe un nivel suficiente de disciplina partidista, de tal forma que lo dictado por el presidente tiene una alta probabilidad de ser acatado por los funcionarios subnacionales de su mismo partido, o el efecto que puede tener la APV sobre la relación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales.

El autor citado hace referencia a que el inadecuado manejo del gasto público limita las bases para un desarrollo sostenible y que es parte indicativa de los ODS de la ONU, a través del indicador “gasto del gobierno como proporción del presupuesto original aprobado”.

La brecha entre lo presupuestado y lo ejercido para el caso de México, en el periodo estudiado, muestra que el gobierno ejerció 7% más del gasto estipulado en el presupuesto de egresos de la federación. Este tipo de brechas se pueden interpretar como problemáticas de un poder ejecutivo con manga ancha para modificar los presupuestos y ausencia de mecanismos de control sobre el ejercicio del gasto por parte del poder legislativo que aprobó el presupuesto. Adicionalmente, el autor resalta que los estudios realizados a nivel subnacional abordan una u otra

variable, el presupuesto aprobado o el gasto ejercido y no la brecha entre ellos.

A través del Instituto Mexicano para la Competitividad, se ha señalado que, durante el ejercicio fiscal del 2016 en México, los estados gastaron más de lo originalmente presupuestado (en promedio un 14% más); cuando entre el 2006 y 2008 el promedio de subejercicio fue del 24%.

En el ámbito internacional, la APV se constituye como una variable que tiene un efecto en el gasto entre los órdenes de gobierno federal y estatal; para los estados, esos niveles de gasto fueron menores.

La hipótesis utilizada por Sánchez, J. (2020), indica que, en contextos de gobierno dividido vertical, la brecha entre lo presupuestado y lo ejercido será mayor que en contextos de gobierno unificado vertical y tiene como condición, que existe un nivel de disciplina partidista en la que lo dictado por el presidente tiene alta probabilidad de ser acatado por los funcionarios subnacionales pertenecientes al mismo partido.

Las teorías consideradas fueron dos: la teoría partidista que sostiene que la ideología de los partidos políticos influye en el contenido y características de las políticas que implementan una vez que están en el gobierno, (Sleman, 2013) y la teoría oportunista o electoral, también conocida como de los ciclos electorales, que consiste en que los funcionarios manipulan la política económica para aumentar sus probabilidades de reelección, independientemente de la ideología de los partidos en el gobierno (Nordhaus, 1975). Generalmente, se ha establecido que a medida que se acerca el año electoral, los funcionarios modificarán ciertas variables económicas (inflación, empleo, superávit, etcétera) para poder permanecer en el cargo. (Franzese, 2002).

La investigación del autor se concentró en la diferencia del monto presupuestado y el monto ejercido al final de cada año fiscal, considerando el porcentaje que esta representa con respecto al presupuesto de egresos aprobado, denominado gasto neto ejercido. La fórmula utilizada fue la siguiente:

$$GNE = (GE - GP) / GP + 100$$

Donde:

GNE= gasto neto ejercido

GE= gasto ejercido y

GP= gasto presupuestado

Un valor positivo indica la existencia de sobre ejercicio y un valor negativo indica subejercicio, los hallazgos encontrados muestran la diferencia entre el gasto presupuestado y el ejercido, que rebasa el estándar de +15%, también se observa en el comportamiento del gasto público de los gobiernos estatales en México que

el presidente sólo obtuvo la cooperación de los estados gobernados por su partido, en contextos de gobierno dividido vertical la brecha entre lo presupuestado y lo ejercido será mayor que en contextos de gobierno unificado vertical.

En otras palabras, cuando existe APV entre el gobierno federal y los estados gobernados por el partido en el poder, la brecha entre lo presupuestado y lo ejercido será menor. El autor sostiene que, en una república federal como México, las diferencias y conflictos entre los órdenes de gobierno son potenciales, en especial en contextos de pluralidad partidista, en los cuales se espera una conducta diferente entre los gobiernos divididos y los gobiernos unificados verticales. Es decir, si el gobierno federal tiene como objetivo mantener un equilibrio fiscal, se dará a la tarea de que los estados no gasten más de lo que presupuestan, a fin de evitar los efectos negativos que ocasionaría a la economía nacional y lograr cumplir con estos objetivos depende de la APV; el presidente solo obtuvo la cooperación de los estados gobernados por su partido.

En la arquitectura del ramo 23

De acuerdo con el estudio realizado por Campos, M., Ruiz, L., & García, A. (2018), referente a la arquitectura del ramo 23, la APV se constató a partir de su influencia en los programas presupuestarios que no cuentan con reglas de operación y exhiben un gasto de tamaño considerable que en su mayoría no fue autorizado en el decreto de presupuesto de egresos de la federación del año correspondiente. Su asignación se hace sin contrapesos, queda a criterio exclusivo de la secretaría de hacienda y crédito público; cuánto se gasta, a quién se le da, por qué, cuánto y cuándo.

El argumento teórico utilizado, se centra en la discusión del presupuesto, se otorga un manto de discrecionalidad a sus ejecutores, en detrimento de la participación ciudadana, vulnerando la gobernanza del gasto público.

La metodología utilizada por los autores citados analiza los cambios entre el gasto ejercido y el presupuesto aprobado con información del clasificador por objeto del gasto que agrupa a las previsiones de gasto en función de su naturaleza económica y objeto, en: erogaciones corrientes, inversión física, inversión financiera, otras erogaciones de capital, subsidios, transferencias, ayudas, participaciones y aportaciones federales.

Para el caso de Jalisco se analizaron las transferencias realizadas a la entidad por el gobierno federal en el periodo de 2009 al 2017 con información de la cuenta pública y el portal de transparencia presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, incluyendo los programas presupuestarios, contingencias

económicas, fortalecimiento financiero y programas regionales.

Los hallazgos confirmaron que el gobierno federal gasta más y de manera diferente a lo que aprueba el Congreso; además se observó que esta situación presenta efectos negativos en la calidad del gasto público; gran parte del gasto adicional se ejerce a través de una bolsa de recursos financieros denominada ramo 23, la cual se mantiene sin regulación apropiada, por medio de algunos fondos de este ramo, se transfieren recursos a gobiernos locales, los cuales presentan un riesgo elevado de ser usados como control político.

Durante el periodo de 2009 a 2012 en el que se presentó APV entre el gobierno federal y estatal, los apoyos recibidos provenientes del ramo 23 para Jalisco superaron la media nacional en los años 2010 y 2011. Adicionalmente los resultados sugieren que con frecuencia la objetividad esperada en las asignaciones entra en conflicto en tiempos electorales.

En cambio, en el periodo de 2013 al 2018 cuando el PRI estuvo en la presidencia y también se presentó APV entre el gobierno federal y estatal, las transferencias provenientes del ramo 23, en ninguna anualidad superaron el promedio nacional.

En las estrategias para combatir la violencia y el narcotráfico en México

La APV ha sido de utilidad para explicar las estrategias partidistas que el gobierno federal implementó para combatir la violencia y el narcotráfico durante el periodo del 2006 al 2012.

A partir del enfoque estratégico sobre gobernanza, Trejo y Ley (2016) desafían el argumento de la “coordinación”, en un contexto de aguda polarización política; sostienen que el conflicto partidista puede motivar al gobierno federal a desarrollar intervenciones militares y policiales cooperativas en regiones donde gobierna el partido del presidente (APV) y a negar asistencia efectiva en regiones gobernadas por sus enemigos políticos.

Las afiliaciones partidistas refieren que incluyen criterios de eficiencia y se convierten en un factor esencial para confrontar la escalada de violencia criminal.

Para constatar la influencia de la APV, los autores utilizan cuatro variables de la intervención federal:

- 1) El despliegue de las fuerzas militares y policiales por el territorio mexicano y su grado de cooperación con las policías locales;
- 2) La investigación judicial y el enjuiciamiento de autoridades subnacionales bajo sospecha de colusión con el crimen organizado;

3) La estrategia de comunicación para exponer y denunciar la corrupción y colusión de autoridades subnacionales con el crimen organizado;w y

4) El manejo de la crisis para ayudar a las autoridades locales a enfrentar los contraataques criminales en respuesta a la intervención federal.

La metodología utilizada para validar los sesgos partidistas en la intervención federal en la guerra contra las drogas y las estrategias diferenciadas que redujeron o estimularon la violencia criminal; se realizó a través de estudios de caso en tres ciudades con características relevantes, excepto la distribución vertical del poder político:

1. En Tijuana, en el Estado de Baja California (ambos gobernados por el partido del presidente-PAN),
2. En Apatzingán, en el Estado de Michoacán (ambos gobernados por la izquierda-PRD).
3. Ciudad Juárez, en el Estado de Chihuahua (ambos gobernados por el PRI).

El argumento se comprobó cuando hubo alineación partidista vertical entre el gobierno federal y las entidades federativas, los niveles de violencia fueron menores, pero cuando no la hubo, los niveles de violencia fueron mayores, es decir:

- El gobierno federal utilizó estrategias diferenciadas ante la violencia del narcotráfico: coadyuvó y protegió a sus correligionarios (PAN), cooperó parcialmente con la oposición de centro (PRI), pero confrontó y desprotegió a la oposición de izquierda (PRD).
- La violencia criminal fue más intensa en los municipios de los estados gobernados por la oposición, fue cinco veces mayor en ciudades gobernadas por la izquierda —la némesis política del presidente—.
- Al introducir el partidismo y el conflicto partidista en la concepción de las relaciones intergubernamentales, se muestra que los incentivos electorales pueden definir los resultados de las políticas públicas en sistemas federales.
- Los estudiosos de la política redistributiva reconocieron hace tiempo la importancia del papel de los incentivos electorales en la asignación del gasto público.

En las transferencias a los municipios en Jalisco

La APV ha sido escasamente estudiada en la relación estado-municipios, Ruiz, A. & García, N. (2014), analizan la escala subnacional y desde el enfoque del federalismo fiscal; los criterios económicos y políticos de las transferencias planeadas hacia los

municipios mexicanos.

Los autores citados sostienen que en la economía pública se acepta que las transferencias intergubernamentales, aunque dependan de principios económicos, también son definidas con base en equilibrios político-económicos en el nivel municipal. Los criterios determinantes de las transferencias intergubernamentales, su uso y eficiencia son temas ampliamente estudiados en las economías en desarrollo y desarrolladas.

El argumento teórico central utilizado, sostiene que criterios políticos y económicos inducen tendencias en las transferencias planeadas destinadas a los municipios, la metodología utilizada se apoyó en una base de datos con observaciones para los 125 municipios de Jalisco durante el periodo de 2005 a 2011, para la estimación de promedios de las transferencias planeadas para grupos de municipios con características económicas y políticas comunes. Las transferencias analizadas incluyen la suma de las participaciones estatales, las participaciones federales del ramo 28 y las aportaciones federales del ramo 33.

Las variables utilizadas fueron de corte económico: el grado de desarrollo municipal y de corte político: las preferencias políticas en el nivel local. Los promedios permitieron evaluar las tendencias entre las transferencias planeadas con la preferencia política y con el desarrollo municipal; el análisis se sustentó en la revisión gráfica de tendencias.

Los criterios políticos en el federalismo fiscal mexicano han sido importantes, (Weingast, 2014), mismo que ha sido influido de alguna manera por el sistema político autoritario que indujo un sistema fiscal centralizado en el que, el gobierno federal planeaba y financiaba la mayor parte de los gastos del Estado y los municipios mediante transferencias, que se utilizaban para manipular votaciones y procesos electorales.

Quienes formalizan la hipótesis utilizada por los autores, acerca de que hay equilibrios económico-políticos en la asignación de transferencias son Bradford y Oates (1971). La representación política está relacionada con la distribución de las transferencias intergubernamentales y los sistemas políticos definen incentivos que establecen las relaciones intergubernamentales, adicionalmente el sistema político induce a un sistema fiscal centralizado.

Los hallazgos que encuentran Ruiz, A. & García, N. (2014), fueron que las transferencias intergubernamentales se asignaron con base en un criterio económico donde hay progresividad y un criterio político que se ve representado por los incrementos en las transferencias a los municipios que comparten preferencia política con la administración pública estatal y federal.

Factores estratégicos que facilitan la cooperación intergubernamental

En la investigación realizada por Busmail y Miño (2016), se señala que la congruencia ideológica y el partidismo influyen en el alcance de acuerdos políticos (Riker y Schaps, 1957); el partidismo está condicionado a la política interna del partido, a la fortaleza de los líderes locales o también a la debilidad presidencial en el congreso federal (Flamand, 2006, Trejo & Ley, 2016).

El partidismo establece relaciones de confianza entre el ejecutivo nacional y local (Krause & Bowman, 2005), el partido ejerce el rol de oficialista en los órdenes de gobierno, se incrementan transferencias fiscales hacia los gobiernos subnacionales, esto ha sucedido en España (Sole-Olle y Sorribas-Navarro, 2008), India (Arulampalam, 2009), Israel (Rozevitch y Weiss, 1993), Canadá (Young y Sharman, 1996) y Estados Unidos (Berry, Burden y Howell, 2010). En Argentina, la distribución regional de obra pública no está orientada por la filiación partidaria o por criterios de eficiencia, está influida por incentivos para formar coaliciones electorales y mayorías legislativas (González & Mamone, 2011).

Los autores citados establecen que en el campo de las relaciones intergubernamentales los factores estratégicos o dinámicos que influyen y facilitan o dificultan la cooperación entre el presidente y gobernadores de un mismo diseño institucional, ha sido poco investigado. Ante la ausencia de factores que promuevan la cooperación entre el presidente y gobernadores, los autores analizan qué otras estrategias e intercambios ocurren entre el presidente Felipe Calderón Hinojosa (PAN) como presidente minoritario y los gobernadores de México en el periodo del 2006 al 2012, con el apoyo de la *Encuesta a expertos en política estatal en México* (2014).

En el periodo de gobierno de Felipe Calderón, el presidente no tuvo mayoría relativa en el Congreso de la Unión; en la segunda mitad de su mandato, el PRI condujo la cámara de diputados. Durante el sexenio, 24 de 32 entidades federativas eran gobernadas por la oposición, ante un gobierno dividido horizontal y verticalmente, la cooperación interpartidista se considera necesaria para implementar políticas públicas federales.

Se argumenta que las estrategias de cooperación del PAN se encuentran subordinadas jerárquicamente con las necesidades políticas del orden federal y en especial a la legitimación del gobierno y construcción de mayorías legislativas que sean útiles para aprobar legislación para la gestión presidencial.

La metodología utilizada para conocer qué gobernadores colaboraron más en

la construcción de gobernabilidad del periodo, en qué medida cooperaron y cuánto cotizaron su apoyo en términos de recursos para su Estado, se realizó a través de datos de la “Encuesta a expertos en política estatal en México, 2001-2012 (Eepemex)”. Con esta información se evaluó si, a juicio de los expertos, la distribución de fondos discrecionales sigue un patrón partidista. En otras palabras, la asignación de recursos federales discrecionales mide el vínculo entre el presidente y los gobernadores.

Para la Eepemex, se consultó a un total de 234 investigadores; uno de los temas consultados fue la efectividad de los gobernadores para obtener recursos discrecionales del gobierno federal. Los resultados de las respuestas van de 0 a 4, donde 0 es nada exitoso, 4 muy exitoso. Se utilizó la mediana de respuestas por estado, que ofrecía el resultado a la variable denominada “capacidad del gobernador para obtener recursos discrecionales”.

El menor puntaje (1.33), obtenido por los gobernadores Ulises Ruiz Ortiz de Oaxaca, Leonel Godoy Rangel de Michoacán, Andrés Granier Melo de Tabasco e Ivonne Ortega Pacheco de Yucatán. El máximo valor (2.5) fue para el gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto.

Con esa información se evaluó sí, a juicio de los expertos, la distribución de los recursos discrecionales siguió un patrón partidista; para comprobar la hipótesis, se observa que los ocho gobernadores panistas obtienen un puntaje medio de (1.5), mientras que el resto de los gobernadores es de (1.26). La diferencia no fue estadísticamente significativa por lo que no se afirma que los gobernadores del PAN hayan sido más eficaces que el resto en conseguir recursos discrecionales.

La hipótesis alternativa de control, parte del respaldo del gobernador a las políticas del presidente en su Estado o en el Congreso de la Unión (con independencia del partido), situación que podría mejorar la captación de recursos federales. Para ello se utilizó la pregunta: ¿Cuánto apoyo político diría usted que el gobernador le brindó al presidente Felipe Calderón (legislativo, electoral, discursivo,) en su partido?

La única variable que tuvo significancia estadística de las cuatro utilizadas (apoyo de los gobernadores, importancia electoral del PAN, la magnitud del Estado, el poder del gobernador en la legislatura federal) fue el nivel de apoyo del gobernador al presidente.

De acuerdo con el juicio de expertos, Enrique Peña Nieto (PRI), recibió más fondos discrecionales de la federación, seguido por los panistas Juan Manuel Oliva Ramírez de Guanajuato, Emilio González Márquez de Jalisco, Marco Adame Castillo de Morelos, Héctor Ortiz Ortiz de Tlaxcala, los perredistas Narciso Agúndez Montaña de Baja California Sur, Juan Sabines Guerrero de Chiapas, Amalia García de Zacatecas y los priistas Humberto Moreira de Coahuila, Ismael Hernández Deras de Durango,

Miguel Ángel Osorio Chong de Hidalgo, José González Parás de Nuevo León, Eugenio Hernández Flores de Tamaulipas y Fidel Herrera Beltrán de Veracruz.

Busmail y Miño (2016), presentan como hallazgos que, a juicio de los expertos, no existió sesgo partidista en la distribución de recursos discrecionales para los estados. Al contrario, los gobernadores con más éxito en captar recursos federales fueron los que más apoyo dieron al presidente. En el caso del PRI, fueron los gobernadores que brindaron un importante rol partidario a nivel nacional por su capacidad de negociar el apoyo del partido. En el caso del partido de la revolución democrática (PRD), recibieron más recursos los gobernadores que reconocieron la legitimidad del presidente Felipe Calderón.

La distribución de recursos discrecionales fue guiada por la necesidad de construir coaliciones de apoyo al presidente, los gobernadores más exitosos en captar recursos federales fueron aquellos que más apoyo dieron al poder ejecutivo, no existió una relación entre la filiación partidista, la distribución de recursos discrecionales y el apoyo al presidente de México.

El tránsito de la APV

Poco se ha investigado sobre la operación del sistema federal en contextos de procesos de democratización, Flamand, L. (2006), analiza si la competencia electoral entre partidos ha transformado las relaciones intergubernamentales en México. Es decir, si las elecciones competitivas y el gobierno dividido verticalmente han cambiado las relaciones fiscales entre el gobierno federal y los estados en la década de los 90.

El estudio sobre la distribución del ingreso y las transferencias fiscales desde el centro, pueden dar cuenta de las relaciones de poder con las regiones o el ámbito subnacional, las transferencias federales influyen en las políticas públicas en el ámbito local.

Análisis sobre sistemas federales de Estados Unidos (Wright, 1974) y de Australia (Worthington y Dollery, 1998), evidencian que la distribución de recursos públicos por medio de fórmulas y otros mecanismos se han manipulado por las burocracias con fines políticos.

El caso de México, aunque con una incorporación tardía a los procesos de democratización en América Latina, su transición política y el fin del sistema hegemónico del PRI fomentó cambios significativos en las instituciones políticas: el primer gobernador de un partido de oposición al PRI fue elegido en 1989, en 1997 el PRI perdió mayoría en la cámara de diputados federal, en el 2000 el candidato del

PAN ganó la elección presidencial.

Hasta el año de 1989, fue cuando el PRI controlaba la presidencia y todas las gubernaturas estatales e inicio con la elección del primer gobernador de oposición en el estado de Baja California, un proceso mediante el cual los casos de gobierno dividido verticalmente se presentaron con mayor frecuencia: de un total de 31 gobernadores (4 eran de oposición en 1994, 6 en 1997 y 10 en 1999).

Las relaciones fiscales se reconfiguraron durante el gobierno del presidente Zedillo, los gobiernos estatales cedieron considerable control sobre sus ingresos, en 1995 los estados podían decidir cómo gastar 58.2% de sus ingresos, en 1999, el 48.5%, en la segunda mitad de los 90, el sistema federal adoptó esquemas de distribución de recursos basados en fórmulas.

La transición de gobierno unificado verticalmente a gobierno dividido verticalmente descentraliza los arreglos federales en el ámbito fiscal, ante este escenario, resulta relevante identificar los efectos ante el surgimiento de gobiernos divididos verticalmente y la competencia partidista como elementos fundamentales de los procesos de democratización y la asignación de fondos federales a gobiernos estatales se constituye como uno de los componentes más importantes en el sistema federal.

El argumento central de Flamand (2006), parte del tránsito de gobierno unificado verticalmente, ha dividido verticalmente, que suele descentralizar el sistema federal; en otras palabras, convierte a los gobernadores en actores dominantes y más influyentes en áreas de políticas públicas que el presidente controlaba previamente.

La hipótesis utilizada considera que los estados gobernados por ejecutivos ajenos al PRI (gobierno dividido vertical) y los estados más competitivos electoralmente recibieron mayores incrementos de fondos no condicionados y condicionados (participaciones y transferencias) que aquellos gobernados por el PRI.

En el análisis estadístico para comprobar la hipótesis, se utilizaron dos modelos de datos de tipo panel, para explorar la asignación de transferencias de recursos condicionados y no condicionados a los estados mexicanos en el periodo de 1995 a 1999, en el cual el presidente de la república fue Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). Los modelos utilizados son los siguientes:

Modelo 1:

$$\varepsilon_{iN} = \Delta\% X_i / \Delta\% X \text{ donde } X = \sum x_i$$

Modelo 2:

$$Y = D\alpha + T\lambda + X\beta + \varepsilon$$

Donde:

La variable dependiente del modelo 1 es el cambio porcentual anual en el nivel de fondos no condicionados, para el modelo 2 la variable dependiente es el cambio porcentual anual en el nivel de fondos condicionados, per cápita para los 31 estados mexicanos entre 1995 y 1999.

Como controles se utilizaron dos variables para cada estado y para cada año en el periodo de estudio: el producto interno bruto per cápita del año anterior ajustado por inflación y un índice de pobreza.

Los modelos incluyeron tres variables políticas:

1. Gobierno dividido verticalmente.
2. Competitividad electoral para cada estado y cada año.
3. Interacción gobierno dividido y competitividad electoral.

Sus hallazgos muestran que los estados gobernados por partidos políticos diferentes al partido del presidente (PRI) y los que fueron electoralmente más competitivos recibieron mayores incrementos en las transferencias condicionadas y no condicionadas, en contraste con los gobernadores que estuvieron alineados al PRI y que fueron menos competitivos. Es decir, existe correlación entre la asignación de transferencias de fondos federales y las variables políticas de gobierno dividido verticalmente y competitividad electoral.

Las razones del presidente Zedillo por las cuales los recursos financieros se asignaron en mayor medida a los estados gobernados por la oposición, obedecen a los siguientes razonamientos:

- a) Para asegurar la cooperación de los gobernadores de oposición en políticas federales cruciales, tales como los procesos de descentralización;
- b) En el caso de transferencias de recursos condicionados, para reclamar crédito por obras o programas públicos realizados en el Estado, con la esperanza de que el PRI pudiera beneficiarse de estas actividades en las siguientes elecciones subnacionales o nacionales, y
- c) Para obtener el apoyo de los partidos de oposición en la aprobación de iniciativas de ley presentadas por el ejecutivo en el congreso federal.

Adicionalmente, la autora citada considera que el presidente tuvo menos

influencia sobre la carrera política de los gobernadores de oposición, por lo que necesitó más negociación para lograr acuerdos en materia de las transferencias intergubernamentales.

También encuentra que, durante la segunda mitad de la década de 1990, los estados más competitivos electoralmente, recibieron en promedio mayores incrementos en las asignaciones de transferencias federales de fondos no condicionados, que los estados menos competitivos y alineados con el presidente. Los gobernadores de estados competitivos y no alineados con el presidente eran más demandantes y vigilantes de la asignación de fondos no condicionados, a partir del entendimiento que estos fondos permitirían diferenciarse de otras ofertas y avanzar en su carrera política.

Geografía partidista durante el periodo de estudio

La tabla núm. 1, presenta la conformación o geografía partidista prevaleciente durante el periodo de estudio que como podemos observar del 2016 al 2018 en el orden de gobierno federal y estatal; el partido gobernante fue el PRI, al interior del AMG solo 3 municipios fueron gobernados por el PRI, los 6 restantes por MC.

Del 2019 al 2021, el partido gobernante en el orden federal fue MORENA, en el orden estatal MC; al interior del AMG en 8 municipios gobernó el partido de MC y en un municipio el PRI, tal como se presenta en la tabla siguiente:

Tabla No. 1.

