

**Esfera Pública** Revista en  
**Gobernanza y Sociedad**

Nº  
**6**



## **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*

Dr. Hervin Fernández Aceves  
*Editor Responsable*

Mtra. Eva de Nova Morales  
*Editora Asociada*

## **Información Legal**

ESFERA PÚBLICA REVISTA EN GOBERNANZA Y SOCIEDAD, Vol. 3, No. 6, julio - diciembre de 2025, 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, [www.esferapublica.mx](http://www.esferapublica.mx), [esferapublica@elcolegiodejalisco.edu.mx](mailto:esferapublica@elcolegiodejalisco.edu.mx)  
Editor responsable: Hervin Fernández Aceves. 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: “Descarga urbana-industrial en el Río Atoyac, en su paso por Tepetitla, Tlaxcala”, de Ángel David Flores Domínguez (El Colegio de Tlaxcala), <https://www.researchgate.net/profile/Angel-Flores-Dominguez>

## **Comité Científico**

Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, México. Dr. Roberto Arias de la Mora, COLJAL, 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.

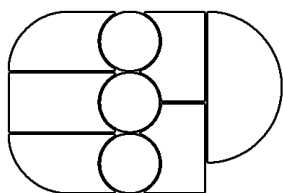
## **Comité Editorial**

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](http://www.esferapublica.mx)**

**[esferapublica@elcolegiodejalisco.edu.mx](mailto: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 3, número 6, julio - diciembre 2025

---



EL COLEGIO  
de  
JALISCO

## Contenido

### Investigación

Evaluar la efectividad de la gobernanza: Integración de enfoques cualitativos y cuantitativos

Luis Rodrigo Díaz Thomé Yániz

5-35

Análisis de la formación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina, una perspectiva histórica de los casos mexicano, brasileño y chileno

Artur Duarte de Lima, Anderson Christopher dos Santos y  
Richardson Leonardi Moura da Câmara

36-55

Economía popular y Estado, hacia una gobernanza local para solucionar problemáticas ambientales. El caso de la actividad microempresarial de lavado de mezclilla en Ayecac, Tlaxcala

Wilfrido Gutiérrez Ortiz

56-80

Prácticas de gobernanza de los Truticultores y Ejidatarios Forestales en Valle de Bravo y Amanalco, Estado de México

Arturo Venancio Flores, Edith Imelda Bernal González,  
Klaus Frey y Alejandro Tonatiuh Romero Contreras

81-104



|                                                                                                                                                                       |         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| Análisis de la experiencia de la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA)                                                                 |         |
| Joaquín Eliseo del Pozo                                                                                                                                               | 105-128 |
| El proceso de urbanización en Zapopan, México: actores y dinámicas                                                                                                    |         |
| Erika Patricia Cárdenas Gómez                                                                                                                                         | 129-170 |
| Régimen de género en el proceso de las políticas derivadas de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) en municipios indígenas de Campeche y Oaxaca |         |
| Alicia Martínez Cruz                                                                                                                                                  | 171-198 |
| La profesionalización militar y la configuración del Sistema Educativo Militar mexicano: un recuento histórico y presente                                             |         |
| Ziayra Rivera Godina                                                                                                                                                  | 199-219 |
| La política pública cinematográfica en México: entre el gatopardismo y el elefante en la sala                                                                         |         |
| Raúl Orozco Magaña                                                                                                                                                    | 220-236 |

## **Divulgación**

### **ENTREVISTA**

|                                                                                             |         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| El panorama de la democracia incluyente en México. Entrevista al Dr. Leonardo Valdés Zurita |         |
| Sandra Timal López                                                                          | 237-251 |



## RESEÑA

Ismael Ortiz Barba y Mónica Montaña Reyes (coords.) (2024). *Gobernanza en Jalisco. Perspectivas analíticas de diversas facetas de la gobernanza en el ámbito local*. Universidad de Guadalajara

Vázquez López Ana Margarita

252-255

## RESEÑA

Gustavo Córdova Bojórquez y María de Lourdes Romo Aguilar (2022). *Gobernanza urbana y metropolitana: la experiencia de los institutos de planeación en México*. El Colegio de la Frontera Norte

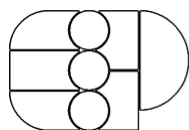
Ramona Esmeralda Velázquez García

256-263

## **Acerca de los autores (as)**

264-269





## **Evaluar la efectividad de la gobernanza: Integración de enfoques cualitativos y cuantitativos**

ENSAYO ACADÉMICO

**LUIS RODRIGO DÍAZ THOMÉ YÁNIZ**

Universidad de Guadalajara

 [orcid.org/0000-0002-1527-5942](https://orcid.org/0000-0002-1527-5942)

[luis.diazthome4723@alumnos.udg.mx](mailto:luis.diazthome4723@alumnos.udg.mx)

### **Resumen**

El ensayo examina la integración de métodos cualitativos y cuantitativos en la mejora continua del gobierno. Parte del legado neoliberal de los procesos de optimización, subraya la urgencia de adoptar metodologías mixtas y aclara las diferencias conceptuales entre medición, evaluación y análisis. A continuación, analiza las “tres E” —eficacia, efectividad y eficiencia— y las relaciona con gobernabilidad, gobernanza y administración pública. Por último, critica el paradigma tradicional de la medición y propone un nuevo modelo de evaluación de la gobernanza: uno que incorpore activamente la participación ciudadana, promueva la transparencia y fomente la adaptabilidad para reflejar de manera más fiel las dinámicas y los contextos específicos.

**Palabras clave:** Gobernabilidad; gobernanza; administración pública; medición; evaluación; análisis

Cómo debe citarse este artículo:

Díaz, L. (2025). Evaluar la efectividad de la gobernanza: Integración de enfoques cualitativos y cuantitativos. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 3 (6), 05-35 <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 30/05/2024

Aceptado: 11/01/2025

## Introducción

Determinar la efectividad de la gobernanza presenta varios desafíos, tanto prácticos como teóricos. Luis F. Aguilar Villanueva (2022), en su enfoque sobre la gobernanza y el gobierno, subraya algunos de estos retos, relevantes para cualquier evaluación de la eficacia gubernamental. Estos desafíos se originan en la naturaleza misma de la gobernanza y en las expectativas que los ciudadanos depositan en el gobierno. La efectividad no puede atribuirse a un solo factor o acción; es el resultado de la interacción de múltiples variables —económicas, sociales, administrativas y culturales— que, al ser dinámicas e interconectadas, dificultan aislar el impacto de una política o medida específica sin considerar su contexto más amplio.

En este ensayo se plantea cómo abordar la evaluación de la efectividad en la praxis. Para ello, se abordan aspectos epistemológicos, teóricos y prácticos como elementos explicativos. El punto de partida es el análisis de cómo los principios del neoliberalismo han influido en la implementación de procesos de mejora continua, la integración de métodos de investigación para optimizar dichos procesos y la aplicación de estas metodologías en el ámbito de la gobernanza.

Se describen los enfoques cualitativo, cuantitativo y mixto y su aplicación en los procesos de mejora continua. Se muestra cómo cada método aporta información distinta, de modo que resulta fundamental seleccionar el enfoque adecuado al objeto de medición, evaluación o análisis.

A continuación, el ensayo explora la distinción y el uso operativo de los conceptos medición, evaluación y análisis en dichos procesos, compatibilizándolos con los tres enfoques metodológicos. Se establece una matriz de correspondencias 3×3 que vincula:

Enfoques: cuantitativo, cualitativo y mixto

Fases: medición, evaluación y análisis

Criterios: eficacia, efectividad y eficiencia

A esta matriz 3×3 se añade un cuarto eje —gobernabilidad, gobernanza y administración pública—, conformando así una estructura 3×4.

Finalmente, se concluye que es necesario diseñar un modelo de evaluación específico para la gobernanza, capaz de capturar su complejidad y multidimensionalidad.

## **Legado del neoliberalismo: procesos de mejora continua**

El neoliberalismo, como doctrina económica y política, ha tenido un impacto significativo en la concepción y gestión de las políticas y programas gubernamentales en los últimos 40 años. Uno de sus legados ha sido el énfasis en la eficiencia, la rendición de cuentas y la mejora continua en el ámbito público, lo que ha llevado a la adopción de enfoques más sistemáticos basados en la medición, evaluación y análisis de dichos programas (Zamitiz, 2021).

La aplicación de principios de mercado y competencia al sector público, promovida por las políticas neoliberales, busca introducir mecanismos típicos del mercado en la gestión de los servicios públicos (Friedman, 2002). Este enfoque tiene como objetivos fundamentales mejorar la calidad y reducir los costos de los servicios ofrecidos a la ciudadanía (IBM, 2000).

Según IBM (2000), los principios en los que se sustenta este enfoque son:

- Mejora continua
- Innovación
- Eficiencia
- Orientación al mercado/usuario
- Reducción de costos, maximización de beneficios
- Eficiencia en costos
- Tercerización por costos

En este documento, nos concentraremos únicamente en el principio de mejora continua. La mejora continua en el sector público es un proceso sistemático y permanente que busca incrementar la eficacia, la efectividad, la eficiencia y la calidad de los servicios gubernamentales ofrecidos a la ciudadanía. Este enfoque se fundamenta en la premisa de que siempre es posible encontrar maneras de optimizar los procesos y resultados de las actividades del sector público, independientemente de los logros ya alcanzados (Cuevas, 2015).

Al centrarse en los principios de mercado, se pone un mayor énfasis en la satisfacción del usuario (Drucker, 2002). La idea es que, al “competir” por brindar el mejor servicio, las entidades gubernamentales se vuelvan más sensibles a las necesidades y preferencias de los ciudadanos, de forma similar a como las empresas se esfuerzan por satisfacer a sus clientes (Barabási, 2019).

La introducción de la gestión orientada al mercado en el sector público también busca hacer un uso más eficiente de los recursos, lo que idealmente llevaría a una

reducción de costos. Esto puede implicar la adopción de tecnologías avanzadas, la eliminación de procesos redundantes o ineficientes, y una gestión más estratégica de los recursos humanos y materiales (Drucker, 2002).

Según IBM (2000), la mejora continua en el sector privado se estructura en torno a cinco ejes fundamentales:

1. Orientación al usuario: Consiste en colocar las necesidades y expectativas de los ciudadanos en el centro de los esfuerzos de mejora, garantizando que los servicios públicos respondan adecuadamente a las demandas de la población.
2. Medición y evaluación: Implica implementar sistemas que permitan recopilar datos sobre el desempeño de los servicios y programas, con el fin de identificar áreas de mejora basadas en evidencia.
3. Gestión basada en procesos: Se enfoca en analizar y comprender los procesos mediante los cuales se entregan los servicios públicos, con el propósito de identificar ineficiencias, redundancias o puntos críticos que requieran intervención.
4. Cultura de calidad: Busca fomentar una cultura organizacional que valore la calidad, la transparencia y la responsabilidad, promoviendo al mismo tiempo la innovación y el aprendizaje continuo entre los empleados públicos.
5. Participación y colaboración: Consiste en involucrar a empleados, ciudadanos y otras partes interesadas en el proceso de mejora continua, aprovechando sus conocimientos y experiencias para desarrollar soluciones más efectivas.

## **Metodologías y herramientas del neoliberalismo**

Por otro lado, las metodologías y herramientas representan la materialización de los procesos de mejora continua en el sector público. Actúan como vehículos a través de los cuales las ideas y principios de mejora se ponen en práctica, transformando conceptos abstractos en acciones concretas y cambios tangibles dentro de las organizaciones gubernamentales (DeGraff, 2017).

Estas metodologías y herramientas contribuyen a seis aspectos clave (Díaz Thome, 2021):

1. Operacionalizar la estrategia de mejora,

2. Estandarizar los procesos,
3. Facilitar el análisis y la toma de decisiones,
4. Promover la transparencia y la rendición de cuentas,
5. Involucrar a los actores,
6. Alinear con las mejores prácticas.

A lo largo de los años de predominio del neoliberalismo, se han utilizado diversas metodologías y herramientas. A continuación, se enumeran algunas de ellas:

1. **Gestión de la Calidad Total (Total Quality Management, TQM):** Utilizada durante el sexenio de Vicente Fox. Su administración marcó un período importante de transición hacia prácticas administrativas más transparentes y orientadas a la calidad total en el servicio público.
2. **Análisis de causa raíz:** Su aplicación también se observó en el gobierno de Vicente Fox.
3. **Cuadro de mando integral (Balanced Scorecard, BSC):** Este modelo fue impulsado por el presidente Felipe Calderón.
4. **Gestión por resultados:** Calderón promovió esta estrategia enfocada en la eficiencia del uso de los recursos públicos, orientando las actividades gubernamentales hacia el logro de objetivos predeterminados y evaluables (Díaz Thome, 2021).
5. **Ciclo PDCA (Planificar-Hacer-Verificar-Actuar):** Utilizado principalmente durante la presidencia de Enrique Peña Nieto (Zamitiz, 2021).
6. **Nueva Gestión Pública (NGP):** Durante el sexenio de Peña Nieto, se intentó adoptar prácticas propias de la NGP para modernizar el Estado, introduciendo técnicas de gestión más ágiles y efectivas en la administración pública (Zamitiz, 2021).
7. **Lean Government y Six Sigma:** Se han aplicado en gobiernos estatales como los de Guanajuato y Nuevo León.

Un punto en común entre los siete modelos de gestión de la calidad mencionados es que todos contemplan momentos específicos para la medición y evaluación, con el fin de constatar el cumplimiento de los objetivos. Bajo el enfoque neoliberal, la medición y evaluación de los programas gubernamentales se convierten en herramientas clave para garantizar que los recursos públicos se utilicen de manera eficaz, efectiva y eficiente (Drucker, 2002).

No obstante, la aplicación de principios de mercado al sector público ha generado críticas por la mercantilización de servicios esenciales y la priorización de

la eficacia, efectividad y eficiencia por encima de otros valores como la equidad y el acceso universal. La implementación de políticas neoliberales ha sido asociada con el aumento de desigualdades y la exclusión de grupos vulnerables, cuyas necesidades y contextos pueden quedar marginados debido a la propia naturaleza de estos procesos centrados en el rendimiento.<sup>1</sup>

### **El uso de los enfoques cualitativo, cuantitativo y mixto en los procesos de mejora continua**

El uso de enfoques cualitativo, cuantitativo y mixto en los procesos de mejora continua en el gobierno constituye una estrategia integral que abarca la complejidad y diversidad de las operaciones y servicios públicos. El uso adecuado de estos enfoques proporciona una comprensión profunda y matizada de los problemas, facilita la implementación de soluciones efectivas y promueve la eficacia, efectividad y eficiencia en la gestión gubernamental (Fund For Peace, 2023).

Los tres enfoques enriquecen los procesos de mejora continua en el gobierno, asegurando que las decisiones se basen tanto en evidencia sólida como en una comprensión profunda de las necesidades y experiencias de los ciudadanos (Hall, 2016).

Sin embargo, cada uno tiene sus diferencias. El enfoque cuantitativo se basa en la recolección y análisis de datos numéricos (Rohrer, 2014). Este enfoque es esencial, entre otros, para:

- Medir el desempeño.
- Identificar tendencias.
- Evaluar la eficiencia.
- Facilitar la comparación.

El enfoque cualitativo, por su parte, se enfoca en entender el contexto, las percepciones y las experiencias de las personas involucradas (Rohrer, 2014). Es vital, entre otros, para:

1. Comprender las necesidades de los ciudadanos.
2. Identificar factores subyacentes.

<sup>1</sup> El presidente Andrés López eliminó la implementación de metodologías y herramientas de corte empresarial en su gestión. Asimismo, suprimió de manera específica el rubro destinado a “evaluaciones” dentro del presupuesto buscando alejarse del neoliberalismo. En su discurso busca tener un enfoque centrado en lo social sobre lo mercantil, con participación ciudadana directa, decisiones basadas en consensos o principios ideológicos y rechazo a la mercantilización de servicios públicos.

3. Desarrollar soluciones innovadoras.
4. Fomentar la participación ciudadana.

La integración de enfoques cualitativos y cuantitativos (mixto) en los procesos de mejora continua del gobierno ofrece una perspectiva matizada, permitiendo, entre otros:

1. Tomar decisiones informadas.
2. Personalizar servicios.
3. Monitorear y ajustar políticas.
4. Promover la transparencia y la rendición de cuentas.

Un punto nodal es saber definir cuál enfoque utilizar según el caso. La elección del enfoque depende de varios factores, incluyendo los objetivos del proyecto, las limitaciones de tiempo y recursos, y las necesidades específicas de los usuarios finales (Rohrer, 2014).

Para comprender mejor cuándo usar cada método, es útil visualizarlos dentro de un marco de tres dimensiones (3D), considerando los siguientes ejes:

- Actitudinal vs. Conductual
- Cualitativo vs. Cuantitativo
- Contexto de uso

La primera distinción, “Actitudinal vs. Conductual”, se entiende como “lo que la gente dice” versus “lo que la gente hace”. La investigación actitudinal generalmente busca entender o medir las creencias declaradas de las personas, pero está limitada por aquello de lo que las personas son conscientes y dispuestas a informar. En cambio, la investigación conductual se basa en observar lo que las personas hacen (Schwaber, 2016).

En segundo lugar, está la distinción entre “Cualitativo vs. Cuantitativo”. Los estudios cualitativos generan datos sobre comportamientos o actitudes basados en la observación directa o entrevistas, mientras que los estudios cuantitativos recopilan datos de forma indirecta, a través de mediciones o instrumentos (Harvard Business Review, 2015).

Mapa dos dimensiones (2D):  
Actitudinal-Conductual y Cualitativo-Cuantitativo



Fuente: (Rohrer, 2014)

La tercera dimensión es el contexto. Esta distinción se refiere a cómo y si los participantes en el estudio están utilizando el servicio gubernamental en cuestión. Puede describirse como uso natural o casi natural, uso guiado o uso limitado.

Otra distinción importante al elegir entre metodologías de investigación es la fase de desarrollo y sus objetivos asociados (dimensión temporal). Por ejemplo, al inicio del proceso de desarrollo del servicio, suele haber un mayor interés en la pregunta estratégica sobre qué dirección tomar con el servicio (Ries, 2011).

### Distinción entre medición, evaluación y análisis

Los términos *medición*, *evaluación* y *análisis* constituyen la base sobre la cual se toman decisiones informadas y se desarrollan estrategias en una variedad de campos, incluido el sector público. La medición proporciona una base cuantitativa precisa; la evaluación ofrece un marco para interpretar estos datos dentro de contextos más amplios y variables; y el análisis permite una exploración profunda de las relaciones y causas subyacentes. Este texto se adentra en la teoría que distingue estos tres procesos, ilustrando cómo cada uno contribuye a una comprensión más completa y detallada de los fenómenos estudiados (Denzin & Lincoln, 1994).

La *medición* es el proceso de asignar un número o valor a una característica de un objeto o fenómeno, ya sea físico o abstracto. Se trata de un enfoque cuantitativo, realizado mediante herramientas o instrumentos que proporcionan un valor numérico específico (Stevens, 1951).

Por su parte, la *evaluación* es un proceso más amplio y complejo que la medición. Implica emitir juicios de valor basados en datos que pueden ser cuantitativos, cualitativos o una combinación de ambos. La evaluación se utiliza para determinar la relevancia, efectividad e impacto de un objeto, persona o proceso. Este proceso es intrínsecamente interpretativo y puede incluir consideraciones relacionadas con el contexto, los criterios y los estándares (Scriven, 1991).

Por último, el *análisis* consiste en descomponer un objeto de estudio en partes más pequeñas con el fin de comprenderlo mejor y examinar las interrelaciones entre ellas. El análisis suele ser de naturaleza cualitativa y se emplea para obtener conclusiones más fundamentadas y detalladas (Denzin & Lincoln, 1994).

### **La medición, la evaluación y el análisis a cuál enfoque pertenecen**

La investigación cuantitativa constituye uno de los pilares de la metodología científica y se basa en la medición objetiva, así como en la aplicación de modelos matemáticos y estadísticos. Los datos cuantitativos se recopilan mediante instrumentos de medición estandarizados, encuestas, cuestionarios y otros medios que permiten la cuantificación de variables. Esto facilita la comparación, la generalización y la predicción (Stevens, 1951).

El análisis estadístico de estos datos puede incluir métodos descriptivos, inferenciales y multivariados, que permiten a los investigadores poner a prueba hipótesis, establecer relaciones de causa y efecto, y estimar la prevalencia de ciertas características en poblaciones más amplias. En esencia, la medición cuantitativa busca reducir la complejidad de los fenómenos humanos y naturales a variables numéricas que pueden ser analizadas de forma objetiva (Stevens, 1951).

Por su parte, la investigación cualitativa es profundamente interpretativa, y su fortaleza radica en su capacidad para ofrecer una comprensión detallada y matizada de contextos sociales, emocionales y culturales complejos. En lugar de buscar respuestas del tipo “sí o no” o datos estadísticos, se orienta a comprender *cómo* y *por qué* ocurren los fenómenos. Emplea métodos como entrevistas en profundidad, grupos focales, observación participante y análisis de contenido. Los datos obtenidos son ricos en detalles y proporcionan una narrativa que revela la

complejidad de las experiencias humanas y las relaciones sociales (Denzin & Lincoln, 1994).

En el análisis cualitativo, el investigador actúa como una herramienta de medición en sí misma, interpretando y codificando los datos para identificar patrones, temas y categorías emergentes. La validez en este tipo de investigación no proviene de la replicabilidad ni del tamaño de la muestra, sino de la credibilidad y la transferibilidad de las interpretaciones realizadas por el investigador (Denzin & Lincoln, 1994).

Los métodos de investigación mixtos buscan capitalizar las fortalezas tanto de los enfoques cualitativos como de los cuantitativos, minimizando al mismo tiempo sus limitaciones inherentes. Esta metodología permite una comprensión más completa del fenómeno de estudio al integrar datos numéricos, que pueden ser medidos y analizados estadísticamente, con datos cualitativos que aportan contexto, profundidad y detalle (Scriven, 1991).

La evaluación en este enfoque se refiere a la síntesis de los hallazgos cuantitativos y cualitativos para formular un juicio integral que abarque tanto los aspectos medibles del fenómeno como las experiencias subjetivas relacionadas con él. Este tipo de evaluación puede ser especialmente útil para la toma de decisiones basada en evidencia y la formulación de políticas, ya que ofrece una comprensión holística que los enfoques puramente cualitativos o cuantitativos podrían no captar por completo (Scriven, 1991).

Tabla 1

Relación enfoque-resultado<sup>2</sup>

| Enfoque      | Resultado  |
|--------------|------------|
| Cuantitativo | Medición   |
| Cualitativo  | Análisis   |
| Mixto        | Evaluación |

Fuente: Elaboración propia

### Las tres “E”

En el ámbito empresarial y en el sector público, comprender y diferenciar conceptos como *eficacia*, *efectividad* y *eficiencia* es fundamental para la gestión y el éxito

<sup>2</sup> Si bien estas relaciones son generalmente ciertas, es importante notar que el análisis, la evaluación y la medición no están limitados exclusivamente a cada uno de estos tipos de investigación respectivamente.

organizacional. Aunque están relacionados, estos tres términos ofrecen perspectivas distintas para evaluar y mejorar el desempeño tanto de empresas privadas como de instituciones públicas.

La *eficacia* (efficacy) se refiere a la capacidad de alcanzar los objetivos establecidos. En el contexto empresarial, implica el grado en que una organización logra sus metas y objetivos estratégicos; es decir, hacer las cosas correctas para obtener los resultados deseados. En el sector público, la eficacia se asocia con la capacidad de una institución para implementar políticas y programas que respondan a las necesidades y objetivos de la comunidad.

Por su parte, la *efectividad* (effectiveness) se enfoca en el logro de los resultados esperados. Evalúa en qué medida una organización cumple sus objetivos y genera los resultados previstos. En el sector público, la efectividad se mide a través del impacto y los beneficios tangibles que los programas y servicios gubernamentales generan en la población, asegurando el cumplimiento de metas y la satisfacción de las expectativas ciudadanas.

Finalmente, la *eficiencia* (efficiency) hace referencia a la capacidad de realizar tareas o actividades utilizando los recursos de manera óptima, minimizando costos y maximizando la productividad. Se centra en hacer las cosas correctamente, con el menor desperdicio posible de tiempo, dinero o energía. En el ámbito público, la eficiencia implica una gestión responsable de los recursos estatales, garantizando la entrega de servicios y programas con el menor costo posible, sin comprometer la calidad y contribuyendo al bienestar general de la sociedad.

### **Relación de las tres E con gobernabilidad, gobernanza y administración pública**

La relación entre los conceptos de eficacia, eficiencia y efectividad con la gobernabilidad, la gobernanza y la administración pública es fundamental para comprender cómo se gestionan e implementan las políticas públicas y los servicios gubernamentales.

La eficacia se refiere a la capacidad de lograr los objetivos establecidos. En el contexto de la gobernabilidad, la eficacia se mide como la capacidad del gobierno para implementar políticas y programas que alcancen sus metas y respondan a las necesidades de la sociedad. Un gobierno eficaz es aquel que puede establecer y cumplir sus objetivos estratégicos, asegurando así la estabilidad y el desarrollo social y económico.

La gobernabilidad implica la capacidad de las instituciones públicas para gobernar y gestionar los asuntos del Estado de manera eficaz. Un gobierno con alta gobernabilidad es capaz de implementar políticas y programas que cumplan los objetivos y mejoren la calidad de vida de sus ciudadanos (Crozier et al., 1975).

Por otro lado, Aguilar Villanueva (2022) establece una relación directa entre la efectividad y la gobernanza, resumida en los siguientes cinco puntos:

1. Realización de objetivos.
2. Uso efectivo de los recursos.
3. Satisfacción de las necesidades sociales.
4. Sostenibilidad y durabilidad.
5. Evaluación y rendición de cuentas.

La efectividad implica que el gobierno no solo debe proponer políticas y programas, sino también lograr resultados tangibles y positivos. Esto significa traducir las políticas en acciones que resuelvan con efectividad los problemas públicos para los cuales fueron diseñadas, cumpliendo así los objetivos gubernamentales de manera concreta (Aguilar Villanueva, 2022).

Además, el gobierno debe configurar sus recursos disponibles (financieros, humanos, tecnológicos o materiales) de tal manera que maximicen los beneficios para la sociedad. La efectividad de la gobernanza está vinculada a la capacidad de las políticas para producir beneficios sostenibles a largo plazo, incluyendo la creación de estructuras y sistemas que aseguren la continuidad de dichos beneficios más allá de un programa específico o un ciclo político (Aguilar Villanueva, 2022).

Estos elementos reflejan que la efectividad trasciende la mera ejecución de tareas administrativas, enfocándose en la realización de los valores fundamentales del Estado, como la justicia y la libertad, y en la transformación positiva de la sociedad (Aguilar Villanueva, 2022).

Finalmente, la efectividad de la gobernanza, según Kooiman (2005), implica la capacidad de los procesos para generar políticas adecuadas que alcancen los resultados deseados en un contexto de desafíos dinámicos y condiciones cambiantes. Desde esta perspectiva, la efectividad puede analizarse a través de la interrelación de tres variables:

- Adaptabilidad y flexibilidad.
- Inclusión en la toma de decisiones.
- Cumplimiento de objetivos.

Las estructuras de gobernanza deben ser capaces de adaptarse a entornos cambiantes y responder con flexibilidad a los problemas sociales, económicos y ambientales emergentes. Esto implica que dichas estructuras deben evolucionar conforme a las necesidades y las circunstancias, sin perder de vista los objetivos finales. En este contexto, la efectividad se refiere no solo al logro de metas, sino también a la capacidad de los procesos para permitir una participación amplia y representativa de los actores involucrados. Esto incluye a actores gubernamentales, privados y de la sociedad civil, garantizando que todas las voces sean escuchadas y consideradas en el proceso de toma de decisiones.

Para asegurar la efectividad, es fundamental que las políticas y estrategias se diseñen con objetivos específicos y métricas claras de desempeño desde el inicio de cualquier iniciativa de gobernanza (Kooiman, 2005).

En su análisis sobre la gobernanza, Jan Kooiman (2005) introduce el concepto de eficiencia como complemento de la efectividad. Señala que las estructuras de gobernanza no solo deben ser efectivas en el logro de sus metas establecidas, sino también eficientes en el uso de recursos para alcanzar dichos objetivos. Kooiman destaca que la eficiencia se enfoca en el aspecto operativo, mientras que la efectividad se relaciona con los procesos.

La eficiencia se mide por la capacidad de las instituciones para gestionar los recursos públicos de manera óptima, ofreciendo servicios y programas con el menor costo posible sin sacrificar la calidad. Una administración pública eficiente utiliza los recursos disponibles de manera racional y productiva, asegurando que los servicios lleguen a la población con alta calidad y a un costo mínimo. Este enfoque es crucial para mantener la confianza de los ciudadanos en la administración pública<sup>3</sup>.

Según (IBM, 2000), la eficiencia también tiene características específicas:

- Optimización de recursos.
- Reducción de costos de transacción.
- Evaluación y mejora continua.

Esto implica el uso eficiente de recursos financieros, humanos y naturales. Las estructuras de gobernanza deben diseñarse de manera que eviten redundancias, minimicen el despilfarro y promuevan el uso responsable y sostenible de recursos. La eficiencia en la gobernanza también implica minimizar los costos asociados con la negociación, el cumplimiento y la ejecución de políticas (Kooiman, 2005).

Kooiman (2005) argumenta que la verdadera prueba de las estructuras de

3 La confianza de los ciudadanos en el gobierno se basa en dos aspectos: la legitimidad y la eficiencia (Aguilar, 2022).

gobernanza modernas no radica únicamente en su capacidad para lograr resultados (efectividad) o en su habilidad para conservar recursos (eficiencia), sino en su aptitud para alcanzar ambos objetivos de manera simultánea. Esto resulta esencial en un contexto global caracterizado por la limitación de recursos y las crecientes demandas sociales y ambientales. En este sentido, las políticas y estrategias deben diseñarse de manera que optimicen la relación entre los insumos y los resultados.

La Tabla 2 ilustra cómo cada concepto se vincula con las características necesarias para un desempeño óptimo en el ámbito público, destacando la importancia de ser capaz, saber y ejecutar correctamente para alcanzar la eficacia, la efectividad y la eficiencia.

Tabla 2.

Relación entre Gobernabilidad, Gobernanza, Administración Pública y Desempeño

| Concepto               | Descripción                                                 | Característica    | Relación con el desempeño |
|------------------------|-------------------------------------------------------------|-------------------|---------------------------|
| Gobernabilidad         | Capacidad de gobernar                                       | Capaz             | Eficaz                    |
| Gobernanza             | Procesos de toma de decisiones inclusivas y efectivas       | Buenas decisiones | Efectivo                  |
| Administración pública | Implementación de políticas y gestión de servicios públicos | Buena ejecución   | Eficiente                 |

Fuente: Elaboración propia

La Tabla 3 presenta cómo diversos enfoques metodológicos se relacionan con los tipos de resultados obtenidos y su impacto en el desempeño de las organizaciones públicas y privadas. Esta relación se organiza en cuatro combinaciones específicas.

En la primera combinación, el enfoque mixto integra métodos cualitativos y cuantitativos para ofrecer una evaluación integral. Este enfoque permite analizar tanto la eficacia como la eficiencia. La eficacia se refiere a la capacidad de una organización para alcanzar sus objetivos estratégicos, evaluando si las metas se cumplen de manera efectiva. Por su parte, la eficiencia mide el uso de los recursos para lograr dichos objetivos, identificando oportunidades para reducir costos y maximizar la productividad. Al emplear un enfoque mixto, las organizaciones pueden evaluar su desempeño de manera holística, asegurando no solo el cumplimiento de los objetivos, sino también su consecución de la forma más óptima posible.

La segunda combinación corresponde al enfoque cuantitativo, que se basa en la recopilación y análisis de datos numéricos mediante el uso de estadísticas y métricas para medir variables. Este enfoque permite realizar mediciones precisas y objetivas del desempeño organizacional. La evaluación cuantitativa facilita la valoración de la efectividad, entendida como el grado en que una organización alcanza sus objetivos y genera los resultados esperados. Además, asegura que las acciones y políticas sean evaluadas con base en resultados tangibles y cuantificables, mejorando así la capacidad de la organización para cumplir sus metas.

En la tercera combinación, el enfoque cualitativo se enfoca en un análisis profundo y detallado de los fenómenos, utilizando técnicas como entrevistas, grupos focales y observaciones. Este enfoque se traduce en análisis, un proceso de descomposición e interpretación de información que permite una comprensión rica y contextual de los datos. En este contexto, el funcionamiento de las organizaciones está vinculado a la capacidad de comprender, interpretar y dotar de significado a las acciones, decisiones y comportamientos. El análisis cualitativo proporciona una perspectiva detallada de las dinámicas internas y externas que afectan a la organización, lo cual es esencial para interpretar contextos complejos y tomar decisiones informadas basadas en significados y realidades específicas.

Seleccionar el enfoque metodológico adecuado en función de los objetivos y necesidades de evaluación de la organización es fundamental. Un enfoque mixto proporciona una evaluación integral de la eficacia y la eficiencia; el enfoque cuantitativo permite realizar mediciones precisas de la efectividad; y el enfoque cualitativo facilita una comprensión profunda y contextual. Cada enfoque ofrece perspectivas y herramientas únicas que resultan críticas para la toma de decisiones y la mejora del desempeño organizacional.

Tabla 3.

## Relación enfoque-resultado-funcionamiento de las organizaciones

| Enfoque      | Resultado  | Funcionamiento de las organizaciones      |
|--------------|------------|-------------------------------------------|
| Mixto        | Evaluación | Eficacia                                  |
| Mixto        | Evaluación | Eficiencia                                |
| Cuantitativo | Medición   | Efectividad                               |
| Cualitativo  | Análisis   | Comprensión, interpretación y significado |

Fuente: Elaboración propia

Aguilar Villanueva (2022) señala la importancia de utilizar enfoques diversos para determinar la efectividad de la gobernanza. En la siguiente cita, esto se hace evidente:

"Es crucial poder medir de manera efectiva las interacciones entre las unidades causales para evaluar su impacto en la gobernanza y la administración pública" (Aguilar, 2022, p. 142).

En este contexto, el término "medir" implica el uso de técnicas cuantitativas para obtener datos concretos sobre las interacciones entre las unidades causales. Medir consiste en cuantificar estos elementos para analizarlos objetivamente. En el ámbito de la administración pública, medir puede incluir la recopilación de datos sobre la eficiencia de los procesos gubernamentales, la rapidez de las respuestas políticas, la frecuencia de las interacciones entre diferentes departamentos gubernamentales y otros indicadores numéricos que pueden registrarse y compararse.

Por otro lado, el término "evaluar" se refiere al análisis e interpretación cualitativa. Este proceso, más subjetivo y analítico, busca comprender el significado, la forma y el impacto de las interacciones entre las unidades causales dentro del gobierno. Evaluar implica contextualizar los datos, identificar patrones, determinar la efectividad de las políticas y prácticas, y emitir juicios sobre el éxito o fracaso de aspectos específicos de la gobernanza.

En este sentido, Aguilar Villanueva (2022) integra los enfoques cuantitativo y cualitativo para ofrecer una evaluación completa de la efectividad de la gobernanza. Esta integración permite capturar la complejidad y multidimensionalidad de la gobernanza de una manera más holística y profunda.

"Es necesario desarrollar un marco teórico que integre diversas dimensiones de análisis para evaluar la efectividad de la gobernanza. Esto incluye desde las bases normativas y estructurales del Estado hasta los procesos dinámicos y cambiantes que caracterizan la interacción entre diferentes actores y sistemas en la gobernanza contemporánea" (Aguilar, 2022, p. 155).

Esta cita enfatiza la perspectiva de Aguilar sobre la necesidad de un enfoque holístico para evaluar la gobernanza, destacando la complejidad y la interdependencia de múltiples factores en la administración pública.

De lo anterior, se desprende la importancia de integrar enfoques cuantitativos y cualitativos para una evaluación más completa de la gobernanza. La combinación de ambos no solo permite medir resultados, sino también comprender los contextos y procesos que los generan. Esto resulta esencial para las políticas basadas en evidencia, que deben centrarse no solo en el "qué" y el "cuánto" de los resultados, sino también en el "cómo" y el "por qué" que los sustentan.

En la práctica, es posible emplear métodos integrados para llevar a cabo evaluaciones regulares y sistemáticas de la gobernanza. Esto facilita tanto la toma de decisiones informadas como la mejora continua de las políticas y prácticas gubernamentales.

Por ejemplo, en la Tabla 4 se ilustran las relaciones entre diferentes enfoques metodológicos, los resultados obtenidos, el funcionamiento de las organizaciones y su interacción con el gobierno.

El enfoque mixto, que combina métodos cualitativos y cuantitativos, permite una evaluación integral al abordar tanto la eficacia como la eficiencia. La eficacia, entendida como la capacidad de una organización para alcanzar sus objetivos estratégicos, se vincula directamente con la gobernabilidad, ya que mide la habilidad del gobierno para implementar políticas efectivas y cumplir sus metas. Por su parte, la eficiencia, relacionada con el uso óptimo de los recursos, está más estrechamente ligada a la gobernanza. Una evaluación adecuada de la eficiencia permite analizar la gestión de recursos dentro del gobierno, optimizando los procesos de toma de decisiones y mejorando la administración efectiva.

Desde un enfoque cuantitativo, basado en la recopilación y análisis de datos numéricos, es posible realizar mediciones precisas y objetivas de la efectividad. La efectividad evalúa el grado en que una organización cumple con sus objetivos y genera los resultados esperados, aspectos que se relacionan directamente con la administración pública. Este campo se centra en implementar políticas y programas gubernamentales de manera eficiente, y la medición cuantitativa resulta esencial para evaluar su desempeño, asegurando el cumplimiento de los objetivos establecidos y el beneficio de la población.

El enfoque cualitativo, por otro lado, se centra en un análisis profundo y detallado que proporciona interpretaciones ricas y contextualizadas. Este tipo de análisis resulta particularmente útil para comprender la gobernabilidad, la gobernanza y la administración pública, ya que permite explorar las dinámicas internas y externas que influyen en estos ámbitos. Asimismo, el enfoque cualitativo ofrece una comprensión más completa de los factores subyacentes y las implicaciones de las decisiones gubernamentales, aportando una perspectiva integral y contextualizada fundamental para una toma de decisiones informada y efectiva.

Tabla 4.

Relación enfoque-resultado-funcionamiento de las organizaciones-relación con gobierno

| Enfoque      | Resultado  | Funcionamiento de las organizaciones      |
|--------------|------------|-------------------------------------------|
| Mixto        | Evaluación | Eficacia                                  |
| Mixto        | Evaluación | Eficiencia                                |
| Cuantitativo | Medición   | Efectividad                               |
| Cualitativo  | Análisis   | Comprensión, interpretación y significado |

Fuente: Elaboración propia

### Disección del significado y componentes de la gobernanza

Para Aguilar (2022), la gobernanza no es simplemente un sinónimo de gobierno; es una acción política y social compleja que implica la interacción constante entre el gobernante y los ciudadanos. En este sentido, la gobernanza moderna demanda una interlocución continua con diversos sectores de la sociedad, con el objetivo de comprender sus percepciones y valoraciones y de construir acuerdos efectivos.

La gobernanza se enmarca en un contexto específico, definido por el espacio y el tiempo social. Esto implica que sus políticas y acciones no pueden ser uniformes ni estandarizadas, ya que deben adaptarse a los valores y circunstancias particulares de cada sociedad. Gobernar exige respetar y reflejar el ordenamiento estatal y los valores fundamentales que guían a la sociedad. Esto, a su vez, requiere una comprensión profunda de las condiciones sociales y temporales en las que se desarrollan las acciones de gobierno (Aguilar, 2022).

Un componente esencial de la gobernanza es su naturaleza intencional. Esta define la orientación de la sociedad, sus valores fundamentales y los fines y objetivos futuros que persigue. Tal orientación no es arbitraria; se basa en un conocimiento detallado de las relaciones causa-efecto que operan tanto en la naturaleza como en la sociedad. En este contexto, la gobernanza se configura como una acción causal que busca proyectar y materializar objetivos sociales valiosos, lo que implica el uso estratégico de datos y conocimientos para abordar problemas sociales críticos (Aguilar, 2022).

En términos de acción social, la gobernanza posee una doble naturaleza. Por un lado, su objetivo principal es proteger las libertades, derechos, bienestar y

seguridad de los ciudadanos. Por otro lado, busca promover que los ciudadanos acepten y respeten las normas legales, así como que contribuyan activamente a la consecución de los objetivos sociales establecidos. Esta dualidad resalta la importancia de la colaboración y la participación activa de los ciudadanos en los procesos de gobernanza (Camou, 2000).

La gobernanza está estructurada por normas legales y éticas que determinan su legitimidad, así como por normas lógicas y metodológicas derivadas del conocimiento científico y tecnológico que garantizan la eficacia de las acciones gubernamentales. Sin un marco normativo sólido y el uso efectivo del conocimiento, la gobernanza no puede ser efectiva. Según Aguilar (2022), la efectividad de la gobernanza depende de su capacidad para realizar acciones informadas y basadas en datos, que aborden los problemas sociales de manera eficaz y costo-efectiva.

Además, Aguilar (2022) resalta la importancia de la participación y la colaboración en la gobernanza moderna. Este enfoque colaborativo se evidencia en la interlocución, el intercambio, la coordinación y la cooperación entre gobiernos y organizaciones civiles y económicas. La gobernanza contemporánea reconoce el valor de las redes, asociaciones, consorcios y alianzas para enfrentar la complejidad de los problemas públicos actuales (Kooiman, 2005). Esta colaboración es esencial para movilizar los recursos necesarios y garantizar que las acciones gubernamentales sean efectivas y representativas de los intereses de la sociedad.

Sin embargo, la gobernanza enfrenta diversos desafíos. Uno de los principales problemas es la desconfianza de los ciudadanos hacia las decisiones gubernamentales. Cuando los ciudadanos perciben que sus opiniones no han sido consideradas o que los costos y beneficios de las políticas no se han distribuido equitativamente, la desconfianza aumenta. Asimismo, surgen desacuerdos sobre la validez y prioridad de los objetivos sociales, así como sobre la idoneidad y costo-efectividad de las acciones gubernamentales. Estos desacuerdos pueden generar ambigüedad e incertidumbre, lo que afecta negativamente la percepción pública de la gobernanza (Camou, 2000).

La gobernanza puede ser percibida como ineficaz si no produce resultados que satisfagan las expectativas ciudadanas de manera costo-efectiva. Aguilar (2022) señala que la legitimidad y la efectividad son pilares fundamentales de la gobernanza. La legitimidad se relaciona con la conformidad de las acciones gubernamentales con las leyes y los valores sociales, mientras que la efectividad se refiere a la capacidad del gobierno para generar resultados tangibles y beneficiosos para la sociedad.

## Variables e indicadores de gobernanza

Las variables y los indicadores que constituyen la gobernanza son esenciales para comprender su estructura y evaluar su efectividad en un contexto democrático. El sistema de variables e indicadores presentado a continuación se fundamenta exclusivamente en los postulados de Luis F. Aguilar Villanueva (2022).

1. Variables de la gobernanza
  - a. Ordenamiento normativo del Estado.
  - b. Sistema de conocimiento de la sociedad.
  - c. Relaciones políticas.
  - d. Decisión del agente gubernamental.
2. Indicadores de la gobernanza
  - a. Calidad legislativa.
  - b. Accesibilidad y calidad de datos.
  - c. Participación ciudadana.
  - d. Transparencia y rendición de cuentas.
  - e. Eficacia de la administración pública.
  - f. Calidad del liderazgo gubernamental.

### **Modelo de medición de la gobernanza propuesto por Aguirre, Infante y de Ita de la Universidad Autónoma de Nuevo León, México**

La propuesta subraya la necesidad de superar las mediciones superficiales de gobernanza, profundizando en el análisis de cómo y en qué medida los ciudadanos participan activamente en estos programas, ya sea a través de mecanismos formales o informales. Los autores buscan capturar la esencia de la gobernanza mediante la inclusión y el impacto de la participación ciudadana en la formulación y ejecución de los programas gubernamentales (Aguirre, Infante, & de Ita, 2020).

La premisa central del modelo es que, para obtener una medida completa y significativa de la gobernanza, es fundamental analizar la participación ciudadana no solo de manera agregada, sino también en las operaciones internas de las instituciones, desde la planificación de los programas hasta su evaluación (Aguirre, Infante, & de Ita, 2019)

La metodología propuesta utiliza una serie de indicadores específicos para cuantificar la participación ciudadana en los programas gubernamentales. Este enfoque incluye una fórmula general que calcula la proporción de programas

desarrollados con participación ciudadana frente al total de programas creados por la institución. El modelo asigna un valor numérico, representado como un coeficiente entre 0 y 1, que indica el grado de participación ciudadana en la gobernanza de una institución, reflejando así la esencia de la gobernanza participativa (Aguirre, Infante, & de Ita, 2019).

Aguirre, Infante, & de Ita, (2020) proponen en el modelo cuatro indicadores específicos para capturar distintas dimensiones de la participación ciudadana en la gobernanza:

1. Indicador de gobernanza pública procedente de la participación ciudadana no institucionalizada (IG1): Mide la proporción de programas desarrollados con la ayuda de ciudadanos de manera no formalizada o no estructurada por marcos legales o institucionales específicos.
2. Indicador de gobernanza pública procedente de la participación ciudadana institucionalizada (IG2): Evalúa la cantidad de programas desarrollados con participación ciudadana que se formaliza a través de mecanismos como consejos consultivos o consejos ciudadanos.
3. Indicador de gobernanza pública procedente de la participación ciudadana no vinculante (IG3): Calcula la proporción de programas que incluyen participación ciudadana en un modo consultivo o de sugerencia, sin obligatoriedad en la incorporación de dichas aportaciones.
4. Indicador de gobernanza pública procedente de la participación ciudadana vinculante (IG4): Se refiere a la cantidad de programas desarrollados con participación ciudadana que tiene un carácter obligatorio, donde las contribuciones de los ciudadanos deben ser incorporadas en los programas.

La propuesta incluye la elaboración de un índice de gobernanza (IG) que promedia diversos indicadores para ofrecer una medida integral de la participación ciudadana en la gobernanza, utilizando un enfoque de "media de medias". Además, plantea la posibilidad de medir el grado de cumplimiento de los programas gubernamentales y su impacto social, reconociendo, no obstante, las complejidades y limitaciones inherentes a estas mediciones. Entre estas, se destacan la diversidad y la especificidad contextual como factores críticos en la evaluación de la gobernanza.

Desde una perspectiva cuantitativa, se propone una fórmula matemática para calcular un cociente que refleje el grado de participación ciudadana en los programas gubernamentales. Este cociente se obtiene dividiendo el número de programas elaborados con la participación de ciudadanos (numerador) por el total de

programas desarrollados por la institución gubernamental evaluada (denominador). El resultado es un coeficiente que varía entre 0 y 1: un valor de 1 indica la máxima participación ciudadana (es decir, todos los programas han sido desarrollados con participación ciudadana), mientras que un valor de 0 refleja la ausencia total de dicha participación en la elaboración de programas (Aguirre, Infante, & de Ita, 2019).

La fórmula para el primer indicador (IG1) se define como:

$$IG1 = \frac{PCnol}{PI}$$

Donde:

- IG1 es el indicador de gobernanza uno, enfocado en la participación ciudadana no institucionalizada (no formal).
- PCnol representa el número de programas elaborados con participación ciudadana no institucionalizada.
- PI es el total de programas existentes en la institución gubernamental objeto de evaluación.

Desde la obtención de los indicadores anteriores es posible elaborar un índice de gobernanza bajo la fórmula:

$$IG = \frac{(IG1 + IG2 + IG3 + IG4)}{4}$$

Este enfoque parte de la premisa de que una gobernanza efectiva requiere no solo la creación de programas gubernamentales, sino también la integración activa de los ciudadanos en su desarrollo. Al cuantificar este aspecto, el indicador proporciona una medida tangible del grado en que las instituciones gubernamentales incorporan la participación ciudadana en su trabajo, reflejando así un aspecto esencial de la calidad de la gobernanza y, en última instancia, de la democracia (Aguirre, Infante, & de Ita, 2019).

Para completar esta propuesta, es necesario seguir una secuencia lógica y deseable. Esto implica que, además de generar indicadores de gobernanza relacionados con la participación ciudadana en la elaboración de programas gubernamentales, se debe evaluar el cumplimiento de los productos específicos de cada programa y, posteriormente, analizar los resultados en términos de su impacto social.

En cuanto a la evaluación del cumplimiento de cada programa, se recomienda utilizar una fórmula que calcule un coeficiente basado en el número de programas ejecutados (dividendo) dividido por el número total de programas planificados y presupuestados (divisor). La expresión algebraica correspondiente es:

$$IC = \frac{Pe}{Ppp}$$

Donde:

- IC es el Indicador de Cumplimiento de los productos de cada programa,
- Pe es el número de Programas ejecutados (deberían contabilizarse solo los ejecutados al cien por ciento),
- Ppp es el número de Programas planeados y presupuestados.

Esta fórmula evalúa el grado de cumplimiento de la gobernanza, siempre que los programas hayan sido planificados con participación ciudadana. En caso contrario, la fórmula solo reflejaría el grado de cumplimiento de los programas gubernamentales, sin considerar el componente de participación ciudadana.

Para una evaluación más integral, un índice que mida adecuadamente el grado de cumplimiento de la gobernanza debería incluir tanto los programas planificados con participación ciudadana como aquellos que fueron ejecutados con la misma, siempre y cuando dicha participación haya sido parte de la planificación original.

La fórmula correspondiente para este último indicador se define como:

$$ICG = \frac{(IG+PePC)/2}{Ppp}$$

Donde:

- ICG es el Indicador de Cumplimiento de Gobernanza,
- PePC es el número de Programas ejecutados con Participación Ciudadana (deberían contabilizarse solo los ejecutados al cien por ciento),
- Ppp es el número de Programas planeados y presupuestados.

## Limitaciones del método propuesto

Las limitaciones que se exponen a continuación destacan la necesidad de desarrollar metodologías más integrales que combinen enfoques cuantitativos y cualitativos. Estas metodologías deberían considerar una amplia gama de factores y variables para lograr una evaluación más precisa y útil de la gobernanza.

La fórmula propuesta no asigna ponderaciones específicas a la participación ciudadana en la elaboración o ejecución de los programas. Esto implica que no distingue si la participación fue mínima o significativa, ni evalúa su impacto en el desarrollo del programa. Además, el Índice de Gobernanza (IG) no diferencia entre la participación ciudadana vinculante (obligatoria según un marco legal) y la no vinculante (voluntaria o consultiva). Asimismo, el Índice de Cumplimiento de Gobernanza (ICG) no otorga mayor peso a los programas ejecutados con participación ciudadana bajo modalidades como mandato de ley, concesión, acuerdo o voluntariado. Esta falta de diferenciación puede derivar en una evaluación superficial que no capture el verdadero valor ni el impacto de la participación ciudadana. Para una evaluación más precisa y equitativa, es fundamental considerar estas diferencias y asignar ponderaciones adecuadas según la profundidad y naturaleza de la participación.

El modelo propuesto se basa exclusivamente en un enfoque cuantitativo, lo que puede limitar la comprensión integral de la gobernanza. Aunque mide la cantidad de programas planeados y ejecutados, omite aspectos cualitativos como la satisfacción ciudadana, la calidad de los procesos de participación o la efectividad de los programas implementados. Este enfoque puede resultar insuficiente para reflejar la complejidad y riqueza de las dinámicas de gobernanza, subrayando la importancia de incorporar métodos cualitativos que proporcionen un contexto más holístico y permitan una comprensión más profunda de los procesos y resultados.

Un aspecto crítico del planteamiento actual es que contabiliza cuántas veces participaron los ciudadanos en la creación de programas, pero no evalúa si esa participación incrementó efectivamente la calidad o efectividad de los programas. Es decir, no se mide el impacto de la participación ciudadana en términos de mejoras en la implementación, efectividad o resultados finales de los programas. Sin este análisis, se corre el riesgo de valorar la participación únicamente por su frecuencia, ignorando su contribución real al éxito de los programas.

Finalmente, las fórmulas propuestas no consideran la profundidad ni la calidad de los programas. Un programa puede ejecutarse completamente según lo planeado, pero esto no garantiza que sea de alta calidad ni que aborde adecuadamente las necesidades o problemas que busca resolver. Una evaluación adecuada debe incluir

criterios de calidad y profundidad para asegurar que los programas no solo se completen, sino que también sean efectivos y relevantes.

El perfil de los ciudadanos que participan en la generación de programas es un factor fundamental que no se contempla en las fórmulas propuestas. Aspectos como la diversidad, experiencia, conocimientos y representatividad de los participantes pueden influir de manera significativa en la calidad y efectividad de los programas. Ignorar estos factores podría conducir a una evaluación incompleta, ya que se asumiría que toda participación ciudadana tiene el mismo valor, sin reconocer las diferencias en las contribuciones según el perfil de los participantes.

### **Cómo debería configurarse un modelo de evaluación de la gobernanza**

Para configurar un modelo de evaluación de la gobernanza, es fundamental integrar enfoques cuantitativos y cualitativos para obtener una visión integral y precisa del desempeño de las instituciones gubernamentales. Como primer paso, se deben definir claramente los objetivos, como: mejorar la transparencia, fortalecer la rendición de cuentas, incrementar la participación ciudadana, optimizar la eficiencia, garantizar la equidad y asegurar el cumplimiento legal.

Un modelo de evaluación debe contemplar diversas dimensiones clave, como la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la eficiencia, la equidad y la legalidad. Estas dimensiones proporcionan un marco sólido para medir la gobernanza.

La recolección de datos emplea múltiples fuentes, como documentación oficial, encuestas, entrevistas y observaciones directas. El enfoque cuantitativo se apoya en análisis estadísticos y encuestas estructuradas, mientras que el enfoque cualitativo recurre a entrevistas en profundidad, grupos focales y análisis de contenido. Esta combinación asegura una evaluación robusta y comprensiva.

La implementación del modelo incluye un plan de evaluación continuo, con revisiones periódicas, como evaluaciones semestrales o trimestrales, lo que se conoce como seguimiento continuo o *tracking*. Este proceso permite a los gobiernos y administradores públicos no solo evaluar el estado actual de sus políticas y prácticas, sino también realizar ajustes proactivos basados en datos y retroalimentación o *feedback* constante.

El seguimiento continuo no es solo un mecanismo de recolección de datos, sino una estrategia integral que promueve la mejora, la adaptabilidad y la eficiencia en la administración pública. Al adoptar este enfoque, los gobiernos pueden responder

de manera más efectiva a las necesidades y expectativas de la sociedad, asegurando una gobernanza tanto efectiva como inclusiva.

El seguimiento continuo puede ofrecer numerosos beneficios para la gobernanza:

- **Mejora continua basada en evidencia:** Permite la optimización constante de las políticas y prácticas gubernamentales mediante el uso de datos y análisis rigurosos.
- **Adaptabilidad acelerada:** Facilita la rápida adaptación de las políticas gubernamentales a los cambios en los contextos social, económico y político.
- **Gestión fundamentada en datos:** Fomenta una cultura donde las decisiones gubernamentales se basan en información integral y confiable, en lugar de intuiciones o tradiciones.
- **Promoción de la inclusión:** Garantiza que las políticas y prácticas no solo sean evaluadas por su efectividad general, sino también por su impacto en diferentes grupos de la sociedad.
- **Transparencia y rendición de cuentas:** Establece responsabilidades claras para los equipos de evaluación y asegura los recursos necesarios. Los resultados son analizados con herramientas estadísticas y técnicas cualitativas, y se presentan en informes claros y accesibles que se comparten con todas las partes interesadas a través de publicaciones y conferencias.

Además, el modelo debe incorporar mecanismos de retroalimentación y revisión periódica para garantizar su relevancia y eficacia. Al combinar métodos cuantitativos y cualitativos, este enfoque mixto proporciona una evaluación detallada y equilibrada del desempeño gubernamental, promoviendo la mejora continua y el fortalecimiento de las instituciones públicas.

En un modelo de evaluación de la gobernanza basado en un enfoque mixto, las dimensiones cuantitativa y cualitativa aportan diferentes tipos de información, cada una con su propio enfoque y utilidad para lograr una comprensión integral del desempeño gubernamental.

La sección cuantitativa puede generar datos estadísticos tales como:

1. **Datos numéricos y métricas objetivas**, que permiten una evaluación precisa y comparativa de diversos aspectos de la gobernanza.
  - *Ejemplo:* Porcentaje de documentos públicos accesibles, número de auditorías realizadas, frecuencia de informes de desempeño, costos operativos por unidad de producto, tiempo promedio para completar tareas administrativas, entre otro
2. **Indicadores de cumplimiento de objetivos específicos y eficiencia en el uso de recursos**, que permiten medir el desempeño institucional
  - *Ejemplo:* Índices de eficiencia y efectividad, tasas de participación ciudadana, proporción de recursos distribuidos equitativamente, número de infracciones legales registradas, porcentaje de cumplimiento regulatorio.
3. **Tendencias y comparaciones**, que facilitan la identificación de patrones a lo largo del tiempo y permiten realizar comparaciones entre diferentes periodos o entre distintas entidades gubernamentales
  - *Ejemplo:* Evolución del acceso a la información pública a lo largo de los años, comparaciones de eficiencia entre departamentos o regiones.
4. **Benchmarking**, es decir, el establecimiento de estándares o referencias contra los cuales se pueden evaluar los resultados actuales
  - *Ejemplo:* Comparación con estándares nacionales o internacionales de transparencia y rendición de cuentas.

La sección cualitativa puede proporcionar información clave para comprender las causas, razones, obstáculos y demás factores conductuales que influyen en la eficiencia de los programas gubernamentales.

1. **Contexto y profundidad:** Permite una comprensión más rica y contextualizada de los datos cuantitativos, al explorar las razones subyacentes de los resultados y cómo estos son percibidos e influenciados por los distintos actores
  - *Ejemplo:* Percepciones y opiniones de los ciudadanos sobre la transparencia gubernamental; experiencias de los funcionarios públicos con los procesos de rendición de cuentas.
2. **Perspectivas y opiniones:** Ofrece información diversa que contribuye a entender mejor las expectativas, vivencias y percepciones de las partes

interesadas

- *Ejemplo:* Testimonios de ciudadanos sobre su participación en consultas públicas; opiniones de expertos sobre la equidad en la distribución de recursos.
- 3. **Interpretación y significado:** Facilita la interpretación de los resultados cuantitativos dentro de un marco más amplio, generando narrativas que explican y dan sentido a los datos
  - *Ejemplo:* Análisis del impacto de la eficiencia administrativa en la percepción ciudadana sobre la gobernanza; interpretación de los efectos del cumplimiento regulatorio en la confianza pública.
- 4. **Identificación de problemas y propuestas de solución:** Ayuda a detectar problemáticas no evidentes en los datos cuantitativos y a sugerir soluciones fundamentadas en la experiencia y aportes de los actores involucrados
  - *Ejemplo:* Dificultades percibidas en la implementación de políticas de transparencia; sugerencias de ciudadanos y funcionarios para mejorar la participación y la rendición de cuentas.

## Conclusión

La efectividad de la gobernanza no puede atribuirse a un único factor, sino que emerge de la interacción compleja entre diversas variables de naturaleza económica, social, administrativa y cultural. Esta multiplicidad de factores interrelacionados, sumada a la temporalidad inherente a los efectos de las políticas públicas, confiere a la evaluación de la gobernanza un carácter intrínsecamente complejo.

En este contexto, la adopción de enfoques metodológicos mixtos para la evaluación de la eficiencia organizacional en el ámbito gubernamental resulta fundamental. La combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas permite una aproximación comprensiva y multifacética al análisis del desempeño institucional. Mientras los métodos cuantitativos facilitan la medición objetiva mediante indicadores estandarizados, los enfoques cualitativos permiten captar dimensiones subjetivas, como las percepciones, experiencias y contextos que inciden en la implementación y los resultados de las políticas públicas.

El diseño de un modelo de evaluación de la gobernanza puede sustentarse en un enfoque mixto, el cual ofrece una perspectiva integradora que articula la medición de la eficiencia con el análisis de los procesos institucionales. Este enfoque

posibilita la triangulación de datos, incrementando la validez interna y externa de los hallazgos, y permite abordar de forma simultánea los aspectos descriptivos y explicativos de los fenómenos observados.

Desde una perspectiva operativa, la eficiencia se concibe como la relación entre los recursos utilizados y los resultados obtenidos. Su evaluación en el marco de la gobernanza requiere la identificación y análisis de insumos —tales como recursos financieros, humanos y materiales— y productos, entendidos como bienes, servicios o beneficios generados. A través del empleo de indicadores cuantitativos, es posible establecer métricas comparables del desempeño, mientras que el análisis cualitativo de procesos permite identificar cuellos de botella, ineficiencias operativas y oportunidades de mejora.

El desempeño de las organizaciones públicas se evalúa, en gran medida, por su capacidad para gestionar los recursos de forma eficiente y alcanzar los objetivos institucionales. Este análisis incluye tanto la asignación y uso de los recursos como la implementación de políticas, examinando los vínculos entre los procesos internos y los resultados alcanzados. En este sentido, la eficiencia no debe entenderse únicamente como una cuestión técnica, sino también como un componente central de la calidad de la gobernanza.

La gobernanza, entendida como el conjunto de procesos, estructuras y mecanismos mediante los cuales se adoptan e implementan decisiones colectivas, mantiene una relación directa con la eficiencia institucional. Una gobernanza efectiva se caracteriza por la transparencia en la toma de decisiones, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. La incorporación de la ciudadanía en los procesos evaluativos contribuye a garantizar la pertinencia y legitimidad de las políticas públicas. Asimismo, la cooperación intersectorial —entre distintos niveles de gobierno y sectores sociales— constituye un factor clave para potenciar la eficiencia y la efectividad en la provisión de bienes y servicios públicos.

En conclusión, la evaluación de la eficiencia organizacional mediante enfoques mixtos representa una herramienta analítica robusta para fortalecer la gobernanza pública. Al integrar datos cuantitativos y cualitativos, se posibilita una comprensión más profunda, equilibrada y contextualizada del desempeño institucional. Esta estrategia metodológica no solo favorece la mejora continua de la gestión pública, sino que también contribuye al fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales, promoviendo una administración más eficiente, transparente y orientada al bienestar colectivo.

## Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (2022). Acerca del Gobierno. Propuesta de teoría. Tirant lo Blanc.
- Aguirre, J., Infante, J. M., & de Ita, L. (abril, 2019). Medir la gobernanza: un acto a favor de la calidad de la democracia. *Gobernanza* (45), 25-58. <https://www.aigob.org/2019/04/09/medir-la-gobernanza-un-acto-a-favor-de-la-calidad-de-la-democracia/>
- Aguirre Sala, J. F., Infante Bonfiglio, J. M., & de Ita Rubio, B. L. (2020). La capacidad de respuesta estatal a la voluntad ciudadana como indicador de gobernanza en la calidad de la democracia participativa. Colofón SA de CV.
- Barabasi, A. L. (marzo, 2019). What We Can Learn From People Who Succeed Late In Life. Forbes Editorial (marzo, 2019) <https://www.forbes.com/sites/nextavenue/2019/03/12/what-we-can-learn-from-people-who-succeed-late-in-life/#1a4723910141>
- Camou, A. (2020). Gobernabilidad y democracia. Instituto Nacional Electoral.
- Crozier, M., Huntington, S., & Watanuki, J. (1975). The Crisis of Democracy. Report on the Governability of democracies to the Trilateral Commission. University Press.
- Cuevas, J. (2015). EL Kamasutra de la innovación. Guía disruptiva para transformar vidas y negocios. Penguin Random House.
- DeGraff, J. (2017). The Innovation Code: The Creative Power of Constructive Conflict. Berrett-Koehler Publisher.
- Denzin, N., & Lincoln, Y. (1994). Handbook of Qualitative Research. Sage.
- Diaz Thome, L. (2021). Mix and Match. Una alternativa de solución para potenciar la tasa de éxito de las innovaciones en el mercado. Tesis de grado.
- Drucker, P. (2002). Escritos Fundamentales. El management. Sudamericana.
- Friedman, M. (2002). Capitalism and Freedom: Fortieth Anniversary Edition. University of Chicago Press.
- Fund For Peace. (2023). Fragil State Index. Fund for peace.
- Hall, T. (2016). Breakthrough Innovation. Nielsen.
- Harvard Business Review. (19 de Octubre de 2015). To Encourage Innovation, Stop Punishing Failure. Harvard Business Review.
- IBM. (2000). Guía para el Desarrollo de Software en IBM. IBM.
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en Gobernanza. En A. Cerrillo i Martínez (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 83-99). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ries, E. (2011). El Método Lean Startup (Vols. ISBN-10: 842340949X). Deusto México.
- Rohrer, C. (2014). When to Use Which User-Experience Research Methods. Norman Nielsen Group.