Geografía partidista en los órdenes de gobierno de 2016 a 2021

Año		2016	2017	2018	2019	2020	2021
Orden de Gobierno Federal		PRI	PRI	PRI	MORENA	MORENA	MORENA
Orden de Gobierno Estatal		PRI	PRI	PRI	MC	MC	MC
Orden de Gobierno Estatal	El Salto	PRI	PRI	PRI	MC	MC	MC
	Guadalajara	MC	MC	MC	MC	MC	MC
	Ixtlahuacán de los Membrillos	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
	Junacatlán	MC	MC	MC	MC	MC	MC
	San Pedro Tlaquepaque	MC	MC	MC	MC	MC	MC
	Tlajomulco de Zúñiga	MC	MC	MC	MC	MC	MC
	Tonalá	PRI	PRI	PRI	MC	MC	MC
	Zapopan	MC	MC	MC	MC	MC	MC
	Zapotlanejo	MC	MC	MC	MC	MC	MC

Fuente: elaboración propia

Los alcaldes priistas que gobernaron los municipios metropolitanos durante el periodo de estudio del 2016 al 2018 son los siguientes: en el municipio de El Salto, Marcos Godínez Montes; Ixtlahuacán de los Membrillos, Eduardo Cervantes Aguilar; Tonalá, Sergio Armando Chávez Dávalos. Es relevante recordar que el Presidente de la República Mexicana y el gobernador de Jalisco, también pertenecían al PRI, Enrique Peña Nieto y Jorge Aristóteles Sandoval Díaz , (ver tabla núm. 2).

Los alcaldes emecistas del partido de oposición fueron en Guadalajara, Enrique Alfaro Ramírez; en Juanacatlán, J. Refugio Velázquez Vallín, en San Pedro Tlaquepaque, María Elena Limón García; en Tlajomulco de Zúñiga, Alberto Uribe Camacho, en Zapopan, Jesús Pablo Lemus Navarro y en Zapotlanejo, Héctor Álvarez Contreras.

Ahora bien, en el segundo trienio del periodo de estudio (2019-2021) el partido que gobernó la República Mexicana fue MORENA, con Andrés Manuel López Obrador y en el Estado de Jalisco MC, con Enrique Alfaro Ramírez, 8 alcaldes pertenecían al mismo partido del gobernador, siendo estos: en Guadalajara, Ismael del Toro Castro; en El Salto, Ricardo Zaid Santillán Cortés; en Juanacatlán, Adriana Cortés González; en Tonalá, Juan Antonio González Mora; en San Pedro Tlaquepaque, María Elena Limón García; en Tlajomulco de Zúñiga, Salvador Zamora Zamora; en Zapopan, Jesús Pablo Lemus Navarro; en Zapotlanejo, Héctor Álvarez Contreras.

El alcalde de oposición al partido en el gobierno del estado pertenecía al PRI y correspondió al municipio de Ixtlahuacán de los Membrillos cuyo presidente fue Eduardo Cervantes Aguilar.

Tabla núm. 2.

Los alcaldes del AMG del 2016 a 2021

Municipio/alcalde/ partido político 2016-2018			Municipio/alcalde/ partido político 2019-2021		
Guadalajara	Enrique Alfaro Ramírez	MC	Guadalajara	Ismael del Toro Castro	MC
El Salto	Marcos Godínez Montes	PRI	El Salto	Ricardo Zaid Santillán Cortés	MC
Juanacatlán	J. Refugio Velázquez Vallín	MC	Juanacatlán	Adriana Cortés González	MC
Ixtlahuacán de los Membrillos	Eduardo Cervantes Aguilar	PRI	Ixtlahuacán de los Membrillos	Eduardo Cervantes Aguilar	PRI
Tonalá	Sergio Armando Chávez Dávalos	PRI	Tonalá	Juan Antonio González Mora	MC

San Pedro Tlaquepaque	María Elena Limón García	MC	San Pedro Tlaquepaque	María Elena Limón García	MC
Tlajomulco de Zúñiga	Alberto Uribe Camacho	MC	Tlajomulco de Zúñiga	Salvador Zamora Zamora	MC
Zapopan	Jesús Pablo Lemus Navarro	MC	Zapopan	Jesús Pablo Lemus Navarro	MC
Zapotlanejo	Héctor Álvarez Contreras	MC	Zapotlanejo	Héctor Álvarez Contreras	MC

Fuente: Elaboración propia.

Modelo de investigación

Para comprobar el argumento de la influencia de la APV en la asignación de recursos para inversión pública en el área metropolitana de Guadalajara, se siguieron los siguientes pasos:

Primero: Planteamiento de un modelo que asegurara la comprobación de la hipótesis y del argumento teórico utilizado (ver tabla núm. 3, denominada modelo de investigación) a través del estudio de caso longitudinal en periodo de 2016 a 2021, el periodo se seleccionó a partir de la variación en la APV.

La tabla núm. 3, denominada modelo de investigación, intenta explicar cómo el nivel de la alineación partidista vertical (variable explicativa) presente en cada periodo de estudio será más fuerte o débil dependiendo del mayor o menor número de municipios copartidarios (APV) o que pertenecen al mismo partido del gobernador versus los municipios de oposición, y que puede tener influencia en mayor o menor medida en el presupuesto en proyectos de obra pública asignado (variable dependiente) a los municipios metropolitanos dependiendo de su condición de alineación partidista.

Tabla núm. 3.

Modelo de investigación

Periodo Gubernamental	Municipios con APV	Municipios de oposición	Nivel de APV	Presupuesto ejercido
2016-2018	3	6	Débil	Bajo
2019-2021	8	1	Fuerte	Alto

Fuente: elaboración propia.

En donde:

Para el trienio del 2016 al 2018, la alineación partidista vertical que se presentó fue débil, ya que el partido del gobernador (PRI), solo controló 3 de los 9 municipios del AMG.

En cambio, para el trienio del 2019 al 2021, la alineación partidista vertical fue fuerte, ya que el partido del gobernador (MC) controló 8 de los 9 municipios del AMG.

Segundo: Se diseñó una base de datos que resulta de la consulta de las obras relacionadas en los anexos de obra pública que forman parte de los Informes de Gobierno del Estado de Jalisco durante los años de 2016 a 2021.

De un universo de 2,574 obras realizadas en los municipios de la región centro, se registraron las obras pertenecientes al área metropolitana de Guadalajara que al final del ejercicio resultaron en 2,116 que fueron las que se consideraron para comprobar el argumento de la influencia de la APV en la asignación de inversión pública en la escala subnacional.

Posteriormente, se codificaron cada una de las obras de acuerdo con la condición de alineación entre el partido gobernante en el Estado y en el municipio con (1) si cumplía esta condición y con (0) si no la cumplía.

Para el caso del análisis de la influencia de la APV entre los órdenes de gobierno federal y estatal, se realizó también una base de datos similar en la que se concentraron las obras relacionadas con la construcción de las líneas del tren ligero y del Peribús o mi macro periférico que en su conjunto acumularon un total de 114 obras, con un monto financiero asignado de \$3,420'078,732 pesos.

Tercero: Normalización de los datos en el programa estadístico denominado Stata a fin de que los recursos financieros de las obras objeto de análisis se pudieran comparar en un mismo momento del tiempo descontando la inflación correspondiente en cada anualidad, considerando el tamaño de la población para cada municipio de acuerdo con los conteos y los censos de población y vivienda del

INEGI para ofrecer los resultados del gasto en inversión pública per cápita.

Cuarto: Se obtuvieron los promedios del gasto en inversión pública según condición de alineación partidista durante el periodo de análisis, para demostrar en términos cuantitativos (gasto en inversión per cápita/por municipio/año) y gráficos del impacto y magnitud del argumento utilizado, es decir, gasto per cápita según condición de alineación a lo largo del periodo de estudio para el análisis de la influencia de la APV en las escalas federal y estatal y en el ámbito subnacional en la escala del AMG.

El impacto metropolitano de la APV en el orden de gobierno estatal y municipal

La inversión pública analizada para este caso de estudio fue del orden de \$15,493'221,433 (quince mil cuatrocientos noventa y tres millones, doscientos veintinueve mil cuatrocientos treinta y tres pesos) distribuido en 2,116 obras extraídas de los Informes de Gobierno y de sus anexos de inversión pública durante los periodos de gobierno del 2016 al 2021.

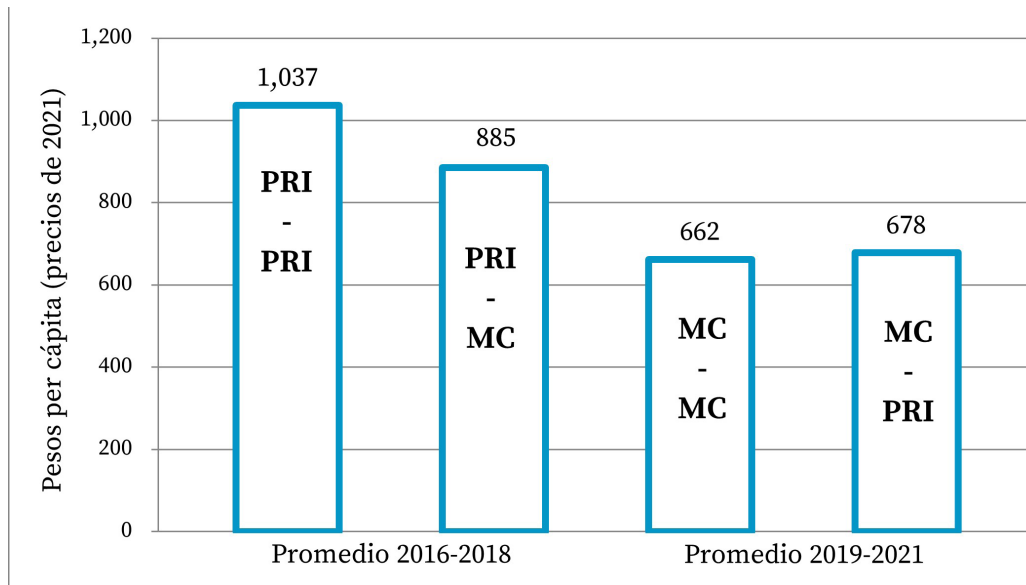
Los resultados obtenidos surgen a partir del análisis de los promedios per cápita del gasto en inversión pública en los nueve municipios que conforman el AMG del 2016 al 2021.

De acuerdo con los promedios de gasto en inversión pública per cápita entre los municipios con APV y sin APV en el periodo de gobierno del 2016 al 2018, se observa que aquellos municipios con APV recibieron más gasto en el rubro de obra pública (1,037 pesos). En otras palabras, los habitantes de los territorios municipales gobernados por el PRI obtuvieron mayores recursos destinados a obras públicas en comparación con los territorios municipales gobernados por MC (885 pesos).

En cambio, durante el periodo de gobierno del 2019 al 2021, los niveles de gasto en obra pública son muy similares tanto para los territorios municipales gobernados por el PRI (678 pesos) como para aquellos gobernados por MC (662 pesos).

Gráfico núm. 1.

Promedios per cápita del gasto en obra pública según condición de alineación partidista de los municipios del AMG 2016-2021.



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta intercensal INEGI, 2015 y el Censo de Población y Vivienda INEGI, 2020. Anexos de Inversión Pública (6) de los Informes de Gobierno del Estado de Jalisco: 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021. (2,116 Observaciones).

Como se mencionó con anterioridad, la hipótesis del estudio refiere que, ante un escenario de gobiernos municipales alineados al partido del gobernador, se espera que el gobernador en turno destinará mayores recursos presupuestales hacia los territorios municipales de los alcaldes de su partido y como se desprende del análisis realizado a las 2,116 obras referidas en los informes de gobierno, mismas que se categorizaron según la condición de alineación partidista, encontramos a través de los promedios de los grupos con y sin alineación partidista, que la inversión per cápita traída a valor presente con precios del 2021 fue de aproximadamente 1,037 pesos por persona en el periodo de gobierno del 2016 al 2018, en el que el gobernador del estado fue Aristóteles Sandoval Díaz del PRI; en este mismo periodo, el grupo de alcaldes emecistas recibieron en promedio 885 pesos per cápita.

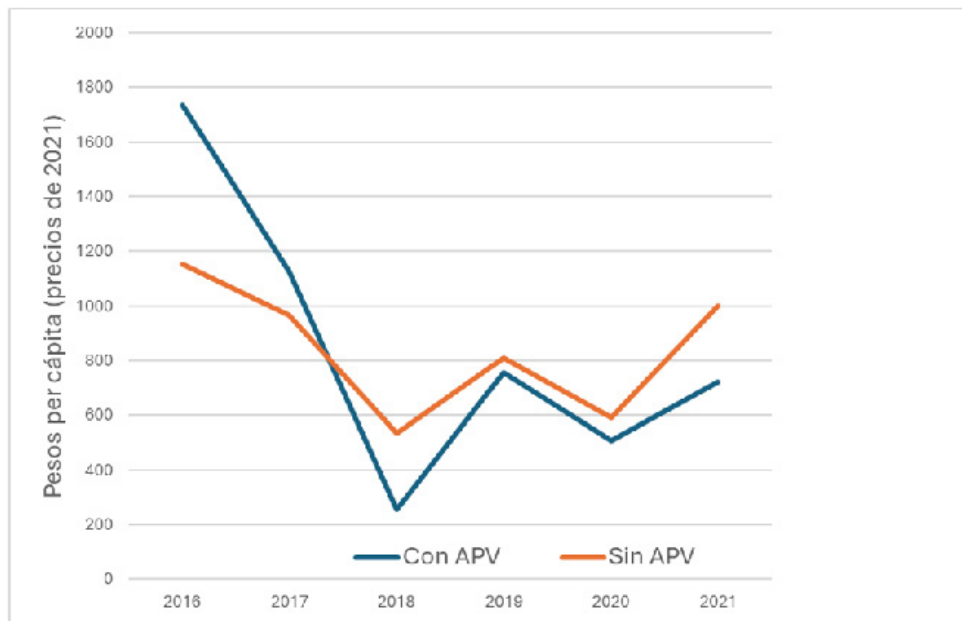
En el segundo periodo de análisis, en el que el gobernador del estado fue

Enrique Alfaro Ramírez del partido MC, se encontró que, para el promedio de territorios municipales gobernados por alcaldes de MC, la inversión pública per cápita en promedio fue de 662 pesos a precios del 2021; el promedio per cápita del territorio municipal gobernado por el PRI fue de 678 pesos per cápita, por lo que la hipótesis planteada se cumple en el primer periodo.

En el gráfico núm. 2, se presentan los resultados derivados de agrupar los municipios con y sin condición de alineación partidista vertical en el programa Stata, incluyendo el tamaño de la población por año y municipio, el índice de deflactación para traer los montos de inversión a pesos constantes del 2021, que permitieran observar la evolución del gasto en inversión pública per cápita anual y los promedios per cápita del gasto en obra pública según condición de alineación partidista de los municipios del AMG del 2016 al 2021.

Gráfico núm. 2

Evolución del Gasto en Inversión Pública per cápita anual según condición de alineación partidista de los municipios del AMG 2016-2021



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta intercensal INEGI, 2015 y el Censo de Población y Vivienda INEGI, 2020. Anexos de Inversión Pública (6) de los Informes de Gobierno del Estado de Jalisco: 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021. (2,117 observaciones).

El impacto metropolitano de la APV en el orden de gobierno federal y estatal

Las reglas de coordinación fiscal en nuestro país tienden a centralizar las decisiones presupuestales, motivo por el cual, es conveniente poner a prueba el argumento de la APV entre los órdenes federal y estatal al tiempo de contrastar nuestra hipótesis.

Es conocida la problemática que ha prevalecido en México en torno a la distribución de los recursos fiscales entre los órdenes de Gobierno y el incremento de necesidades en la provisión de servicios públicos que requieren nuestras ciudades, en acuerdo con Astudillo (2005), dicho problema guarda una importancia primordial, pues de su resolución podremos aspirar a mejores equilibrios regionales, dotación de servicios públicos y una mejor organización y coordinación política del Estado.

Para comprobar el argumento de estudio se consideraron 114 obras, a las cuales se les otorgó recurso del rubro presupuestal de inversión pública por un monto de \$3,420'078,732 pesos, de los cuales \$2,029'511,327 fueron aplicados en el periodo del 2016 al 2018 en el que el partido en el gobierno federal y estatal estaba representado por el PRI. En el segundo periodo de análisis, se aplicaron \$1,390'567,405 a inversión pública en el AMG en el que el partido en el gobierno federal fue MORENA y en el gobierno estatal MC; dichos recursos fueron invertidos en los proyectos relacionados con las obras del tren ligero y el macro periférico (Peribús).

Con la finalidad de observar a través de la estimación de promedios de inversión pública per-cápita, el comportamiento y comprobación del argumento en la escala nacional que para este caso se pudo probar parcialmente; en el primer periodo (2016-2018); el gobierno federal estaba representado por el PRI, bajo el mando presidencial de Enrique Peña Nieto y en la escala subnacional representado también por el PRI.

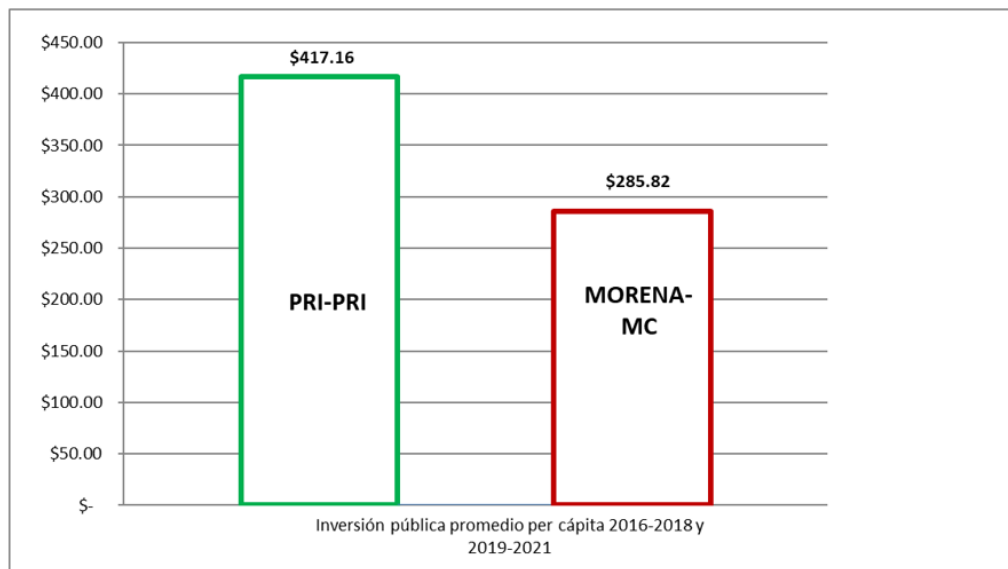
En cambio, en el segundo periodo de análisis (2019-2021), en el que no hubo APV, entre los órdenes de gobierno federal y estatal, es posible observar la inversión pública aplicada a los dos macro proyectos en mención fue menor en términos per cápita, de lo que es posible inferir que la eficiencia de las relaciones intergubernamentales de gobiernos alineados con el gobierno federal, en este caso se traducen en más recursos financieros asignados al AMG en su conjunto.

El gráfico núm. 3, muestra el comportamiento del gasto federal de inversión pública, aplicado en el AMG en las obras del tren ligero y Peribús, del cual se comprueba la hipótesis sobre la influencia de la APV desde el orden de gobierno federal en el primer periodo de estudio del 2016 al 2018 en el que el promedio per cápita de inversión pública fue mayor en condiciones con APV (\$417.16) que cuando

dicha alineación no estuvo presente (\$285.82).

Gráfico núm. 3

Inversión pública promedio per cápita en el AMG 2016-2021 (con obras de las líneas del tren ligero y mi macro periférico (Peribús))



Fuente: elaboración propia con base en los anexos de inversión pública de 2016 a 2021 del Gobierno del Estado de Jalisco en pesos corrientes y en el conteo de población y vivienda 2015 del INEGI, (114 observaciones).

En la tabla núm. 4, podemos observar los datos con base en los cuales se constató la hipótesis de este estudio sobre la influencia de la APV en el orden federal en el que también se probó un mayor gasto promedio per cápita entre el Gobierno Federal y Estatal, ambos del PRI, en el periodo de estudio del 2016 al 2018 en el que el gasto promedio per cápita en inversión pública fue de \$417.16; en cambio, en el siguiente periodo en el que no hubo condiciones de alineación partidista vertical entre el orden federal y estatal, la inversión pública promedio per cápita fue menor (\$285.82) en la relación de partidos en el gobierno MORENA/MC, como se presenta a continuación:

Tabla No. 4.

Promedio per-cápita de inversión pública en las obras de las líneas del tren ligero y mi macro-periférico (Peribús)

Periodo	2016-2018	2019-2021
Gobierno Federal	PRI	MORENA
Gobierno Estatal	PRI	MC
Inversión pública	\$ 2,029'511,327	\$ 1,390'567,405
Población	4,865,122	4,865,122
Promedio per cápita en inversión pública	\$ 417.16	\$ 285.82

Fuente: elaboración propia con base en los anexos de inversión pública de 2016 a 2021 del Gobierno del Estado de Jalisco en pesos corrientes y en el conteo de población y vivienda 2015 del INEGI. (114 observaciones).

Conclusiones

De acuerdo con los estudios sobre el federalismo de Riker y Schaps (1957), los resultados de las políticas públicas derivados de la cooperación intergubernamental, sugieren que la alineación partidista vertical produce políticas más armoniosas, coherentes y eficientes en comparación con escenarios fragmentados verticalmente. Para este estudio de caso, fue posible constatar que la APV se tradujo en mayores niveles de inversión pública; en el periodo de estudio del (2016-2018) cuando los tres órdenes de gobierno se encontraban alineados verticalmente (PRI-PRI-PRI). Para el segundo periodo de análisis (2019-2021), en el que no se presentó APV, el nivel de inversión en el AMG fue menor; en dicho periodo, los gobiernos federal y estatal estuvieron representados por los partidos MORENA y MC respectivamente, mientras que, en el orden municipal, ocho municipios de nueve fueron gobernados por MC y uno por el PRI.

Se observó que los gobiernos emanados del PRI que presentaron condiciones de APV, se constituyeron como fuente de armonía en los arreglos institucionales sobre el federalismo fiscal, mismos que se tradujeron en mayores recursos de inversión para obra pública en el AMG.

Con este estudio de caso se pudo comprobar que, durante el período de gobierno de 2016 a 2018, los municipios que mostraron una alineación partidista vertical recibieron un promedio de gasto per cápita en inversión pública significativamente mayor en comparación con aquellos municipios que no presentaron esta alineación política. En otras palabras, los territorios municipales gobernados por el PRI obtuvieron mayores recursos destinados a obras públicas en comparación con aquellos gobernados por MC. En cambio, durante el periodo de gobierno del 2019 al 2021, los niveles de gasto en obra pública per cápita entre los municipios con APV y sin APV fueron muy similares.

La hipótesis utilizada plantea que cuando existe alineación partidista vertical entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, se espera más consenso e inversión pública que cuando no hay alineación; dicha hipótesis se cumplió en los dos periodos de estudio.

En contextos latinoamericanos, los gobiernos nacionales se caracterizan por la discrecionalidad con la que pueden distribuir los recursos en la escala subnacional, así como del destino que tendrán algunos de ellos (Garman, C., Haggard, S., & Willis, E.J., 2001). Para el caso de México, de Jalisco y del AMG no es la excepción; sería muy valioso en el rubro de la inversión pública, fortalecer los mecanismos e instrumentos que aseguren que los recursos financieros se apliquen con criterios de rentabilidad socioeconómica, a fin de transitar a un mejor uso del presupuesto público.

Existen antecedentes, como lo señalan Molinar Horcasitas y Weldon (1994), acerca de que impera un binomio denominado economía y política en donde la distribución de los recursos financieros influye en las decisiones de los votantes, por lo que los gobernantes los manipulan para asegurar su futuro político- electoral. Es así como, de acuerdo con el análisis de los efectos electorales en el marco de la inversión pública en contextos con APV como el que se presentó en el AMG del 2015 al 2018, se puede inferir que las condiciones de alineación partidista no influyeron de manera contundente en las consecuencias electorales que se presentaron en los comicios subsecuentes, en los que para el caso de Jalisco, la gubernatura cambió de PRI a MC.

La agenda futura de investigación puede enriquecerse a partir de continuar estudiando la obra pública que, como se ha constatado, ha sido financiada a través de préstamos con la banca de desarrollo, tanto nacional como internacional, cuestión que ha comprometido las finanzas públicas de manera importante. Al respecto, de acuerdo con Benton (2019), la APV promueve la disciplina fiscal entre gobernadores y presidentes del mismo partido.

El escenario planteado por Díaz (1997), referente a los retos del federalismo mexicano con respecto a la asignación de recursos financieros entre el gobierno federal y los gobiernos estatales ante la erosión del partido hegemónico en el poder, se traslapa al escenario local en el cual los políticos que gobiernan los nueve municipios que conforman el AMG se encuentran en constante disputa, competencia o coalición por obras públicas y recursos financieros que les sean de utilidad para continuar en su carrera política, aspectos que se intuye, pueden ser estudiados a través de una futura agenda de investigación de carácter cualitativo. De forma similar, es posible inferir que el conflicto que se ha presentado en los órdenes de gobierno federal y estatal en el periodo reciente entre el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador y el gobernador de Jalisco, Enrique Alfaro Ramírez (quienes no son copartidarios) por la asignación de recursos financieros, es congruente con el argumento de esta investigación, que sostiene que se pueden incrementar las disputas, desacuerdos y conflictos en escenarios de gobiernos que no comparten APV.