- Schwaber, K. y. (2016). La Guía Definitiva de Scrum: las Reglas del Juego. Scrum Org.
- Scriven, M. (1991). Evaluation Thesaurus (4th ed.). Sage.
- Stevens, S. (1951). Handbook of Experimental Psychology. Wiley.
- Zamitz, H. (2021). Un balance de gestión gubernamental. Enrique Peña Nieto (2012-2018).  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

## **Análisis de la formación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina, una perspectiva histórica de los casos mexicano, brasileño y chileno**

ENSAYO ACADÉMICO

### **ARTUR DUARTE DE LIMA**

Universidad Federal do Rio Grande do Norte

 [orcid.org/0009-0000-8922-9861](https://orcid.org/0009-0000-8922-9861)

[arturduarte.1501@gmail.com](mailto:arturduarte.1501@gmail.com)

### **ANDERSON CHRISTOPHER DOS SANTOS**

Universidad Federal do Rio Grande do Norte

 [orcid.org/0000-0001-6359-3905](https://orcid.org/0000-0001-6359-3905)

[anderson.santos@ufrn.br](mailto:anderson.santos@ufrn.br)

### **RICHARDSON LEONARDI MOURA DA CÂMARA**

Universidad Federal do Rio Grande do Norte

 [orcid.org/0000-0002-8576-0943](https://orcid.org/0000-0002-8576-0943)

[richardson.camara@ufrn.br](mailto:richardson.camara@ufrn.br)

## **Resumen**

El presente artículo tiene como objetivo ofrecer una visión analítica del proceso de formulación de políticas públicas condicionadas en América Latina, con énfasis en el período comprendido entre la segunda mitad de la década de 1990 y los primeros años de la década de 2000. Este intervalo histórico se caracterizó por una profunda reestructuración productiva en la región, acompañada de una ofensiva institucional contra la pobreza, promovida y respaldada por organismos multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cómo debe citarse este artículo:

Duarte, A., dos Santos, A., Moura, R.(2025). Análisis de la formación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina, una perspectiva histórica de los casos mexicano, brasileño y chileno. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 3 (6), 36-55  
<http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 09/08/2024

Aceptado: 01/02/2025

En este marco, el estudio se centra en el análisis comparativo de tres programas emblemáticos de transferencias condicionadas: PROGRESA/Oportunidades en México, Bolsa Familia en Brasil y Chile Solidario. La investigación examina no solo el diseño e implementación de estas iniciativas, sino también las experiencias previas en materia de políticas sociales en cada país, a partir de un enfoque que considera el aprendizaje institucional y el papel desempeñado por los gobiernos y los partidos políticos involucrados.

El artículo adopta una perspectiva explicativa y se fundamenta en una revisión bibliográfica sistemática, complementada con un análisis contextual de los actores y coaliciones políticas relevantes antes y después de la puesta en marcha de los programas. Este enfoque permite identificar las condiciones político-institucionales que facilitaron la apertura de “ventanas de oportunidad” para la adopción de estas políticas, así como comprender los factores que influyeron en su consolidación dentro de las respectivas agendas gubernamentales.

**Palabras clave:** políticas sociales, políticas públicas, lucha contra la pobreza.

## Introducción

Este artículo tiene como objetivo presentarse como un ensayo histórico sobre los Programas de Distribución de la Renta con Condicionalidades, los cuales se han convertido en un hito en la lucha contra la pobreza y, con el tiempo, han sido objeto de relevantes debates en torno al tema.

Estas políticas públicas fueron formuladas durante un período de fuerte influencia de organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, a nivel continental, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), principalmente en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el desarrollo de un modelo de acción inspirado en el Estado de bienestar.

Desde esta perspectiva de influencia de demandas externas, la pobreza comenzó a ser concebida como un fenómeno multidimensional. En consecuencia, surgieron programas orientados a asegurar que su público objetivo cumpliera con ciertas condicionalidades, con el fin de promover la capitalización de los beneficiarios. Como resultado, estas políticas dejaron de estar asociadas únicamente al ingreso económico, incorporando otros factores como la salud, la educación y la profesionalización de los beneficiarios.

Estas políticas dieron sus primeros pasos entre la primera mitad de la década de 1990 y principios de la década de 2000, periodo en el cual el ingreso estuvo siempre vinculado al cumplimiento de condicionalidades.

Durante este periodo surgieron los tres programas seleccionados para este estudio: PROGRESA, de México; Bolsa Família, de Brasil; y el Programa Chile Solidario. Todos comparten objetivos y métodos comunes para combatir la pobreza, basándose en el enfoque de condicionalidades y en la capitalización de sus beneficiarios. Fueron elegidos por ser los programas más longevos del continente, entre ellos dos de los más duraderos: Bolsa Família y PROGRESA.

A la luz de lo expuesto, en primer lugar se ofrece una visión general del contexto histórico del continente durante el periodo de reestructuración productiva, hasta llegar al papel de los organismos multilaterales en la lucha contra la pobreza.

Finalmente, se explica el proceso de formulación de los tres programas en estudio —PROGRESA, Bolsa Família y Chile Solidario—, considerando las experiencias previas, junto con el contexto histórico de cada país. Asimismo, se realiza un análisis comparativo de sus particularidades, relevando los actores políticos involucrados y sus roles en los cambios institucionales que dieron forma a los modelos actuales de estos programas.

## **Contextualizar la pobreza en América Latina**

El primer paso para abordar el tema es comprender el momento en que la economía latinoamericana se posicionó en el contexto del capitalismo y del mundo globalizado. Esta contextualización resulta fundamental, dada la industrialización tardía que tuvo lugar en el continente, lo cual situó a América Latina en una posición marginal respecto de las regiones centrales del modelo de producción capitalista.

Este contexto permite reflexionar sobre la relevancia de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) para el desarrollo de los Estados de bienestar nacionales, fortaleciendo el papel regulador del Estado y haciendo más visible su presencia.

Como señala Pochmann (2001), América Latina ingresó al capitalismo globalizado desempeñando un papel secundario en la línea de producción, donde las funciones más complejas y administrativas —como los sectores de inteligencia— eran realizadas en los países centrales, en las sedes de sus grandes corporaciones. Frente al proceso de desindustrialización, las líneas de producción fueron trasladadas a los países periféricos, convirtiéndose el continente latinoamericano en un punto

estratégico dentro de este modelo. Los Estados nacionales asumieron entonces la responsabilidad de proveer insumos y condiciones adecuadas para la instalación de estas corporaciones, con el objetivo de incrementar la creación de empleo.

Esta situación, alimentada por los principios neoliberales, ha provocado un cambio en el perfil de los trabajadores, haciéndolos más adaptables a las condiciones de flexibilización laboral e integrándolos en los procesos de reestructuración productiva. Como consecuencia, se han acentuado las desigualdades crónicas del continente, en particular la desigualdad social y la dificultad para generar capital humano capaz de ser absorbido por la economía. Esto ha conducido a un número considerable de personas a situaciones de marginalidad y a una ciudadanía limitada, lejos del desarrollo esperado para gran parte de la población (Silva, 2014, p. 14).

Ante este escenario, organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) reformularon sus roles y adoptaron nuevas posturas frente a los llamados países en desarrollo, convirtiéndose en instituciones clave para la orientación, gestión y coordinación de las nuevas políticas económicas. También incorporaron las directrices del Consenso de Washington, induciendo una serie de reformas que las economías nacionalizadas de América Latina debieron implementar para volver a atraer capital privado (Silva, 2016).

Pereira (2008) explica que, durante la década de 1990, el Banco Mundial promovió reformas distintas a las tradicionales. Estas se centraban en la actuación del Estado en áreas como el mantenimiento del orden social, la inversión en capital humano (educación y salud primaria), la provisión de infraestructura productiva, la protección del medio ambiente, el control de la natalidad y la gestión de la seguridad social (Silva, 2014).

Frente a la experiencia neoliberal en América Latina, las instituciones financieras que otorgaron préstamos a la región lideraron las ideas de reforma. Se trató de una reforma impulsada por el capital, no de una ruptura con el ciclo del capitalismo liderada por los Estados nacionales, sino de una reestructuración que los llevó a replantearse su rol como Estados de bienestar.

### **Políticas sociales y construcción de la ciudadanía**

Para ello, es necesario reflexionar sobre el origen del modelo en que se fundamentan estas políticas sociales condicionadas, y especialmente sobre su papel dentro del capitalismo y sus principios de capitalización de los individuos. Estos forman parte de un contexto de compraventa e intercambio de mano de obra, lo que los deja en condiciones de participar en el ciclo productivo o, incluso, de preparar a las

generaciones futuras de sus grupos familiares para hacerlo.

Aunque el texto contextualiza la realidad latinoamericana, el principio de las políticas sociales surge de un escenario anglosajón, específicamente en Inglaterra durante la Revolución Industrial, a través de lo que se conoce como la "ley de pobres". Esta normativa buscaba hacer competitivos a los individuos en medio de una Inglaterra afectada por la inseguridad alimentaria, con trabajadores provenientes del campo que migraban a las ciudades, transformando una mano de obra artesanal en asalariada (Francia, 2016).

Pronto se comprendió que no podía tratarse únicamente de una cuestión de bienestar para los sectores de bajos ingresos del proletariado inglés, sino de la aplicación de una ley con carácter formativo.

Como sostiene Marshall (1991), la política social parte de la premisa de transformar y legitimar al individuo como ciudadano, basándose en ideales liberales. En Inglaterra, se trataba de hacer que los hombres fueran capaces de comportarse como "caballeros".

Este aspecto formativo se convirtió, a lo largo del tiempo, en uno de los ejes rectores de dichas políticas, especialmente en lo que respecta a las condiciones impuestas por los programas para garantizar el acceso de los beneficiarios a los instrumentos públicos (Marshall, 1991, p. 10).

Junto con esta dimensión de formación ciudadana, dicha condición puede entenderse hoy como lo que denominamos condicionalidades, en paralelo con el desarrollo del Estado de bienestar y la orientación keynesiana del modelo económico.

Este conjunto de discusiones resulta relevante, ya que al definir las políticas sociales surge la pregunta de si las demandas y propuestas han implicado realmente un cambio significativo en el denominado Estado de bienestar aplicado en los países del primer mundo. En términos políticos, estas iniciativas constituyen un puente entre el Estado y la sociedad, aunque su institucionalización se haya adaptado al mercado (Draibe, 1993).

Antes de la consolidación del concepto de Estado de bienestar, las políticas sociales eran limitadas y se centraban en los sectores vinculados a la seguridad social. No presentaban el carácter de universalidad que caracteriza a muchas de las políticas actuales. La preocupación se dirigía a los miembros reconocidos de la clase trabajadora, sin una articulación conjunta con otras políticas públicas ni una perspectiva multidimensional. En este sentido, no se integraban acciones relacionadas con salud, educación, asistencia social y seguridad alimentaria (Silva, 2016, p. 23).

Draibe (1993) también sienta un precedente importante al relacionar el Estado de bienestar con el contexto latinoamericano, considerando su rezago a nivel mundial y los obstáculos burocráticos generados por el proceso de redemocratización del continente, cuyo acceso a las medidas del Estado de bienestar sólo se produjo durante la década de 1990.

El cambio significativo en las políticas sociales en el contexto continental ocurrió, como se mencionó anteriormente, debido a la presión de los organismos multilaterales, en función de las acciones y condicionalidades adoptadas durante el Consenso de Washington (1989).

Fue a partir del Consenso que las políticas de transferencias monetarias condicionadas adquirieron la forma que hoy conocemos y aplicamos, alineando el bienestar con el cumplimiento de condicionalidades en un intento por alcanzar el desarrollo sostenible. Este proceso estuvo siempre basado en los intelectuales del Banco Mundial, origen de estos procesos de formulación, y dio lugar a una tendencia en las políticas sociales que atienden las demandas del mercado, junto con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los cuales se explicarán con mayor detalle a lo largo del estudio.

### **Formulación de los programas de transferencias monetarias condicionadas objeto de análisis**

Para que el texto resulte más didáctico, los programas se analizarán en orden cronológico, dado que cumplen una agenda similar pero en distintos momentos de la construcción social y política. Por lo tanto, se trabajará siempre en el siguiente orden: PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación), Bolsa Familia y Chile Solidario, siempre destacando programas y experiencias anteriores.

#### *PROGRESA/Oportunidades en México*

El primer programa que se abordará en el orden cronológico de los procesos formativos es el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), cuyo enfoque principal fue el combate a la pobreza y el desarrollo de capital humano a través de transferencias directas de ingresos a familias vulnerables, siendo las mujeres de dichas familias las beneficiarias. El programa brindó acceso tanto a la población urbana como rural en México (Moraes, 2018).

Al revisar la cuestión formativa del programa y de los gobiernos antecesores en México, así como la manera en que abordaron la cuestión social, se observa que

estos programas en su génesis replantearon la forma de combatir la pobreza.

Entre finales de los años setenta y principios de los ochenta, se puso en marcha el primer programa de combate a la pobreza: la Coordinación General del Plan Nacional para Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). A finales de los años ochenta, se crearon programas con un enfoque renovado para combatir la pobreza, surgiendo el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Su enfoque fue ofrecer el mínimo de servicios básicos considerados esenciales, en forma de transferencias de ingreso focalizadas y selectivas, dirigido a la población pobre e indigente ubicada en regiones rurales.

Como señala Tomazini (2016), la elección de la población rural se debió a la evaluación del entonces secretario de Hacienda del gobierno mexicano, Santiago Levy, quien entendió que los recursos no se asignaban adecuadamente, generando una concentración de la pobreza en las zonas rurales. Por ello, para evitar este fenómeno, se reorientaron las políticas hacia esta parte del territorio nacional, fortaleciendo los programas de educación complementaria, salud y nutrición.

Sin embargo, con los cambios de gobierno y la crisis financiera en México durante la segunda mitad de los años noventa, cuando el país enfrentó una situación de inseguridad financiera, se propuso reformular el programa anterior, denominándose esta nueva versión Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en 1997.

Cabe destacar lo que menciona Silva (2014), quien indica que las crisis económicas que se vivieron en todo el continente latinoamericano en la década de los noventa fueron determinantes para México. Con los cambios en la cadena productiva y la caída en los indicadores de ingreso, la situación se tornó alarmante, sobre todo en las regiones rurales.

En este contexto, el replanteamiento de la seguridad social resultó decisivo. Esto generó una ventana de oportunidad específica para el desarrollo de políticas públicas, con todas las experiencias anteriores como contexto que condujo a la formación de dicha política pública (Kingdon, 2006).

Durante el mandato del gobierno foxista (2000-2006) se produjeron cambios significativos, con un enfoque en la reducción de las tasas de deserción escolar, mortalidad infantil y materna, lo que llevó a un segundo cambio en su estructura, pasando a llamarse Oportunidades, con un aumento en su cobertura, llegando también a personas vulnerables ubicadas en zonas urbanas (Cavalcante, 2011).

Otro aspecto destacado de esta política es su búsqueda de la ruptura de la pobreza intergeneracional, es decir, lograr que las generaciones futuras de un determinado núcleo familiar rompan el ciclo de pobreza mediante un conjunto de

políticas sociales que complementen los ingresos percibidos y sirvan también como criterios de acceso, imponiendo condiciones para mantener la prestación. También se destaca el derecho de las mujeres a dichas prestaciones.

En su proceso de formación, PROGRESA estuvo presente durante tres gobiernos, por lo que es importante caracterizar los cambios que se dieron en cada uno de ellos: Salinas (1988-1994), Zedillo (1994-2000) y Fox (2000-2006). El gobierno de Salinas se relaciona con PRONASOL, el de Zedillo con COPLAMAR y el de Fox con Oportunidades. Estos períodos y sus respectivos cambios pueden observarse en el Cuadro 1.

Cuadro 1

Predecesores de PROGRESA y sus respectivos cambios de formulación

| GOBIERNOS             | PROGRAMAS         | CAMBIOS                                                                                                                                                                              |
|-----------------------|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Salinas (1988 - 1994) | PRONASOL          | Mantener la prestación para las familias rurales<br><br>Permanencia de la cobertura jurídica de los beneficiarios<br><br>Instituciones duraderas centradas en los derechos sociales. |
| Zedillo (1994 - 2000) | PIDER<br>COPLAMAR | Destinatarios: familias de zonas urbanas                                                                                                                                             |
| Fox (2000-2006)       | OPORTUNIDADES     | Aumento de la red de divulgación proporcionada por la política.                                                                                                                      |

Fuente: Elaboración propia.

La formulación de estos programas en México se produjo en un momento de hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional (PRI). La política se vinculó a un partido con una ideología de centro, sin centrarse en un enfoque ideológico del problema, sino abordando un problema hegemónico asociado a las presiones externas sobre el país, junto con la implementación de reformas liberales para hacer frente a la crisis financiera (Cavalcante, 2011).

Los impasses en cuanto a la orientación de la política provienen de los informes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1992), los cuales mostraban una pobreza significativa en la región rural, equivalente al 24%. Dichos informes destacaban que esta situación no se limitaba a una sola generación, sino que reflejaba conjuntos de vulnerabilidades transmitidas de generación en generación. Durante el gobierno de Salinas, este impasse se acentuó, y se adoptó una política enfocada en atender al público urbano.

En este sentido, se observa que la política ha experimentado un proceso de aprendizaje, adaptando su enfoque y estructura institucional. Esto ha ido de la mano con el aumento de la cobertura del sistema de protección social, transitando de una interpretación asistencialista hacia un enfoque basado en condicionalidades. Este cambio, junto con la expansión de la tasa de cobertura, ha permitido a México alcanzar una amplia extensión territorial con sus programas sociales. No obstante, aún queda por analizar si el correlato brasileño, representado en este caso por el programa Bolsa Família, presenta una construcción similar.

#### *Programa Bolsa Família (Brasil)*

En el caso brasileño, la construcción de las políticas sociales tuvo un origen diferente, basado en la noción de ciudadanía en Brasil. Como señala Santos (1978), la "ciudadanía regulada" se caracterizaba por otorgar acceso a políticas sociales solo a determinadas categorías de trabajadores, en combinación con los instrumentos del Estado. Este sistema de protección social no era universal, pero representaba un indicio de apoyo a los sectores más vulnerables.

Sin embargo, este sistema presentaba niveles significativos de desigualdad, lo que llevó a algunas categorías de trabajadores a la informalidad debido a la falta de legitimación estatal, con excepción de la asistencia social rural durante la década de 1970. Con la redemocratización de Brasil y la promulgación de la Constitución de 1988, se establecieron las bases para la estructuración de políticas sociales más inclusivas, ubicando la asistencia social junto a otros derechos considerados bienes públicos: salud, educación y seguridad social.

Este marco permitió que los municipios implementaran sus propios experimentos redistributivos en colaboración con organizaciones de la sociedad civil, promoviendo iniciativas más descentralizadas. No obstante, la pobreza extrema, entendida como un riesgo social, cobró relevancia con la Prestación Continuada de Subsidio en Efectivo (BPC), que identificaba a individuos incapaces de vender su fuerza de trabajo como beneficiarios clave (Rego, 2008).

La experiencia más significativa, sin embargo, es el Programa de Renta Mínima, formulado y diseñado por el senador Eduardo Suplicy. Este programa se inició con el proyecto de ley 2561, basado en un sistema de impuesto negativo sobre la renta. Dicho esquema trataba el acceso a la renta de forma individualizada, estableciendo que todos los brasileños mayores de 25 años tendrían derecho a un beneficio equivalente al 30% de la diferencia entre su renta y un límite basado en la moneda de la época, de Cr\$45,000.00.

Como señala Oliva (2010), algunas experiencias municipales han sido particularmente relevantes, como el Programa de Ingreso Mínimo Familiar (1995), el Bolsa Familiar para a Educação en el Distrito Federal (1995) y el Programa de Garantía de Ingreso Mínimo Familiar en Ribeirão Preto (1995) (Ronzoni & Correa, 2017).

Además de las experiencias estatales y municipales, cabe destacar la creación del Fondo de Lucha contra la Pobreza, establecida mediante la enmienda constitucional del 31 de diciembre de 2000. Esta enmienda incluyó la "Ley de Disposiciones Constitucionales Transitorias", que introdujo artículos específicos para la creación del Fondo de Lucha contra la Pobreza y Erradicación de la Pobreza (artículos 79-82).

En este sentido, el uso del Fondo de Combate a la Pobreza permitió que la idea de Bolsa Família se consolidara como hegemónica durante los siguientes mandatos presidenciales (2003-2006 y 2007-2010). Cabe señalar que la intención inicial era mantener los programas heredados del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, como Vale-Gás, Bolsa Escola y Fome Zero.

Finalmente, la propuesta que adquirió mayor relevancia fue la unificación de estos beneficios en el actual Programa Bolsa Família, mientras que el Programa Hambre Cero perdió protagonismo como estrategia principal para combatir el hambre. La unificación de los beneficios se logró mediante la creación de instrumentos institucionales que integraron diversas demandas y políticas, destacándose la implementación del Cadastro Único (Registro Único), que garantiza el acceso a todos los beneficios proporcionados por el Gobierno Federal (Rego, 2008).

Los demás entes federales también desempeñan un papel fundamental en la política de implementación, ya que los municipios son clave en el control de los beneficiarios. En particular, los "burócratas de calle" juegan un rol importante en actividades relacionadas con el cumplimiento de las condicionalidades, el mantenimiento de los beneficios y el seguimiento de los núcleos familiares involucrados.

En cuanto a la cronología del Programa Bolsa Família, resulta importante, al igual que en el caso mexicano, demostrar claramente la secuencia de experiencias previas que lo precedieron. Esto puede ejemplificarse en el Cuadro 2 presentado a continuación.

Cuadro 2

## Bolsa Família y sus predecesores

| PROGRAMAS                                            | AÑO  | GOBIERNOS                                    |
|------------------------------------------------------|------|----------------------------------------------|
| Programa de renta mínima São Paulo                   | 1988 | Erundina (SP)                                |
| Ayuda alimentaria                                    | 2001 | Fernando Henrique Cardoso                    |
| Becas escolares                                      | 2001 | Fernando Henrique Cardoso                    |
| Vales de gasolina                                    | 2001 | Fernando Henrique Cardoso                    |
| Hambre cero                                          | 2003 | Fernando Henrique/ Luiz Inácio Lula da Silva |
| Jubilación rural                                     |      | Sarney                                       |
| Prestación continuada en metálico (BPC)              | 1996 | Fernando Henrique Cardoso                    |
| Programa de erradicación del trabajo infantil (PETI) | 1996 | Itamar Franco                                |
| Bolsa Família                                        | 2003 | Luiz Inácio Lula da Silva                    |

Fuente: Elaboración propia

Para mayor claridad, tanto la tabla como el texto muestran que ha habido experiencias desde la década de 1980. No obstante, los programas nacionales implementados durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso e Itamar Franco constituyen los antecedentes más relevantes para los primeros intentos realizados en el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). Durante su primer mandato, el enfoque principal fue mantener las políticas anteriores, en lugar de crear un programa único. Aunque el Programa Hambre Cero no llegó a implementarse plenamente, su objetivo consistía en suministrar alimentos directamente a las familias vulnerables, manteniendo un componente financiero como parte de su estructura (Santos, 2009).

Según Driusso (2010), este mantenimiento y la creación de nuevas políticas para combatir la pobreza también se vinculan a la priorización de la creación del Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre (MESA). Este ministerio reactivó consejos previos, como el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSAE), que había sido disuelto durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Este cambio permitió que el debate sobre la vulnerabilidad se hiciera público y adquiriera hegemonía, posibilitando una mayor interacción de la sociedad civil en las discusiones, anteriormente limitadas a las esferas institucionales. Además, se estableció otro programa de transferencia de ingresos, denominado Programa Nacional de Acceso a la Alimentación (PCA).

Otra circunstancia relevante que contribuyó a la creación del Programa Bolsa Família y sus políticas predecesoras fue el Fondo de Combate a la Pobreza. Este fondo ha sido una de las principales fuentes de financiamiento desde la década de 1990 para la implementación de estas políticas, junto con el apoyo de instituciones multilaterales. La siguiente tabla detalla las políticas sociales en Brasil que se han beneficiado de este presupuesto.

Cuadro 3

## Programas beneficiarios del fondo de lucha contra la pobreza

| PROGRAMA                              | AÑO  |
|---------------------------------------|------|
| BPC (Prestación económica continuada) | 1998 |
| Becas escolares                       | 2000 |
| Vales de gasolina                     | 2000 |
| Hambre cero                           | 2001 |

Fuente: Elaboración propia

Repasamos las políticas que sirvieron de base para la unificación de lo que se conoce como Bolsa Família, un proceso que abarca desde la Prestación Económica Continuada hasta el Programa Hambre Cero, que fue la opción inicial antes de que se integraran las prestaciones.

La enumeración de estos programas anteriores a Bolsa Família evidencia que la política se desarrolló en un proceso de aprendizaje, aprovechando diferentes escenarios para abrir la llamada "ventana de oportunidad". Este proceso se implementó tanto a través del Fondo de Combate a la Pobreza como mediante un enfoque multisectorial de la pobreza. Dicho enfoque condujo a la creación de

instrumentos institucionales y fomentó el debate con actores políticos, siempre considerando las experiencias previas.

### *Programa de solidaridad en Chile*

En comparación con los casos mexicano y brasileño, Chile Solidario representa una experiencia más reciente, pero su desarrollo sigue un proceso diferente al de los casos analizados anteriormente. En el caso chileno, es fundamental considerar los cambios institucionales, así como la demanda internacional de los organismos multilaterales, que también estuvieron presentes en los otros contextos, con el objetivo de garantizar el desarrollo sostenible.

El proceso de cambio mostró su potencial durante el período de redemocratización del país, tras la superación de la dictadura de las décadas de 1960 y 1970. Durante la década de 1990, Chile transitó hacia una nueva era democrática, reformulando su sistema de protección social y articulando estrategias para combatir la pobreza. Esto permitió garantizar el acceso a beneficios, generar empleo en diversos sectores y crear programas dirigidos a los grupos más vulnerables (Osório, 2014).

La primera medida adoptada en el sistema de protección social chileno fue incluir a grupos previamente desatendidos, legitimándolos como beneficiarios del gobierno. La génesis de la lucha contra la pobreza se remonta a la campaña de Patricio Aylwin, el primer presidente de Chile tras la democratización (1990-1994).

Para apoyar este modelo de acción, Raczynski (1995) señala la creación del Fondo de Solidaridad Social (FOSIS), el Servicio Nacional de la Mujer y el Fondo Nacional de la Discapacidad. Estas estructuras dependían de una red creada por el Ministerio de Desarrollo y Planificación Social (MIDEPLAN), que en 2011 se transformó en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (Oliveira, 2016).

En este contexto institucional, en 1999 se solicitó al MIDEPLAN un diagnóstico exhaustivo de las familias en situación de pobreza extrema. Este diagnóstico, basado en datos de la Encuesta CASEN de 1998, identificó a más de 225,000 familias en dicha condición.

Sin embargo, un gran desafío en este contexto fue la dificultad que enfrentaban estos grupos familiares para acceder a los instrumentos públicos ofrecidos por el Estado chileno. Un aspecto clave fue la importancia de las iniciativas descentralizadas. Oliveira (2016) identifica 134 programas sociales, lo que refleja la necesidad de un enfoque más uniforme.

En este marco, el programa Chile Solidario nació en 2002 como una iniciativa para coordinar y centralizar las diversas acciones del sistema de protección social. Esto permitió al Gobierno Central de Chile asumir un papel de liderazgo en la implementación de políticas sociales.

En cuanto al principio constructivo del programa, este se debe casi en su totalidad a los cambios ocurridos durante los distintos períodos del proceso democrático, particularmente con las transformaciones sucesivas en el ámbito de acción del Sistema de Protección Social chileno.

La apertura política resultante del fin del período dictatorial, junto con la llegada de gobiernos comprometidos con cumplir las exigencias del Banco Mundial, sugiere que la conformación de este modelo de agenda responde a una demanda externa, similar a lo ocurrido en otros países de América Latina (Driusso, 2010).

Esta dinámica de cambios en el sistema político se refleja en el cuadro 4, que ilustra las modificaciones en los modelos de gobierno en Chile y su relación con los sistemas de protección social. Estos cambios han generado una nueva ventana de oportunidad para implementar políticas sociales más inclusivas y efectivas..

Cuadro 4

Evolución del sistema de protección social en Chile asociado a sus respectivos periodos políticos

| Período institucional                         | Cambios en la protección social                                             |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| Década de 1960                                | Trabajadores reconocidos                                                    |
| Periodo dictatorial (años 70 y 80)            | Auge de las iniciativas neoliberales y deficiencias de la protección social |
| Década de 1990 (Proceso de redemocratización) | Reestructuración del sistema de protección social                           |
| República actual                              | Inicio de políticas sociales redistributivas.                               |

Fuente: Elaboración propia

Como se señaló, los cambios en Chile han venido ocurriendo desde la década de 1960, cuando se comenzó a reconocer a los trabajadores y a clasificar a aquellos que podían acceder a los instrumentos de protección social. Este proceso es similar a la "Ciudadanía Regulada", que se vivió de manera comparable en Brasil durante el período de Vargas, como lo indica Santos (1979).

Sin embargo, durante la dictadura chilena se dio prioridad a las iniciativas neoliberales, lo que resultó en un sistema de protección social descuidado y casi inexistente, que favorecía a las clases empresariales debido a las actividades impulsadas por el capital extranjero.

En el período de redemocratización, que abarca la primera mitad de la década de 1990, se retomaron las iniciativas dirigidas a las clases bajas y, en consecuencia, a los grupos en situación de vulnerabilidad. Esto permitió su inclusión en los procesos de formulación de políticas públicas y en la redefinición del sistema de protección social (Larrañaga & Contreras, 2010).

En este contexto, la actual República de Chile, independientemente de las orientaciones ideológicas de los sucesivos gobiernos, ha impulsado un conjunto de propuestas centradas en políticas redistributivas. Estas incluyen el seguimiento de la población en situación de vulnerabilidad social, el apoyo psicosocial, el fortalecimiento de las estructuras familiares, y la capacitación de las personas para mejorar su empleabilidad.

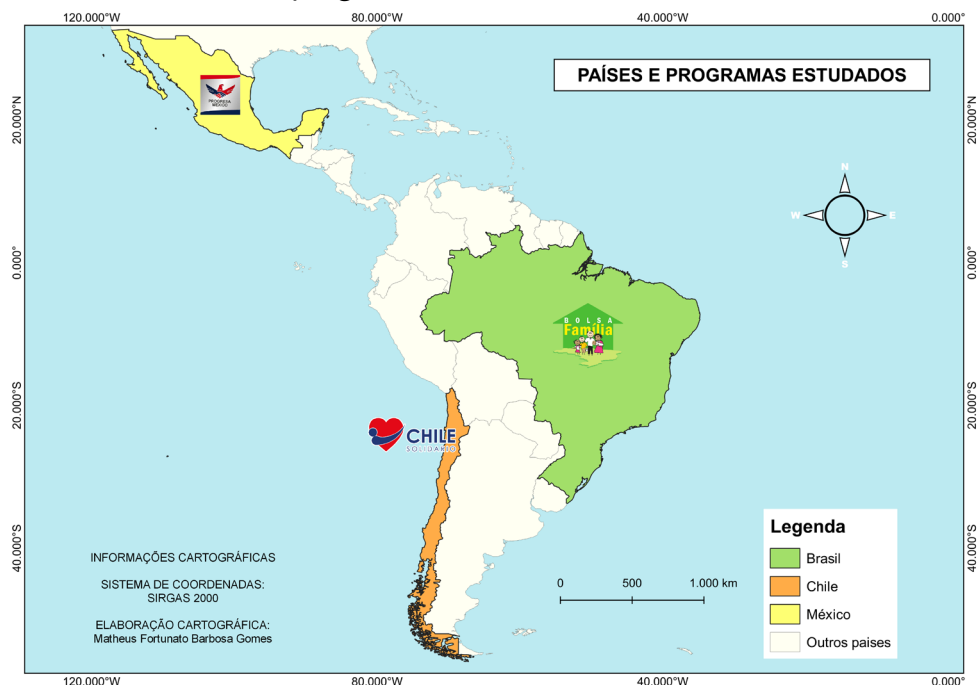
Esta demanda está vinculada a los constantes cambios en los períodos institucionales. La visión de la protección social y la administración de políticas redistributivas ha estado determinada por el grupo hegemónico en el poder.

### **Vincular las políticas a sus territorio**

Tras examinar la evolución histórica de estos programas de transferencias monetarias condicionadas, es relevante analizar su estado actual. Para ofrecer una representación más ilustrativa, se diseñó un mapa que muestra los programas en su forma contemporánea, acompañado de los logotipos correspondientes, con el objetivo de identificar las políticas y sus logotipos según los territorios donde se implementan.

Figura 1

## Identificación de los programas en sus territorios



Fuente: Elaboración propia.

Volviendo al papel inicial de la discusión, la pobreza fue concebida como una realidad presente y común en las regiones rurales. Sin embargo, también se consideró el contexto de la dinámica urbana y sus problemas de desigualdad, especialmente ante el aumento de las actividades industriales y la inserción de los países latinoamericanos en la dinámica del capitalismo mundial (Scarlatto, 2016).

Junto con el modelo de políticas de transferencias monetarias centradas en las condicionalidades, se destacó el influyente papel de las agencias multilaterales. Estas políticas impulsaron un enfoque multidimensional para combatir la pobreza, abordándola desde el núcleo de las familias.

Estos elementos han consolidado estos programas como una tendencia en América Latina, al combinar condicionalidades con ingresos. Este enfoque se basa en el concepto de capacidades desarrollado por Sen (1999) y respaldado por el Banco Mundial. La adopción de estas políticas en el continente puede observarse en el cuadro 5, que presenta los programas implementados en la primera mitad de la década de 1990 y principios de la década de 2000, centrados en la incorporación de condicionalidades.

Cuadro 5

## Programas de transferencias monetarias condicionadas aplicados en América Latina y el Caribe

| País                 | Nombre del programa                                                                                                         | Año de creación |
|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| Honduras             | Programa de Asignación Familiar (PRAF), “Bonos 10.000” Programa Presidencial de Salud, Educación y Nutrición creado en 2010 | 1990            |
| Ecuador              | Desarrollo humano Bono                                                                                                      | 1998            |
| Colombia             | Programa Familias en Acción                                                                                                 | 2000            |
| Jamaica              | Programa de Fomento de la Salud y la Educación (PATH)                                                                       | 2001            |
| México               | Oportunidades                                                                                                               | 2002            |
| Chile                | Chile Solidaridad                                                                                                           | 2002            |
| Brasil               | Bolsa Família                                                                                                               | 2003            |
| Perú                 | Red Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres)                                                            | 2005            |
| Paraguay             | Programa Abrazo, Programa Tekoporã y Programa Ñopytyvô                                                                      | 2005            |
| República Dominicana | Programa de solidaridad                                                                                                     | 2005            |
| Panamá               | Red de oportunidades                                                                                                        | 2006            |
| Costa Rica           | Sigamos adelante                                                                                                            | 2006            |
| Trinidad y Tabago    | Transferencia de efectivo condicionada a objetivos (TCCTP)                                                                  | 2007            |
| Uruguay              | Programa Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (AFAM-PE)                                                                 | 2008            |
| Bolivia              | Programa Bono Madre - Juana Azurduy Niño                                                                                    | 2009            |
| El Salvador          | Red de Solidaridad Programa de Comunidades Rurales Solidarias<br>Programa de Comunidades Urbanas Solidarias                 | 2009            |
| Argentina            | Asignación Universal por Hijo para el Programa de Protección Social (AUF)                                                   | 2009            |

Fuente: Elaboración propia a partir de estudios de Maria Ozinara da Silva. En: Programas de Transferencias Monetarias en América Latina y el Caribe, São Paulo: Cortez, 2014.

Como se muestra en el Cuadro 5, estas políticas sirven como parámetro de las desigualdades impuestas por el modelo de producción capitalista en los países periféricos de América Latina, afectando especialmente a los trabajadores y las clases más vulnerables. Estas políticas representan un modelo estandarizado de cómo establecer un marco de política social (Silva, 2014).

Este aspecto muestra que, incluso con los factores individuales de los tres casos estudiados, todos formaron parte de un período favorable para el continente en términos de formación de políticas. Esto se debió a la apertura de una ventana de oportunidad impulsada por organizaciones multilaterales y al enfrentamiento de las consecuencias derivadas del cambio en el modelo de producción durante las décadas de 1970 y 1980, con la expansión de los ideales neoliberales.

A pesar de proceder de distintos contextos económicos y políticos, estos programas, aunque presentan cierto grado de normalización, deben analizarse considerando las ventanas de oportunidad individuales, sus respectivos cambios y las experiencias previas continentales.

## Consideraciones finales

En el análisis histórico presentado en este artículo, se evidenció que las políticas de transferencias monetarias condicionadas surgieron como una alternativa en la lucha contra la pobreza. Estas políticas representaron un cambio en el paradigma de cómo se entiende la pobreza, abordándola como un fenómeno multisectorial.

Estas iniciativas buscaron responder a las dificultades derivadas del cambio en la estructura productiva de los países latinoamericanos, en un contexto influido por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) promovidos por organismos multilaterales. Además, líderes intelectuales como Amartya Sen (1999) desempeñaron un papel crucial al conceptualizar las condicionalidades, que sirvieron de base para estas políticas.

A lo largo del análisis de los casos de estudio, se destacó el proceso de aprendizaje, tanto a través de las propias políticas como de los cambios en los sistemas de protección social, producto de transformaciones políticas en cada país. En el caso de Brasil y México, las evidencias muestran intentos previos de abordar la pobreza, destacando programas como el PRONASOL, el PIDER y el COPLAMAR en México, y las políticas municipales y estatales de renta mínima en Brasil, que luego convergieron en el programa Bolsa Família.

El Programa Bolsa Família consolidó las experiencias de sus predecesores, integrando políticas como el Bono Gas y la Beca Escolar, y superando las limitaciones del Programa Hambre Cero. La creación del Registro Único marcó un avance significativo, permitiendo la centralización y unificación de estas políticas. Así, Bolsa Família representa una síntesis de intentos previos y un ejemplo de cómo las políticas públicas pueden evolucionar independientemente de los ideales de los gobiernos en turno.

En contraste, el caso chileno se centró en una ruptura ideológica dentro de su sistema de protección social durante la redemocratización. Este cambio permitió que el sistema, previamente limitado a categorías específicas reconocidas por el Estado, se universalizara. Con la adopción de propuestas del Banco Mundial, Chile Solidario surgió a principios de los años 2000, diferenciándose de sus homólogos brasileño y mexicano al incorporar un enfoque psicosocial en sus políticas.

Desde una perspectiva práctica, estas políticas fueron resultado tanto de demandas y compromisos de organismos multilaterales como de un proceso interno de aprendizaje y adaptación a las particularidades de cada país. Aunque comparten ciertas similitudes, su implementación requirió ajustes específicos que reflejan las experiencias previas y los contextos políticos de cada caso.

En términos estructurales, estas políticas destacaron la importancia de una acción intersectorial, incorporando áreas como salud, educación y renta. La descentralización, junto con un sistema de monitoreo basado en condicionalidades, permitió que estas políticas alcanzaran grandes extensiones territoriales y se convirtieran en un legado significativo para la lucha contra la pobreza.

Finalmente, a pesar de las similitudes y estandarizaciones observadas a nivel continental, es necesario realizar un análisis más profundo de los momentos particulares y experiencias previas que definieron estos programas. Este enfoque permite comprender mejor su impacto en la lucha contra la pobreza y su contribución al desarrollo de políticas sociales sostenibles y relevantes para América Latina.

## Referencias

- Calvacante, P. L. (2011). Programas de transferencias monetarias en América Latina: Un enfoque comparativo entre Brasil, México, Chile y Colombia. *Revista do Serviço Público*, Brasília.
- Draibe, S. M. (1993). *Estado de bienestar en Brasil: Características y perspectivas* (Cuaderno NEPP/UNICAMP, N.º 08). <https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/>

issue/view/104/CadPesqNepp8

- Driuso, M. (2010). *Estudio comparativo de programas de transferencia de ingresos condicionados en Brasil y México* [Tesis de maestría, Universidad de São Paulo].
- Francia, E. (2016). *El derecho de subsistencia en jaque: Una mirada a la Ley de Pobres y a la enmienda de 1834* [Tesis de maestría, Universidad de São Paulo].
- Kingdon, G. G. (2006). Pobreza de bienestar subjetivo frente a pobreza de ingresos y pobreza de capacidades. *The Journal of Development Studies*.
- Larrañaga, O., & Contreras, D. (2010). *Chile Solidario y la lucha contra la pobreza*. Santiago: PNUD.
- Marshall, T. H. (1991). *Ciudadanía y clase social*. São Paulo: USP.
- Moraes, V. D. (2018). *Programas de transferencia de efectivo con condicionalidades: Brasil y México en perspectiva comparada*. São Paulo: Inova-ENSP.
- Osorio, C. G. (2014). Mecanismos de difusión de los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina: El caso chileno. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (48), 59–75.
- Pochmann, M. (2001). *El trabajo en el Brasil posneoliberal* (Cap. 2). Brasília: Liber Livros.
- Rego, W. L., & Pinzani, A. (2008). *Voces de la Bolsa Família: Autonomía, dinero y ciudadanía*. São Paulo: UNESP.
- Santos, R. C. (2009). *Las desigualdades sociales y los desafíos de las políticas públicas*. Paraná: Uniedesul.
- Santos Ronzoni, R. dos, & De Oliveira Correa, M. P. (2017). El nuevo desarrollismo y los programas de transferencia de ingresos en América Latina: Un análisis del Programa Bolsa Família. *Emancipação*, 17(1), 34–44.
- Silva, M. O. (2014). *Programas de transferencias monetarias en América Latina y el Caribe*. São Paulo: Cortez.
- Silva, M. O. da S. (Coord.). (2016). *Mito y realidad en la lucha contra la pobreza en América Latina: Un estudio comparativo de los programas de transferencia de efectivo en Brasil, Argentina y Uruguay*. São Paulo: Cortez.
- Scarlato, M., & Giorgio, A. (2016). *The political economy of cash transfers: A comparative analysis of Latin American and Sub-Saharan African experiences*. Alemania: Instituto Alemán de Desarrollo.
- Sen, A. (1999). *El desarrollo como libertad*. São Paulo: Companhia das Letras.

# **Economía Popular y Estado, hacia una gobernanza local para solucionar problemáticas ambientales: El caso de la actividad microempresarial de lavado de mezclilla en Ayecac, Tlaxcala**

ARTÍCULO CIENTÍFICO

**WILFRIDO GUTIÉRREZ ORTIZ**

El Colegio de Tlaxcala, A.C.

 [orcid.org/0000-0001-6920-3613](https://orcid.org/0000-0001-6920-3613)

[wilfridogo@coltlax.edu.mx](mailto:wilfridogo@coltlax.edu.mx)

## **Resumen**

La relación entre la economía popular y el Estado mexicano ha estado caracterizada, desde el siglo XX, por un proceso que fue adquiriendo e incrementando su complejidad en lugares y actividades donde abundaban recursos de uso común (RUC)<sup>1</sup>, como las aguas de los ríos. Este fenómeno ocurrió en el contexto de un proceso de industrialización tardío y alejado del principio precautorio<sup>2</sup>, lo que trajo consigo efectos adversos principalmente en el ambiente, la salud y la economía de distintas regiones y comunidades, incluida la de Ayecac. En respuesta a estas problemáticas, el Estado mexicano incluyó en 1992, dentro de la Ley de Aguas Nacionales (LAN), la figura de los consejos de cuenca como espacios de gobernanza destinados a la concertación de distintos intereses sobre el uso de este recurso. No obstante, a más de 30 años de la creación de esta figura, los problemas ambientales derivados de la actividad industrial persisten. Por lo tanto, el presente trabajo tiene como objetivo explorar nuevas formas de gobernanza a nivel local.

1 Para Ostrom, son bienes para los cuales existe la posibilidad de sustraer unidades de recurso y la exclusión es difícil.

2 Según Artigas, El criterio de precaución debe aplicarse cuando haya peligro de daño grave o irreversible del medio ambiente.

Cómo debe citarse este artículo:

Gutiérrez, W. (2025). Economía Popular y Estado, hacia una gobernanza local para solucionar problemáticas ambientales: El caso de la actividad microempresarial de lavado de mezclilla en Ayecac, Tlaxcala. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 3 (6), 56-80 <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 30/07/2024

Aceptado: 31/01/2025

Para ello, se lleva a cabo un estudio documental y de campo que, mediante un enfoque cualitativo, revisa los principales abordajes de la economía popular. Asimismo, se realizan entrevistas a los agentes<sup>3</sup> involucrados y encuestas a la población en general, con el fin de capturar percepciones que permitan generar propuestas orientadas a desestigmatizar la economía popular en la zona de estudio y a transformar su relación con el Estado para abordar la problemática ambiental vigente.

**Palabras Clave:** Gobernanza; Economía Popular; Lavado de Mezclilla; Problemas Ambientales; Agentes sociales.

## Introducción

Desde la década de los años noventa del siglo XX, y como resultado de un proceso de reconversión industrial que implicó la disminución de la demanda de mano de obra por parte de la gran industria (incluida la de la mezclilla), instalada principalmente en el corredor industrial Quetzalcóatl, ubicado en el municipio de San Martín Texmelucan, Puebla, se propició el despido de trabajadores debido, entre otros factores, a la adopción de nuevas tecnologías y a la subcontratación informal. Entre los trabajadores afectados se encontraban habitantes de Ayecac, una pequeña comunidad de apenas 4,401 habitantes perteneciente al municipio de Tepetitla de Lardizábal, en el estado de Tlaxcala. Esta comunidad, situada en la ribera del río Atoyac, enfrentó una crisis laboral que llevó a varios de sus pobladores a apropiarse y reproducir los procesos de producción a menor escala en sus propias viviendas como una forma de subsistencia económica. Para ello, recurrieron al uso de tecnologías rústicas e incluso obsoletas para la gran industria, así como a la mano de obra familiar y vecinal.

De esta manera, surgió una industria a pequeña escala dentro de las viviendas de los pobladores de Ayecac. A diferencia de las fábricas instaladas en espacios abiertos o terrenos baldíos, estas unidades de producción no pueden ser detectadas a simple vista por las autoridades ambientales o municipales, salvo cuando se reciben denuncias anónimas sobre su operación por parte de otros vecinos de la comunidad.

La actividad de estas unidades de producción, desarrollada en un entorno caracterizado por la falta de infraestructura adecuada de servicios públicos, especialmente de drenaje, ha generado efectos negativos en el medio ambiente. Las

3 Giddens plantea que un agente tiene la aptitud de producir una diferencia, o sea de ejercer alguna clase de poder en un estado de cosas o curso de sucesos preexistentes.

descargas de agua residual sin tratamiento han sido vertidas, en primer lugar, en el sistema de drenaje sanitario doméstico y, posteriormente, en el cauce del río Atoyac.

Durante décadas, la actividad de lavado de mezclilla ha propiciado tensiones y conflictos entre los vecinos no partícipes de esta actividad, los campesinos de la región, las autoridades ambientales de los distintos niveles de gobierno y otros agentes sociales. Los microempresarios dedicados al lavado de mezclilla han sido señalados por el constante taponamiento del drenaje municipal, el teñido de las aguas residuales con los colores utilizados en este tipo de industria y el incumplimiento en el pago de permisos de funcionamiento, impuestos por extracción de agua del subsuelo y obligaciones fiscales.

Por su parte, el gobierno federal y estatal han abordado esta problemática de manera convencional mediante medidas punitivas, imponiendo multas y clausurando este tipo de establecimientos, lo que ha generado un clima de tensión que, en reiteradas ocasiones, ha derivado en violencia tanto verbal como física.

En cuanto a las autoridades municipales, su actuar ha contribuido a la reproducción de esta problemática debido a la falta de instrumentos normativos que, de manera oportuna, debieron cumplir la función de regular la instalación y el funcionamiento de los talleres de lavado de mezclilla. Entre estos instrumentos se encuentran el Reglamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Programa de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, los cuales fueron diseñados y elaborados hasta los años 2016 y 2022, respectivamente.

Por lo anterior, el presente trabajo pretende contribuir a modificar el estigma asociado a esta actividad, que ha sido presentada por la gran industria y otros actores como perjudicial en sí misma. En cambio, se busca aportar elementos que permitan identificarla como una expresión de economía popular que, si bien tiene su origen en el afán de lucro, también responde a la necesidad de subsistencia económica. Esto la lleva a no sujetarse a los cánones capitalistas en lo referente a su instalación en un lugar previamente otorgado o autorizado por instancias gubernamentales (como un parque o corredor industrial), a diferencia de la gran industria.

Otro aspecto a considerar es que estas microempresas no contratan mano de obra proveniente del mercado laboral, ya que los propietarios forman parte de la plantilla de trabajadores e incorporan mano de obra familiar y vecinal. Si bien esto les permite obtener ventajas al no estar sujetas a las leyes laborales, también modifica su vida familiar cotidiana, pues deben destinar espacios y estructuras de la vivienda a la actividad productiva.

Cabe resaltar que, en el interior de los talleres de lavado de mezclilla, puede observarse la presencia de equipos e insumos de marcas registradas utilizados en sus

procesos de producción, lo que, sumado a la actividad de maquila, los hace partícipes de procesos de compra y venta de productos en tiendas formalmente establecidas. Esto evidencia su integración en cadenas de producción y comercialización formales.

La actividad de las microempresas de lavado de mezclilla que forman parte de nuestro objeto de estudio no puede considerarse completamente informal. Por ello, debe replantearse su relación con el Estado como expresión de economía popular y analizar la posibilidad de que puedan ser sujetas de apoyos gubernamentales al igual que la gran industria. Esto resulta especialmente relevante para facilitar su acceso a tecnologías que permitan el tratamiento de sus aguas residuales y el cumplimiento de normas ambientales, de protección civil y de salubridad, en beneficio no solo de los propietarios, sino también de los trabajadores que laboran en estas unidades económicas.

Dado que en la interacción de los diversos agentes involucrados prevalecen conflictos de interés, es necesaria la conformación y funcionamiento de una instancia formal de gobernanza local. En ella deben participar principalmente agentes gubernamentales en materia ambiental, económica y de salud en sus diferentes niveles, así como cámaras empresariales, organizaciones de microempresarios de la mezclilla en Ayecac, representantes del sector primario, centros de investigación, universidades y afectados por la contaminación de las aguas del río Atoyac.

El reto consiste en construir una agenda local que, sin perder de vista el contexto global, aborde aspectos cercanos a la realidad cotidiana. El objetivo es diseñar y formular políticas públicas integrales e incluyentes, acordes con el contexto local y enriquecidas con la participación de agentes gubernamentales, económicos y sociales. De este modo, se podrán implementar medidas eficaces para la restauración de las aguas contaminadas del río Atoyac, evitando afectaciones a la actividad de los diversos sectores económicos y a la calidad de vida de la población.

### **Revisión teórico - contextual de la gobernanza y la economía popular**

Hablar de gobernanza se ha vuelto un imperativo desde hace décadas, especialmente al diseñar y formular políticas para la gestión y solución de diversas problemáticas que, por su naturaleza o dinámica, los Estados no pueden resolver por sí solos. Así, se han construido y difundido múltiples definiciones sobre el concepto, desde aquellas elaboradas por organismos internacionales, identificadas con la efectividad y la eficiencia —y que han configurado una episteme hegemónica—, hasta aquellas que abogan por un enfoque incluyente basado en los derechos humanos.

En nuestro trabajo, se analiza la interacción de diferentes agentes, principalmente gubernamentales y económicos, en relación con la actividad del lavado de mezclilla en Ayecac y la contaminación del río Atoyac. En este contexto, en un primer momento, se recurre a la definición de Hyden y Court (2002) quienes consideran que “La gobernanza se refiere a la formación y administración de las normas formales e informales que regulan el ámbito público, la arena en la que el estado y los agentes económicos y sociales interactúan para tomar decisiones” (p. 23).

De la misma manera, y considerando la existencia de diversas definiciones de gobernanza según la dimensión, el contexto y la ubicuidad en que se manifiesta, es importante aclarar qué se entiende por gobernanza local, así como las ventajas y desventajas de su diseño e implementación

A la gobernanza local se le puede definir como la descentralización del poder estatal o provincial. Hay muchos problemas de gobernanza local. Uno es que en el nivel local, no siempre se dispone de personal técnico o administrativo adecuado. La gente en ese plano no tiene experiencia administrativa, aunque a veces posee un ingenio destacable y soluciones a problemas particulares (Sánchez, 2012, p. 252 cita a Bardhan, 2004, p.8).

Frente a esta observación, en contraparte, se debe resaltar la importancia que adquiere el conocimiento de los agentes locales sobre el origen y magnitud del problema, que muchas veces no se visibiliza adecuadamente desde un nivel más global.

Otro inconveniente señalado a este tipo de gobernanza, consiste en el planteado por el mismo autor (Sánchez, 2012, p. 252 citando a Bardhan, 2004, p.8) “Un problema relacionado con la gobernanza local es que está sujeta a lo que se denomina captura por parte de las élites locales”.

En lo referente al concepto de Economía Popular para Coraggio (2020) consiste en “La economía empírica de los trabajadores dependientes o autónomos, de los que viven o quieren vivir de su trabajo, es la economía de sus familias, comunidades, asociaciones, organizaciones y redes de cooperación o ayuda mutua formales o informales” (p. 11).

La economía popular surge en Ayecac como una forma de mantener un empleo que permite a los trabajadores generar ingresos de manera inmediata y cotidiana, a partir del emprendimiento con los recursos disponibles (conocimientos, vivienda, familiares). Su propósito es superar una situación desfavorable, omitiendo una serie de pasos característicos del emprendimiento capitalista, como los estudios de mercado, el análisis técnico-financiero o la evaluación de riesgos, tal como lo señala

acertadamente Razeto(1999), al describirla:

Constituye un verdadero proceso de activación y movilización económica del mundo popular. Dicha economía popular combina recursos y capacidades laborales, tecnológicas, organizativas y comerciales de carácter tradicional con otras de tipo moderno, y el resultado es un increíblemente heterogéneo y variado multiplicarse de actividades orientadas a asegurar la subsistencia y la vida cotidiana (p.6).

Referirse a la economía popular y su aporte a la economía de diversos países en América, incluyendo a México, nos lleva a identificar algunas características comunes, siendo una de ellas el haber padecido procesos de colonización por parte de otras culturas, principalmente europeas.

Lo anterior conlleva a cuestionar si entre los rasgos de este tipo de economías se encuentra la discriminación por parte de las élites en turno, que desde hace siglos han considerado los productos y servicios ofrecidos por las clases nativas empobrecidas como de poco o nulo valor. Esto restringe su comercialización y, en caso de que estos sean aceptados en espacios formales, el productor recibe una ínfima paga por ellos y, por consiguiente, un margen de ganancia muy estrecho en comparación con el que obtienen los denominados intermediarios. Este esquema, basado muchas veces en contratos o acuerdos desventajosos para los productores nativos locales, ha sido presentado a lo largo de la historia como actos comerciales que benefician a ambas partes, con el discurso de que contribuyen a mejorar los ingresos y la calidad de vida de los sectores más desfavorecidos.

Cabe resaltar que la situación descrita aún sigue existiendo no solo sobre sus productos, sino también sobre las propiedades de los grupos originarios como de los bienes de uso común, situación que no es exclusiva de los países latinoamericanos, sino un proceso que ha acompañado a la acumulación de capital a nivel global y que ha sido documentado como a continuación se describe:

Cuando, durante los siglos XVII, XVIII y XIX, se separó sistemáticamente de su tierra a los nativos de los Estados Unidos, en ocasiones por la fuerza, pero a menudo mediante lo que en apariencia lucía como transacciones voluntarias -complicados contratos que por lo general los pueblos originarios americanos no entendían, pues antes de la llegada de los europeos no conocían ni el comercio de la tierra ni los contratos escritos- se les estaba explotando con brutalidad como lo indica su consiguiente empobrecimiento (Basu, 2017, pp. 19-21).

Cabe hacer mención, que referirse a lo popular y relacionarlo con el de economía, debe tomarse en cuenta el contexto y en este caso al desarrollarse el estudio sobre un país latinoamericano, cobra relevancia el planteamiento de Bergesio (2004) “Las posibilidades de ver la relación entre lo popular y la economía son diversas. En este trabajo, interesa recuperar el uso, en ciertas corrientes de

pensamiento latinoamericano, del concepto de sector informal urbano (SIU) como economía popular” (p. 24). Por lo cual, para propósitos de este estudio se relaciona a lo popular con la informal.

Al revisar el caso de la economía popular en México, se observa que ha jugado un papel muy importante en coyunturas difíciles que ha vivido la economía mexicana principalmente en las últimas décadas del siglo XX, tras la crisis económica de 1982, la caída de la bolsa en 1987 y el llamado “error de diciembre” de 1994, contribuyó a contener y evitar revueltas sociales que pudieron haber agravado la crisis en turno, debido a que fueron eventos que trajeron consigo altos niveles de inflación, escasez, desempleo y endeudamiento en perjuicio principalmente de los sectores más desfavorecidos de la población, que si bien, conllevó a que sectores como el de los deudores de la banca se organizaran en el denominado “Barzón<sup>4</sup>” para realizar actos de protesta exigiendo renegociar sus deudas, la mayoría de la población, eligió buscar una solución a su difícil situación económica de manera individual, emprendiendo alguna actividad en la llamada economía informal o popular.

Es así como en México, la economía popular se ha practicado desde tiempos inmemoriales, y en muchos casos, fue sometida a procesos de “legalización” o “formalización” con afanes de ampliar la base impositiva del estado y uno de los incentivos para lograrlo ha sido el ofrecerle aumento de sus ganancias.

Por otro lado, dentro de un proceso de reconversión por parte de empresas llamadas formales, se observa, entre otras cosas: la disminución de costos, como acertadamente lo señala Cortes (1988) “Una estrategia que consiste en dividir el proceso productivo, desconcentrando espacialmente la actividad productiva, pero manteniendo centralizada la información y la dirección del proceso global. La informalidad aparece así sorprendentemente útil y funcional al sector formal”.

Ante el panorama antes descrito, debe señalarse que las decisiones que diariamente toman las empresas, están sujetas a un entorno cambiante, del cual no se tiene un control total, siendo diversos los factores que quedan sujetos al ambiente como lo señala Porter 2011):

La cadena de valor de una empresa inevitablemente afecta –y es afectada por– diversos temas sociales, como el uso de los recursos naturales y del agua, la salud y la seguridad, las condiciones laborales y el trato igual en el lugar de trabajo. (p. 8).

Al igual que en otros países, desde la década de los ochenta en México se inicia un proceso en el cual empresas de diversos sectores, incluyendo el textil, recurren a la economía informal llevada a cabo en talleres domésticos, con el

4 Movimiento social y político de productores rurales endeudados en México.

propósito de abatir, entre otros aspectos, los costos derivados de la construcción o renta de instalaciones, el pago de prestaciones laborales y de insumos como la energía eléctrica y el agua potable, y, por lo tanto, evitar multas por violaciones en materia de contratos colectivos de trabajo, normas de seguridad e higiene, cuotas de seguridad social, entre otras. Este proceso no es exclusivo de México, como lo señala Gago (2015), al referirse al caso argentino:

Según el actual titular de la Unión Industrial Argentina, José Ignacio de Mendiguren (ex-vicepresidente de La Cámara Argentina de la Indumentaria), el 78% de la ropa que se produce en el país se hace a través de circuitos ilegales. Lo cual supone la tercerización de la producción de las prendas en los talleres clandestinos, a los cuales le es entregada la tela (puede ser o no cortada) para su confección a través de un intermediario (p. 152).

Cabe destacar que al revisar cifras de lo que los europeos denominan economía sumergida o negra, en Latinoamérica Economía informal o economía extralegal, Soto (2004), del Instituto Libertad y Democracia (ILD), nos da a conocer un panorama mundial sobre la predominancia de este fenómeno:

La importancia de este fenómeno, como explica el ILD, es preponderante pues, según algunos datos recopilados de los mismos gobiernos, se calcula que en Rusia la economía informal es del 60%; el gobierno ucraniano lo calcula en 65%; el gobierno georgiano calcula, por su parte, un 75%; Egipto, que es uno de los países más viejos del mundo, considera que al menos el 85%; Tanzania calcula el 90% China, que ahora presenta tasas de crecimiento económico que oscilan entre 8 y 10% al año, sigue con una extralegalidad muy grande (p. 449).

Para el caso mexicano, estudios recientes como el de Basáñez (2023), pone énfasis en el peso de la economía popular en México, al indicar que “Otro gran problema nacional que involucra tanto al sector público como el privado, es el del empleo informal que proporciona medios de subsistencia al 50 por ciento de la población económicamente activa (PEA), equivalente a 30 millones de personas” (p. 259).

Si bien, lo anterior ha llevado a autores como (Zaid, 2009, p.162), a plantear que “Debe cambiarse el desprecio por la informalidad, que es una bendición incomprendida” también se encuentran puntos de vista divergentes, como el enarbolado por Samaniego (2008), que señalan sus efectos nocivos al mencionar que la economía popular representa: “Uno de los problemas medulares del desarrollo económico y social del país, al generar precariedad, pobreza y muy baja productividad”.

De lo anterior, se visibiliza la existencia de una estructura conformada por normas formales e informales, así como de agentes que interaccionan en ambas esferas en el desarrollo de sus actividades económicas, es decir un sistema que

funciona como lo planteara Giddens (1984), en la teoría de la estructuración:

Analizar la estructuración de sistemas sociales significa estudiar los modos en que esos sistemas, fundados en las actividades inteligentes de actores situados que aplican reglas y recursos en la diversidad de contextos de acción, son producidos y reproducidos en una interacción. (Giddens, 1984, p. 61).

## **Aspectos Metodológicos**

El presente trabajo consiste en una investigación con enfoque cualitativo que recurre al trabajo documental, revisando las diversas definiciones de gobernanza y la evolución del concepto de economía popular desde diferentes posturas, desde aquellas que la consideran benéfica hasta aquellas que la perciben como perjudicial para la economía nacional. A partir de ello, se analizan estos conceptos en el contexto mexicano, con especial atención al caso de Ayecac.

En una segunda etapa, se lleva a cabo trabajo de campo mediante entrevistas a personas involucradas en la problemática e identificadas como agentes sociales, en particular, a dos de los principales dirigentes de aproximadamente 30 microempresarios dedicados al lavado de mezclilla en Ayecac. Este análisis se sustenta en la teoría de la estructuración de Giddens (1984). Asimismo, se aplica una encuesta en línea dirigida a pobladores de los municipios aledaños al río Atoyac, con el propósito de identificar sus percepciones y el grado de conocimiento sobre las instancias encargadas de procesar y solucionar la problemática de la contaminación del río Atoyac, en conformidad con el marco legal y la normatividad vigente. Cabe señalar que esta encuesta, realizada a través de Google, fue respondida por un promedio de 215 personas que habitan en la ribera del río Atoyac.

Con los resultados obtenidos en la aplicación de los instrumentos de investigación, se identificaron elementos de las políticas públicas implementadas por los gobiernos federal y estatal que han dificultado su eficacia. Se halló que uno de los principales factores es la exclusión de agentes gubernamentales, económicos y sociales a nivel local, así como de la población en general, en el diseño e implementación de dichas políticas.

## Contexto y evolución de la economía popular en México:

La economía popular guarda una estrecha relación con la política económica impulsada por los diferentes gobiernos. El modelo industrializador, que se intensificó a inicios de la segunda mitad del siglo XX en México, trajo consigo una época de estabilidad económica para las familias mexicanas, quienes tuvieron acceso a empleo con seguridad social, vivienda y estudios universitarios, entre otros beneficios que contribuyeron a disminuir las brechas sociales. No obstante, desde entonces, esta actividad industrial mostraba signos de dependencia y sensibilidad a los nuevos entornos a nivel mundial, lo que la hacía susceptible a vaivenes económicos y políticos, con sus respectivas repercusiones.

El agotamiento de modelo mexicano se dio tanto en el campo económico como en el ideológico. El modelo económico de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), fue perdiendo tracción en los setenta, pero también el modelo ideológico, tanto nacional -basado en el programa revolucionario- como en el internacional -basado en las ideas de Keynes- (Basáñez, 2023 p. 172).

El cambio de modelo económico, del nacional revolucionario al neoliberal, dio lugar a un nuevo panorama en el que el sector primario siguió perdiendo presencia, mientras que el sector secundario se consolidaba y el sector terciario adquiría una participación cada vez mayor.

En los años de la transición económica (1988-1994), los motores captadores de divisas eran petróleo, turismo, maquila, remesas e inversión extranjera, mismos que con variaciones en su peso relativo continúan operando hoy en día (Basáñez, 2023 p. 172).

Otro de los sectores que, en los últimos años, ha ganado mayor dinamismo y peso es, sin lugar a dudas, el de las remesas. Sin embargo, este es un indicador controvertido debido a lo que representa cada envío, especialmente si se considera la situación económica de cada migrante que decide emigrar, principalmente a los Estados Unidos. Esta tendencia se ha intensificado, como se describe a continuación:

El envío de remesas comenzó a elevarse vertiginosamente... De representar menos de 1,000 mdd en 1980, creció a 2,500 en 1990 y para el año 2000 ya rebasaban los 6,000 anuales. En el año 2010 superaron los 21,000 y en 2020 40,000. Es decir, en 40 años (de 1980 a 2020), las remesas incrementaron 40 veces. En 2022 llegaron a 59,000 mdd. En otras palabras, los casi 500,000 mdd que México ha perdido con el sector moderno en el comercio exterior de 1980 a 2020, lo han compensado los migrantes con sus envíos de remesas (Basáñez, 2023 p. 180).

Si bien la migración es un fenómeno en constante crecimiento, la economía popular presenta otras expresiones, entre ellas el llamado trabajo a domicilio. Este esquema permite a las empresas reducir costos al trasladarlos a las personas que realizan este tipo de empleo. Un ejemplo de ello se observa en el estudio sobre el estado de Puebla, una entidad vecina a nuestra zona de estudio que, entre otros aspectos, comparte problemáticas similares.

El trabajo a domicilio observado en Puebla tiene como característica que está directamente integrado en cadenas productivas globales mediante el mecanismo de maquila, pero a la vez carece de una integración en las regulaciones laborales legales y formales. (Carstensen, 2012, p. 194)

Cabe destacar que este esquema no solo permite el ahorro de costos, sino también la evasión de responsabilidades por externalidades, como la disposición de residuos, que en muchos casos contaminan el ambiente y recursos naturales, como el agua de los ríos.

Los talleres a domicilio no tienen forma propia de comercializar sus productos, sino que dependen de un contratante que está coordinando la repartición de tareas productivas. Aquí se partirá de la hipótesis que el trabajo a domicilio forma parte de una estrategia de mudanza geográfica de la producción fuera de las fábricas hacia las comunidades –lo que sería una descentralización y fragmentación de los procesos productivos y, por consiguiente, de las plantillas (Carstensen, 2012, p. 194).

La implantación del modelo de economía de mercado en México se ha llevado a cabo de manera inequitativa, en gran parte debido a la prevalencia de un capitalismo de amigos. El sector empresarial, con contadas excepciones, ha crecido al amparo del poder, mientras que los gobernantes en turno crean sus propias empresas para beneficiarse mediante el uso de prestanombres. De este modo, amigos y compadres se convierten en los principales proveedores. Por un lado, existen agentes gubernamentales con ventajas en el mercado gracias a su posición política; por otro, agentes económicos que gozan de incentivos fiscales y facilidades para instalar sus empresas, incluso a costa del daño ambiental. Para justificar esto, se han empleado argumentos que supuestamente benefician a la gran empresa en nombre del interés y la utilidad nacional. Un ejemplo de ello es la Resolución de Carácter General de 1982, mediante la cual el gobierno mexicano otorgó estímulos fiscales a nuevas inversiones en actividades industriales consideradas prioritarias. Esto benefició a industrias instaladas en el corredor industrial Quetzalcóatl (aguas arriba de Ayecac), entre las cuales destacan las relacionadas con la industria textil:

Que es de interés y utilidad nacional fomentar y estimular la actividad industrial en cuatro Secciones del corredor industrial Quetzalcóatl, expiden la siguiente: Resolución de carácter general que concede en el Corredor Industrial Quetzalcóatl, en el Estado de Puebla, Estímulos Fiscales a las nuevas inversiones en Actividades Industriales Prioritarias.

PRIMERO. - Se declara de interés y utilidad nacional que en cuatro Secciones del Corredor Industrial Quetzalcóatl cuyos límites, colindancias y superficie aparecen en anexo, se localicen todas las actividades prioritarias de categoría I y las siguientes de categoría 2.

2.1.1.2 Fabricación de hilados, tejidos y acabados de algodón y fibras artificiales para prendas de vestir y de uso doméstico, de consumo popular.

2.1.1.3 Fabricación de prendas de vestir y uso doméstico de consumo popular.

2.1.1.4 Blanqueo, mercerizado, teñido, estampado y acabado de telas para la confección de prendas de vestir y de uso doméstico de consumo popular. (DOF, 1982)

Por lo anteriormente expuesto y tomando en cuenta lo que plantea De Soto (2006): “La hipótesis de que el modelo de economía de mercado distribuiría, de manera equitativa, beneficios a todos los actores que se encuentran dentro de ella es falsa” (p. 450), se genera un desincentivo para que los llamados microempresarios puedan incorporarse al mercado en condiciones de equidad. Al respecto, el mismo De Soto (2006) señala: “Cuando hablamos de microempresa, básicamente hablamos de lo que los europeos tenían hace 150 años, que era un modelo familiar no estructurado para entrar en el mercado” (p. 454).

### **El lavado de mezclilla en talleres domésticos y la contaminación del río Atoyac en la región Puebla - Tlaxcala.**

El origen de la actividad informal que desarrollan los microempresarios del lavado de mezclilla en Ayecac desde los años noventa, según entrevistas realizadas a sus dirigentes, se debe principalmente a dos factores:

1. Utilizar lo aprendido por parte de ex trabajadores de Ayecac, que fueron despedidos por las grandes industrias aledañas, principalmente en el corredor industrial de San Martín Texmelucan Puebla y Villalta. Anónimo (comunicación personal, 26 de marzo, 2024).
2. La llegada de intermediarios que ofrecen trabajo de maquila para posteriormente vender la producción a firmas formalmente establecidas. Anónimo (comunicación personal, 27 de marzo, 2024).

Sobre la problemática de la contaminación del río Atoyac en la zona, existe una resolución del Tribunal Latinoamericano del Agua (TLA) de marzo de 2006 sobre el caso Contaminación industrial en los ríos Atoyac y Xochiac, estados de Tlaxcala y Puebla, República Mexicana. En dicha resolución, se reconoce “la omisión y la negligencia de las instituciones gubernamentales locales, estatales y federales al no efectuar los controles debidos a los vertimientos de las industrias, violando así la legislación mexicana” (TLA, 2006, p. 3). Asimismo, se recomienda al respecto “exhortar a las autoridades locales, estatales y federales a tratar el caso de la contaminación de la cuenca del río Atoyac con la importancia y seriedad de un grave desastre ambiental y social” (TLA, 2006, p. 3).

Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH) emitió en 2017 la Recomendación No. 10/2017 sobre la violación a los derechos humanos a un medio ambiente sano, el saneamiento del agua y el acceso a la información, en relación con la contaminación de los ríos Atoyac, Xochiac y sus afluentes. Esta recomendación aborda los agravios sufridos por quienes habitan y transitan en los municipios de San Martín Texmelucan y Huejotzingo, en el estado de Puebla, así como en los municipios de Tepetitla de Lardizábal (al cual pertenece Ayecac), Nativitas e Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, en el estado de Tlaxcala, señalando que:

Las autoridades competentes en la materia, tanto a nivel federal, como estatal y local, no han actuado con la debida diligencia para atender la grave situación de contaminación existente y los consiguientes daños a la salud, asimismo señalaron que no se ha informado adecuadamente a la población sobre los riesgos de la misma. (CNDH, 2017, p.9)

En fechas más recientes, la cuenca a la que pertenece la zona de estudio fue declarada Región de Emergencia Sanitaria y Ambiental, debido principalmente a la contaminación de sus ríos, entre ellos el río Atoyac.

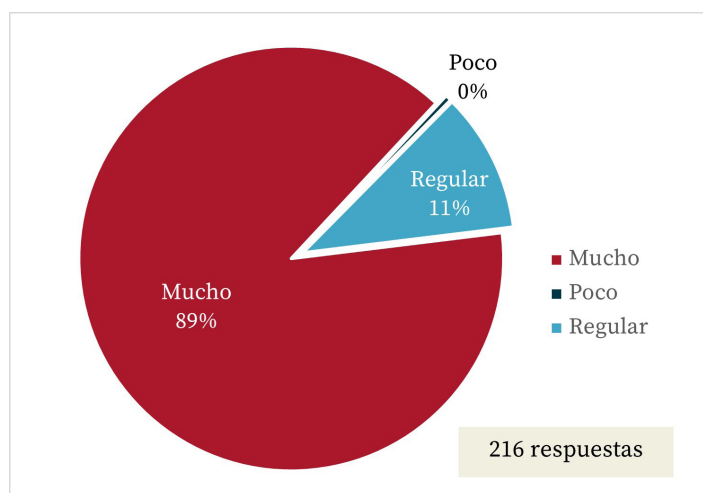
La Cuenca del Alto Atoyac, situada en los estados de Puebla y Tlaxcala, ha sido designada por el Comité Intersectorial de Ciencia, Tecnología e Innovación (CONAHCYT, 2021) como una Región de Emergencia Sanitaria y Ambiental (RESA) debido a la presencia de niveles significativamente elevados de contaminantes en sus principales ríos: Atoyac y Zahuapan (Arroyo y Wence, 2023).

Si bien lo señalado refleja una cobertura mediática que ha captado la atención y acción de organismos ambientales, de derechos humanos y académicos, tanto a nivel nacional como internacional, es importante conocer la percepción de la población en general al respecto. Para ello, se llevó a cabo una encuesta con una serie de preguntas cuyas respuestas se presentan a continuación:

En primer lugar, se constata que la problemática de la contaminación del río Atoyac genera preocupación entre la población, como se muestra en la figura núm. 1.

Figura núm.1

Nivel de preocupación sobre la contaminación del río Atoyac en pobladores de las comunidades aledañas.



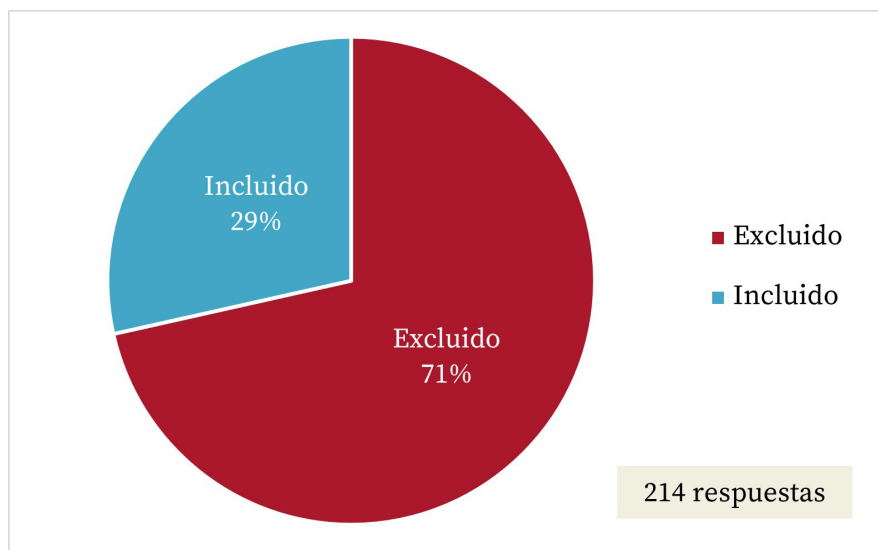
Nota: La figura muestra nivel de preocupación sobre la contaminación del río Atoyac en el año 2023. Fuente: Encuesta en línea, vía [google.com/forms](https://www.google.com/forms) (2023).

La cifra refleja un alto grado de preocupación en la población por la contaminación del río Atoyac, lo que evidencia la necesidad de atender este problema de manera urgente a través de una política incluyente e integral.

Otro factor a considerar es que la población se siente excluida de la búsqueda de soluciones para esta problemática, como se señala en la figura núm. 2.

Figura núm. 2

Percepción sobre inclusión en la búsqueda de solución de la contaminación del río Atoyac.



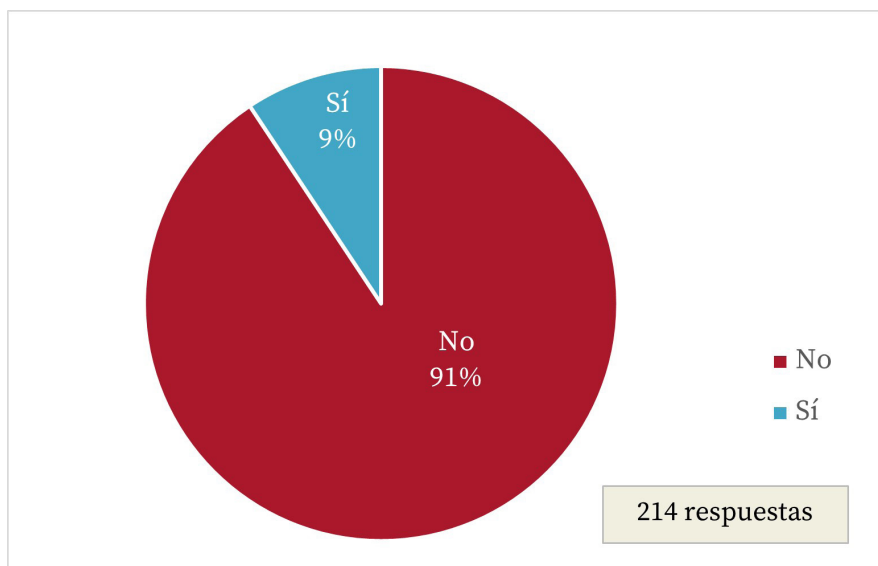
Nota: La figura muestra Percepción sobre inclusión en la búsqueda de solución de la contaminación del río Atoyac. Fuente: Encuesta en línea, vía [google.com/forms](https://www.google.com/forms) (2023).

Con los resultados obtenidos en la pregunta 2, no solo se percibe preocupación entre la población de la zona, sino que también se evidencia su exclusión en las decisiones relacionadas con la solución de la problemática.

Una de las preguntas más destacadas está vinculada al conocimiento, por parte de la población, de los organismos responsables de la gobernanza. Estos organismos, encargados formalmente de impulsar acuerdos y promover la concertación, se ilustran en la figura núm. 3.

Figura núm. 3

Porcentaje de personas que conoce la existencia y funciones de los Consejos de Cuenca.



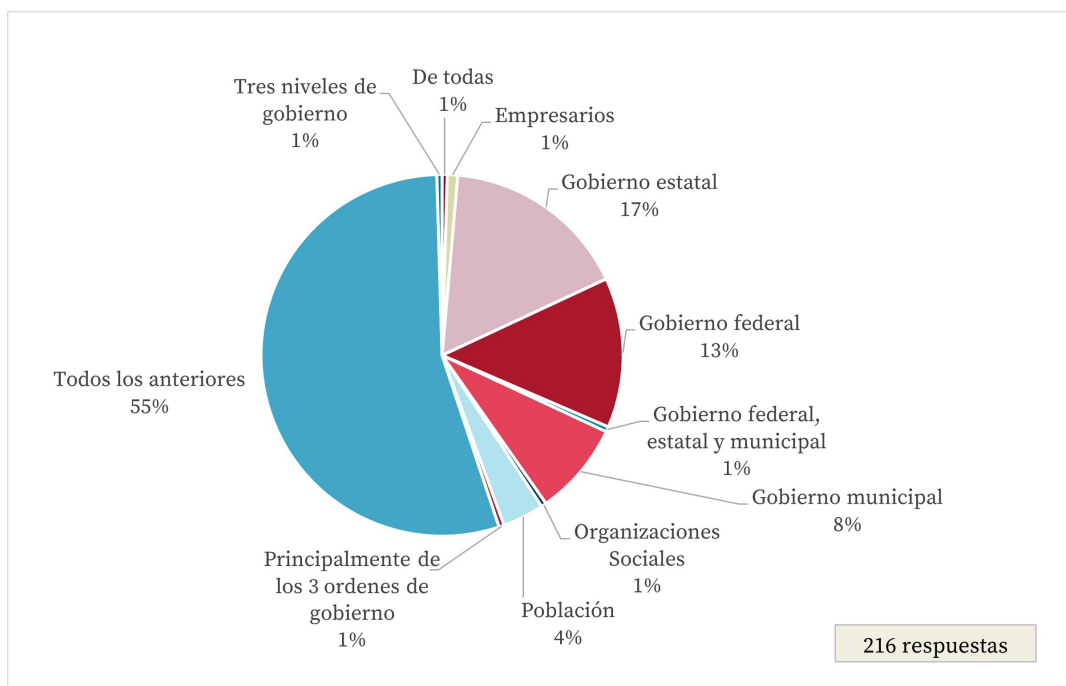
Nota: La figura muestra el conocimiento de las personas sobre los Consejos de cuenca. vía [google.com/forms](https://google.com/forms) (2023).

Los resultados evidencian una inadecuada difusión sobre la existencia de los consejos de cuenca, así como de sus responsabilidades y atribuciones. Esto deja a la población sin un referente para dar seguimiento o presentar propuestas y denuncias relacionadas con la problemática.

En relación con la pregunta 4, los encuestados identifican al gobierno, en sus diferentes niveles, como el principal responsable de resolver la problemática. Sin embargo, la mayoría señala una responsabilidad compartida entre el sector gubernamental, las organizaciones sociales y el ámbito académico, como se muestra en la figura núm. 4.

Figura núm. 4

Organismo(s) identificado(s) por la población como responsable para solucionar la problemática de la contaminación del río Atoyac.



Nota: La figura muestra los organismos señalados por la población como responsable de resolver la problemática de la contaminación del río Atoyac vía [google.com/forms](https://www.google.com/forms) (2023).

En la población se percibe la convicción de que el problema en mención no solo es grave sino de una magnitud que amerita una atención de todos los señalados.

## Los retos de la gobernanza del agua a nivel cuenca en México.

¿Quién toma las decisiones sobre la administración del agua en México? La respuesta a esta interrogante parece obvia, ya que, de conformidad con el artículo 3 de la Ley de Aguas Nacionales (LAN, 1992), se define a los consejos de cuenca como:

Órganos colegiados de integración mixta, que serán instancia de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría, entre «la Comisión», incluyendo el Organismo de Cuenca que corresponda, y las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal, y los representantes de los usuarios de agua y de las organizaciones de la sociedad, de la respectiva cuenca hidrológica o región hidrológica (p. 3)

La importancia de los consejos de cuenca radica en que son el espacio donde se define lo conducente para implementar y concretar la política en materia de aguas, como se observa en el artículo 13 de la LAN (1992), que a continuación se presenta:

La coordinación, concertación, apoyo, consulta y asesorías referidas en la mencionada fracción están orientadas a formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y de los servicios respectivos y la preservación de los recursos de la cuenca. Los Consejos de Cuenca considerarán la pluralidad de intereses, demandas y necesidades en la cuenca o cuencas hidrológicas que correspondan (2023).

Por otro lado, en el ámbito académico también se ha señalado a esta instancia como aquella en la que reside la gobernanza del agua en México:

La implementación del enfoque de gobernanza en el marco de las políticas de la GIRH y de la gestión del agua, se ubica en el contexto de las cuencas; y que dicho enfoque puede operar a distintas escalas, como regional y/o local. (Menchaca, 2016,).

Uno de los problemas detectados al realizar una revisión en junio de 2023 de las actas de uno de estos consejos, específicamente el Consejo de Cuenca del Río Balsas, al cual pertenece la cuenca hidrológica Alto Atoyac, es que no ha sesionado desde el año 2019. Esto contrasta con lo señalado en las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca del Río Balsas (2014), que establecen en su numeral 29 que “El consejo sesionará de manera ordinaria al menos una vez al año, y extraordinariamente cuando sea necesario” (p. 11). Esta situación evidencia la limitada perspectiva que tienen los problemas locales, como el de Ayecac, para ser incorporados y tratados en la agenda de los organismos encargados de dirigir la gobernanza del agua en México.

Uno de los grandes retos de los consejos de cuenca en México consiste en superar la dificultad que representa solucionar problemáticas como el uso y la disposición final de aguas residuales a nivel local, especialmente cuando se entremezclan actividades tanto del ámbito de la economía popular como de la llamada economía formal, generando efectos dañinos en el ambiente, la salud y otras actividades económicas.

### **Hacia una gobernanza del agua incluyente**

Elaborar una propuesta para la implementación de una política que contribuya a mitigar los efectos nocivos al medio ambiente generados por la contaminación de las aguas del río Atoyac, ocasionada tanto por la actividad empresarial a gran escala como por las actividades realizadas en talleres domésticos en la comunidad de Ayecac, requiere adoptar una postura ecléctica. Esta debe considerar las diversas propuestas en torno a la gobernanza del agua, promoviendo no solo la efectividad y la eficacia, sino también la inclusión de sectores históricamente excluidos.

En el caso de nuestro estudio, dichos sectores incluyen a los microempresarios dedicados al lavado de mezclilla, a las personas afectadas en su salud y a los campesinos cuyas tierras de cultivo e ingresos han sido perjudicados por las afectaciones a la actividad agrícola. Para ello, se toman como referencia las definiciones de gobernanza establecidas por organismos internacionales que representan la episteme hegemónica, como es el caso de la OCDE.

La gobernanza es el abanico de reglas, prácticas y procesos (formales e informales) políticos, institucionales y administrativos a través de los cuales se toman e implementan decisiones. En un esquema de gobernanza, los intereses de los actores son tomados en consideración, y los tomadores de decisiones rinden cuentas sobre su gestión (OCDE, 2015, p. 5).

Según la OCDE (2015), la gobernanza debe centrarse en tres dimensiones: la "efectividad, la eficiencia y la confianza y participación" (p. 3). De estas, la tercera dimensión adquiere una relevancia particular, ya que se constituye en un requisito indispensable para alcanzar las dos primeras.

Por su parte, otro organismo internacional, la Asamblea General de las Naciones Unidas (2015), reconoció explícitamente el 28 de julio de 2010 el derecho humano al agua y al saneamiento. Este reconocimiento se encuentra en la Resolución 64/292, donde se señala que el acceso a agua potable limpia y al saneamiento no solo es esencial para la vida, sino también para la realización de todos los derechos humanos.

En relación con la postura de los organismos internacionales sobre la gobernanza del agua, existen voces críticas que señalan que esta se ha convertido en un símbolo utilizado por organismos internacionales, países centrales y corporaciones transnacionales, como se detalla a continuación:

La gobernanza opera como un símbolo político por cuya intermediación los actores públicos y privados de los países desarrollados buscan legitimar sus agendas internacionales, presentándolas como alternativas más democráticas, incluyentes y eficientes que las opciones tradicionales basadas en los arreglos y procesos institucionales centrados en los estados (Terán, 2007, p.22).

De esta manera, al analizar las motivaciones de aquellos organismos que promueven la gobernanza como una episteme hegemónica, se identifican contradicciones entre el discurso con el cual se exalta esta idea y sus verdaderas intenciones, como se observa a continuación:

Las promesas de los arquitectos de la gobernanza global operan como vehículos para satisfacer las motivaciones menos altruistas de las instituciones multilaterales, los gobiernos de los países desarrollados, las corporaciones multinacionales, las comunidades epistémicas transnacionales y las organizaciones no gubernamentales internacionales (Terán, 2007, p.13).

Por la gravedad y las consecuencias señaladas, la problemática expuesta es resultado de la interacción de diversos agentes y factores que la producen y reproducen, adquiriendo así el carácter de un sistema social. De acuerdo con Giddens (1984), esto se define como “relaciones reproducidas entre actores o colectividades, organizadas como prácticas sociales regulares” (p. 61).

En este contexto, cabe recordar lo expresado por el ex cronista municipal del municipio al que pertenece San Mateo Ayecac (M.A. Romero, entrevista personal, 3 de febrero de 2021): “Se trata de un problema sistémico, que debe resolverse de manera sistémica”.

Por lo anterior, y considerando lo planteado hasta este punto, se considera pertinente promover el diseño de políticas públicas que favorezcan el uso efectivo, eficiente y eficaz de los recursos naturales, como el agua. Asimismo, es fundamental garantizar el respeto hacia las personas, especialmente aquellas que han sufrido afectaciones derivadas de la actividad industrial del lavado de mezclilla y la consecuente contaminación de las aguas del río Atoyac. Esto debe realizarse en congruencia con lo señalado por Canto (2023): “La afirmación de la dignidad humana como criterio de calidad en la política pública” (p. 229).

Es necesario configurar espacios de gobernanza más asequibles y cercanos a los problemas que requieren atención urgente, y romper con lo señalado por Bebbington

et al. (2016): “El hecho de que las prioridades sean nacionales o corporativas implica que los actores territoriales no puedan tener voz alguna” (p. 47). En este sentido, se propone la creación de mesas interinstitucionales e intersectoriales que incluyan a agentes externos y miembros de la comunidad, las cuales funcionen a nivel local como espacios de gobernanza, especialmente en lugares como Ayecac, donde la gravedad de la problemática ambiental lo amerita.

## Conclusiones

Pensar en la relación entre la economía popular y el Estado en México implica plantearnos la pregunta: ¿Hasta qué punto la economía popular es la expresión de una cultura arraigada en la población? Después de todo, como señala De Soto (2006), “simple y sencillamente, no todos estamos hechos culturalmente para ser formales dentro de una economía de mercado” (p. 450), especialmente cuando esta economía de mercado, y particularmente la de México, es excluyente en diversos sentidos.

Por otro lado, es importante señalar que la economía popular no se encuentra aislada de la economía denominada formal, sino que forma parte de una cadena global de suministro, producción y venta, de la cual participa tanto como comprador como proveedor. Esto no debe verse necesariamente como algo negativo; después de todo, se configura una comunidad de empresas tanto formales como informales:

Una empresa necesita una comunidad exitosa, no sólo para crear demanda por sus productos, sino también para brindar activos públicos cruciales y un entorno que apoye al negocio. Una comunidad necesita empresas exitosas que ofrezcan empleos y oportunidades de creación de riqueza para sus ciudadanos. (Porter, 2011, p. 5)

Cabe destacar que, en el tema de la contaminación, considerada una externalidad negativa de la actividad industrial relacionada con el lavado de la mezclilla en sus diferentes escalas, hasta ahora ha recibido un trato convencional por parte de los diversos gobiernos:

Las externalidades surgen cuando las firmas crean costos sociales de los que no se hacen cargo, como la contaminación. Entonces, la sociedad debe imponer impuestos, regulaciones y sanciones para que las firmas “internalicen” estas externalidades, una creencia que influye en muchas políticas gubernamentales. (Porter, 2011, p. 4).

Lo anterior conlleva a plantear si, en el diseño e implementación de políticas públicas para resolver problemas ambientales ocasionados por la conjunción de la industria formal e informal, deben incluirse nuevos actores, principalmente las universidades y centros de investigación, para que la ciencia y las nuevas tecnologías, tanto duras como blandas, jueguen un papel más activo.

Antes se pensaba que los esfuerzos para minimizar la polución inevitablemente elevaban los costos para las empresas y que sólo se debían a las regulaciones e impuestos. Hoy, existe un creciente consenso de que las mejoras más grandes en el desempeño ambiental a menudo pueden ser logradas con mejor tecnología a un costo nominal incremental que incluso puede implicar ahorros en costos mediante una mejor utilización de recursos, procesos más eficientes mayor calidad. (Porter, 2011, p. 9)

La percepción de los diferentes agentes sociales sobre la problemática ambiental en Ayecac, y específicamente sobre la incidencia de la actividad de lavado de mezclilla en la contaminación de las aguas del río Atoyac, presenta tanto puntos de encuentro como de desencuentro. En cuanto a los puntos de encuentro, existe un reconocimiento mutuo que ha permitido que esta actividad perdure por más de 30 años en la zona, además de una complementariedad entre la economía formal e informal. Por otro lado, los puntos de desencuentro incluyen la falta de un espacio de concertación real y efectivo a nivel local, lo que dificulta la creación de consensos que se reflejen en una política pública que permita la implementación de programas y proyectos adecuados al contexto de la zona.

Asimismo, se ha impedido la formación de una ciudadanía informada, con conocimiento sobre la existencia y el desempeño de las instancias encargadas de procesar acuerdos para solucionar la contaminación del río Atoyac, como los Consejos de Cuenca. Tampoco existen mecanismos para su inclusión y participación en acuerdos y acciones de los cuales podrían formar parte.

Por todo lo anterior, es necesario modificar la relación entre la economía popular y el Estado, comenzando por la creación de un espacio de gobernanza local que permita el diseño y la formulación de políticas públicas capaces de enfrentar los retos descritos en este trabajo. Esto debe lograrse mediante mecanismos de inclusión e interacción entre agentes gubernamentales, económicos, sociales y la población en general, para la toma de decisiones relacionadas con el uso, la disponibilidad y el saneamiento del agua del río Atoyac.

Las políticas públicas mencionadas anteriormente deben contemplar la implementación de programas integrales que incluyan, entre otros aspectos, el otorgamiento de apoyos e incentivos fiscales a la industria, sin discriminación alguna, para que pueda acceder a nuevas tecnologías y regularizar el uso del suelo, lo que

les permitirá cumplir con las normas ambientales y obtener las licencias necesarias para su funcionamiento.

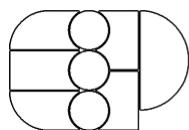
En cuanto a la comunidad, se debe implementar un programa de obras de mejoramiento urbano que incluya la construcción y mejora de sistemas de drenaje y tratamiento de aguas residuales, complementado con programas ambientales para la reforestación, limpieza de cauces del río, arroyos y canales de riego, regeneración de tierras agrícolas y acciones compensatorias para la población afectada. Todo esto con el propósito de contribuir a revertir la emergencia sanitaria y ambiental en la comunidad de Ayecac y la región.

## Referencias

- Artigas, C. (mayo ,2001). El principio precautorio en el derecho y la política internacional. CEPAL - SERIE Recursos naturales e infraestructura. (22), 1-37. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/99becdd-abba-4986-95d6-a7449f07e644/content>
- Arroyo, I. F. y Wence, N.E. (13 de noviembre de 2023). Cuenca Alto Atoyac: Emergencia Ambiental y de Salud. Crónica. <https://www.cronica.com.mx/academia/cuenca-alto-atoyac-emergencia-ambiental-salud.html>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015). Resolución A/RES/64/292. 2010. [www.un.org/Depts/dhl/resguide/r64sp.shtml](http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r64sp.shtml)
- Basáñez, M. (2023). ¿Quién manda en México? MAPorrúa.
- Basu, K. (2017). Más allá de la mano invisible. Fundamentos para una nueva economía. Fondo de cultura Económica. FCE.
- Bebbington A., Escobal, J., Soloaga I. y Tomaselli A. (2016) Trampas Territoriales de Pobreza, desigualdad y baja movilidad social: Los casos de Chile, México y Perú, edit. CEEY-Universidad iberoamericana.
- Bergesio, L. (julio,2004). Lo popular y la economía en América Latina conceptos y políticas posibles. En Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Jujuy (24), 23-44. [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1668-81042004000200002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1668-81042004000200002&script=sci_arttext)
- Carstensen, L. (marzo-agosto, 2012). La maquila clandestina: el trabajo a domicilio informal en la Industria Textil y del Vestido en Puebla en Bajo el Volcán, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. (18), 193-221. <https://www.redalyc.org/pdf/286/28624954009.pdf>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH] y Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM]. (2018). Estudio sobre la protección de ríos, lagos y acuíferos desde

- la perspectiva de los derechos humanos, 2018. [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/ESTUDIO\\_RIOS\\_LAGOS\\_ACUIFEROS.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/ESTUDIO_RIOS_LAGOS_ACUIFEROS.pdf)
- Canto, R. (2023). Políticas públicas para la democracia incluyente. Notas sobre México. Porrúa.
- Coraggio, J.L. (2020). Economía social y economía popular: Conceptos básicos. Contribuciones de Consejeros. Serie de Documentos Nro. 1. INAES – Instituto de Desarrollo Productivo de Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/coraggio.pdf>
- Cortés, F. (1988). La informalidad: comedia de equivocaciones. Nueva Sociedad (97), 41-49. [https://static.nuso.org/media/articles/downloads/1679\\_1.pdf](https://static.nuso.org/media/articles/downloads/1679_1.pdf)
- Diario Oficial de la Federación. (1982). Resolución de carácter general que concede en el corredor industrial Quetzalcóatl, en el Estado de Puebla, estímulos fiscales a las nuevas inversiones en actividades industriales prioritarias. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4708564&fecha=6/01/1982](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4708564&fecha=6/01/1982)
- De Soto H. (2004). El reto de la informalidad y la pobreza moderada. En Memorias 2004, Ibergop- México. *El reto de la informalidad y la pobreza moderada*. (pp. 449-457). Editorial Porrúa, México.
- Gago, V. (2015). La razón neoliberal Economías barrocas y pragmática popular. Traficantes de sueños mapas. <http://dx.doi.org/10.15446/ideasyvalores.v68n5Supl.80560>
- Giddens, A. (1984). La Constitución de la Sociedad, bases para la teoría de la estructuración. Amorrortu Editores, Buenos Aires-Madrid. [https://www.academia.edu/33680300/Giddens\\_La\\_constituci%C3%B3n\\_de\\_la\\_sociedad\\_Bases\\_para\\_la\\_teor%C3%ADa\\_de\\_la\\_estructuraci%C3%B3n\\_cap\\_1\\_y](https://www.academia.edu/33680300/Giddens_La_constituci%C3%B3n_de_la_sociedad_Bases_para_la_teor%C3%ADa_de_la_estructuraci%C3%B3n_cap_1_y)
- Hyden, G. and Court J. (2002). Governance and Development. United Nations University (2002). World Governance Survey Discussion Paper 1. <https://archive.unu.edu/p&g/wga/publications/WGS-discussionPaper1.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (2020). Panorama sociodemográfico de Tlaxcala [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825198022.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825198022.pdf)
- Ley de Aguas Nacionales. (2023, 08 de mayo). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAN.pdf>
- Menchaca, M. (2016). Cultura del agua para la gobernanza en la gestión integral de los recursos hídricos. Universidad Veracruzana, SEMARNAT, CONAGUA. <https://www.uv.mx/oabcc/files/2019/02/Gestion-Ints-Recursos-Hi%CC%81dricos-21-mzo-2017-6.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2015). Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE. <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/OECD/Principles-Water-spanish.pdf>
- Ostrom, E., Janssen, M. y Poteete, A. (2012). Trabajar juntos: acción colectiva, bienes

- comunes y múltiples métodos en la práctica. <http://132.248.82.60/jspui/bitstream/IIS/4415/1/Trabajar%20juntos.%20Accion%20colectiva%20bienes%20comunes.pdf>
- Porter M. y Kramer M. (enero, 2011). La creación de valor compartido, Harvard Business Review.1-18. [https://www.academia.edu/2917863/La\\_creaci%C3%B3n\\_de\\_valor\\_compartido](https://www.academia.edu/2917863/La_creaci%C3%B3n_de_valor_compartido)
- Razeto L. (1999). La economía de solidaridad: concepto, realidad y proyecto. [https://www.socioeco.org/bdf\\_fiche-document-137\\_es.html](https://www.socioeco.org/bdf_fiche-document-137_es.html)
- Red Mexicana de Cuencas. (2014) Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca del río Balsas (RGIOF). <https://remexcu.org/index.php/consejos-de-cuenca/cc-rgiof>
- Samaniego, M. (enero-abril 2008). El crecimiento explosivo de la economía informal. (13). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=363542894005>
- Sánchez, J.J. (2012). Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos). (pp. 217-268). Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Sociales - Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. <https://ru.iis.sociales.unam.mx/bitstream/IIS/4388/1/Gobernabilidad%20y%20gobernanza%20en%20los%20albores%20del%20siglo%20XXI.pdf>
- Terán, J.F. (2007). Las quimeras y sus caminos. La gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza rural en los Andes ecuatorianos. <http://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar:8080/bitstream/CLACSO/13308/1/quimeras.pdf>
- Tribunal Latinoamericano del Agua (2006). Caso: Contaminación industrial en los ríos Atoyac y Xochiac. Estados de Tlaxcala y Puebla. República Mexicana, Veredictos de la Audiencia Pública Regional. <http://tragua.com/wp-content/uploads/2012/04/R%C3%ADo-Atoyac-final.pdf>
- Zaid, G. (2009). Empresarios oprimidos. DEBOLSILLO.



## Prácticas de gobernanza de los Truticultores y Ejidatarios Forestales en Valle de Bravo y Amanalco, Estado de México

ARTÍCULO CIENTÍFICO

### ARTURO VENANCIO-FLORES

Universidad Autónoma del Estado de México

 [orcid.org/0000-0002-8149-8247](https://orcid.org/0000-0002-8149-8247)

[avenanciof@uaemex.mx](mailto:avenanciof@uaemex.mx)

### EDITH IMELDA BERNAL GONZÁLEZ

Consultora Independiente

[eibernalg12@gmail.com](mailto:eibernalg12@gmail.com)

### KLAUS FREY

Universidade Federal do ABC

 [orcid.org/0000-0002-7564-1764](https://orcid.org/0000-0002-7564-1764)

[klaus.frey@ufabc.edu.br](mailto:klaus.frey@ufabc.edu.br)

### ALEJANDRO TONATIUH ROMERO CONTRERAS

Universidad Autónoma del Estado de México

 [orcid.org/0000-0003-0444-1113](https://orcid.org/0000-0003-0444-1113)

[atromeroc18@gmail.com](mailto:atromeroc18@gmail.com)

## Resumen

El objetivo de este capítulo es analizar las prácticas de gobernanza vinculadas al desarrollo de actividades económicas que dependen significativamente de los recursos naturales. Para ello, se realiza un análisis comparativo de los procesos de gobernanza en las Unidades Trutícolas y la Unión de Ejidos Forestales Emiliano Zapata (UEFEZ) en Valle de Bravo y Amanalco, Estado de México. Este estudio combina trabajo documental y de campo, identificando las formas de gobernanza empleadas por estos actores en la gestión de los recursos naturales necesarios para sus actividades económicas. El análisis comparativo permitió identificar los elementos más eficaces en la gestión y manejo de recursos naturales, destacando aquellos que favorecen el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a su manejo sostenible.

Cómo debe citarse este artículo:

Venancio-Flores, A., Bernal, E., Frey, K., Romero, A. (2025). Prácticas de gobernanza de los Truticultores y Ejidatarios Forestales en Valle de Bravo y Amanalco, Estado de México. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 3 (6), 81-104. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 16/07/2024

Aceptado: 09/12/2024

Los hallazgos evidencian que las prácticas autogestivas, o aquellas donde la incidencia de actores gubernamentales es limitada, tienden a generar mejores resultados en términos de gestión y manejo de recursos naturales. Finalmente, las conclusiones subrayan la importancia de fortalecer la representación formal de los grupos autogestivos a través de acuerdos compartidos con todos los sectores gubernamentales. Esto debe basarse en principios de democracia y autogestión, con el objetivo de alcanzar mejores resultados en proyectos de desarrollo ambiental.

**Palabras clave:** gobernanza; actores; recursos naturales.

## Introducción

La capacidad para administrar los recursos naturales de manera equitativa y sostenible para el desarrollo de diversas actividades económicas se ha convertido en un desafío que afecta a múltiples sectores de la población. Sin embargo, existen estructuras organizativas que han demostrado una gran eficiencia en el manejo de estos recursos, caracterizándose por una mínima intervención gubernamental, la cual se realiza únicamente a solicitud de sus integrantes.

A nivel mundial, se observa una creciente importancia de incorporar a la sociedad en los procesos de toma de decisiones y en la formulación de estrategias para abordar problemáticas ambientales que impactan la economía local. La evidencia señala que las estructuras sociales pueden manejar eficientemente los recursos naturales, corroborando que una intervención limitada de actores externos puede resultar más eficaz (Venancio-Flores et al., 2021).

La gobernanza tiene como prioridad avanzar en la comprensión de las formas de coordinación entre actores que promuevan la sustentabilidad local y regional (Rogers, 2002; Iza y Rovere, 2006; GWP, 2009). Una buena gobernanza surge cuando los actores se coordinan de manera inclusiva, transparente y responsable, considerando principios como la cooperación, voluntariedad, equidad, interdependencia y autogestión. Esto permite una adecuada distribución de los recursos naturales y mejora la prestación de servicios, minimizando la corrupción y el abuso (Palerm, 1993; Centelles, 2006; Prats, 2006; Moreau, 2003; Domínguez, 2007).

Desde esta perspectiva, el objetivo del presente estudio es analizar las prácticas de gobernanza relacionadas con el desarrollo de actividades económicas que dependen de los recursos naturales. La zona de estudio comprende Valle de Bravo y Amanalco, en el Estado de México, donde operan las Unidades Trutícolas y la Unión de Ejidos Forestales Emiliano Zapata. Mediante un enfoque documental y de

campo, se emplea un análisis comparativo para identificar las formas de gobernanza y los actores involucrados en la gestión de los recursos naturales, y cómo estos contribuyen al desarrollo de las actividades económicas en la región. Este análisis se sustenta en la metodología propuesta por la Guía de Planeación Estratégica Participativa para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH).

Los resultados del análisis comparativo destacan los elementos más efectivos para la gestión y manejo de los recursos naturales, los cuales contribuyen al fortalecimiento de la gobernanza y a la implementación de políticas públicas. Asimismo, las conclusiones señalan que las prácticas autogestivas, o aquellas en las que la incidencia de actores gubernamentales es mínima, logran los mejores resultados en términos de gestión y manejo sostenible de los recursos naturales.

En consonancia con el objetivo planteado, la estructura del artículo se organiza en tres secciones principales. La primera parte presenta un análisis teórico de los conceptos fundamentales: gobernanza, actores y recursos naturales, con el propósito de identificar los elementos clave para diseñar el análisis comparativo. En la segunda sección, se detalla la metodología empleada, junto con el reporte del análisis y sus resultados. Finalmente, la tercera sección expone las conclusiones, donde se evalúa la viabilidad de utilizar la gobernanza como un modelo innovador para la administración de los territorios y sus recursos naturales.

## **La gobernanza**

El término gobernanza, en referencia a las teorías de la planificación, ha evolucionado a lo largo del tiempo, adquiriendo diversas connotaciones. En la década de 1970 se asoció con los estudios empíricos sobre el desarrollo de políticas; durante la década de 1980 se centró en la implementación de dichas políticas y, hacia finales del siglo pasado, se aplicó a problemáticas globales en los ámbitos económico, político y, más recientemente, ambiental (Venancio-Flores et al., 2021).

Para efectos de este texto, se toma como orientación teórica la propuesta de Ángel Palerm sobre desarrollo regional (Romero et al., 2015), la cual plantea la importancia de lograr una planeación integrada a partir de la cooperación efectiva entre actores distintos al gobierno en el desarrollo de proyectos y políticas públicas. Esta perspectiva se complementa con la idea de Pascual Esteve (2024), quien concibe la gobernanza como un gobierno en red, al reconocer que los procesos políticos se articulan en contextos complejos donde intervienen sistemas de participación y colaboración entre actores plurales, con el propósito de conformar nuevas redes y

opciones para que los poderes públicos asuman nuevos roles e instrumentos en la conducción de los procesos de gobierno.

Desde una mirada territorial, la gobernanza admite —como lo señala Palerm (1993)— que cada espacio geográfico posee características particulares que lo distinguen de otros territorios. Asimismo, los grupos humanos que los habitan han desarrollado históricamente relaciones sociales y ambientales que garantizan su subsistencia en dichos espacios. Estas relaciones y redes adquieren con el tiempo características estables que no deben ser alteradas por actores externos, ya que su intervención puede destruir las formas locales de organización, tanto en su dimensión social como ambiental.

Desde esta postura social, es posible reconocer los procesos de heterogeneidad social y cultural que ocurren en cada uno de los territorios. Ante ello, Pascual Esteve (2020) alude a la importancia de transitar de un modelo de gobernación hacia uno de gobernanza, ya que este último promueve la descentralización del poder político para hacerlo más eficiente, mediante un cambio en los flujos de información que parta de abajo hacia arriba. El objetivo de este enfoque es otorgar a la sociedad una mayor autonomía, así como el reconocimiento de sus responsabilidades personales y colectivas, a través de la participación y la comprensión de las afectaciones que pueden derivarse de la aplicación de programas o políticas específicas en sus territorios.

Por lo anterior, se recomienda que los proyectos utilicen métodos y variables particulares que respondan de manera adecuada a las condiciones de cada espacio geográfico y su sociedad. Esto permitirá establecer objetivos y líneas de acción estratégicas que faciliten la organización y distribución eficiente de los recursos naturales, considerando que cada territorio y sociedad requiere atención diferenciada a sus problemáticas y necesidades específicas (Pascual Esteve, 2020).

### **Actores, paisaje y recursos naturales**

Desde la antigüedad, los individuos han tenido la necesidad de agruparse para enfrentar las dificultades cotidianas relacionadas con su subsistencia, creando así formas de gobierno primigenias que facilitaron la incorporación de nuevos actores a las estructuras organizacionales dentro del espacio geográfico. De esta dinámica surge la formación de grupos de actores con identidad histórica, que comparten objetivos e intereses comunes.

Las formas de explicar el comportamiento de estos actores, desde esta

perspectiva, parten del análisis de los espacios en los que interactúan tanto los elementos naturales como los culturales —denominados “paisajes naturales” y “paisajes culturales”—, los cuales dan cuenta de la formación de grupos de actores, de sus redes y de sus funciones a lo largo del tiempo.

La identificación de estas redes de actores que intervienen en cada uno de los territorios resulta fundamental dentro de los proyectos de gestión y manejo de recursos naturales. Asimismo, es primordial reconocer los intereses compartidos, concepto que constituye una de las principales fuentes de innovación en políticas públicas, ya que permite prevenir conflictos y articular a los diversos actores involucrados en el territorio hacia procesos de cambio y transformación social en la dirección deseada (Pascual Esteve, 2020).

Asimismo, González (2015) observa que, en términos generales, el nuevo modelo de relaciones entre el gobierno, la sociedad y la iniciativa privada suele surgir en momentos de crisis económica o de transición política, debido a la escasez de recursos naturales o a la pérdida de legitimidad. En este sentido, la gobernanza supone apertura, inclusión y empoderamiento de los diferentes actores dentro del proceso de toma de decisiones orientado a la formulación, ejecución y evaluación de la política pública (Bassols & Mendoza, 2011).

Por tanto, los proyectos de gestión y manejo de recursos naturales deben generar intereses compartidos entre los diversos actores, a partir de criterios, valores, principios, normas y racionalidades específicas, con el fin de lograr una adecuada distribución de los recursos naturales en el territorio.

### **Los actores y las relaciones de poder**

La función del concepto de gobernanza es orientar la acción de los diversos actores para regular sus interacciones y procesar sus decisiones de manera que les permita estabilizar un orden social específico (González, 2015). No obstante, resulta de suma importancia comprender la distribución organizacional de los actores y sus diversas redes, mediante el análisis de las estructuras culturales de origen, lo cual abarca las redes de poder tanto en el espacio como en el tiempo (Lazcarro, 2010). Esto permite entender el funcionamiento particular de cada territorio; por ello, en diversas ocasiones se señala que la gobernanza no posee un significado único, ni constituye un procedimiento con resultados garantizados, ya que responde a contextos y relaciones de poder diversas.

Para Foucault (1992), el poder se configura como relaciones de fuerza entre los actores que integran la complejidad social, predominando aquellos recursos con los

que cuentan, resultado de “intereses, ambiciones, proyectos, saberes”. Toda relación entre actores conlleva, entonces, redes de poder. Lo anterior permite apreciar tanto la expansión del Estado como el surgimiento de otros grupos de actores ajenos al espacio geográfico, quienes establecen redes y funciones desligadas del desarrollo regional o local. Esta oposición entre comunidades primitivas o tradicionales — que funcionan armónicamente sobre la base de acuerdos comunes— y la sociedad moderna —caracterizada por privilegios que obstaculizan el desarrollo local— constituye el origen de muchas de las problemáticas territoriales.

El poder procede del control que despliega cada uno de los actores o unidades de operación colectiva sobre los recursos medioambientales que son de su interés (Adams, 1983). El control sobre el ambiente constituye una relación física; el poder, en cambio, es una relación social que descansa en determinados patrones de control y es recíproca, aunque esto no implica que dichas relaciones sean iguales, equilibradas o equivalentes. Por el contrario, es precisamente en los casos donde el poder se ejerce de forma desigual que resulta más visible.

Bassols y Mendoza (2011) señalan que, en la acción de la gobernanza, pueden distinguirse actores cuya participación puede moldear todo el proceso. Incluso en contextos con una elevada participación social y del sector privado, los agentes gubernamentales continúan ejerciendo varios monopolios legítimos, como el uso de los recursos públicos, la elaboración y promulgación de leyes y reglamentos, y la aprobación y publicación de planes y programas, entre otros.

No obstante, es importante reconocer que en toda relación de poder existen, al menos, dos caras (Adams, 1983). Los actores internos operan de acuerdo con sus objetivos e intereses, resultado de un convenio común. Sin embargo, la dinámica se complejiza al contraponer los intereses de otros actores, como el Estado y la empresa privada, los cuales no están dispuestos a perder sus privilegios dentro del mapa de acceso a los recursos o como intermediarios de un desarrollo que, en ocasiones, favorece a grupos ajenos, contrarios al bienestar y desarrollo local.

En este sentido, la gobernanza, desde la perspectiva de Farinós (2008), posee características y principios que se asocian con una organización vertical multinivel y una coordinación horizontal entre territorios y sectores. Asimismo, integra principios de acceso a la información, apertura, y funcionamiento sistémico en las instituciones formales e informales, con la finalidad de alcanzar la meta del desarrollo territorial sostenible. Así, la gobernanza contempla la formación de redes de actores en el territorio, cuyas tareas dependen del rol que cada uno de ellos desempeña, siendo primordial considerar las diferencias que prevalecen entre los actores para evitar que las redes tiendan a fragmentarse.

## El papel del Estado en los procesos de gobernanza

Para el caso mexicano, la historia ha demostrado que, desafortunadamente, el Estado ha actuado como el actor que ejerce el poder, y no como aquel que regula y guía el desarrollo de las acciones humanas dentro de su territorio (Venancio-Flores et al., 2021).

Si bien el concepto operativo de poder no es considerado un principio de gobernanza, sí forma parte de las responsabilidades que el Estado debe regular. En este sentido, Adams (1978) menciona que el poder del Estado reside en el control de los recursos y en la imposición de acciones hacia los actores.

Por su parte, Iracheta (2024) observa que, dentro de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), se establece un conjunto de preceptos en materia de gobernanza que deben ser retomados por las leyes estatales correspondientes. Dicha normativa incluye diversos aspectos, entre los que destacan el establecimiento de mecanismos de gobernanza con carácter obligatorio para la coordinación de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad. No obstante, también identifica una divergencia de objetivos entre el nivel federal y los ámbitos estatal y municipal.

Esto anticipa una falta de coherencia entre las diferentes políticas públicas en México, donde es posible observar cambios en la normativa dependiendo del nivel de gobierno, lo que convierte la gestión y el manejo de los recursos naturales en un conflicto de poder entre los actores gubernamentales, sociales y privados (González, 2015).

Al respecto, Palerm (1993) menciona que el tema no es únicamente el agravio inmediato a las estructuras de un grupo de actores (campesinos, indígenas, entre otros) que habitan un espacio geográfico y acceden a los recursos naturales, en algunos casos de manera informal. Más bien, se trata del esfuerzo por promover una reflexión entre los agentes de cambio que permita encaminar propuestas integrales de desarrollo local. Por ejemplo, dentro de un sistema sociocultural comunitario, a menudo existen preferencias distintas a las que determina el Estado, las cuales deben ser consideradas, aunque para los fines institucionales no parezcan relevantes.

Palerm (1993) advierte que el Estado no debe subordinar a la sociedad y sugiere incorporar a los actores con trascendencia histórica, base del desarrollo. En este sentido, mediante prácticas de buena gobernanza, el Estado puede volverse más eficiente al generar flexibilidad en la red de actores regionales, lo cual facilita el flujo de información y mejora los procesos de colaboración y de toma de decisiones.

Finalmente, considerando principalmente los conceptos de desarrollo integral

propuestos por Palerm (1993) y otros autores como Centelles (2006), Prats (2006), Moreau (2003) y Warman (1982), se entiende la gobernanza como redes colaborativas basadas en relaciones de interdependencia entre los diferentes actores en el espacio geográfico (gobiernos locales y nacionales, sector privado y sociedad civil), cuya articulación resulta fundamental para alcanzar objetivos comunes (Venancio, 2016).

Sin embargo, es importante destacar que, aunque existan esfuerzos por desarrollar políticas y proyectos integradores, estos no lograrán los resultados esperados si no hay una organización colectiva y una toma de decisiones democrática entre los diversos actores. Asimismo, se requiere la cooperación, equidad y voluntariedad de cada una de las partes involucradas.

Con base en los fundamentos teóricos previamente expuestos, se identificaron y seleccionaron seis principios que guiaron el análisis e interpretación de las prácticas de gobernanza de los empresarios trutícolas<sup>1</sup> y los ejidatarios forestales. Estos principios son: (1) democracia, (2) equidad, (3) cooperación, (4) interdependencia, (5) voluntariedad y (6) autogestión.

A partir de cada concepto operativo se identificaron las prácticas de gobernanza de los actores entrevistados. Por ejemplo, mediante el concepto operativo de *democracia* se analiza la forma de participación, así como las limitaciones que enfrentan los actores de los diferentes sectores para involucrarse en el desarrollo de acciones y en la toma de decisiones.

En cuanto al concepto operativo de *equidad*, se examinan las barreras que dificultan el acceso adecuado a la información, bienes y servicios. Con el concepto de *cooperación*, se identifican los obstáculos que impiden a los actores trabajar de forma conjunta con el fin de mejorar la calidad de los bienes y servicios.

El concepto de *interdependencia* permite analizar las relaciones entre actores de distintos sectores, con el objetivo de determinar las causas que favorecen o limitan dicha interacción, así como los elementos que poseen la capacidad de generar cambios en el sistema.

Mediante el concepto operativo de *voluntariedad*, se identifican los factores que inciden en el interés de los actores para colaborar entre sí. Finalmente, el concepto de *autogestión* posibilita reconocer los elementos que facilitan o dificultan el desarrollo de acciones por parte de los actores encargados de dirigir o administrar los bienes y servicios.

1 La práctica de cultivo de trucha arcoíris y otras especies acuícolas con el fin de repoblar embalses y cuerpos de agua fue denominada como “piscicultura agrícola”, cuyo objetivo fundamental fue aprovechar los recursos naturales, mediante la creación de centros acuícolas. (Ibáñez y García-Calderón, 2006). Sin embargo, para el presente documento, se emplea el concepto “trutícola” para hacer referencia específica a la producción de trucha.

## Metodología

Para evaluar las prácticas de gobernanza, se desarrolló un método que incorpora la *Guía de Planeación Estratégica Participativa para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos* (GIRH) de la cuenca Lerma-Chapala-Santiago (Díaz-Delgado et al., 2009). Esta guía establece las etapas necesarias para identificar problemáticas en los ámbitos social, político, ambiental y económico dentro de una cuenca, con un énfasis particular en las relaciones de gobernanza (Romero et al., 2015).

Este método facilita la identificación de las prácticas de gobernanza entre los diversos actores. Es importante señalar que la relación sistemática de conceptos teóricos permite comprender la interacción y las acciones de los actores involucrados en términos de gobernanza, dentro de un contexto socioespacial.

En este marco, se desarrollaron las siguientes etapas para la identificación de las prácticas de gobernanza<sup>2</sup>:

1. **Investigación teórica:** Se llevó a cabo la identificación y descripción de elementos conceptuales, así como la recopilación de información sobre la zona de estudio. Esta información incluyó el análisis de antecedentes, el contexto regional y la identificación de características físico-geográficas y socioculturales, lo que permitió delimitar el espacio e identificar los grupos a estudiar. Para ello, se utilizó información documental proveniente de sitios web oficiales del gobierno, entrevistas con representantes de instituciones gubernamentales y con el órgano colegiado Comisión de Cuenca Valle de Bravo-Amanalco (CCVBA), así como entrevistas a informantes clave: actores originarios de la cuenca con incidencia directa en el uso y manejo de los recursos naturales (agua y bosque), y con conocimiento del sistema socioambiental.
2. **Elaboración de guías de entrevista:** A partir de la información teórica y metodológica generada en la etapa anterior, se diseñaron guías de entrevista.

Las preguntas se centraron en identificar los principales problemas percibidos en la zona de estudio por los actores entrevistados, así como en evaluar sus prácticas de gobernanza (véase Figura 1).

2 Para profundizar en la metodología que fundamenta la investigación, revisar el texto: Venancio-Flores, A., Bernal, E. I., Romero, A. T., Díaz, C. (2020), Propuesta para el análisis de la gobernanza del agua en una cuenca hidrosocial mediante indicadores cualitativos. En C. A. Navarrete, A. A. Guevara, J. A. Demerutis (coords), Nuevas formas de acción pública metropolitana: narrativas y modelos (117-150). México: El Colegio de Jalisco.

Figura núm. 1

## Preguntas guía para entrevistar a los actores

| AEPA's                                                                        |                                                                                                                                                             |                             |                                                                                                          |                                                                                                                                      |                                                                                                                    |                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DENTRO DE LA CUENCA       | ¿Cuáles considera que son los principales problemas con relación al tema del agua en el municipio o comunidad?                                              |                             |                                                                                                          |                                                                                                                                      |                                                                                                                    |                                                                                                         |
|                                                                               | ¿Cuáles creé que son las causas de estos problemas y cómo afectan al municipio o comunidad?                                                                 |                             |                                                                                                          |                                                                                                                                      |                                                                                                                    |                                                                                                         |
| SECTORES\PRINCIPIOS                                                           | DEMOCRACIA                                                                                                                                                  | EQUIDAD                     | COOPERACIÓN                                                                                              | INTERDEPENDENCIA                                                                                                                     | VOLUNTARIEDAD                                                                                                      | AUTOGESTIÓN                                                                                             |
| GUBERNAMENTAL, SOCIAL Y EMPRESARIAL                                           | ¿Se ha promovido la participación de todos los sectores (gobierno, sociedad, empresas) para enfrentar estos problemas?                                      | ¿Quiénes pueden participar? | ¿Cómo participa con otros sectores (gubernamental, social y empresarial) para enfrentar estos problemas? | ¿Recibe algún tipo de apoyo o asesoría de otros sectores (gubernamentales, sociales o empresariales) para enfrentar estos problemas? | ¿Están dispuestos a participar con las empresas y el gobierno para enfrentar los problemas que ve en el municipio? | ¿Existe algún representante general de asociaciones o grupos de actores como del que usted forma parte? |
|                                                                               | ¿Cuáles considera que son las dificultades principales para que el gobierno, la sociedad y las empresas trabajen en conjunto para resolver estos problemas? |                             |                                                                                                          |                                                                                                                                      |                                                                                                                    |                                                                                                         |
|                                                                               | ¿Qué sugiere usted para mejorar la relación entre los diferentes sectores?                                                                                  |                             |                                                                                                          |                                                                                                                                      |                                                                                                                    |                                                                                                         |
| PARA LA IDENTIFICAR LOS PRINCIPIOS DE GOBERNANZA EN LA RELACIÓN ENTRE ACTORES |                                                                                                                                                             |                             |                                                                                                          |                                                                                                                                      |                                                                                                                    |                                                                                                         |

Fuente: elaboración propia con base en investigación documental y trabajo de campo, 2018-2019.

3. **Se identificaron** los actores con mayor relevancia histórica y aquellos que presentaron los casos más representativos de éxito o fracaso en sus prácticas de gobernanza. En este sentido, los trucheros fueron considerados un caso de fracaso, mientras que la Unión de Ejidos Forestales Emiliano Zapata (UEFEZ) representó un caso de éxito.
4. **Se contactó** a los actores identificados para cada caso de estudio, se agendaron las entrevistas y se acudió a las citas correspondientes.

Una vez realizadas las entrevistas, se procedió a la transcripción y organización de la información, con el fin de evaluar y analizar tanto las prácticas de gobernanza como las relaciones de poder.

Cabe destacar que, para el análisis teórico de esta investigación, se recurrió a la metodología de campo emic y etic, propuesta por Harris (1982) en El materialismo cultural. Esta metodología retoma dos enfoques: el primero, emic, considera las perspectivas de los propios participantes; el segundo, etic, incorpora las perspectivas del observador externo, conforme a los siguientes preceptos:

- Conductual / *Emic*: la acción del participante nativo.
- Conductual / *Etic*: lo que el observador comprueba contrastando sus conocimientos y las acciones del participante nativo.
- Mental / *Emic*: la idea del participante con relación a las acciones que desarrolla.
- Mental / *Etic*: conocimientos del observador con relación a la acción que observa.

Considerando lo anterior, se procedió al análisis e interpretación (contrastación) de los datos para la obtención de información, siguiendo los siguientes pasos:

1. Elaboración de tabla de vínculos: Se construyó una tabla con los actores entrevistados y los sectores con los que estos manifestaron tener algún tipo de vínculo.
2. Evaluación de prácticas de gobernanza: Con base en lo establecido en el marco teórico de la gobernanza y sus principios —democracia (D), equidad (E), cooperación (C), interdependencia (I), voluntariedad (V) y autogestión (A)—, se evaluaron y analizaron las prácticas de gobernanza entre actores. Específicamente, si en las acciones mencionadas por los entrevistados (en sus dimensiones *emic-mental* y *emic-conductual*) estaban presentes los elementos que definen cada uno de los principios, estas se calificaron como buenas o malas prácticas (*etic-mental* y *etic-conductual*), según correspondiera.
3. Análisis de relaciones de poder: Se llevó a cabo un análisis de las relaciones de poder entre cada actor entrevistado y los actores con los que reportó vínculos. Este análisis se realizó desde una perspectiva *etic-mental* y *etic-conductual*, de acuerdo con lo identificado en las respuestas, dado que resulta complejo abordar directamente el concepto de poder mediante preguntas explícitas.