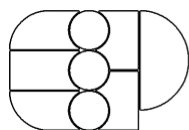
La influencia de factores políticos en la distribución de recursos para obra pública de acuerdo con Moreno y Ramírez (2022), se presenta en mayor medida cuando se carece de reglas de operación y fórmulas claras para su distribución entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, por lo que en algunos casos, la APV prevalece más allá del compromiso hacia los votantes, motivo por el cual se deben explicitar y transparentar la asignación de recursos con criterios de rentabilidad socioeconómica para transitar a condiciones de equidad en cuanto a la distribución de equipamientos y realización de obras públicas en general en nuestras ciudades, que mejoren las condiciones de vida de sus habitantes y no vulneren los derechos humanos.

Respecto a las limitaciones de este estudio, se reconoce que no se enriqueció con entrevistas a actores clave que pudieran proporcionar información cualitativa esencial sobre el proceso de competencia en la asignación de recursos de inversión pública; estas habrían permitido explorar a profundidad los acuerdos, las discusiones y los conflictos que surgen durante este proceso, tanto entre actores afines ideológicamente, como entre aquellos que representan diferentes ideologías políticas. Así pues, se advierte que existe un espacio valioso para futuras investigaciones que aborden específicamente la interacción y las percepciones de los actores involucrados en la asignación de recursos de inversión pública.

Referencias:

- Astudillo M. M. (2005). La coordinación fiscal en México. Logros y desafíos. Problemas del Desarrollo. *Revista Latinoamericana de Economía*, 36(141), pp. 205-212. <https://www.redalyc.org/pdf/118/11820075010.pdf>
- Benton, A. L. (2019). Party Leader or Party Reputation Concerns? How Vertical Partisan Alignment Reins in Subnational Fiscal Profligacy. *The Journal of Politics*, 81(1), pp. 201-214. <https://doi.org/10.1086/700201>.
- Busmail, A. R. & Miño, J. A. (2016). Estrategias partidistas y cooperación entre niveles de gobierno durante la presidencia de Felipe Calderón en Nicolás Loza e Irma Méndez (coord.), *Poderes y Democracias, La política subnacional en México*, pp. 113-130. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales e Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Campos, M., Ruíz, L., & García, A. (2018). Arquitectura del Ramo 23. México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C. <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2018/09/ramo23.pdf>
- Díaz, A. (1997). Asignación política de recursos en el federalismo mexicano: incentivos y limitaciones, *Perfiles Latinoamericanos*, 6(10), pp. 35-73. <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/40>.
- Flamand, L. (2006). El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos, *Política y gobierno*, 13(2), pp. 315-359. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/284>.
- Garman, C., Haggard, S., & Willis, E. J. (2001). Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases. *World Politics* 53(2), 205-236. doi:10.1353/wp.2001.0002.
- Hernández-Salina, J. A., & Morales-y-Gómez, J. M. (2022). Repercusiones del cambio institucional en el federalismo fiscal mexicano en los años 2000, 2012 y 2018: un estudio comparativo entre los Estados de México, Guanajuato y Tabasco. *Revista de Investigaciones Universidad del Quindío*, 34(2), pp. 31-36. <https://doi.org/10.33975/riuq.vol34n2.883>
- Gobierno del Estado de Jalisco. (2016). Informe de Gobierno y anexo de inversión pública de Jalisco, gobernador Jorge Aristóteles Sandoval Díaz. Recuperado de <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca/ficha/buscar?coleccion=16&busquedaNormal=0>
- _____. (2017). Informe de Gobierno y anexo de inversión pública de Jalisco, gobernador Jorge Aristóteles Sandoval Díaz. Recuperado de <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca/ficha/buscar?coleccion=16&busquedaNormal=0>
- _____. (2018). Informe de Gobierno y anexo de inversión pública de Jalisco, gobernador Jorge Aristóteles Sandoval Díaz. Recuperado de <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca/ficha/buscar?coleccion=16&busquedaNormal=0>

- _____. (2019). Informe de Gobierno y anexo de inversión pública de Jalisco, gobernador Enrique Alfaro Ramírez. Recuperado de <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca/ficha/buscar?coleccion=16&busquedaNormal=0>
- _____. (2020). Informe de Gobierno y anexo de inversión pública de Jalisco, gobernador Enrique Alfaro Ramírez. Recuperado de <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca/ficha/buscar?coleccion=16&busquedaNormal=0>
- _____. (2021). Informe de Gobierno y anexo de inversión pública de Jalisco, gobernador Enrique Alfaro Ramírez. Recuperado de <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca/ficha/buscar?coleccion=16&busquedaNormal=0>
- Molinar Horcasitas, J., & Weldon, J. A. (1994). Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales. *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, 12(34), pp. 155-181. <https://doi.org/10.24201/es.1994v12n34.1002>
- Moreno, A. & Ramírez, J. E. (2022). Política y gasto subnacional en México: análisis de los factores de distribución a partir de la transición democrática, *Revista Finanzas Públicas*, 31(19) pp. 1-61. https://www.cefp.gob.mx/portal_archivos/convocatoria/pnfp2021/PD_16.pdf
- Riker, W. & Schaps, R. (1957). Disharmony in Federal Government, *Behavioral Science*, 4(2), pp. 276-289. <https://doi.org/10.1002/bs.3830020405>.
- Ruíz, A. & García, N. (2014). El federalismo fiscal y las transferencias planeadas hacia los municipios mexicanos: criterios económicos y políticos. *Espiral estudios sobre Estado y sociedad*, 21(59), pp. 69-86. <http://www.espiral.cucsh.udg.mx/index.php/EEES/article/view/318>.
- Sánchez, J. (2020). Gasto subnacional, presupuestado y ejercido: la brecha entre el plan y la práctica en México (2003-2016), *Foro internacional*, 60(1), pp.1-27. <https://doi.org/10.24201/fi.v60i1.2611>.
- _____. (2021). Ideología partidista y gasto público en Jalisco, *Espiral*, 28(81), pp. 79-111. <http://www.redalyc.org/journal/138/13869748003/html/>
- _____. (2023). ¿Importa la ideología? Un análisis del gasto público en los estados mexicanos, *Política y gobierno*, 30(1), pp. 1-27. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1643/1087>
- Trejo, G. & Ley, S. (2016), Federalismo, drogas y violencia, por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México, *Política y gobierno*, 23(1), pp. 11-56. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/741/598>.



Aproximaciones cualitativas a la soledad y el aislamiento social no deseado en contexto de vejez y exclusión.

ARTÍCULO CIENTÍFICO

CARLOS ALEJANDRO HAEFNER VELÁSQUEZ

Centro de estudios estratégicos y negocios/ITAE

 orcid.org/0000-0002-5778-9167

carlos.haefner@centroestrategicoynegocios.com

DANIEL ANTONIO CAMARENA BARRÓN

Universidad Autónoma de Nayarit

 orcid.org/0000-0001-6658-7615

daniel.camarena@uan.edu.mx

DINORA MEMLING RIVAS MARMOLEJO

Universidad Autónoma de Nayarit

 orcid.org/0000-0002-0726-3423

d.rivas@uan.edu.mx

Resumen

Este trabajo aborda desde las ciencias sociales el problema del envejecimiento y la soledad en población adulta mayor mediante un estudio de caso en México y Chile. El objetivo principal ha sido analizar y caracterizar los procesos socio-interpretativos de las personas mayores que viven en contextos de exclusión social. Por medio de un enfoque de observación de segundo orden, se generó una estrategia de investigación de campo basada en entrevistas etnográficas que permitieron observar los esquemas de distinción asociados a un conjunto de componentes y tópicos que orientaron el estudio. En tal sentido, la investigación permitió identificar y representar la pluralidad de formas en que se comprende y vive la vejez; con ello, aportar en la necesaria renovación de enfoques teóricos y métodos para observar la emergencia de la soledad y el aislamiento social como problemas públicos, cuyas magnitudes y efectos se transforman hoy en un tema de salud pública en expansión, que, sin embargo, tienen baja visibilidad en la investigación social y en la agenda política de nuestros países.

Cómo debe citarse este artículo:

Haefner, C., Camarena, D., Rivas, D.(2024). Aproximaciones cualitativas a la soledad y el aislamiento social no deseado en contexto de vejez y exclusión. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 2 (4), 72-97. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 10/01/2024

Aceptado: 08/03/2024

Nuestro trabajo intenta aportar en los procesos de acumulación de evidencia cualitativa – aún emergentes - que permitan aportar algunos lineamientos que logren nutrir nuevas lógicas para los procesos de diseño e implementación de políticas públicas y programas de intervención social más integrales en esta población en un contexto de modernidad inacabada y excluyente.

Palabras clave: aislamiento social, exclusión social, representaciones sociales, soledad, vejez.

Introducción

Una de las transformaciones sociales más significativas actualmente, es que la población mundial envejece considerablemente. Conforme a los datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), se estima que para el 2030 una de cada seis personas en el mundo contará con 60 años o más, mientras que los de 80 años o más se triplicarían entre el 2020 y 2050. Durante los últimos años, el número de niños menores de cinco años es menor al número de personas de 60 años o más, es decir, por primera vez en la historia, la población envejecida supera a la niñez.

Debemos tomar en cuenta que la población de 60 años o más tendrá un significativo incremento que oscilará entre 147 millones de personas para 2037 y 264 millones en 2075, solo en América Latina y El Caribe. Es importante señalar que para las décadas de 1950 y 1960 se fueron diseñando e implementando políticas inclusivas de atención de salud básica y saneamiento ambiental que incluyeron programas de vacunación masiva y expansión de servicios sanitarios CEPAL (2008).

Sin embargo, existen desigualdades significativas en cómo se envejece en la sociedad, por ello, el Estado debe diseñar políticas públicas que impulsen un gasto fiscal con alto porcentaje para la atención de adultos mayores; de lo contrario, se enfrentará a un proceso de envejecimiento difícil, acompañado por desigualdad y pobreza.

En México, el 22% de la población mayor no recibe prestaciones, es decir, a mayor edad, se reducen las oportunidades para que encuentren un empleo con prestaciones de ley, y según datos de la última encuesta especial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), residen 15.4 millones de personas de 60 años, y las proyecciones demográficas elevan esa cifra a 33.4 millones para 2050. De los cuatro millones de personas que viven solas en casa, el 41 %, es decir, 1,640.000, son mayores de 60 años y solo el 41.4 % son económicamente activos, el 69.4 % presentan algún tipo de discapacidad, según los datos del Consejo Nacional de Población INEGI (2021). El proceso de envejecimiento se encuentra más avanzado en la Ciudad de México, donde el 16 % de los capitalinos tiene 60 años o más (casi

1,5 millones). Siendo su edad mediana de 35 años, casi la misma edad mediana de Uruguay (35.8) y Chile (35.3), dos de los países más envejecidos de América Latina.

Las grietas del envejecimiento en pobreza se hicieron más evidentes en pandemia, especialmente en el número de fallecimientos de personas mayores. De ellas, unas cifras considerables fueron latinoamericanas. Según Hernández, (2020), el 30 % de los mexicanos que fallecieron por COVID-19 tenían al menos 70 años.

En lo que respecta a Chile, su pirámide de población ya cambió, con un crecimiento significativo de la población adulta mayor y unas condiciones de vida altamente vulnerables debido a sus precarias pensiones, enfermedades crónicas y por el aislamiento o soledad que un porcentaje importante de ellos deben sobrellevar cada día. Aunque se reconoce que, gracias a los logros económicos y sociosanitarios alcanzados en Chile, es uno de los mejores países en ingresos per cápita, sin embargo, persisten desigualdades en la distribución, lo que disminuye los resultados de salud en la población envejecida.

Tanto México como Chile tienen, en común, aspectos asociados a una evidente desigualdad social a nivel global, y también son similares al contar con una población adulta mayor empobrecida y con claras tendencias al abandono y soledad en un contexto de alta vulnerabilidad social. Los países del Cono Sur atraviesan en la actualidad el envejecimiento de las personas y de las poblaciones, siendo un fenómeno ineludible Roqué & Fassio (2016). Por tanto, es fundamental realizar investigación social amplia y diversificada con el fin de contribuir al diseño de políticas públicas de nueva generación en torno a la vejez y la soledad.

Revisión teórica

La condición de vida de la población adulta mayor no se comprende sin considerar la desigualdad que existe en la región Ortega (2018). La cual remite, según Tilly (2000): “La presencia de determinadas categorías sociales que funcionan como marcadores sociales muchas veces representados como biológicos (joven/viejo, hombre/mujer), cuando estas categorías dependen no de factores “naturales” sino de una determinada organización social” (p.21).

En ese sentido, las desigualdades producidas por principios diferenciadores de raza, género, etnia, clase, edad, ciudadanía, nivel educacional, entre otros, clasifican a los individuos y los distribuyen socialmente en un sistema de producción de desigualdades.

En esa desigual categoría ingresan las personas mayores, facilitando que en nuestras sociedades se elaboren imaginarios sociales que los sitúan como sujetos invalidantes, excluidos de los sistemas funcionales. Todo ello redundando en un deterioro significativo de su calidad de vida, afectando severamente las imágenes de sí mismo. Al tiempo que sus redes de apoyo van desapareciendo, aumentando su vulnerabilidad social, donde el aislamiento y la soledad se configuran en un resultado previsible.

La investigación de la vejez en la pobreza cuenta con estadísticas seriales en diversos países que permiten ciertas comparaciones. Al mismo tiempo, hay encuestas asociadas a calidad de vida y diversas investigaciones relativas a percepciones de la sociedad respecto de las personas mayores Viveros (2001). Sin embargo, para Paz (2019), las condiciones de vida de las personas mayores en América Latina han sido estudiadas de manera parcializada, observando separadamente sus dimensiones.

Arlegui (2010) sostiene que la edad no es en sí misma un indicador de vulnerabilidad, sino que dicha situación está vinculada con la falta de ingresos previsionales o con la vulnerabilidad social del hogar en el que reside la persona. Esto implica que el bienestar de los adultos mayores se encuentra asociado tanto a su propia inclusión en la seguridad social, como a la inclusión social de su red familiar.

Recientemente, y de manera paulatina, se han ido abriendo paso algunos estudios cualitativos en la dirección de dimensionar las representaciones sociales de las personas mayores en diversas dimensiones socioculturales que ayudan la comprensión de este sector demográfico Bravo (2014). Si bien, desde las ciencias sociales se han venido realizando aportes para la comprensión de la vejez y del envejecimiento, es necesario avanzar en forma más sostenida en contextos de desigualdad y exclusión social desde los cuales se derivan nuevas condiciones, especialmente de los referidos a soledad y abandono.

Un trabajo pionero fue el de Cowgill & Holmes (1972), quienes en el marco de su investigación sobre la modernización plantearon que el avance del proceso de industrialización conlleva una pérdida del estatus para los ancianos. Analizaron el impacto de los procesos de modernización a partir de datos sobre catorce sociedades, siete industrializadas y siete tradicionales, y argumentaron que el aumento de la modernización llevaba a un declive de la valoración social de tales personas. Desde un abordaje sociológico, Yuni & Urbano (2008), abordaron este concepto partiendo del hecho que no existe el envejecimiento como un fenómeno universal, sino que: “hay modos de diferenciados para cada cultura, sociedad e, incluso, grupos sociales” (p.156). En años recientes se ha ido generando un cúmulo de investigación

en el marco de la complejidad social, desde distintas ópticas, que han aportado al concepto y métodos de las ciencias sociales al envejecimiento (Robledo & Orejuela, 2020).

El entendimiento del envejecimiento también se ha abordado desde ópticas que analizan el aumento de la esperanza de vida como un logro inequívoco de la modernidad; el cual entra en colisión con las capacidades institucionales de países que confrontan modernidades inconclusas y, por tanto, con frágiles mecanismos de cohesión social que les permitan abordar con éxito la resolución de los problemas sociales derivados de una prolongada vida de las personas. Entre ambos se desplazarán nuestras observaciones e interpretaciones de segundo orden.

Al mismo tiempo, la imagen que la sociedad actual expresa sobre la vejez refiere a representaciones negativas, predominando prenociones que derivan en prejuicios; es así que la noción de estigma, la cual se configura como “un atributo profundamente desacreditador” dentro de una interacción social particular Goffman (1963). Como señala Dornell (2019) “La protección de los derechos para las personas viejas, debe pasar por la superación de estereotipos negativos a partir de fomentar y respaldar el fortalecimiento de imaginarios y representaciones sociales positivas en las sociedades con un acompañamiento continuo de un trabajo sostenido en el tiempo con esfuerzo de múltiples actores involucrados” (p. 16).

Sin embargo, la tendencia que se observa en los países de avanzada complejidad e incluso los nuestros está siendo parte de ello, es que paradójicamente tal conectividad en evolución acelerada va acompañada de la configuración de una soledad masificada Bauman (2017). No es sorprendente, por tanto, que el tema de la soledad sea en algunos países – como Inglaterra– un asunto estratégico de Estado, que derivó en la creación del Ministerio de la Soledad, situación similar ocurrió en Japón. En los estudios sobre la soledad en la tercera edad, pareciera que hay cierto consenso expresado en la frase “no es lo mismo estar solo que sentirse solo”. Esta afirmación es importante porque, por lo general, se tiende a confundir la soledad con el aislamiento social y en un *continuum* del análisis con las situaciones de abandono; en las investigaciones recientes hacen distinciones entre la soledad (*loneliness*) entendida como experiencia negativa, donde el individuo presenta carencias en sus relaciones sociales, tanto por no tenerlas o bien las que tiene no le dan los soportes emocionales que requiere. Lo que provoca que la persona mayor experimente y sienta soledad Lorente (2017).

Por su parte, el aislamiento social refiere al hecho objetivo de estar sin compañía ni contar con apoyo de redes de amistad ni familiares. En una situación de aislamiento social, el efecto emocional tendrá alcances diferentes en la persona

mayor dependiendo de su capacidad de elección: si elegí estar solo (*aloneness*) o se dio el aislamiento (*loneliness*), es decir, la pérdida de redes por el paso del tiempo o por un explícito abandono de sus redes familiares y entorno afectivo. Ambas situaciones son muy distintas como forma de crecimiento personal y en su valoración positiva Haefner (2019).

A nivel internacional, la OMS (2016) advierte que la soledad es uno de los problemas que amenaza la salud mental de las personas mayores y propone promocionar la salud de estas a través de programas sanitarios y sociales dirigidos a personas mayores que viven solas, para poder prevenir situaciones de aislamiento social o soledad. Existe un conjunto de estudios que dan cuenta de los impactos de la soledad y el aislamiento a nivel social, como las experiencias de estigma, exclusión y vergüenza, además de la pérdida de habilidades para interactuar con otros Jeste et al. (2020); Killgore et al. (2020). Para Jeste (2020), la soledad refiere a la discrepancia entre lo deseado y lo vivido a nivel de relaciones interpersonales, con un balance evidentemente negativo, pues la calidad de las relaciones interpersonales permite establecer vínculos cualitativamente significativos. Por último, se hace interesante y pertinente el abordaje procesual de las representaciones sociales en el estudio del campo de problemas de las vulneraciones sociales Di Iorio et al. (2018).

Es importante señalar que las consecuencias sociales que provoca la soledad no han recibido la misma atención que los efectos físicos y psicológicos. Las evidencias existentes han sugerido la idea de qué la soledad podría estar asociada a dificultades para mantener los niveles previos de participación social debido a las pérdidas sufridas en la salud y en los recursos sociales Goll, et al. (2015).

El estudio del proceso de envejecimiento no puede desvincularse del contexto físico y sociocultural en que las personas se desarrollan a lo largo de sus vidas Bernard (2013). Sus percepciones y evaluaciones del medio, así como las emociones hacia este (sentimientos de pertenencia, apego, aversión, etc.). La relación con el medio ambiente también depende de aspectos políticos y sociales, como los sistemas de seguridad social, los programas sociales y las políticas públicas destinadas a los ancianos Rowles & Bernard (2013).

En definitiva, nuestras observaciones se orientan en la línea de las representaciones sociales, toda vez que la amplitud de campos que se pueden observar desde este enfoque y sus potencialidades metodológicas Piña & Cuevas (2004). Según Moscovici en Duveen & Lloyd (2003), las representaciones sociales son:

“Sistema de valores, ideas y prácticas que tienen una doble función: en primer lugar, establecer un orden que permita a los individuos orientarse en un mundo social y material y dominarlo; y, en segundo término, permitir la comunicación entre

los miembros de una comunidad, aportándoles un código para el intercambio social y un código para denominar y clasificar de manera inequívoca los distintos aspectos de su mundo de su historia individual y grupal” (p. 29 - 30).

Las representaciones sociales son sobre algo o alguien, expresadas por un sector social particular, y conllevan imágenes que condensan significados, los cuales hacen que estas sean una referencia importante para interpretar lo que sucede en la realidad cotidiana como una forma de conocimiento social Jodelet (1986), en Cardoso (2019). Son el modo cotidiano de ver las cosas, lo que sucede en el entorno, un modo de abstraer el sentido de lo que nos rodea y darle un significado.

Si bien la soledad se puede asociar a una dimensión subjetiva, no puede desprenderse de un contexto social. Y ciertamente, su abordamiento – en cuanto desarrollo de mecanismos de intervención social en torno a las personas mayores – requiere de un procesamiento probablemente más complejo de lo que hasta hoy podemos observar para, por ejemplo, hacer más efectivas las políticas y programas públicos hacia la población que envejece y hacia la que ya está envejecida.

En tal sentido, llevar a cabo estudios asociados a los contextos socioculturales en que se vive la vejez permitirá ir dando respuestas a factores relevantes sobre el envejecimiento, las representaciones sociales que se configuran en la población respecto al eje vejez – soledad y, por cierto, contar con evidencia que permita orientar la intervención pública en este importante grupo poblacional.

Materiales y Métodos

En la perspectiva de observar las complejas dinámicas de los procesos de inclusión / exclusión de grupos categoriales, como lo es la población de personas mayores en países con frágiles sistemas de protección social, como lo son México y Chile, definimos como objetivo central del estudio de caso observar mediante entrevistas etnográficas las comunicaciones autorreferenciadas de personas mayores y cómo configuran sus representaciones sociales en torno al envejecimiento y la soledad en entornos sociales y económicos de vulnerabilidad. Se tuvo resguardo de la consideración de que no existe una sola forma de vivir la vejez, dado que serán tantas como las que se puedan lograr distinguir.

Nuestro proceso de indagación se entiende desde la autopercepción y esquemas de distinción que operan las personas mayores para representar sus cotidianidades. Por tanto, para poder abordar esquemas socialmente contruidos en la comunicación Pintos (2004) hemos optado por considerar como concepto

transversal de observación el de representaciones sociales, es en el sentido que lo entendemos un conjunto de ideas, saberes y conocimientos para que cada persona comprende, interpreta y actúa en su realidad inmediata. Estos conocimientos forman parte del conocimiento de sentido común.

Mediante este conocimiento práctico, los actores sociales pueden explicar una situación, acontecimiento, objeto o idea y, además, les permite actuar ante un problema. En tal sentido, y en concordancia con los objetivos de la investigación, asumimos que las representaciones que construyen las personas mayores su vida y su situación a partir de sus experiencias personales están marcadas por ideologías, creencias, imaginarios, mitos, normas, valores, estereotipos o por otras representaciones sociales sobre la vejez y el envejecimiento que prevalecen en el espacio público De Alba (2017). La observación de observadores se hace plausible mediante diversas alternativas de indagación. Dado que las personas nos relacionamos con el entorno a través de experiencias activas que involucran, coparticipación, observadores con observaciones. Se trata de una observación de segundo orden.

Concebir a la investigación social como una observación de segundo orden supone examinar no solo lo que los observadores distinguen y describen, sino también los esquemas de distinción (diferencias), los “puntos ciegos” con los que realizan tales observaciones, los cuales mientras operan no son observables.

La observación de segundo orden constituye un esfuerzo de observar aquello que el observador no puede ver por razones de posición. Trata de fijar con exactitud el punto de observación de cómo el otro observa el mundo, es decir, qué esquema de diferencias que utiliza aquel a quien observa.

Desde tal enfoque se recomiendan procedimientos asociados al trabajo de campo etnográfico, donde la entrevista se transforma en un medio altamente consistente. Las entrevistas etnográficas, bajo un marco de eventos comunicativos controlados, aprehenden desde sus interlocutores descripciones de los sistemas culturales en sus propios términos. La investigación fue llevada a cabo por medio de una estrategia de muestreo de tipo teórica o también denominado muestro intencionado. Para Taylor & Bogman (1988) “en el muestreo teórico el número de “casos” estudiados carece de relativa importancia. Lo importante es el potencial de cada “caso” para ayudar al investigador en el desarrollo de comprensiones teóricas sobre el área estudiada de la vida social” (p.106).

Esto se debe a que este tipo de muestreo inicia su investigación a partir de un sistema parcial de conceptos locales: “designando unas pocas características principales de la estructura y procesos en las situaciones que estudiará” Glasser &

Strauss, (1992). De este modo, el criterio del tamaño muestral de la investigación correspondió a la saturación teórica. En tal sentido, se realizó un total de 44 entrevistas a personas mayores, hombres y mujeres. Las cuales se distribuyeron de la siguiente manera: Chile: 14 hombres y 10 mujeres. México: 4 hombres y 16 mujeres. las /los entrevistados pertenecen a las colonias 3 de julio, San Juanito, El Ahuacate, Lagos de Aztlán, 2 de agosto y Ampliación Colosio de la ciudad de Tepic, Nayarit y, en el caso de Chile, a personas mayores de las localidades de Chamiza, piedra azul, Alerce, La Vara y de los barrios Pichi – Pelluco, Libertad y Mirasol, comuna de Puerto Montt, Región de Los lagos.