## Resultados y Discusión

Las características de la Cuenca Hidrosocial Valle de Bravo–Amanalco (CHVBA) están determinadas por la región en la que se localiza, integrada principalmente por los municipios de Valle de Bravo y Amanalco, y en menor medida por Villa de Allende, Donato Guerra, Temascaltepec, Villa Victoria, Almoloya de Juárez y Zinacantepec. No obstante, el presente estudio consideró únicamente los municipios de Valle de Bravo y Amanalco, por su mayor incidencia en materia de gobernanza, especialmente en los casos de los productores trutícolas y los ejidatarios forestales de Amanalco.

La CHVBA se caracteriza por un relieve compuesto por cerros, mesetas y laderas abruptas, con altitudes que varían entre los 1,100 y los 3,730 metros sobre el nivel del mar. Es además una de las cuencas con mayor aporte hídrico al Sistema Cutzamala. Entre las características físico-geográficas que favorecen esta captación se encuentran los materiales aluviales, rocas basálticas, brechas volcánicas y andesitas. La zona presenta fracturas y alta permeabilidad, lo cual la convierte en un área de recarga con niveles elevados de infiltración.

Estas características físico-geográficas han sido fundamentales para el desarrollo de diversas actividades económicas y la conformación de distintos grupos de actores. En el municipio de Amanalco destacan los productores que, a lo largo del tiempo, han desarrollado actividades como la producción de trucha, la silvicultura y la agricultura. En contraste, en Valle de Bravo predominan los grupos orientados a los servicios turísticos y residenciales, aprovechando el potencial paisajístico de la zona, aunque también existen, en menor medida, actividades agrícolas y trutícolas.

De acuerdo con la información recabada en campo y en fuentes documentales, la actividad trutícola en la CHVBA se originó a principios de la década de 1980, con el objetivo de aprovechar el potencial físico-geográfico de la región. Este fue un factor clave para la introducción y producción de trucha arcoíris, posicionando a la zona como una de las principales productoras a nivel estatal y nacional.

Desde sus inicios, los productores implementaron infraestructura rústica para la construcción de estanques, la cual fue renovada progresivamente según sus posibilidades económicas. Algunos productores optaron por trabajar de manera independiente, mientras que otros decidieron asociarse con el fin de acceder a mayores apoyos económicos y mejorar su infraestructura y producción. Sin embargo, las prácticas deficientes de gobernanza han afectado negativamente al sector, obligando al cierre definitivo de numerosas granjas trutícolas.

La mayoría de las empresas ubicadas en la CHVBA que han logrado mantenerse activas han enfrentado diversas sanciones impuestas por el sector gubernamental,

principalmente relacionadas con la contaminación del recurso hídrico. Dado que esta cuenca es una de las principales abastecedoras del Sistema Cutzamala, se busca preservar la calidad del agua. No obstante, de acuerdo con la tradición oral, la normatividad ambiental no se aplica de manera equitativa, y existen excepciones para los actores con mayor poder.

En este contexto, los principales problemas ambientales identificados por los productores trutícolas y por la Unión de Ejidos Forestales Emiliano Zapata (UEFEZ), que afectan directamente sus actividades económicas, son los siguientes: En este sentido, los principales problemas ambientales identificados por los productores trutícolas y la Unión de Ejidos Forestales Emiliano Zapata (UEFEZ) que afectan sus actividades económicas son:

- Contaminación del agua y suelos por el uso de agroquímicos (UEFEZ, trucheros, CCVBA).
- Reducción del caudal disponible para la producción de trucha debido al nuevo reparto hídrico destinado a la población urbana (trucheros).
- Erosión en las partes altas de la cuenca, con arrastre de sedimentos hacia ríos y arroyos (trucheros).

Principales problemas sociopolíticos identificados por los productores trutícolas y la Unión de Ejidos Forestales que afectan sus actividades económicas:

- Descoordinación institucional y deficiente difusión de programas de apoyo ambiental (gerente UEFEZ).
- Señalamientos institucionales (por parte de CONAGUA) hacia el sector social como principal responsable de la contaminación del agua y el azolve de la presa (UEFEZ).
- Desconfianza entre productores acuícolas (trucheros)
- Desconfianza hacia los proveedores de insumos acuícolas por variaciones de precios en huevecillo fertilizado, alevines y trucha adulta (trucheros).
- Desconfianza hacia el personal de las granjas (como veladores), debido a robos de trucha (trucheros).
- Falta de solidaridad entre productores trutícolas para compartir conocimientos y experiencias (trucheros).
- Desconfianza hacia líderes empresariales por malas prácticas (trucheros)
- Percepción de favoritismo en las acciones gubernamentales hacia actores con poder político o económico (trucheros)

- Estigmatización del sector trutícola como principal contaminante de la presa (UEFEZ, trucheros).
- Distribución de insumos para mejoramiento de infraestructura (cemento, arena, etc.) condicionada por intereses partidistas (trucheros).
- Falta de seguimiento en la implementación de acciones y cumplimiento de promesas institucionales (trucheros).
- Acciones gubernamentales mal focalizadas, como la construcción de plantas tratadoras en puntos no estratégicos (trucheros).
- Excesiva exigencia de permisos para el uso de recursos naturales, sin brindar capacitación sobre su manejo adecuado (trucheros).
- Percepción de que el gobierno impone cuotas sin comprender los problemas reales de los productores (trucheros).

Principales problemas económicos identificados por los productores trutícolas y la Unión de Ejidos Forestales y que afectan sus actividades económicas:

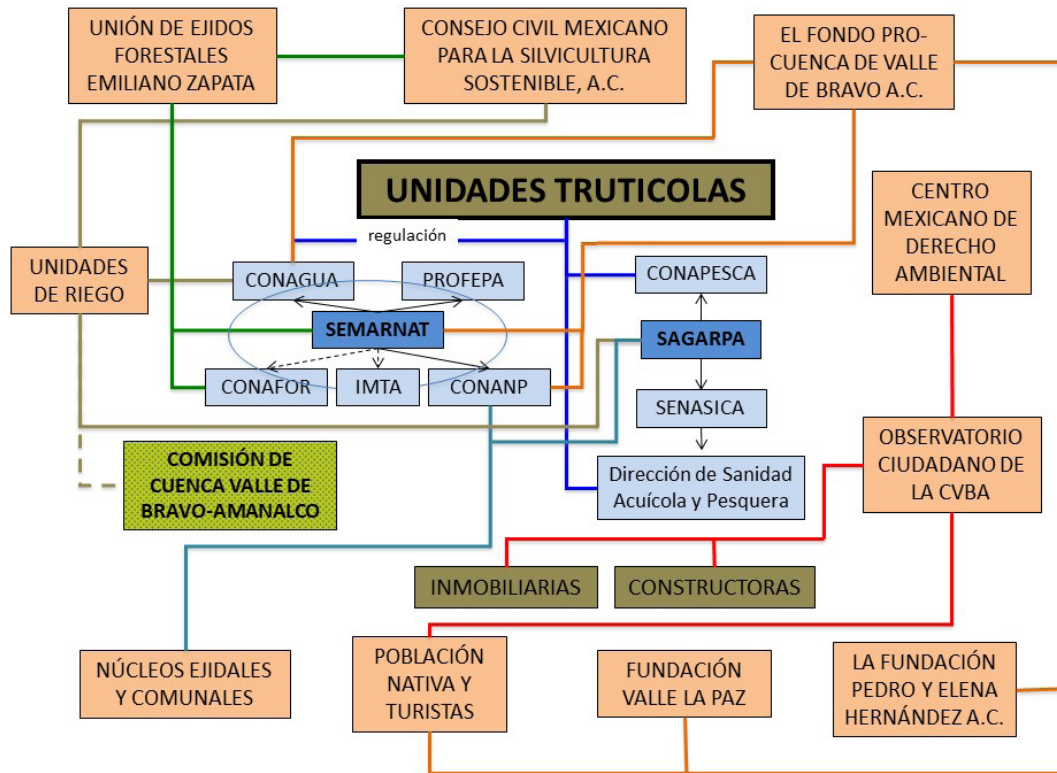
- Financiamiento y proyectos mal dirigidos (Trucheros) (G. UEFEZ).
- Disposiciones gubernamentales que dificultan el desarrollo de las actividades económicas (producción de trucha) (Trucheros).
- Encarecimiento de insumos (P. UEFEZ) (Trucheros).
- No hay financiamiento para modernizar infraestructura y equipos de trabajo (UEFEZ) (Trucheros).
- Adquisición de insumos de forma independiente lo cual incrementa costos de producción (Trucheros).

### **Prácticas de gobernanza de los Productores Trutícolas**

Durante las entrevistas realizadas a los productores de trucha, se identificaron los principales vínculos con otros actores, los cuales se representan en la figura 2.

Figura núm. 2

## Principales vínculos de los Productores Trutícolas con otros actores



Fuente: elaboración propia con base en información de campo.

Dado que el agua es un recurso destacado en los municipios de Amanalco y Valle de Bravo, la introducción de la trucha resultó ser una actividad ideal para aprovechar dicho potencial, convirtiendo a la región en el principal productor a nivel nacional y estatal. Sin embargo, en la actualidad, los actores involucrados en esta actividad se han visto afectados por las constantes sanciones económicas impuestas por el sector gubernamental (CONAGUA), debido a su supuesta responsabilidad en la contaminación del recurso hídrico como consecuencia de su actividad productiva.

Como se ha mencionado previamente, al ser la Cuenca Hidrográfica Valle de Bravo-Amanalco (CHVBA) una de las principales abastecedoras de agua del Sistema Cutzamala, el sector gubernamental busca reducir los niveles de contaminación del recurso para garantizar el suministro a una de las ciudades más grandes del mundo, donde se concentra gran parte del poder económico. Por esta razón, el gobierno

pretende ejercer un control absoluto sobre el recurso hídrico, con el objetivo de salvaguardar los intereses de actores externos a la cuenca, aun a costa de los posibles perjuicios que esto pueda generar a los actores locales.

Con el fin de mitigar el presunto impacto de su actividad, los productores de trucha han buscado apoyos y asesoría por parte de diversas instancias gubernamentales —entre ellas, CONAGUA, CONAPESCA, SEDAGRO y el Ayuntamiento—; sin embargo, los apoyos recibidos han sido escasos, limitados e inconstantes.

En este contexto, y según la interpretación etic de la tradición oral de los productores trutícolas, es el sector gubernamental quien no cumple cabalmente con sus funciones. Por ello, este grupo de actores se ha visto en la necesidad de reducir el personal en las granjas acuícolas para cubrir los costos de producción. Asimismo, deben continuar sus labores a partir de los conocimientos y experiencias tradicionales compartidos entre ellos, debido a la limitada asesoría técnica disponible, procurando que sus prácticas resulten lo menos nocivas posible para el sistema hídrico.

A estas presiones se suma el elevado costo de los insumos necesarios para su actividad, lo que ha provocado una disminución en la producción. Además, se ha reportado el robo de producto —trucha— por parte de algunos trabajadores de las granjas, situación que ha llevado al cierre de varias unidades productivas.

Lo anterior evidencia que, al interior de las propias granjas trutícolas, existen diversas irregularidades que dificultan la implementación de buenas prácticas de gobernanza. Ante la presión gubernamental, tanto productores como trabajadores tienden a priorizar sus propios intereses, tratando de subsistir en un contexto de incertidumbre derivado de las disposiciones oficiales.

Por otro lado, las prácticas de gobernanza entre productores trutícolas y actores externos también presentan deficiencias. La relación con otros sectores se ha limitado, en su mayoría, a la emisión de informes y sanciones conforme a la normatividad ambiental, sin ofrecer asesoría o apoyo sustancial para mejorar las prácticas productivas. Cuando estos apoyos existen, suelen ser esporádicos y parciales, lo que genera incertidumbre y desconfianza entre los productores, debilitando aún más las redes de colaboración que podrían surgir entre sectores para beneficio mutuo.

En este sentido, las instancias gubernamentales buscan ejercer un control total sobre el recurso hídrico con el fin de salvaguardar los intereses de actores ajenos a la cuenca, imponiendo la normatividad mediante sanciones que, en muchos casos, carecen de evidencias sólidas que demuestren que los productores locales sean los principales responsables de la contaminación del recurso. De hecho, los resultados

del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2016) señalan que, en las muestras analizadas en diez granjas, los parámetros evaluados no exceden los límites establecidos por la NOM-001-SEMARNAT-1996.

Según este informe, las granjas acuícolas no afectan negativamente la calidad del agua; por el contrario, la evidencia sugiere que su operación contribuye a la atenuación y eliminación de sólidos y materia orgánica. Esto se debe a que el flujo del agua se modifica de forma natural durante el proceso de conducción, oxigenación y estancamiento al pasar por estanques y canales, lo cual incrementa los niveles de oxígeno disuelto. Además, la reducción de la velocidad de la corriente al ingresar el agua desde el canal hacia los estanques favorece la sedimentación de sólidos suspendidos, que se depositan en el fondo y deben ser retirados periódicamente. Estos sedimentos pueden ser reutilizados mediante su incorporación a un sistema de compostaje.

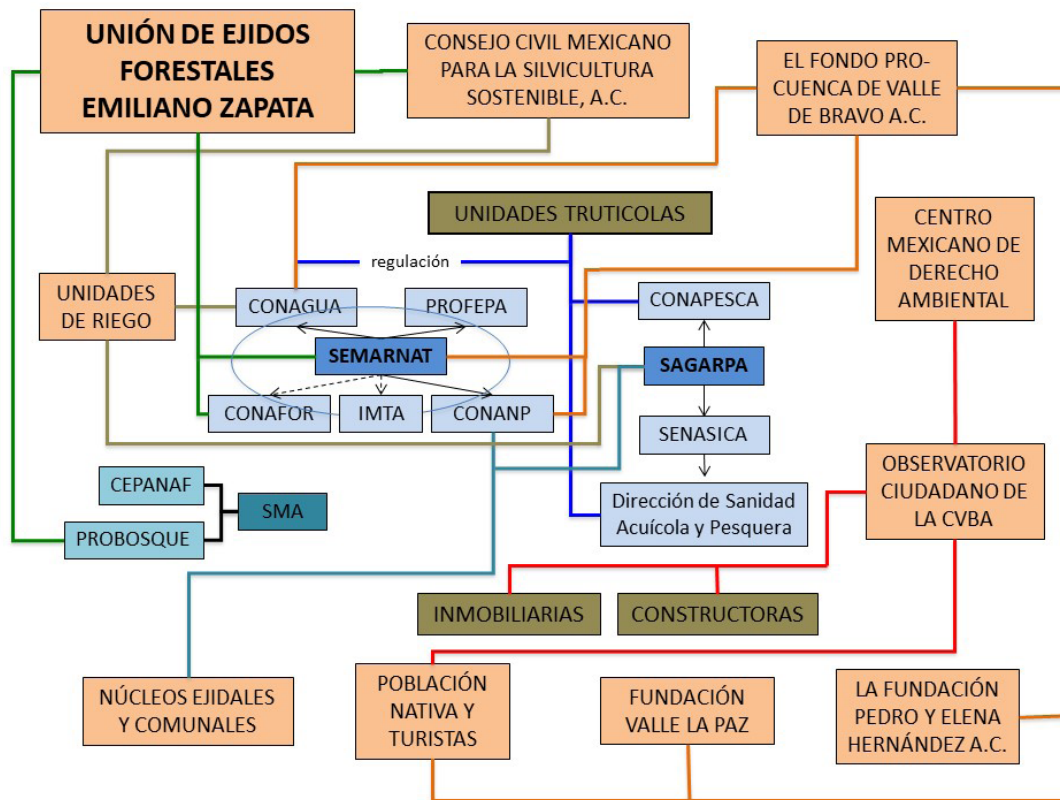
Por lo tanto, la calidad del agua mejora como resultado del paso por las granjas, y puede afirmarse —con base en la evidencia del PNUD (2016)— que la actividad trutícola no es responsable del deterioro de la calidad del recurso hídrico.

### **Prácticas de gobernanza de la Unión de Ejidos Forestales Emiliano Zapata**

Para el caso de la Unión de Ejidos Forestales Emiliano Zapata, los vínculos identificados con otros actores, se muestran en la siguiente figura (ver figura 3).

Figura núm. 3

Principales vínculos de la Unión de Ejidos Forestales Emiliano Zapata con otros actores



Fuente: elaboración propia con base en información de campo.

La Unión de Ejidatarios Forestales Emiliano Zapata (UEFEZ) es un grupo conformado desde 1982 con el propósito de llevar a cabo el manejo comunitario de los bosques, lo que redujo la presencia de la empresa paraestatal PROTIMBOS, anteriormente encargada de la explotación forestal en la cuenca. En la actualidad, esta Unión representa un ejemplo socioambiental destacado de manejo sustentable de los bosques en el municipio de Amanalco.

La UEFEZ ha operado de forma exitosa, en gran medida porque los propios ejidatarios han asumido el control de la explotación forestal, utilizando el recurso maderable de manera sustentable y estableciendo su propio aserradero, el cual también administran. Este aserradero no solo les permite transformar el recurso

local, sino que también constituye una fuente de empleo para la comunidad. Cabe destacar que la única relación directa con el sector gubernamental se da a través de asesorías técnicas orientadas a mejorar el manejo forestal. Toda acción o forma de vinculación social se desarrolla al interior de los ejidos miembros, y debe ser sometida previamente a la consideración de la Asamblea General. En otras palabras, ninguna decisión se toma sin el consenso comunitario.

De acuerdo con la información proporcionada por los ejidatarios entrevistados, se identifican buenas prácticas de gobernanza al interior del grupo. Cada acción es sometida a deliberación dentro de la asamblea, lo que genera confianza y seguridad entre los miembros, asegurando que ninguna decisión afecte negativamente los intereses de la Unión. Por el contrario, esta estructura fortalece al colectivo, ya que impide la injerencia de actores externos en sus prácticas, permitiéndoles mantener el control total sobre el manejo de los recursos forestales.

Por otro lado, también se observan buenas prácticas en su relación con actores externos, tales como instancias gubernamentales y asociaciones civiles. Según los testimonios recogidos, el sector gubernamental ha respondido de manera favorable a las solicitudes de los ejidatarios forestales, ya sea mediante asesorías técnicas o a través del otorgamiento de apoyos económicos y herramientas para optimizar sus prácticas. En este sentido, los ejidatarios manifiestan confianza hacia las instituciones externas, sabiendo que sus demandas pueden ser atendidas sin mayores complicaciones, siempre y cuando se canalicen por los medios adecuados.

Asimismo, se evidencian buenas prácticas en su relación con las asociaciones civiles, las cuales han brindado acompañamiento técnico para el mejoramiento del manejo forestal. Este apoyo no solo reduce el impacto ambiental negativo, sino que también beneficia tanto a los ejidatarios como a los actores externos, gracias al papel fundamental de los bosques en la provisión de agua a otras regiones.

En este sentido, se aprecia que los actores locales mantienen el control del manejo de los bosques. Según el sector gubernamental, además del plan de manejo, cada núcleo agrario tiene una atención directa sobre su territorio forestal y recibe asesoría de instancias como la CONAFOR y PROBOSQUE, lo que garantiza un manejo adecuado en materia forestal. En cuanto al aprovechamiento de la madera, se menciona la existencia de dos aserraderos particulares y uno más perteneciente a la Unión de Ejidatarios Forestales Emiliano Zapata (UEFEZ), el cual es gestionado por los propios ejidatarios, generando empleo local. Debido a este esquema de control comunitario, no se presenta tala clandestina, ya que para autorizar la corta de un árbol dentro de la Unión, es necesario el consenso de la asamblea, instancia que también vigila que el recurso sea destinado al fin aprobado.

Los ejidatarios están convencidos de que un bosque bien conservado provee mejores servicios ambientales hidrológicos, característica distintiva de la cuenca, lo cual ha generado reconocimiento a nivel nacional por el manejo sustentable que realizan. En este contexto, el sector gubernamental, al reconocer dichas buenas prácticas, no encuentra fundamentos para sancionar ni obstaculizar el funcionamiento de la Unión. Por el contrario, según los propios ejidatarios, responde favorablemente a sus solicitudes y, además, otorga pagos por servicios ambientales. Estos recursos son administrados de forma colectiva y su destino es decidido en asamblea, generalmente para la adquisición de insumos o maquinaria que mejore el manejo forestal.

Es importante reconocer que cada vez resulta más difícil garantizar espacios de autogestión comunitaria, dada la creciente interdependencia entre —utilizando una valiosa distinción de Milton Santos (2004)— los circuitos superiores de la economía (caracterizados por actividades industriales, comerciales, orientadas a la exportación y con alta intensidad tecnológica) y los circuitos inferiores (donde predominan formas tradicionales de manufactura y prestación de servicios, usualmente en el sector informal). Ante el poder económico y político del circuito superior y frente a la creciente escasez de recursos como agua, energía o madera, el Estado debería asumir un papel más proactivo: por un lado, apoyando y protegiendo las estructuras de autogestión comunitaria, y por otro, mediando en los conflictos que inevitablemente surgen en las economías contemporáneas.

Como lo demuestra el caso de la Unión de Ejidatarios Forestales Emiliano Zapata, los gobiernos que deciden colaborar con iniciativas de gobernanza comunitaria en torno a los recursos naturales pueden contribuir a su consolidación, promoviendo un desarrollo local inclusivo y sostenible. No obstante, el caso de la gobernanza en las unidades de cultivo de trucha resulta quizás más representativo de los desafíos que enfrenta América Latina, donde se intensifican los conflictos por el uso de recursos naturales. En estos contextos, los gobiernos tienden a favorecer a los intereses económicos más organizados, de los cuales dependen, en parte, para financiar campañas electorales y estrategias publicitarias.

Como señalan los estudios de Elinor Ostrom, los acuerdos consensuados para la autogestión de recursos comunes tienden a establecerse con mayor facilidad a nivel comunitario, ya que los actores comparten, en gran medida, los mismos intereses. Sin embargo, a medida que las constelaciones de intereses se vuelven más complejas y aumentan los riesgos e incertidumbres, la gobernanza de los recursos comunes debe volverse más policéntrica. Esto implica un rol más activo del sector gubernamental como intermediario entre intereses divergentes, para alcanzar

soluciones integradas, equitativas y sostenibles a largo plazo (Frey et al., 2021; Pahl-Wostl & Knieper, 2023). Dicho enfoque debe considerar no solo los crecientes desafíos técnicos y distributivos, sino también las percepciones subjetivas de los actores y la realidad socialmente construida (Pahl-Wostl, 2007).

## Conclusiones

Gran parte de las acciones desarrolladas dentro de la zona de estudio han sido orientadas a beneficiar a actores externos, lo que ha derivado en el expolio de los recursos naturales y en la marginación de los actores locales. Se identifica una gran diversidad de actores; algunos mantienen una relación de larga duración con el ambiente, caracterizada por prácticas autogestivas, mientras que otros han surgido a raíz del desarrollo capitalista.

El interés hídrico por la Cuenca ha sido uno de los principales factores que ha obstaculizado la implementación de buenas prácticas de gobernanza en el uso y manejo de los recursos naturales. Esto se debe a que los actores gubernamentales han privilegiado a aquellos con poder económico o político, dificultando la creación de políticas públicas orientadas a una gestión integrada que también beneficie a los actores locales.

Esta situación ha deteriorado las relaciones con otros sectores, particularmente con los grupos sociales autogestivos, que prefieren continuar con sus prácticas tradicionales. Aunque estas no cuenten con una estructura técnica formalmente reconocida por las instituciones gubernamentales, han demostrado ser eficientes a largo plazo y menos dañinas para el medio ambiente. De acuerdo con la información émic recopilada en el trabajo de campo, el sector gubernamental es percibido como el principal responsable del deterioro ambiental y del tejido social, debido al incumplimiento de la normatividad y a la corrupción que favorece a actores con poder económico o político.

Las malas prácticas de gobernanza han fracturado el sistema de actores locales, generando un desencanto generalizado en la población de la Cuenca. Esto ha llevado a una desarticulación en sus acciones, producto de la desconfianza hacia los representantes públicos.

Según lo observado en campo (perspectivas émic y étic), sólo algunos actores locales que desempeñan funciones dentro del ámbito gubernamental manifiestan una percepción positiva hacia este sector. Justifican sus fallas atribuyéndolas a la

falta de claridad en la normatividad, la descoordinación entre dependencias, la insuficiencia de personal y la carencia de presupuesto.

Por otro lado, los actores locales con cargos gubernamentales reconocen la capacidad de los grupos autogestivos en el manejo de recursos naturales (bosque, agua, suelo) y coinciden en la necesidad de respetar y considerar sus tradiciones y prácticas, con el fin de evitar conflictos de poder dentro del sector social.

En este sentido, se identificó la relevancia de las formas de organización de los grupos con continuidad histórica, quienes, a través de sus estructuras y redes sociales, encuentran soluciones basadas en el derecho consuetudinario. Esta característica representa una fortaleza preexistente para el desarrollo de buenas prácticas de gobernanza. Es decir, las prácticas consuetudinarias de los grupos autogestivos pueden constituir la base para establecer un fundamento legal y jurídico que contribuya a mejores resultados en los proyectos de desarrollo hídrico, y que facilite el vínculo entre sectores, dentro de un marco de funciones y responsabilidades compartidas con los actores locales.

Por lo tanto, es fundamental promover el principio de democracia para fomentar el desarrollo de buenas prácticas de gobernanza que limiten o frenen el poder económico o político que ostentan algunos actores. Entre las acciones recomendadas se encuentran la evaluación y el seguimiento continuo a los representantes públicos vinculados con la gestión hídrica.

Asimismo, es indispensable lograr, por vía legislativa, una representación formal de los grupos autogestivos y con trayectoria histórica, así como el reconocimiento y respeto de sus prácticas en torno al desarrollo hídrico. Esto debe lograrse mediante acuerdos compartidos con todos los niveles de gobierno. A través de los principios de democracia y autogestión, es evidente que se pueden alcanzar mejores resultados en los proyectos de desarrollo ambiental.

## REFERENCIAS

- Adams, R. N. (1978). *La red de la expansión humana* (Trad. M. Thomas). Centro de Investigaciones Superiores del INAH, Ediciones de La Casa Chata.
- Adams, R. N. (1983). *Energía y estructura: Una teoría del poder social*. Fondo de Cultura Económica.
- Bassols, M., & Mendoza, C. (2011). *Gobernanza: Teoría y prácticas colectivas*. Anthropos; UAM-Iztapalapa.
- Centelles, J. (2006). *El buen gobierno de la ciudad*. Plural Editores.

- Córdova, G., Romo, M. L., & Peña, S. (2006). Participación ciudadana y gestión del agua en el Valle de Juárez, Chihuahua. *Región y Sociedad*, 18(35), 75–105.
- Díaz, C., Esteller, M. V., Velasco, A., Martínez, J., Arriaga, C., Vilchis, A., Manzano, L., Colín, M., Miranda, S., Uribe, M. L., & Peña, A. (2009). *Guía de planeación estratégica participativa para la gestión integrada de los recursos hídricos de la cuenca Lerma-Chapala-Santiago*. Centro Interamericano de Recursos del Agua, Universidad Autónoma del Estado de México; RED LERMA.
- Domínguez, J. (2007). *La gobernanza del agua en México y el reto de la adaptación en zonas urbanas: El caso de la Ciudad de México*. El Colegio de México.
- Foucault, M. (1992). *Microfísica del poder*. La Piqueta.
- Frey, K., Ramos, R. F., Paixão Dos Anjos, L. A., Milz, B., & Jacobi, P. R. (2021). Polycentric water governance in the Urban Global South. En W. Leal Filho, U. Azeiteiro & A. Setti (Eds.), *Sustainability in natural resources management and land planning* (pp. 47–61). Springer.
- Galvin, M., & Haller, T. (2008). *People, protected areas and global change: Participatory conservation in Latin America, Africa, Asia and Europe*. Geographica Bernensia.
- González, A. (2015). Gobernanza del agua en México: Nuevos espacios de representación en un contexto de incremento de los conflictos por agua. En P. R. Jacobi, A. P. Fracalanza & V. Empinotti (Eds.), *Governança da água no contexto iberoamericano: Inovação em processo* (pp. 105–124). GovAmb; ProcamUSP; Annablume.
- GWP (Global Water Partnership). (2009). *Integrated water resources management in practice: Better water management for development* (R. Lenton & M. Muller, Eds.). Earthscan.
- Harris, M. (1982). *El materialismo cultural*. Alianza.
- Ibáñez, A., & García-Calderón, J. (2006). ¿Cuencas o entidades federativas? Los repoblamientos de peces realizados por el gobierno federal. Ponencia presentada en el Congreso Nacional y Reunión Mesoamericana de Manejo Integral de Cuencas Hidrográficas, Querétaro, México, 19–21 septiembre.
- Iracheta, A. (2024). Gobernanza metropolitana: El papel de los municipios. En J. M. Pascual Esteve (Ed.), *Gobernanza sin gobierno: La gestión de las áreas urbanas y metropolitanas funcionales* (pp. 16–29). AERYC; Fundación Ciudadanía y Buen Gobierno (CYBG).
- Iza, A. O., & Rovere, M. B. (2006). *Gobernanza del agua en América del Sur: Dimensión ambiental*. Unión Mundial para la Naturaleza.
- Lazcarro, I. (2010). Los trastornos de la pax hispánica: La guerra de las formas en la Nueva España. *Dimensión Antropológica*, 50, 39–72.
- Moreau, P. (2003). *La gouvernance*. Presses Universitaires de France (PUF).
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2012). *El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de*

- acción colectiva*. UNAM; Fondo de Cultura Económica.
- Pahl-Wostl, C. (2007). The implications of complexity for integrated resources management. *Environmental Modelling & Software*, 22, 561–569.
- Pahl-Wostl, C., & Knieper, C. (2023). Pathways towards improved water governance: The role of polycentric governance systems and vertical and horizontal coordination. *Environmental Science and Policy*, 144, 151–161. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2023.03.013>
- Palerm, Á. (1993). *Planificación regional y reforma agraria*. Editorial Gernika.
- Pascual Esteve, J. M. (2020). *Las paradojas de la gobernanza: La gestión de la complejidad y el cambio en las ciudades*. Editorial Hacer.
- Pascual Esteve, J. M. (2024). Gobernanza sin gobierno: Un planteamiento necesario para las metrópolis en estados descentralizados. En AERYC (Ed.), *Gobernanza sin gobierno: La gestión de las áreas urbanas y metropolitanas funcionales* (pp. 7–15). AERYC; Fundación Ciudadanía y Buen Gobierno (CYBG).
- PNUD México (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2016). *Plan de mejores prácticas acuícolas en la producción de trucha arcoíris en el municipio de Amanalco, APRN Valle de Bravo*. CONABIO; PNUD.
- Prats, J. (2006). La evolución de los modelos de gobernación: La gobernanza. ¿Pero qué es la gobernanza? En J. A. Prats, *Los príncipes republicanos* (pp. 200–203). Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
- Rogers, P. (2002). *Water governance in Latin American and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Romero Contreras, A. T., Díaz Delgado, C., Martínez Saldaña, T., Gómez Albores, M. G., Hernández Téllez, M., Esteller Alberich, M. V., Mastachi Loza, C. A., Hinojosa Peña, A., & Becerril Piña, R. (2015). La antropología en la planificación regional como elemento para la gestión integrada de los recursos hídricos. En C. Fall (Coord.), *Avances en ciencias del agua* (pp. 339–366). Universidad Autónoma del Estado de México.
- Santos, M. (2004). *O espaço dividido: Os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos* (2ª ed.). EdUSP. (Obra original publicada en 1979)
- Venancio-Flores, A. (2016). *Planificación y gestión del desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca: Un análisis desde la gobernanza, 2005–2012*. IAPEM.
- Venancio-Flores, A., Bernal González, E. I., Orozco Hernández, M. E., & Álvarez Arteaga, G. (2021). Distribución del agua del sistema Cutzamala a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: Reflexiones críticas desde la gobernanza. En P. R. Jacobi, M. F. Bassols, P. H. Campello, S. Zioni & A. Venancio-Flores (Orgs.), *Dilemas ambientais-urbanos em duas metrópoles latino-americanas: São Paulo e Cidade do México no século XXI* (pp. 250–270). Paco Editorial.
- Warman, A. (1982, febrero 1). Modernización ¿para qué? *Nexos*, 1–11.

## **Análisis de la experiencia de la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA)**

*ARTÍCULO CIENTÍFICO*

**JOAQUÍN ELISEO DEL POZO**

Universidad Nacional de Quilmes

 [orcid.org/0009-0005-3035-8200](https://orcid.org/0009-0005-3035-8200)

[joaquinedelpozo@gmail.com](mailto:joaquinedelpozo@gmail.com)

### **Resumen**

El presente artículo se centra en el análisis de las relaciones interjurisdiccionales como herramienta fundamental para la gestión de las áreas metropolitanas. En un contexto caracterizado por una marcada fragmentación jurisdiccional y la ausencia de una gobernanza metropolitana efectiva, se exploran las dificultades para abordar los problemas de forma coordinada que aquejan a estas regiones. Un estudio de caso sobre la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA) donde se examinan la génesis del proyecto, su contexto, su agenda y dinámica de trabajo y las causas de su debilitamiento. Mediante un enfoque metodológico basado en entrevistas a actores clave y el análisis de documentos, este trabajo busca contribuir al debate sobre la gestión metropolitana en un marco de alta fragmentación política y territorial.

**Palabras clave:** Políticas públicas; relaciones interjurisdiccionales; coordinación metropolitana; áreas metropolitanas; Buenos Aires.

Cómo debe citarse este artículo:

Del Pozo, J. (2025). Análisis de la experiencia de la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA). *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 3 (6), 105-128. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 01/08/2024

Aceptado: 11/01/2025

## Enfoque metodológico

Este artículo analiza las relaciones interjurisdiccionales desarrolladas por la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA), una región de gran importancia política y demográfica, ya que concentra a la mayor parte de la población del país. Este caso resulta particularmente valioso, dado que no ha sido previamente explorado en la literatura académica. Se adoptó un enfoque cualitativo, adecuado para el carácter exploratorio del estudio, priorizando la realización de entrevistas a actores clave como fuente principal de información. En el marco de estos encuentros, los participantes proporcionaron documentos adicionales que enriquecieron el análisis y permitieron describir con mayor precisión la dinámica de funcionamiento del organismo a lo largo de su trayectoria. Las entrevistas fueron realizadas a individuos directamente involucrados en el desarrollo y operación del organismo, con el objetivo de obtener una visión integral de su experiencia. Entre los entrevistados se destacan Facundo Suárez Lastra, ideólogo y primer Secretario Ejecutivo de COCAMBA; Marcos Schiavi, Secretario Ejecutivo durante la gestión de Alberto Fernández; y miembros del Consejo Asesor, como Pedro del Piero, expresidente de la Fundación Metropolitana; Daniel Cravacuore, director del Centro de Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Red UNI de Universidades y Centros Académicos Municipalistas Iberoamericanos; Adriana Rofman, directora del Observatorio del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento; y Claudio Agugliaro, asesor de Suárez Lastra y coordinador de proyectos legislativos relacionados. Estos actores fueron seleccionados por su rol destacado y sus contribuciones fundamentales al desarrollo y análisis de la experiencia.

El estudio combinó la información recabada en las entrevistas con una exhaustiva revisión documental. Los registros examinados incluyen decretos del Ejecutivo sobre la creación y funcionamiento de COCAMBA, actas de reuniones del Consejo Asesor, proyectos legislativos presentados en la Cámara de Diputados y apuntes de los investigadores recopilados durante debates y reuniones del Consejo Asesor. Estos materiales fueron esenciales para proporcionar un contexto detallado, verificable y enriquecedor sobre la experiencia. La información se analizó mediante el enfoque de análisis de contenido, complementado de manera significativa con la

triangulación de datos. No obstante, el estudio enfrentó algunas limitaciones, como la dificultad para contactar a uno de los Secretarios Ejecutivos. A pesar de estas restricciones, los hallazgos obtenidos mantienen su relevancia y constituyen un aporte significativo, aunque dichas limitaciones deben considerarse al interpretar los resultados.

## **Intermunicipalidades**

El concepto de intermunicipalidades hace referencia a la articulación colaborativa entre distintas jurisdicciones de gobiernos locales, basada en acuerdos voluntarios que garantizan la coordinación y respetan la autonomía de cada una de ellas (Cravacuore, 2017). En este sentido, la gestión de un área metropolitana se caracteriza por la superposición de jurisdicciones entre los distintos niveles de gobierno que la conforman. Esta situación da lugar a una dinámica regional socio-urbana y genera una interdependencia institucional entre diversas unidades político-administrativas locales (Mazzalay, 2022).

Diversos estudios han abordado esta cuestión en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) desde enfoques variados. Un aspecto recurrente en la literatura es la ausencia de un marco normativo específico en Argentina, lo que dificulta tanto la regulación del asociativismo municipal como la articulación entre las diversas jurisdicciones. Esta falta de normativas claras impacta directamente en la gestión urbana y en la relación entre los distintos niveles de gobierno (Traina, 2020; Pirez, 1994).

Además, se ha resaltado el papel clave de las organizaciones sociales y de las redes intermunicipales en la gestión del territorio. La cooperación entre municipios se presenta como una estrategia fundamental para afrontar los desafíos metropolitanos (Herzer et al., 1998; Arqueros Mejica y Guevara, 2009). En este sentido, se han identificado casos concretos de asociativismo intermunicipal que demuestran la viabilidad de modelos colaborativos para mejorar la gobernanza urbana (Fagundez, 2005; Rubino, 2021).

Por su parte, Slack (2007) propone una tipología de modelos de intervención metropolitana que facilita el análisis de las diversas formas de organización en áreas urbanas con múltiples gobiernos locales. Entre estos modelos, el de nivel superior de gobierno, relevante para esta investigación, se distingue por la creación de organismos de planificación y gestión impulsados por instancias estatales o provinciales. Dichos organismos desempeñan un rol central en la planificación y gestión de la metrópolis, fomentando la cooperación entre municipios.

## Relaciones interjurisdiccionales

La República Argentina adopta un sistema federal compuesto por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo que suma un total de 2,178 gobiernos locales reconocidos. A lo largo del tiempo, el país ha transitado de un modelo de federalismo "dual" hacia un modelo cooperativo, también conocido como *marmolado*.

En el federalismo dual, las competencias y funciones están claramente delimitadas entre los distintos niveles de gobierno, lo que permite que cada uno opere de manera autónoma. Por el contrario, el federalismo cooperativo fomenta la responsabilidad compartida entre la Nación, las provincias y los municipios, promoviendo una gestión coordinada. Este enfoque contribuye a una mayor estabilidad en los acuerdos y en la colaboración intergubernamental (Cao et al., 2016).

En cuanto a la distribución de competencias, se pueden identificar tres tipos principales:

- Competencias exclusivas: Corresponden únicamente a la jurisdicción federal tanto en legislación como en ejecución. Incluyen áreas como defensa, relaciones exteriores, resolución de conflictos entre jurisdicciones subnacionales, telecomunicaciones y la regulación del gas natural por red.
- Competencias compartidas: La legislación corresponde al gobierno nacional, mientras que la ejecución queda a cargo de las jurisdicciones subnacionales. Ejemplos de estas competencias incluyen educación superior, justicia, seguridad social y mantenimiento de carreteras interjurisdiccionales.
- Competencias concurrentes: La legislación básica es tarea del gobierno nacional, mientras que el desarrollo legislativo y la ejecución recaen en otros niveles de gobierno. Este esquema se aplica en áreas como salud, bienestar social, desarrollo económico y transporte público.

Por otro lado, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene un estatus particular dentro del federalismo argentino debido a su condición de capital federal. El artículo 129 de la Constitución Nacional establece ciertas limitaciones a su autonomía, las cuales fueron reforzadas por la Ley 24.588, que dispone que la Nación "conserva todo el poder no atribuido por la Constitución al gobierno autónomo de la Ciudad".

Según Claudio Agugliaro (comunicación personal, 20 de junio de 2024), en la región existe una falta de debate político en torno a los problemas metropolitanos.

Adriana Rofman (comunicación personal, 15 de julio de 2024) agrega que dichas discusiones suelen concentrarse más en el ámbito técnico que en la agenda política.

Para abordar las políticas públicas en este contexto, se han planteado históricamente dos enfoques. Por un lado, el enfoque bottom-up, que fomenta la cooperación voluntaria entre municipios mediante la creación de intermunicipalidades, permitiendo coordinar políticas locales a escala metropolitana.

Por otro lado, el enfoque top-down, que propone la creación de una autoridad metropolitana supramunicipal e interjurisdiccional, con el objetivo de gestionar de manera centralizada los asuntos comunes a distintos municipios. Este último modelo será el eje de análisis en este artículo.

En el contexto actual, existen 33 áreas metropolitanas en expansión acelerada, lo que exige estrategias de gobernanza interjurisdiccional más eficientes (Lanfranchi et alii, 2018). La adopción de un modelo adecuado será clave para garantizar un desarrollo equilibrado y sostenible.

### **Áreas Metropolitanas en Argentina**

La forma de gobernar las áreas metropolitanas influye directamente en su capacidad para prestar servicios de calidad y coordinar acciones entre municipios. La fragmentación actual limita la resolución de problemas regionales y genera desigualdades en recursos y servicios (Slack, 2007).

La Prefectura del Gran Rosario, establecida en 1969 por la ley provincial 6.151 y firmada por el gobernador de facto, fue pionera en el país en materia de creación de un ente de coordinación metropolitana (Galimberti, 2023). Su objetivo era asesorar al gobierno provincial, promover acuerdos intercomunales, gestionar partidas presupuestarias y delinear planes reguladores para los municipios. La estructura organizacional incluía un directorio técnico con representantes municipales y gubernamentales, y una Asamblea de autoridades locales para aprobar acciones y gastos (Cravacuore, 2024). Finalmente, fue disuelta por el gobierno militar de 1976.

Existen ejemplos de autoridades metropolitanas en diversas provincias, donde la fragmentación municipal genera una disyuntiva entre la provisión de servicios urbanos y los límites jurisdiccionales (Slack, 2007). Para solucionar esta situación, se han creado agencias encargadas de gestionar de forma coordinada y eficaz dichas funciones.

Un ejemplo de ello es la Autoridad Metropolitana de Transporte de Salta (AMT), creada mediante la Ley Provincial 7.126 en 2004, con el objetivo de regular los servicios de transporte público y taxis en los diez municipios del área metropolitana

de la capital salteña. En 2017, a través del Decreto Provincial 1.103, su jurisdicción se amplió al resto de la provincia, modificando así su alcance territorial original (Cravacuore, 2024).

De manera similar, destaca el Consejo de Coordinación de Políticas Públicas para el Área Metropolitana de Mendoza, creado mediante el Decreto Provincial 177 en 2016, con el propósito de abordar las principales problemáticas socioambientales mediante una intervención interjurisdiccional. Su directorio está integrado por dos funcionarios provinciales y los intendentes de las siete municipalidades metropolitanas (CIPPEC, 2019). Esta experiencia en Mendoza fue auspiciada por el programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) y ejecutada por el Ministerio del Interior junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), institución que implementó proyectos similares en diversas provincias del país durante más de ocho años.

A continuación, se analiza la región metropolitana que constituye el foco central de este artículo.

## **Área Metropolitana de Buenos Aires**

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), que comprende la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), la Provincia de Buenos Aires y los cuarenta municipios circundantes<sup>1</sup>, alberga a dieciséis millones de personas, lo que representa el 38% de la población nacional. Esta alta densidad poblacional le confiere un considerable peso electoral y concentra casi la mitad del Producto Interno Bruto (PIB) del país.

En esta región metropolitana, los usos del suelo son diversos, influenciados por normativas urbanas que han organizado el territorio en cada jurisdicción. Algunos municipios del AMBA funcionan como áreas dormitorio, mientras que CABA concentra actividades económicas clave, como las zonas financieras, comerciales y de oficinas (Abba, 2023).

Según Pedro del Piero (comunicación personal, 17 de julio de 2024), la precariedad institucional del AMBA se origina en una débil conciencia metropolitana. Existe una carencia de información sobre la región, lo que dificulta la comprensión de su impacto tanto a nivel político como ciudadano. Esta falta de conocimiento sobre las dinámicas metropolitanas y sus efectos resalta la necesidad de armonizar los datos básicos obtenidos en la región para su análisis como una unidad integrada.

<sup>1</sup> Los municipios de la Provincia de Buenos Aires que integran esta región son 40 unidades: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación, Ezeiza, Florencio Varela, Gral. Las Heras, Gral. Rodríguez, Gral. San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Luján, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, Pilar, Presidente Perón, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, Zárate.

En este sentido, resulta relevante reflexionar sobre el hecho de que el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) ha dejado de emplear el término “Área Metropolitana”. Además, el uso de cinco modalidades diferentes —partidos del Gran Buenos Aires, Gran Buenos Aires, aglomerado, partidos del aglomerado y región Gran Buenos Aires— dificulta la claridad de los estudios sobre este territorio de delimitación difusa. Es fundamental precisar los términos, ya que no es posible abordar cuestiones como la autoridad metropolitana sin una formalización previa (Reca, 2023).

En el ámbito político, el territorio está fragmentado jurisdiccionalmente, con diferentes niveles de poder en funcionamiento. La región metropolitana trasciende los límites provinciales, abarcando unidades político-jurídicas como la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, esta última con un estatus constitucional especial (Barroetaveña, 2023).

Así mismo, los cuarenta gobiernos locales no cuentan con reconocimiento de autonomía, ya que están regidos por la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires. Los municipios carecen de autoridad para intervenir en la prestación y regulación de servicios como agua, electricidad, telefonía y distribución de gas natural, los cuales están gestionados por empresas privadas concesionadas por los gobiernos nacional o provincial (Cravacuore y Traina, 2023).

A modo de ejemplo, en 2017, el gasto per cápita en municipios con mayores recursos, como Morón, Vicente López, San Isidro, Campana y Avellaneda, fue cuatro veces superior al de La Matanza o Moreno. Otro dato relevante es que algunos gobiernos locales, como Avellaneda o Cañuelas, lograron generar ingresos propios que representaron hasta el 91% de su presupuesto, mientras que en otros, como José C. Paz, Merlo o Presidente Perón, esta proporción apenas alcanzó el 25% (Cravacuore y Traina, 2023).

Por su parte, Slack (2007) argumenta que, para garantizar una gestión eficiente y equitativa, es necesario implementar un sistema de gobernanza metropolitana que permita una coordinación efectiva, especialmente en áreas clave como transporte, planificación y servicios básicos.

La demarcación administrativa del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), que permanece inalterada desde 1880, junto con la concentración del poder, ha obstaculizado la construcción de una gobernanza metropolitana efectiva. Este entramado ha propiciado un proceso de centralización jurisdiccional, en el que ciertas cuestiones metropolitanas han sido absorbidas por la jurisdicción superior, limitando la participación de los gobiernos locales (Pírez, 2014).

El análisis de las normas nacionales y provinciales complementa esta

perspectiva, evidenciando cómo la regulación metropolitana ha priorizado históricamente al AMBA. Pedro Pérez (1994) sostiene que, en esta región, la responsabilidad principal sobre la gestión de la ciudad metropolitana recae en el gobierno federal. Esto se refleja en antecedentes de coordinación, como la creación de instituciones comunes, entre ellas el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y la Comisión Nacional para el Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA).

En 1969, el CONADE asumió la tarea de definir un esquema director para la planificación urbana y el transporte en la región metropolitana. Sin embargo, esta estructura, caracterizada por una marcada centralización y la ausencia de representación municipal, evidenció limitaciones intrínsecas a su diseño institucional. Con el progresivo debilitamiento del gobierno de facto, el CONADE experimentó una pérdida gradual de influencia en la toma de decisiones a nivel metropolitano (Pérez, 1994).

En 1984, mediante un acuerdo interjurisdiccional entre la entonces Municipalidad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, al que posteriormente se adhirió el Estado Nacional, se instituyó la CONAMBA. Este organismo fue concebido con el propósito de fomentar un consenso amplio entre la ciudadanía y los actores institucionales involucrados en la resolución de los complejos problemas metropolitanos. Sin embargo, su carácter meramente consultivo, al carecer de facultades ejecutivas, y las limitaciones impuestas por el contexto político restringieron significativamente su capacidad de acción (Pérez, 1994).

En la actualidad, diversos organismos sectoriales ejercen competencias en materia metropolitana en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) (Soria, 1999). En el sector de alimentos, se creó la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires mediante la ley federal 17.422 de 1967, con el objetivo de administrar un mercado concentrador de verduras, frutas y productos alimenticios en la región. Esta entidad es de carácter público y tripartito, dirigida por el Gobierno Federal, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), sin representación de los gobiernos locales.

En cuanto a los residuos urbanos, en 1977 se estableció la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) para la gestión monopólica de los residuos sólidos urbanos y su disposición final en toda la región, con excepción de Exaltación de la Cruz y Luján. Esta sociedad fue constituida en el marco de la ley federal 20.705, y está integrada por los gobiernos federal, provincial y de la CABA. Las municipalidades no participan en esta entidad ni poseen poder de decisión dentro de la misma, dado que la Provincia actúa como su representante (Cravacuore, 2017).

En el ámbito del saneamiento, en 2006 se creó la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) mediante la Ley Federal 26.168. Esta entidad es responsable de implementar el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca del Río Matanza-Riachuelo, en cumplimiento de un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Su objetivo principal es la recuperación integral de la cuenca, a través de la articulación de políticas públicas comunes y la coordinación de esfuerzos interinstitucionales. ACUMAR es un organismo autónomo y autárquico que integra a los gobiernos federal, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Además, cuenta con un Consejo Municipal que fomenta el trabajo coordinado con los diecisiete municipios que conforman la cuenca hidrográfica<sup>2</sup>.

En cuanto al transporte público de pasajeros, la mayoría de las líneas con trayectos interjurisdiccionales están bajo jurisdicción federal, mientras que aquellas que operan exclusivamente dentro de un municipio están bajo competencia local. Para enfrentar esta situación, en 1998 se promulgó la Ley Federal 25.031, que creó el Ente Coordinador del Transporte Metropolitano (ECOTAM), con el objetivo de coordinar el sistema de transporte urbano e interurbano interjurisdiccional. Sin embargo, este ente nunca llegó a funcionar. Una característica destacable de ECOTAM era que incluía la participación de los municipios, además de los tres niveles tradicionales de gobierno (Cravacuore, 2024).

Más tarde, en 2013, se estableció la Agencia Metropolitana de Transporte mediante un convenio entre el Estado Nacional, la Provincia y la CABA, ratificado por el Decreto Presidencial 1359/14. Esta agencia tenía como objetivo convertirse en un organismo consultivo, de coordinación y planificación en materia de transporte y su infraestructura. No obstante, nunca estuvo operativa, a pesar de haberse realizado algunas designaciones iniciales.

En conjunto, estas autoridades reflejan la complejidad de la coordinación interjurisdiccional, así como las dificultades políticas y administrativas para implementar políticas metropolitanas efectivas (Cravacuore, 2024). Asimismo, este caso evidencia una conceptualización limitada de la región metropolitana como una unidad política y social que trasciende las divisiones administrativas tradicionales (Pírez, 2014).

2 Los diecisiete municipios son Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, General Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente.

## **Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA)**

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), y en particular el conurbano bonaerense, ha evidenciado la necesidad urgente de coordinar esfuerzos entre diferentes jurisdicciones. Sin embargo, como expresó Pedro del Piero (comunicación personal, 17 de julio de 2024), la voluntad política ha tendido a priorizar lo urgente sobre lo importante. Los gobiernos nacionales han enfocado sus esfuerzos en la creación de centros de coordinación metropolitana (Cravacuore, 2024). La última iniciativa en este sentido es la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA).

Durante la administración de Mauricio Macri, en el año 2015, momento en que su partido consolidó su posición como una fuerza nacional, se constituyó la COCAMBA. La coincidencia política entre los tres niveles de gobierno en la región (nacional, provincial y capital federal) tras las elecciones de ese año facilitó su creación. Sin embargo, la materialización del proyecto ocurrió un año después.

Facundo Suárez Lastra (comunicación personal, 28 de junio de 2024) explicó cómo se gestó la comisión. Durante una reunión política organizada en la campaña de 2015, se discutieron problemas como las inundaciones causadas por arroyos, el transporte y la salud. En dicha ocasión, manifestó la ausencia de un plan de inversión metropolitana en la región. Posteriormente, tras las elecciones, Mauricio Macri le ofreció liderar la estructura de COCAMBA.

En un contexto diferente, tal como señaló Pedro del Piero durante la entrevista realizada, en 2004 se buscó capitalizar el alineamiento político peronista existente en los tres niveles de gobierno competentes mediante reuniones orientadas a coordinar esfuerzos. No obstante, aquellas iniciativas no prosperaron, ya que el Poder Ejecutivo Nacional, liderado en ese momento por Néstor Kirchner, priorizó otros proyectos en el conurbano bonaerense.

La Comisión fue constituida mediante el decreto federal 1.126 en 2016 como un mecanismo de coordinación interjurisdiccional, con el propósito de establecer una autoridad metropolitana bajo la órbita del Ministerio Nacional del Interior, Obras Públicas y Vivienda, que estuvo a cargo de Rogelio Frigerio durante toda la presidencia de Mauricio Macri. Sin embargo, Claudio Agugliaro (comunicación personal, 20 de junio de 2024) señala que el decreto que creó la estructura de COCAMBA no estaba bien definido desde el principio, lo que obligó a construirlo sobre la marcha.

El objetivo era promover una agencia metropolitana que gestionara de manera interjurisdiccional y multinivel en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), especialmente en áreas como transporte, salud, saneamiento, residuos, medio ambiente, desarrollo económico, desarrollo urbano, vivienda y manejo de cuencas. Su estructura estaba conformada por tres representantes del Estado Nacional, tres de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y tres de la Provincia de Buenos Aires. Asimismo, contaba con un Consejo Asesor integrado por especialistas en temas urbanos y metropolitanos, incluidos académicos y representantes de diversas organizaciones.

La Secretaría retomó el plan urbanístico desarrollado por la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, en colaboración con la Secretaría de Planeamiento del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, titulado Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Este documento presentaba un análisis integral de las matrices ambientales, económicas y sociales del área, identificando diferentes escenarios posibles. Su objetivo principal era garantizar que los habitantes del conurbano bonaerense accedieran a las mismas oportunidades de empleo, educación y calidad de vida que los residentes de las áreas urbanas más prósperas.

La propuesta inicial de la Secretaría Ejecutiva, encabezada por Suarez Lastra, incluía la creación de una **Agencia Madre** y de **Agencias Específicas**, que conformarían la **Autoridad Metropolitana**, así como la instauración de un **Consejo de Planificación Regional** y un **Foro de Municipios**.

La Agencia Madre estaría integrada por un representante de cada jurisdicción involucrada (Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y tendría a su cargo la coordinación, supervisión, control, planificación y garantía de coherencia de las políticas territoriales específicas, en función de las demandas interjurisdiccionales. Se contemplaba también la participación de representantes municipales —con voz pero sin voto—, elegidos por los propios municipios.

Por su parte, las Agencias Específicas, diseñadas para ser flexibles respecto de las temáticas abordadas, podrían abarcar distintas jurisdicciones políticas según las necesidades de cada caso, con una representación tripartita. Cada eje temático podría combinarse con un eje territorial, de modo que no todos los distritos participaran en todos los espacios de trabajo, sino solo aquellos afectados por las problemáticas en sus territorios. Se sugería, además, una delegación de competencias por parte de los Poderes Ejecutivos involucrados, así como la facultad de construir consensos y elevar propuestas a los Poderes Ejecutivos y Legislativos de las jurisdicciones implicadas.

Un Consejo de Planificación Regional, acompañado por un equipo técnico, establecería planes para abordar los problemas y desafíos existentes, y actuaría como órgano de consulta y análisis para los temas que las distintas jurisdicciones planteen o eleven a consulta. Por su parte, el Foro de Municipios funcionaría como un espacio destinado a la construcción de consensos y propuestas dirigidas a la Agencia Madre y a las Agencias Temáticas.

La estructura propuesta se basa en un modelo flexible de coordinación interjurisdiccional, lo cual podría incrementar los costos de transacción derivados de la necesidad de articular distintas jurisdicciones. Para evitarlo, la Secretaría sugirió limitar las interacciones entre los actores, estableciendo alcances muy específicos para cada jurisdicción o unidad de decisión, definidos a partir de áreas temáticas o problemáticas concretas. Asimismo, se contempló la creación de instancias de participación ciudadana y mecanismos de control temáticos en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas.

La construcción del poder político resulta fundamental para comprender la organización de las relaciones entre jurisdicciones y la definición de sus objetivos (Badia, 2010). En este sentido, la propuesta de la Secretaría plantea un desarrollo progresivo de la institucionalidad y de los mecanismos de toma de decisiones, promoviendo la incorporación gradual de los municipios de la región metropolitana en la ejecución de políticas, en la toma de decisiones y en la articulación de consensos y propuestas.

Las Agencias Temáticas estarían integradas, en una primera etapa, por representantes de los municipios del primer cordón, los más próximos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza, Morón, Tres de Febrero, San Martín, Vicente López y San Isidro. Estos municipios enfrentan con mayor intensidad los efectos, restricciones y oportunidades derivadas de la dinámica metropolitana. El resto de los municipios se incorporaría en etapas sucesivas al trabajo de las Agencias Temáticas, de acuerdo con un cronograma preestablecido por la Agencia Madre.

Se espera que la evolución positiva de esta estrategia gradual sea consecuencia de la construcción de confianza mutua entre los distritos y de la observación paulatina de la utilidad de estos espacios. En caso de que las jurisdicciones lo consideren necesario y viable, podría avanzarse hacia la creación de una institucionalidad de carácter superestructural y estable.

## Comisión

El decreto 1.126 designó a su ideador, el Dr. Facundo Suárez Lastra, como Secretario Ejecutivo de la COCAMBA. Suárez Lastra había sido intendente de la Municipalidad de Buenos Aires entre 1987 y 1989.

En las reuniones de la Comisión<sup>3</sup>, durante 2017, Facundo Suárez Lastra (comunicación personal, 28 de junio de 2024) manifestó que se diseñaron iniciativas como la activación de la Agencia de Transporte Metropolitano —impulsada por Andrés Bortagaray, asesor del Secretario— y un plan regional de salud.

En primer lugar, se abordó la relevancia de coordinar los servicios de transporte entre las distintas jurisdicciones. En ese sentido, se intentó reactivar la Agencia Metropolitana de Transporte, una iniciativa que, sin embargo, no llegó a concretarse. Por otro lado, bajo la conducción de Fernán Quirós como representante de CABA, se elaboraron documentos destinados a la obtención de financiamiento internacional por parte del BID. En particular, se trabajó en la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión, cuyo propósito era mejorar la calidad de vida de la población en áreas metropolitanas mediante la optimización de los servicios y la infraestructura urbana.

En cuanto al área de salud, su importancia radica en la interdependencia de su problemática. Un ejemplo claro de ello es la migración de pacientes hacia hospitales de otros distritos. Esta situación genera tensiones, ya que quienes contribuyen con impuestos para mantener sus hospitales perciben que dichos servicios son utilizados por habitantes de otras jurisdicciones. Ante esta realidad, la Comisión priorizó el avance de la Red Pública de Salud del AMBA, a través de la implementación de Redes Integradas de Servicios de Salud (RISS). Esta política pública, formalizada en 2018, contempló el fortalecimiento de la atención primaria mediante la mejora de la infraestructura de los centros de atención, la actualización del equipamiento médico, la capacitación del personal sanitario y la implementación de la historia clínica electrónica.

Durante la pandemia de COVID-19, en 2020, se evidenció la necesidad de brindar una atención integral y coordinada a los usuarios del sistema público de salud del AMBA. Tal como señaló Pedro del Piero (comunicación personal, 17 de julio de 2024), durante ese periodo se produjo un momento de coordinación metropolitana propiciado por un problema común, lo que marcó un punto de inflexión. Este evento

3 La Resolución 93-E/2017 designó como integrantes de la Comisión a representantes de los tres niveles de gobierno: por el Poder Ejecutivo Nacional, el Secretario de Provincias Alejandro Caldarelli y los Subsecretarios Ricardo Delgado y Lucas Delfino; por la Provincia de Buenos Aires, Ricardo Gigante, Juan Gómez Centurión y Eduardo Perechodnik; y por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Bruno Screnci Silva, Fernando Straface y Fernán Quirós.

evidenció la interconectividad de las distintas unidades de la región. El Poder Ejecutivo Nacional, bajo la dirección del presidente Alberto Fernández, convocó a las autoridades subnacionales competentes en el territorio: el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Axel Kicillof, y el jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Horacio Rodríguez Larreta. En dichas reuniones se establecieron los lineamientos de cooperación y se promovió una integración transversal (Abba, 2023).

No obstante, a pesar de las múltiples propuestas y experiencias previas, la clase política —tanto a nivel federal como provincial— no ha logrado traducir ese consenso en acciones concretas y duraderas (Suárez Lastra, 2023). La falta de un compromiso político sólido por parte de los gobiernos miembros de la comisión constituyó un obstáculo significativo para avanzar en la coordinación interjurisdiccional. Como señala Claudio Agugliaro (comunicación personal, 20 de junio de 2024), aunque se llevaron a cabo varios encuentros, estos no dieron lugar ni a una participación activa ni a la implementación de medidas efectivas.

### **Consejo Asesor**

Por otro lado, el Consejo Asesor estaba integrado por representantes de ONGs especializadas y de universidades referentes en la temática. De acuerdo con la Resolución 209-E/2017, el Consejo estaba compuesto por expertos destacados en urbanismo, transporte, medio ambiente y gobiernos locales, así como por miembros de diversas instituciones académicas, fundaciones y observatorios<sup>4</sup>. Una característica notable fue la amplia convocatoria —que incluyó investigadores de distintos ámbitos y corrientes políticas—, promoviendo un debate muy horizontal. La Fundación Metropolitana desempeñaba un papel clave al inaugurar las reuniones, respaldada por la experiencia de su fundador, Pedro Del Piero. El debate interno se estructuró en torno a los lineamientos generales de la propuesta —diseño institucional de la autoridad metropolitana, distritos involucrados y los desafíos para ejecutar el proyecto de agencia—, así como las acciones necesarias para su implementación. Uno de los puntos clave discutidos en las reuniones fue la carencia de una fundamentación teórica sólida. Se advirtió la ausencia de un marco

4 El Consejo incluía a Dr. Pedro Del Piero (Fundación Metropolitana); Arq. Gabriel Lanfranchi (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, CIPPEC); Arq. Artemio Pedro Abba (Observatorio Urbano Local, BAM y Universidad de Buenos Aires, UBA); Dr. Daniel Cravacuore (Universidad Nacional de Quilmes, UNQ, e Instituto Iberoamericano de Investigación Urbana y Territorial); Arq. Alfredo Garay (UBA); Dr. Andrés Nápoli (Fundación Ambiente y Recursos Naturales); Dr. Roberto Dromi San Martino (Universidad del Salvador); Arq. Margarita Charriere (Observatorio Metropolitano del Consejo Profesional de Arquitectura y Diseño); Lic. José A. Barbero (Universidad Nacional de San Martín, UNSAM); y Dra. Adriana Rofman (Universidad Nacional de General Sarmiento UNGS).

conceptual claro, elemento esencial en el ámbito jurídico para justificar cualquier acción emprendida. Esta falta de claridad generó confusión respecto a los objetivos y el alcance del proyecto, por lo que resultó imperativo establecer un sustento teórico robusto antes de avanzar.

En lo que atañe a la formalización de una autoridad metropolitana, no se especificó el mecanismo legal para consolidar agencias con facultades vinculantes. El Consejo consideró crucial precisar tanto el tipo de autoridad como su ámbito de competencia, diferenciando con nitidez entre gobierno y gobernanza. Asimismo, se subrayó que la validación legal de los consensos propuestos es el resultado de procesos normativos, no una potestad automática. Finalmente, se destacó la necesidad de definir qué acciones pertenecen al “ámbito metropolitano” y de integrar la información regional en una plataforma unificada, lo que permitiría tomar decisiones basadas en datos precisos y actualizados.

Se identificó en el proyecto una superposición entre la Agencia Madre y el Consejo de Planificación Regional, ambos planteados de manera simplista y con necesidad de mayor profundización. El Consejo Asesor consideró importante revisar previamente las características y complejidades de las problemáticas a abordar, antes de crear la Agencia Madre, y recomendó priorizar la organización y planificación por problemas y áreas específicas, en lugar de diseñar una estructura burocrática.

En la región metropolitana se observaba una fragmentación institucional y la ausencia de una agenda política común, por lo que el Consejo sugirió que los consensos en torno a la gobernanza debían incluir a las empresas proveedoras de servicios y a las fuerzas de seguridad, incorporando a los gobiernos locales como actores clave en el proceso.

La creación de la Autoridad Metropolitana, su Agencia Madre y sus Agencias Específicas fue presentada, en la propuesta inicial, como una tarea compleja y de largo plazo, al involucrar a los poderes legislativos y ejecutivos de cuatro niveles de gobierno. Desde el Consejo se consideró que la principal dificultad residía en lograr que los Ejecutivos cedieran competencias a la Agencia Madre y a las Agencias Específicas. Además, no existía en Argentina un antecedente de jerarquía constitucional sobre la gestión metropolitana, lo que implicaba que su desarrollo dependía de la voluntad asociativa de las jurisdicciones involucradas. Hablar de una autoridad metropolitana en el contexto del federalismo argentino resultaba complejo y podría incluso requerir una reforma constitucional. Este proceso también podría demandar decisiones de los ejecutivos y legislativos municipales, así como acuerdos entre organismos del sector público y privado.

El Consejo Asesor consideró esencial identificar las principales cuestiones metropolitanas y sus implicancias técnicas y políticas. La realidad fragmentada del AMBA carecía de mecanismos institucionales para la toma de decisiones políticas consensuadas. Como ejemplo, se mencionó la expansión territorial que comprometía la sustentabilidad del área, especialmente a través de la ocupación de humedales, lo que ponía en riesgo los flujos de agua y la recarga de acuíferos. Ante esta situación, se estimó necesario iniciar un proceso de formalización de la coordinación para definir, de manera consensuada, las cuestiones metropolitanas prioritarias.

Para avanzar en este sentido, el Consejo sugirió priorizar temas como el transporte público de pasajeros, el tratamiento y disposición final de residuos y el ordenamiento urbano-ambiental. Si bien se reconoció la relevancia de otros asuntos —como salud, vivienda y desarrollo económico—, se consideró estratégico comenzar por aquellos que permitieran respuestas efectivas y consensuadas, fortaleciendo una conciencia operativa común y generando consensos iniciales entre los actores involucrados.

El Consejo sostuvo que resultaba fundamental coordinar y reestructurar las instituciones existentes, como agencias interjurisdiccionales o empresas de servicios públicos con competencias metropolitanas. Para ello, se enfatizó la importancia de incorporar desde el inicio del proceso la dinámica municipal, evitando desconfianzas preexistentes y garantizando una gestión metropolitana efectiva.

Asimismo, se cuestionó la representación exclusiva de los municipios a través de la provincia, considerándola insuficiente para asegurar una adecuada coordinación. El diseño de un Foro de Municipios partía de la premisa de que estos carecían de una visión metropolitana, supuesto que el Consejo descartó, destacando el papel clave de los municipios como actores operativos en el territorio. En este sentido, Adriana Rofman (comunicación personal, 15 de julio de 2024) afirmó que uno de los principales temas de debate fue el criterio de representación en el ente, ya que cada jurisdicción tiende a priorizar sus propios intereses, dificultando la construcción de consensos.

Por su parte, Daniel Cravacuore (comunicación personal, 4 de julio de 2024) señaló que excluir a los municipios desde el inicio del proceso constituyó un error conceptual. Esta exclusión explicó, en parte, la imposibilidad de concretar la coordinación propuesta, dado que los municipios, al ser jurisdicciones con dinámicas políticas propias, no pueden ser considerados simples subordinados de un programa provincial. En este contexto, el Foro de Municipios finalmente no se implementó.

Pedro del Piero (comunicación personal, 17 de julio de 2024) subrayó que “sin la voluntad política de los actores involucrados, no es posible impulsar iniciativas y, menos aún, formalizarlas. Los problemas metropolitanos suelen percibirse únicamente como asuntos locales debido a su impacto electoral. Los intendentes priorizan las demandas de sus vecinos, quienes son sus votantes directos”. Además, Del Piero señaló otro obstáculo clave para la coordinación y la implementación de políticas públicas efectivas: la ausencia de una identidad metropolitana compartida entre los habitantes, lo que dificulta la construcción de una conciencia cívica regional.

El financiamiento se presentó como un aspecto esencial para este proyecto. Se consideró necesario definir si la nueva agencia contaría con presupuesto propio y, en tal caso, con qué fines, integrando los recursos asignados a programas sectoriales y empresas públicas, y evaluando la posibilidad de utilizar mecanismos excepcionales, como decretos de necesidad y urgencia.

La carencia de recursos financieros había condenado al fracaso a anteriores intentos de gobiernos metropolitanos. En relación con esta problemática, Pedro del Piero (comunicación personal, 17 de julio de 2024) advirtió que “el principal problema de COCAMBA, como de cualquier proyecto de ley, fue la falta de recursos asignados. Sin presupuesto, resulta difícil avanzar”.

Para evitar este escenario, Slack (2007) sostiene que es necesario otorgar autonomía fiscal a las autoridades metropolitanas, es decir, la potestad de recaudar los fondos indispensables para prestar servicios de calidad y mejorar la vida de sus ciudadanos.

Como resultado de los debates en el Consejo, no se elaboró un documento formal final, por lo que no quedó un legado escrito. Sin embargo, el trabajo realizado fue clave para proporcionar una estructura al COCAMBA y otorgar respaldo institucional a la gestión de Facundo Suárez Lastra al momento de intervenir en el territorio.

## **Intendentes**

Respecto a la afiliación partidaria de los intendentes de la región durante el período 2015-2019, se destacan algunos aspectos relevantes: el peronismo, dividido entre el Frente para la Victoria y Unidos por una Nueva Alternativa —coalición que incluía al partido de Sergio Massa— gobernaba en 26 distritos, mientras que el Frente Cambiemos, fuerza oficialista a nivel nacional, contaba con 14 intendencias.

Durante 2017, el Secretariado Ejecutivo llevó a cabo una primera ronda de reuniones individuales con los 40 intendentes. En estos encuentros se presentó la

propuesta de COCAMBA, se discutió la perspectiva de los actores locales y se buscó fomentar la cooperación. De estas reuniones se desprendió que los municipios más próximos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ubicados en el primer cordón del conurbano, compartían una cierta conciencia de pertenecer al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Esta percepción respondía a su naturaleza predominantemente urbana, a una visión particular de la gestión local y al impacto de las dinámicas metropolitanas en sus políticas públicas. Cabe señalar que estas reuniones tuvieron, en general, un carácter introductorio más que propositivo.

Facundo Suárez Lastra (comunicación personal, 28 de junio de 2024) explicó, durante una entrevista, que a nivel local se había planificado un encuentro con todos los intendentes. Sin embargo, dicho plan quedó trunco tras su elección como diputado nacional. Según relató, los intendentes no consideraban prioritaria la problemática metropolitana, con excepción de algunos distritos cercanos a la capital, como Vicente López y Avellaneda, que resultaban más directamente afectados.

Desde el peronismo, Daniel Cravacuore (comunicación personal, 04 de julio de 2024) señaló en entrevista que, en el conurbano, surgieron propuestas internas para establecer un consenso que permitiera abordar de manera coordinada las conversaciones con COCAMBA. No obstante, el escenario político-electoral de 2017, marcado por una profunda fragmentación interna, dificultó de manera significativa la concreción de estos acuerdos. La división del peronismo a nivel nacional —con figuras como Florencio Randazzo, Cristina Fernández de Kirchner y Sergio Massa liderando distintas vertientes en la Provincia de Buenos Aires— obstaculizó la posibilidad de construir una estrategia común.

La iniciativa de articular un trabajo conjunto con los intendentes, con el objetivo de que participaran en la elaboración de proyectos metropolitanos, sufrió un estancamiento considerable a partir de la asunción de Facundo Suárez Lastra como diputado nacional. Antes de asumir su banca, había presentado el proyecto de Consejo de Políticas Metropolitanas al presidente y a su gabinete, a modo de cierre de su gestión al frente de la iniciativa.

El Consejo Metropolitano sería el encargado de coordinar las políticas públicas existentes en el área metropolitana y de impulsar el desarrollo de nuevas iniciativas. Sus funciones principales incluirían la producción de información, el diagnóstico de problemáticas metropolitanas y la coordinación de acciones en áreas temáticas prioritarias, tales como el uso del suelo, transporte, salud, gestión de cuencas, medio ambiente y residuos sólidos. Para una gestión más eficiente, se propuso la creación de tres agencias metropolitanas especializadas en cuencas, movilidad, y agua y saneamiento. El financiamiento de estas iniciativas se sustentaría en la

reasignación de partidas presupuestarias provenientes de los distintos niveles de gobierno involucrados.

No obstante, la falta de un acompañamiento sostenido por parte del Poder Ejecutivo Nacional, liderado por Mauricio Macri y el ministro Rogelio Frigerio, debilitó considerablemente esta iniciativa. Facundo Suárez Lastra (comunicación personal, 28 de junio de 2024) reflexionó sobre la experiencia, señalando que el proyecto fracasó debido a la falta de convicción: “No basta con un llamado telefónico directo; la agenda metropolitana debe construirse con actores realmente interesados”.

La posterior designación de Lucas Figueras mediante el Decreto 274/2018 no logró revertir esta tendencia, ya que no se observó una continuidad del trabajo ni una visión estratégica integral para abordar las problemáticas metropolitanas. Su gestión concluyó en 2019, cuando fue designado presidente de ACUMAR.

En las elecciones de 2019, el peronismo resultó ganador y Alberto Fernández asumió la presidencia de la Nación. En ese contexto, la coincidencia política se dio solo entre dos de los tres niveles de gobierno en la región: el nacional y el provincial, mientras que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) continuó bajo la administración de un partido distinto.

La llegada de Marcos Schiavi, por medio del Decreto 112/2021, generó nuevas expectativas. Sin embargo, su gestión no priorizó la continuidad de la agenda técnica previamente desarrollada, sino que predominó una agenda política derivada de las políticas implementadas durante la gestión anterior, tales como transferencias de terrenos y la firma de convenios vinculados con CABA. En entrevista, Schiavi (comunicación personal, 26 de julio de 2024) señaló que es crucial entender al AMBA como una sola ciudad e integrar al conurbano como parte de ella. En términos políticos, sostuvo que el presidente de la Nación actúa como gobernador del AMBA debido a su influencia en la región, razón por la cual predominó la agenda política. Asimismo, explicó que esta perspectiva complicó las relaciones entre CABA y la Provincia de Buenos Aires (PBA), describiéndolas como débiles y carentes de intercambio. Respecto al proyecto COCAMBA, Schiavi manifestó que en ese entonces era difícil de operar debido a la complejidad política, la ausencia de una estructura clara y la relevancia electoral del área. Su gestión fue interrumpida en 2022, tras su designación en la Dirección Nacional Electoral.

Luego de una etapa inicial de mayor dinamismo, el organismo ha mantenido una existencia predominantemente formal. La búsqueda de una solución top-down requiere voluntad política y, ante su ausencia, estas estructuras tienden al “desuso” por la falta de recursos y apoyo político necesario para su desarrollo (Barroetaveña, 2023).

## Proyectos legislativos

El análisis de los proyectos de ley relacionados con la coordinación metropolitana permite trazar una línea de continuidad a partir de la experiencia de la COCAMBA, evidenciando una evolución en las propuestas y un mayor consenso en torno a la necesidad de una gobernanza metropolitana efectiva.

El proyecto de ley de Áreas Metropolitanas (PL-4803), presentado por los Diputados Nacionales Fabio Quetglas, Juan Martín y Daniel Arroyo en 2023, representa la continuidad de un proceso de reflexión y construcción colectiva iniciado en 2022.

Sin embargo, existe un antecedente previo: el proyecto de ley de la Agencia para la Región Metropolitana de Buenos Aires (PL-2826), propuesto por los Diputados Facundo Suárez Lastra y Fabio Quetglas en 2020. Este proyecto sistematizó las experiencias y aprendizajes derivados de la COCAMBA. Su objetivo era establecer un marco institucional que permitiera una gobernanza metropolitana más efectiva y coordinada. Al fomentar la cooperación interjurisdiccional entre la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como la participación de los municipios, el proyecto aspiraba a fortalecer la identidad regional y abordar de manera integral los desafíos comunes del Área Metropolitana. Una de las características fundamentales de este proyecto era su enfoque en el financiamiento, ya que planteaba que las jurisdicciones integrantes transfirieran de manera gradual sus programas, personal, recursos y empresas hacia los entes a conformar. Sin embargo, el contexto de la pandemia de COVID-19 no fue el más adecuado para la rosca política, y nunca se avanzó hacia las comisiones, tal como expresó Facundo Suárez Lastra (comunicación personal, 28 de junio de 2024).

Posteriormente, en 2022, un grupo denominado Red Federal Metropolitana, compuesto por organizaciones de la sociedad civil —algunas de las cuales habían integrado el Consejo Asesor de COCAMBA— impulsó un proceso de reflexión para avanzar en una visión compartida de desarrollo territorial. Su objetivo final era acceder a recursos para implementar proyectos que promovieran la coordinación y mejoraran el financiamiento de estas áreas.

Las organizaciones que integraban la Red eran la Fundación Metropolitana, Ciudadanía Metropolitana (cuya presidencia estaba a cargo de Claudio Agugliaro, quien participó en COCAMBA como asesor de Suárez Lastra), el Instituto del Conurbano de la UNGS, CIPPEC, la Sociedad Central de Arquitectos y la International Metropolitan Fellowship. La Red también contó con el apoyo de legisladores y funcionarios de distintas áreas metropolitanas del país.

Los encuentros académicos “Lineamientos para pensar la institucionalización de las áreas metropolitanas en Argentina”<sup>5</sup> suscitaron un intenso debate en torno a la necesidad de contar con un marco normativo nacional que regule estas áreas. Entre los principales interrogantes abordados se destacaron: ¿cuál es la definición más adecuada de área metropolitana para una ley de institucionalización? ¿Cómo financiar de manera sostenible a estos nuevos entes? Asimismo, se analizaron los desafíos y oportunidades de la coordinación en áreas metropolitanas transfronterizas y biprovinciales, tomando como casos de estudio a las provincias del Litoral argentino, Rosario y Santa Fe, y el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

Este proceso se cristalizó en 2023 con la presentación del proyecto de ley 4803, que representó un avance en la construcción de una agenda legislativa enfocada en la gobernanza metropolitana: la Ley de Áreas Metropolitanas, firmada por los Diputados Nacionales Fabio Quetglas (UCR–Provincia de Buenos Aires), Juan Martín (UCR–Provincia de Santa Fe) y Daniel Arroyo (Frente de Todos–Provincia de Buenos Aires). El proyecto establecía un concepto jurídico claro, definiendo las áreas metropolitanas en línea con la perspectiva de ONU-Hábitat, y prestando especial atención a las áreas biprovinciales y transfronterizas. Reconociendo la creciente importancia de estas áreas en el desarrollo del país, proponía un conjunto de instrumentos y mecanismos para abordar de manera más efectiva los desafíos comunes de estos territorios.

Entre sus principales disposiciones, se incluía la creación del Registro de Áreas Metropolitanas dentro de la Secretaría de Municipios del Ministerio del Interior, con el objetivo de sistematizar información, datos estadísticos y documentación, además de brindar asistencia técnica a las experiencias en curso. Asimismo, contemplaba la conformación del Fondo Federal para el Desarrollo de Áreas Metropolitanas, destinado a financiar programas y proyectos orientados a la mejora de infraestructura, la competitividad territorial y la promoción de la coordinación. Finalmente, se preveía que en el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional se asignara anualmente una partida específica para dicho fondo.

Durante 2024, el proyecto fue girado a la Comisión de Asuntos Municipales de la Cámara de Diputados. Sin embargo, el contexto económico adverso, caracterizado

5 En estas reuniones expusieron los Diputados Nacionales Fabio Quetglas, Juan Martín e Ingrid Jetter, así como Gabriel Lanfranchi, Director del Posgrado de Urbanismo Metropolitano; Gastón Urquiza y Pedro del Piero (Fundación Metropolitana); Daniel Cravacuore (Fundación Internacional para el Desarrollo Local); Facundo Suárez Lastra, ex Secretario Ejecutivo de la COCAMBA; Adriana Rofman (UNGS); Artemio Abba (Observatorio Metropolitano de UBA) y representantes de distintas instituciones metropolitanas. Entre los expositores también se encontraban Jordi Vaquer, secretario general de Metròpolis, Rafael Forero y María del Pilar Tellez de ONU Hábitat – MetroHub, así como diversos investigadores y funcionarios.

por una recesión y medidas de ajuste fiscal, ha dificultado significativamente el avance de iniciativas legislativas de esta naturaleza. Las prioridades políticas se han reorientado hacia la gestión de la crisis, lo cual ha limitado la capacidad de los legisladores para abordar temas de largo plazo como la reforma de la gobernanza metropolitana.

## Conclusión

La gobernanza metropolitana en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) enfrenta una fragmentación significativa, exacerbada por la ausencia de una autoridad clara y la falta de voluntad política. Estos factores han dificultado la implementación efectiva de políticas públicas. Iniciativas como la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA) han intentado establecer estructuras de coordinación interjurisdiccional; sin embargo, estas se han visto obstaculizadas por la falta de apoyo político sostenido y la complejidad inherente a alcanzar consensos en un contexto federal.

La experiencia de la COCAMBA pone de manifiesto las dificultades de coordinar políticas públicas en una región tan diversa y dinámica como el AMBA. Aunque la iniciativa creó un espacio de diálogo, varios factores limitaron su consolidación como un organismo de gobernanza metropolitana efectivo. Entre estos, destacan la carencia de un marco legal sólido, la complejidad de las negociaciones multinivel y la falta de voluntad política. Como resultado, no se logró avanzar hacia la creación de una autoridad metropolitana con capacidad de decisión y recursos propios.

Uno de los principales problemas radica en la falta de un criterio común para conceptualizar el AMBA como una unidad de análisis. Esto genera dos problemáticas principales: por un lado, los ciudadanos de los municipios votan por su intendente sin percibir la región como una entidad metropolitana con una identidad particular; por otro, los intendentes responden únicamente a sus votantes locales, aunque sus decisiones frecuentemente impacten en toda el área metropolitana.

En este panorama, fortalecer la coordinación entre jurisdicciones es crucial. Este fortalecimiento no necesariamente implica la creación de nuevas estructuras burocráticas, sino la implementación de mecanismos eficientes de articulación y planificación a mediano y largo plazo. Sin embargo, la gobernanza metropolitana no solo depende de acuerdos institucionales, sino también de la voluntad política y el compromiso sostenido de los actores involucrados.

Es esencial avanzar en el fortalecimiento de la gobernanza multinivel,

promoviendo la cooperación entre distintos niveles de gobierno y la participación activa de actores sociales. La creación de un organismo metropolitano podría ser una estrategia efectiva, siempre que se garantice su autonomía y se establezcan mecanismos de participación ciudadana.

La necesidad de un marco normativo que permita una coordinación más efectiva y el acceso a recursos adecuados es evidente. No obstante, mientras no exista consenso, será imposible legislar e implementar estas soluciones, perpetuando el estado de incertidumbre en la gobernanza metropolitana.

## Referencias

- Abba, A. P. (2023). Formar institucionalidad metropolitana en Buenos Aires. Propuesta de gestión para el AMBA. En *El horizonte metropolitano* (pp. 343-376). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Jusbares.
- Arqueros Mejica, M. S., & Guevara, T. (2009). Normativa urbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires: Desenredando la madeja. En *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología & VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*. Asociación Latinoamericana de Sociología.
- Badía, G. (2010). “La dimensión política en el proceso de construcción de lo metropolitano”, en Cicioni, A. (comp.), *La Gran Buenos Aires. Rompecabezas metropolitano*.
- Barroetaveña, M. (2023). Un abordaje político para institucionalizar la RMBA. En *El horizonte metropolitano* (pp.401-424). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Jusbares.
- Cao, H., Rey, M., & Serafinoff, V. (2016). Transformaciones en el modelo de gestión federal: una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, (27), 67-99. [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-37272016000200003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272016000200003&lng=es&tlng=es).
- CIPPEC (2019). *Hacia el Desarrollo Urbano Integral del Área Metropolitana de Mendoza (Unicipio). Una Propuesta de Co-Creación de Políticas Públicas y Planificación*.
- Cravacuore, D. (2017). La intermunicipalidad en los municipios metropolitanos argentinos. *Divulgatio* 1(03), 44–62.
- Cravacuore; D. (2024) *Metrópolis argentinas: panorama y desafíos*. “Mimeo”
- Cravacuore, D., & Traina, A. (2023). Las agendas locales del Conurbano Bonaerense en la crisis del COVID-19. En A. Bidiña et al. *¿En qué conurbano queremos vivir?* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias.
- Fagundez, P. V. (2005). Redes intermunicipales metropolitanas en Argentina: Un estado de

- la cuestión desde la perspectiva de políticas públicas. *En VII Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de Gobiernos Locales.*
- Galimberti, C. (2023). Hacia una nueva perspectiva regional: El caso de Prefectura del Gran Rosario y sus cuadernos de divulgación (1969–1976). *Rúbrica Contemporánea*, 12(24).
- Herzer, H., Di Virgilio, M. M., Redondo, A., Lago Martínez, S., Lanzetta, M., & Rodríguez, M. C. (1998). Hábitat popular, organizaciones territoriales y gobierno local en el Área Metropolitana de Buenos Aires: Análisis comparativo de dos estudios de caso. Informe final de investigación, proyecto UBACyT CS032 (programación 1995-1997). Universidad de Buenos Aires.
- Lanfranchi, G., Duarte, J. I., y Granero Realini, G. (2018). La expansión de los Grandes Aglomerados Urbanos argentinos. *Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°197*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Mazzalay V. (2022) Gobierno y gobernanza en espacios metropolitanos de Argentina, Aportes iniciales para un debate necesario. En C. Lazzarini et al. (Eds.), *Gobernar espacios metropolitanos. Un análisis federal sobre los continuos urbanos en Argentina*. (1.<sup>a</sup> ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo.
- Pérez, P. (1994). *Buenos Aires Metropolitana: Política y gestión de la ciudad*. Centro Editor de América Latina.
- Pérez, P. (2014). El gobierno metropolitano como gobernabilidad: entre la autorregulación y la orientación política *Economía, Sociedad y Territorio*, 14(45), 523-548.
- Reca, R. P. (2023). La institucionalización del Área Metropolitana. Una perspectiva desde la Provincia de Buenos Aires. *En El horizonte metropolitano* (pp.259-278). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Jusbares.
- Rubino, Fernando J. (2021) “La intermunicipalidad en el AMBA. Análisis de las experiencias de asociativismo Región Metropolitana Norte y Consorcio de Municipios del Conurbano Sur”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 10 (20). 271-298.
- Slack, E. (2007). *Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance*. Washington: The World Bank.
- Soria, D. F. (1999) “El ente coordinador del transporte metropolitano”, *Revista del Régimen de la Administración Pública*, 249. Buenos Aires. Editorial Ciencias de la Administración.
- Suárez Lastra, F. (2023). Hacia una institucionalidad en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *En El horizonte metropolitano* (pp.389-400). Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Editorial Jusbares.
- Traina, Á. (2020). Legislación intermunicipal en Áreas Metropolitanas Iberoamericanas. *Revista de Estudios Jurídicos y Sociales*, (2).

## **El proceso de urbanización en Zapopan, México: actores y dinámicas**

*ARTÍCULO CIENTÍFICO*

**ERIKA PATRICIA CÁRDENAS GÓMEZ**

El Colegio de Jalisco

 0000-0003-2293-2784

cardenasepg@yahoo.com.mx

### **Resumen**

El artículo tiene como objetivo presentar, de manera general, el proceso de urbanización en Zapopan. Este fenómeno involucra diversos actores, tanto públicos como privados, y dinámicas, tanto internas como externas, que requieren ser estudiadas en detalle. Asimismo, se analizan algunos de los impactos que esta tendencia ha generado.

La investigación se enmarca en la sociología histórica. Los métodos empleados fueron el retrospectivo y el empírico, mientras que las técnicas utilizadas incluyeron la revisión bibliográfica, el análisis documental (informes de gobiernos municipales) y el estudio de material cartográfico (cinco planos y un mapa). Estas fuentes documentales explican los cambios en la ciudad, y su análisis implicó un proceso de desconstrucción. Además, se utilizó ArcMap para contabilizar las hectáreas urbanizadas.

Los resultados de esta investigación indican que, en las últimas cinco décadas, se han urbanizado 18,874 hectáreas adicionales en el municipio de Zapopan, alcanzando un total de 21,764 hectáreas. Esto representa el 24.36% de la superficie total del municipio. Las principales razones que explican este proceso son:

1. La cercanía de Zapopan con Guadalajara, que en 1950 conformó una conurbación; posteriormente, junto con otros municipios, constituyó una de las metrópolis más importantes de México, la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG).
2. El debilitamiento de Guadalajara como municipio central.
3. El fenómeno migratorio.
4. Las políticas públicas a nivel local, estatal y nacional.
5. La implementación de reformas estructurales, entre otros factores.

Cómo debe citarse este artículo:

Cárdenas, E. (2025). El proceso de urbanización en Zapopan, Jalisco: actores y dinámicas *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 3 (6), 129-170  
<http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 01/11/2024

Aceptado: 27/05/2025

Algunas de las consecuencias de esta expansión urbana incluyen el cambio de uso de suelo, la pérdida de terrenos fértiles, el aumento de la contaminación atmosférica y en cuerpos de agua, la congestión vehicular, la disminución de la calidad de vida, entre otros efectos negativos.

**Palabras clave:** expansión urbana; migración; metropolización

## Introducción

En el siglo XX, el mundo experimentó altas tasas de urbanización, hasta el punto en que la mayoría de las personas habitan actualmente en asentamientos urbanos (United Nations, 2014). Esta tendencia parece que continuará en el futuro. Es importante destacar que el proceso de urbanización en América Latina presenta ciertas peculiaridades:

- a) Se inició a mediados del siglo XX.
- b) Fue acelerado, constante y discontinuo
- c) La migración interna desempeñó un papel clave.
- d) El sector inmobiliario tuvo un papel activo, con la construcción de grandes desarrollos habitacionales en zonas periféricas (Lara et al., 2017, p. 38)
- e) La llegada de personas de bajos ingresos a las ciudades generó grandes retos para la gestión de las administraciones públicas locales, estatales y federales
- f) La corrupción permitió la construcción en lugares no aptos para ello.
- g) En el caso mexicano, la existencia de grandes reservas territoriales comunales y ejidales.

Estos elementos son la base del fenómeno metropolitano en los países en desarrollo. En México, a partir de 1940, varias ciudades comenzaron a urbanizarse rápidamente (Unikel, 1978, p. 116). Este proceso excedió los límites territoriales de los municipios centrales, dando lugar a la conurbación y la metropolización. Actualmente, esta dinámica sigue siendo relevante, ya que las 92 zonas metropolitanas delimitadas generan el 80% del Producto Interno Bruto (PIB) y albergan al 65.5% de la población (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU], Consejo Nacional de Población [CONAPO] & Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2024, p. 3).

En este contexto, resulta pertinente realizar estudios en territorios específicos. Este artículo analiza el caso de Zapopan, un municipio colindante con Guadalajara, la capital del estado de Jalisco. Durante mucho tiempo, Zapopan se caracterizó por ser

un territorio rural, con baja densidad poblacional, actividades económicas primarias y una infraestructura deficiente en vialidades, centros educativos, servicios de salud y espacios de entretenimiento. En un principio, el crecimiento demográfico y urbano de Zapopan estuvo impulsado por su proximidad a Guadalajara, dando lugar a una conurbación que, con el tiempo, se transformó en un fenómeno de metropolización.

Una de las ventajas iniciales de Zapopan fue su gran reserva territorial y el bajo costo de la tierra, lo que permitió su aprovechamiento tanto por personas de altos como de bajos recursos económicos. Sin embargo, con el paso del tiempo, Zapopan registró un crecimiento demográfico y urbano superior al del municipio central de Guadalajara. El objetivo de esta investigación es identificar los actores y dinámicas involucrados en este proceso, así como analizar algunas de sus consecuencias e impactos.

La pertinencia de este estudio radica en examinar un territorio que, de ser periférico, se ha convertido en un espacio central, aunque dual y fragmentado en su interior. Este análisis considera los procesos históricos, políticos y económicos, así como las dinámicas internas y externas que han desempeñado un papel clave. Aunque se trata de un estudio de caso, puede contribuir a explicar fenómenos similares en otros contextos de México y América Latina. Algunas de las preguntas que busca responder son: ¿Cómo repercute este proceso en los modos de vida de la población urbana? ¿Qué implicaciones tiene para la gestión de las ciudades? ¿Es un modelo de crecimiento sostenible? ¿Quiénes se benefician y quiénes resultan afectados?

La hipótesis de trabajo sostiene que el acelerado proceso de urbanización en Zapopan durante las últimas siete décadas se debe a su proximidad con Guadalajara, la disponibilidad de grandes reservas de suelo aptas para diferentes niveles socioeconómicos y la alta demanda de estos espacios. Los factores clave en este proceso han sido, inicialmente, la industrialización y el fenómeno migratorio, seguidos por el neoliberalismo y, finalmente, la globalización. Entre los actores involucrados destacan las administraciones locales y estatales, el sector inmobiliario, personas con alto poder adquisitivo y grandes contingentes de población rural en busca de vivienda, empleo y servicios públicos. También han influido marcos jurídicos que permitieron la venta de terrenos ejidales y la concesión de permisos de uso de suelo, entre otros aspectos.

## Estado del arte y marco teórico

A continuación, se presenta un breve estado del arte y marco teórico sobre los estudios urbanos. Para una mejor organización, el análisis se divide en tres grandes subapartados: urbanización y migración; crecimiento y expansión urbanos; y origen y características de las metrópolis. Esta estructura responde a la relevancia de estos elementos en el territorio estudiado.

### Urbanización y migración

Por principio, es importante definir la ciudad y el proceso de urbanización. Durante mucho tiempo, la ciudad ha sido analizada como un referente opuesto a lo rural (García Canclini, 2005; Signorelli, 1999). No obstante, la realidad es mucho más compleja, tanto en el ámbito rural como en el urbano. En el primero, destacan las nuevas actividades que se llevan a cabo, conocidas como "nuevas ruralidades". En el ámbito urbano, se aprecia la existencia de diferentes tipos de ciudades, como industriales y administrativas, capitales políticas, ciudades de servicios, puertos y destinos turísticos, cada una con sus propias particularidades, como lo señaló García Canclini (1998, p. 32). Además, sus procesos de formación dependen de los contextos históricos, políticos, económicos, culturales y sociales.

De acuerdo con la Escuela de Chicago, la ciudad se define como “una variable independiente: compleja realidad caracterizada por las grandes dimensiones, por la densidad de la población y por la heterogeneidad, que determina comportamientos y mentalidad, reagrupamientos y separaciones, colaboración y competencia” (Signorelli, 1999, p. 10). Por su parte, otro estudioso de los espacios urbanos, Borja (2004), opina que:

La ciudad [...] permanece a lo largo de la historia como territorio delimitado en el que se concentran poblaciones y actividades y diversas al mismo tiempo, como punto de encuentro de flujos, de bienes, de servicios, de gente, de ideas. Pero también es un fenómeno cambiante, tanto en su escala como en su estructura territorial, en sus formas de gobierno y organización y en las culturas y los comportamientos urbanos (p. 38).

Ante este contexto surgen las siguientes interrogantes: ¿Cómo nacen las ciudades? ¿Cómo se desarrollan? Un proceso clave para responder estas preguntas es el de la urbanización. Un autor pionero en el estudio de la urbanización en México es el ingeniero Luis Unikel, quien, en la década de 1970, se dio a la tarea de clasificar

los espacios urbanos del país y analizar cómo estos estaban relacionados con el crecimiento económico. Él define la urbanización como:

Su característica específica está constituida por el aumento y multiplicación de los centros de concentración de la población, por el aumento sostenido de la participación de la población urbana respecto a la total (Unikel, 1978, p. 14).

Por su parte, Gustavo Garza describe la urbanización como “el proceso de transformación paulatina de la estructura y superestructuras rurales en la estructura y las superestructuras urbanas” (Garza, 1985, p. 40). Cinco años después, este autor añade que la urbanización se caracteriza por el cambio que experimenta la mano de obra en las actividades productivas:

[...] el desarrollo incesante de la división social del trabajo que transfiere la fuerza laboral agrícola hacia actividades secundarias y terciarias; la modernización tecnológica de los procesos de producción; la creciente diferenciación política y social entre los sectores rural y urbano; y por dar origen a la ciudad, estimulando la multiplicación de su número y el aumento del tamaño de las urbes existentes (Garza, 1990, p. 6).

Cuestión que también ha sucedido en Zapopan, como se analizará en los siguientes párrafos. Según el sociólogo catalán Manuel Castells, la urbanización es un proceso que se distingue por la concentración de las personas en un área específica, impulsada por factores que las atraen. Sin embargo, esta dinámica genera diversas consecuencias negativas, tales como la contaminación, el uso intensivo de recursos naturales y los cambios en el uso del suelo, entre otros.

[...] a través del cual una proporción significativa importante de la población de una sociedad se concentra en un cierto espacio, en el cual se constituyen aglomeraciones funcional y socialmente interdependientes desde el punto de vista interno y relación a articulación jerarquizada [...] (Castells, 1976, p. 26).

Por otro lado, algunos autores van más allá al señalar que el urbanismo “no sólo indica cualquier acto que tienda a agrupar la edificación y a regularizar su funcionamiento en el grupo ya formado, sino también el conjunto de principios, doctrinas y reglas que deben aplicarse” (Cerdá, citado en Rueda, 2007, p. 2). No obstante, en muchas ciudades de países en vías de desarrollo, aún no se ha logrado establecer dicho orden.

En este contexto, surge la pregunta: ¿Por qué se concentra la población en determinados lugares? Estudios recientes destacan que la relocalización de la actividad económica es una de las principales causas, ya que esta guía los flujos migratorios. A su vez, estos flujos generan un alto crecimiento urbano, poblacional y de pobreza en las ciudades (Arteaga et al., 2020; Consuegra et al., 2021; González

& González, 2019; Ochoa, Brigitte, & Serrano, 2019; Pintor & Israel, 2023; Zaragoza & Guzmán, 2022)<sup>1</sup>.

Unikel (1976) también subraya que, de acuerdo con la especialización económica, es posible prever la magnitud de la urbanización, ya que el sector servicios es intensivo en mano de obra, mientras que el sector industrial lo es en capital (p. 326).

Con lo expuesto, se observa que gran parte de la bibliografía escrita enfatiza principalmente los elementos de atracción (oferta y diversidad de empleos, altos salarios) como una razón preponderante para decidir migrar (Consuegra et al., 2021; González & González, 2019; Ochoa, Pintor, & Israel, 2019; Zaragoza & Guzmán, 2022). Sin embargo, existen otros factores inmersos en la decisión de migrar, como los aspectos de expulsión en los lugares de origen. También está presente la dimensión individual y la conexión entre los lugares de origen y destino (Durand & Massey, 2003).

En diversos estudios se destaca que fue a mediados del siglo XX cuando se evidenció un acelerado proceso de urbanización, como lo ocurrido en Perú (Maguiña, 2021). Sin embargo, en la actualidad, algunos centros urbanos latinoamericanos presentan características económicas y geográficas que los sitúan en una etapa de ebullición económica, demográfica y urbana, como las ciudades fronterizas y turísticas en México. Entre las primeras se encuentra Tijuana (Urbalejo, 2021), un conglomerado urbano que recibe anualmente grandes volúmenes de población en busca de empleo (Cárdenas, 2024).

Es importante subrayar que, en los últimos años, migrar a la ciudad ya no garantiza una mejora en la calidad de vida, como señaló Cárdenas (2014). En este contexto, algunos trabajos han analizado cómo los migrantes de las periferias se organizan y desarrollan procesos de agencia para ocupar el territorio, como lo documentaron Magliano y Perissinotti (2020) en Argentina.

Garza (1985) afirma que la urbanización morirá cuando lo rural se extinga (p. 41). Sin embargo, la realidad resulta más compleja que la teoría. Un ejemplo de ello en México son las viviendas de interés social construidas en la periferia, muchas de las cuales se encuentran deshabitadas y deterioradas. Esto se debe, en gran medida, a la dificultad que enfrentan sus habitantes para trasladarse a sus lugares de trabajo. Este fenómeno ha sido identificado en colonias del Estado de México (Negrete & Paquette, 2011) y en Tlajomulco de Zúñiga (Núñez, 2020).

<sup>1</sup> Algunos de los contextos analizados por los citados autores fueron Cali, Ecuador, Arica, Querétaro, Baja California Sur y la Zona Metropolitana del Valle de México.

## Crecimiento y expansión urbanos

Es importante distinguir entre dos conceptos fundamentales: el crecimiento y la expansión urbanos. El primero se entiende como "un crecimiento compacto o al menos continuo" (Lara et al., 2017, p. 39). Este tipo de urbanización ocurre en el entorno inmediato, pero también genera impactos ambientales, económicos y sociales (Lara et al., 2017, p. 39).

Por otro lado, el concepto de expansión urbana se refiere a la descentralización de las áreas urbanas, conocida como *sprawl*. Algunas de sus características incluyen:

1. Baja densidad y desarrollo disperso.
2. Separación entre los lugares donde las personas viven y trabajan.
3. Escasa apertura del espacio funcional (Ewing, citado por Wassmer & Baass, 2006, p. 443).

Las consecuencias de este modelo de urbanización son significativas en términos medioambientales, económicos y sociales.

Respecto a este concepto, Pradilla (2015) explica:

"El análisis de la lógica actual de la expansión física de las ciudades anglosajonas y europeas, caracterizada por la dispersión y fragmentación de su periferia o de sus intersticios en el caso de las ciudades-región o regiones urbanas, ha dado lugar a múltiples denominaciones en las lenguas de origen de los investigadores: *ex urbs*, *outercities*, *edge cities*, *sprawl*, *metápolis*, *ville élatée*, etcétera, usadas por algunos investigadores locales sin traducirlas a la lengua castellana; incorporándolas a la lengua castellana como neologismo: *megalópolis*, *metápolis*, *postmetrópolis*, etcétera; o traducidos al castellano como 'ciudad archipiélago', 'ciudad dispersa', 'ciudad fragmentada', 'ciudad red', entre otras" (p. 2).

Además, el autor agrega:

"Estas denominaciones ponen el acento en aspectos diferentes o matizados según su creador: en el proceso de crecimiento urbano y sus características estructurales o funcionales; o en sus apariencias imaginarias" (Pradilla, 2015, p. 2).

En este marco, es importante subrayar que la expansión urbana no tiene el mismo significado ni las mismas consecuencias en Estados Unidos y en América Latina. En el primer caso, se trata de un proceso planificado: los suburbios se ubican en áreas verdes, cuentan con servicios públicos, sus habitantes poseen recursos económicos suficientes o tienen acceso a mecanismos bancarios para la compra de terrenos y la construcción de amplias viviendas. Además, disponen de automóviles para sus traslados.

En América Latina, la situación es diferente. La expansión urbana se origina, en gran medida, por el crecimiento demográfico y los bajos costos de los terrenos

en la periferia, muchos de los cuales son ejidales o comunales. Esta situación ha sido aprovechada tanto por el sector formal como por el informal. Las viviendas suelen ser de autoconstrucción precaria o, si son del sector formal, son pequeñas y de baja calidad. La periferia se caracteriza por la falta de servicios públicos básicos y la ausencia de infraestructura educativa, recreativa y de salud. Esta problemática coincide con lo señalado por Garza (1990).

Un dato significativo es que "el 40% del crecimiento urbano actual se verifica en tugurios, incluyendo este problema como uno de los principales riesgos globales" (Mattos, 2019, p. 347). En estas colonias marginales, el transporte público —en muchos casos concesionado o irregular— juega un papel crucial para la movilidad de sus habitantes (Negrete & Paquette, 2011).

Al respecto de estas distinciones entre países, García Canclini enfatiza:

"Es necesario distinguir las escalas en que operan la descentralización y la dispersión. En países que entraron al siglo XX con tasas bajas de natalidad, con ciudades planificadas y gobiernos democráticos, las digresiones, la desviación y la pérdida de los órdenes totalizadores pueden ser parte de una lógica productiva y democratizadora. En cambio, en ciudades como Caracas, México o Río de Janeiro, la diseminación —generada por el estallido demográfico, la invasión popular o especulativa del suelo, con formas poco igualitarias de representación y administración del espacio urbano— aparece como la multiplicación de un desorden siempre a punto de explotar" (García Canclini, 1998, p. 33).

Por su parte, Yolanda Fernández profundiza en las causas y consecuencias de la expansión urbana en el ámbito latinoamericano:

"En el contexto latinoamericano, se identifican cuatro aspectos que son recurrentes con el fenómeno de la expansión urbana y su relación con la regulación del uso del suelo; el efecto del crecimiento descontrolado sobre cuestiones ambientales y su relación con las formas de utilización de la tierra y el marco normativo; la desigualdad del acceso a los servicios urbanos y equipamientos; la responsabilidad pública para controlar la expansión en jurisdicciones político-administrativas obsoletas y dispares; y finalmente, los costos y efectos negativos de la expansión urbana en la competitividad de las ciudades de todo el continente americano" (Fernández, 2016, p. 27).

Es importante enfatizar que varios autores emplean el término "crecimiento urbano" como sinónimo de "expansión urbana". Sin embargo, como se ha explicado previamente, no son conceptos equivalentes. Por ejemplo, García señala que el crecimiento urbano es "anárquico y por suma o agregación de territorios ganados al espacio rural, con serias dificultades en cuanto a su lógica dentro del desarrollo urbano" (García, 2016, p. 100). No obstante, este autor realmente describe características propias de la expansión urbana en los contextos latinoamericanos.

En este trabajo, se considera que el proceso de urbanización engloba tanto el crecimiento urbano como la expansión urbana, por lo que se constituye como el concepto más completo para su operativización.

Una cuestión que ha surgido a lo largo del tiempo es la interrogante: ¿cuáles son los límites que debe poseer una ciudad? (Mumford, 2012). Este aspecto sigue siendo vigente. Por otro lado, algunos autores expresan que el crecimiento urbano no puede mantenerse a largo plazo (Unikel, 1978, p. 28). Al respecto, Carlos Garrocho comenta que, con el paso del tiempo, los lugares centrales tienden a deteriorarse, mientras que el dinamismo se extiende hacia otros puntos cercanos (Garrocho, 1995, p. 2).

### **Metrópolis origen y características**

En esta complejidad que encierran los estudios urbanos, se debe enfatizar que, en México, durante el periodo de 1940 a 1991, los análisis se han centrado en explicar la metamorfosis de la capital, la demanda habitacional, la vivienda popular, la emergencia de la urbanización y la expansión metropolitana (Garza, 1999). Asimismo, se encuentran investigaciones que abordan los impactos del neoliberalismo, la privatización y la descentralización en el espacio (Márquez & Pradilla, 2017).

En este marco, resulta relevante considerar lo sucedido en la década de 1990 y cómo estos cambios han impactado la trama urbana. Aguilar y Escamilla (2015) lo exponen en los siguientes términos

"Las políticas económicas neoliberales, la naturaleza especulativa de los mercados de suelo urbanos, el incremento del número de automóviles privados, la dinámica en la industria de la construcción y la política de crédito para la adquisición de vivienda han llevado a cambios en las formas urbanas" (p. 5).

Una de estas transformaciones es el origen de las metrópolis derivado del crecimiento urbano y demográfico, así como de la expansión urbana registrada en algunas ciudades. Este proceso es explicado por Medina (1993) en los siguientes términos:

"En el proceso de formación de una ciudad, la población y la actividad económica, la vivienda y los servicios tienden a concentrarse físicamente en el centro de ella. La fuerza del centro es tal que usurpa funciones centrales ejercidas antes por su área de influencia. En la segunda fase, se produce una expansión física de la ciudad, ampliando su radio de influencia y dando lugar a un proceso de trabajo y concentración de servicios dentro del área urbana. En este crecimiento, la población y las funciones socioeconómicas de

las unidades territoriales se reestructuran, dando origen a un conglomerado cada vez más complejo. Si en este proceso la ciudad 'absorbe' o incorpora una o más unidades político-administrativas a su área de influencia, surge una zona metropolitana" (p. 19).

Este fenómeno es evidente en la formación de la Zona Metropolitana de Guadalajara, donde Guadalajara, como núcleo central, ha absorbido otros municipios, como Zapopan. Este aspecto será desarrollado en los siguientes párrafos.

Respecto a las particularidades de las metrópolis, en general, se destacan ciertas contradicciones, como: "a) la concentración y la dispersión; b) la integración y la fragmentación; y, c) la privatización de la vida social urbana" (Borja, 2004, p. 38).

Por ejemplo, Rodríguez y Rowe (2019) identifican que el Área Metropolitana del Gran Santiago, en Chile, presenta configuraciones territoriales más difusas y extendidas, además de estar fragmentadas socialmente. En su estudio, utilizan el concepto de "urbano generalizado", donde convergen diversas manifestaciones en un mismo conglomerado urbano.

Por su parte, Matos (2019) considera que la redensificación es hoy una parte del crecimiento urbano. Mientras Chávez et al. (2020), en su análisis de las metrópolis de Latinoamérica, señalan que actualmente existen procesos simultáneos de migración, centralización, conurbación y desconcentración.

En el caso de México, se ha enfatizado que el crecimiento urbano trastoca la organización de la estructura territorial de una metrópoli, como ocurre en Querétaro (Vázquez, 2020). Ramírez y Safa (2011), al analizar las Zonas Metropolitanas del Valle de México, Guadalajara y Monterrey —tres conglomerados urbanos distintos con formaciones y vocaciones económicas diversas—, identifican retos comunes como la multiculturalidad, la inequidad, la fragmentación y la inseguridad pública.

Los temas latentes en las metrópolis mexicanas y latinoamericanas incluyen la segregación residencial, los movimientos urbanos, la conquista del espacio público, la renovación de la ciudad, las nuevas centralidades, las políticas urbanas, la gobernanza urbana, el metabolismo urbano y el urbanismo ecológico (Borja, 2004; Rueda, 2007). En estos últimos, se busca conciliar la relación entre el urbanismo y el medio ambiente, ya que por mucho tiempo se han explotado los recursos naturales para la fundación y crecimiento de las ciudades, sin consideración alguna (Rueda, 2007).

Valdría la pena preguntarse: ¿cuáles son las acciones de gobierno que deben implementarse ante un proceso de urbanización acelerado?, ¿existe la participación de agentes externos en moldear el territorio? Estas interrogantes serán abordadas a lo largo de este artículo, analizando un territorio específico y tomando como referencia cómo influyen las condiciones económicas, políticas y sociales, tres de

las seis categorías propuestas en el análisis territorial (Vázquez, 2020).

Respecto a este último elemento, cabe subrayar que “en América Latina los grupos más influyentes deciden, en general, instalarse en lugares más centrales, con mejores condiciones físicas y más protegidas” (Schteingart, 2015, p. 48). Sin embargo, también han optado por mudarse a lugares más alejados, ubicándose en diversos puntos de la periferia bajo nuevas lógicas e implicaciones. Estas dinámicas han generado nuevas formas de estructuración del territorio, como la construcción de fraccionamientos cerrados, donde los habitantes buscan seguridad y alta calidad ambiental (Cabrales & Canosa, 2001, p. 244). Este fenómeno está presente en el Área Metropolitana de Guadalajara desde la década de 1960 (Cabrales & Canosa, 2001), donde Zapopan ha jugado un papel importante en este proceso.

En el caso de Zapopan, sus dinámicas territoriales responden tanto a factores externos como internos. Su conurbación se concretó en 1950. Desde entonces, interactúan en su territorio el contexto histórico, político y económico; una diversidad de actores; la implementación de reformas estructurales; y las fuerzas de la globalización. Estas últimas han provocado un nuevo reparto de costos en los territorios, generando tanto nuevas oportunidades como desafíos, como lo ha identificado Borja (2004, p. 32) en otros contextos.

### **Apartado metodológico**

Este estudio se realiza desde la sociología histórica, cuya peculiaridad radica en su cuestionamiento tanto a las estructuras como a las agencias, considerando el tiempo y el espacio como dimensiones fundamentales. Su análisis no se limita a la enunciación de fechas, acontecimientos y datos, sino que busca comprender los resultados y sus relaciones.

De acuerdo con Milia (2008), este enfoque analiza estructuras y procesos sociales ubicados en contextos temporales y espaciales específicos, de manera que la temporalidad es imprescindible para dar respuestas. Además, se centra en la interacción entre las acciones significativas y los contextos estructurales de los procesos históricos, con el propósito de entender tanto los resultados intencionales como los no intencionales en las vidas individuales y las transformaciones sociales (p. 66).

Como ya se indicó, este trabajo explica cómo y por qué se ha desarrollado el proceso de urbanización en Zapopan, identificando las directrices y los actores involucrados. Los métodos empleados para la elaboración del artículo fueron el empírico y el retrospectivo. Las técnicas utilizadas consistieron principalmente en la revisión bibliográfica y documental (incluyendo informes de gobiernos municipales). Asimismo, se consultó material cartográfico proveniente de las mapotecas de diversas instituciones, como el Archivo Histórico del Estado de Jalisco, el Archivo Municipal de Zapopan, la Dirección General de Asuntos Agrarios de Jalisco y el Centro Universitario de Ciencias Sociales de la Universidad de Guadalajara.

De este análisis, se seleccionaron únicamente cinco planos, con el objetivo de evitar un exceso de figuras en el texto. Uno de los planos fue tomado de una publicación previa sobre Zapopan. Los criterios para su selección incluyeron nitidez, cobertura del centro de Zapopan y disponibilidad para su reproducción. Estos planos, elaborados en distintos años, por diversas instituciones y a diferentes escalas, comparten el objetivo común de proporcionar información valiosa.

El material cartográfico constituye una parte fundamental del análisis, ya que se considera un texto en sí mismo. En este sentido, se coincide con Cárdenas y Rodríguez (2012), quienes afirman que “los mapas y planos tienen valor heurístico en sí, porque son fuentes documentales y dan pistas para el conocimiento y entendimiento de la ciudad en su representación y la forma como el espacio se transforma” (p. 210).

Asimismo, se retomaron los preceptos de Harley (2005), quien sostiene que el material cartográfico no es neutral, ya que posee agendas ocultas. Por ello, es necesario deconstruir sus contenidos y plantear preguntas como: ¿quién lo elaboró?, ¿en qué año?, ¿y cuál fue su contexto?

Finalmente, se utilizó la herramienta ArcMap para determinar las hectáreas urbanizadas en el municipio de Zapopan durante los últimos 46 años. Esta herramienta permitió elaborar el mapa incluido en este artículo, el cual muestra las etapas del proceso de urbanización y su proximidad con Guadalajara.

## **Zapopan y su contexto histórico**

Zapopan es un vocablo náhuatl que significa “en el zapotal” (Sandoval, 1990, p. 130), aunque otros autores lo traducen como “lugar sobre los zapotes” (Botello & Heredia, 1987, p. 546). Antes de la llegada de los españoles, Zapopan era un asentamiento indígena (Muriá, 2004, p. 17). Según algunos investigadores, el poblamiento

prehispánico de Zapopan “estaría ubicado entre la cota 1530 msnm y 1570 msnm. Sin embargo, los españoles se establecieron en lo alto de este cerrito por estrategias de carácter militar, entre la cota 1570-1580 msnm” (Alcañiz, 2012, p. 49).

La llegada de los españoles al área que actualmente corresponde al centro de Zapopan ocurrió el 8 de diciembre de 1542 (Mata & García, 1980, p. 14). No existe consenso sobre la procedencia de los indígenas traídos por el encomendero Francisco de Bovadilla. Algunas fuentes indican que eran originarios de Jalostotitlán (Silva, 1991), mientras que otras señalan que provenían de Tlaltenango (De Palacio, citado por Mata & García, 1980, p. 14; Alcañiz, 2012).

Con el tiempo, la villa se consolidó y adoptó tradiciones. Por ejemplo, Antonio Tello describió en 1637 que Zapopan tenía una población muy reducida y que los nativos veneraban una imagen de la Virgen, la cual gozaba de gran devoción (Tello, 1968, p. 191).

En la imagen núm. 1, correspondiente al año 1772, se observan los caminos y senderos que conectaban Zapopan con los ranchos, haciendas y pueblos cercanos en los cuatro puntos cardinales, además del registro de la población en cada uno de estos sitios. Esta dinámica refleja un patrón recurrente en la fundación de otras ciudades latinoamericanas.

Imagen núm. 1



Se mapeo esta Jurisdición siendo  
Reinande nues[tr]o Catolico Rei  
D.[o] Carlos 3 y Cura y bica.[r]o  
D.[o] Joseph Antt.[oni]o Brabo de  
Ganboa y Corregidor D.[o] Joseph  
Camarena el año de 1772 =

Se menciona en el material cartográfico que fue elaborado durante el reinado de Carlos III, con la participación de don Joseph Antonio Brabo de Gamboa, cura y vicario, y don Joseph de Camarena, corregidor. Se infiere que su confección tuvo como propósito proporcionar información a las autoridades españolas.

Entre 1791 y 1792, Zapopan pertenecía al corregimiento de San Cristóbal. Según José Menéndez, el territorio estudiado estaba ubicado a  $\frac{1}{4}$  de legua y era habitado principalmente por indígenas, con solo dos residentes españoles (Menéndez, 1980, p. 44). Además, Menéndez describe:

Esta jurisdicción, cuya cabecera de corregimiento dista de la capital Guadalajara 18 leguas, es tan pobre y despoblada como manifiesta la situación de los pueblos. Carece igualmente de proporciones en qué ejercitar la industria por ser lo más barrancas y peñascos. Esto es también causa para el pueblo no sea más recorrido (sic), pues algunos vecinos (aunque pocos) españoles, reputados como tales, están dispersos dentro de la jurisdicción en ranchos y hacienditas pequeñas de labor de caña y plátano; y dos sujetos que en la misma jurisdicción tienen más bienes para vivir, residen en Guadalajara como fijodomicilio (Menéndez, 1980, p. 44).

Un aspecto relevante, según María de los Ángeles Partida, es que la fisonomía orográfica de Zapopan no permaneció constante durante los siglos XVI, XVII, XVIII y XIX, debido a diversos cambios ocurridos en el tiempo. Además, como en otros municipios mexicanos, los límites administrativos de Zapopan han variado.

Su territorio abarcaba en el norte las inmediaciones de San Cristóbal de la Barranca y al sur las de Guadalajara, al este y oeste tocaba pequeñas partes de los municipios colindantes, y en toda la superficie territorial estaban distribuidas las haciendas virreinales, así como una que otra de la época porfiriana. (Partida, 2018, p. 287).

En el siglo XVIII, destaca la construcción de puentes de cantera, lo que facilitó la comunicación entre Zapopan y Guadalajara (Camberos, 1993, p. 19). Sin duda, la infraestructura vial desempeñó un papel trascendental en el desarrollo del territorio y en la vida cotidiana de sus habitantes.

El primer ayuntamiento de la villa de Zapopan se estableció el 1 de enero de 1821 (Muriá, 2004, p. 42). Este hecho también fue señalado por Portillo, quien agregó que los funcionarios públicos de aquel tiempo no sabían leer ni escribir (Portillo, 2000, p. 137). Ese mismo año, Víctor Roa describió que el quinto departamento de Zapopan estaba compuesto por pueblos con ayuntamiento y sin ayuntamiento, así como por haciendas y ranchos. Además, señaló la existencia de una iglesia parroquial y un colegio de religiosos misioneros en la región (Roa, 1981, pp. 30–32). En cuanto a la agricultura, Roa (1981) destacó que el municipio contaba con 609 fanegas de sembradura destinadas al cultivo (p. 30).

### El autor agregó:

Las semillas que se siembran son, por lo regular, maíz, trigo y algún frijol; todas se reproducen con abundancia, especialmente la primera, pues se suelen cosechar hasta 80 fanegas por una de sembradura. El terreno de la mayor parte de este departamento es sobremanera fértil, en términos de deberse llamar con propiedad “el pensil de Jalisco”, por la muchedumbre de sus árboles frutales, pastos, maderas, aguas y sembrados. Se cultiva todo género de hortaliza, la caña llamada de Castilla y la sandía. Apenas hay pueblo, hacienda o rancho en este departamento que no tenga su correspondiente huerta con cantidad de árboles que producen naranja dulce, ciruela, plátano, granada, membrillo, durazno, anona, pera y otras varias frutas. Se distinguen más por su fecundidad, en esta clase de producciones, los pueblos de San Cristóbal, San Esteban e Ixcátán, y las haciendas de Apánico, San Antonio, La Soledad, Copala y Huasta. También se cultivan en algunos parajes los mezcales, de los que se saca el vino, y los magueyes, que producen un pulque de regular gusto (Roa, 1981, p. 31).

En 1822, la población de Zapopan ascendía a 17,793 habitantes y pertenecía al primer cantón (Banda, 1982, p. 44). Dos años después, el Congreso del Estado reconoció formalmente la existencia del departamento de Zapopan. Desde 1825, Zapopan formó parte del primer cantón de Guadalajara, y en 1837 se consolidó como cabecera de departamento (Botello & Heredia, 1987, p. 544).

Para 1840, Zapopan era parte del cuarto partido de Jalisco y contaba con una población de 1,279 habitantes. Su principal actividad económica seguía siendo la agricultura (López, 1983, pp. 55–56). Además, el autor señaló:

Es cabecera de curato, tiene un juzgado de paz, receptoría de rentas y una escuela pública para los niños de cada sexo; su fondo municipal produjo en el año de 1840 la cantidad de 538 pesos y 4 reales (López, 1983, pp. 55–56).

No obstante, habría que agregar que en algunos poblados, que en ese momento pertenecían a Zapopan, se instalaron varias fábricas debido a sus recursos naturales y a la cercanía con el mercado de Guadalajara. Entre estas fábricas se encuentran Atemajac (1843), La Escoba (1843), El Batán (1845), La Experiencia (1853) y Río Blanco (1866) (Pacheco, 2018, p. 354). Sin duda, esta industrialización tuvo implicaciones en los ámbitos social y espacial.

Las poblaciones que comprendían el Partido eran Izcatán, San Esteban, Santa Ana Tepetitlán, Ocotán, Jocotán, Tala, San Cristóbal, Tesistán, Atemajac, Zoquipa y Huentitán. Los ranchos de Zapopan incluían Ojo de Agua, Quemados, Zapote, Mohonera Alta, Casamata y San Ignacio (López, 1983, p. 56).

En cuanto a las vías de comunicación del municipio, destaca el año 1865, cuando se arregló el camino que lo conectaba con Guadalajara (Mata & García, 1980, p. 17). Tres años después, el licenciado Ignacio Cañedo implementó un servicio de carruajes públicos entre Guadalajara y Zapopan, con dos viajes diarios (Mata & García,

1980, p. 17). Esto resalta la importancia de la infraestructura vial en el crecimiento económico de las ciudades, como se ha demostrado en otros contextos, como en Colombia (Moncayo, 2004).

Sobre las características geográficas, Bárcenas describió que:

Esta villa está cerca de 8 kilómetros al oeste de Guadalajara, y a 8 metros más alta que esta ciudad; por consiguiente, ambas poblaciones gozan de climas semejantes, aunque en Zapopan, por ser más despoblado, se observan mínimas ligeramente más elevadas que en Guadalajara (Bárcenas, 1983, pp. 348-349).

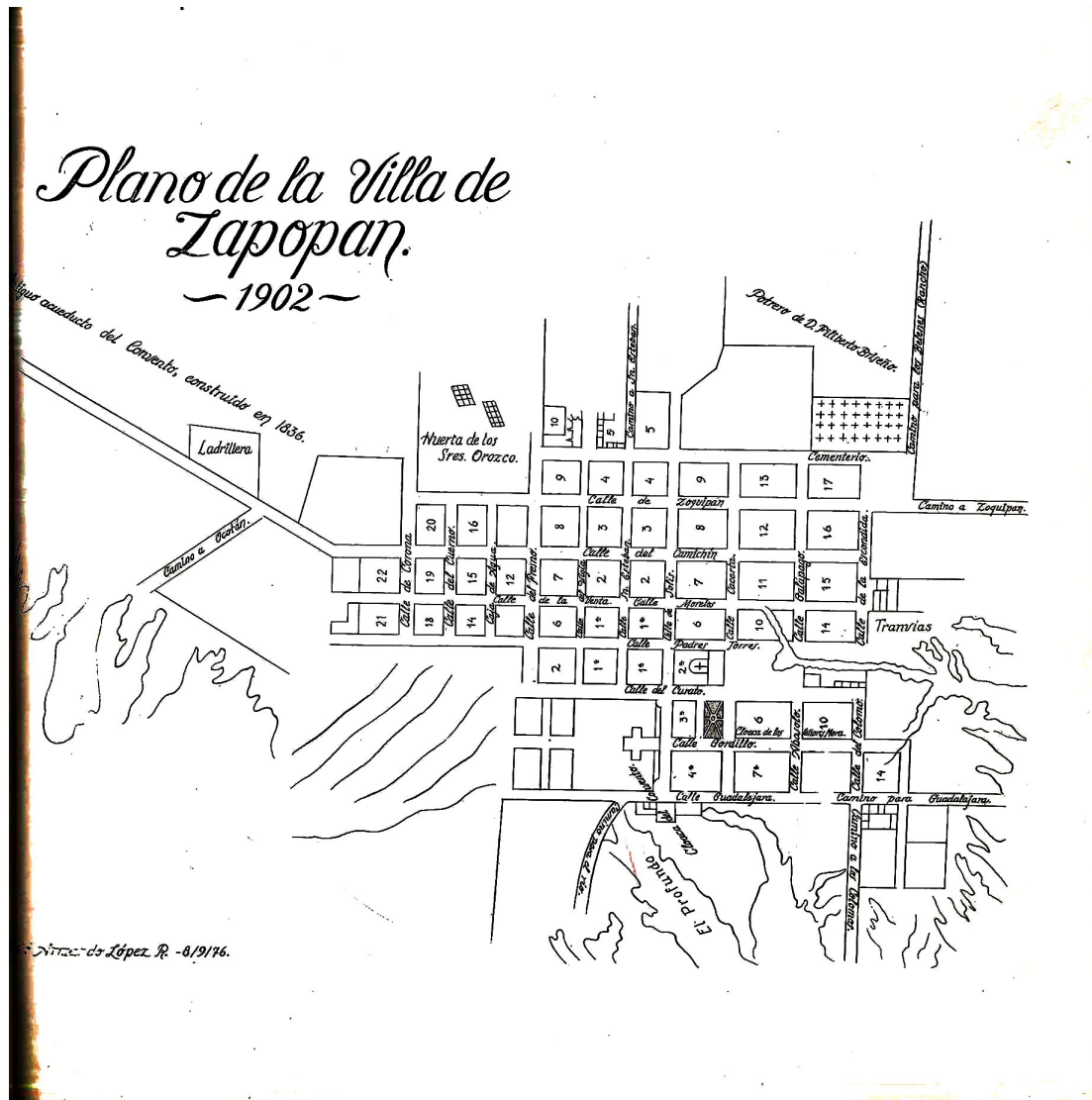
También señaló que la calidad del agua en la región era notable y agregó: "Las lluvias son fuertes de mayo a octubre. Heladas de noviembre a febrero y, a veces, en marzo" (Bárcenas, 1983, p. 515). En 1885, la población de Zapopan ascendía a 13,817 habitantes, con 377 nacimientos y 347 defunciones (Bárcenas, 1983, p. 32). Este decremento, comparado con el año 1822, se atribuye a epidemias y hambrunas en el territorio, además de un importante desplazamiento de personas (Olveda, 2004, p. 60; Portillo, 2000).