Las entrevistas etnográficas se acompañaron de una *pauta de conversación guiada* que abordó un conjunto de temas / problemas abiertos asociados a distinciones sobre el vivir la vejez en contextos de vulnerabilidad. El despliegue dialógico de estos temas permitió hacer emerger un conjunto de dimensiones que ratificaron diferenciar tópicos significativos. Los que se representan en la figura núm. 1:

Figura núm. 1

Dimensiones y tópicos emergentes

Dimensiones	Tópicos
Significado del proceso de envejecimiento	• Significado del proceso de envejecimiento • Cómo y cuándo se inicia • Modos de enfrentamiento • Problemas asociados a este proceso
Concepto de soledad	• Qué es la soledad • Características de una persona en soledad • Opinión sobre una persona con soledad
Experiencia personal sobre soledad	• Experiencia personal en soledad • Problemas principales • Impacto de la soledad en la calidad de vida • Impacto de la soledad en la salud
Enfrentamiento de la soledad	• Modos de enfrentar la soledad • Rol del Estado frente a la soledad

Fuente: elaboración propia, 2023

La estrategia de análisis de los datos se realizó siguiendo orientaciones emanadas desde la teoría fundamentada como estrategia de análisis Strauss & Corbin (2002) entienden la teoría fundamentada como: “una teoría derivada de datos recopilados de manera sistemática y analizados por medio de un proceso de investigación” (p. 21). En específico, se trabajaron las observaciones recopiladas mediante codificación abierta. Para Glaser & Strauss (1992), la codificación abierta, en tanto un proceso inicial de generación de categorías emergentes con propiedades que se ajusten a los datos, funcionen y sean relevantes para integrarlas en una teoría.

Resultados del Estudio

Significado del proceso de envejecimiento

Los procesos de inclusión/exclusión en que operan las personas mayores en nuestras sociedades albergan una serie de complejidades derivadas de los diversos tipos de exclusión que existen. Por una parte, aquellas referidas a la exclusión / inclusión de las prestaciones funcionales – especialmente las compensatorias del sistema público–, las asociadas a la conexión y soporte de las redes disponibles en sus entornos. Por su parte, la inclusión/exclusión simbólica refiere tanto a los conocimientos como a las creencias, prejuicios, atribuciones, estereotipos y equivalentes que se notifican en la sociedad y, finalmente, la inclusión/exclusión autorreferenciada refiere a cómo las personas afrontan sus procesos cotidianos. Thumala, et al. (2015). Nuestras observaciones realizadas nos señalan un conjunto de distinciones relevantes entregadas por nuestros informantes a lo largo de los procesos de entrevistas, tanto en México como en Chile, que nos permiten establecer ciertas coordenadas para el análisis e interpretación.

Es interesante destacar la percepción que tienen las personas mayores, que era previsible llegar a esta etapa de vida vinculada a problemas como los señalados. Se manifiesta en muchos de ellos una suerte de desesperanza que asume una interpretación de resignación sobre su presente y futuro. En las siguientes citas podemos observar dichas autorreferencias:

Estoy vieja, mi vida ya no tiene sentido, que Dios, nuestro señor, ya me recoja; ya no valgo nada, pienso yo. Uno ya no sirve para nada, ya no nos respetan (M 74), Es una etapa por la cual pasamos los adultos mayores, donde físicamente nos empezamos a

arrugar, achicar y a tener más dolores de lo común, mentalmente nuestra memoria se empieza a deteriorar de a poco y nuestros sentidos se van perdiendo (H 80).

Es una constante en los dos grupos comparados una fuerte carga negativa en la interpretación e imágenes de sus procesos de vejez y envejecimiento, derivada de una gradual, pero sistemática pérdida de capacidades que asumen como condición de esta etapa.

Esta fuerte dosis de autoobservación negativa y resignación coincide con diversos estudios que han resaltado que las imágenes negativas de la vejez pueden integrarse como parte de la propia identidad en los adultos mayores Dobbs (2008) citado por Thumala (2015) y que van generando, como consecuencia, una baja autoestima:

Pues, yo pienso que, pues la vejez, pues viene siendo ya algo que, ya que ya uno no, pues triste, pienso yo, porque ya uno no puede trabajar y a veces como por decir esta situación que está pasando y nosotros sin tener, ya sin poder trabajar, ni esperanzas de decir voy a buscar trabajo por qué, ya no nos dan trabajo, ya no nos dan. Mientras que pudimos le hicimos la lucha, pero ahorita ya no hacemos nada porque no nos quieren (M 73).

Me gusta mover las matas de un lugar para otro, yo sola hacía cambiadero de muebles... Y ahora, pos ya no lo hago, me subía a las azoteas, a barrer, a limpiar, a quitar el zacate y ahora ya no lo hago” “Ya sé que ya no lo puedo hacer, aunque quiera, ya no puedo (M 85)

Transversalmente, hay concordancia respecto de las dificultades enormes para poder encontrar fuentes laborales que les permitan complementar sus ingresos. Un matiz relevante se produce respecto de las personas mayores entrevistadas en Chile, comparativamente con las mexicanas.

La insistencia por parte de los primeros en el costo de la vida, las bajas pensiones recibidas y el alto costo de acceder a medicamentos para sus problemas de salud. El denominado gasto de bolsillo en salud, de hecho en Chile, constituye un problema de envergadura dado el alto gasto de bolsillo que debe realizar la población para poder abordar sus problemáticas de salud, toda vez que los sistemas de prestaciones siguen siendo insuficientes, especialmente para este sector de la población. La siguiente cita pone de relieve esta problemática:

Es una etapa en la que hay que trabajar hasta que no se pueda más, debido a que las pensiones son muy bajas y no alcanzan para vivir, además uno comienza a

tener muchas enfermedades y hay que comprar muchos remedios que son muy caros y no te los dan el hospital (M 72)

La reflexibilidad de los/las entrevistados aborda la vejez y el envejecimiento como una etapa ineludible y esperada como sus consecuencias. No obstante, la preparación para la vejez es una evidencia que ha sido resaltada en diversas investigaciones. Ahora bien, estos procesos en la vulnerabilidad aparecen más como la etapa final de un continuo de carencias y de desprotección social. Un dato relevante para Chile es que la tercera edad es el grupo etario, con la tasa más alta de suicidios por cada 100 mil habitantes.

Por otra parte, el estudio “Chile y sus Mayores” (2016) revela que, pese a que la percepción de bienestar de la vejez ha ido aumentando progresivamente en los últimos años, el 27,6% de los adultos mayores aún declaraba sentirse insatisfecho con su vida y el 38,3% siente que no ha satisfecho sus necesidades económicas en el último período. Sin considerar las bajas pensiones que reciben para subsistir. La opción de observar el problema desde una óptica individual constituye una explicación muy limitada. Plantear que los problemas que se viven en la vejez son una condición que debe basar su causa en las responsabilidades de los individuos por su falta de previsión, es una lectura equivocada y evade el problema de fondo de nuestras sociedades que tienen problemáticas estructurales no resueltas, y con sistemas de protección social caracterizados por fracturas significativas de eficiencia y eficacia.

De hecho, como hemos referido anteriormente, gran parte de los adultos mayores en nuestras sociedades viven en pobreza, ante una serie de estresores que afectan su salud y autoestima. Las condiciones estructurales de una sociedad se asocian a la invisibilidad que muchas veces ellos tienen en las políticas públicas.

Concepto de soledad

La conceptualización de la soledad, en la perspectiva socio antropológica, presenta aristas heterogéneas a partir de los diversos ángulos de observación de esta en los actores sociales. Ello se hace más evidente cuando se trata de asociar a las personas mayores.

Por ello, toma sentido y perspectiva la recuperación, las autorreferencialidades que las personas en contextos de exclusión construyen como realidad, aquello que distinguen como situaciones de soledad.

Las observaciones realizadas nos advierten en forma sostenida que la pérdida de los seres queridos más inmediatos se transforma en un proceso incremental de comenzar a advertir condiciones de vida que manifiestan ausencias de otros, lo cual redundará en el rompimiento de redes de soporte emocional y familiar. Las siguientes opiniones apoyan estas afirmaciones:

No es igual desde que se murió mi esposo. Ya nada es igual, me siento muy triste y sola. Ya nomás, faltó él y me he estado acabando con la tristeza (M 74). A medida que pasan los años uno va quedando sola por la ley de la vida, los hijos se van y forman sus propias familias, los esposos mueren y uno se queda en casa sin nadie más y uno comienza a estar solo y a veces abandonado (M72), La soledad es algo muy triste, lo peor es que cada día va acabando con uno (H 79); Cuando murió mi hermana, si sentí también mucha soledad, yo le decía que era mi mamá chiquita, porque también ella todo me hacía... no sentía ganas yo de nada... se siente feo porque tú estás acostumbrada a que todo te hagan y todo te den, y un de repente quedarte sola y tú hacerte cargo, pues de todo, es feo, es triste (M 85)

El sentirse en soledad no solo es ausencia de otros, de hecho, se puede estar solo aun cuando existan redes cercanas, pero por las condiciones de vida vulnerable, la cercanía no garantiza soportes permanentes para las personas mayores:

Ay, pues, triste porque si así que nosotros estamos los dos, pero de todos modos por la misma situación a veces se angustia uno porque, pues dice uno, ¿qué vamos a hacer? Tenemos nuestros hijos, aquí, aquí juntito a mí vive uno, aquí está junto a su esposa y por eso es que a veces a uno nos dan más consuelo, porque aquí están, que a veces que un taquito o que un apoyito de algo, ellos también los pobres viven al día, así que casi no nos pueden cuidar, porque, pues también su trabajo no es estable, su trabajo es nomás a ver si ganan, le están batallando también, pero, pues todavía pueden, ellos, pues algunos ratos agarran otro trabajito para irse ayudando mientras, pero uno como uno ya no, ya fue todo lo que pudo hacer. Pero, pues eso es lo que decíamos que ya la vejez, pues va acumulando muchas cosas ya, problemitas, ya de un modo y de otro, aparte de la economía, la soledad y de otras cosas (H 75).

La soledad se muestra en los entrevistados como un sentimiento de vacío, tristeza, una situación deprimente, con ausencia de cariño y abandono que los hace sentirse incómodos y frustrados con su vida cotidiana por la falta de compañía que sustenten sus relaciones interpersonales.

Las observaciones distinguen dos situaciones particularmente relevantes; por un lado, aquellas que dan cuenta del sentimiento de soledad como un constante proceso de aislamiento de sus mundos cotidianos y a compartir con otros, con un alto contenido negativo de su existencia, y que considera que está atrapada en un modo de vida inexorablemente asociado a la inexistencia de soluciones que reviertan tal condición. Todo ello se profundiza en la medida que las enfermedades y dolencias se amplifican:

Más de un año enterito ya no podía salir a andar, ya no podía, aquí me la pasaba adentro de la casa. Y ya ahorita ya puedo salir, pero no mucho, poquito porque si no me vuelve a doler. Y pues todo eso ya es la vejez, ya los huesos están gastados ya, este, pues todo ya, entiende uno que, pues ya los años y luego ya no tan fácil está para uno el sostenerse con cualquier cosita, te puedes caer, porque la fuerza se está aminorando (H 72).

Las dimensiones de sentirse y estar solo adicionados a enfermedades configuran un cuadro altamente complejo para las personas mayores que los empuja hacia un círculo depresivo difícil de escapar, que se expresa en fuertes sentimientos de amargura, llantos permanentes sobre su condición de soledad y vulnerabilidad y los pensamientos en torno a la muerte se hacen recurrentes. Las siguientes citas refrendan lo expresado:

Una ya no siente alegría en su cara, a veces lloro a escondidas para desahogarme, hablo mucho sola y no hay día que no piense en la muerte”, “una es una persona sola, triste, apenada, que anda deprimida, no tiene a quien recurrir y que solo piensa que le queda poca vida (M 77).

Encuentro que es una vida terrible, lo único que va quedando es morirse, luego para seguir viéndose así, es muy triste (M 70).

Sí, cuando yo así me siento sola, procuro salirme a caminar, a desahogarme yo sola. Me voy, pos no sola, porque cada que ando yo sola voy platicando con Dios entonces voy yo sola platicando, voy, yo sé que no me contestas, pero me contestas con otras cosas. Ya llego a mi casa y ya llego con eso, que traes, vienes bien cambiada, te saliste enojada, te saliste triste y ya vienes bien contenta, pero porque ya me desahogué (M 74)

Los/as entrevistados/as abordan que el vivir y sentir la soledad provoca problemas de salud adicionales a los problemas asociados a movilidad, a las dificultades de autovalencia y enfermedades crónicas usuales de esta etapa de vida. La presencia de sentimientos depresivos y baja autoestima afloran como variables decidoras de sus dinámicas de vida cotidiana. Un adulto mayor entrevistado manifestó lo siguiente:

Vivir casi sin compañía produce enfermedad mental, por experiencia propia, cuando fui al hospital me dijeron que tenía depresión, y eso mismo, lamentablemente, me afectó en mi rendimiento físico diario (H75).

En consecuencia, en esta etapa de la vida, se combinan dos factores significativos y entrelazados en las autodescripciones de soledad. Uno de ellos está centrado en las enfermedades y el sentimiento de temor de enfermarse y no contar con redes de apoyos que les permitan enfrentar los problemas de salud, cuyo peor escenario se vislumbra en las probabilidades de quedar postrados sin ayuda. Las indefensiones se constituyen en una variable altamente significativa de sus desesperanzas.

El aumento de la esperanza de vida no ha seguido la misma tendencia en la expectativa de vida saludable. Una menor esperanza de vida saludable está relacionada con un aumento de la proporción de personas mayores en situación de fragilidad y dependencia, como son las personas abordadas en este trabajo.

El segundo factor, en que los sentimientos gatillados de soledad se amplifican por la ausencia de *otros* que les permitan sobrellevar aspectos básicos de comunicación en sus vidas cotidianas. Lo cual es el deterioro de las redes familiares y comunitarias de apoyo significativas, cuya ausencia las presiona para vivir puertas adentro en sus viviendas, profundizando sus sentimientos de soledad y un objetivo aislamiento social. La siguiente cita es reveladora:

Por el hecho de estar sola y aislada en mi casa, tengo que valerme por mí misma y es difícil poder hacerlo, la calidad de vida empeora y eso sumado de que el único medio que tengo para eso es el dinero de mi pensión que se hace poco para todo lo que hay que pagar, entonces siento que paso mucha necesidad y tristeza (M76).

La calidad de vida de las personas mayores entrevistadas, que ya se encuentran en condiciones de precariedad derivada de su condición de pobreza, se acrecienta

en la medida que su envejecimiento avanza. Tanto por las razones antes señaladas como por sus efectos en la construcción de una autoimagen deteriorada que incide en consideraciones altamente negativas de su vida y, por ende, a entrar en una inercia cotidiana de deterioro, la que se expresa en una mala alimentación, se descuida su aseo personal y se interrumpe la medicación para tratar sus enfermedades.

Es interesante constar que en los dos grupos de personas mayores – tanto de México como de Chile – en situaciones de vulnerabilidad equivalentes, sus opiniones coinciden notoriamente en estos factores. Donde, la resignación y la esperanza de una vida mejor en algún momento luego de la muerte se ven como un factor de alivio y esperanza.

Mecanismos empleados para reducir las complejidades derivadas del envejecimiento en soledad.

Enfrentar la soledad en contextos de pobreza y vulnerabilidad presenta enormes complicaciones para las personas mayores. Particularmente, porque van desarrollando una imagen de sí mismos negativa a la que asocian comportamientos equivalentes que les hacen elaborar un conjunto de argumentos que justifican su aislamiento, más allá de las condiciones objetivas de aislamiento que muchos viven a diario, además de sufrir por los prejuicios, estereotipos y discriminaciones.

Hemos podido constar que las respuestas en torno a resolver tales condiciones de soledad y muchas veces de aislamiento social en la pobreza encuentran diversas estrategias que les permiten mitigar ese sentimiento de abandono, dependencia y falta de integración social. Las personas mayores entrevistadas coinciden en señalar que romper con su condición es muy complejo, pero que intentan alcanzar ciertos niveles de bienestar esporádicos. Dos de las entrevistadas señalan:

Me distraigo con mis mascotas que son mi familia diaria, también trato de ir a visitar a mis hermanos y trato de vez en cuando pasar algún rato con amigas del barrio y conversar un poco (M 70).

Tratar de hacer algunas actividades, como tener una huerta y mantenerla linda, el conversar con las vecinas me ayuda mucho, trato de hacer cosas para que el día no sea tan largo (M76).

La existencia de algunos parientes y, en particular, de contar con vecinas con las que interactuar en los barrios se constituye en soportes reductores de aislamiento

significativo para enfrentar sus propios proyectos de vida en la vejez. Estos soportes pueden actuar como mecanismos de ayuda y solidaridad comunitaria y, por ende, actuar como formas fragmentarias de inclusión en la exclusión. Una cita indica en tal sentido lo siguiente:

Evadir que estoy sola me pongo a hacer cualquier cosa, ver televisión, o hacer cosas de la casa, simplemente no pienso mucho cómo enfrentar lo que siento. Tengo una hija con la que vivo y siempre he estado allí para apoyarla en todo lo que se pueda, entonces es una manera de seguir adelante, a pesar de sentirme muchas veces sola (M 78).

La soledad en compañía es una de las dimensiones altamente preocupantes en este sector categorial, pues si bien podemos observar que existen redes familiares y comunitarias, no garantizan resolver un envejecimiento ligado al sentimiento de soledad, incluso en población mayor autovalente. Lo cual conlleva dificultades muy importantes para su comprensión y posible intervención mediante programas que intenten abordar sistémicamente esta realidad. Un hombre entrevistado señala:

Yo no tengo amistad con nadie, estoy sola. Siempre estoy triste. Vivo con hijos y mi nuera, pero me siento solo. Pero si no los tuviera a ellos, ya estuviera muerto (H 72).

Un factor compartido por las personas mayores observadas se asocia a la resignación de su vida y la necesidad de anclar sus esperanzas a dimensiones religiosas mediante las cuales intentan resolver situaciones de soledad y esperanza. Como manifiesta la siguiente cita:

Mira, no me he sentido sola, te voy a decir por qué me lo creerás o no me lo creerás todas las noches, rezo mi rosario, platico con ellos, aunque no estén presentes, a mi mamá, mi papá, mi hijo, que se murió el grande, así que sola no estoy... (M-65).

Le damos gracias a Dios que de pérdida tenemos algo, lo que Dios nos dé y hasta allí. Estamos viejos ya, pero quisiéramos más ayuda. No está bien llegar a ser viejos, así como estamos (H 68).

Como plantea Thumala, et al. (2015), el viejísimo puede reforzar o estimular la pasividad y el fatalismo entre quienes envejecen, alejándolos de lo que podrían esperar ante los avances de la modernidad que han dado lugar a sus actuales esperanzas de vida.

Las observaciones de las opiniones entregadas por los entrevistados (as) nos señalan ciertos matices respecto a las estrategias para enfrentar la soledad y pérdida de redes de apoyo. En particular, en los casos de Chile se observan ciertas características de vida que tienden a fortalecer los procesos de aislamiento.

Específicamente, la muestra está situada en la zona austral del país, donde las condiciones climáticas propician una vida al interior de las viviendas durante un periodo prolongado. Por ello, una estrategia persistente se asocia a la televisión como mecanismo simbólico de integración al mundo exterior. Las salidas son esporádicas y muchas de ellas se asocian a visitas a los centros de salud, cobrar sus pensiones o realizar compras en los comercios de sus propios barrios que les permiten cierto grado de interacción social.

Cabe señalar que los costos de transportes son muy altos, que limitan seriamente sus desplazamientos, a lo que hay que adicionar los problemas propios para desplazarse derivados de la edad y de los obstáculos de ciudades que no tienen las condiciones que permitan desplazarse sin riesgo.

A lo anterior, se complementan los miedos asociados a los factores de inseguridad y vulnerabilidad frente a potenciales hechos delictivos que pueden sufrir en sus desplazamientos. Al mismo tiempo, en Chile es notoria la falta de programas estatales – municipales que aborden el trabajo comunitario con la significativa y creciente población adulta mayor, y con ello las limitadas posibilidades de lograr una inclusión en redes sostenidas de apoyo.

Ciertamente, las limitaciones para las personas mayores entrevistadas en México no son tan distintas a las que experimentan sus similares en Chile, especialmente en lo relacionado con temas de seguridad. Así, por ejemplo, dos entrevistados nos señalan:

Ya todo es más riesgoso, pero lo que Dios diga. No nos sentimos seguros, uno ya no puede salir, porque uno se encuentra con sicarios y ya tenemos miedo, ya no salimos con la confianza como antes éramos libres. ¡Qué esperanzas de andar de noche, los carros andan en la noche! Ya no sabemos de quién cuidarnos (M 70).

Aquí hay mucho drogadicto, la policía ya no quiere entrar. Nos sentimos incomunicados y abandonados. Nos da miedo que nos vayan a golpear. Está muy crítico. Los niños están mal, son muy groseros y drogadictos (H 78).

Nuestras observaciones en torno a las distinciones autorreferenciadas por los grupos de personas mayores referidas nos indican las limitadas posibilidades de inclusión que realmente tienes para poder sortear con mínimo nivel de éxito

sus permanentes y crecientes condiciones de exclusión. Tanto desde los aspectos subjetivos que emanan del vivir en la vulnerabilidad. Como de aquellos gatillados por la ausencia de mecanismos objetivos de reducción de complejidad para la integración social.

La soledad producida por aislamiento social se asocia con la falta de una red social satisfactoria que implique un sentimiento de pertenencia (Muchnik et al., 1998). Igualmente, importante es la ausencia de vínculos sociales significativos, o la calidad de los vínculos existentes.

La construcción de nuevos vínculos, de nuevas redes y entramados disminuye la sensación de aislamiento y brinda la posibilidad de revisar los obstáculos que impiden acceder a nuevos proyectos. El concepto de envejecimiento activo, postulado por la OMS, manifiesta que la participación de los adultos mayores en la vida social no solo es beneficiosa para ellos, sino también para toda la comunidad.

Este último aspecto es fundamental, por ello es relevante dimensionar cómo desarrollar percepciones y expectativas sobre cómo el estado debería desarrollar instancias orientadas a apoyarlos para mejorar su bienestar.

El rol del estado frente a la soledad de las personas mayores

Las diversas formas de exclusión que son posibles observar en las personas mayores – especialmente las referidas a las de tipo primaria y secundaria – no se resuelven por parte de los mismos afectados. Dado que ellas son consecuencias de una ausencia reiterada del Estado para bordar con integralidad y efectividad programas y proyectos que permitan generar valor público hacia las personas en sus procesos de envejecimiento en sociedades con carencias importantes de cohesión social.

Las expectativas en torno al rol del Estado en esta etapa no son tan altas como se podría argumentar. Más bien, nuestra evidencia va en el sentido de reconocer vulnerabilidades que persistentemente han acompañado su vida y que su presencia en la vejez era esperable, cuya amplificación se asocia mayoritariamente a una pobreza incrementada a pesar de haber trabajado toda la vida.

Por ello, el punto significativo de evaluación de sus precariedades actuales se asocia a las bajas pensiones. Una entrevistada chilena afirma:

A la gente de la tercera edad se le debería aumentar la pensión, que tengamos una pensión digna, debido a que los ancianos tenemos más gastos médicos y medicamentos, y en caso de que tenga pobreza y más aún acompañada de soledad, se podrían dar gratis los medicamentos, y también la atención sea de calidad e inclusive

gratis para mejorar nuestras vidas (H 78).

En un sentido similar, una entrevista mexicana expone:

Pues por ejemplo yo recibo la pensión de la tercera edad, pero solo a mí eso me ayuda, ¿pero también qué me dura? A veces ni una semana porque, pues hay que pagar todo. También nosotros no tenemos seguro y cuando nos enfermamos tenemos que ir a buscar y pagar un doctor, que eso también es un gasto (H 72).

En consonancia con lo anterior, hay consenso en señalar que el Estado debería apoyar económicamente a las personas mayores con subsidios de diversas índoles, tanto en medicamentos como en dinero, para cubrir una alimentación cada vez más costosa que no permite generar una alimentación especial como muchos de los entrevistados requieren, derivados de sus cuadros crónicos de salud. Las siguientes citas refrendan esta argumentación:

Deberían preocuparse más (el Estado), tener lugares donde ir a comer bien y compartir con otros... creen que con una pensión de 100 mil pesos (120 dólares, para el caso de Chile) es suficiente, pero no alcanza para nada; el fisco debería dar apoyo económico (M 86). Con mi pensión aseguro mis pastillas caras, yo no sé qué haré cuando no tenga ese apoyo. Me voy a morir. El gobierno no nos da medicamento, está muy caro en las farmacias (H 80).

Hay que destacar que, para los dos grupos de personas entrevistadas de Chile y México, más allá de las demandas antes señaladas, también comparten la demanda hacia el Estado en torno a formas de inclusión basadas en programas de apoyo para convivencia e interacción con sus pares en sus territorios. El generar espacios de encuentros es validado como un medio fundamental para mejorar su calidad de vida. Una entrevistada cita:

Pues yo pienso que deben preocuparse de los que están tan solos, darles algo así como diversión, pero sana, de entretenimiento, pero sano. Que los visiten y platiquen con ellos porque de esa manera, si no tienen a los hijos, tienen a otras personas que están en el momento para ponerles atención, pero casi nunca ocurre (H 72).