Para 1885, se dispuso que el pueblo de Santa Ana Tepetitlán perteneciera a Zapopan (Botello & Heredia, 1987, p. 544). Otro aspecto que se debe subrayar es el bandolerismo que afectó al municipio durante muchos años. La situación se tornó complicada debido a la falta de recursos económicos para combatirlo, y una de las medidas propuestas fue la desaparición de ranchos y pequeños poblados (Olveda, 2004).

A principios del siglo XX, el centro de Zapopan estaba delimitado de la siguiente manera: al oriente por la actual Avenida González Ortega, al poniente por las calles Abasolo y Cuitláhuac, al norte por las calles Libertad y Sarcófago, y al sur por las calles Francisco Javier Mina y Gómez Farías (Mata & García, 1980, p. 19). Para 1902, se contabilizaron 42 manzanas en el centro de Zapopan (Mata & García, 1980, p. 19). Este diseño urbano refleja el trazado reticular característico de la urbanización en la época colonial en América Latina.

La imagen núm. 2, ilustra este trazado y muestra también los nombres de las calles, los caminos (Ocotán, Zoquipan, Guadalajara, Los Colomos) y algunos hitos importantes del centro de Zapopan, como la estación del tranvía, la huerta de los señores Orozco, el Profundo, la ladrillera, el antiguo acueducto del convento construido en 1836 y el potrero de don Filiberto Briseño, entre otros.

Imagen núm. 2  
Villa de Zapopan, 1902



Fuente: Mata y García, 1980, pág. 125.

Es importante enfatizar que, a principios del siglo XX, “se construyó la colonia Seattle, primera urbanización suburbana de Guadalajara aledaña a Zapopan” (Camberos, 1993, p. 20). Esta colonia fue habitada inicialmente por inmigrantes procedentes de Estados Unidos de América. Sin embargo, debido a la inestabilidad política que se vivía en el país y los cambios en la tenencia de la tierra, los estadounidenses se marcharon.

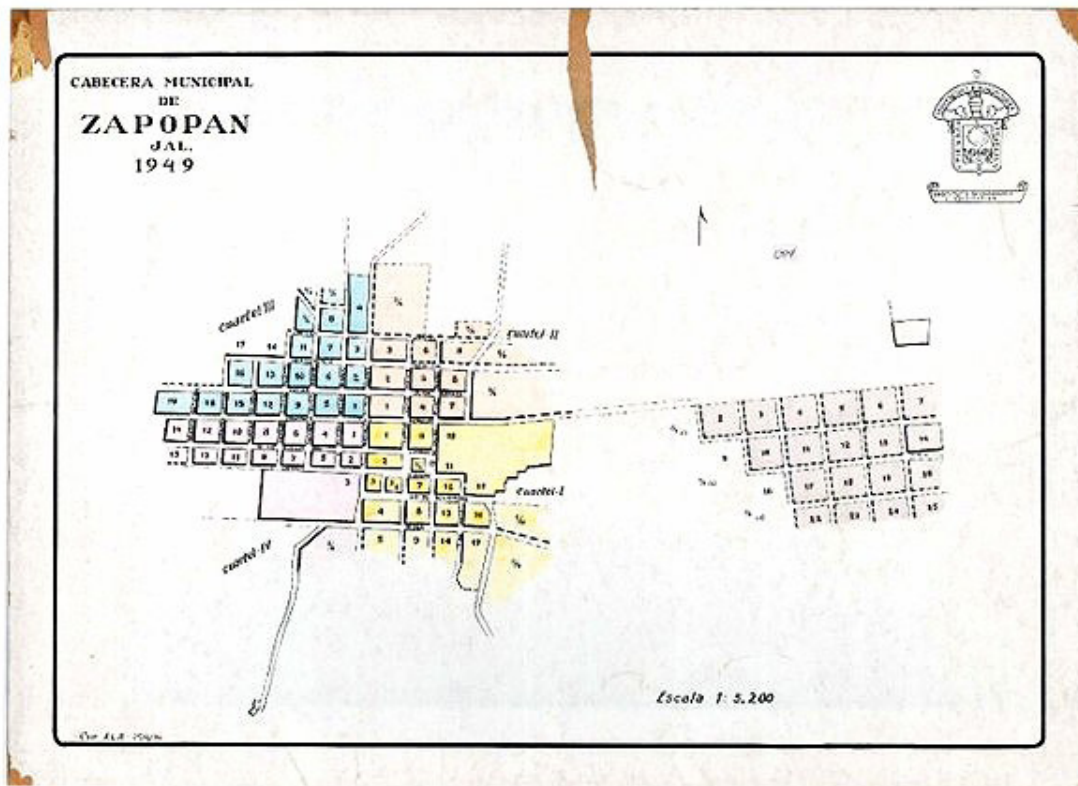
En el año 1907, la comunicación entre Guadalajara y Zapopan se fortaleció con el establecimiento de tranvías eléctricos. Este servicio, que duró 35 años, agilizó el traslado de mercancías y personas entre los dos lugares (Mata y García, 1980, p. 18). Sin duda, el transporte juega un papel crucial en el desarrollo de las economías, pero también en el moldeado del territorio. Asimismo, este tipo de infraestructura suele acompañar procesos de urbanización irregular (Negrete y Paquette, 2011).

Algunos testimonios de habitantes de Zapopan refieren que el primer coche que llegó al municipio lo hizo en 1921, recorriendo una “carretera que había de terracería, de herradura; era piedra suelta, y llegaba uno polvado” (De la O, 1994, p. 25). Este testimonio refleja las condiciones de vida en el municipio durante ese tiempo.

### **Zapopan a mediados del siglo XX**

Para el año 1949, el centro de Zapopan contaba con 62 manzanas y 972 casas (Mata y García, 1980, p. 19). Esto puede apreciarse en la imagen núm. 3, elaborada por la Universidad de Guadalajara a una escala de 1:5,200. A través de este plano, se observa el incremento del espacio urbano en comparación con el material cartográfico de 1902. El crecimiento urbano estaba alejado de las inmediaciones originales, pero conectado por la infraestructura vial.

Imagen núm. 3  
Cabecera municipal de Zapopan, 1949

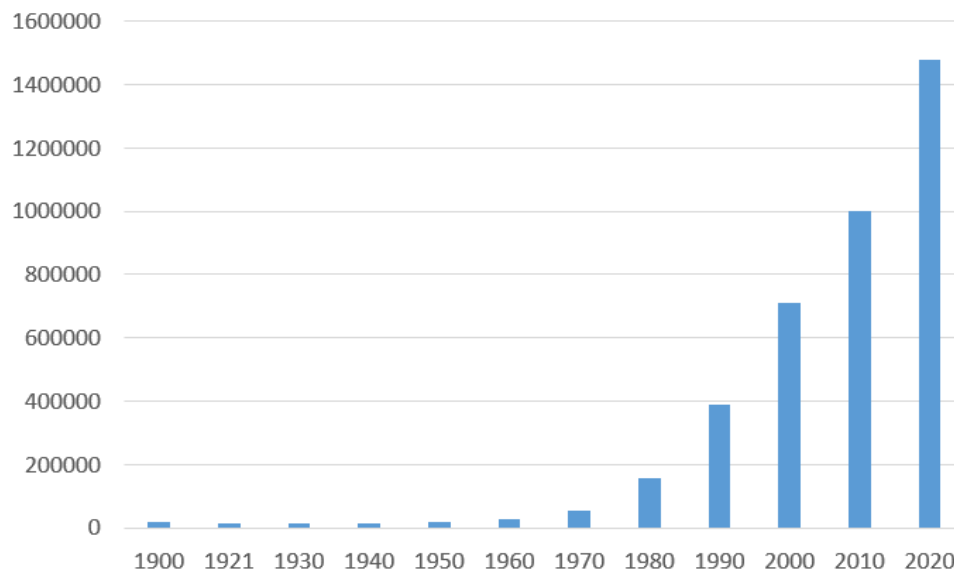


Fuente: Mapoteca del Centro Universitario de Ciencias Sociales de la Universidad de Guadalajara, N. 1394.

Con el paso del tiempo, se fueron constituyendo nuevas colonias alrededor del centro de Zapopan. Alcañiz (2012) identificó que en 1950 se fundó la colonia Santa Fe, habitada por inmigrantes del interior del estado de Jalisco. Asimismo, señaló la creación de las colonias “San Francisco en 1954, Linda Vista en 1961 y Altamira en 1970” (Alcañiz, 2012, p. 46).

En el gráfico siguiente se observa el número de pobladores registrados en Zapopan a lo largo del tiempo, destacándose dos periodos principales. El primero, que abarca de 1910 a 1940, muestra una disminución en la población debido a la inestabilidad política en el país. El segundo periodo, a partir de 1950, evidencia un marcado aumento demográfico. La población pasó de 17,504 habitantes en 1950 a 155,488 en 1980, y para 2020 alcanzó un total de 1,476,491 habitantes.

Gráfico 1.  
Número de pobladores en Zapopan 1900-2020



Fuente: elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (1900, 1921, 1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000, 2010 y 2020).

Este crecimiento demográfico se explica por diversas razones:

1) Un gran porcentaje de la población de Guadalajara decidió trasladar su residencia al territorio zapopano;

2) la proximidad de Zapopan con Guadalajara resultó altamente atractiva para los cientos de inmigrantes rurales cuyo destino principal era la capital del estado; y,

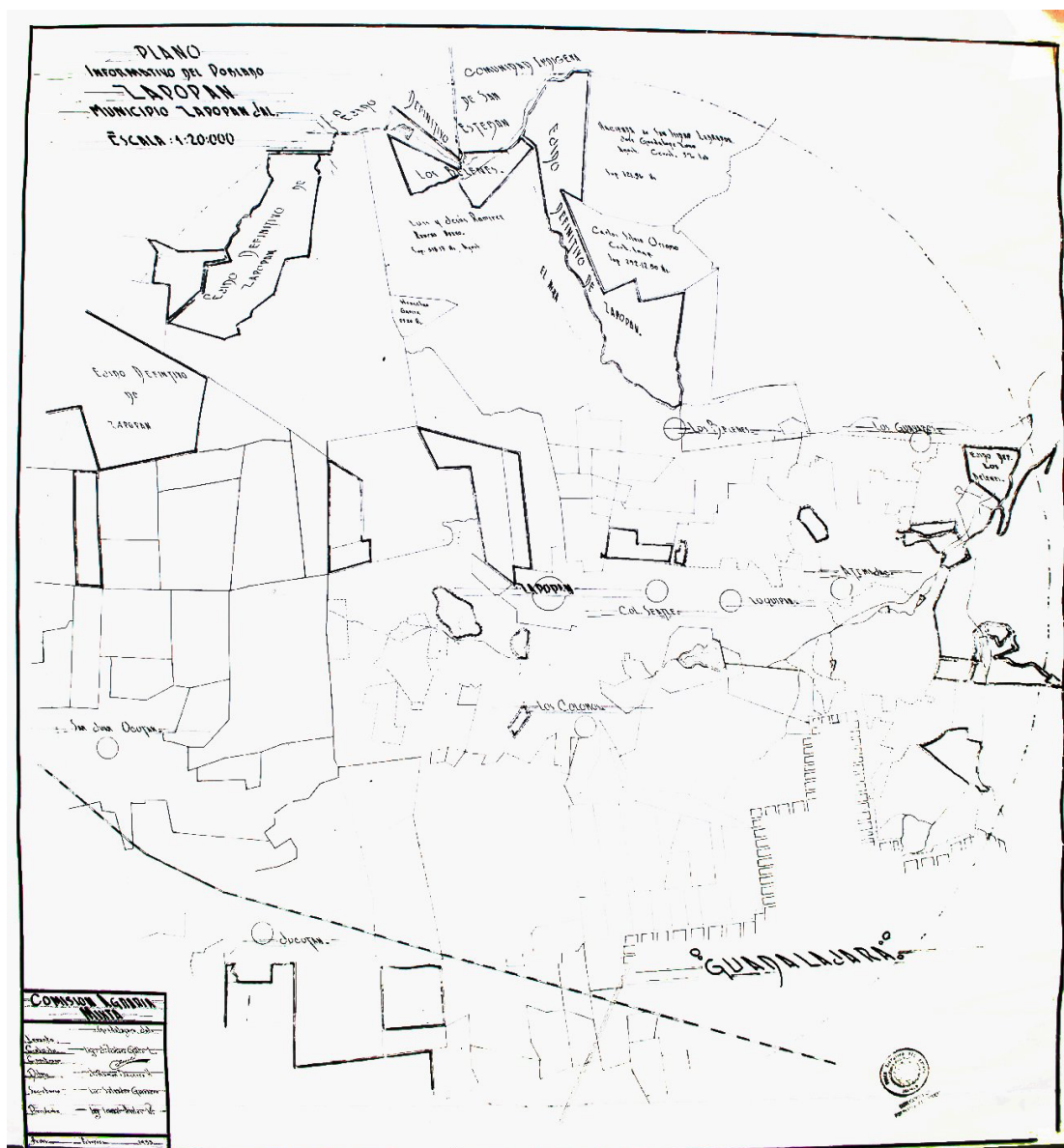
3) Zapopan contaba con suficiente suelo ejidal apto para urbanizar (Núñez, 2011), lo que permitió albergar a personas en busca de mejores condiciones de vida.

Asimismo, el municipio ofreció espacios propicios para la instalación de industrias, comercios, hoteles e instituciones educativas, entre otros, factores que indudablemente aceleraron los procesos de urbanización. Esta dinámica ha sido observada en diversos territorios del país.

En la imagen núm. 4, se identifican los predios comunales, ejidales y de pequeña propiedad en el municipio de Zapopan en 1955. También se destacan ubicaciones clave como las colonias Seattle, Zoquipan y Atemajac. El material cartográfico fue elaborado por ingenieros de la Comisión Agraria Mixta con una escala de 1:20,000.

Imagen núm. 4

## Forma de la tenencia de la tierra en Zapopan, 1955



Fuente: Dirección General de Asuntos Agrarios de Jalisco.

Con la llegada de personas de distintos niveles socioeconómicos, el municipio estudiado ha experimentado, desde la segunda mitad del siglo XX, un proceso de fragmentación territorial y segregación residencial. Estas características han acompañado su desarrollo desde el inicio de su proceso de urbanización.

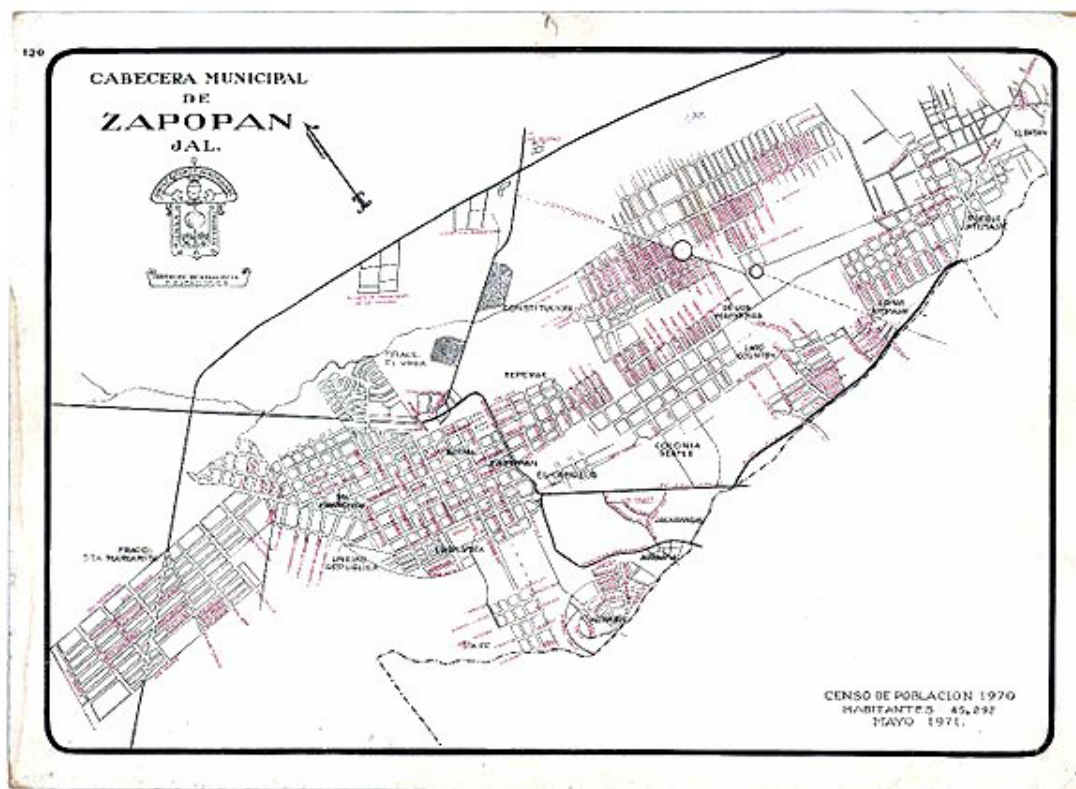
En la década de 1960 surgieron diversos fraccionamientos y colonias en Zapopan, como Las Águilas, La Calma, Ciudad del Sol, Jacarandas, Vallarta San Jorge, los distintos sectores de Providencia, Lomas del Country, Santa Margarita y la colonia Constitución (Camberos, 1994, p. 24). Este periodo evidenció la coexistencia de espacios habitacionales tanto para personas de altos ingresos como para sectores populares.

En 1968 se construyó el primer centro comercial de Jalisco, Plaza del Sol, ubicado en suelo zapopano, el cual abrió sus puertas al público un año después (Camberos, 1993, p. 25). Este hito marcó la aparición de nuevas centralidades urbanas y transformó las formas de consumo en el conglomerado urbano. Resulta notable cómo las grandes tiendas departamentales eligieron establecerse en un lugar que, en ese entonces, se consideraba alejado. Estas iniciativas también “contribuyen a modernizar la ciudad al canalizar altas sumas de capital financiero e inmobiliario, activar la industria de la construcción y remodelar el comercio organizado” (García Canclini, 1998, p. 32).

En la imagen núm. 5, se observa el crecimiento urbano del centro de Zapopan en 1971. El plano fue elaborado por la Universidad de Guadalajara y muestra la conurbación ocurrida en los pueblos originarios, colonias y fraccionamientos, tales como Unidad República, Linda Vista, San Francisco, Ejidal, Tepeyac, entre otros. Esto confirma lo señalado por diversos autores sobre el proceso de urbanización (Castells, 1976; Garza, 1985; Unikel, 1978).

El material cartográfico también ilustra el incremento en el número de manzanas, los nombres de las colonias y la ubicación de una escuela de agricultura y una planta de tratamiento de basura. Ambos elementos se encuentran situados en la periferia del municipio.

Imagen núm. 5  
Cabecera municipal de Zapopan 1971



Fuente: Mapoteca del Centro Universitario de Ciencias Sociales de la Universidad de Guadalajara, No. 1395.

En el municipio estudiado, en 1970 destacó la construcción de fraccionamientos cerrados a lo largo de los principales ejes de acceso y salida de la ciudad de Guadalajara, que coincidían también con importantes espacios verdes. Las vías aprovechadas incluyeron la carretera a Morelia, Avenida Patria, Anillo Periférico y Avenida Acueducto (Cabrales & Canosa, 2001, pp. 244-245). Esta expansión urbana fue promovida por personas con altos recursos económicos, como estadounidenses. Así, Zapopan, al igual que otras ciudades latinoamericanas, se caracterizó por un alto crecimiento urbano durante esa época.

En 1976, Zapopan contaba con 19 fraccionamientos y aproximadamente 671 manzanas (Mata & García, 1980, p. 19). Algunos de los fraccionamientos creados en esa década fueron Paseos del Sol, Jardines Guadalupe, Arboledas, Camino Real, Villa Universitaria, Bosques de la Victoria, Haciendas de la Mora y Girasoles. También

se edificó Ciudad Bugambilia. Asimismo, durante ese periodo se construyeron los centros comerciales Plaza Patria y Plaza México (Camberos, 1993, p. 27).

Estas edificaciones evidencian la expansión de la ciudad, los cambios en los usos de suelo y la creciente necesidad del uso del automóvil para los traslados, lo que incrementó el consumo de energía. En este modelo de crecimiento urbano, los principales beneficiarios han sido los desarrolladores inmobiliarios, mientras que los perjudicados han sido la mayoría de los habitantes y la naturaleza.

Por otro lado, es importante señalar que desde 1978 se realizaron esfuerzos para gobernar la metrópoli compuesta por Guadalajara, Zapopan, Tonalá y Tlaquepaque. Uno de estos esfuerzos fue la creación del Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA), diseñado para proporcionar agua potable a los habitantes de esta urbe, además de iniciativas relacionadas con el transporte. A mediados la década de los años de 1980, se identificó el arribo de migrantes de bajos recursos económicos, que ocuparon el espacio zapopano. Tal y como se aprecia en la siguiente cita. Con ello se aprecia la relación estrecha entre los conceptos presentados en el marco teórico de este ensayo con la evidencia empírica.

El principal problema de Zapopan es el acelerado e incontrolable crecimiento de su población provocado básicamente por la cotidiana inmigración de un gran número de personas, aun de familias completas, que procedentes de otras regiones de Jalisco y de varios estados circunvecinos llegan al municipio en busca de mejores condiciones de vida (Martínez, 1984, pág. 118).

En la tabla núm. 1, se aprecia el aumento de habitantes con Zapopan, así como el número de inmigrantes recibidos, en el periodo que abarca de 1960 al 2020. Como se puede ilustrar el porcentaje de inmigrantes con respecto a la población total ha oscilado entre un 12% y un 22%.

Tabla núm. 1

Número de pobladores e inmigrantes en Zapopan, Jalisco, 1960-2020.

| <b>Año</b> | <b>Número de pobladores<br/>De Zapopan</b> | <b>Inmigrantes<br/>Nacionales</b> |
|------------|--------------------------------------------|-----------------------------------|
| 1960       | 54 662                                     | 6 820<br>12%                      |
| 1970       | 155 488                                    | 27 426<br>17%                     |

|      |           |                |
|------|-----------|----------------|
| 1980 | 389 081   | 85 746<br>22%  |
| 1990 | 712 008   | 162 150<br>22% |
| 2000 | 1 001 021 | 207 863<br>20% |
| 2010 | 1 243 756 | 233 896<br>18% |
| 2020 | 1 476 491 | 255 465<br>17% |

Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI.

El volumen de inmigrantes internos que llegaron al municipio de Zapopan en 1980 provenía principalmente del Distrito Federal (Ciudad de México), Zacatecas, Michoacán, Nayarit, Sinaloa, Veracruz y Guanajuato, entre otras entidades federativas que expulsan población hacia este territorio (Cárdenas, 2023).

Ante este incremento poblacional, ya sea por crecimiento natural o migración, las autoridades locales, estatales y federales se vieron en la necesidad de proporcionar viviendas, servicios públicos y empleos. Por ejemplo, en el informe de gobierno de Alberto Mora se destacó que “fueron construidos en el municipio 62 escuelas, 423 aulas, 21 laboratorios, 27 talleres, 376 anexos y [se rehabilitaron] 171 escuelas, representando estas acciones un costo total de 2,541 millones” (Ayuntamiento de Zapopan, 1985, p. 24).

En la década de 1980 surgieron colonias como Nuevo México, Arroyo Hondo, Lomas de Tabachines, Mesa Colorada, Benito Juárez, Villa de Guadalupe, Víctor Hugo, Miguel Hidalgo, Jardines de los Belenes, Coronilla y Mesa de los Ocotes, entre otras (Camberos, 1993, p. 28).

Para 1991 se informó que Zapopan estaba integrado por más de 400 comunidades, conformadas por ejidos, colonias, poblados y asentamientos humanos irregulares (Ayuntamiento de Zapopan, 1991, p. 7). Ese mismo año se destacó la existencia en Zapopan de cinco instituciones educativas, importantes centros comerciales e industriales, así como un número considerable de hoteles (Ayuntamiento de Zapopan, 1991, p. 7). La presencia de estas instalaciones requería la construcción de vialidades. A principios de la década de 1990, se puntualizó sobre “la terminación del nodo vial de la Avenida Vallarta y Avenida Patria y el puente en el cruce de la Avenida Inglaterra y Avenida Patria, obra en la que este Ayuntamiento aportó el 40% del costo total” (Ayuntamiento de Zapopan, 1992, p. 20).

Por lo anterior, se aprecian las implicaciones del crecimiento urbano en Zapopan:

- Los retos en la gestión de la ciudad, donde las necesidades se multiplican, pero no en proporción a los recursos económicos disponibles en las arcas municipales, lo que pone en serias dificultades a los tomadores de decisiones.
- Las marcadas diferencias en el equipamiento y la provisión de servicios públicos entre colonias, lo que complica significativamente la vida de los habitantes en zonas marginadas.

El 8 de diciembre de 1992, Zapopan cumplió su 450 aniversario de fundación y se decretó su denominación como ciudad (Ayuntamiento de Zapopan, 1992). Este reconocimiento llegó de manera tardía, especialmente en comparación con otros asentamientos humanos del país que obtuvieron esta designación pocos años después de la llegada de los españoles. Esto refleja la escasa importancia histórica atribuida al municipio analizado.

En el ámbito nacional, es importante destacar tres reformas estructurales que han impactado en la dinámica urbana del país:

1. La reforma al artículo 27 constitucional (1983), que permitió la venta de terrenos ejidales.
2. La reforma al artículo 115 constitucional (1991), que otorgó al municipio la facultad de conceder permisos de uso de suelo.
3. La reforma institucional de los organismos nacionales de vivienda (2001), la cual facilitó el acceso a financiamiento y aceleró la producción de vivienda (Lara, 2020, p. 50).

En el caso de Zapopan, las administraciones municipales han informado consistentemente sobre sus logros a través de los informes de gobierno. Destaca la gestión de Jorge Humberto Chavira por el incremento en la cobertura de servicios públicos en colonias populares (Aldana, 2004, p. 207). A lo largo de los años, esta tendencia se complementó con la construcción de infraestructura vial, como lo evidencia la siguiente cita:

“51 más que fueron ejecutadas durante 1994, entre las que se cuentan: complemento de avenidas como Naciones Unidas en Lomas del Valle o las avenidas Dr. Farah y Obreros de Cananea en Los Belenes, o el Boulevard del Vigía, pavimentación de colonias como Francisco Sarabia, La Agrícola, Paseos del Briseño, Periodistas, Lomas Bonita Ejidal, Colli Poblado, o parte de ellos como El Briseño, etc.” (Ayuntamiento de Zapopan, 1995, p. 46).

Según los datos analizados en este estudio, entre 1975 y 1995 se urbanizaron 10,917 hectáreas en el municipio. Durante este período, todos los presidentes

municipales pertenecieron al Partido Revolucionario Institucional (PRI), lo que generó una continuidad partidista en el gobierno local que podría haber favorecido la planeación urbana.

En contraste, para el periodo de 1996 a 2003, el Partido Acción Nacional (PAN) asumió el gobierno municipal. Una de las características de esta administración fue el impulso al sector secundario mediante la construcción de parques industriales, entre ellos: “Comercial GM, Flextronics, Flextronics 2da. Etapa, Flextronics 3ra. Etapa, Guadalajara Technology Park, Los Robles Eco Park, Parque Industrial San Isidro, Vogt Electronics de México” (Ayuntamiento de Zapopan, 2000, p. 116). Entre 1995 y 2000, se urbanizaron 2,034 hectáreas, mientras que el desarrollo del sector terciario también continuó.

Entre 2004 y 2006, el PRI retomó el gobierno municipal en Zapopan. Para 2005, se informó que el municipio concentró el 50 % de las inversiones del estado. Según el informe de gobierno: “La suma comprometida para el cierre de 2005 es de \$720 millones de dólares, monto superior en 25 % al alcanzado en 2004” (Ayuntamiento de Zapopan, 2005, p. 54).

En este contexto, Márquez y Pradilla (2017) subrayan la importancia de la llegada de inversión extranjera en el moldeado del territorio. Además, detrás de estos cambios se encuentra la labor de los tomadores de decisiones municipales, quienes apoyaron a “más de 100 empresas en la búsqueda y oferta de terrenos, agilización de trámites y vinculación con otras instancias de gobierno, entre otras” (Ayuntamiento de Zapopan, 2005, p. 54). Esto evidencia cómo las dinámicas políticas y económicas contribuyen al análisis territorial.

El dinamismo económico continuó, y para 2009 se reportó una captación de \$1,132.051 millones de dólares en inversión privada en el municipio, una cifra similar a la del año anterior, cuando se captaron \$1,130.541 millones de dólares. Del total, el 95 % correspondió a inversión nacional, reflejada principalmente en la industria de la construcción, el comercio y los servicios turísticos y recreativos (Ayuntamiento de Zapopan, 2009, s/p). Este crecimiento económico impulsó la necesidad de desarrollar infraestructura vial. Por ello, el ayuntamiento invirtió “120 millones 609 mil 189 pesos” en la reparación de 13 avenidas principales (Ayuntamiento de Zapopan, 2009, s/p).

En el año 2000, el gobierno federal delimitó la Zona Metropolitana de Guadalajara, incluyendo a más municipios. Posteriormente, el gobierno estatal definió su propia área metropolitana y creó instancias para la administración y ordenamiento territorial. Sin embargo, persisten desafíos significativos en la gestión de esta área.

En 2009, se inauguró el centro comercial Andares en Zapopan, un complejo que combina tiendas de marcas internacionales con torres departamentales, convirtiéndose en un lugar emblemático no solo del municipio, sino también de Jalisco. Andares simboliza las tendencias de consumo en la región. Según Signorelli (2004), este tipo de espacios destacan por su separación del resto de la ciudad y por requerir ciertos estándares de apariencia y vestimenta para ingresar. Además, se debe señalar que el lugar y sus alrededores han sido escenario de varios hechos violentos, lo que evidencia problemas de seguridad.

En 2010, el municipio enfatizó su atractivo para la inversión y el emprendimiento. En palabras del informe de gobierno:

Zapopan es el municipio más atractivo para invertir y para emprender un negocio. Esta ventaja estratégica le ha permitido consolidarse como el centro económico y productivo más próspero del occidente del país y uno de los más importantes a nivel nacional; en este 2010 nuestro municipio captó \$1,200 millones de dólares americanos en inversión. Esto gracias a que nuestra ciudad cuenta con una sólida red de servicios y telecomunicaciones, con un mercado regional competitivo, con capital humano capacitado, profesional y trabajador. (Ayuntamiento de Zapopan, 2010, p. 6).

Esto también ha traído como consecuencia cambios en las actividades económicas desarrolladas en el pasado. En la tabla núm. 2, se observa cómo ha disminuido el porcentaje de población empleada en el sector primario, mientras que ha aumentado la del sector terciario entre 1950 y 2020. De esta manera, Zapopan ha dejado de ser conocido como "el granero del país" para convertirse en un municipio con una vocación económica principalmente terciaria, lo que constituye una de las características del proceso de urbanización identificadas por Garza (1990).

Tabla núm. 2

Porcentaje de población empleada en sectores productivos.  
Zapopan 1950-2020

| Sector          | 1950  | 1960  | 1970  | 1980  | 1990  | 2000  | 2010  | 2020  |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Primario        | 60.2% | 44.5% | 17.0% | 4.8%  | 2.6%  | 1.5%  | 1.1%  | 1.2%  |
| Secundario      | 20.6% | 27.7% | 37.3% | 28.5% | 35.4% | 32.1% | 26.0% | 23.7% |
| Terciario       | 15.0% | 26.8% | 38.3% | 38.4% | 58.3% | 62.8% | 71.5% | 72.0% |
| No especificado | 3.4%  | 0.8%  | 7.2%  | 27.6% | 3.5%  | 3.5%  | 1.2%  | 3%    |

Fuente: Elaboración propia con base a los Censos de Población y Vivienda, 1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000, 2010 y 2020.

Por lo antes mencionado, se coincide con Lara (2016) respecto a las principales características del municipio de Zapopan, varias de las cuales se han señalado en este texto. Destaca la transformación continua que ha experimentado el territorio analizado. Según la autora:

Zapopan como municipio metropolitano se encuentra en un proceso de acelerada transformación urbana caracterizado por la adopción de un modelo de crecimiento bimodal, de expansión periférica y reestructuración interna, con características y dinámicas dispares, producto de la acción sin contrapesos del mercado inmobiliario-financiero en el territorio. (Lara, 2016, p. 331).

En el periodo comprendido entre 2000 y 2010, se urbanizaron 3,360.4 hectáreas en el municipio. Durante ese tiempo, primero el PRI y luego el PAN estuvieron al frente del gobierno municipal. Es importante destacar que, en este modelo de ciudad, el sector inmobiliario ha sido el principal beneficiado, actuando como un agente clave en la construcción y el modelado urbano. Sin embargo, su accionar ha implicado un consumo significativo de recursos naturales y un impacto profundo en la vida de miles de personas.

De ahí surge la necesidad de contar con gobiernos capaces de enfrentar y limitar la voracidad del sector inmobiliario, independientemente de la afiliación política de quienes detentan el poder. Asimismo, resulta esencial la existencia de una sociedad civil organizada y participativa que no solo frene las iniciativas privadas depredadoras, sino que también vigile las acciones del sector público. La corrupción es otro de los factores que, según Arias (2009), explican las tendencias y características de la metropolización tapatía en las dos últimas décadas (p. 26). Baños y Cárdenas (2014) también coinciden con esta afirmación.

En el periodo 2010-2015, el PRI regresó al gobierno municipal. Posteriormente, el partido Movimiento Ciudadano ganó las elecciones y se mantiene en el poder hasta la fecha. No obstante, queda por ver cuánto tiempo más podrá mantenerse esta fuerza política, considerando la influencia de la élite empresarial que históricamente ha gobernado el municipio.

Imágenes núm. 6 y 7

## Ejemplo de edificaciones en Zapopan, Jalisco



Fuente: Fotografías de Erika Cárdenas.

De igual manera, se considera que en los procesos de urbanización es necesario contar con instrumentos que los guíen, como se señaló en párrafos anteriores. Por ejemplo, en 2015 entró en vigor el Reglamento de Regularización de Predios Urbanos del Municipio de Zapopan, en el cual se definieron las responsabilidades de las autoridades municipales en cuanto a la regularización de bienes de dominio público, como escuelas, plazas y vialidades. Además, se simplificó y clarificó el proceso de regularización de colonias (Ayuntamiento de Zapopan, 2015, p. 4).

Cabe mencionar que, con el paso del tiempo, ha continuado la llegada de inversiones al municipio de Zapopan, con proyectos como el Centro de Desarrollo Oracle, Distrito La Perla, Corporativo Andares 2, Lobby 33, Nave Industrial Santa María Industrial Partners, Proyecto de Usos Mixtos Iconia Cubos Luxury Living, Proyecto Mixto LandMark, Parque Industrial West Plaza Park y Parque Industrial Pinar Empresarial. En este contexto, el 79 % de la inversión es de origen nacional, mientras que el 21 % restante es extranjera (Ayuntamiento de Zapopan, 2016, p. 43). Así, se aprecia lo señalado por Márquez y Pradilla (2017) sobre el papel trascendental

que tuvo la apertura económica con el ingreso de inversión extranjera directa en el país.

Otro dato interesante que informaron las autoridades locales es que se regularizaron “cinco fraccionamientos y se entregaron más de 92 títulos de propiedad. Se han emitido siete licencias de urbanización con una superficie total de 780 mil metros cuadrados para la construcción de aproximadamente 3,147 viviendas” (Ayuntamiento de Zapopan, 2016, p. 70). Así, poco a poco, el municipio ha ido regularizando las colonias, de acuerdo con la facultad constitucional que se le confiere.

También se debe subrayar que Zapopan cuenta con el “mayor número de unidades habitacionales cerradas al alcanzar un total de 1,449 complejos, en su mayoría dirigidos a la población de clase alta y media” (Pfannestien et al., 2019, p. 1100). Contar con seguridad pública constituye todo un desafío para las ciudades mexicanas y latinoamericanas, como bien lo identificaron Ramírez y Safa (2011). Por ello, las personas con recursos económicos tratan de crear sus propios mecanismos para garantizar su seguridad.

Fue en 2016 cuando se elaboraron dos planes para guiar el crecimiento urbano del Área Metropolitana de Guadalajara: el Plan Metropolitano de Desarrollo y el Programa de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Guadalajara, conocido como PotMet (Ayuntamiento de Zapopan, 2016, p. 78). Sin embargo, todavía se observa un crecimiento horizontal y vertical desmedido. En materia de desempeño local, se informó que se otorgaron “21 licencias de urbanización con una superficie de un millón de metros cuadrados y un aproximado de 6,405 viviendas” (Ayuntamiento de Zapopan, 2021, p. 72).

En cuanto al tema de los planes para ordenar el crecimiento urbano de Zapopan, se ha escrito que dicha instancia de gobierno “ha creado planes y programas de desarrollo urbano que lo posicionan a nivel nacional e internacional; sin embargo, se mantiene pasivo ante el deterioro ambiental y la expansión urbana desarticulada y fragmentada” (Hernández, 2024, p. 68). Esta afirmación coincide con lo expuesto a lo largo del texto.

Por lo anteriormente señalado, se concuerda con Patricia Arias (2009) al enumerar la serie de problemáticas que enfrenta el conglomerado tapatío, muchas de las cuales también afectan a otras metrópolis mexicanas, así como a ciudades de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador y Perú:

El crecimiento de la ZMG parece mantener todas las agendas abiertas, sin haber logrado resolver ninguna: expansión de la mancha urbana fuera de control, destrucción de territorios, riesgos, basura, transporte, contaminación, corrupción, falta de democracia

en la toma de decisiones; esto sin contar la crisis de las actividades locales y el problema del empleo, otras de las grandes asignaturas pendientes (Arias, 2009, p. 26).

Aspecto que también subraya Felipe Cabrales al retomar las problemáticas expuestas por el Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara:

“Carencia de visión metropolitana, la pérdida de competitividad y calidad de vida, el deterioro ambiental, la falta de agua potable, drenaje y saneamiento, el desorden urbano y la ineficacia de la movilidad metropolitana y regional” (Cabrales, 2009, p. 87).

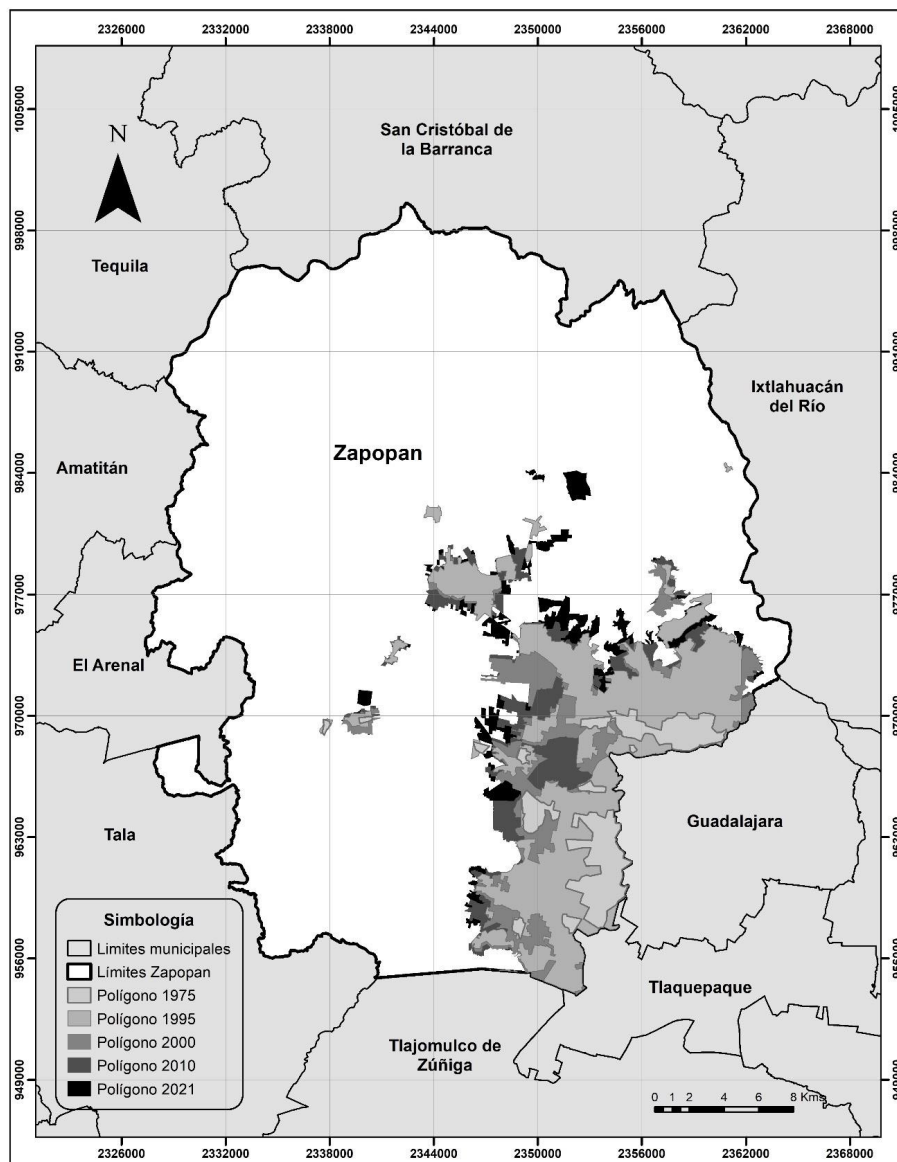
En 2020, el municipio analizado desplazó a Guadalajara y se constituyó como el municipio más poblado de Jalisco, lo que corroboró lo señalado por Garrocho (1995) respecto a que las centralidades tienden a perder dinamismo. En el caso de Zapopan, “la cabecera municipal es la que concentra la mayor parte de la población, le siguen las localidades de Tesistán y Nuevo México” (Ruiz, 2009, p. 213). Entre 2010 y 2021, se urbanizaron 2,563.8 hectáreas en Zapopan. En total, el municipio cuenta con 21,764.9 hectáreas urbanizadas, lo que representa el 18.94 % de su superficie total, que es de 114,868 hectáreas.

En la imagen núm 8, se puede apreciar el crecimiento urbano registrado en Zapopan durante el periodo de 1975 a 2021. Este crecimiento se ha concentrado principalmente en la parte colindante con los municipios de Guadalajara, Tlaquepaque y Tlajomulco de Zúñiga, representando un poco más de la cuarta parte de su territorio. Así pues, el municipio todavía posee espacio para urbanizar, aunque este desarrollo se está llevando a cabo en zonas más alejadas de la mancha urbana.

Una pregunta importante es: ¿cuáles son los límites que debe tener la ciudad o un municipio? Este cuestionamiento ha sido planteado por varios autores, entre ellos Mumford (2012). Dicho cuestionamiento surge debido a que la urbanización acelerada y sin control ejerce una alta presión sobre los recursos naturales. Por ejemplo, en 2021 se reportó que algunas colonias de Zapopan padecieron la falta de agua entubada en sus hogares (Cárdenas, 2022).

Imagen núm. 8

## Crecimiento urbano de Zapopan, 1975-2021



Fuente: elaboró Jorge Federico Eufrazio con base en la cartografía de INEGI. Digital: Marcos Geoestadísticos de los años 2000, 2010 y 2021, así como las cartas topográficas del año 1995 correspondientes a Guadalajara Oeste (F13-D65) y Tesisán (F13-D55). Ráster (digitalizada): carta topográfica Guadalajara Oeste (F13-D65) del año 1975.

## Conclusiones

A lo largo de este artículo, se presentó de manera general cómo ha sido el crecimiento y la expansión urbanos en Zapopan, apoyándose en fuentes bibliográficas, documentales (informes de gobiernos locales) y cinco planos y un mapa. Este análisis resulta interesante porque el territorio estudiado, durante mucho tiempo, se caracterizó por ser rural, tener poca población, centrarse en actividades agrícolas y carecer de infraestructura vial. Sin embargo, con el paso del tiempo, Zapopan se ha convertido en el municipio más poblado de Jalisco, superando a Guadalajara, capital del estado. Actualmente, Zapopan forma parte de una de las principales metrópolis de México, con una economía centrada principalmente en el sector terciario.

Además, el municipio de Zapopan se caracteriza por su dualidad y fragmentación, con una evidente segregación residencial. Se ha identificado que factores como el nivel educativo, la formación profesional y la cobertura de infraestructura influyen significativamente en la fragmentación socio-territorial del municipio (Ruiz, 2009, p. 233).

Las razones que explican este proceso son:

- La proximidad de Zapopan con Guadalajara, que favoreció la conurbación y, posteriormente, la formación de una metrópoli junto con otros municipios.
- El debilitamiento del municipio central, caracterizado por la migración de personas de alto poder adquisitivo a otros espacios y la falta de suelo disponible para urbanizar.
- La disponibilidad de una importante reserva territorial ejidal y comunal.
- La llegada de inmigrantes.
- El impulso de diferentes presidentes municipales, pertenecientes a distintos partidos políticos, a las actividades secundarias y terciarias mediante medidas como exenciones fiscales, construcción de obras viales y equipamiento de servicios públicos.
- La llegada de inversión extranjera directa.
- La implementación de reformas estructurales.

En este artículo, se identificaron las hectáreas urbanizadas en el municipio de Zapopan durante las últimas cinco décadas, las cuales ascienden a 18,874, para un total de 21,764 hectáreas urbanizadas, lo que representa el 24.36 % de su superficie total. Cabe destacar que, en el periodo estudiado, se urbanizó el 86.71 % del área total urbanizada. Este proceso ha traído consigo cambios significativos en las actividades económicas del municipio, y se espera que la tendencia continúe, ya

que Zapopan aún cuenta con casi el 75 % de su territorio disponible para urbanizar.

Finalmente, queda abierta la pregunta para investigaciones futuras: ¿Cuál debería ser el límite de un municipio sustentable? Esto es particularmente relevante porque la urbanización rápida y sin control ejerce una fuerte presión sobre los recursos naturales. Asimismo, es necesario profundizar en las consecuencias de este modelo en la vida cotidiana de sus habitantes.

## Referencias

- Aguilar, A., & Escamilla, I. (2015). Introducción. En A. Aguilar & I. Escamilla (Coords.), *Segregación urbana y espacios de exclusión. Ejemplos de México y América Latina* (pp. 5–21). Universidad Nacional Autónoma de México y Miguel Ángel Porrúa.
- Aldana, M. (2004). Tercera parte: Siglo XX. En J. Muriá, J. Olveda & M. Aldana (Eds.), *Historia de Zapopan* (pp. 125–222). El Colegio de Jalisco.
- Alcañiz, B. (2012). *El cerrito El Profundo en el origen de Zapopan: Estudio etnohistórico de un enclave geográfico: Santa Fe*. Instituto Nacional de Antropología e Historia, Casal Catalá de la Península de Yucatán.
- Arias, P. (2009). De ciudad a metrópoli: La sustentabilidad social en dos momentos de la historia urbana de Guadalajara. En O. Urquidez (Coord.), *Reinventar la metrópoli* (pp. 25–52). El Colegio de Jalisco.
- Ayuntamiento de Zapopan (2021). *Sexto Informe de Gobierno*. Pablo Lemus Navarro. H. Ayuntamiento Constitucional de Zapopan.
- Ayuntamiento de Zapopan (2016). *Primer Informe de Gobierno 2015-2016*. Pablo Lemus Navarro. H. Ayuntamiento Constitucional de Zapopan.
- Ayuntamiento de Zapopan (2015). *Tercer Informe de Gobierno Zapopan*. Héctor Robles. H. Ayuntamiento Constitucional de Zapopan.
- Ayuntamiento de Zapopan (2010). *Primer Informe de Gobierno Zapopan*. Héctor Vielma Ordóñez. H. Ayuntamiento Constitucional de Zapopan.
- Ayuntamiento de Zapopan (2009). *Tercer Informe de Gobierno Zapopan*. Juan Sánchez Aldana. H. Ayuntamiento Constitucional de Zapopan.
- Ayuntamiento de Zapopan (2005). *Segundo Informe de Gobierno Zapopan*. Arturo Zamora Jiménez. H. Ayuntamiento Constitucional de Zapopan.
- Ayuntamiento de Zapopan (2000). *Tercer Informe de Gobierno*, José C. Ramírez Acuña. H. Ayuntamiento Constitucional de Zapopan.
- Ayuntamiento de Zapopan (1995). *Tercer Informe de Gobierno, 1995*. Jorge Humberto Chavira Martínez. H. Ayuntamiento Constitucional de Zapopan.
- Ayuntamiento de Zapopan (1992). *3 Informe de Gobierno Municipal* Nicolás Orozco Ramírez.

- H. Ayuntamiento Constitucional de Zapopan.
- Ayuntamiento de Zapopan (1991). *Informe de Gobierno Municipal*. Nicolás Orozco Ramírez.
- H. Ayuntamiento Constitucional de Zapopan.
- Ayuntamiento de Zapopan (1985). *Zapopan 83-85. 3 años de desarrollo*. Ing. Alberto Mora López. H. Ayuntamiento Constitucional de Zapopan.
- Arteaga, G., Escobar, D., & Galindo, J. (2020). Transformaciones urbanas. Crecimiento poblacional y migración en Cali (Colombia). *Revista Espacios*, 41(25), 212–223. <https://www.revistaespacios.com/a20v41n25/a20v41n25p17.pdf>
- Banda, L. (1982). *Estadística de Jalisco*. UNED.
- Baños, A., & Cárdenas, E. (2014). *El federalismo y la planeación urbana en México*. Instituto de Estudios del Federalismo.
- Bárcena, M. (1980). *Ensayo estadístico del estado de Jalisco*. UNED.
- Borja, J., & Castells, M. (2000). *Local y global: La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus.
- Borja, J. (2004). Informe sobre la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en el mundo actual. En L. González (Comp.), *Desafío metropolitano* (pp. xx-xx). Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura.
- Cabrero, E., & García, R. (1999). *La gestión de servicios urbanos: Un reto a la innovación en los gobiernos locales*. [Documento en línea]. <http://hdl.handle.net/11651/3578>
- Botello, B., Mendoza, M. y Pérez, R. (1987). *Memoria del municipio en Jalisco*. Unidad Editorial del Gobierno de Jalisco.
- Cabralles, L. (2009). El de atrás paga: El modelo metropolitano de Guadalajara. En O. Urquidez (Coord.), *Reinventar la metrópoli* (pp. 75–96). El Colegio de Jalisco.
- Cabralles, L., & Canosa, E. (2001). Segregación residencial y fragmentación urbana: Los fraccionamientos cerrados en Guadalajara. *Espiral*, 6(20), 223–253.
- Camberos, J. (1993). Zapopan en el proceso de urbanización de la zona conurbada de Guadalajara. *Estudios Jaliscienses*, 14. El Colegio de Jalisco.
- Cárdenas, E., & Rodríguez, J. (2012). La transformación urbana de Puerto Vallarta, Jalisco. *Espacios Públicos*, 15(34), 208–230.
- Cárdenas, E. (2014). Migración interna e indígena en México: Enfoques y perspectivas. *Intersticios Sociales*, (7), 1–28. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=421739500003>
- Cárdenas, E. (2022). Desabasto de agua potable en algunas colonias del Área Metropolitana de Guadalajara: Incumplimientos y consecuencias políticas. *Opera*, 31, 71–79. <https://doi.org/10.18601/16578651>
- Cárdenas, E. (2023). Migración interna hacia Zapopan, Jalisco, 1960–2020. *Estudios Jaliscienses*, (133), 15–26. El Colegio de Jalisco.
- Cárdenas, E. (2024). Migrantes nacionales e internacionales en el municipio de Benito

- Juárez, Quintana Roo, 1980–2020. *Contexto. Revista de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Nuevo León*, 18(20). <https://contexto.uanl.mx/index.php/contexto/article/view/432>
- Castells, M. (1976). *La cuestión urbana*. Siglo XXI.
- Consuegra, L., Tipanluisa, D., Piedra, C., Tipantaxi, D., & Peraza, C. (2021). La migración de zonas rurales a zonas urbanas en el Ecuador. *Recimundo*, 5, 14–21. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8871401>
- Chávez, A., Pinto, J., Barquero, J., Molina, W., & Mecadar, D. (2020). Desconcentración concentrada y migración: Una mirada desde grandes metrópolis de América Latina. En *IX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP 2020)*. <https://pdfs.semanticscholar.org/a59b/795551870bf3b205441b9519aa4bf1a9a2bd.pdf>
- De la O Castellanos, A. (1994). *Rafaela González Chávez plática con Ana María de la O Castellanos*. El Colegio de Jalisco.
- De Mattos, C. (2019). En una encrucijada frente a los impactos críticos del crecimiento urbano bajo la financiarización. En F. Carrión & M. Dammert (Eds.), *Derecho a la ciudad: Una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina* (pp. 321–358). Facso; IFEA.
- Durand, J. y Massey, D. (2003). *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. Miguel Ángel Porrúa.
- Fernández, Y. (2016). Periferia de Mérida: ¿Reterritorializando o deste-territorializando? *Ciudades*, (109), 26–32.
- García, R. (2016). Problemas del desarrollo urbano en México: Obstáculos para una gestión sustentable. En R. García & S. Mikel (Coords.), *Desafíos de los gobiernos locales mexicanos: Política social, finanzas, gestión urbana y participación ciudadana* (pp. 89–116). Colegio Libre de Hidalgo A.C.
- García-Canclini, N. (1998). Introducción. Las cuatro ciudades de México. En N. García-Canclini (Coord.), *Cultura y comunicación en la ciudad de México. Modernidad y multiculturalidad: La ciudad de México a fin de este siglo* (pp. 19–39). Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa; Editorial Grijalbo.
- García-Canclini, N. (2005). La antropología en México y la cuestión urbana. En N. García-Canclini (Coord.), *La antropología urbana en México* (pp. 11–29). CONACULTA; UAM; FCE.
- Garza, G. (1999). “Cincuenta años de investigación urbana y regional en México, 1940-1991.” *Estudios Demográficos y Urbanos* 11 (3) 643-645. El Colegio de México y Centro de Estudios Demográficos de Desarrollo Urbano.
- Garza, G. (1990). Metropolización en México. *Ciudades*, (6), 3–13.
- Garza, G. (1985). *El proceso de industrialización de la ciudad de México 1821-1970*. El Colegio de México.
- Gobierno Municipal de Zapopan & Universidad de Guadalajara. (1990). *Atlas del espacio*

- natural y rural del municipio de Zapopan*. Gobierno Municipal de Zapopan; Universidad de Guadalajara.
- González, D., & González, H. (2019). La migración de la vivienda aymara y el crecimiento de la ciudad de Arica entre 1950 y 1990. *Interciencia*, 42(12), 676–680.
- Harley, J. B. (2005). Hacia la deconstrucción del mapa. En *La nueva naturaleza de los mapas*. Fondo de Cultura Económica.
- Hernández, S. (2024). Tensiones en la planeación territorial de Zapopan, entre la expansión y la contención urbana. *Ciudades, Estado y Política*, 11(1), 61–81.
- Lázaro de Arregui, D. (1946). *Descripción de la Nueva Galicia*. Escuela de Estudios Hispano-Americanos.
- Lara, J. (2016). El corredor urbano Nuevo México-Tesistán en Zapopan, Jalisco: Nuevo rompecabezas inmobiliario. *Transporte y Territorio*, (15).
- Lara, J. (2020). Contradicciones y paradojas del modelo de gestión urbana en el área metropolitana de Guadalajara, Jalisco, México. *Cadernos Metrópolis*, 22, 41–60.
- Lara, J., Estrada, G., Zentella, J., & Guevara, A. (2017). Los costos de la expansión urbana: Una aproximación a partir de un modelo de precios hedónicos en la Zona Metropolitana del Valle de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 32(1), 37–63.
- López, M. (1983). Noticias geográficas y estadísticas del departamento de Jalisco. UNED.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020: Viviendas habitadas y ocupantes por municipio, tipo y clases de vivienda según sexo de los ocupantes*. <https://www.inegi.org.mx>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010. Viviendas habitadas y ocupantes por municipio*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2000). *XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Viviendas habitadas y sus ocupantes por municipio*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (1990). *XI Censo General de Población y Vivienda 1990. Viviendas habitadas y ocupantes por municipio*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020). *Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (1980). X Censo General de Población y Vivienda 1980. Viviendas y ocupantes, por municipio, tipo y clase de vivienda*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (1970). *IX Censo General de Población 1970. Número de viviendas y de ocupantes, por municipio, según tipo de tenencia de la vivienda*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (1960). *VIII Censo General de Población 1960. Viviendas y ocupantes, por municipio*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (1950). *Séptimo Censo General de Población 1950. Viviendas, por municipio*.
- Maguiña, E. (2021). Perú. El proceso de transición de la migración interna a la emigración de peruanos al extranjero: 1990-2020. *Tierra Nuestra*, 15(1), 1–17. <https://revistas>.

- lamolina.edu.pe/index.php/tnu/article/view/1811
- Magliano, M.-J., & Perissinotti, M. (2020). La periferia autoconstruida: Migraciones, informalidad y segregación urbana en Argentina. *EURE (Santiago)*, 46(138), 5–23. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612020000200005>
- Márquez, L., & Pradilla, E. (2017). La privatización y mercantilización de lo urbano. En D. Hiernaux & C. González (Coords.), *Ciudad latinoamericana a debate: Perspectivas teóricas* (pp. 17–56). Universidad Autónoma de Querétaro.
- Martínez, F. (1984). *Zapopan, tierra de amistad y respeto*. Gobierno Municipal de Zapopan.
- Mata, R. y García, H. (1980). *Zapopan*. Gobierno Municipal de Zapopan.
- Medina, H. (1993). Definición de áreas metropolitanas. *Ciudades*, (18), 18–23.
- Menéndez, J., & Serra, R. (1980). *Descripción y censo general de la Intendencia de Guadalajara 1789–1793*. UNED.
- Milia, M. (2008). La sociología histórica, una respuesta a un desafío: Explicar estructuras y procesos complejos comparables en el tiempo. *e-latina: Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 6(24), 61–77.
- Moncayo, E. (2004). *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*. Universidad Nacional de Colombia; Red de Estudios de Espacio y Territorio (RET); Naciones Unidas.
- Mumford, L. (2012). *La ciudad en la historia: Sus orígenes, transformaciones y perspectivas*. Traficantes de Sueños.
- Muriá, J. (2004). Los tiempos antiguos. En J. Muriá, J. Olveda & M. Aldana, *Historia de Zapopan* (pp. 17–49). El Colegio de Jalisco.
- Negrete, M., & Paquette, C. (2011). La interacción entre transporte público y urbanización en la zona metropolitana de la Ciudad de México: Un modelo expansivo que llega a sus límites. *Territorios*, (25), 15–33. <http://www.redalyc.org/pdf/357/35720830002.pdf>
- Núñez, B. (2020). *Tlajomulco de Zúñiga: conurbación y dispersión habitacional*. El Colegio de Jalisco.
- Núñez, B. (2011). *Zapopan, Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga. Disyuntivas habitacionales de la zona conurbada de Guadalajara*. El Colegio de Jalisco.
- Mota, M. (1973). *Historia del reino de Nueva Galicia*. Instituto Nacional de Antropología e Historia; Universidad de Guadalajara.
- Olveda, J. (2004). Segunda parte: Siglo XIX. En J. M. Muriá, J. Olveda & M. Aldana, *Historia de Zapopan* (pp. 125–222). El Colegio de Jalisco.
- Ochoa, J., Brigitte, L., & Serrano, A. (2019). Migración interna y sus efectos en el crecimiento urbano del municipio de Querétaro. *Quivera: Revista de Estudios Territoriales*, 21(2), 49–61. <https://quivera.uaemex.mx/article/view/12449>
- Pacheco, L. (2018). Otras torres de fe: Industrias y servicios en Zapopan en los albores del siglo XX. En M. García (Ed.), *Zapopan: Una historia entre siglos* (pp. 347–367). Ayuntamiento de Zapopan; Fundación Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.