Un aspecto relevante en torno al rol del Estado está referido a la oportunidad, pertinencia y calidad de la atención de salud. Existe un grupo social demandante de las prestaciones de salud, quienes coinciden en señalar déficits importantes en esta

materia. La tardanza en conseguir atenciones médicas, las dificultades de acceder a medicamentos y a programas preventivos de salud, así como el trato recibido en los respectivos sistemas por parte del personal, situaciones resaltadas por los/las entrevistados en ambos países.

Dos entrevistados manifiestan:

Los doctores son muy groseros conmigo, desgraciados; me tratan mal, pero yo también les contesto (M74).

Debemos esperar meses por una atención en los hospitales, conozco gente que murió esperando, eso no puede continuar...trabajamos una vida y al final no tenemos nada...ni siquiera respeto del Estado.

Discusión

Nuestras observaciones, sostenidas en las observaciones de primer orden de las personas que nos brindaron la posibilidad de ingresar en sus vidas y cotidianidades, nos han concedido acercarnos a aquellas representaciones socialmente construidas que les permiten interpretar sus tiempos presentes, como fundamentar sus sentimientos e imaginarios en torno a la exclusión en la que perciben transcurren sus vidas. De igual, nos aproximamos a sus requerimientos hacia un Estado que los visibiliza en forma intermitente y al cual lo perciben como lejano y poco oportuno en la provisión de bienes y servicios para ello.

Envejecer en América Latina no es sinónimo de calidad de vida y bienestar para un número significativo de personas mayores. Los soportes de programas previsionales contributivos siguen siendo de baja cobertura, a pesar de ciertas reformas que se han intentado para revertir dicha situación.

El envejecimiento de nuestra población debe ser un tema de país, que se vea reflejado en políticas públicas sistémicas e innovadoras que, acompañadas de arreglos y desempeños institucionales con una fuerte dosis de enfoque territorial descentralizado, puedan abordar con efectividad tal urgente problemática. Mientras no abordemos esta realidad bajo un enfoque de derechos, no podremos abordar integralmente una realidad que no ha sido asumida como política de Estado en nuestros países.

La soledad en adultos mayores es un asunto de salud pública que, si bien se puede observar y analizar desde la individualidad, constituye ante todo un problema público. Si bien se identifica en cuanto estado psicológico, este sucede en la medida que las redes de inclusión y soporte de la vida cotidiana asociadas a redes de

participación, convivencia familiar y comunitaria desaparecen o bajan en densidad.

La ausencia de protección social adecuada, el estigma social etario y el bajo reconocimiento real de las personas mayores como sujetos de derechos es una constante en nuestra región. El hecho de que estén sin redes de apoyo, sin tratamientos médicos oportunos e incluso alimentación básica diaria, nos habla de sociedades que se niegan a sí mismas.

Por último, las dimensiones y tópicos sobre esquemas de distinción, representaciones y significados construidos y compartidos – tanto en México como en Chile – por las personas mayores en esta exploración muestran metodológicamente su pertinencia para develar los discursos públicos que reflejan las representaciones sociales sobre el proceso de envejecimiento y la soledad. Identificar sistemas de distinciones respecto a la pluralidad de formas en que se comprende y vive la vejez constituirá aportes para ir renovando las ópticas, enfoques y métodos para el diseño de políticas sociales inclusivas y pertinentes para los tiempos pospandemia. Finalmente, creemos que la complementariedad metodológica con técnicas cuantitativas permitirá lograr descripciones y correlaciones significativas mediante las cuales se pueda informar a los responsables de diseñar e implementar políticas públicas hacia las personas mayores de nuestros países.

Conclusiones

Las personas mayores constituyen, en la región, otro de los rostros de la desigualdad persistente. El proceso de envejecimiento de la población en América Latina nos permite advertir que este se empalma con la pobreza, el desamparo y la soledad. Aspectos fundamentales que deben ser abordados no solo como características, socio-antropológicas, sino abordarlos en tanto se está configurando como un factor amenazante de salud pública. Es por ello, que reconocemos la importancia vital que supone abrir líneas de investigación que se hagan cargo de la búsqueda de mecanismos de entendimiento y observación de estos procesos de soledad; sus consecuencias que, a su vez, permitan orientar en forma más sistémica el diseño e implementación de políticas públicas hacia las personas mayores con un sentido de inclusión integral.

Si alguna lección debemos sacar de estos escenarios globales de riesgos es que el Estado debe tener una nueva resignificación de sus funciones y alcances y, por cierto, configurar procesos de intervención socio-comunitarias de mayor complejidad y alcances.

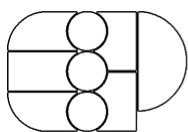
Referencias Bibliográficas

- Arlegui, M (2010) Situación de los adultos mayores en la Argentina Activos y capacidad de respuesta frente a la vejez en contextos vulnerables . pág. 2 <https://www.gerontologia.org/portal/archivosUpload/Situacion-adultos-mayores-Argentina.pdf>
- Bauman, 2017. *44 cartas desde el mundo líquido*. Paidós.
- Bravo, 2014. Aproximaciones teóricas al estudio de la vejez y el envejecimiento. *VIII Jornadas de Sociología UNLP*, p. 2. https://memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4547/ev.4547.pdf
- Cardozo, 2019. Representaciones sociales sobre competencias sociales. Incidencia en las prácticas de cuidado para con los niños y niñas. *Tesis de Magister*. Universidad Distrital Francisco José de Caldas. <https://repository.udistrital.edu.co/handle/11349/22172>
- CEPAL, 2008. Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe: CEPAL, *Santiago de Chile*, p. 11. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2894/S0800268_es.pdf
- Cowgill & Holmes, 1972. Envejecimiento y modernización, *Appleton-Century-Crofts, Nueva York*
- De Alba, 2017. *Representaciones sociales y experiencias de vida cotidiana de los ancianos en la Ciudad de México*, p. 9. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0186-72102017000100009&script=sci_arttext
- Di Iorio, et al., (2018). Investigaciones sobre representaciones sociales desde una perspectiva procesual: articulaciones entre la investigación y la intervención psicosocial. *X Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XXV Jornadas de Investigación XIV Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR*. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, p.54. <https://www.aacademica.org/000-122/90>
- Dornell, 2019. Representaciones sociales y estereotipos sobre vejez y procesos de envejecimiento en el campo gerontológico del trabajo social en Uruguay. *Revista pensamiento y Acción Interdisciplinaria*, p.16. <http://doi.org/10.29035/pai.5.1.108>

- Duveen, & Lloyd, (2003). Las representaciones sociales como una perspectiva de la psicología social. En J, Castorina (comp.). *Representaciones sociales: problemas teóricos y conocimientos infantiles*. Gedisa. pp. 29-30. <https://biblat.unam.mx/hevila/Actualidadesinvestigativaseneducacion/2013/vol13/no1/14.pdf>
- Goll JC, Charlesworth G, Scior K, Stott J (2015) Barreras a la participación social entre adultos mayores solitarios: la influencia de los miedos sociales y la identidad. *MÁS UNO* 10(2): e0116664.p.2. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0116664>
- Goffman, 1963. Stigma: Notes on the Management of Spoiled Identity. *Reissue ed: New York: Touchstone*. <https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=zuMFXuT-MAqAC&oi=fnd&pg=PA1&dq=stigma:+note+on+the+management+of+spoiled+identity&ots=Ra2mGq8GSb&sig=W0YdPav8Vvyqm0XldR8hCBSeYcG#v=onepage&q=stigma%3A%20note%20on%20the%20management%20of%20spoiled%20identity&f=false>
- Glaser & Strauss 1992. Basics of grounded theory analysis. *Sociology Press*. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/160940690200100203>.
- INEGI, 2021. *Estadística a propósito del día internacional de las personas adultas mayores (1° de Octubre)* INEGI, p. 3. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_ADULMAYOR_21.pdf
- Jodelet, 1986. La representación social: fenómenos, concepto y teoría. En S. Moscovici (comp.) *Psicología Social II*. Paidós. https://www.researchgate.net/publication/327013694_La_representacion_social_fenomenos_concepto_y_teoria
- Killgore, et al., 2020. Soledad: una característica de la salud mental Preocupación en la era del COVID-19. *Psiquiatría Investigar*, 290, <https://doi.org/10.1016/j.psychres.2020.113117>
- Moscovici, 1986. *La representación social: Fenómeno, concepto y teoría*. Psicología social. Paidós.
- Haefner, C (2019) *La invisibilidad del abandono de las personas mayores*, p. 1. <https://www.elcalbucano.cl/2019/06/la-invisibilidad-del-abandono-de-las-personas-mayores/>
- Haefner, C (2019) *Soledad, aislamiento social y abandono en la vejez*. <https://www.elcalbucano.cl/2019/05/soledad-aislamiento-social-y-abandono-en-la-vejez/>

- Hernández, 2020. Mortalidad por COVID-19. Notas preliminares para un perfil sociodemográfico. *Notas de coyuntura del CRIM*. https://web.crim.unam.mx/sites/default/files/2020-06/crim_036_hector-hernandez_mortalidad-por-covid-19_0.pdf
- Jeste DV , Lee EE , Cacioppo S. Lucha contra la epidemia conductual moderna de soledad : sugerencias para la investigación y las intervenciones. *JAMA Psychiatry*. 2020;77(6):553–556. doi:10.1001/jamapsychiatry.2020.0027
- Lorente, 2017. La Soledad en la Vejez: Análisis y evaluación de un programa de intervención en personas mayores que viven solas. *Tesis Doctoral*. Universidad Miguel Hernández de Elche. p. 61. https://www.researchgate.net/publication/320585688_La_soleidad_en_la_vejez_Analisis_y_evaluacion_de_un_programa_de_intervencion_en_personas_mayores_que_viven_solas
- Muchnik, 1998. *Envejecer en el siglo XXI*. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/6332/1/Ferrari%2C%20Valentina.pdf>
- Pintos, 2004. *Los imaginarios sociales. La nueva construcción de la realidad social*. Salamanca: Fe y Secularidad. https://www.academia.edu/20690963/Los_imaginarios_sociales_la_nueva_construccion_de_la_realidad_social
- Taylor & Bogman, 1988. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: La búsqueda de significados*. Paidós Básico, p. 106. <http://mastor.cl/blog/wp-content/uploads/2011/12/Introduccion-a-metodos-cualitativos-de-investigacion-C3%B3n-Taylor-y-Bogdan.-344-pags-pdf.pdf>
- Thumala, et al., 2015. *Inclusión y Exclusión social de las personas mayores en Chile*. Santiago: SENAMA – FACSO U. de Chile. Ediciones Servicio Nacional del Adulto Mayor. <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/661/Encuesta.pdf?sequence>
- Organización Mundial de la Salud, 2022. *Envejecimiento y Salud*. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ageing-and-health>
- Organización Mundial de la Salud, 2015. *Informe Mundial sobre envejecimiento y la salud*. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/186471/WHO_FWC_ALC_15.01_spa.pdf;jsessionid=2A601AF651BF68FED9A796BA82A7CDD7?sequence=1

- Ortega, 2018. *Envejecimiento y trato hacia las personas mayores en Chile: una ruta de la desigualdad persistente*. Sophia Austral. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-56052018000200223
- Paz, J., & Arévalo, C. (2019). Pobreza en las personas mayores. Un estudio multidimensional para Argentina. *Revista Latinoamericana De Población*, 13(25), 75–102. <https://doi.org/10.31406/relap2019.v13.i2.n25.4>
- Piña & Cuevas, 2004. *La teoría de las representaciones sociales*. <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982004000100005&lng=es&nrm=iso>.
- Robledo & Orejuela, 2020. *Teorías de la sociología del envejecimiento y la vejez*. Rev. Guillermo Ockham, p. 99. <https://doi.org/10.21500/22563202.4660>.
- Roqué & Fassio, 2016, Políticas Públicas sobre envejecimiento en los Países del Cono Sur p.43 <https://www.algec.org/biblioteca/POLITICAS-PUBLICAS-VEJEZ.pdf>
- Rowles & Bernard, 2013. *Environmental gerontology: Making meaningful places in old age*. Springer.
- Strauss & Corbin, 2002. *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Editorial Universidad de Antioquia. <https://diversidadlocal.files.wordpress.com/2012/09/bases-investigacion-cualitativa.pdf>
- Tilly, 2000. La desigualdad persistente. *Sociología en la red de la UNJFSC*, p. 21. <https://sociologiaenlaunjfsc.wordpress.com/2019/12/29/la-desigualdad-persistente-charles-tilly-buenos-aires-manantian-2000/>
- Viveros, 2001. Envejecimiento y vejez en América Latina y el Caribe: políticas públicas y las acciones de la sociedad. CELADE – CEPAL, Condiciones y capacidades de los educadores de adultos mayores: la visión de los participantes *Revista Argentina de Sociología*, p. 10. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7155>



Pensión del bienestar. Comparativa entre sus beneficios y los costos inherentes a la adultez mayor.

ENSAYO ACADÉMICO

ANA MARGARITA VÁZQUEZ LÓPEZ

 [Orcid.org/0009-0003-0321-1479](https://orcid.org/0009-0003-0321-1479)

mag.vazquezl@gmail.com

Resumen

Considerar un programa público como “la respuesta” a las necesidades de las personas adultas mayores es una práctica que en nuestro país tiene más de 20 años. En este contexto, el presente documento pretende abonar al conocimiento de la atención a este grupo etario a través del análisis del alcance de la “*Pensión del Bienestar*”; la cual, a pesar de presentar avances importantes y mitigar su situación económica, tiene un beneficio limitado por aspectos ajenos al económico, por lo que resulta necesario evolucionar a una política pública integral de atención a las personas adultas mayores.

Palabras clave: Personas adultas mayores, pensión del bienestar, política pública, atención integral, programa público.

Cómo debe citarse este artículo:

Vázquez, A. (2024). Pensión del bienestar. Comparativa entre sus beneficios y los costos inherentes a la adultez mayor. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 2 (4), 98-117. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 12/01/2024

Aceptado: 19/04/2024



Introducción

Un mayor número de personas adultas mayores es el resultado de diversos fenómenos como el aumento en la esperanza de vida, las mejoras en cuidados de la salud así como la reducción de nacimientos y decesos. Si bien, se ha avanzado en el reconocimiento de que la edad no es condición para el detrimento en el goce de sus derechos y su participación social, eliminando cada vez más su identificación como grupo vulnerable; continúa siendo necesaria la adaptación de políticas públicas que promuevan el desarrollo integral de las personas adultas mayores considerando sus necesidades, capacidades y preferencias.

De esta manera, es el carácter de problema público del envejecimiento poblacional lo que ha provocado su tratamiento desde el análisis de las políticas públicas. En este sentido, se observan tres categorías analíticas para su estudio:

- La primera, aborda la relación entre salud y envejecimiento, considerando el deterioro físico y cognitivo de los adultos mayores, la discapacidad que presentan y los servicios sanitarios que utilizan;
- La segunda, versa sobre el entorno económico del envejecimiento, la cual trata las fuentes de financiamiento, es decir, las transferencias monetarias familiares o por pensión, ocupación y ahorro a las que acceden con el fin de cubrir sus necesidades materiales;
- La tercera, es la sociología de la vejez, que permite conocer al individuo y su relación con el medio social que lo rodea, es decir, cómo sus relaciones sociales se modifican en razón de la edad (Ham, 2009).

Considerando esta categorización analítica, indivisible en la realidad, el presente ensayo es el resultado de una investigación documental enfocada en documentos oficiales, informes, prensa escrita y literatura relacionada con la atención de la población envejecida; a través de la intervención pública denominada la *Pensión del Bienestar* un programa público que se ha replicado en nuestro país desde hace más dos décadas y ya ha sido estudiado desde distintas perspectivas.

Asimismo, este documento se enfoca en el significado práctico de la intervención, en términos monetarios, relacionando el monto entregado con el costo de la canasta alimentaria y no alimentaria, bajo el supuesto de que el programa es el principal ingreso de esta población, con base en los hallazgos del CONEVAL.

En este sentido, se realiza una comparación entre la transferencia recibida a través del programa social con relación a los valores de la canasta alimentaria y no alimentaria, considerando la variable de la enfermedad en las personas adultas

mayores, la cual está presente con mayor frecuencia y permea el uso del dinero recibido en esas edades. Lo anterior tiene como objetivo abonar en el estudio de la política pública de atención a este grupo etario; la cual, a pesar de presentar avances importantes, parece seguir omitiendo aspectos significativos como el aumento sostenido del grupo etario y su centralidad en otorgar una transferencia económica sin considerar otro tipo de intervenciones que también podría mejorar su calidad de vida, aun considerando los paliativos a los que tienen acceso.

Lo anterior demanda el conocimiento del análisis del que ha sido objeto la intervención. Para ilustrar lo dicho, se encuentra el estudio de Juárez y Pfitze (s/a), quienes analizaron el efecto del entonces programa 70 y más y su relación con la participación laboral de las personas adultas mayores; encontraron cuatro hallazgos principales:

a) El primero relacionado con el tipo de hogar, identificando que la mayoría de ellas vivían en hogares extendidos donde podría existir un beneficio para los demás habitantes del hogar si el ingreso del programa era compartido;

b) El segundo, relacionado con el sexo de la persona adulta mayor, para el caso de los hombres, el programa redujo significativamente su participación en la fuerza laboral, principalmente en aquellos ubicados en los quintiles de riqueza más bajos y para aquellos que vivían solos o en pareja. En cambio, para las mujeres tuvo un efecto insignificante, explicado por su baja participación en la fuerza laboral;

c) El tercer hallazgo identificó un importante efecto sobre la recepción de transferencias privadas, el cual sugiere que algunos de los recursos del programa pudieron beneficiar a personas más jóvenes.

d) Por último, los autores mencionaron la necesidad de ampliar el análisis considerando el consumo y la salud de este grupo etario.

En este sentido, Galiani, et. al. (2014) realizaron un estudio en el ámbito rural para un grupo de personas adultas mayores en el que muestran tres hallazgos principales: el primero es la mejora sustancial de la salud mental de los beneficiarios relacionada con una disminución del 12% en la puntuación en la Escala de Depresión Geriátrica¹; el segundo es que el programa parece permitir que las personas mayores pobres salgan del mercado laboral formal, aunque no significa que se jubilaron, sino que continúan prestando servicios sin remuneración en explotaciones agrícolas o empresas familiares. Por último, observaron que el 71% del ingreso del programa se utilizó para financiar un aumento en el consumo de los hogares, alrededor de un 23%;

1 La escala de Yesavage para Depresión Geriátrica (GDS), explora únicamente síntomas cognoscitivos de un episodio depresivo mayor, con un patrón de respuesta dicotómica para facilitar el diligenciamiento por el evaluado. Sitio web: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-92672011000300008#:~:text=Para%20adultos%20mayores%2C%20se%20cuenta,el%20diligenciamiento%20por%20el%20evaluado.

sin embargo, los ingresos laborales de las familias cayeron, lo que indica que el 38% de la pensión se utilizó para compensar las reducciones en los ingresos laborales. Los autores concluyen que el programa parece conducir a una mejora sustancial del nivel de vida material y psicológico de las personas mayores que residen en zonas rurales (Galiani et al., 2014).

Por su parte, Amuedo-Dorantes y Juárez (2012), analizaron la afectación de la recepción del programa en las transferencias privadas. Encontraron que, recibir el programa no tiene un impacto negativo en la recepción de remesas, sin embargo, sí se redujo en 31 % la recepción de transferencias privadas motivadas por el altruismo o el intercambio; así mismo no se presenta afectación en las realizadas con fines de autoseguro o inversión, destacan que a pesar de esos efectos, el programa lograba su objetivo de redistribución del ingreso.

Para el año del estudio, las autoras suponían que, al momento en que el programa llegara a zonas urbanas, el efecto observado podría ser mayor; es decir, la sustitución de recepción de transferencias privadas por altruismo o intercambio por el ingreso del programa, debido a que las personas mayores que residen en el ámbito urbano, reciben una mayor proporción de transferencias de este tipo (Amuedo-Dorantes y Juárez, 2012). Cabe señalar que a partir del 2012, año del estudio, se dio una variación anual porcentual del 16 % equivalente a \$800.00, además de que se consideró a todas las personas adultas mayores del país, de 65 años en adelante.

Por su parte, Juárez y Rodríguez (2021) analizaron el impacto de la intervención en el bienestar subjetivo aplicando un índice propio que considera la percepción subjetiva de la persona adulta mayor sobre su estado general de salud; su estado de ánimo durante la semana previa a la encuesta y la satisfacción general con su vida, desagregando sus resultados por sexo y considerando el periodo del 2008 al 2012.

Entre sus hallazgos destacaron que el programa tuvo un impacto positivo en la percepción de salud de las mujeres mayores que consideraban tener una salud buena o regular, pero no para aquellas que se reportaron con una salud mala, muy buena o excelente, por el contrario, para los hombres, el programa no ha mejorado su percepción de salud. Con relación al estado de ánimo, para las mujeres se registra un impacto positivo, para los hombres la exposición al programa ha deteriorado su estado anímico; sin embargo, las autoras lo consideran una evidencia débil. Respecto a la satisfacción general con la vida, el programa muestra un aumento en la probabilidad de que una mujer considere que ha conseguido las cosas que para ella son más importantes en la vida, para los hombres mayores, ninguno de los impactos estimados del programa sobre este aspecto es significativo estadísticamente (Juárez y Rodríguez, 2021).

Las autoras también discurrieron tres indicadores de vulnerabilidad socioeconómica: ser hablante de una lengua indígena, no contar con educación primaria completa y ser analfabeta. En el caso de las mujeres, el impacto del programa no varía de forma significativa con ser hablante o no de lengua indígena o ser analfabeta; sin embargo, sí se reporta un impacto positivo para las mujeres mayores que no cuentan con educación primaria completa. Con relación al caso de los hombres, para aquellos que son hablantes de alguna lengua indígena, si se muestra un impacto significativo, por el contrario, no se encontró un impacto significativo al considerar el analfabetismo o la educación primaria incompleta (Juárez y Rodríguez, 2021).

Por su parte, Enríquez y Villarreal (2014) abordaron la utilización de los recursos recibidos y observaron que estos difieren del destino planteado por los programas, pues si bien en algunos casos se utiliza para la compra de bienes básicos, esta se encuentra condicionada a la situación particular de cada persona adulta mayor y su género. Para ese año, las personas beneficiarias señalaron la necesidad de un aumento en el monto, pues era insuficiente considerando el uso que le daban, y plantearon necesaria la continuidad del programa, pues, a pesar de ser un monto reducido, este era de suma utilidad en sus situaciones específicas.

En otro estudio que se realizó a través de una serie de entrevistas a personas adultas mayores beneficiarias del programa en 2017, en grupos del DIF en la ciudad de Guadalajara, Jalisco; de las 13 personas entrevistadas (11 mujeres y 2 hombres) estas declararon que utilizaban el recurso para realizar los gastos del hogar y/o para la compra de medicamentos, sin embargo, indicaron que el apoyo es su único o principal ingreso, por lo que se puede inferir que tendría más destinos que los declarados (véase Vázquez, 2017).

Para el año 2020, el CONEVAL (2020) reveló que el 33.1% de la población de 65 años o más percibió ingresos por pensión contributiva, lo que equivale a 3.9 millones de personas. Además, existe una diferencia del 17 % entre hombres y mujeres, lo cual refleja la desigualdad en los salarios y cotizaciones de las mujeres. Asimismo, debe tenerse en cuenta que estas cifras pueden cambiar debido a las condiciones actuales del mercado laboral, que limitan el acceso a este tipo de pensión.

Por su parte, en este mismo año, había 6.6 millones de personas adultas mayores que recibían ingresos de algún tipo de programa social. Esto representaba el 55.7% del total de adultos mayores a diferencia del esquema de pensiones contributivas, mientras el porcentaje de mujeres fue de 57.4 % para los hombres fue de 53.7 %. También se menciona que para el 2020 hubo 5.5 millones de personas de 65 años o más que no pudieron satisfacer sus necesidades básicas (alimentarias y no

alimentarias) con los ingresos que percibían, es decir, el 46.1% del total de ese grupo etario (CONEVAL, 2020).

En resumen, el CONEVAL (2020) expuso que el incremento de los ingresos a través de los programas sociales representaría un factor clave para lograr la disminución en la incidencia de pobreza; sin embargo, al ser la pensión del bienestar el principal programa que recibe la población, el monto de la pensión hasta ese año aún se ubicaba por debajo de las Líneas de Pobreza por Ingresos (LPI) establecidos por el mismo Consejo. No obstante, la diferencia en los montos percibidos por una pensión contributiva y una no contributiva también es un factor que influye en la situación de pobreza, por ejemplo, se observó que la incidencia de pobreza fue menor entre las personas que recibieron una pensión por jubilación que en aquellas que recibieron el programa. Adicional a esto, las diferencias identificadas por sexo, hacen evidente que las mujeres ameritan especial atención, ya que son más propensas a carecer de pensión por jubilación y con ello, dependen en mayor medida de los apoyos del programa (CONEVAL, 2020).

El CONEVAL (2020) identifica que las modificaciones del programa han tenido repercusiones en las condiciones de vida de la población mayor, principalmente en el incremento de su ingreso; sin embargo, mencionan que aún es necesario fortalecer las acciones de participación comunitaria del programa y de protección social, así como el acceso a los servicios de salud. Además, se menciona la importancia de considerar que el presupuesto público asignado al programa significa una carga importante al erario y corre el riesgo de no ser sostenible en el futuro. Cabe destacar que a esto debe sumarse el carácter de derecho constitucional que tiene la recepción de la pensión no contributiva para las personas mayores.

En contraparte, en un plano internacional, se encuentran los resultados obtenidos por la OCDE (2023), donde se muestra que, para 2020, en general, las personas mayores de 65 años tuvieron ingresos que representaron el 88% de los ingresos promedio del resto de la población. Sin embargo, en términos relativos, en México estos ingresos fueron iguales o ligeramente más altos que el resto de la población. Además, el informe identifica que de las cuatro principales fuentes de ingresos de las que se benefician las personas mayores, las transferencias públicas (pensiones relacionadas con los ingresos, beneficios probados por recursos, etc.) y las transferencias ocupacionales privadas (pensiones, indemnizaciones por despido, subsidios por muerte, etc.) representan alrededor de dos tercios de sus ingresos totales. Para México, las transferencias públicas representan solo el 10% de todos los ingresos y el continuar en el mercado laboral alrededor del 50%.

Por otra parte, el informe devela que el gasto público en pensiones de vejez en efectivo y prestaciones de supervivencia en la OCDE aumentó de un promedio del 6,5 % del producto interior bruto (PIB) al 7,7 % entre 2000 y 2019, donde las pensiones públicas son a menudo la partida individual más grande del gasto social, representando el 18 % del gasto público total en promedio en 2019. Sin embargo, México gastó menos del 4 % del PIB en pensiones públicas, además, el bajo gasto también refleja la cobertura relativamente estrecha de las pensiones (solo alrededor del 35 % de los empleados) y una demografía favorable (OCDE, 2023).

Aunque el estudio de la OCDE (2023) señala que las transferencias públicas constituyen solo el 10% del ingreso de las personas adultas mayores y que el 50% de su ingreso proviene de su actividad laboral, la literatura sobre el contexto local destaca la importancia de la intervención pública durante más de 20 años. Por ello, es fundamental comprender su historia. Por lo anteriormente expuesto, con el fin de vislumbrar el efecto real de la intervención, deben considerarse los aspectos importantes que pueden permear en ella como es el aumento en la población de personas adultas mayores, el costo de la canasta alimentaria y el costo de atender una enfermedad en la vejez, que se abordarán en las líneas siguientes.

Contextualización sobre la Pensión del Bienestar

La atención hacia las personas adultas mayores por parte del Estado ha evolucionado, pero aún queda camino por recorrer. Han pasado de ser considerados como un grupo vulnerable que demandaba solo atención sanitaria a ser consideradas personas cuyos derechos humanos son específicos e incluyen, además de la salud, las esferas económica, política y social.

La normatividad y las intervenciones públicas han identificado a las personas adultas mayores como la población objetivo, pero es crucial considerarlos también como sujetos de derechos humanos. Esto implica reconocer sus características individuales, necesidades, capacidades y preferencias. Además, es fundamental alejarse del asistencialismo y avanzar hacia enfoques más sustentables y sostenibles que protejan su integridad. La Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (en adelante "la Ley"), establece que una persona adulta mayor es aquella que tiene 60 años o más y reside o está de paso en el territorio nacional. Además, esta ley crea el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, el cual es el principal organismo público encargado de coordinar y dirigir la política nacional en favor de este grupo poblacional. Entre sus funciones se encuentran la coordinación, promoción, apoyo,

fomento, vigilancia y evaluación de las acciones, estrategias y programas destinados a las personas adultas mayores. Sin embargo, un punto que llama la atención desde el año 2020 es la reforma del artículo 4° constitucional, que establece como derecho la recepción de una pensión no contributiva para las personas mayores de 68 años de edad y en el caso de personas indígenas o afromexicanas la edad será a partir de los 65 años, por lo que se vuelve obligación del Estado otorgarla², dándole el carácter de *universal* al establecer solo la edad cronológica como requisito para su obtención. Lo anterior podría ser considerado un gran avance pero a pesar de ello existe un desfase con la Ley pues deja de lado a la población de 60 hasta 64 o 67 años, según sea el caso.

Ahora bien, antes de su establecimiento como obligación constitucional e incluso antes de la publicación de la Ley, la *Pensión del Bienestar* ya se implementaba; y sobrevive hasta el día de hoy, aunque con algunas modificaciones de forma y fondo, por lo que vale la pena cuestionar si realmente ¿Es suficiente esta medida por parte del Estado para atender a este grupo etario? Al respecto se realiza un recuento de sus 22 años de implementación, el cual permitirá conocer el contexto de la intervención.

Tabla 1.

Modificación del monto de la transferencia económica para las personas adultas mayores, 2001-2023.

Año	Lugar de entrega	Valor (bimestral)	Valor (anual)	Variación porcentual anual
2001	Ciudad de México	\$ 600.00	\$ 3,600.00	
2006-2012	México (país)	\$ 1,000.00	\$ 6,000.00	67%
2012-2018	México (país)	\$ 1,160.00	\$ 6,960.00	16%
2020-2022	México (país)	\$ 3,850.00	\$ 23,100.00	232%
2023	México (país)	\$ 4,800.00	\$ 28,800.00	25%
2024	México (país)	\$ 6,000.00	\$ 36,000.00	25%

Fuente: Elaboración propia con base en información de las ROP publicadas en el DOF.

En el año 2001, en lo que ahora es la Ciudad de México, se implementó el "Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años residentes en el Distrito Federal". Este programa tenía como objetivo mejorar las condiciones de vida y salud de las personas mayores de 70 años que vivían en áreas con altos niveles de marginación. Los beneficios

2 Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

otorgados consistían en una transferencia mensual de \$600.00 depositado en un vale electrónico que podían utilizar en tiendas de autoservicio, la recepción de atención médica y medicamentos gratuitos en centros de salud, así como el uso gratuito del transporte público.

A partir del 2006 y hasta el año 2012, la entonces Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) implementó el “Programa 70 y más” en el territorio nacional³. En este programa la población objetivo estuvo compuesta por las personas con 70 años o más cumplidos que vivían en localidades que no excedieran los 10,000 habitantes, que no recibieran ingresos por jubilación o pensión y que no contaran o en su caso renunciaran al apoyo del Programa de Desarrollo Humano *Oportunidades*⁴.

Para esta edición, el beneficio otorgado consistió en la entrega bimestral de un apoyo económico de \$1,000.00; la incorporación del beneficiario al esquema de bancarización (lo que implicaba la entrega a través de una institución bancaria), acciones de promoción como grupos de crecimiento, campañas de orientación social, jornadas y sesiones informativas dirigidas a mejorar la salud física y mental de los beneficiarios con apoyo de la Red Social, servicios y apoyos para atenuar los riesgos por pérdidas en el ingreso o salud, como podían ser: la obtención de la credencial del INAPAM⁵, la incorporación al Seguro Popular⁶, además del pago de marcha fúnebre por \$1,000.00 al representante del beneficiario fallecido, siempre y cuando éste último se encontrara activo en el padrón del programa.

Para el sexenio de 2012 a 2018, este programa sufre una nueva modificación presentándose como el “Programa 65 y más” que, como su nombre indica, implicó la reducción de edad para ser beneficiario, además de omitir los criterios de las localidades abarcando a las personas adultas mayores de todo el país. Aunado a estas modificaciones, esta nueva versión del programa permitía la recepción de una pensión o jubilación no mayor a los \$1,092.00 mensuales por parte de los beneficiarios.

En esta edición, los adultos mayores recibían el depósito bimestral de \$1,160.00 y las demás acciones contempladas en su antecesor. Se realizaba también un pago de \$1,160.00 por concepto de marcha fúnebre entregado al representante del beneficiario fallecido, siempre y cuando este último se encontrara activo en el padrón del programa.

3 Se toma el año 2006 para el inicio del análisis debido a que fue en este año cuando se comenzó a implementar a nivel nacional.

4 El Programa tuvo como objetivo apoyar a las familias que vivían en condición de pobreza extrema a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación. El cual incluía un componente que entregaba un apoyo económico por persona adulta mayor de 70 años en adelante que habitara el hogar.

5 Instituto Nacional de Atención a las Personas Adultas Mayores.

6 El Seguro Popular fue un esquema de aseguramiento público en salud a través de afiliación voluntaria, dirigido a la población que no contaba con seguridad social vía una relación laboral, con el fin de disminuir sus gastos en salud, su incorporación tenía una vigencia de tres años.

A partir del inicio del sexenio 2018 a 2024, se pone en marcha el actual programa “Pensión para el bienestar de los adultos mayores” o “Pensión del Bienestar”, donde los cambios que se dieron para el ejercicio 2019, fueron en la población objetivo, conformada por tres grupos distintos: a) Personas indígenas adultas mayores de 65 años o más de edad, mexicanas por nacimiento que residan en la República Mexicana y en los municipios catalogados como indígenas; b) Personas adultas mayores de 68 años o más de edad, mexicanas que residan en la República Mexicana o c) Personas adultas mayores de 65 a 67 años de edad, incorporadas en el Padrón Activo de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores, activos a diciembre del ejercicio fiscal 2018.

En 2018 el depósito entregado era de \$1,160.00 bimestrales, el cual fue aprobado por la administración anterior. Para 2019, empieza a haber incrementos exponenciales en los montos entregados, ese año la entrega consistió en \$2,550 mostrando un aumento del 119%. De 2020 hasta 2022, se realizaba la entrega de \$3,850.00 pesos bimestrales, para el año 2023, se reportó una entrega bimestral de \$4,800.00⁷ y para el año 2024, se reporta una entrega de \$6,000.00 bimestrales.⁸

Para los años 2023 y 2024, la población objetivo se conforma por toda la población adulta mayor de 65 años o más de edad, mexicana, por nacimiento o naturalización, con domicilio actual en la República Mexicana. Sin duda, el cambio más importante es que incluye a las personas adultas mayores naturalizadas. Otro detalle importante es que, a partir de 2023, la dispersión comenzó a realizarse a través del Banco del Bienestar⁹, después de una compleja campaña de entrega de tarjetas de esta institución; que según declaraciones del Gobierno Federal la bancarización a través de esta institución, permitirá fortalecer este derecho a través de la entrega de pensiones de manera directa y sin intermediarios.¹⁰

¿Cómo son las personas adultas mayores?

El envejecimiento poblacional se hace visible por el aumento del grupo etario de personas de 60 años o más resultado de la transición demográfica; efecto de la disminución de las tasas de natalidad y mortalidad a lo que se suma el aumento en la esperanza de vida, por tanto, al existir un gran número de personas adultas mayores es menester conocer las características que presentan.

7 Recuperado de: <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/pension-de-personas-adultas-mayores-aumenta-a-cuatro-mil-800-pesos-bimestrales-ariadna-montiel>

8 Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5713350&fecha=29/12/2023#gsc.tab=0

9 Antes las entregas se realizaban mediante transferencia bancaria en tarjetas de Citibanamex o BBVA.

10 Recuperado de: <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/inicia-la-entrega-de-tarjetas-del-bienestar-a-personas-adultas-mayores-que-cobran-con-tarjeta-bbva-bancomer?idiom=es>

Según cifras reportadas por el INEGI (2021) para el año 2020 en México residían 15.1 millones de personas de 60 años o más, que representaban el 12% de la población total. En cuanto a sus características sociodemográficas; el 56% de las personas adultas mayores se ubicaron en el grupo de 60 a 69 años, el 29% en el grupo de 70 a 79 años y el 15% en el grupo de 80 años o más, conservándose una proporción por sexo similar aumentando solo en el grupo de mujeres de 80 años y más. Estas proporciones muestran por sí mismas diferencias entre el grupo etario, pues considerando la clasificación de la Organización Mundial de la Salud (OMS), las personas adultas mayores o ancianos jóvenes son aquellas de 60 a 74 años; ancianos aquellas personas de 75 a 90 años, y ancianos longevos a partir de los 90 años, lo que implica necesidades diferentes debido a la presencia de enfermedades y grado de discapacidad, por mencionar algunas características.

Considerando la situación conyugal el 53% estaban casados, considerando el sexo 64% eran hombres y 42% mujeres; seguido con un 24% en situación de viudez, donde había más mujeres que hombres, con 34% y 13% respectivamente. En cuanto a analfabetismo, había 15.8% que no sabían leer ni escribir, al desagregar el análisis por sexo, hay más mujeres analfabetas que hombres, con un porcentaje de 19% y 13% respectivamente.

Con relación a la afiliación a servicios de salud, casi 3 millones de personas adultas mayores, es decir el 20%, no contaron con afiliación a alguna institución de servicios de salud (INEGI, 2021). Este hecho cobra importancia sobre todo considerando que el envejecimiento se acompaña por un incremento en la prevalencia de enfermedades crónicas como diabetes mellitus tipo 2, enfermedades cardiovasculares, hipertensión arterial y cáncer, además de la coexistencia de dos o más enfermedades crónicas, definida por la OMS como multimorbilidad. Donde realizando una comparación entre los adultos mayores que padecen una única enfermedad crónica con las que tienen multimorbilidad, estas últimas tienen mayor riesgo de discapacidad, de hospitalización prolongada, de desarrollo de trastornos mentales como la depresión, de reducción de la calidad de vida y, por último, de muerte (Novak y Lozano, 2023).

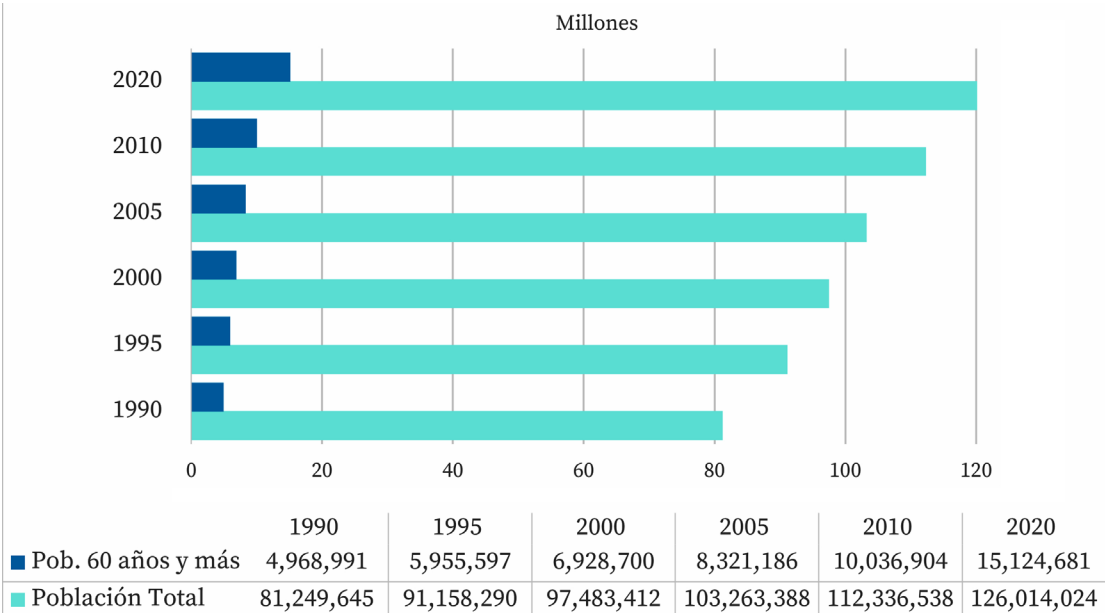
Respecto a la actividad económica de las personas adultas mayores, el INEGI (2021) menciona que, de acuerdo a los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo en su nueva edición (ENOEN), durante el primer trimestre de 2021 la tasa de actividad económica en las personas adultas mayores es de 29%, sin embargo, considerando el sexo, el porcentaje para los hombres es casi el triple del de las mujeres, 45% contra el 16%. Se muestra también que la actividad disminuye conforme avanza la edad, pasando del 39% al 8% del grupo de 60 a 69 años a al de

80 años y más, respectivamente. De los adultos mayores ocupados, 47% trabaja por cuenta propia, 40% son trabajadores subordinados y remunerados y con relación al sexo, 49% de los hombres trabajan por su cuenta y el de las mujeres es de 46%, en ellas se destaca una mayor participación porcentual respecto a los hombres en las categorías de trabajadores subordinados y remunerados, y en los trabajadores no remunerados.

Ahora bien, aunque por sí mismo, el envejecimiento poblacional es característico de las sociedades contemporáneas, en nuestro país se realiza de una manera acelerada a diferencia de otros países donde se ha presentado de forma paulatina. Como se muestra en el gráfico 1, hubo una variación porcentual del 200% de personas en este grupo etario, pasando de 4.9 millones en 1990 a 15.1 millones en 2020, es decir, más de 10 millones de personas adultas mayores en 30 años. Con relación al porcentaje que representan las personas adultas mayores con relación al total de la población, este presenta un aumento del 4.3% al 19.8% para el mismo período.

Gráfico 1

Número de personas adultas mayores en comparación con el resto de la población, 1990-2020 (INEGI, 2020).

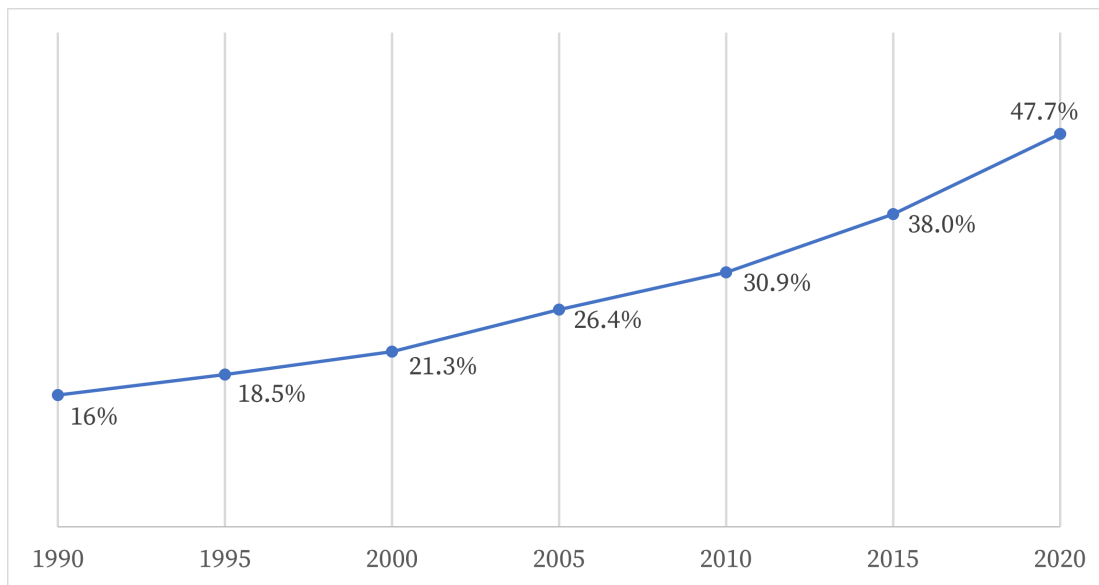


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, 2020.

Aunado a esto, el índice de envejecimiento (gráfico 2), interpretado como el número de personas de 60 años en adelante por cada 100 personas menores de 15 años, muestra que el valor pasó de 16 a 48 personas adultas mayores por cada 100 niñas y niños. El aumento en este índice puede significar que las personas viven más años, que están teniendo menos hijos o ambas. Lo anterior muestra cómo el crecimiento de este grupo etario ha sido sostenido y, según proyecciones realizadas por la CEPAL, se espera que el índice de envejecimiento aumente a 63.5 en 2025 y a 156.4 en 2050, lo que permite inferir un número importante de personas adultas mayores cuyas características marcarán la pauta para la atención que necesiten.

Gráfico 2

Índice de envejecimiento, 1990-2022 (INEGI, 2020).



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, 2020.

Cobertura de la canasta alimentaria y no alimentaria

Siguiendo el propósito del documento, este apartado aborda la relación entre los valores establecidos por el CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza en México; los cuales define como la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (LPEI) que equivale al valor monetario de la canasta alimentaria por persona al mes; así como la Línea de Pobreza por Ingresos (LPI) que equivale al valor monetario total de la canasta alimentaria más la canasta no alimentaria por persona al mes¹¹, con el fin de observar la proporción de las canastas con el monto otorgado por el programa.

Por lo anterior, se realiza una comparativa entre los valores de las LPEI y LPI con el monto entregado por el programa, considerando el año 2006 como punto de partida, que es cuando el programa comenzó a operar, hasta los valores publicados para el ejercicio 2023. La tabla 2 muestra el valor monetario, el porcentaje de la canasta alimentaria y el porcentaje de la canasta alimentaria y no alimentaria que supone la obtención del programa, es decir, cuánto se puede cubrir de las LPEI y LPI por la recepción de la transferencia económica del programa.

La información presentada permite sumar a lo mostrado en la tabla 1, el costo de las canastas alimentaria y no alimentaria, y como tal una observación del porcentaje que puede obtenerse de las mismas a través del monto otorgado por el programa, si bien es un análisis que deja de lado otras fuentes de ingreso, la literatura nos muestra que los programas gubernamentales son una fuente importante de ingresos para este grupo etario.

De esta manera, el análisis se realiza dividiendo en dos el monto del programa, debido a que se entrega de manera bimestral y las LPEI y LPI se calculan de forma mensual. Se observa que para la zona rural el porcentaje de obtención es mayor que para la zona urbana a lo largo del periodo considerado y también es mayor para la obtención de la LPEI que para la LPI en ambas zonas.

Como reflejo de los incrementos sostenidos tanto de las LPEI y LPI como del monto del programa, se observa una variación que aumenta conforme a la diferencia entre los montos. Sin embargo, resalta que, por el aumento exponencial ocurrido en el ejercicio 2019, se observa que para este año, el 2020, 2022 y 2023, se cubre en su totalidad el costo de la LPEI para la zona rural y solo en el ejercicio 2023 para la zona urbana. Para la LPI se observa que a partir del 2019 se cubre en más del 50 % para la zona rural y solo para 2023 en la zona urbana.

11 Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-Pobreza-por-Ingresos.aspx>

Tabla 2

*Comparativa entre promedio anual de las LPEI y LPI con el monto del programa para los años 2006 a 2024**

	LPEI en pesos		LPI en pesos		Monto del programa mensual	Monto del programa bimestral	% , Monto Mensual / LPEI		% , Monto Mensual / LPI	
	Rural	Urbano	Rural	Urbano			Rural	Urbano	Rural	Urbano
2006	600.29	805.47	1,297.99	2,022.65	250.00	500.00	42%	31%	19%	12%
2007	639.02	851.36	1,357.69	2,099.43	500.00	1,000.00	78%	59%	37%	24%
2008	683.03	907.79	1,435.78	2,201.42	500.00	1,000.00	73%	55%	35%	23%
2009	747.27	984.55	1,541.48	2,325.55	500.00	1,000.00	67%	51%	32%	22%
2010	772.01	1,021.31	1,605.21	2,421.17	500.00	1,000.00	65%	49%	31%	21%
2011	798.96	1,056.70	1,660.68	2,477.42	500.00	1,000.00	63%	47%	30%	20%
2012	869.15	1,136.13	1,764.35	2,578.11	500.00	1,000.00	58%	44%	28%	19%
2013	918.70	1,200.32	1,850.50	2,689.16	525.00	1,050.00	57%	44%	28%	20%
2014	957.23	1,264.14	1,926.88	2,812.70	580.00	1,160.00	61%	46%	30%	21%
2015	991.29	1,309.70	1,985.62	2,878.74	580.00	1,160.00	59%	44%	29%	20%
2016	1,037.06	1,368.25	2,055.68	2,938.43	580.00	1,160.00	56%	42%	28%	20%
2017	1,107.41	1,459.55	2,198.04	3,138.88	580.00	1,160.00	52%	40%	26%	18%
2018	1,157.66	1,530.07	2,312.45	3,316.13	580.00	1,160.00	50%	38%	25%	17%
2019	1,214.27	1,604.13	2,411.22	3,443.28	1,275.00	2,550.00	105%	79%	53%	37%
2020	1,290.33	1,691.97	2,510.90	3,550.35	1,310.00	2,620.00	102%	77%	52%	37%
2021	1,379.94	1,803.81	2,660.97	3,771.32	1,350.00	2,700.00	98%	75%	51%	36%
2022	1,562.94	2,034.88	2,931.40	4,106.26	1,925.00	3,850.00	123%	95%	66%	47%
2023	1,682.86	2,197.51	3,128.76	4,335.34	2,400.00	4,800.00	143%	109%	77%	55%
2024	1,768.38	2,303.21	3,264.01	4,520.33	3,000.00	6,000.00	170%	130%	92%	66%

*Para el año 2024, las líneas de pobreza están calculadas de enero a marzo de 2024.

Fuente: Elaboración propia con información del CONEVAL <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-Pobreza-por-Ingresos.aspx> y del DOF relacionado con las ROP del programa.

Implicaciones del costo de la enfermedad en la vejez

En el análisis de Granados y Nava (2019) sobre los gastos catastróficos en salud (GCS), a partir de la metodología propuesta por la OMS, se observa que un hogar incurre en ellos cuando los gastos de bolsillo en salud representan 30% o más de su capacidad total de pago, y destacan aquellos que cuentan con integrantes adultos mayores. En su estudio los autores realizan una serie de regresiones logísticas con el fin de

estimar tres escenarios cada uno identificando la probabilidad de incurrir en GCS. Para empezar consideran las características sociodemográficas, económicas y de la salud que prevalecen en los hogares con habitantes de 65 años y más que incurrir en GCS; encuentran un perfil típico que es el de un hogar unipersonal, dirigido por un hombre, con nivel de instrucción primaria, sin menores, sin pensión, con beneficios gubernamentales, sin discapacidad, sin atención médica y sin afiliación al Seguro Popular (Granados y Nava, 2019).