- Partida, M. (2018). Las antiguas haciendas de Zapopan: Un pasado que se hace presente. En M. García (Ed.), *Zapopan: Una historia entre siglos* (pp. 287–330). Ayuntamiento de Zapopan; Fundación Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.
- Pfannestein, B., Martínez, J., Herrera, E., & Sevilla, S. (2019). Planificación urbana y la influencia de las urbanizaciones cerradas: El Área Metropolitana de Guadalajara, México. *Economía, Sociedad y Territorio*. El Colegio Mexiquense. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=1115947500>
- Pintor, R., & Israel, M. (2023). Migración interna en México: Un análisis al estudio regional en Los Cabos, B.C.S. (2021). *Revista Ra Ximhai*, 19(1), 15–41. <https://raximhai.uaim.edu.mx/index.php/rx/article/view/217>
- Portillo, M. (2000). *Apuntes histórico-geográficos del departamento de Zapopan*. El Colegio de Jalisco; Ayuntamiento de Zapopan.
- Pradilla, E. (2015). De la ciudad compacta a la periferia dispersa. *Ciudades*, (106), 2–9.
- Ramírez, J., & Safa, P. (2011). Realidades y retos de las áreas metropolitanas: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. *Desacatos*, (36), 131–148.
- Roa, V. (1981). *Estadística del estado libre de Jalisco*. UNED.
- Rodríguez, J., & Rowe, F. (2019). Efectos cambiantes de la migración sobre el crecimiento, la estructura demográfica y la segregación residencial en ciudades grandes: El caso de Santiago, Chile, 1977–2017. *Serie Población y Desarrollo*, (125). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44367>
- Rueda, S. (2007). El urbanismo ecológico: Un nuevo urbanismo para abordar los retos de la sociedad actual. *Revista Neutra*, (15). <https://www.revistaneutra.org/RN/issue/view/87>
- Ruiz, A. (2009). Desigualdad socio-territorial y fragmentación urbana en Zapopan, México. *Revista Líder*, 15(1), 209–234.
- Sandoval, C. (1990). *Toponimia pictográfica de Jalisco*. UNED.
- Schteingart, M. (2015). La dimensión social del espacio en ciudades mexicanas: Un balance explicativo desde una perspectiva latinoamericana. En A. Aguilar & I. Escamilla (Coords.), *Segregación urbana y espacios de exclusión. Ejemplos de México y América Latina* (pp. 47–72). Universidad Nacional Autónoma de México; Miguel Ángel Porrúa.
- Secretaría de Desarrollo Social; Consejo Nacional de Población; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2024). *Metrópolis de México 2020*. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/metropolis-de-mexico-2020?state=published>
- Signorelli, A. (1999). *Antropología urbana*. Anthropos Editorial; Universidad Autónoma Metropolitana.
- Signorelli, A. (2004). Redefinir lo público desde la ciudad. En N. García Canclini (Coord.), *Reabrir espacios públicos: Políticas culturales y ciudadanía* (pp. 105–126). Universidad

- Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa; Plaza y Valdés.
- Tello, A. (1968). *Crónica miscelánea de la santa provincia de Jalisco*. Gobierno de Jalisco; Universidad de Guadalajara; IJAH; INAH.
- Unikel, L. (1978). *El desarrollo urbano de México: Diagnóstico e implicaciones futuras*. El Colegio de México.
- United Nations. (2014). *World urbanization prospects: The 2014 revision*. <https://www.un.org/en/development/desa/publications/2014-revision-world-urbanization-prospects.html>
- Vázquez, R. (2020). La Zona Metropolitana de Querétaro en proceso de metropolización: 1990–2010. *Revista Contexto*, 14(20), 31–52. <https://contexto.uanl.mx/index.php/contexto/article/view/226>
- Wassmer, R. W., & Baass, M. C. (2006). Does a more centralized urban form raise housing prices? *Journal of Policy Analysis and Management*, 25(2), 439–462. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pam.20180/epdf>
- Zaragoza, J., & Guzmán, J. (2022). Economía, crecimiento urbano y el cambio climático local en la Zona Metropolitana del Valle de México. *Interdisciplina*, 11(29), 311–332. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S244857052023000100311&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S244857052023000100311&script=sci_arttext)

## **Régimen de género en el proceso de las políticas derivadas de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) en municipios indígenas de Campeche y Oaxaca**

*ARTÍCULO CIENTÍFICO*

**ALICIA MARTÍNEZ CRUZ**

Instituto de Estudios Municipales, Universidad de la Sierra Sur

 [orcid.org/0009-0008-9311-4256](https://orcid.org/0009-0008-9311-4256)

[ali.martinez.cruz@gmail.com](mailto:ali.martinez.cruz@gmail.com)

### **Resumen**

El presente artículo tiene como objetivo analizar la convergencia del régimen de género en los arreglos políticos e institucionales en el proceso de las políticas derivadas de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) en los municipios indígenas de Oaxaca y Campeche que cuentan con una declaratoria de alerta. La investigación, de carácter cualitativo y con un diseño etnográfico, incluye la revisión documental y la realización de entrevistas semiestructuradas a servidores y servidoras públicas de distintos niveles de gobierno, académicas, y representantes de organizaciones de la sociedad civil.

El análisis se llevó a cabo mediante el método de marcos interpretativos de las políticas públicas, enfocándose en las narrativas y significados atribuidos al problema estudiado. Las reflexiones se desarrollan con base en los enfoques teóricos del régimen de políticas públicas y el régimen de género en las políticas. A partir de este marco conceptual, se identifica que los procesos están imbricados en discursos, prácticas y relaciones que perpetúan el régimen de género, lo cual limita significativamente la atención efectiva al problema público de la violencia de género contra las mujeres indígenas.

**Palabras clave:** Violencia de género, régimen de género en las políticas, régimen de políticas, arreglos políticos, proceso de políticas públicas.

Cómo debe citarse este artículo:

Martínez, A. (2025). Régimen de género en el proceso de las políticas derivadas de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) en municipios indígenas de Campeche y Oaxaca *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 3 (6), 171-198  
<http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 11/12/2024

Aceptado: 28/02/2025

## Introducción

En los procesos de políticas públicas convergen regímenes de género que condicionan, de manera directa o indirecta, el cambio o la continuidad en la situación de desigualdad de género. Estos regímenes de género delinean el curso de las políticas públicas dirigidas a la atención de la violencia de género contra las mujeres, influyendo en cuanto a paradigmas y acciones asociadas a la cuestión de género (Quintana, 2018, 2020), impacta la situación de la violencia feminicida como resultado de las políticas adoptadas.

A partir de este supuesto, se articula la tesis central del artículo, a través del estudio de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) como el mecanismo diseñado para revertir la situación de violencia feminicida (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia [LGAMVLV], 2011, art. 30). El objetivo principal es analizar la convergencia del régimen de género en los arreglos políticos e institucionales en el proceso de las políticas derivadas de la AVGM en los municipios indígenas de Oaxaca y Campeche<sup>1</sup>.

La AVGM constituye un conjunto de acciones gubernamentales de emergencia orientadas a enfrentar y erradicar la violencia feminicida, así como a atender los agravios que impiden el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres en un territorio determinado (LGAMVLV, 2011, art. 22). De acuerdo con la definición de políticas públicas propuesta por Aguilar (2010), como las acciones de gobierno que, en interlocución con los sectores de la ciudadanía, buscan alcanzar objetivos de interés público, la AVGM se interpreta como una política pública específica enfocada en atender la violencia de género.

El interés del presente estudio radica en los procesos de diseño e implementación de la AVGM (Del Castillo, 2014; Theodoulou, 2013), los cuales conforman lo que Hoberg (2002) y Pacheco-Vega (2015) denominan el contenido y las consecuencias de las políticas públicas. Ambos procesos son interdependientes (Subirats, 1992) y su análisis debe considerarse de manera integral en los estudios sobre políticas públicas (Policy Studies). En este contexto, el contenido y las consecuencias de las políticas públicas son el resultado de las relaciones y estrategias de interacción entre actores gubernamentales de distintos niveles de gobierno — autoridades político-administrativas—, actores sociales y privados involucrados en la atención de un problema público específico.

<sup>1</sup> Este documento se basa en los hallazgos de la investigación doctoral en Investigación en Ciencias Sociales: Estudio del proceso de las políticas públicas derivadas de la declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en municipios indígenas de Campeche y Oaxaca, 2018-2022.

En 2018, municipios de Campeche y Oaxaca fueron declarados bajo Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) por la Secretaría de Gobernación (SEGOB). Estos municipios forman parte del 57.1 % de las entidades con asentamientos de pueblos indígenas que cuentan con declaratoria de alerta. En Campeche, el 88.8 % de los municipios alertados son indígenas, mientras que en Oaxaca este porcentaje asciende al 75 % (Instituto Nacional de las Mujeres [INMUJERES], 2021). Ambos estados representan casos singulares en la historia del mecanismo: Oaxaca fue pionero en solicitar la declaratoria en 2008 debido a la violencia feminicida en la zona Triqui, mientras que Campeche destaca por ser la única entidad con un levantamiento parcial de la AVGM.

Las condiciones de fondo en las que opera la AVGM en estas entidades incluyen un contexto comunitario indígena con un sistema político singular: el Sistema Normativo Indígena (SNI). Según Hoberg (2002), el contexto en el cual opera el régimen de la política pública puede influir —o no— en la forma en que se decide qué es importante y cómo se debe resolver. Las políticas públicas dependen de las estructuras y dinámicas políticas concretas que las configuran a nivel estatal y gubernamental. Esto implica que cada sistema político genera implicaciones específicas para la organización de las políticas públicas (Oszlak & O'Donnell, 1995). Dichas implicaciones abarcan tanto la dimensión política como la técnica, que incluye diferentes niveles gubernamentales, órganos administrativos, marcos normativos e intereses y compromisos institucionales. Estos elementos requieren una coordinación interinstitucional para abordar el problema público, constituyendo lo que se conoce como *policy network* o *policy community*<sup>2</sup> (Subirats, 1992).

En el proceso de implementación de las políticas derivadas de la Alerta participan actores institucionales, políticos y sociales cuyos intereses se ven afectados. Estos actores enfrentan la operatividad de la AVGM en el ámbito estatal y municipal, este último regido por el SNI. En este contexto, emergen discursos diversos que entran en disputa respecto al problema de la violencia de género y feminicidio, las creencias causales y las tradiciones de género que se encuentran arraigadas en instituciones y organizaciones generizadas. Desde estos espacios se construyen las políticas en cuestión (Cerva, 2017).

Una constante en este marco son los discursos que minimizan las cifras de violencia feminicida, naturalizan la violencia de género y culpabilizan o revictimizan a las mujeres. Como señala Cobo (2011, citado en Castañeda et al., 2013), “existe una reacción patriarcal que esgrime como argumento la minimización de las agresiones contra las mujeres” (p. 13). Esta reacción se enfrenta a la implementación de políticas

2 Es decir, un entramado o red de actores que hacen frente a políticas públicas de actuación específicas.

públicas diseñadas para combatir la violencia de género.

En ese sentido, la convergencia del régimen de género en los entramados político-institucionales del proceso de la Alerta muestra que este no es un mecanismo universal ni neutral. Funciona con base en los discursos, lógicas o paradigmas legitimantes del Estado y de actores clave inmersos en el régimen de las políticas. Así, la dimensión técnica y política de la *policy* en cuestión está condicionada por el régimen de género, el cual define la interacción—conflicto, negociación, cooperación y colaboración— entre grupos políticos con diferentes valores, visiones, intereses y vocaciones de poder durante el proceso decisional de la Alerta (Bazúa, 2010).

### **Nociones teóricas del régimen de política pública y régimen de género de las políticas**

Las reflexiones de este escrito se apoyan en los enfoques teóricos de régimen de política pública (*policy regime*) y régimen de género de las políticas (*gender policy regime*), dos lentes analíticos vinculados dentro de los estudios de políticas públicas. El primer enfoque ofrece un marco explicativo para comprender la interrelación entre arreglos político-institucionales, paradigmas y marcos normativos presentes en los sistemas políticos y, por ende, en el proceso decisional de las políticas públicas (Hoberg, 2002; May & Jochim, 2012; Wilson, 2000). Este enfoque se traduce en la "interacción que ocurre entre reglas y actores" (Del Castillo, 2014, p. 30).

El *policy regime* es un modelo conceptual que prioriza la dimensión política en el proceso de las políticas públicas. Se refiere a los arreglos de gobierno o de poder contruidos para coordinar intereses y organizar la acción colectiva (proceso decisional) alrededor de cierta lógica política, cuya articulación orienta el contenido y forma de la *policy*, configurándose como una variable dependiente del sistema político (Quintana, 2020; Wilson, 2000).

Desde esta perspectiva, el estudio de las políticas se puede abordar de dos formas:

1) Según la propuesta de Wilson (2000), la reflexión parte de la tesis central que la Política es determinante en el proceso de las políticas públicas (*policy process*), el estudio se orienta entonces a la búsqueda del conocimiento de la esfera política a través de las *policies*, a fin de comprender los cambios de política a partir de la dinámica de estabilidad y episodios abruptos en las políticas (Quintana, 2020); y, 2) según May y Jochim (2012), el supuesto del que se parte es que: son las *policies* las que impactan y retroalimentan la Política. Para el caso de estudio, resultó sugerente la vía que plantea Wilson (2000), partiendo de la premisa que la Política es

determinante del *policy proces*.

Los componentes de un régimen de políticas se pueden representar, según el modelo de Wilson (2000), a través de la constelación de cuatro dimensiones:

a) Organizaciones dentro del gobierno y la estructura de la política

b) La política (*policy*) en sí misma

c) Arreglos de poder, que hacen referencia a grupos de interés (como el Estado y la sociedad civil) con diferentes posiciones que configuran su agencia, interacciones políticas y negociaciones dentro del marco de reglas y normas (Quintana, 2020). Los actores pueden actuar de manera coherente con las ideas o discursos tanto de los participantes en el proceso de la política como de las instituciones en cuyo marco opera la política pública (Hoberg, 2002; Pacheco-Vega, 2015).

Por último, la dimensión d) Paradigmas de las políticas: se refiere a los discursos legitimantes utilizados para construir el problema público desde un enfoque ideológico; es decir, a la lógica subyacente que guía a los actores en la definición de un problema público, la toma de decisiones y la implementación de las políticas (Quintana, 2020). En el proceso decisional de las políticas convergen ideas en discusión, conversación y contraposición, las cuales pueden clasificarse como creencias causales o creencias basadas en principios. Las creencias causales aluden a evaluaciones prácticas de la realidad, mientras que las basadas en principios son juicios sobre lo correcto o incorrecto (Hoberg, 2002; Pacheco-Vega, 2015).

Estas dimensiones ofrecen una descripción del régimen, delineado por elementos estructurales y estructurantes (los arreglos de poder), una expresión simbólica de estos (los paradigmas que legitiman los arreglos) y una fase ejecutoria a cargo de las organizaciones responsables de implementar las políticas (Quintana, 2020).

El enfoque de régimen de género de las políticas extiende el marco del *policy regime* al integrar reflexiones feministas en el análisis de políticas públicas. Según Quintana (2018), “se sitúa en el análisis de las preocupaciones acerca de lo político, las políticas y la situación desigual entre mujeres y hombres producidas y reproducidas en el proceso de las políticas públicas” (p. 58); es decir, remite al entramado de creencias y prácticas de políticas sobre lo femenino y masculino como fenómenos sociopolíticos, definidos desde el ámbito mismo de la política, desde el Estado (Connell, 1987; Quintana, 2016, 2018).

Los Estados promueven diferentes regímenes políticos, de políticas y de género. La existencia de un tipo específico de régimen de género define el curso de las políticas públicas en términos de discursos y acciones vinculados a la cuestión de género. Estos regímenes influyen, de manera directa o indirecta, en el cambio o

continuidad de las situaciones de desigualdad de género (Quintana, 2020; Schofield & Goodwin, 2005, citado en Quintana, 2016).

En las instituciones (el Estado, la familia y las organizaciones sociales), así como en los actores y sus interrelaciones, opera un régimen de género (Connell, 1987, 2002), que constituye un sistema complejo de relaciones de poder entre los géneros<sup>3</sup> en función de las diferencias percibidas entre los sexos (Scott, 2008). El Estado, entonces, se configura como la institución central del poder generizado, con un régimen de género vinculado a un orden de género más amplio en la sociedad; la forma en que el Estado encarna el género da causa y capacidad para producir y reproducir el género a través de las políticas públicas (Connell, 1987).

Como han señalado diversas académicas, entre ellas Flammang (1997) y Cerva (2017), por acción u omisión, el Estado es omnipresente en la construcción del orden de género. Este interviene en la generación de desigualdades de género, las cuales se institucionalizan y legitiman mediante diversos mecanismos como discursos, leyes y políticas públicas (Waylen, 1998; Guzmán & Bonan, 2013; Del Cid, 2019); que se han fundado desde el punto de vista masculino, elaboradas y pactadas en función de un sujeto masculino de ciudadanía (Facio & Fries, 1999; Gargallo, 2011), lo que refleja la naturaleza del Estado patriarcal y su trascendental rol en el proceso de las políticas (Skocpol, 2002).

En el proceso de contenido y consecuencia de la política pública, siguiendo a Hoberg (2002) y Pacheco-Vega (2015), se toman decisiones sobre qué se va a hacer, cómo se va a implementar y cuáles son los resultados esperados. Estas decisiones están mediadas por la interacción entre factores como intereses, instituciones y paradigmas, que configuran el contexto en el que opera el régimen de políticas (Hoberg, 2002). De ahí que la comprensión del problema público se vea atravesada por sistemas de creencias, valores e interpretaciones de la sociedad, los gobiernos y los actores políticos. Este entramado refleja un régimen de género de políticas que es un espejo de cómo los actores involucrados perciben la realidad (Cobb & Elder, 1993).

En la comprensión del problema público convergen e influyen valores, roles, estereotipos y atributos de género que se materializan en las prácticas y discursos de la *policy*, por parte de los actores políticos institucionales, a través de un espectro de arenas públicas, ejecutivas y políticas que también configuran al Estado y,

3 Es la forma primaria de las relaciones simbólicas de poder, se compone de cuatro elementos interrelacionados. El primero refiere a los símbolos disponibles que evocan múltiples representaciones; el segundo, los conceptos normativos que adquieren la forma básica de oposiciones binarias y afirman el sentido de lo masculino y femenino. De este tipo de análisis debe incluir una idea de la política y una referencia a las instituciones sociales y a las organizaciones, el tercer aspecto de las relaciones de género. El cuarto aspecto del género es la identidad subjetiva.

generalmente, perpetúan la problemática (Walvy, 1990, 2020). En ese sentido, la literatura sobre los marcos interpretativos de las políticas, o *policy frame analysis*, desarrollada por Bustelo y Lombardo (2006), permite comprender el régimen de género presente en las políticas públicas en cuanto a discursos, ideas y acciones asociadas con la cuestión de género. Esto delinea la lógica interna del significado que los actores políticos otorgan al problema público y la manera en que lo comprenden.

El método de *policy frame analysis* coadyuva en la identificación de los marcos dominantes y/o en conflicto entre sí en el discurso de los actores sociopolíticos, que se articulan con los arreglos de poder presentes en el proceso decisional de las políticas públicas, a través del análisis de dos dimensiones: diagnóstico y pronóstico del problema abordado. La política pública representa el diagnóstico, en el cual subyace una atribución de causalidad conectada a un conocimiento anticipado. En términos del pronóstico, se plantea un llamado a la acción mediante la propuesta de una solución al problema, especificando qué debe hacerse (Bustelo & Lombardo, 2006).

### **Estrategia metodológica**

La investigación se desarrolló mediante una estrategia metodológica cualitativa con un diseño etnográfico. Este estudio se delimitó a dos unidades de análisis: las entidades de Oaxaca y Campeche, consideradas casos paradigmáticos en la trayectoria del mecanismo de Alerta. Oaxaca destaca por haber sido el primer estado en recibir una declaratoria de Alerta en 2018, mientras que Campeche resalta por ser la primera entidad en experimentar un levantamiento parcial de la AVGM. El periodo de estudio comprende de 2018 a 2022, correspondiendo este último año al corte de la investigación, dado que la Alerta continúa vigente en ambas entidades.

En un primer momento, se realizó una revisión de documentos oficiales y públicos emitidos por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), así como una consulta de notas periodísticas para analizar el contenido y diseño de las políticas derivadas de la Alerta. Posteriormente, en un segundo momento, se aplicaron entrevistas individuales y colectivas, tanto para el análisis del proceso de contenido como del proceso de consecuencia (implementación) de las políticas.

Se realizaron 27 entrevistas durante 2021 y 2022, iniciando con entrevistas piloto no dirigidas, seguidas de entrevistas semiestructuradas, tanto individuales como colectivas. Los participantes incluyeron servidoras y servidores públicos del

mecanismo estatal y municipal de adelanto de las mujeres, personal de los Centros para el Desarrollo de las Mujeres (CDM), autoridades municipales, integrantes del Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario (GIM) e integrantes de organizaciones de la sociedad civil<sup>4</sup> en ambas entidades federativas.

Para la selección de los municipios indígenas o con significativa población indígena que cuentan con declaratoria<sup>5</sup> en las entidades de estudio, se optó por una muestra intencional (Bernard, Wutich, & Ryan, 2017), basada en los intereses temáticos y conceptuales, así como en las siguientes condiciones: 1) municipios destacados por sus buenas prácticas en la atención a la AVGM y 2) municipios que se distinguen por su resistencia, negociación y/o colaboración en el proceso de implementación de las políticas derivadas de la Alerta. Posteriormente, se empleó el método de muestreo en red tipo "snowball" para identificar a los/las informantes clave.

Las entrevistas se aplicaron en los municipios de Hecelchakán, Escárcega, San Francisco de Campeche, Hopelchén, Champotón y Calkiní<sup>6</sup>, en el estado de Campeche. En el caso de Oaxaca, los municipios seleccionados fueron San Pedro Pochutla, Matías Romero Avendaño, Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca de Juárez, San Bartolo Coyotepec, Ixtlán de Juárez, Villa de Zaachila y Santa María Yucuhiti.

Los documentos oficiales y públicos relacionados con la Alerta en ambas entidades, junto con las entrevistas realizadas, se analizaron utilizando el método de los marcos interpretativos de las políticas de Bustelo y Lombardo (2006). Este análisis se llevó a cabo desde el enfoque de análisis de contenido, siguiendo los planteamientos de Bernard, Wutich y Ryan (2017) y Andréu (2002), con apoyo del software MAXQDA.

## Resultados

### **Relaciones políticas y régimen de género en la interacción entre actores(as) en el contenido de la política pública**

En los procesos de contenido y consecuencia de las políticas públicas derivadas de la AVGM en ambas entidades participan diversos actores gubernamentales

4 Grupo de Estudios sobre la Mujer Rosario Castellanos A.C (GesMujer A.C.), Centro para los Derechos de la Mujer Naaxwiin A.C; IXMUCANE A.C., y la Red de Mujeres y Hombres por una Opinión Pública con Perspectiva de Género (REDMYH A.C.).

5 En Oaxaca son 40 municipios con declaratoria de AVGM, mientras que en Campeche son ocho, que representa el 61.5% del total de municipios (13 municipios) en el estado.

6 Se visitó casi a la totalidad de los municipios con declaratoria de AVGM

de distintos niveles de gobierno, la academia y actores sociales. En estos dos procesos, las interacciones se constituyen como campos de negociación dirigidos a lograr acuerdos sobre intereses divergentes, dividir responsabilidades y construir significados sobre el problema público y sus posibles soluciones. Tales procesos están atravesados por las diferentes fases de la AVGM, las cuales implican una fragmentación en las negociaciones según los niveles de gobierno involucrados.

Los resultados sustantivos e institucionales de estos procesos están influenciados por diversos factores, particularmente por modificaciones en el marco institucional, en la disponibilidad de recursos, y en la constelación y conductas de los actores directamente involucrados. Esto significa que no solo dependen de las decisiones tomadas durante los procesos previos (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008, p. 119).

En el proceso de contenido de las políticas públicas derivadas de la AVGM en ambas entidades, participaron el Grupo de Trabajo (GT), el cual está integrado por: representantes del mecanismo estatal<sup>7</sup> para el adelanto de las mujeres, académicas tanto nacionales como estatales, y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). El GT es el encargado de realizar el diagnóstico y diseño de medidas (que se traducen en políticas o programas) para atender el problema público, y da seguimiento al cumplimiento de las medidas en su calidad de GIM con apoyo institucional de personal del INMUJERES y CONAVIM. El proceso de contenido, entendido como el acto en que se realizó el diagnóstico y se diseñaron las medidas —el curso de acción— para atender el problema público, constituye una fase en la que se negocian políticamente alternativas entre actores a nivel federal y estatal. Durante este proceso, se toman decisiones para priorizar una solución específica sobre otras. En ambas entidades, este proceso implicó la construcción de acuerdos político-administrativos para establecer competencias, responsabilidades y recursos de los actores gubernamentales involucrados en la configuración de las medidas diseñadas. Estas medidas quedaron plasmadas en el dictamen y, posteriormente, en el programa de trabajo estatal para atender los resolutivos de la Alerta. El dictamen y el programa incluyen decisiones reglamentarias federales, leyes estatales relacionadas con la atención a la violencia de género, así como decisiones legislativas y judiciales necesarias para el desarrollo de la *policy* en cuestión. Estos aspectos se expondrán a continuación.

<sup>7</sup> Es decir, en Oaxaca la Secretaría de las Mujeres de Oaxaca (SMO), y en Campeche el Instituto de la Mujer del Estado de Campeche (IMEC).

Los acuerdos entre los integrantes del Grupo de Trabajo (GT) se fundamentaron en las reglas institucionales y los procesos administrativos que orientaron su lógica de acción para coordinarse con el objetivo de cumplir con el diagnóstico<sup>8</sup> dentro de los tiempos limitados estipulados en el proceso de la Alerta. No obstante, durante la elaboración del diagnóstico en ambas entidades, no se incorporó el diálogo con las mujeres víctimas de violencia en el territorio local, lo que excluyó sus voces del proceso de formulación de políticas públicas. La narrativa de los integrantes del GT coincide al señalar que el cumplimiento administrativo, tanto en términos de tiempo como de entregables, delineó su toma de decisiones en el proceso. Esto ocurrió en el marco del seguimiento administrativo y legal llevado a cabo por personal de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) y del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) respecto a la operatividad del mecanismo de AVGM.

El posicionamiento de las integrantes del GT en la elaboración del diagnóstico y las medidas<sup>9</sup> para atender el problema se basó en una colaboración que incluyó la aportación de recursos cognitivos sobre la violencia de género contra las mujeres, información, tiempo y recursos económicos. Particularmente, las académicas, quienes no reciben remuneración alguna por su trabajo, realizaron estas tareas bajo condiciones de tiempo limitado. La disposición y el compromiso del equipo fueron elementos clave que facilitaron el avance del proceso. Retomando las reflexiones de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008, pp. 60, 105), esta postura no puede desvincularse de la existencia de una responsabilidad pública y del control gubernamental directo sobre los actores, enmarcado por las reglas institucionales que fundamentan los acuerdos.

En ambas entidades, el posicionamiento del GT generalmente se asocia con creencias basadas en principios causales sobre la violencia de género, particularmente por parte de las académicas, quienes actúan en consonancia con sus discursos y muestran sensibilidad ante el problema público. En su narrativa, reconocen la violencia de género contra las mujeres indígenas e identifican el sistema patriarcal como una de las principales causas, tal como también se refleja en el diagnóstico y la investigación de seguimiento a la solicitud de la Alerta. Sin embargo, en el dictamen emitido por el grupo, las medidas diseñadas para atender el problema tienden a obviar otros sistemas de poder que coexisten con la condición de género en la violencia contra las mujeres. Entre estos sistemas se encuentran las

8 En ambas entidades el GT realizó la investigación para atender la solicitud de alerta, la visita in situ de campo en el territorio local, y aplicaron entrevistas a servidores públicos, así como a organizaciones de la sociedad civil para recabar información de la magnitud del problema público

9 De prevención, atención, de seguridad, de justicia y reparación de la violencia de género contra las mujeres.

condiciones de etnia, cultura, edad y clase social, los cuales incrementan el riesgo de agresión al interactuar con múltiples sistemas de dominación, como señala Sieder (2017).

En ese sentido, es importante reconocer que las experiencias vitales de las mujeres están atravesadas por otras características sociales, cuya consideración permite tejer una política pública más cercana a la compleja realidad que viven las mujeres para abordar la solución del problema en cuestión. Por ejemplo, en ambas entidades, el diagnóstico establece observaciones respecto al banco de datos: en Campeche, se resalta la necesidad de que registre casos de violencia contra las mujeres, mientras que en Oaxaca se propone la inclusión de cifras desagregadas por año y municipio. Sin embargo, las medidas diseñadas no enfatizan la incorporación de datos desagregados de mujeres indígenas.

En la comprensión del problema público por parte de los actores (as) participantes en el proceso, convergen paradigmas que trazan el contenido de la *policy*. Se identifican valoraciones disímiles y en disputa sobre las distintas aristas de la violencia de género contra las mujeres y el feminicidio en contextos estatales y locales indígenas. Si bien las académicas integrantes del Grupo de Trabajo (GT), posteriormente el Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario (GIM), reconocen que el problema afecta de manera singular a las mujeres indígenas, las autoridades e instituciones estatales y municipales suelen configurar su comprensión y definición del problema desde creencias basadas en principios del sistema patriarcal y racista.

Dentro del GT existen relaciones asimétricas de poder que afectan la incidencia en la toma de decisiones entre los actores gubernamentales y la academia. De manera concreta, las académicas tienen un poder limitado de injerencia en las decisiones gubernamentales. La sordera institucional respecto a la interseccionalidad de la violencia contra las mujeres es una constante, particularmente entre las autoridades gubernamentales, quienes tienden a ignorar la condición de etnia y la diversidad dentro de la diversidad al abordar el problema público.

La dictaminación del GT para atender la solicitud y emitir el dictamen de declaratoria gestados en este proceso, siguiendo las reflexiones de Sánchez (2021, p. 253), son "el resultado de las interacciones [de los actores(as) presentes en el proceso de la *policy*] donde entran en disputa relaciones de poder, tensiones, negociaciones y consensos". El dictamen de la declaratoria representa un compromiso —que generalmente se queda en el discurso— y la obligación del Estado de garantizar los derechos humanos de las mujeres en el ámbito estatal y local.

Las autoridades e instituciones estatales y municipales suelen soslayar el carácter interseccional del problema. En particular, algunos presidentes municipales

cuestionan la emisión de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), poniendo en duda tanto la existencia del problema como su gravedad. Además, desconocen los niveles de violencia contra las mujeres en los municipios indígenas o con significativa población indígena. Este desconocimiento se refleja en las narrativas recopiladas, como se observa en los testimonios de una autoridad municipal de Hecelchakán, Campeche, y de integrantes de una organización de la sociedad civil:

La declaratoria de violencia de género no sé en base a qué estudios lo realizaron, porque si nos damos cuenta lo que es la parte de la franja entre Estados Unidos y México, todos los estados del norte ahí hablan de violencia, de asesinatos de mujeres [...]. Entonces, en base a qué dicen que en Campeche hay mucha violencia hacia las mujeres, [...]. La cuestión que yo sí considero grave es el alcoholismo [...] (Autoridad municipal, comunicación personal, 11 de julio de 2022).

[...] La justificación de uno de los presidentes municipales fue que la violencia contra las mujeres son sus usos y costumbres. Entonces, hay una justificación desde las instituciones de no hacer nada porque son los usos y costumbres de la comunidad [...] (Organización de sociedad civil, comunicación personal, 26 de septiembre de 2022).

Respecto a la comprensión del problema público, las autoridades de las entidades de estudio tienden a conceptualizarlo como violencia familiar, debilitando la dimensión de género en la violencia contra las mujeres y diluyendo el componente patriarcal en un enfoque neutral. Un ejemplo de ello es el discurso de la titular de la Secretaría de las Mujeres del Estado de Oaxaca (SMO), Vásquez Colmenares: "[...] debemos trabajar en la violencia familiar, y antes se debe prevenir la violencia en el noviazgo para tener más posibilidades de evitar los feminicidios" (Gobierno del Estado de Oaxaca, 2019c). Este planteamiento reduce el problema a una perspectiva unidimensional.

La comprensión sesgada del problema por parte de servidores(as) públicos(as) complejiza aún más su atención. Los gobiernos estatales y municipales implementan y reportan acciones completamente desvinculadas de la atención a la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM). Por ejemplo, en el reporte del municipio de Nochixtlán de 2019-2020, se mencionan actividades como talleres de elaboración de alimentos (dulces típicos, chiles chipotles, amaranto de chocolate, entre otros) dirigidos tanto a hombres como a mujeres, así como un "cambio de look" a mujeres mediante un concurso para conmemorar el Día Internacional de la Mujer (Gobierno del Estado de Oaxaca, 2020; Flores, 2022). Estas acciones, inscritas en el universo simbólico de lo femenino, refuerzan estereotipos de género, no abordan el problema público y, además, minimizan la urgencia de atender la violencia de

género y feminicida.

Tal situación se agrava cuando no existe sensibilidad hacia el tema y el sistema de creencias patriarcal atraviesa el proceso de la política pública. Esto se corrobora en la revisión de documentos oficiales y notas periodísticas. Por ejemplo, en una entrevista realizada por Flores a Erika Lili Díaz Cruz, abogada y exintegrante del GT de Oaxaca que dictaminó la Alerta, Díaz Cruz señaló:

"Hay negación de las instancias y autoridades estatales y municipales en reconocer el problema de la violencia como un tema público. Las autoridades siguen en una lógica misógina al considerar que es un problema de mujeres, negando la importancia de su atención" (Flores, 2022).

En los municipios indígenas de estudio, opera un sistema de ideas que construye roles desiguales asignados a las personas con base en sus diferencias biológicas. Este sistema influye en su desempeño a nivel familiar, social, político y económico, y se caracteriza, en el caso de las mujeres, por la subordinación, exclusión y marginación. Asimismo, existen asimetrías en el reconocimiento de sus aportes y servicios comunitarios, así como en su condición como sujetas de ciudadanía. Estas dinámicas son reflejo, con matices propios, de lo que ocurre en la sociedad nacional.

Los imaginarios sociales sobre las mujeres no solo se reproducen en los ámbitos familiar y comunitario, sino también en las instituciones comunitarias y gubernamentales, tales como la asamblea comunitaria, el sistema de cargos y el tequio (los más destacados y coincidentes en los municipios de estudio), refuerzan estereotipos y prácticas discriminatorias.

En los municipios regidos por Sistemas Normativos Internos (SNI), se observan variaciones en sus formas de organización, así como diferencias entre cabeceras y agencias municipales. De manera general, se identificó que el régimen de género en estos municipios, en el contexto de la *policy* de la Alerta, se caracteriza por estereotipos que generan desventajas para las mujeres. Estas dinámicas se nutren de ideologías autoritarias por parte del personal público municipal, quienes invisibilizan y naturalizan la violencia que enfrentan las mujeres indígenas y la niñez. Además, suelen legitimar estas prácticas en nombre de las costumbres y tradiciones comunitarias.

Como señala Daltón (2005), la violencia a menudo se justifica en aspectos culturales, atribuyendo las prácticas violentas a las tradiciones comunitarias. Sin embargo, el Estado tiene la obligación de condenar la violencia contra las mujeres y no invocar las costumbres para eludir su responsabilidad de atenderla y erradicarla.

Retomando los aportes de Rodríguez e Iturmendi (2013), la cultura como tradición puede amenazar los derechos de las mujeres. Esta situación debe analizarse en dos dimensiones:

1. En el marco del contexto de relaciones económicas y políticas que definen el orden de género y las relaciones de poder, las cuales influyen en las culturas y determinan qué cambios son permisibles y cuáles representan un riesgo para la cohesión comunitaria.
2. En el reconocimiento de que la tradición de los pueblos no es el único elemento que causa la violencia que enfrentan las mujeres indígenas. Esta violencia se produce dentro de un sistema de múltiples estructuras de opresión que profundizan las desigualdades, como advierten Bonfil, De Marinis, Rosete y Martínez (2017).

La definición del problema público por parte de las autoridades municipales se caracteriza por su reducción a un asunto de índole familiar, lo cual invisibiliza su dimensión pública como un fenómeno de menor importancia y unidimensional. Esto se traduce en un desconocimiento de los niveles de violencia contra las mujeres y su relación con otros problemas como la trata de personas, la prostitución y las desapariciones. Dichos fenómenos, además, se ven exacerbados por proyectos nacionales como el Tren Maya en Campeche y la instalación de penales federales de máxima seguridad en Oaxaca, así como por el crimen organizado y los conflictos territoriales y de recursos naturales. Estas conexiones son reiteradas en las narrativas de los actores involucrados en el proceso de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM).

En este contexto, las autoridades municipales tienden a percibir la violencia contra las mujeres como un problema menor, que no amerita su incorporación en la agenda pública municipal o comunitaria. A pesar de la declaratoria de la AVGM, esta es vista por las autoridades y servidores públicos como una imposición externa, improcedente e incómoda, lo que con frecuencia deriva en su ignorancia o exclusión del conocimiento local y comunitario. Existe una resistencia profunda por parte de las autoridades municipales para atender la AVGM, arraigada en los imaginarios sociales que responsabilizan a las mujeres de la violencia de género que enfrentan.

El Estado “no es una estructura estable ni monolítica, por tanto, puede y requiere transformarse” (Maceira, Alva, & Rayas, 2007, p. 41). En este sentido, se identificó que, con la política pública derivada de la AVGM, el discurso del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias ha tenido un mayor alcance en algunos

municipios, como Santa María Yucuhiti, Oaxaca. Inicialmente, las autoridades de este municipio cuestionaron la declaratoria de la AVGM. Sin embargo, gracias al trabajo de negociación liderado por la titular de la Instancia Municipal de la Mujer, el tema de la violencia contra las mujeres fue colocado en la Asamblea como una cuestión de gobernanza comunitaria. Este proceso reflexivo, no exento de tensiones, resultó en la elaboración del Plan de Acción Comunitaria e Integral para mejorar el acceso a la justicia de las mujeres en el municipio.

Las comunidades indígenas son permeables a que estos discursos puedan cambiar sus prácticas, al menos en la medida en que permiten que la titular de la Instancia Municipal de la Mujer trabaje a favor de los derechos de las mujeres en atención a la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM). Sin embargo, el Estado patriarcal, con sus matices, no ha cambiado. Ejemplo de ello es que “en el municipio predomina el matrimonio infantil”, como señala Sánchez (2021, p. 33) en su investigación en Oaxaca.

El gobierno estatal no asume la responsabilidad y obligación correspondiente; esta se delega a los gobiernos municipales y, a su vez, estos trasladan la responsabilidad a la titular de la Instancia Municipal de la Mujer. En algunos casos —los menos—, en el ámbito municipal la responsabilidad es compartida entre la regidora de género y la titular de la Instancia.

Las autoridades estatales y municipales no asumen su responsabilidad en la atención de la AVGM, a pesar de que esta deriva de una disposición del gobierno federal, estipulada en las reglas específicas que rigen el proceso (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia [LGAMVLV], 2007, y su reglamento). Sin embargo, estas medidas no van acompañadas de presupuesto, tiempo, personal, entre otros recursos necesarios.

Las políticas derivadas de la AVGM en ambas entidades están sujetas al proceso institucional federal; se desarrollaron dentro y a través de un amplio espectro de ámbitos, no solo en términos de niveles de gobierno, sino también en el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En tales arenas, el debate se configuró y formó para determinar qué medidas adoptar en el marco de relaciones verticales en la interacción entre diferentes niveles de gobierno.

### **Consecuencias de la política pública: relaciones políticas y régimen de género en la interacción entre actores(as)**

En el proceso de consecuencias (implementación), según Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008, pp. 114–115), se dan los planes de acción que establecen las prioridades de implementación en el espacio geográfico y social, el tiempo, y los actos de implementación que incluyen todas las actividades y las decisiones administrativas de aplicación.

Para la implementación de las medidas estipuladas en el dictamen de la declaratoria de Alerta en ambas entidades, se gestaron relaciones de colaboración entre actores federales y estatales: la CONAVIM, el INMUJERES, el GIM<sup>10</sup> y el gobierno estatal, de manera particular, entre la titular de la SMO y el IMEC para cada entidad federativa, y el Sistema Estatal PASE. La interacción con organizaciones de la sociedad civil y la academia también se hizo presente a nivel estatal. En el caso particular de Oaxaca, la vinculación fue con la SMO y la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca —órgano solicitante de la alerta— para dar acompañamiento y seguimiento a la implementación de la AVGM.

El contexto en el que se gestó el proceso de operación de la AVGM en ambas entidades se caracterizó por la alternancia política a nivel federal (lo cual, particularmente en Oaxaca, afectó el seguimiento de la CONAVIM al proceso de la AVGM) y por el cambio de administración en los gobiernos estatal y municipal. Estos acontecimientos incidieron en el avance del desarrollo del proceso de la *policy* y comprometieron el seguimiento de la Alerta en las entidades de estudio. Desde este hecho, se constituyen discursos y prácticas de resistencia para dar prioridad al problema público.

En los medios de comunicación, los gobernadores de ambas entidades federativas manifestaron en el discurso que la declaratoria representa una oportunidad para garantizar el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia. Como lo señaló el gobernador de Oaxaca: “Para mi gobierno, la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres es una oportunidad de redoblar los esfuerzos que hemos desarrollado desde el inicio de esta administración para garantizar el derecho de las mujeres para vivir sin discriminación y violencia” (Gobierno del Estado de Oaxaca, 2018a).

No obstante, este discurso se desdibujó al asignar la responsabilidad de la Alerta al Mecanismo Estatal de Adelanto de las Mujeres. Los titulares del Ejecutivo (de ambas entidades) se desentendieron de la atención al problema, lo que pone en

10 Conformado por actores gubernamentales (federales y estatales), sociales y la academia, antes enunciados.

evidencia la falta de reconocimiento y compromiso al respecto, como señala una académica integrante del GIM de Oaxaca:

Pero hay cosas que definitivamente no se quieren tocar porque siempre se necesita voluntad política. Desgraciadamente, a veces es precisamente la falta de voluntad política lo que atora los procesos, porque se piensa que la Alerta recae exclusivamente en la Secretaría de las Mujeres en Oaxaca. El Estado debería ser responsable de ello; es un problema estatal y debe asumirlo el Ejecutivo estatal, y eso realmente no es así (GIM-F, comunicación personal, 6 de julio de 2022).

En Campeche, Alejandro Moreno estaba ocupado con las gestiones para solicitar licencia al cargo con el fin de contender por la dirigencia nacional del PRI, mientras que en Oaxaca, Alejandro Murat Hinojosa optó por una dinámica de simulación en la atención a la Alerta: una sordera institucional frente a los feminicidios en el territorio estatal y frente a la exigencia de colectivos de mujeres, feministas y mujeres indígenas que demandan atención pertinente al problema público.

En términos de Schofield y Goodwin (2005, como se cita en Quintana, 2020), la formalización de la aprobación de una solución —el mecanismo de AVGM— a la violencia contra las mujeres por parte de los actores políticos institucionales hizo patente la obligación del gobierno estatal de atender el problema. Con ello, se formalizaron decisiones que ocurren en marcos de sentido y creencias, y que toman forma bajo determinados pactos políticos, no unánimes, pero sí a manera de consensos relativos frente al gobierno federal, indicando discursivamente la decisión de atender las medidas emitidas en el dictamen.

Los titulares del Ejecutivo de ambas entidades hicieron lo políticamente correcto: mencionar públicamente su “compromiso” con la atención a la violencia en el marco de la declaratoria de Alerta. En Campeche, la operación de la AVGM caminó ágilmente una vez que asumió la gubernatura Carlos Aysa. El Ejecutivo estatal brindó apoyo al IMEC a través de la Secretaría de Gobierno, promoviendo que los integrantes del Sistema Estatal para la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (Sistema Estatal PASE), así como las instituciones estatales y municipales, establecieran dinámicas de colaboración, apertura al diálogo y negociación para la implementación de las medidas emitidas en el dictamen de Alerta. La voluntad política del gobernador y el peso simbólico de la AVGM fueron claves en la configuración de acuerdos para el cumplimiento de dichas medidas:

[...] hubo buena disposición por parte del gobierno para atender las medidas [...]. Un poco como, voy a decirlo de esta manera, como lavar la imagen y decir

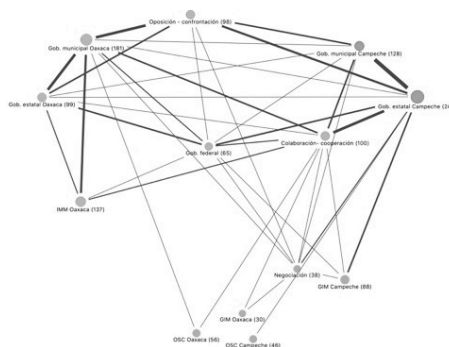
“hemos cumplido” y, como Estado, quitarse esa etiqueta de la Alerta porque se le da un sentido negativo (GIM-RQ, comunicación personal, 12 de julio de 2022). [...] ayudó mucho decir que viene con nosotras la Secretaría de Gobierno, estábamos nosotros y ellos (IMEC, comunicación personal, 13 de julio de 2022).

En septiembre de 2021, Layda Elena Sansores San Román asumió el cargo como gobernadora del estado de Campeche. Este cambio en la administración estatal condujo al estancamiento parcial de la implementación del mecanismo de AVGM debido a los cambios de titularidad en las instituciones estatales, incluido el IMEC. La vinculación que el gobernador anterior había establecido, particularmente entre el IMEC, el GIM y el Sistema Estatal PASE, se disolvió; ya no se dio continuidad ni a los vínculos entre los actores ni al trabajo realizado y la comprensión del problema público, ignorando aún más la interseccionalidad de la violencia contra las mujeres indígenas.

Mientras que, en Oaxaca, en marzo de 2021, dos académicas integrantes del GIM renunciaron a su cargo sin ser reemplazadas de inmediato, dejando al grupo técnico integrado únicamente por funcionarias(os) públicas(os). Las investigadoras señalaron en la carta dirigida a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y a la CONAVIM que renunciaban por “omisiones y actos de violencia institucional en la implementación y seguimiento de dicho mecanismo [...]”; afirmaron que los funcionarios(as) estatales difundieron acciones que no atendían los resolutiveos de la AVGM en la entidad, se negaron a escuchar a las madres de víctimas de feminicidio y presentaron acciones que manifiestan el desconocimiento de la problemática, entre otras negligencias. Las académicas enfatizaron que la falta de efectividad de la Alerta no ha sido por el mecanismo en sí mismo, sino por la falta de voluntad política y de cumplimiento de los gobiernos en su operatividad (Soto, 2021).

Figura núm. 1

## Mapa de relaciones entre actores



Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada en trabajo de campo.

Como se puede observar en la Figura núm. 1, las relaciones entre las autoridades estatales —particularmente entre la SMO y el IMEC— con las autoridades municipales fueron mayormente de oposición-confrontación. Según la densidad de datos analizados, en las entrevistas codificadas, en la mayoría de los casos la narrativa de los(as) actores(as) hace referencia a la oposición y resistencia de las autoridades y servidores(as) públicos a la implementación de la AVGM y, por ende, a la atención de la violencia de género contra las mujeres. Tal resistencia se acentuó con mayor fuerza en el ámbito del gobierno municipal de Oaxaca. No obstante, en Campeche se gestaron relaciones de colaboración y cooperación, particularmente entre instituciones del gobierno estatal y con los gobiernos municipales, para la implementación de la Alerta.

A través del seguimiento que realiza el GIM respecto a las acciones implementadas en territorio municipal con declaratoria (Sosa, 2019), se identificó una resistencia significativa por parte de las autoridades municipales para operar el mecanismo de Alerta. En particular, en Oaxaca se observó un marcado desinterés por atender el problema público, más allá de los obstáculos financieros, la falta de personal capacitado y la limitada capacidad institucional a nivel municipal.

Por ejemplo, en esta entidad las autoridades municipales se negaban a acudir a las reuniones convocadas para atender la Alerta. En la sesión extraordinaria del Consejo Estatal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia de Género, de 40 municipios alertados, solo acudieron 11; además, mostraban una actitud de rechazo hacia establecer comunicación con la titular de la SMO, así como una negativa para

instalar el Consejo Municipal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia de Género (López, 2018; Gobierno del Estado de Oaxaca, 2019d).

Figura núm. 2

Posicionamiento entre actores



Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada en trabajo de campo.

En relación con lo expuesto, las titulares de las Instancias Municipales de la Mujer (IMM) se enfrentan a diversas dificultades para implementar las acciones derivadas de la declaratoria, debido a la resistencia de las autoridades municipales, la cual se manifiesta en la renuencia de los/las presidentes y regidores municipales a negociar, reconocer el problema y asumir la responsabilidad correspondiente. Estas autoridades se resisten a apoyar e implementar las acciones derivadas de la declaratoria y consideran que su atención es responsabilidad exclusiva de la IMM, como lo indica una titular de la Instancia Municipal de Oaxaca:

En la Instancia se encuentra un cuarto de tránsito para víctimas de violencia [...] la cuestión es que nuestro municipio no nos apoya ampliamente, a veces ese cuarto se ocupa para alojar a personas del gobierno que traen algún apoyo. Cuando queremos el cuarto de tránsito para una persona que lo necesita, el área del DIF que tiene las llaves nos dice que el cuarto está ocupado para personal estatal [...] lo usan para otros fines. Entonces, son muchos factores que frenan el trabajo, no hay herramientas, recursos, para dar pláticas [...]. No hay apoyo del presidente municipal para operar la alerta (Titular de la IMM, comunicación personal, 12 de septiembre de 2022).

De manera paralela, el limitado o nulo establecimiento de vínculos y acompañamiento de instancias federales<sup>11</sup> y estatales<sup>12</sup> —particularmente los Mecanismos Estatales de Adelanto de las Mujeres, como el IMEC en Campeche y la SMO en Oaxaca— con las IMM en el territorio local se suma a las dificultades para operar las medidas derivadas de la Alerta en los municipios. A ello se añade que, a nivel municipal, no se cuenta con programas o proyectos específicos para atender la AVGM, sino solo con acciones aisladas en materia de prevención de la violencia, llevadas a cabo en el marco de otros compromisos estatales de igualdad de género.

La posición de colaboración y acompañamiento de los Mecanismos Estatales de Adelanto de las Mujeres con las Instancias Municipales estuvo mediada por la adhesión partidista de la autoridad municipal respecto al ejecutivo estatal, particularmente en Oaxaca:

He pedido apoyo a la SMO, le hemos pedido apoyo para material, trípticos, carteles, y nos cierran las puertas; le hemos dicho que venga [al municipio] la titular o personal de la SMO a dar talleres o cursos, pero no ha hecho caso. Pienso que no han apoyado a la Instancia porque la autoridad municipal es de izquierda, y el gobierno estatal es del PRI. De la SMO me llamaban para saber si el presidente apoya a la Instancia, y de no apoyarme lo iban a regañar. Pero al escuchar que sí me apoyaba, me decían está bien, entonces, no necesitas más apoyo (Titular de la IMM, comunicación personal, 20 de agosto de 2022).

Los vínculos limitados establecidos desde instancias del gobierno federal y estatal con los gobiernos municipales responden a lógicas de poder asimétricas, en que el diálogo se configura para solicitar información, dar instrucciones, rendir cuentas mediante informes de avances de la operación de la Alerta, brindar capacitación fuera de tiempo y apresuradamente. Los mecanismos de participación se caracterizaron por una comunicación vertical. Tal situación resultó en la fragmentación de acuerdos entre el gobierno municipal y estatal debido a los mandatos a seguir, confusiones sobre las tareas a realizar, limitados espacios para resolver dudas, apoyos y recursos condicionados para operar las medidas, solo por mencionar los más significativos.

No puede dejarse de lado que una política pública decidida desde la administración central conlleva tensiones, particularmente sobre el financiamiento de las acciones a implementar, dado que los costos de la implementación de la AVGM recaen sobre los gobiernos y administraciones locales. Esto incide en la postura de oposición y resistencia de los gobiernos municipales en las interacciones dentro del proceso de la *policy* (Subirats, Knoepfel, Larrue & Varone, 2008), como sucedió

11 SEGOB, CONAVIM, INMUJERES.

12 Como el Sistema PASE y los mecanismos de adelanto de las mujeres de la entidad, particularmente la SMO.

en ambas entidades del estudio, al observar que se delegan atribuciones para la atención de la Alerta sin claridades sobre la transferencia de recursos.

La postura de los actores(as) gubernamentales se vincula con la invisibilización y falta de reconocimiento del problema público, lo cual cobra mayor complejidad cuando la ruta crítica de la *policy* (el diseño institucional para la operación de la AVGM) es ambigua, particularmente cuando los acuerdos entre los actores e instituciones de diferentes niveles de gobierno son inconexos, así como por la desarticulación entre niveles de gobierno y dependencias.

En ambas entidades, la constante fue que los servidores(as) públicos de instancias estatales y municipales encargadas de la atención de la violencia — particularmente del sistema de procuración e impartición de justicia— se resistieron a colaborar en la implementación de las medidas: desestimaron la violencia contra las mujeres, sospecharon de la veracidad de las denuncias de las víctimas, tendieron a culpar, estigmatizar y revictimizar a las mujeres; hubo omisiones y complicidad para proteger a agresores, particularmente si existían relaciones interpersonales; se ignoraron los protocolos en la materia; no se emitieron las medidas cautelares correspondientes; y se careció de personal capacitado, entre otras problemáticas.

Retomando a Cejudo (2008), los servidores(as) públicos llevan a cabo estrategias para lograr objetivos contingentes de acuerdo con sus intereses, motivaciones e ideologías, que incorporan como razones para actuar. De esta manera, los significados y discursos presentes en el proceso de la *policy* llevan implícitos mandatos que acentúan las desigualdades de género, como se manifiesta en el quehacer de los servidores(as) estatales del sistema de procuración e impartición de justicia. Esto advierte que sus creencias y representaciones pesan en la puesta en práctica de las intervenciones públicas (Goodwin, 1997).

Estas prácticas discriminatorias y violentas contra las mujeres, así como la ausencia de personal público sensibilizado y capacitado en la materia con Perspectiva de Género (PEG) e interculturalidad, se traducen en obstáculos para el acceso a la justicia y para una atención adecuada y expedita. Aun cuando han recibido capacitación y sensibilización, muchos servidores(as) públicos se resisten a implementar las medidas derivadas de la AVGM y a brindar atención con PEG e interculturalidad, en el marco de sistemas de creencias patriarcales que se concretizan en las interrelaciones entre actores(as) en el proceso de la política en cuestión.

En las medidas formuladas discursivamente desde la PEG e interculturalidad se identificaron puntos de conflicto y/o tensión. El personal público estatal y municipal responsable de su interpretación e implementación mostró resistencia para atender

las medidas dictadas en la declaratoria de Alerta. Entre las razones figuran: una comprensión equívoca de la igualdad de género; la negación a repensar otras formas de relaciones entre los géneros; una comprensión errónea de la PEG, acompañada de cuestionamientos; y las dificultades para trasladar los planteamientos de la PEG al discurso institucional, considerando que su incorporación al tratamiento de la violencia de género contra las mujeres no siempre ha implicado una adopción genuina de propuestas feministas.

Cuando se han trasladado los marcos teóricos y conceptuales del feminismo al ámbito institucional, estos son reinterpretados con el riesgo de simplificación. Esto ocurrió en el proceso de implementación de la Alerta en las entidades y municipios estudiados: las interpretaciones de los actores(as) involucrados en el proceso estuvieron atravesadas por sus sistemas de creencias sobre el género y la violencia contra las mujeres, así como por las lógicas administrativas y legales en términos de facultades y competencias. Como afirma Sánchez (2021), estas condiciones posibilitan o restringen los márgenes de acción, asociados con los intereses de los grupos que detentan el poder.

## Conclusiones

En los escenarios de contenido y consecuencia de las políticas derivadas de la Alerta en Campeche y Oaxaca coexisten dos regímenes institucionales distintos, determinados por el lugar que ocupan las relaciones de género en las representaciones del Estado respecto a la población destinataria de la política pública y de las acciones implementadas. Las acciones llevadas a cabo en cada régimen adquieren contornos propios, según las representaciones del problema público, las prácticas institucionales y las soluciones adoptadas. En ambas entidades y en escenarios indígenas, se reafirma el carácter patriarcal y racista del Estado, evidente en los posicionamientos de actores(as) involucrados en el proceso de la *policy* en cuestión. Las tensiones observadas reflejan las dificultades para poner en práctica el discurso institucional de atención a la violencia de género derivado de la AVGM. Al respecto, se identificó lo siguiente:

- La cultura patriarcal del Estado, tanto a nivel estatal como municipal, sustenta y legitima patrones de violencia contra las mujeres y discriminación, respaldados en estereotipos de género promovidos por autoridades e instituciones.

- A nivel estatal y federal operan creencias basadas en principios racistas, que configuran una lógica de Estado que justifica la ceguera interseccional en el contenido y las consecuencias de las políticas derivadas de la AVGM en contextos indígenas.
- A nivel federal, en el marco de la Alerta, se observa un Estado cuyo régimen de género discursivamente busca garantizar una vida libre de violencia para las mujeres, mediante un mecanismo que exhorta a los gobiernos a asumir sus responsabilidades en la materia como parte de la protección de los derechos humanos.

Predomina, entonces, en el proceso de la AVGM un régimen de género que produce y reproduce desigualdades y violencias contra las mujeres, seguido por un Estado racista que, desde una comprensión monista de la realidad, invisibiliza la especificidad de la experiencia de violencia vivida por mujeres indígenas. Se tiende a universalizar su vivencia, a esencializar su pertenencia étnica, y a ignorar los múltiples sistemas de opresión que atraviesan sus vidas.

Resulta paradójica la configuración del Estado, en distintos niveles de gobierno, como régimen de género que, en el marco del proceso de *policy* en estudio, se presenta tanto como parte del problema como de la solución ante la violencia de género. Existen contradicciones respecto a la conceptualización del problema público y a los acuerdos políticos orientados a la atención del mecanismo de Alerta, los cuales se gestan a partir de lealtades políticas al poder ejecutivo estatal —como en el caso de Campeche— y de intereses personales ligados a favores políticos, en el contexto del control gubernamental sobre los actores participantes y bajo las reglas institucionales que fundamentan los acuerdos (Subirats, Knoepfel, Larrue & Varone, 2008). Esto deriva en simulación y en la preservación del orden establecido, mediante medidas y acciones cuyo contenido e implementación terminan por reproducir directa e indirectamente las violencias de género contra las mujeres.

La existencia de estos regímenes de género en la *policy* devela que, dentro de las instituciones de los distintos niveles de gobierno, los procesos de contenido y consecuencia de las políticas públicas pueden variar, debido a que los actores responsables también varían en sus capacidades interpretativas y reflexivas. Los valores, estereotipos y atributos de género se materializan en las prácticas y discursos del proceso de la *policy* por parte de actores(as) políticos institucionales de los tres niveles de gobierno. Estos delinean las posibles transformaciones en la situación de violencia de género contra las mujeres tanto a nivel federal como estatal, en el contenido y la implementación de acciones, sistemas de creencias patriarcales y racistas. A nivel municipal, estas acciones están profundamente influidas por ideas

patriarcales que contribuyen a la naturalización de las desigualdades de género, como lo señalan diversas investigaciones (Connell, 1987; Inchaústegui & Ugalde, 2006; Scott, 2008; Skocpol, 2002; Waylen, 1998).

Uno de los límites de esta investigación fue la imposibilidad de analizar con mayor profundidad las políticas derivadas de la Alerta a nivel municipal, ámbito en el que se encuentran los mayores retos para operar el mecanismo y aplicar la perspectiva de género. Debido al contexto de pandemia y a la inseguridad, no fue posible profundizar el trabajo de campo ni incorporar testimonios de víctimas y familiares de violencia de género.

## Referencias

- Aguilar, L. (2010). *Política Pública*. Siglo XXI Editores.
- Andréu, A. J. (2002). *Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada*. Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- Bazúa, F. (2010). *Estado, gobierno y políticas públicas. Elementos para un marco conceptual básico*. Documento de trabajo.
- Bernard, H. R., Wutich, A. & Ryan, G. W. (2017). *Analyzing qualitative data. Systematic approaches*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Bonfil, P., De Marinis, N., Rosete, B., & Martínez, R. (2017). *Violencia de género contra mujeres en zonas indígenas en México*. CIESAS, CONAVIM, SEGOB.
- Bustelo, M. & Lombardo, E. (2006). Los marcos interpretativos de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política. *Revista Española de Ciencia Política*, 14, 117-140. <https://produccioncientifica.ucm.es/documentos/5d3999d529995206844556d6?lang=en>
- Castañeda, M. P., Ravelo, P., & Sánchez, L. (2013). Femicidio y violencia de género en México: omisiones del Estado y exigencia civil de justicia. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 74, 11-39. <https://www.redalyc.org/pdf/393/39348328002.pdf>
- Cejudo, G. (2008). *Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista*. Documento de trabajo. CIDE.
- Cerva, D. (2017). Alertas de violencia de género como política de seguridad pública: el caso del Estado de Morelos. En D. Cerva Cerna (coordinadora), *Varias miradas, distintos enfoques: los estudios de género a debate* (pp. 107-141). Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
- Cobb, R., & Elder, C. (1993). Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos. En L. Aguilar (Coordinador), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp 77-104). Porrúa.
- Connell, R. (1987). *Gender and power*. Stanford University Press.
- Connell, R. (2002). *Gender*. Cambridge: Polity Press.

- Dalton, M. (2005). La participación política de las mujeres en los municipios llamados de usos y costumbres. En R. A. Castro Rodríguez (coordinadora), *Diez voces a diez años, Reflexiones sobre los usos y costumbres a diez años del reconocimiento legal Oaxaca* (pp. 51-84). EDUCA A. C.
- Del Castillo, G. (2014). *Una perspectiva analítica de política pública para el análisis de problemas públicos complejos*. Conferencia presentada en el IV Congreso Nacional de Ciencias Sociales organizado por el Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.
- Del Cid, J. A. (2019). *Régimen de género y políticas sobre aborto en Centroamérica: los procesos de construcción de agenda en las asambleas legislativas* [Tesis de Doctorado]. FLACSO-México.
- Facio, A., & Fries, L. (1999). Feminismo, género y patriarcado. En Alda Facio y Lorena Fries (ed.), *Género y derecho* (pp. 6- 39). La Morada.
- Flammang, J. (1997). *Women's Political Voice: How Women Are Transforming the Practice and Study of Politics*, Philadelphia, PA: Temple University Press.
- Flores, R. (2022, 24 de mayo). Autoridades simulan cumplir con la alerta de género en Oaxaca. *Oaxaca media*. <https://oaxaca.media/2022/05/autoridades-simulan-cumplir-con-la-alerta-de-genero-en-oaxaca/>
- Gargallo, F. (2011). La justicia, las demandas de ciudadanía y las frustraciones ante los derechos humanos de las mujeres. En I. Saucedo y L. Melga (coords.), *¿Y usted cree tener derechos? Acceso de las mujeres mexicanas a la justicia* (pp. 25- 39), UNAM, PUEG.
- Gobierno del Estado de Oaxaca (2018a). *Alerta de Género, oportunidad para concretar el cambio social: AMH*. <https://www.oaxaca.gob.mx/comunicacion/alerta-de-genero-oportunidad-para-concretar-el-cambio-social-amh/>
- Gobierno del Estado de Oaxaca (2019c). *Avanza cumplimiento de Oaxaca con Alerta de Género: SMO*. Gobierno del Estado de Oaxaca\_ <https://www.oaxaca.gob.mx/comunicacion/avanza-cumplimiento-de-oaxaca-con-alerta-de-genero-smo/>
- Gobierno del Estado de Oaxaca (2019d). *Acciones realizadas por el gobierno del estado de Oaxaca y sus municipios, para el cumplimiento de las medidas de seguridad, prevención, justicia y reparación establecidas en la Declaratoria de alerta de violencia de género, contra las mujeres. Informe anual, 30 de agosto 2018 al 30 de agosto 2019*. Gobierno del Estado de Oaxaca. [https://portales.segob.gob.mx/work/models/CONAVIM/archivos/pdf/Oaxaca\\_2018-2019.pdf](https://portales.segob.gob.mx/work/models/CONAVIM/archivos/pdf/Oaxaca_2018-2019.pdf)
- Gobierno del Estado de Oaxaca (2020). *Acciones realizadas por el gobierno del estado de Oaxaca y sus municipios, para el cumplimiento de las medidas de seguridad, prevención, justicia y reparación establecidas en la Declaratoria de alerta de violencia de género, contra las mujeres. Informe anual, 30 de agosto 2019 al 30 de agosto 2020*. Gobierno del Estado de Oaxaca. [https://portales.segob.gob.mx/work/models/CONAVIM/archivos/pdf/Oaxaca\\_21019-2020.pdf](https://portales.segob.gob.mx/work/models/CONAVIM/archivos/pdf/Oaxaca_21019-2020.pdf)

- Goodwin, J. (1997). *Gender and the Politics of Welfare Reform: Mothers' Pensions in Chicago, 1911-1929*. University of Chicago Press.
- Guzmán, V., & Bonan, C. (2013). Políticas de género: modernización del Estado y democratización de la sociedad. En C. Díaz y S. Dema (ed.), *Sociología y género* (pp. 369-386). Tecnos.
- Hoberg, G. (2002). Policy Cycles and Policy Regimes: A Framework for Studying Policy Change. En B. Cashore, G. Hoberg, M. Howlett, J. Rayner y J. Wilson (eds.), *In 1990s* (pp. 1-31). UBC Press.
- Incháustegui, T., & Ugalde, Y. (2006). La transversalidad del género en el aparato público mexicano: reflexiones desde la experiencia. En M. Barquet, (coord.), *Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas*. Comisión de Equidad y Género, LIX Legislatura.
- Instituto Nacional de las Mujeres [INMUJERES] (2021). *Alerta de violencia de género contra las mujeres*. <https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-80739>
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia [LGAMVLV] (Reforma al 2011). Capítulo V. De la violencia feminicida y de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres. <http://www.cofemer.gob.mx/LGAMVLV.pdf>
- López, C. (2018, 21 de septiembre). Presidentes municipales se resisten a acatar Alerta de Género en Oaxaca. *NTI Noticias*. <https://www.nvinoticias.com/general/oaxaca/presidentes-municipales-se-resisten-acatar-alerta-de-genero-en-oaxaca/34194>
- Maceira, L., Alva, R., & Rayas, L. (2007). *Elementos para el análisis de los procesos de institucionalización de la perspectiva de género: una guía*. El Colegio de México, PIEM.
- May, J., & Jochim E. (2012). *Policy Regime Perspectives: policies and governing*, Center for American Politics and Public Policy University of Washington. Prepared for the annual research conference of the Association for Public Policy Analysis and Management Baltimore.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación Redes. *Universidad Nacional de Quilmes Buenos Aires*, 2 (4), 99-128.
- Pacheco-Vega, R. (2015). Agua embotellada en México: de la privatización del suministro a la mercantilización de los recursos hídricos. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 22(63), 221-263.
- Quintana, D. (2016). Régimen de género en las políticas públicas de educación superior. En N. Blázquez, L. Fernández y L. Meza (coords.), *Políticas públicas en educación, ciencia y tecnología con perspectiva de género* (pp. 57-68). CEIICH-UNAM.
- Quintana, D. (2018). La educación superior en Cuba. Un estudio de política pública con (des) enfoque de género. En G. Del Castillo y D. Quintana, *Políticas Públicas. Nuevos enfoques para la investigación* (pp. 121-148). FLACSO-México.