En el primer escenario, los hogares con esas características tienen una probabilidad de incurrir en GCS del 6.1%. En el segundo escenario, un hogar con las mismas características, pero con alguno de sus integrantes afiliado o inscrito al Seguro Popular, la probabilidad de tener GCS disminuye al 4.5%. En el último escenario, la probabilidad se reduce al 2.4% cuando la afiliación corresponde a alguna institución que proporciona atención médica, como el IMSS o el ISSSTE. Sin embargo, los autores resaltan que cuando algún integrante presenta discapacidad, la probabilidad aumenta de manera significativa hasta llegar al 19.6% (Granados y Nava, 2019).

También Granados y Nava (2019) encontraron que la afiliación al Seguro Popular resultó significativa en los hogares con personas mayores en comparación del resto pues la probabilidad de GCS es de 4.2% contra 1.7% respectivamente. Por tanto, su estudio confirma el efecto significativo y positivo de la presencia de integrantes mayores sobre la probabilidad de incurrir en GCS y puntualizan que se avecina un gran reto considerando los incrementos esperados en este grupo etario.

Es importante señalar que debido a que este estudio se realizó en el año 2019, el Seguro Popular seguía vigente y los autores lo identificaron como un respaldo financiero para la población envejecida. En el primer año de la administración federal actual, el Seguro Popular fue reemplazado por el INSABI, y el 2020 fue su primer año de operación. Durante este periodo, el CONEVAL reportó un aumento en la falta de acceso a la salud pública, que pasó del 16.7% al 21.5% (Expansión política, 2021). Este aumento sugiere un incremento significativo en la probabilidad de incurrir en GCS, según las métricas utilizadas por Granados y Nava.

Los datos presentados en la Tabla 2 resaltan la importancia de prestar atención a los gastos asociados al envejecimiento, (adquisición de las canastas alimentaria y no alimentaria), como señala Alcázar (2023). Según cifras del CIEP para el año 2021, el gobierno mexicano gastó más en adultos mayores que en menores de edad, con un 3.9% del PIB destinado a los primeros y solo un 0.5% a la primera infancia. Además, para el año 2022, se estimaba que el gasto en pensiones para adultos mayores

representaría 1 de cada 5 pesos del presupuesto de egresos.

El autor señala que las personas adultas mayores destinan sus ingresos a dos categorías principales: las actividades programadas, como la alimentación, el vestuario y los gastos del hogar, y las contingentes, que son gastos imprevistos y repentinos, como medicamentos y tratamientos médicos. Según Alcázar (2023), aproximadamente el 50% de los ingresos de este grupo etario se destina a alimentación y salud. Por otro lado, de acuerdo a un artículo de Forbes (2020) las personas adultas mayores gastan hasta \$32,000.00 anuales en cuidados cuando ya no pueden valerse por sí mismos, cifra que dejaría “libres” \$4,000.00 del monto del programa anual 2024, suponiendo que el dinero del programa solo se utilizaría para la atención médica, sin considerar las LPEI y LPI.

Es cierto que la legislación en materia de adultos mayores ha proporcionado una serie de beneficios importantes para este grupo etario. Entre ellos, se encuentran los descuentos ofrecidos por la credencial del INAPAM en una amplia gama de productos y servicios, como alimentación, asesoría legal, educación, recreación, cultura, pago de impuestos como predial y agua, atención médica, transporte, vestuario y artículos para el hogar. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la efectividad de estos beneficios puede variar según la entidad federativa y el nivel de descuento aplicado, según lo publicado por el Instituto¹², los cuales aunque rescatables no tienen un impacto mayor a ser un paliativo para la situación vulnerable de la población envejecida.

Consideraciones finales

Es esencial comprender que la política pública dirigida a las personas adultas mayores debe abarcar todos los aspectos que influyen en su calidad de vida. Esto incluye considerar variables como el sexo, la presencia de discapacidad o enfermedades crónicas, el estado conyugal y laboral, entre otros. La literatura destaca estas características como factores que pueden mitigar o potenciar los efectos de los programas dirigidos a este grupo etario.

Pero principalmente debería existir una homologación en la edad cronológica de las personas adultas mayores. Es decir, la normatividad y las intervenciones consideran edades distintas, dejando de lado a las personas adultas mayores de 60 años hasta 64 en el caso de personas indígenas o afromexicanas; y de 60 a 67 años para el resto, por lo que debería considerarse una modificación ya sea de aumentar la edad establecida en la Ley o disminuirla en los programas públicos para otorgarle

12 Recuperado de: <https://www.gob.mx/inapam/acciones-y-programas/beneficios-test>

un sentido más acercado a la universalidad; sin embargo, deben considerarse los nuevos retos que implicaría este ajuste, sobre todo en la sostenibilidad del programa.

El aumento en el monto de la transferencia de la "*Pensión del Bienestar*" representa un avance significativo al permitir, en términos monetarios, la adquisición total de la canasta alimentaria en áreas urbanas y rurales, así como cubrir en gran medida las canastas alimentaria y no alimentaria en ambos entornos. Sin embargo, es importante tener en cuenta que, dado que esta pensión es el único o el principal ingreso para la mayoría de las personas adultas mayores, sería arriesgado afirmar que esta intervención es suficiente. Es especialmente relevante considerar que estos ingresos pueden reducirse significativamente en caso de enfermedades graves o complicaciones de salud, pues vale la pena recordar que, en teoría, la mayoría de las personas beneficiarias no cuentan con seguridad social.

De esta manera, aunado a la transferencia económica, deben considerarse intervenciones complementarias que les permitan atender principalmente aspectos como los de salud y social, pues al no contar con una red social fuerte (hogares unipersonales) y presentar algún cuadro grave de enfermedad que provoca GCS, demandan servicios que repercuten de manera negativa en el objetivo del programa.

Es evidente que las personas adultas mayores requieren más que simplemente una transferencia económica, aunque su aumento sea considerable. Esta pensión sigue siendo insuficiente, especialmente considerando que constituye la única o principal fuente de ingresos para muchos de ellos. Además, es crucial reconocer que las personas mayores son sujetos de derechos humanos y, como tal, es imperativo establecer mecanismos que respalden el ejercicio de estos derechos a lo largo de todas las etapas de la vida.

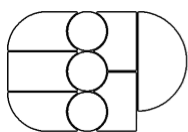
Es fundamental preparar a las personas jóvenes para que puedan vivir una vejez plena, teniendo en cuenta el cambio radical en las características de la población envejecida. Esto incluye el aumento en el número de personas mayores, el crecimiento de la población sin una pensión de vejez o de cesantía, así como los nuevos desafíos de salud relacionados con los estilos de vida contemporáneos.

Se necesita una atención integral que aborde las necesidades económicas, de salud y sociales de las personas adultas mayores, así como políticas y programas que promuevan el respeto y la protección de sus derechos humanos en todas las etapas de la vida. Esto no solo garantizará un envejecimiento digno y satisfactorio para las personas mayores, sino que también contribuirá a construir una sociedad más justa e inclusiva para todos.

REFERENCIAS

- Alcázar, Atilano (2023). *Centro de Opinión Pública*, Universidad del Valle de México. Sitio web: <https://opinionpublica.uvm.mx/blog/el-gasto-publico-y-privado-durante-la-vejez-en-mexico/>
- Amuedo-Dorantes, Catalina y Juárez, Laura. (2012). Old-Age Government Transfers and the Crowding Out of Private Gifts: The 70 Plus Program for the Rural Elderly in Mexico [Transferencias gubernamentales para la vejez y desplazamiento de las donaciones privadas: el programa 70 y más para las personas mayores rurales en México]. *Working Papers Series*. <http://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/laura/12-05.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011). https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/adultos_mayores/Pobreza_personas_mayores_2020.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2020). *Pobreza y Personas Mayores en México 2020*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/adultos_mayores/Pobreza_personas_mayores_2020.pdf
- Enríquez, Rocío y Villarreal, Magdalena. (2014). *Los retos de la política pública ante el envejecimiento en México*. INDESOL-CIESAS-ITESO.
- Expansión Política (2021). *La cobertura de los servicios de salud es menor con el Insabi*. 01/09/2021, Sitio web: <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/07/04/voces-cobertura-de-los-servicios-de-salud-es-menor-con-el-insabi>
- Forbes (2020) Cuesta 32,000 pesos al año cuidar a un adulto mayor dependiente: *estudio*. <https://www.forbes.com.mx/cuesta-32000-pesos-al-ano-cuidar-a-un-adulto-mayor-dependiente/>
- Galiani, Sebastián, Gertler, Paul y Bando, Rosangela. (2014). Non-contributory Pensions [Pensiones no contributivas]. <https://econpapers.repec.org/paper/idbbrikps/6497.htm>
- Granados, Abraham y Nava, Isalia. (2019). Gastos catastróficos por motivos de salud y hogares con personas mayores en México. *Papeles de población*, 25(99), 113-141. Epub 25 de mayo de 2020. <https://doi.org/10.22185/24487147.2019.99.05>

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*. <https://censo2020.mx>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). *Estadísticas a propósito del Día Internacional de las Personas Adultas Mayores*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_ADULMAYOR_21.pdf
- Juárez, Laura y Pfitze, Tobías. (S/A). *The Effects of a Non-Contributory Pension Program on Labor Force Participation: The case of 70 y Más in Mexico* [Los efectos de un programa de pensiones no contributivas sobre la participación laboral: el caso de 70 y más en México]. https://faculty.fiu.edu/~tpfitze/trial2_files/JuarezPfitze_1112.pdf
- Juárez, Laura, y Rodríguez, Yunuen. (2021). El efecto de las pensiones no contributivas sobre el bienestar subjetivo de los adultos mayores en México. *Estudios Económicos*, 36(2), 279-330. Epub 21 de febrero de 2022. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-72022021000200279#:~:text=El%20balance%20de%20la%20evidencia,los%20ni%C3%B1os%20que%20viven%20con
- Novak, Beatriz, & Lozano Keymolen, Daniel. (2023). Mortalidad en adultos mexicanos de 50 a 80 años de edad con multimorbilidad en un período de observación de 18 años. *Estudios demográficos y urbanos*, 38(1), 9-54. Epub 12 de mayo de 2023. <https://doi.org/10.24201/edu.v38i1.2108>
- OCDE. (2023). *Pensiones de un vistazo*. <https://doi.org/10.1787/19991363>
- Vázquez, Ana. (2017). Aprendiendo a través de la experiencia: las intervenciones públicas para los adultos mayores en Guadalajara. [Tesis de maestría inédita]. El Colegio de Jalisco.



EXPERIENCIAS DE GESTIÓN PÚBLICA

El Observatorio Social Do Brasil: Un ejemplo de participación ciudadana en la gestión pública

GUILHERME LIMA DE SENA

El Colegio de la Frontera Norte – Unidad Ciudad Juárez

 orcid.org/0000-0002-6656-9537

gsena.mapds2022@colef.mx

Resumen

Este texto presenta un análisis de la actuación del Observatorio Social do Brasil (OSB) como un ejemplo de participación ciudadana en la gestión pública brasileña. Aborda la evolución de la administración pública y señala la transición hacia un enfoque democrático y participativo que se consolidó con la Constitución Federal de 1988. La creación de observatorios sociales emerge como una herramienta de control social y fiscalización de los recursos públicos. Inicialmente, se aborda la actuación del OSB en la gestión pública y su ejercicio de participación ciudadana. Por consiguiente, se presenta el caso del OSB como una experiencia exitosa y se concluye que la actuación de estos observatorios fortalece la transparencia, legitima el control democrático y contribuye a la eficiencia y reducción del gasto público, destacando su papel complementario a los órganos de control gubernamentales.

Palabras clave: observatorio social, participación ciudadana, gestión pública, control social.

Cómo debe citarse este artículo:

Lima de Sena, G.(2024). EL Observatorio Social Do Brasil: Un ejemplo de participación ciudadana en la gestión pública. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 2 (4), 118-125. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 07/02/2024

Aceptado: 04/04/2024

Introducción

La administración pública en Brasil ha experimentado transformaciones significativas a lo largo de su historia, desde la época colonial hasta la actualidad, reflejando modelos administrativos diversos. Los tres principales modelos que marcaron la evolución del aparato estatal brasileño fueron el patrimonialista, el burocrático y el gerencial (Costa y Souza, 2015).

De acuerdo con Aguilar Villanueva (2015), la administración pública contemporánea en México surgió de contextos de crisis y todavía busca corregir los problemas del pasado político y administrativo que vivió el país. Esa similitud también sucedió en Brasil con la dictadura militar (1964 – 1985), que implementó una serie de reformas para centralizar el poder y controlar el estado. Fue con la Constitución Federal de 1988 (CF/88), que la administración pública pasó a utilizar nuevos enfoques y que el proceso de redemocratización se consolidó en el país (Santos, 2018).

La concepción de una innovadora gestión del servicio público, que incorpora la participación ciudadana, la transparencia en los procesos y la rendición de cuentas representó un cambio significativo respecto a la perspectiva burocrática que obstaculizaba su eficiencia. Este enfoque fue crucial para dotar a Brasil de la capacidad necesaria para tomar decisiones, gobernar y poner en marcha políticas públicas de manera efectiva. Con la CF/88 se establecieron algunos tipos de control de la administración pública, cómo el control institucional, realizado por los propios órganos del poder público, y el control social, realizado por la sociedad (Goulart et al., 2020). Estos avances, marcados por la redemocratización, dio lugar a la creación de observatorios sociales como mecanismos clave para el control social y la fiscalización de los recursos públicos.

Pérez y Nassif (2017) argumentan que los observatorios sociales surgen en los Estados Unidos y Europa durante la década de los 80, con el fin de buscar y transmitir información a la sociedad. En Brasil, los observatorios sociales surgieron en 1990, a partir de la redemocratización del país que incluyó importantes movimientos para la sociedad brasileña (Goulart et al., 2020). Un caso destacado es el Observatorio Social do Brasil (OSB), una red presente en muchas ciudades y estados brasileños.

La Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia Occidental, en inglés UN-ESCAP, refiriéndose al papel de los observatorios sociales, destaca que pueden servir como ejemplos de estructuras institucionales eficientes para fomentar políticas públicas y sociales integradoras; al proporcionar investigación y

análisis basados en evidencia y socialmente informados, y al garantizar un espacio institucionalizado para el diálogo entre diferentes actores y formuladores de políticas, estos mecanismos institucionales pueden informar políticas y programas dedicados a promover un desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible (UN-ESCWA, 2008, pág. 2).

Así, este estudio aborda la importancia de estas iniciativas, que buscan fomentar la transparencia y la participación ciudadana en la gestión pública, destacando su complementariedad con los órganos gubernamentales de control.

La actuación del Observatorio Social do Brasil

El Observatorio Social do Brasil es una institución no gubernamental, sin fines de lucro y apartidista, que actúa en diferentes niveles (local, regional y nacional). Es una red, formada a partir de 2006, con varios observatorios sociales que están presentes en 150 ciudades de 17 estados, lo que representa un alcance de más de la mitad de los 27 estados brasileños. La cobertura de la red está presente en las cinco regiones del país: Norte, Sur, Sudeste, Centro-Oeste y Noreste. El objetivo principal de la red del OSB es fomentar y apoyar la consolidación de un sistema de control social, a partir de la estandarización de los procedimientos de seguimiento y control de la gestión pública, además de la difusión de herramientas de educación fiscal (Observatorio Social do Brasil [OSB], 2024).

En Brasil, la Ley núm. 13.019 de 2014 sustenta la creación y funcionamiento de los observatorios sociales. Conocida también como la Ley del Marco Regulador de las Organizaciones de la Sociedad Civil, la cual establece el marco legal para las alianzas entre la administración pública y las organizaciones de la sociedad civil, entre las que se encuentran los observatorios sociales. De acuerdo con la ley, los observatorios sociales pueden celebrar alianzas con el Gobierno para realizar actividades de seguimiento de la gestión pública, control social y fiscalización de los recursos públicos. Estas alianzas se formalizan a través de términos de colaboración o términos de promoción, que establecen las responsabilidades, obligaciones y derechos de las partes involucradas (Ley 13019 de 2014).

Schommer, Nunes y Moraes (2010), en un estudio realizado sobre la estructura y líneas de acción de veinte miembros de la red del OSB, identificó que el hallazgo de irregularidades en los municipios es un factor desencadenante para que se realicen las actividades de un observatorio. Entre otros factores citan:

- a) importancia del acompañamiento del gasto público y la educación fiscal;

b) la necesidad de asegurar que el dinero público se invierta adecuadamente, en beneficio de la población; c) voluntad de monitorear la gestión pública, para que sea lo más eficiente posible; d) deseo de sensibilizar a los administradores municipales sobre el correcto gasto de los dineros públicos; (...) (p. 240).

De acuerdo con los autores, las principales actividades que realizan la red del OSB son:

- recolectar, registrar, monitorear e interpretar datos;
- producir indicadores estadísticos;
- crear metodologías para codificar, clasificar y categorizar información;
- monitorear y analizar tendencias para la mejora de la gestión pública;
- educación fiscal de los miembros y sociedad en general; y
- promover y proporcionar control social por parte de la población (Schommer et al., 2010).

Aguilar Villanueva (2015) plantea que la gestión pública debe ser vista como un proceso de toma de decisiones que involucra a múltiples actores y niveles de gobierno, y que busca lograr objetivos públicos a través de la asignación de recursos, la supervisión de la ejecución de políticas, la planificación estratégica, la gestión financiera y la rendición de cuentas. El autor argumenta que la gestión pública valora la ciudadanía, haciendo con que los ciudadanos sean y tomen parte en la deliberación de los asuntos públicos, y que desarrolla la capacidad de los ciudadanos en la creación de valor público. Considerando lo mencionado a respecto del objetivo del OSB y las actividades que la red ejerce, esto implica en una actuación de fomento para el ejercicio de la ciudadanía y la mejora de la gestión pública.

La red del OSB también tiene una otra actuación muy importante, que es la participación ciudadana que ejercen. Los observatorios son formados por ciudadanos de diferentes niveles económicos y sociales, que voluntariamente se dedican a la causa de la justicia social, demostrando la necesidad del ciudadano de acompañar la aplicación de los recursos públicos, y en la construcción de indicadores de control. Los individuos que forman parte de los observatorios sociales pueden ser personas del sector empresarial, de la academia, de organizaciones, colectivos y funcionarios públicos. (OSB, 2024).

Para Modesto (2005), la participación en el ámbito de la administración pública corresponde a toda forma de injerencia de terceros en el ejercicio de la función administrativa del Estado, instrumentada en favor de los intereses de la comunidad, por ciudadanos, organizaciones o representantes de grupos sociales. Para Merino (2020), la participación ciudadana es indispensable para la democracia, pero exige al mismo tiempo la aceptación previa de las reglas del juego democrático

y la voluntad libre de los individuos que deciden participar, es decir, participan en un Estado de derecho y los individuos deben tener su libertad para participar. Todas estas observaciones se relacionan también con lo que destaca Avritzer (2007), al argumentar la participación como forma de control a través de instituciones participativas. La representación de la sociedad civil está relacionada con la legitimación del control democrático, que se da a partir de la participación efectiva de la sociedad.

Díaz Aldret (2017) argumenta que la participación ciudadana son las actividades a través de las cuales los ciudadanos buscan influir a los actores gubernamentales en los asuntos de carácter público. Para la autora, la participación ciudadana se ha vinculado a una mejor prestación de los servicios públicos en un contexto cada vez más complejo y demandante de la participación ciudadana.

Reconociendo la importancia de la ciudadanía en la deliberación de asuntos públicos y para contribuir a la creación de valor público, la red del OSB se destaca movilizand o ciudadanos de diversos sectores para dedicarse voluntariamente al seguimiento de la aplicación de recursos públicos y la construcción de indicadores de control. En este contexto, el OSB no solo fomenta la participación ciudadana, sino que también se erige como un agente clave para la mejora de la gestión pública.

El Observatorio Social de Maringá: una experiencia exitosa

Entre muchos de los observatorios de la red, el Observatorio Social de Maringá (OSM) destaca en Brasil y América Latina, pues fue el primer observatorio del país, creado para cuidar la calidad de la aplicación de los recursos públicos en el municipio de Maringá, con cerca de 600 mil habitantes. El municipio es parte del estado de Paraná (sur de Brasil). La misión del OSM consiste en fiscalizar las cuentas tanto del ayuntamiento como del Concejo Municipal (Observatorio Social de Maringá [OSM], 2024).

Debido a la actuación del OSM, en el seguimiento de las licitaciones y de los principales contratos públicos, en 2006, el municipio generó ahorros de más de 9 millones de reales. Este resultado empezó a motivar a entidades civiles de otros municipios y estados a adoptar la metodología de trabajo del OSM (Comisión Económica de la Organización de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2010).

En 2010, el OSM ganó el Premio de Innovación Social promovido por la Comisión Económica de la Organización de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), así como el premio por el proyecto llamado “Vigilantes de la Corrupción”,

que actuaba para combatir la corrupción en la ciudad. Como se ha mencionado, en el primer año de actividad (2006), realizaron la vigilancia de 1,5 por ciento del total de las licitaciones públicas y evitaron el desvío de 5,6 millones de dólares. Las acciones continuaron y el OSM consiguió, en 2009, un ahorro de 14,7 millones de dólares con el seguimiento en tiempo real de diferentes licitaciones, desde la preparación del pliego hasta la entrega de la compra o el servicio, y obligó al ayuntamiento a abrir quince procesos para investigar posibles desvíos (CEPAL, 2010).

El éxito de la experiencia del OSM es que con la actuación que desarrollaron, hicieron que la propia Alcaldía y el Concejo Municipal de Maringá aceptaran abrir sus cuentas y colaborar con el proyecto. Esa experiencia del OSM fue beneficiosa para la gestión pública en varias dimensiones. El seguimiento de licitaciones y contratos públicos demostró ser eficaz en la generación de ahorros significativos para el municipio. Esto destaca la importancia de una gestión financiera transparente y responsable, asegurando que los recursos públicos se utilicen de manera eficiente y para beneficio de la comunidad. Con el proyecto “Vigilantes de la Corrupción” se tuvo el compromiso en combatir la corrupción a nivel local.

Conclusiones

Lo abordado en este estudio resalta la relevancia y efectividad de los observatorios sociales en Brasil como instrumentos clave para la mejora de la gestión pública y la promoción de la transparencia. A través de la fiscalización de los recursos públicos y el fomento de la participación ciudadana, estos observatorios se posicionan como actores fundamentales en el contexto democrático del país.

La existencia de organizaciones como el Observatorio Social do Brasil demuestra ser un componente esencial para canalizar el interés colectivo en la correcta utilización de los recursos públicos. Al ser entidades construidas de manera participativa y colectiva, los observatorios sociales reflejan un compromiso de la sociedad civil en contribuir al bienestar común y garantizar la transparencia en la administración pública.

La actuación de los observatorios de la red, como el Observatorio Social de Maringá, destaca la importancia de la transparencia, la fiscalización ciudadana y la eficiencia en la gestión de recursos públicos como elementos clave para el buen funcionamiento de la administración pública. El éxito del OSM, que logró ahorros millonarios y recibió reconocimiento internacional, demuestra que la fiscalización

ciudadana puede tener un impacto tangible en la eficiencia y reducción del gasto público.

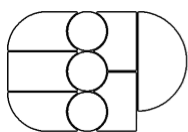
Con estas experiencias, se pudo observar que la red OSB ejerce el control social exigiendo información, investigación y sanción sobre los gastos públicos. Además, se subraya la importancia de la participación ciudadana en la gestión pública. Los observatorios sociales, al involucrar a ciudadanos de diversos niveles económicos y sociales, promueven un ejercicio activo de la ciudadanía en la toma de decisiones y la fiscalización de la gestión pública. Este enfoque participativo contribuye a la legitimación del control democrático y fortalece para una administración pública más transparente y responsable.

Por fin, la actuación de los observatorios sociales no traslada la obligación del poder público, a través de los órganos de control, la evaluación de los servicios y las investigaciones, sino que coadyuvan en una capacidad adicional de mejor desempeño, garantizando eficacia y reducción del gasto público.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. (2015). Gobernanza y gestión pública. México: *Fondo de Cultura Económica*. <https://marcelagonzalezduarte.files.wordpress.com/2018/01/aguiar-villanueva-gobernanza-y-gestion-publica.pdf>.
- Avritzer, L. (2007). Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 50(3), 443-464. <https://www.scielo.br/j/dados/a/xfPSZNfnDzgFpXmYBsDvrhd/?format=pdf&lang=pt>.
- Bult-Spiering, M. y Dewulf, G. (2006). Strategic Issues in Public-Private Partnerships: an international perspective. *Blackwell Publishing*. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/9780470759653.fmatter>.
- Comisión Económica de la Organización de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2010). *Experiencias en Innovación Social en América Latina y el Caribe*. <https://dds.cepal.org/innovacionsocial/e/proyectos/br/maringa/efereport.html>.
- Costa, R. y Souza, M. (2015). A Percepção Holística da Administração Gerencial no Serviço Público. *Revista de Administração Geral (RAG)*, 1(2), pp. 138-153. <https://periodicos.unifap.br/index.php/administracao/article/view/2111/1167>.
- Díaz Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, XXVI(2), pp. 341-379. <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/index.php/gypp/article/download/337/85>.
- Goulart, J. L., Troian, A. y Quispe, J. N. (2020). Observatórios Sociais e sua Importância para a Gestão Pública na Região Sul do Brasil. *Desenvolvimento em Questão*, 18(51), pp.

- 113-128. <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/8463>.
- Ley 13019 de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. 31 de julho de 2014. D.O No. 1º .8.2014. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm.
- Merino, M. (2020). 4. La participación ciudadana en la democracia. *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*. México: INE. <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CDCD-04.pdf>.
- Modesto, P. (2005). Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, (2). https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4447975/mod_resource/content/1/1.%20DIREITO.pdf.
- Observatório Social do Brasil [OSB]. (12 de enero de 2024). *O que é o Sistema Observatório Social do Brasil (Sistema OSB)?* <https://osbrasil.org.br/o-que-e-o-observatorio-social-do-brasil-osb/>.
- Observatório Social de Maringá [OSM]. (12 de enero de 2024). *Institucional, Conheça nossa história*. <https://observatoriosocialmaringa.org.br/institucional/>.
- Pérez, L. G. y Nassif, M. E. (2017). Fatores de influência na avaliação dos observatórios sociais do Brasil sob a perspectiva da gestão da informação. *Revista Informação & Sociedade*, 3(27), pp. 31-48. <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ies/article/view/33529/18968>.
- Santos, A. F. dos. (2018). Administração Pública Brasileira: O Modelo Gerencial e as Ferramentas de Melhoria na Gestão Pública. *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento*, 3(4), 8 ed., pp. 69-85. <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/o-modelo-gerencial>.
- Schommer, P. C., Nunes, J. T. y Moraes, R. L. (2010). Accountability, controle social e coprodução do bem público: a atuação de vinte observatórios sociais brasileiros voltados à cidadania e à educação fiscal. *Publicações da Escola da AGU*, pp. 229-258. <https://seer.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/1595/1283>.
- United Nations - Economic and Social Commission for Western Asia [UN-ESCWA]. (2008). *Social Observatories - Information Kit*. *United Nations House*. Recuperado el 10 de enero de 2024 de: <https://www.unescwa.org/publications/social-observatories-information-kit>



RESEÑA

Los tranviarios de Guadalajara. Masculinidades, movimiento obrero y política laboral (1894-1944)*

VÍCTOR MANUEL PEÑA MELO

El Colegio de Jalisco

 orcid.org/0000-0002-8437-1866

vicmer182@gmail.com

Cristina Alvizo Carranza es profesora investigadora de El Colegio de Jalisco y ha centrado buena parte de su trayectoria investigativa en estudiar la diversidad de problemas, periodos y actores que envuelven la historia y la actualidad del transporte público de Guadalajara. En su reciente libro, *Los tranviarios de Guadalajara: Masculinidades, movimientos obreros y política laboral (1894-1944)*, apuesta por un enfoque de historia laboral con perspectiva de género para analizar la trayectoria de los trabajadores del tranvía. El emblemático medio de transporte es tan solo el pretexto para hacer un estudio que comprenda a estos sujetos, sus contradicciones, tensiones y relaciones de poder en un el mundo laboral que les confiere una identidad masculina.

Acerca de la relación sobre el trabajo y la masculinidad en México, Óscar Hernández sostiene que el desempleo puede causar en los hombres una crisis de masculinidad, manifestada en el deterioro emocional y conflictos domésticos, debido a la incapacidad de proveer económicamente a sus familias (Hernández, 2016). Con esta idea en mente, pensemos en el caso de Alberto Peregrina Aceves, quien fue un conductor del tranvía de Guadalajara y falleció en 1946, dos años después de que este medio de transporte desapareciera de la ciudad. Su familia recuerda que la depresión por la desaparición de su lugar de más de 25 años de trabajo fue la principal causa de muerte (p.310).

* Cristina Alvizo Carranza. (2023). *Los tranviarios de Guadalajara. Masculinidades, movimiento obrero y política laboral (1894-1944)*. El Colegio de Jalisco-Ayuntamiento de Guadalajara.

Ante el desempleo, los hombres antes ocupados empiezan a experimentar angustia, tristeza, culpa e incluso ira, lo que los hace cuestionar su identidad como hombres responsables y capaces de proveer (Hernández, 2016).

Cuando los tranvías dejaron las calles de Guadalajara no solo hubo pérdidas materiales, algunos extrabajadores como Alberto perdieron algo más, perdieron un oficio que les daba identidad, que les daba una manera de ser ante el mundo. La obra que tenemos en nuestras manos nos invita a pensar que cuando Alberto perdió su trabajo, perdió quizás, lo que lo definía como un hombre ante la sociedad, dejando un vacío en su existencia. La historia de Alberto es uno de los relatos finales del libro que deja ver el planteamiento fundamental de la autora: el trabajo fue un escenario central para la construcción de masculinidades en la sociedad mexicana y jalisciense de la primera mitad del siglo XX. A la luz de esto, el trabajo es lo que les permitía a estos hombres cumplir el rol que les asigna una sociedad que se estructura por el género, en la cual deben cumplir con una serie de atributos: ser fuertes, limpios, productivos y especialmente proveedores.

Una crisis en el trabajo equivale a una crisis en la masculinidad de los trabajadores, porque les impide cumplir su papel de hombre proveedor (Hernández, 2016). La defensa del trabajo emprendida por los tranviarios de Guadalajara no solo los definía como actores políticos o sujetos históricos, era también una forma de socializar, defender y construir su identidad de género. A partir de esto, la autora examina detalladamente cómo durante los años del tranvía, con diferentes momentos e intensidades, tanto las coyunturas políticas y empresariales, así como en el desarrollo tecnológico del servicio de transporte en la ciudad, imponen diferentes retos y transformaciones a las masculinidades de los tranviarios.

Una de las virtudes del libro es la propuesta teórico-metodológica, la cual se basa en un posicionamiento historiográfico sobre los límites de los estudios históricos con perspectiva de género. Cristina Alvizo señala que la corriente historiográfica de género encabezada por la historiadora Joan Scott ha tenido una producción prolífica que ha desmontado la imagen de la clase obrera como masculina y universal; pero adolece de estudios que desde la categoría analítica de género estudien cuál es el papel del hombre en el trabajo en los movimientos obreros y cómo afecta dicho proceso en la configuración de la masculinidad. Siguiendo las ideas de Verónica Norando, el análisis de la masculinidad bajo la perspectiva de género se justifica para entender cómo se fue dando esta construcción social en la que el hombre es el actor principal del trabajo y la producción, y cómo dicho ideal le confiere una serie de privilegios por el simple hecho de ser hombre (pp.21-27).

Respondiendo a un deber del quehacer historiador, Cristina Alvizo establece diálogos con otras disciplinas como la antropología para entender las construcciones narrativas-masculinas expuestas por los trabajadores del tranvía. Por ejemplo, autores como Mathew Gutman le ayudan a entender que la masculinidad no es un concepto dado, sino que se construye y reconstruye a partir de su naturaleza diacrónica. La masculinidad es un concepto moldeable en función de las diferentes coyunturas (p. 23). En determinados momentos, el hombre deberá hacer diferentes cosas para cumplir con su papel de proveedor, pudiendo ser un obrero-combativo o un obrero-obediente, dependiendo de lo que la situación amerite para garantizar el sustento de su familia.

Apelar a diferentes narrativas e identidades masculinas, de lo que debe ser un hombre, fue un elemento clave al que la autora le puso atención a la hora de estudiar las disputas de los obreros con empresarios o con el gobierno, así como en la configuración de sus entornos de trabajo. El libro deja ver cómo detrás de estos procesos estaba la discusión de qué clase de hombres debían ser los tranviarios de Guadalajara. Eran los actores principales del servicio de transporte público de la ciudad y en función de esto debían verse y comportarse de cierta manera. Tenían que demostrar su posición en el entramado social como sustento de la institución familiar, al mismo tiempo, demostrar una jerarquía del cuerpo masculino en el entorno laboral.

Una de las principales dificultades de estudiar los movimientos obreros desde la historia, es justamente los límites que imponen las fuentes disponibles para estudiar a los individuos subalternos. Cristina Alvizo resuelve esta situación a través del estudio de situaciones frontera: las disputas laborales de los obreros con el gobierno, entre ellos o en contra de los empresarios, las cuales son ampliamente documentadas y en ellas quedan expuestos “testimonios históricos involuntarios” sobre ideales masculinos de los obreros. Así se demuestra que no hay fuentes acabadas, sino que, como bien menciona la autora, se pueden estudiar fuentes tradicionales con nuevas preguntas, poniendo atención en códigos y narrativas implícitas que aún no han sido destacadas por otros lentes.

La obra se divide en cinco capítulos organizados y estructurados de manera cronológica. En el inicio de cada capítulo se encuentra un breve, pero fascinante relato en el que se nos presenta a los diferentes actores y circunstancias que marcaron cada etapa de la vida del tranvía de Guadalajara propuesta por la autora. Cada uno de estos cinco periodos significó una coyuntura diferente para los trabajadores en diversos ámbitos: la relación con el gobierno y los empresarios, las condiciones en las que trabajaban, el cambio urbano de la ciudad y, sobre todo, cómo se definía la

identidad masculina en el trabajo. Este último aspecto fue clave y afectó a todos los demás aspectos mencionados.

El final del siglo XIX y la primera mitad del XX fue una época de transformaciones incesantes en México y en Jalisco. La autora hace un esfuerzo por identificar y relacionar estos momentos coyunturales en la historia de los trabajadores del tranvía en Guadalajara y cómo van alterando la construcción de su masculinidad, pues no es lo mismo ser un trabajador del porfiriato que un obrero de la revolución. Sus descripciones permiten ver cómo aparecen estos trabajadores que se acoplan por medio de una narrativa masculina a una época de simbolismos y alusiones al progreso tecnológico como la del porfiriato. El primer capítulo, el único dedicado al periodo previo a la revolución, es quizás el que más se extiende en detallar las condiciones iniciales de trabajo y de vida de estos trabajadores, que estarán presentes y sufrirán cambios en los capítulos restantes donde son tema principal de las negociaciones.

En el contexto revolucionario, los trabajadores del tranvía adquieren conciencia de su importancia en la ciudad y su capacidad de fuerza para negociar de abajo hacia arriba con un gobierno recién creado y débil. Para explicar la eficacia de los tranviarios como movimiento obrero, Alvizo hace referencia a lo fundamental de la labor tranviaria para el funcionamiento de la ciudad; pero también pone énfasis en cómo la figura de hombre responsable y cabeza de familia a la cual apelan, les da la legitimidad y el apoyo que necesitan en el espacio público en sus primeras huelgas. Conscientes de la importancia de la imagen, en el capítulo tercero se muestra cómo los tranviarios, en su etapa de negociación con el gobernador José Guadalupe Zuno, buscaban uniformes distintivos que les otorgaran un estatus superior de obreros calificados, modernos y educados (p. 167). Esta estrategia, inicialmente exitosa, les sirvió a los tranviarios para diferenciarse de los conductores de camión, la nueva alternativa para el servicio de transporte público urbano.

En la fase institucional de la revolución, los tranviarios dieron con una imagen de hombres respetables, trabajadores, autogestionados, que servían de ejemplo para el resto de la clase obrera.

En las partes finales del libro se nos propone un recorrido que deja ver cómo estas idealizaciones de masculinidad de los tranviarios son rápidamente contrastadas por las realidades de una ciudad que cambia y de un sector obrero que es domesticado en el periodo posrevolucionario.

Ante las presiones de la rentabilidad, la ineficacia administrativa, las diferencias sindicales internas, la competencia con nuevos medios de transporte con rutas que se adaptaban mejor a la ciudad, y una modernización del transporte público

que avanzaba tan rápido que hacía ver a los tranvías del porfiriato como objetos anticuados, torpes e incómodos, el tranvía desapareció en 1944.

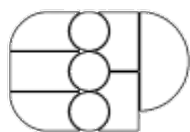
Los alcances logrados por este libro van más allá de la historia de los tranviarios, dejan también muchas puertas abiertas para futuras investigaciones y reflexiones. La autora logra abrir la pregunta sobre los cuerpos en las masculinidades obreras, siendo esta una pregunta que se puede seguir desarrollando al investigar cómo estas masculinidades se fueron manifestando en otros espacios más allá de la política laboral: lugares de sociabilidad, la prensa, el cine o las prácticas deportivas de los obreros, cuya promoción va a ser fundamental en el México posrevolucionario en el marco del control estatal a los cuerpos de los ciudadanos (Macías, 2018).

El aporte a la historia del transporte en Guadalajara es fundamental; el exhaustivo y sistemático trabajo de fuentes deja abiertos muchos indicios sobre la vida no solo de estos trabajadores, sino también del entorno urbano y político del transporte en Guadalajara durante la primera mitad del siglo XX. En la reflexión general sobre la historia de los trabajadores del transporte público, este libro va a dar muchas respuestas del porqué, a diferencia de otros sectores, el sector del transporte público parece resistirse a la feminización actual de muchas labores desempeñadas tradicionalmente por hombres (Hernández, 2016). Como se muestra en el texto, son muchas las prácticas y los discursos de masculinidad que rodean esta actividad y que se vienen readaptando y reajustando desde hace más de cien años.

Para finalizar, no se puede pasar por alto el posicionamiento político y social que desde un análisis histórico reafirma esta obra: ignorar el estudio de las masculinidades en los estudios de género implica dar por hecha una aparente dominación natural de los hombres en los ambientes laborales, desconociendo la construcción histórica de esta dominación y sus formas de operar y mantenerse (pp.22-27). Es por eso por lo que Cristina Alvizo pone especial cuidado en las narrativas y prácticas masculinas que, durante las disputas obreras, buscaron mantener y consolidar el protagonismo del hombre en el mundo de trabajo, haciéndonos cuestionar a los lectores la manera en la que el género afectó y afecta actualmente las relaciones y disputas laborales.

Referencias

- Alvizo, C. (2023). *Los tranviarios de Guadalajara. Masculinidades, movimiento obrero y política laboral (1894-1944)* (1.a ed.). El Colegio de Jalisco; Ayuntamiento de Guadalajara.
- Hernández, O. (2016). Trabajo y construcción de masculinidades en el norte de México. *Frontera Norte*, 28(55), 183–189. <https://doi.org/10.17428/rfn.v28i55.37>
- Macías, C. (2018). *La Revolución en carne y hueso: Las prácticas deportivas como evidencia del cambio social en México y Guanajuato, 1920-1960*. Universidad de Guanajuato.



Dossier Fotográfico

La historia de David contra Goliat.

La lucha en contra de la presa El Zapotillo y la resolución del conflicto.

ANAHÍ COPITZY GÓMEZ FUENTES

El conflicto por la presa El Zapotillo, en la región de Los Altos, en Jalisco, podemos reconocerla como la historia de David contra Goliat. Desde el anuncio del proyecto en el 2005, nunca nadie se imaginó que fuera a tener botón de reversa y que el proyecto se pudiera echar para atrás. Si bien es cierto que la presa se construyó con una cortina a una altura de 80 metros, una decisión técnica desde la voluntad política del gobierno federal, impidió la inminente inundación de los tres pueblos afectados: Temacapulín, Acasico y Palmarejo.

Estos tres pequeños pueblos durante más de 15 años liderados por la gente de Temacapulín, sostuvieron la lucha de David contra Goliat en contra de gobiernos federales y estatales de tres diferentes sexenios. Durante todos esos años, ningún gobernante logró poner fin al conflicto y dar solución a la problemática del agua en Guadalajara y su zona metropolitana y, sobre todo, atender las demandas de los afectados, las cuales principalmente se centraban en salvar sus pueblos de la inundación y en sus palabras “dejarlos vivir en paz”.

La resolución del conflicto por la presa El Zapotillo jamás habría sido posible si la gente de los pueblos no hubiese resistido y construido la oposición. Fue un camino en el que desde un frente común en el 2008 se conformó el Comité Salvemos Temacapulín, Acasico y Palmarejo; se construyeron alianzas con otros afectados a nivel nacional e internacional, se hicieron acompañar de organizaciones de la sociedad civil y académicos expertos, se sostuvo una defensa sociojurídica, pero, sobre todo, se mantuvo la frente en alto y la dignidad por delante.

Para llegar a solucionar el conflicto, formalmente en el 2021 fueron tres visitas a la región de El Zapotillo por parte del presidente Andrés Manuel López Obrador, previo a gestiones y reuniones entre el gabinete y el Comité. Las comunidades

construyeron un pliego petitorio de 15 puntos, el llamado Plan de Justicia, el cual fue aceptado y actualmente está en ejecución. Además, se llegó a la solución técnica de construir seis ventanas a la cortina, quedando a una altura de 42 metros, evitando la inundación de los tres pueblos. La implementación del Plan de Justicia puede significar una nueva etapa de la lucha, en la que los antiguos enemigos ahora son parte de la solución y de la ejecución de las acciones de restitución para los pueblos.

El dossier que aquí se presenta es parte del trabajo de campo realizado desde agosto de 2002 en las tres comunidades, y forma parte de los resultados de investigación del proyecto número 321377, titulado “Diagnóstico, identificación y análisis de los impactos y afectaciones ocasionadas por la presa El Zapotillo y la elaboración conjunta de una estrategia de resarcimiento con las comunidades afectadas”; financiado dentro de los Programas Nacionales Estratégicos (Pronaces) del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT). En este proyecto participan investigadores de la Universidad de Guadalajara, El Colegio de Jalisco, de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, de la Universidad Autónoma de Zacatecas y del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Con Agua todo, sin ella nada
Autor: Anahí Copitzky Gómez Fuentes



Creación de murales

Los pueblos y la lucha
Autor: Anahí Copitzky Gómez Fuentes



Temacapulín: el pueblo que resistió más de 15 años de lucha en contra de la presa El Zapotillo

La basílica
Autor: Anahí Copitzky Gómez Fuentes



En Temacapulín la gente defendió su patrimonio arquitectónico. Una de sus joyas más preciadas, la basílica

Mural

Autor: Anahí Copitzky Gómez Fuentes



Durante los años de lucha, uno de los simbolismos de protesta fue la creación de murales en las calles de Temacapulín. A través de los murales y de los letreros expresó su oposición a la presa

Chile de árbol
Autor: Néstor Adán Ortiz Zamora



El chile de árbol, uno de los símbolos identitarios recuperados con la lucha a través de la creación de la Feria del Chile de Árbol, celebrada todos los años en el mes de agosto

Virgen de los Remedios
Autor: Néstor Adán Ortiz Zamora



Durante la lucha la gente se encomendó a La Virgen de los Remedios y al Señor de la Peñita. Temacapulín, un pueblo alteño apegado a las tradiciones religiosas

Niño de Flamacordis
Autor: Loreto Irene Soto Rivas



En Acasico la devoción es al Niño de Flamacordis y a la Virgen del Rosario

Don Ponchito
Autor: Anahí Copitzky Gómez Fuentes



Don Ponchito, uno de los personajes más emblemáticos de la lucha

Mujeres de Temaca
Autor: Anahí Copitzky Gómez Fuentes



Las mujeres de Temaca, luchadoras incansables

Don Luis Villegas
Autor: Loreto Irene Soto Rivas



Don Luis Villegas mantuvo la lucha y la defensa en Acasico

Río Verde
Autor: Anahí Copitzky Gómez Fuentes



El río Verde, fue uno de los protagonistas de la defensa de Temacapulín

Río Ancho
Autor: Loreto Irene Soto Rivas



En Acasico el río Verde es conocido como el río Ancho, símbolo de identidad para los pobladores

La resolución del conflicto
Autor: Anahí Copitzky Gómez Fuentes



El presidente Andrés Manuel López Obrador, en el marco de la resolución del conflicto, durante la segunda visita a Temacapulín

Disputa por el agua
Autor: Anahí Copitzky Gómez Fuentes



La disputa por el agua de El Zapotillo entre Jalisco y Guanajuato, terminó con la decisión presidencial de bajar la altura de la presa y designar el agua para Guadalajara y su zona metropolitana

El Plan de Justicia
Autor: Anahí Copitzky Gómez Fuentes



Las luchadoras sociales de Temaca. Las mujeres que mantuvieron la lucha, nunca imaginaron estar dialogando con los ingenieros de la Comisión Nacional del Agua, en una de las ventanas vertedoras de la presa

Presa El Zapotillo
Autor: Anahí Copitzzy Gómez Fuentes



La presa El Zapotillo fue construida sobre el río Verde, por la Comisión Nacional del Agua, con una cortina a 80 metros de altura

Seis Ventanas
Autor: Anahí Copitzky Gómez Fuentes



La decisión técnica que se logró entre el gobierno de México, las comunidades afectadas y su equipo de expertos acompañantes, fue la realización de seis ventanas a una altura de 42 metros, con el propósito de no inundar a ninguna de las tres comunidades. Una decisión histórica en términos políticos, pero sobre todo ingenieriles

Implementación
Autor: Anahí Copitzky Gómez Fuentes



La implementación del Plan de Justicia incluyó una gran cantidad de obras en los pueblos

Banquetas y Calles
Autor: Loreto Irene Soto Rivas



En Acasico, el Plan de Justicia incluyó, además de otras obras, la construcción de banquetas y calles

Los Sabinos
Autor: Anahí Copitzky Gómez Fuentes



Palmarejo fue el único pueblo que fue desalojado. Actualmente “Los Sabinos”, al pie del río Verde, sirve como punto de reunión y de encuentro de los antiguos pobladores

Recuperando historias
Autor: Diana Alejandra Betanzos Avilés

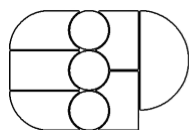


Recuperando historias. Taller de foto bordado con mujeres de Temacapulín

Dibujo con niños
Autor: Diana Alejandra Betanzos Avilés



Taller de dibujo con niños



Acerca de los autores (as)

Jesús Carlos Morales Guzmán

Profesor Investigador en el Área de Sociología Urbana del Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Correo electrónico: jcmg@azc.uam.mx, org/0000-0002-3428-182X.

Irving Iván Reyes Lara

Maestro en Planeación y Políticas Metropolitanas y estudiante del Doctorado en Sociología, línea Sociedad y Territorio, en la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Correo electrónico: ivanreyeslaraunam@gmail.com, orcid.org/0009-0002-1785-6959

Silvia Margarita Ortíz Gómez

Maestra en Políticas Públicas por El Colegio de Jalisco, Maestra en Urbanismo y Desarrollo por el Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño de la Universidad de Guadalajara, Especialista en Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y licenciada en Relaciones Industriales por el Instituto Tecnológico de Ciudad Guzmán, acreditó el Seminario Especializado en la Política Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco (PEAJAL). Es autora del libro titulado: Indicadores para el Desarrollo Urbano Sustentable: El caso del Estado de Jalisco. ISBN: 9783639781717. Correo electrónico: evaluacionyurbanismo@gmail.com, orcid.org/0000-0003-2695-7532

Carlos Alejandro Haefner Velásquez

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Iberoamericana de México. Profesor de posgrado en el Centro de Estudios Estratégicos y Negocios – ITAE Business School. Consultor en políticas de desarrollo social y modernización de la gestión pública. Actualmente, es docente invitado en programas de postgrado en Chile, México, Perú y España; forma parte del Instituto Euro-Latinoamericano de Políticas Públicas para América Latina (IEPPAL) Correo electrónico: carlos.haefner@centroestrategicoynegocios.com, orcid.org/0000-0002-5778-9167.

Daniel Antonio Camarena Barrón

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Nayarit. Profesor-Investigador del Programa Académico de Ciencia Política y Director de la Unidad Académica de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Nayarit. Correo electrónico: daniel.camarena@uan.edu.mx, orcid.org/0000-0001-6658-7615.

Dinora Memling Rivas Marmolejo

Maestra en Administración y Gestión Electoral por el Instituto Estatal Electoral de Nayarit. Profesora – Investigadora de la Unidad Académica de Ciencias Sociales en la Universidad Autónoma de Nayarit. Consultora en gestión empresarial, administración pública y diagnósticos sociales a partir de metodologías participativas. Correo electrónico: d.rivas@uan.edu.mx, orcid.org/0000-0002-0726-3423.

Ana Margarita Vázquez López

Maestra en Políticas Públicas por El Colegio de Jalisco. Actualmente desempeña el cargo de Jefa de Políticas Públicas y Secretaría Técnica del Consejo de Participación y Planeación Municipal (COPPLADEMUN) en el Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco. Correo electrónico: mag.vazquezl@gmail.com, orcid.org/0009-0003-0321-1479.

Guilherme Lima de Sena

Maestro en Gestión de Personas por la Universidad de São Paulo. Licenciado en Gestión de Políticas Públicas por la Universidad de Brasilia y maestrante en Acción Pública y Desarrollo Social en El Colegio de la Frontera Norte. Investigador, Gestor de Proyectos y especialista en Mapeo de Procesos. Experiencia en consultoría para el gobierno brasileño y fundaciones de investigación. Comprometido con el desarrollo social, posee intereses en: políticas públicas, gobernanza, acción pública y participación ciudadana. Correo electrónico: gsena.mapds2022@colef.mx, orcid.org/0000-0002-6656-9537.

Víctor Manuel Peña Melo

Estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales de El Colegio de Jalisco. Maestro en Historia por la Universidad de Guanajuato, Historiador y Archivista de la Universidad Industrial de Santander, Colombia. Correo electrónico: vicmer182@gmail.com, orcid.org/0000-0002-8437-1866