- Quintana, D. (2020). El régimen de las políticas públicas o el árbol dentro del bosque”. En G. Del Castillo y M. Dussauge (Eds.), *Enfoques teóricos de políticas públicas: Desarrollos contemporáneos para América Latina* (pp.- 239- 272). Flacso México.
- Rodríguez, E. & Iturmendi, A. (2013). *Igualdad de género e interculturalidad: enfoques y estrategias para avanzar en el debate*. Serie Atandocabos, Deshaciendo nudos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Sánchez, L. (2021). Sinergia feminista en la construcción de propuestas colectivas: espacios de sanación ante el dolor del feminicidio. En S. Báez Ayala, P. Ravelo Blanacas y L. Sánchez García (Editoras), *Escrituras en resistencias. Taller de narrativas contra la violencia feminicida (Ciudad Juárez- Ciudad de México)* (pp. 46-60). Ediciones Eón S.A.de C.V., The University of Texas At El Paso.
- Scott, J. (2008). *El Género: una categoría útil para el análisis histórico*. UACM/FCE.
- Sieder, R. (2017). Introducción. Mujeres indígenas y pluralidades legales en América Latina: repensando la justicia y la seguridad. En R. Sieder (coordinadora), *Exigiendo justicia y seguridad: Mujeres indígenas y pluralidades legales en América Latina* (pp.13-40). Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Skocpol, T. (2002). *Bringing the State Back In*. Cambridge. University Press.
- Sosa, Y. (2019, 23 de febrero). Sólo 27 de 40 municipios atienden alerta de género en Oaxaca. *El Imparcial*. <http://imparcialoaxaca.mx/los-municipios/279930/solo-27-de-40-municipios-atienen-alerta-de-genero-en-oaxaca/>
- Soto, A. (2021, 17 de mayo). Reportaje Especial: A 6 años de Alertas de Violencia de Género en México, no hay seguimiento ni evaluación. *Cimacnoticias*. <https://cimacnoticias.com.mx/2021/05/17/reportaje-especial-a-6-anos-de-alertas-de-violencia-de-genero-en-mexico-no-hay-seguimiento-ni-evaluacion/#gsc.tab=0>
- Subirats, J. (1992), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Políticas- Publicas/QL-J7mu21lL.pdf.pdf>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Theodolou, S. (2013). The Structure and Context of Policy Making. En S. Theodolou y C. Mathew (Coords.), *Public Policy: The Essential Readings* (pp. 287-299). Pearson.
- Walby, S. (2020). Varieties of gender regimes. *Social Politics*, 27(3), 414-431.
- Walby, S. (1990). *Theorizing patriarchy*. Blackwell.
- Waylen, G. (1998). Gender, feminism and the state: An overview. En Vicky Randall, y Georgina Waylen (eds.), *Gender, politics and the state* (pp. 1-17). Routledge.
- Wilson, C. (2000). Policy Regimes and Policy Change. *Journal of Public Policy*, 20(3), 247-274.

## **La profesionalización militar y la configuración del Sistema Educativo Militar mexicano: un recuento histórico y presente**

*ENSAYO ACADÉMICO*

**ZIAYRA RIVERA GODINA**

El Colegio de Jalisco

 [orcid.org/0009-0009-4983-6750](https://orcid.org/0009-0009-4983-6750)

[ziayra@gmail.com](mailto:ziayra@gmail.com)

### **Resumen**

Este artículo examina la conformación del Sistema Educativo Militar mexicano, integrado en la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, desde una perspectiva histórica y contemporánea. La profesionalización militar se establece como eje central para analizar los orígenes, la evolución y la situación actual de los planteles de educación castrense adscritos a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). Asimismo, se abordan las transformaciones normativas que han permitido la incorporación de mujeres a los cursos de formación de oficiales en los planteles de armas, históricamente reservados exclusivamente para personal masculino.

**Palabras clave:** Educación militar, profesionalización, mujeres en el ejército mexicano.

Cómo debe citarse este artículo:

Rivera, Z. (2025). Reformas y cambios normativos: discusiones presentes sobre las mujeres en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 3 (6), 199-219. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 11/12/2024

Aceptado: 14/02/2025

## Introducción<sup>1</sup>

El surgimiento institucionalizado de las fuerzas armadas durante los siglos XIX y XX estuvo marcado por una serie de cambios organizativos en sus estructuras. Estos procesos buscaron hacer más eficiente el uso de los recursos materiales y humanos en escenarios de guerra. A ello se sumó la incursión del soldado como profesional, concebido como un técnico con mayores y mejores conocimientos aplicados a la protección y seguridad de los Estados. En este contexto, se integró también la noción del bien común como principio fundamental de los ejércitos nacionales, destacando que los valores morales y éticos se mantienen vigentes como parte de la estrategia de construcción identitaria de las instituciones castrenses, orientada al cumplimiento de sus objetivos de protección.

No obstante, las dimensiones de estudio de las fuerzas armadas en relación con las dinámicas cívico-militares presentan múltiples desafíos en su aplicación. Esto se debe a que las definiciones sobre las funciones y el papel de los militares se estructuran a partir de dos perspectivas: por un lado, la del soldado como reflejo y agente de los valores socialmente reconocidos; y por otro, su distanciamiento derivado de la formación ideológica y de los principios institucionales frente a la sociedad civil (Moskos, 1984, p. 297). Bajo esta premisa, se explica que la legitimidad de las instituciones castrenses se sustenta en mandatos y normas asociados a conceptos como “deber, honor y Patria” (Moskos, 1984, p. 299), en donde se considera que un mayor sacrificio individual maximiza la validación colectiva y anula la posibilidad de posicionamientos personales que contravengan el interés común como fin supremo e institucional.

Por su parte, Huntington (1964) sostiene que la comprensión de la profesión militar se compone de tres elementos clave: capacidad, responsabilidad y carácter. Estas cualidades se articulan mediante un conjunto de técnicas dirigidas a ejercer el predominio legítimo de la violencia de forma especializada y compleja, exclusiva de su ámbito. El autor señala además que la tecnificación de los ejércitos se complementa con habilidades intelectuales, que permiten a los efectivos desempeñar su labor no solo de manera mecánica, sino también teórica y estratégica. Asimismo, sostiene que el soldado está al servicio de la sociedad, por lo que su quehacer adquiere un sentido profesional caracterizado por ser “un oficial particularmente experto en

<sup>1</sup> El texto se desprende de la tesis doctoral de la autora, titulada “La reorganización de las relaciones de género a través del ingreso de las mujeres a la Escuela Militar de Aviación: el caso de las pilotos aviadoras militares mexicanas, 2022-2024”, la cual se encuentra en el proceso final de revisión.

dirigir el manejo de la violencia bajo ciertas determinadas condiciones” (Huntington, 1964, p. 26), principalmente en contextos adversos.

En el caso mexicano, la formación y emergente profesionalización militar durante el siglo XIX, así como en el periodo previo y posterior a la Revolución Mexicana, transitó por dos momentos contextuales clave: primero, la consolidación de aparatos de Estado robustecidos, con ejércitos capaces de mantener el control total y legítimo de la violencia; segundo, el modo de producción capitalista y, tercero, los avances derivados de la Primera Revolución Industrial, los cuales resultaron decisivos para el desarrollo científico, técnico y académico en las fuerzas armadas (Rivera, 2023, p. 237). En conjunto, estos factores fortalecieron una naciente institución militar legítima en México y coadyuvaron a la construcción de un Estado con control sobre el poder político y social. Esto se tradujo, además, en una serie de cambios tecnológicos propios del desarrollo de nuevo armamento bélico, que demandaron y reconocieron mayores capacidades técnicas para la conducción de la guerra, así como la necesidad de militares con conocimientos especializados en este ámbito.

Estas perspectivas históricas, que cimentaron la construcción del sistema educativo militar mexicano y, particularmente, la profesionalización en las carreras de las armas, se reflejan en la actualidad a través de una amplia diversidad de programas que preparan a personal civil y militar en distintos niveles, desde la instrucción mecánica hasta la enseñanza de las ciencias militares, incorporando estrategias y técnicas innovadoras. No obstante, el establecimiento de relaciones cívico-militares continúa siendo un desafío para las fuerzas armadas mexicanas, pues el persistente contexto de violencia que enfrenta el país ha configurado un complejo panorama respecto a la participación del ejército en las políticas de seguridad nacional implementadas desde hace poco más de tres sexenios. Esto, a su vez, ha desatado un intenso debate en torno al involucramiento de la milicia en labores de seguridad pública.

En este sentido, la tecnificación militar se desarrolla en un escenario que ha nutrido a la institución mediante la creación de programas educativos orientados al uso del ejército como instrumento de defensa interior, destacando, por ejemplo, la controvertida irrupción de la Guardia Nacional como estrategia de seguridad nacional durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador.

Durante casi un siglo, las transformaciones impulsadas en la enseñanza militar en México han dado lugar a un sólido entramado de instituciones educativas, dependientes de la Universidad del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos (UDEFA), a su vez subordinada a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), las cuales

profesionalizan anualmente a cientos de jóvenes en diversas áreas. Por ello, este trabajo se propone realizar un breve recorrido histórico que dé cuenta de los cambios presentes en la instrucción castrense mexicana, enfatizando las coyunturas históricas y discursivas relacionadas con la tecnificación de las labores militares. Las secciones que lo integran presentan las bases de este sistema, recurriendo al proceso revolucionario como punto de inflexión para la legitimación y tecnificación de las fuerzas armadas en el país; asimismo, se analiza la configuración de las escuelas que integran el Sistema Educativo Militar, subrayando los cambios más recientes, como la incorporación de mujeres a esta estructura educativa.

### **La profesionalización de los militares mexicanos, un proceso histórico y posrevolucionario: La construcción del Sistema Educativo Militar de la Universidad del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos de la SEDENA**

Las reconfiguraciones de las instituciones militares modernas, y en particular el caso del ejército mexicano, forman parte de una serie de devenires dentro del proceso histórico nacional que adquieren especial relevancia en los periodos pre y posrevolucionario. Estos matices permiten advertir que su composición, estructura y profesionalización no fueron únicamente resultado de la emergencia de un nuevo escenario político y social en México posterior a la guerra, sino también de la influencia directa de las potencias militares de la época y de los esfuerzos por construir un ejército capaz de cumplir con la función esencial de seguridad exterior frente a la edificación de un nuevo Estado. Tales acciones cimentaron la legitimidad de los poderes políticos instituidos durante ese periodo. Este análisis resulta crucial, pues permite reconocer el proceso de institucionalización y legitimación de las fuerzas armadas mexicanas contemporáneas.

La consolidación de dicho proceso tuvo un decisivo fundamento en la creación de espacios educativos que permitieran formar oficiales al servicio de las armas —tanto civiles como militares—. Estos cambios en la perspectiva castrense se erigieron bajo un modelo que dotó a los miembros del ejército de conocimientos en una amplia variedad de disciplinas, principalmente técnicas y matemáticas, a lo que se sumó el aprendizaje de idiomas. Estos saberes no se limitaron a operar un nuevo Estado, sino que también configuraron una carrera vinculada a la organización del monopolio de la violencia legítima estatal, distanciándose así de las profesiones

civiles (Rivera, 2023, p. 235)

Con la llegada de Plutarco Elías Calles a la presidencia (1924-1928), la necesidad de establecer las bases institucionales del Estado se convirtió en una prioridad, particularmente en aquellas instancias con funciones esenciales, como fue el caso de la Secretaría de Guerra y Marina. Calles encontró en el general Joaquín Amaro Domínguez —quien fungió como representante del despacho de Guerra y Marina y posteriormente como titular de la dependencia— un operador idóneo para otorgar un nuevo sentido organizativo y funcional a la institución (Vidal Urrutia, 2014, p. 28)

Tras el porfiriato y la Revolución Mexicana, los principales desafíos asumidos por Calles y encomendados a Amaro se concentraron en mantener el control total y absoluto de unas fuerzas armadas fracturadas por la presencia de grupos rebeldes organizados a lo largo del país, que se disputaban el poder militar. La problemática se agravaba debido a que “un buen número de oficiales militares estuviera a la espera de un conflicto que les permitiera alcanzar el grado inmediato” (Vidal Urrutia, 2014, p. 29). Por ello, Amaro diseñó un plan de acción para regular a la institución. Como primer paso, se alineó con la creación de una estructura legal que guiara a las fuerzas armadas: “Amaro había creado una Comisión de Estudios y Reglamentos Militares, lo que dio como resultado la Ley Orgánica del Ejército Mexicano el 25 de marzo de 1926” (Vidal Urrutia, 2014, p. 28). A ello se sumó el impulso a la formación profesional militar, convirtiéndose el Colegio Militar en un requisito indispensable y, al mismo tiempo, en un freno para ascender y acceder a los puestos de Estado Mayor (Rivera, 2023, p. 247).

La segunda de las acciones emprendidas por Amaro se enfocó en establecer un reglamento para las promociones y adquisición de jerarquías, ya que, hasta entonces, los grados se otorgaban de forma irregular. Al respecto, se señala que “las reformas de 1926 diseñaron la ley de ascensos del ejército, dirigida principalmente a romper con ciertas prácticas y procedimientos irregulares que habían prevalecido desde los tiempos del ejército federal del general Porfirio Díaz, que estaban basadas en el tiempo de servicio: tres años para oficiales, cuatro para jefes y cinco para generales” (Vidal Urrutia, 2014, p. 29)

Sin embargo, la formación de una generación de militares altamente calificados en diversas disciplinas armadas se acompañó también de un periodo de alfabetización de las tropas. La prensa nacional exaltó la labor de Amaro, destacando que este esfuerzo permitió consolidar un ejército leal, disciplinado, fuertemente reglamentado y libre de los vicios que afectaban a los soldados. En este sentido, se puntualiza que “esta campaña permitió allanar el camino para otra que también era perjudicial para las tropas: la del alcoholismo, practicado desde los estratos más

bajos hasta las más altas esferas. En varios destacamentos militares, por mandato de la Secretaría de Guerra y Marina, se intensificaron las campañas para reducir al mínimo este vicio” (Vidal Urrutia, 2014, p. 38).

De manera complementaria, el general Amaro consolidó el ideal de fortalecer la estructura militar mediante la profesionalización de los mandos militares y civiles. En este tenor, Rivera (2023) explica que el sistema educativo militar, y particularmente la creación del Colegio Militar, se concibió como clave para desarticular los grupos rebeldes y “reducir el excedente de generales, jefes y oficiales que carecían de formación profesional militar” (p. 247).

El contexto de la Primera Guerra Mundial sentó las bases para establecer una organización militar más estratégica, con mejores funciones y capacidades operativas. Como parte de este proceso, se crearon centros de adiestramiento militar técnicos, que derivaron en instituciones como “la Escuela de Aviación (15 de noviembre de 1915), la Academia de Estado Mayor (22 de octubre de 1916), la Escuela Constitucionalista Médico Militar (1 de enero de 1917), la Escuela Elemental de Artillería (20 de junio de 1917), la Escuela de Aplicación de Caballería y la Escuela Militar de Tropas para Servicios Especiales (1919)” (Rivera, 2023, p. 250).

No obstante, se reitera que la piedra angular de este proceso fue la creación del Colegio Militar, institución que fungió como un parteaguas esencial en la educación castrense y en la formación de militares apegados a un marco normativo y legal supervisado por la propia institución.

En términos históricos, este proceso se divide en tres grandes etapas, tal como lo explica la Revista Militar Armas (2023):

La primera corresponde a la fundación y reapertura del Colegio Militar bajo la presidencia de Benito Juárez; la segunda concluye con el triunfo del constitucionalismo, y la tercera se extiende desde 1924 hasta nuestros días.

A lo largo de sus dos siglos de existencia, el reglamento ha sido el común denominador que regula tanto la vida educativa como el funcionamiento interno del Colegio Militar y de todo organismo castrense en México. (p. 62)

En los años treinta, la creación de la Dirección General de Educación Militar y el Plan General de la Educación Militar, impulsados por Amaro, instauraron un modelo educativo cohesionado que permitió a tropas y oficiales especializarse en diversas áreas de las disciplinas castrenses. Algunos de los preceptos que marcaron tendencia en la enseñanza de los soldados mexicanos urgieron a que las reformas educativas implementaran las primeras áreas de especialización practicadas durante este periodo, entre las que destacan la infantería, la caballería y la artillería, entre otras

(Vidal y Monterrosas, 2024).

Sumado a ello, Amaro proyectó que los militares debían contar con diversas fases dentro de la enseñanza de sus respectivas áreas de estudio: “preparación, formación, aplicación, especialización y estudios superiores” (Vidal y Monterrosas, 2024, p. 54). Así, cada espacio educativo debía proveer al estudiante de los conocimientos y habilidades necesarios para su preparación profesional. Una de las consideraciones que representó una innovación en el campo fue el establecimiento de las primeras divisiones entre armas y servicios de las disciplinas:

...la parte teórica que pretendía cimentar las bases ideológicas sobre las cuales descansaría la reorganización educativa militar y la doctrina revolucionaria, que como una justificación general quería dar a entender, que el ejército se haría cargo de educar a todos sus miembros. Con eso brinda nuevos horizontes a los egresados de escuelas militares, trayendo a las escuelas de formación, a elementos nacidos en la causa revolucionaria, para hacer de ellos militares profesionales. (Ídem, Vidal y Monterrosas, 2024, p. 54)

Por otra parte, el Plan General de Educación Militar resulta relevante ya que instituyó las etapas dentro de la formación marcial. Además, en este se estableció “la creación de la Escuela Superior de Guerra del 15 de abril de 1932, la que se centró en estudios superiores de orden estratégico, lo que condujo a la creación de la Universidad del Ejército y su rectoría” (Revista Militar Armas, 2023, p. 65). En el mismo sentido, después de la Segunda Guerra Mundial se creó la Escuela Militar de Mecanismos de la Fuerza Aérea Expedicionaria, como una asimilación del modelo militar norteamericano. Durante las décadas consecutivas, el plan añadió la creación del Colegio del Aire (1959), la Escuela Militar de Ingenieros (1960), la Escuela Militar de Materiales de Guerra (1970), el Colegio de la Defensa Nacional (1980) y, por tanto, la Maestría en Seguridad Nacional. Es en 1975 cuando, de manera formal, se estipula la creación de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (UDEFA), así como su dirección y rectoría. Finalmente, durante este mismo periodo, se crea el Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea (Revista Militar Armas, 2023, p. 65).

La reconfiguración histórica de la entonces llamada Secretaría de Guerra y Marina se acompañó de otras dos grandes acciones emprendidas por el general Amaro: una de ellas fue el envío de agregados militares a diversas embajadas con la intención de que el ejército mexicano estuviera al tanto de las novedades implementadas en otros países respecto a lo castrense. Vidal Urrutia (2014) expone que los enviados eran militares cautelosos y especialistas en su arma, cuya tarea consistía en remitir informes detallados: "sobre los principales avances que obtenían las principales potencias del mundo con respecto a su desarrollo, en los niveles

técnicos, disciplinarios, materiales, bibliográficos, tecnológicos y todo aquello que los agregados consideraran de interés para la Secretaría de Guerra y Marina. (p. 33).

Según lo descrito, la modernización del sistema educativo militar asumió las condiciones para formar espacios de profesionalización en medicina y sanidad. Estos surgieron como respuesta a una serie de dinámicas que evidenciaron la necesidad de capacitar a civiles en labores de cuidado en un contexto de guerra. Así, entre 1916 y 1938, nacieron la Escuela Médico Militar, la Escuela Militar de Enfermeras y se sentaron las bases para la creación de la Escuela Militar de Odontología.

Los antecedentes de la Escuela Militar de Medicina se remontan al porfiriato, cuando se vislumbró la importancia de crear un espacio educativo para la formación de médicos cirujanos. Por esta razón, en 1881 nace la Escuela Práctica Médico Militar “gracias a la intensa y eficiente labor del coronel médico cirujano Francisco Montes de Oca y Saucedo, quien, por órdenes del general Porfirio Díaz, se había encargado de la reorganización del cuerpo médico-militar, enfatizando la necesidad de contar con una escuela especial para la formación de los cirujanos del Ejército” (Moreno, 2016, p. 269).

Durante sus primeros años, la Escuela Práctica Médico Militar atravesó diversos cambios y aproximaciones que formaron las bases para concebir a la actual Escuela Militar de Medicina. Entre estos se encuentran la institucionalización de las plazas de médicos militares exclusivamente para los egresados de dicha escuela y el surgimiento de un sistema de asistencia social médica en el país, como “la Cruz Roja Mexicana, fundada mediante el Decreto Presidencial número 401 de fecha 21 de febrero de 1910, expedido por el general Porfirio Díaz Mori, inmediatamente antes del inicio de la Revolución, la Cruz Blanca Neutral, la Cruz Blanca Constitucionalista, también llamada Cruz Azul, la Cruz Tricolor del Ejército Maderista y la Cruz Negra del Dr. Daniel Zertuche, entre otras” (Moreno, 2016, p. 270). A su vez, los conflictos bélicos orillaron a que figuras como Venustiano Carranza, Álvaro Obregón y Victoriano Huerta contaran con equipos médicos que atendieran a las tropas heridas durante los ataques armados.

Moreno (2016) manifiesta que, al igual que otras disciplinas y centros educativos pertenecientes a las fuerzas armadas, la Escuela Militar de Medicina fue, en un primer momento, un proyecto llamado Escuela Constitucionalista Médico Militar y estuvo a cargo del Dr. Guadalupe Gracia García Cumplido:

Finalmente el proyecto fue aprobado por la superioridad y nació así la Escuela Médico Militar, como producto legítimo de la Revolución Mexicana. Fue inaugurada simbólicamente el 12 de octubre de 1916, al inicio con el nombre de Escuela Constitucionalista

Médico Militar, y comenzó oficialmente sus funciones el 15 de marzo de 1917. (p. 273).

En efecto, la Escuela Militar de Odontología tiene sus antecedentes en la construcción del proyecto de la Escuela Militar de Medicina, pues los inicios muestran que la instrucción integral en la práctica médica significó la preparación de personal en el área de cirugía dental. “En 1933, surge la propuesta realizada por los cirujanos dentistas Roberto Álvarez Boettiger y J. Raigadas Pasalagua, en coordinación con el teniente coronel M. C. Francisco R. Vargas Basurto, para la creación de un plantel de formación de cirujanos dentistas militares” (SEDENA, 2022, s/p). Aunque la propuesta conservó esta área de formación educativa, fue hasta 1976 cuando se asentó oficialmente como Escuela Militar de Odontología, la cual, en diferentes momentos, utilizó diversos espacios de la UDEFA antes de ocupar sus instalaciones definitivas en 1994 (SEDENA, 2022, s/p).

Finalmente, y como lo demuestran los párrafos anteriores respecto al recuento histórico, la creación de la Escuela Militar de Enfermería en 1938 —antes Escuela Militar de Enfermeras— y sus primeras aproximaciones se relacionan con la formación de un espacio de profesionalización militar estrictamente femenino que tuvo como parteaguas, reiteradamente, el proceso revolucionario mexicano. Figuras como la de Refugio Esteves Reyes, conocida como “Mamá Cuca”, fueron cruciales en el reconocimiento de la participación de mujeres en el conflicto armado revolucionario.

“Mamá Cuca” fue reconocida por su labor en la atención de los heridos; más tarde trabajó “en el Hospital Militar de Guadalajara con el grado de sargento primero, sale a campaña en 1914 como enfermera militar, y posteriormente fue administradora del Hospital de Querétaro, así como jefe de Convoy de Cirugía. Mamá Cuca fue condecorada en 1940 con la Medalla al Mérito y del Valor, y ascendida al grado de teniente coronel” (Martínez & Caro, 2006, p. 64). Es importante subrayar que, hasta 2007, estos tres centros de formación técnica y profesional fueron los únicos espacios militares de formación profesional que permitieron el ingreso de mujeres. La Escuela Militar de Enfermeras, en particular, se mantuvo como una institución exclusivamente femenina hasta ese año, cuando cambió a un estatus mixto y, con ello, también modificó su nombre a Escuela Militar de Enfermería.

En resumen, las ideas surgidas del proceso revolucionario del general Joaquín Amaro sentaron los precedentes y consolidaron las bases del modelo educativo militar actual dentro de las fuerzas armadas, resaltando la creación de planes y reglamentos que contribuyeron a los cambios en los procesos de enseñanza y profesionalización del ejército mexicano. En este sentido, resulta relevante

reflexionar cómo se transformaron estas bases para establecer los lineamientos del actual sistema educativo militar, que se abordará en los siguientes párrafos. Recapitulando lo anterior, los significativos cambios en el proceso de afianzamiento del Estado mexicano y la instauración del ejército se relacionan con el periodo previo y posterior a la Revolución Mexicana.

Los cambios se construyeron a partir de diversas coyunturas que obligaron a los presidentes y mandos castrenses en turno a forjar las bases para establecer marcos normativos que permitieran institucionalizar a las fuerzas armadas. En este proceso, destaca la instrucción de crear un sistema educativo integral, que permitió formar a los primeros profesionales del ejército en diversas ramas para tecnificar su funcionamiento. Con el paso de los años, estas decisiones construyeron lo que hoy en día se conoce como la Universidad del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, correspondiente al Sistema Educativo Militar.

### **La integración de las mujeres a los planteles militares de arma: un proceso transformador del Sistema Educativo Militar mexicano**

En los párrafos anteriores se enuncian algunas de las coyunturas que enmarcaron la emergencia de un modelo transformador en la institución militar mexicana; en particular, en lo que respecta a la creación y consolidación de su sistema educativo en torno a las armas. A este mismo contexto se suma que, durante el periodo de posguerra, se restablecieron los órdenes políticos con una inclinación hacia los sistemas democráticos y, por tanto, a la búsqueda de mecanismos para estructurar y subordinar a las fuerzas armadas a un poder civil y constitucional, puesto que los rasgos autoritarios y conservadores habían fungido como características de las instituciones militares previas a estos eventos.

Se añade que, en las décadas de 1970 y 1980, ocurrió otra etapa de reconfiguración de las fuerzas armadas, donde la enseñanza de disciplinas y técnicas evidenció que la profesionalización construyó objetivos comunes, que además de ceñir el poder militar a los mandatos de los poderes civiles, erigieron mejores relaciones entre los estados y los soldados. De cara a este nuevo escenario, la diversificación de la educación militar contribuyó a expandir el poder de las instituciones castrenses, proponiéndose instruir en un sentido técnico y enalteciendo la formación de los estudiantes —o cadetes— mediante un sentido de pertenencia e identidad institucional, a través de principios ideológicos implícitos en su labor: “las instituciones educativas de defensa evolucionaron de esa manera hacia centros de instrucción donde lo formal e informalmente creció la enseñanza

de valores morales, nacionalismo y eficiencia por parte de la superioridad de las Fuerzas Armadas” (Keplak, 2012, p. 8).

Algunas de las críticas que Keplak (2012) hace a las instituciones armadas y a sus centros de enseñanza se constituyen de los principios conservadores que en la mayoría de ellas siguen vigentes. Aunque no los asocia directamente a principios masculinos, explica que el objetivo también se dispone en crear “oficiales que deben ser leales al Estado, duros, devotos, dispuestos a arriesgar sus vidas por los valores de su país” (Keplak, 2012, p. 9). En este tenor, la deuda que algunos Estados latinoamericanos y sus ejércitos tienen con la sociedad es la de crear procesos de admisión y formativos mucho más accesibles “para pobres, razas no dominantes, no católicos, mujeres, grupos no mayoritarios de preferencias sexuales y otros elementos de una sociedad diversa y democrática”, ya que aún resulta complejo acceder a este tipo de educación (Keplak, 2012, p. 9).

El notable cambio en la profesionalización de los cuerpos castrenses resignificó las actividades del campo, puesto que las labores exigieron mayores habilidades y conocimientos en el área. De acuerdo con esto, Malumad (2014) utiliza el término de militar flexible para establecer una visión que permite comprender cómo los procesos histórico-sociales participan en la conformación de la profesión dentro de la milicia. En ese mismo sentido, la autora añade que las diferencias entre los soldados posmodernos y los antiguos se erigen mediante la reorganización de las estructuras, en donde el orden bélico recobró un sentido mucho más tecnológico y estratégico que físico y mecánico. El sumario de esta idea converge con la exigencia de relaciones cívico-militares mucho más sólidas entre las fuerzas armadas y la sociedad.

De acuerdo con el artículo 10 de la *Ley de Educación Militar del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, el actual sistema educativo militar es “el conjunto de instituciones educativas que imparten conocimientos castrenses con distintos propósitos, tipos, niveles y modalidades condicionados a una filosofía, doctrina e infraestructura militares propias del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, bajo la conducción de la Dirección y Rectoría” (*Ley de Educación Militar del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, 2023, art. 10). Este sistema depende de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y, a su vez, de la Dirección General de Educación Militar y de la Rectoría de la Universidad del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos. De acuerdo con la misma ley, en su artículo 4, el objetivo de la educación tiene como fin:

...formar militares para la práctica y el ejercicio del mando y la realización de actividades de docencia, difusión de la cultura e investigación para el Ejército y

Fuerza Aérea Mexicanos, inculcándoles el amor a la patria, la lealtad institucional, la honestidad, la conciencia de servicio y superación y la responsabilidad de difundir a las nuevas generaciones los valores y conocimientos recibidos, así como el respeto de los derechos humanos y el criterio intercultural en la educación.

Los planteamientos fundamentales establecidos en la impartición de la educación marcial se asumen como parte del compromiso social que mantiene la institución con la sociedad, así como del apego a las estrategias políticas definidas en los planes nacionales de desarrollo y los planes sectoriales de la SEDENA. Lo anterior significa que existen criterios rigurosos que avalan el modelo formativo y que, en su totalidad, se adhieren a la normativa nacional. En este mismo sentido, algunos de los cambios más significativos en este conjunto de centros educativos, durante las dos últimas décadas, se asocian a la incorporación de las mujeres a las carreras y planes educativos en torno a las armas, los cuales, hasta 2007, se mantuvieron de manera exclusiva para personal masculino (SEDENA, 2012).

### **Reformas y cambios normativos: discusiones presentes sobre las mujeres en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos**

La educación y especialización se consideran los eslabones que vinculan las posibilidades de crecimiento y desarrollo de las trayectorias de las mujeres en la milicia. Desde hace poco más de cuarenta años, algunos ejércitos latinoamericanos —por ejemplo, el de Argentina— incorporaron la perspectiva de género como un enfoque de política pública nacional, cuyo objetivo fue incrementar la representación femenina en todas las áreas de ejecución de las fuerzas armadas, con la intención de construir una nueva cultura institucional que adicionó los principios de igualdad y equidad a su normativa.

Así, la educación militar se convirtió en el bastión de dichos cambios, expresando que las características de esta etapa se enfocan en una transformación física, mental y cultural de los jóvenes estudiantes. El objetivo formativo se orienta a través de la transmisión de conocimientos sobre el uso armado, y se sostiene mediante los valores, ideales e identidades que configuran una cosmovisión de las fuerzas armadas. En este mismo sentido, cada espacio que pertenece al ejército contiene un fragmento de la historia y tradición nacional, lo que a su vez se segmenta mediante la mística y los símbolos que rodean a la propia disciplina:

La institución militar posee pautas estructurales y de conducta que tienen al objetivo de prepararse para el desempeño en el uso de la violencia armada. El ejercicio de la

profesión implica así la formación de una mentalidad determinada. Ella enmarca la opinión sobre las actitudes de otros, arroja visiones sobre la historia y el devenir futuro, determina motivaciones y racionalizaciones en la toma de decisiones y provee técnicas con las cuales se conducen los comportamientos cotidianos (Donadio, 2010, p. 44).

Algunas autoras sugieren que los jóvenes que ingresan a las fuerzas armadas se sumergen en una nueva realidad que altera sus aspiraciones personales y condiciona sus expectativas sobre la institución. El objetivo de este tipo de educación representa las reflexiones individuales sobre el papel ético y simbólico que tiene el ejército en el imaginario colectivo:

Cumple un papel fundamental en el proceso de resocialización que, por los modelos vigentes, impera y determina las formas y características de la profesión militar en la mayoría de nuestros países. Desde el ingreso al sistema de academias, a una corta edad, el candidato recibe conceptos, prácticas, percepciones, imágenes y relatos que forman su aproximación a lo que es ser militar y lo imbuje de la ética deseada por la formación (Donadio, 2010, p. 45).

Por tanto, los cambios estructurales que realizaron las instituciones castrenses para profesionalizar y preparar a los individuos en sus centros educativos demuestran que la incorporación de las mujeres a estas dinámicas mantiene un reiterado cuidado que se explica a partir de la petición de diversos organismos internacionales mediante las Conferencias Mundiales de la Mujer y su agenda sobre Mujeres, Paz y Seguridad. El análisis manifiesta que la participación de las mujeres en conflictos bélicos, tanto a nivel nacional como internacional, fue reconocida en roles de servicio y cuidado dentro de la institución castrense, salvo contadas excepciones, ya que ciertas mujeres fueron distinguidas y condecoradas por su participación en el campo de batalla:

En contra del carácter excepcional que históricamente tuvo su presencia en las guerras y en las instituciones militares, a partir de la década de 1970 se abrió un camino, en el grueso de las democracias de Occidente, que otorgó a las mujeres estatuto militar dentro de las Fuerzas Armadas; así integraron cuerpos mixtos y accedieron a un ritmo creciente a distintos puestos y espacios institucionales. Dos tipos de factores suelen reconocerse para dar cuenta de la evolución en la participación militar femenina desde entonces. Por un lado, existen factores político-culturales que habilitaron las condiciones contextuales necesarias para el reclutamiento femenino (Carreiras, 2018, p. 130).

Las observaciones enmarcadas en el escenario descrito explican cómo las instituciones militares incorporaron las declaratorias y normativas internacionales que reconocen los derechos laborales y de inclusión de las mujeres, pero exhiben

una serie de obstáculos y resistencias que se sostienen a través de los estereotipos asociados a lo masculino y femenino en el desempeño de la labor marcial. Estas oposiciones dificultan la aplicación de la normativa creada sobre conceptos como equidad e igualdad dentro de las fuerzas armadas. La literatura señala que, al menos en Latinoamérica, durante casi cuatro décadas, hubo un aumento numérico de las mujeres en los espacios con mayor y exclusiva presencia masculina —algunos aún con restricciones—, pero también evidencia que las principales dificultades a las que se enfrentan se ubican en la vulnerabilidad y debilidad que la disciplina marcial exige.

El caso mexicano muestra que la progresiva inscripción de las mujeres a los cursos de formación de oficiales y a las armas del sistema educativo militar comenzó en 2007 y concluyó hasta 2022. Durante este último año, todas las carreras que componen esta estructura incluyeron y modificaron sus requisitos de admisión para integrar a las mujeres, a través de la llamada perspectiva de género, eje planteado durante el gobierno del expresidente Vicente Fox en todas las instituciones de la administración pública federal. La paulatina incorporación de dicha perspectiva por parte de la SEDENA consideró la creación, en 2011, del Observatorio para la Igualdad entre Hombres y Mujeres del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; y, de manera más reciente, se añadieron temáticas sobre derechos humanos y género en sus programas educativos, así como la creación de protocolos en caso de hostigamiento y acoso sexual dentro de la institución.

En abril de 2007 se discutió una posible reforma que permitiría a las mujeres mantenerse en las primeras líneas de combate, a partir de los cambios realizados en las convocatorias de admisión en los centros de profesionalización militar. Este hecho resultó inédito, ya que hasta ese año, las mujeres se preparaban principalmente en áreas administrativas y de sanidad dentro del Ejército Mexicano. Durante los debates de la reforma se plantearon posibles escenarios sobre los efectos de dichos cambios institucionales, y se subrayó que, aun cuando las mujeres pudieran participar en los enfrentamientos y en las estrategias de seguridad —respectivamente en las áreas de artillería, infantería y zapadoras—, el proceso implicaría efectos en el presupuesto de la SEDENA y, principalmente, en el ánimo y desempeño de los efectivos masculinos.

Así, la reforma a la Ley Orgánica y a la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, propuesta por el diputado Rufino Rodríguez Cabrera del PRD, fue rechazada. El debate también abordó la desintegración familiar como consecuencia de la incorporación de las mujeres en las estrategias de combate, y se destacó la existencia de un camino para la realización de una carrera militar, siempre y cuando esta se mantuviera fuera de las áreas de ofensiva y se ajustara

a los espacios donde, hasta ese momento, se permitía el desarrollo de las mujeres insertas en la institución:

Los argumentos por los que se rechazó fueron porque la iniciativa considera que “la participación de la mujer en este ámbito provocaría desintegración familiar”, y porque no prevé el impacto presupuestario de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena). Según el dictamen, en México las mujeres tienen una “buena” presencia (numérica) en las Fuerzas Armadas a escala mundial, no obstante, las cifras presentadas muestran lo contrario [...] Para Marco Antonio Peyrot Solís, las mujeres tienen las mismas capacidades que los varones en el Ejército, pero ejemplificó que en Israel se ha demostrado que incorporar a las mujeres en combate directo “afecta moralmente a los hombres”, quienes “abandonan” la batalla para salvar a sus compañeras. En tanto para Guillermo Fuentes Ortiz, “las mujeres sí pueden hacer carrera militar”, lo único que no se les permite es estar en la línea de fuego, y argumentó que esto no existe en ningún país del mundo (Redacción de Proceso, 24 de abril del 2007).

En junio de ese mismo año, la reforma LX/1SR-27/13138, presentada por la diputada Claudia Lilia Cruz Santiago del PRD, retomó la discusión, pero con un enfoque diferente. El debate determinó la integración de las mujeres a los programas educativos del Sistema Educativo Militar y la Universidad del Ejército, lo que representó su adscripción a los centros y carreras castrenses que, por práctica y tradición, habían mantenido exclusividad masculina. En la solicitud se propuso la inclusión de la perspectiva de género, lo que dio como resultado cambios importantes en las convocatorias de ingreso y una selección diferenciada en el adiestramiento al que podrían integrarse las mujeres.

La citada reforma contextualizó sobre los ejes de equidad que se había propuesto la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) plasmados en el Acuerdo Nacional para la Igualdad entre mujeres y hombres<sup>2</sup>, y añadió que, al menos en América Latina, un gran número de ejércitos<sup>3</sup> ya permitían la entrada a las mujeres en las áreas de arma. (Gaceta del Senado de la República, 11 de julio del 2007)

Mientras la reforma fue aprobada, la inscripción de mujeres a estas nuevas áreas creció paulatinamente, pues durante el año de su aprobación solo se abrieron algunas carreras profesionales para personal de nuevo ingreso. Algunos de los planteles militares, junto con sus respectivas carreras, que iniciaron el cambio en sus

2 El documento correspondiente al periodo 2008-2012 titulado: “Programa para la igualdad para mujeres y hombres 2008-2012” manifiesta cuatro objetivos en relación a la perspectiva de género dentro de la institución: “1) transversalizar la perspectiva de género e impulsar la creación de mecanismos que aseguren la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; 2) Fortalecer la cultura institucional y los procesos de gestión de la Secretaría de la Defensa Nacional a favor de la igualdad y equidad de género; 3) Actualizar el marco jurídico que norma la organización y funcionamiento de la Secretaría de la Defensa Nacional, desde una perspectiva de género; y 4) impulsar mecanismos para el registro de información, indicadores y seguimiento de los programas para dar cumplimiento a la política nacional de igualdad.

3 Algunos de los países que se mencionan son: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Venezuela y Uruguay.

estatus de admisión para integrar a personal femenino a sus centros de enseñanza fueron: el Colegio Militar, con la carrera de Servicio de Intendencia; el Colegio del Aire, con las carreras en Administración, Piloto Aviador, Aeronáutica Militar en el área de Control de Vuelos, y Meteorología Militar; y la Escuela Militar de Ingenieros, con las carreras de Constructor Militar, Industrial Militar con especialidad en Química, Mecánica o Eléctrica, Computación e Informática, y Comunicaciones y Electrónica.

Tabla núm. 1

Integración de las mujeres a las carreras de arma a partir de la reforma realizada en el 2007 a los planteles militares de arma de la UDEFA (actualizado al 2023)

| Plantel militar<br>(Cursos de formación de oficiales)                                   | Licenciatura                                                         | Servicio o arma                                       | Año de integración de las mujeres a cada curso |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| Heroico Colegio Militar (Título de licenciatura de acuerdo con la especialidad cursada) | Licenciatura en Administración Militar                               | Servicio Intendencia                                  | 2007                                           |
|                                                                                         |                                                                      | Arma Artillería                                       | 2012                                           |
|                                                                                         |                                                                      | Arma Zapadores                                        | 2012                                           |
|                                                                                         |                                                                      | Arma blindada                                         | 2016                                           |
|                                                                                         |                                                                      | Arma Infantería                                       | 2022                                           |
|                                                                                         |                                                                      | Caballería                                            | 2022                                           |
|                                                                                         | Licenciatura en Seguridad pública                                    | Servicio de Policía militar (mixto desde su creación) | 2022                                           |
| Colegio del Aire                                                                        | Licenciatura en Administración Militar Piloto Aviador*               | Arma de Piloto aviador*                               | 2007                                           |
| Escuela Militar de Especialistas de la Fuerza Aérea (Perteneciente al Colegio del Aire) | Licenciatura en Aeronáutica Militar en el área de Control de Vuelos. | Servicio de Controlador de vuelo                      | 2007                                           |
|                                                                                         | Licenciatura en Meteorología Militar.                                | Servicio de Meteorólogo militar                       | 2007                                           |

|                                                                                          |                                                                                    |                                                                                |      |
|------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|------|
| Escuela Militar de de Mantenimiento y Abastecimiento (Perteneciente al Colegio del Aire) | Licenciatura en Ingeniería en Aeronáutica                                          | Servicio de Ingeniero en Aeronáutica                                           | 2020 |
|                                                                                          | Licenciatura en Ingeniería en Electrónica de Aviación                              | Servicio de Ingeniero en electrónica de aviación                               | 2020 |
|                                                                                          | Licenciatura en Aeronáutica Militar en el área de Abastecimiento de Material Aéreo | Servicio en Aeronáutica Militar en el área de Abastecimiento de Material Aéreo | 2020 |
|                                                                                          | Licenciatura en Aeronáutica Militar en el área de Armamento Aéreo                  | Servicio en Aeronáutica Militar en el área de Armamento Aéreo                  | 2020 |
| Escuela Militar de Ingenieros                                                            | Ingeniero militar                                                                  | Servicio de Constructor militar                                                | 2007 |
|                                                                                          |                                                                                    | Servicio Industrial militar con especialidad de química, mecánica o eléctrica  | 2007 |
|                                                                                          |                                                                                    | Servicio de Computación e informática.                                         | 2007 |
|                                                                                          |                                                                                    | Servicio de Comunicaciones y electrónica.                                      | 2007 |

Fuente: Elaboración propia, basada en: Convocatoria de admisión al sistema educativo militar 2023. Licenciaturas y Curso Técnico Superior Universitario. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/787103/CONVOCATORIA\\_AL\\_S.E.M.\\_2023\\_APARTADO\\_A.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/787103/CONVOCATORIA_AL_S.E.M._2023_APARTADO_A.pdf), y las mujeres en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, Gobierno de México, 2 de marzo del 2023: <https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/las-mujeres-en-el-ejercito-y-fuerza-aerea-mexicanos>

Con relación a lo anterior, el Heroico Colegio Militar, plantel que mantiene la esencia de la enseñanza castrense en México y que, como lo demuestra el breve recuento histórico de este documento, es la pieza angular que edificó las bases de la profesionalización castrense en el país, fue el centro de enseñanza que culminó el proceso de incorporación de mujeres a todas sus carreras y, por ende, a todas las áreas de este sistema educativo. Según la Tabla núm. 1, después de que en 2007 se abrió la carrera de Intendencia, en 2012 se sumaron las carreras de Artillería y Zapadores; en 2016, la de Arma Blindada; y en 2022, las mujeres se incorporaron a las carreras de Infantería y Caballería. Ese mismo año se estableció la Licenciatura en Seguridad Pública, la cual desde su creación mantiene un carácter mixto.

Hasta el año 2022, y con datos del Gobierno de México, la matrícula del sistema educativo militar a nivel superior fue de 2,289 alumnos. De acuerdo con el mismo portal, las carreras con mayor número de estudiantes fueron: la Licenciatura en Administración Militar del Colegio Militar, con 785 alumnos; la Licenciatura en Enfermería Militar de la Escuela Militar de Enfermería, con 429 estudiantes; y la Licenciatura en Salud Pública y Urgencias Médicas de la Escuela Militar de Oficiales de Sanidad, con 277 alumnos. Sumado al número de estudiantes matriculados en los planteles de educación superior militar, es importante subrayar que, de acuerdo con los datos de 2022, solo el 33.8 % corresponde a mujeres frente al 66.2 % de varones.

Finalmente, hasta 2024, la estructura educativa de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) mantiene una oferta que abarca niveles de educación media superior y superior. Esta última incluye licenciaturas, cursos técnicos superiores universitarios, maestrías, especialidades y posgrados para civiles y militares que cumplan con los requisitos estipulados en las convocatorias de admisión anuales:

1. Posgrados y Especialidades: Colegio de Defensa Nacional, Escuela Superior de Guerra, Escuela de Mando del Ejército y Fuerza Aérea, Escuela Militar de Ingenieros y Escuela Militar de Graduados de Sanidad.
2. Licenciaturas: Colegio Militar, Colegio del Aire, Escuela Militar de Odontología, Escuela Militar de Enfermería, Escuela Militar de Oficiales de Sanidad, Escuela Militar de Ingeniería, Escuela Militar de Transmisiones y Escuela Militar de Materiales de Guerra.
3. Cursos para educación media superior: Escuela Militar de Clases de Sanidad, Escuela Militar de Materiales de Guerra, Centro de Liderazgo Militar y Escuela Militar de Tropas Especialistas de la Fuerza Aérea.

Recapitulando, el contexto enmarcado en esta sección permite plantear dos perspectivas relevantes. La integración de las mujeres a los servicios de arma exhibe cambios significativos en la normativa institucional que podrían asociarse con transformaciones culturales dentro de una formación históricamente vinculada a principios masculinos implícitos en la labor militar. En los próximos años será importante evaluar el impacto de esta incorporación, mediante mecanismos de medición que analicen el egreso, ascenso y desarrollo de las trayectorias femeninas dentro de la institución castrense. Asimismo, los análisis cualitativos serán esenciales, ya que la experiencia vivida por las mujeres representará un factor crucial para comprender su permanencia en sus respectivas áreas de trabajo, y así valorar la eficacia de estos cambios a futuro.

Desde otra perspectiva, el poder que han adquirido las fuerzas armadas mexicanas durante el sexenio de López Obrador tiene implicaciones importantes en los cambios derivados de la integración de la Guardia Nacional a la SEDENA. Este proceso ha venido consolidándose desde que, en 2022, se creó e imparte la Licenciatura en Seguridad Pública como un servicio de Policía Militar dependiente del Colegio Militar. Actualmente, las fuerzas armadas destacan que todo el personal formado en sus centros educativos alimenta los recursos humanos del Ejército, la Fuerza Aérea y la Guardia Nacional, como instituciones responsables de la seguridad nacional y local en México.

## Conclusiones

A partir de lo expuesto, las reflexiones sobre el proceso histórico de las fuerzas armadas mexicanas se centran en los diversos factores y transformaciones que sentaron las bases para la construcción de un sistema educativo integral y eficiente, alineado con las necesidades del instituto armado nacional. Cabe destacar que dichos cambios también se vinculan con coyunturas sociopolíticas y tecnológicas, tanto a nivel nacional como internacional, las cuales han potenciado la eficiencia en la gestión de recursos humanos, económicos y estratégicos dentro de la milicia. Asimismo, estas transformaciones manifiestan implicaciones políticas orientadas a fortalecer al Ejército Mexicano. Dichas directrices han sido fundamentales en la consolidación de la enseñanza militar en México hasta el día de hoy, ya que las reformas en las políticas de seguridad nacional se nutren de los recursos materiales y humanos que aporta y forma el propio instituto armado.

Por otra parte, la comprensión de la evolución del Ejército Mexicano y su sistema educativo trasciende los datos numéricos sobre la participación femenina. Este proceso se sustenta en cambios normativos encaminados a modificar los discursos institucionales y la cultura militar. No obstante, las nuevas discusiones deben centrarse en el análisis de las transformaciones culturales y de la mística propia de cada disciplina castrense en relación con la reciente presencia femenina. Como se mencionó en los párrafos anteriores, resulta imprescindible reconocer cómo las mujeres han logrado integrarse en dinámicas históricamente masculinas, así como identificar las perspectivas de egreso, ascenso y desarrollo profesional de aquellas que se han formado en los centros de educación militar en los últimos años.

Ambas perspectivas guardan concordancia con los cambios normativos y discursivos que han tenido lugar en México durante las últimas dos décadas. Ello se debe, en parte, al contexto de violencia que atraviesa el país, el cual exige un

mayor número de efectivos capaces de enfrentar las estrategias de seguridad implementadas. La pregunta pendiente es si existe un interés genuino por incluir a las mujeres en áreas de ofensiva o si, por el contrario, esta inclusión responde a una necesidad numérica derivada de intereses estratégicos nacionales. Por ahora, los centros de profesionalización castrense tienen la encomienda de formar a los futuros integrantes del Ejército, la Fuerza Aérea y la Guardia Nacional. Esta última fue creada durante el sexenio del expresidente Andrés Manuel López Obrador, cuya adscripción a la SEDENA ha generado un intenso debate en torno al escenario de militarización que se ha configurado en el país.

## Referencias

- Carreiras, H. (2018). La integración de género en las Fuerzas Armadas: Condicionamientos y perspectivas. *Nueva Sociedad*, (278), 130–143. [https://static.nuso.org/media/articles/downloads/11.TC\\_Carreiras\\_278.pdf](https://static.nuso.org/media/articles/downloads/11.TC_Carreiras_278.pdf)
- Convocatoria de admisión al sistema educativo militar. (2023). *Licenciaturas y curso técnico superior universitario*. Gobierno de México. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/787103/CONVOCATORIA\\_AL\\_S.E.M.\\_2023\\_APARTADO\\_A.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/787103/CONVOCATORIA_AL_S.E.M._2023_APARTADO_A.pdf)
- Donadío, M. (2010). La cuestión de género y la profesión militar. En N. Garré (Ed.), *Género y Fuerzas Armadas: Algunos análisis teóricos y prácticos* (pp. 44–49). Ministerio de Defensa.
- Gaceta del Senado de la República. (2007, julio 11). *LX/1SR-27/13138*. [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_comision\\_permanente/documento/13138](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/13138)
- Gobierno de México. (2023, marzo). *Las mujeres en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*. <https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/las-mujeres-en-el-ejercito-y-fuerza-aerea-mexicanos>
- Gobierno de México. (s.f.). *Universidad del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*. Data México. <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/institution/universidad-del-ejercito-y-fuerza-aerea>
- Huntington, S. P. (1964). *El soldado y el Estado* (1.ª ed.). Círculo Militar.
- Keplak, H. (Comp.). (2012). *La formación y educación militar: Los futuros oficiales y la democracia*. RESDAL. <https://www.resdal.org/educacion/educacion-militar.pdf>
- Malamud, M. (2014). El nuevo “militar flexible”. *Revista Mexicana de Sociología*, 76(4), 639–663. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32132467005>
- Moreno, A. (2016). La medicina militar en México en 1915. *Gaceta Médica de México*, 152, 269–273. <https://www.medigraphic.com/pdfs/gaceta/gm-2016/gm162t.pdf>
- Moskos, C. (1984). La nueva organización militar: ¿institucional o plural? *Revista de Ciencias*

- Sociales y Humanidades*, (10–11), 297–306. <https://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/article/view/869/1022>
- Redacción de Proceso. (2007, abril 24). Se presenta polémica iniciativa sobre mujeres militares. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2007/4/24/se-presenta-polemica-iniciativa-sobre-mujeres-militares-33412.html>
- Revista Militar Armas. (2023, julio–agosto). Colegio Militar: Génesis del Sistema Educativo Militar. *Revista Militar Armas*, 83(532), 60–65. [https://issuu.com/revistaarmas/docs/revista\\_militar\\_armas\\_532/62](https://issuu.com/revistaarmas/docs/revista_militar_armas_532/62)
- Rivera, L. (2023). El sistema educativo militar: Una reflexión histórica sobre las necesidades del Estado mexicano por formar militares profesionales. *En 200 años Veracruz. Cuna del Heroico Colegio Militar, 1823–2023* (pp. 235–256). Gobierno del Estado de Veracruz / Secretaría de la Defensa Nacional / Instituto Nacional de Estudios Históricos.
- Secretaría de la Defensa Nacional. (2012). *Memoria documental. Perspectiva y actualización del sistema educativo militar. Informe de rendición de cuentas*. [https://transparencia.sedena.gob.mx/pdf/Memorias\\_doc/SDN-MD-23.pdf](https://transparencia.sedena.gob.mx/pdf/Memorias_doc/SDN-MD-23.pdf)
- Secretaría de la Defensa Nacional. (2022). *Historia de la Escuela Militar de Odontología*. <https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/historia-de-la-escuela-militar-de-odontologia>
- Vidal Urrutia, J. (2014). La institución armada mexicana: Su profesionalización y diseño institucional, un análisis jurídico-político fundacional. *Revista de Investigación en Derecho y Criminología*, 8(15), 25–42. <https://doi.org/10.32399/fder.rdk.2594-0708.2014.15.157>
- Vidal Urrutia, J., & Monterrosas, C. (2024). El nacimiento del sistema educativo militar: Dirección General de Educación Militar en la república, 1931–1935. *Revista de Investigación Educativa, Intervención Pedagógica y Docencia*, 2(2), 46–58. <https://doi.org/10.71770/rieipd.v2i2.2539>

# **La Política Pública Cinematográfica en México: Entre el Gatopardismo y el Elefante en la Sala**

ENSAYO ACADÉMICO

**RAÚL OROZCO MAGAÑA**

Universidad de Guadalajara

 [orcid.org/0009-0004-2147-4624](https://orcid.org/0009-0004-2147-4624)

[raul.orozco9949@alumnos.udg.mx](mailto:raul.orozco9949@alumnos.udg.mx)

## **Resumen**

Las políticas públicas cinematográficas han sido a lo largo de la historia de distintos países, una respuesta al avance del cine estadounidense en sus mercados domésticos. En el caso mexicano, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte impuso un reto a la industria cinematográfica nacional: competir en su momento de mayor debilidad contra el cine de Hollywood. Desde entonces en México se configuró una política pública cinematográfica caracterizada por el apoyo a la producción. Sin embargo, el tiempo hizo suponer que tal política requería de cambios para abarcar los sectores de la distribución y la exhibición cinematográfica.

La coyuntura de 2020, en la que se propuso la extinción de los fideicomisos dedicados a otorgar apoyos para la producción cinematográfica, evidenció dos fenómenos: primero, el gatopardismo de la política pública cinematográfica, en la que todo cambió para que nada realmente cambiara; y, segundo, la imposibilidad de plantear instrumentos de política pública orientados a modificar las dinámicas del sector de la exhibición, que se presenta como el “elefante en la sala” en esta materia: su presencia es evidente pero nadie quiere hablar de él.

El ensayo presenta una revisión de la industria cinematográfica mexicana en el contexto de la intervención estatal; explica tres dimensiones relacionadas con la discusión de la intervención estatal en la industria cinematográfica; y, reflexiona sobre las razones por las cuales la política pública cinematográfica permanece inalterada pese a las demandas de cambio.

**Palabras clave:** Política pública cinematográfica, intervención estatal, fallas de mercado, racionalidad comercial y racionalidad cultural.

Cómo debe citarse este artículo:

Orozco, R. (2025). La Política Pública Cinematográfica en México: Entre el Gatopardismo y el Elefante en la Sala. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 3 (6), 220-236 <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 26/10/2024

Aceptado: 28/02/2025

## Introducción

La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 impuso un reto a la industria cinematográfica mexicana: competir, en su momento de mayor debilidad, contra la industria cinematográfica estadounidense, la más poderosa e influyente a nivel mundial. El cine mexicano se encontraba entonces en el peor momento de su historia visto en términos de la cantidad de películas producidas y el TLCAN obligó a México a reducir las cuotas de pantalla, entendidas estas como la cantidad de pantallas reservadas en las salas de cine para películas nacionales.

Desde 1994 el sector de la producción de la industria cinematográfica exigió la intervención estatal para evitar el colapso de una industria cuya relevancia no solamente es comercial, sino también cultural. Como respuesta, durante los últimos años de la década de 1990 y durante la década de 2000 se configuró en México una política pública cinematográfica caracterizada por la entrega de subsidios y estímulos fiscales para la producción de películas. Como resultado, tanto directo como indirecto, de estas políticas, se observó un incremento en la cantidad de películas mexicanas producidas y un creciente reconocimiento del cine nacional en festivales y entregas de premios alrededor del mundo. Sin embargo, hasta la fecha las películas mexicanas encuentran dificultad para competir contra las películas estadounidenses en las salas de cine de su propio país. Ahora el problema no es la falta de producción, sino que muchas de las películas no llegan a exhibirse, y las que logran hacerlo difícilmente recuperan los costos de producción o generan ganancias, lo cual deja a la industria cinematográfica en una condición de dependencia del apoyo estatal.

El problema de la dependencia de la industria cinematográfica de los apoyos estatales para la producción es que la hacen vulnerable frente a momentos de crisis y frente a políticas fiscales de austeridad, tal como sucedió en 2020 con la extinción de los fideicomisos para la producción cinematográfica y su posterior transformación en un programa presupuestario. Esta noticia sacudió a la comunidad cinematográfica, que se movilizó en defensa del apoyo estatal a la producción fílmica, a la vez que abrió la oportunidad para hablar del elefante en la sala: la necesidad de políticas orientadas a los sectores de la distribución y la exhibición. No obstante, el resultado de la coyuntura de 2020 fue de corte gatopardista: todo cambió para que todo siguiera igual. Por ello esta reflexión pretende discurrir sobre las razones por las cuales la política pública cinematográfica en México permanece sustancialmente

inalterada a pesar de las demandas de cambio.

## **La industria cinematográfica en México en el contexto de la intervención estatal**

Desde su nacimiento, a inicios del siglo XX, la industria cinematográfica ha sido objeto de intervención estatal a través de un amplio abanico de políticas públicas. Dado que el producto de esta industria —la película— es tanto comercial como cultural, las políticas públicas cinematográficas tienden a definir objetivos que oscilan entre el fortalecimiento comercial de la industria y la promoción, difusión y defensa de la cultura.

La industria cinematográfica mexicana, de acuerdo con De la Vega y Vidal (2017), ha transitado por tres etapas en las que ha experimentado fases expansivas y recesivas:

- Preindustrial (de 1895, con la llegada del kinematoscopio a México, hasta 1937, año en que el cine nacional alcanzó notoriedad en el extranjero con la película *Allá en el Rancho Grande*);
- Industrial (de 1938 a 1970, periodo en el cual se consolidó la industria cinematográfica y surgió la *Época de Oro* del cine nacional); y
- Neoliberal (de 1971 a la fecha, con notorios altibajos en la producción cinematográfica, tanto en cantidad como en calidad).

Aunque esta periodización es útil para conocer la trayectoria de la industria cinematográfica, para este texto conviene repensar estas etapas en función de la maduración de la industria y de la evolución de las políticas públicas cinematográficas orientadas a su fortalecimiento. Por ello, sugiero pensar en las siguientes etapas:

- Consolidación industrial (1895-1940);
- Industrial (1941-1982); y
- Neoliberal (1983 a la fecha).

Para efectos de este ensayo, resulta necesario contextualizar y caracterizar la etapa neoliberal, sobre la cual se sitúa esta reflexión.

En 1983 se creó el Instituto Mexicano de Cinematografía (Imcine), un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con el propósito de promover y coordinar la producción, distribución y exhibición de materiales cinematográficos. Nueve años después, en diciembre de 1992, durante el sexenio de Carlos Salinas, se publicó la Ley Federal de Cinematografía como parte de los

preparativos para la firma del TLCAN. Esta ley, de acuerdo con Lay (2011), sacrificó a la industria nacional frente a la de Estados Unidos y favoreció el concepto de entretenimiento por encima del de cultura.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, la crisis económica de 1995 afectó también a la industria cinematográfica mexicana, cuya manifestación más evidente fue la disminución en la cantidad de películas producidas: solo nueve en ese año, la cifra más baja en su historia. Como respuesta, en 1997 se creó el Fondo para la Producción Cinematográfica de Calidad (Foprocine) y, en 1999, el Fondo de Inversión y Estímulos al Cine (Fidecine), ambos como instrumentos de política pública orientados a fomentar el desarrollo de la actividad cinematográfica mediante el otorgamiento de apoyos financieros para la producción fílmica. A estos se sumó, en 2004, el Estímulo Fiscal a Proyectos de Inversión en la Producción y Distribución Cinematográfica Nacional (Eficine), el cual consiste en la aplicación de un crédito fiscal contra el impuesto sobre la renta, correspondiente al ejercicio fiscal en cuestión, para los contribuyentes que invierten en la producción o distribución de películas nacionales.

A partir de entonces, la industria cinematográfica mexicana comenzó a enviar señales de recuperación en cuanto al número de películas producidas. Sin embargo, hasta la fecha, presenta dificultades para competir en los sectores de distribución y exhibición con las producciones extranjeras —particularmente las estadounidenses— que se estrenan en los complejos cinematográficos del país. En 2019, antes de la pandemia, se estrenaron 101 películas mexicanas; sin embargo, el 54 % de estas se exhibió en menos de 10 de las 7,493 pantallas existentes en ese momento en el país. Ese mismo año, del total de boletos vendidos en taquilla, solo el 9.74 % correspondió a películas mexicanas, lo que representó, hasta entonces, el mejor año para la industria nacional en este rubro (Secretaría de Cultura, 2019).

En este contexto de desventaja competitiva frente a la industria cinematográfica estadounidense, en abril de 2020 el presidente Andrés Manuel López Obrador publicó un decreto mediante el cual instruyó a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a extinguir los fideicomisos públicos sin estructura, entre los que se encontraba el Foprocine, bajo el argumento de la austeridad en el gasto, acompañado de acusaciones de corrupción en su manejo. Posteriormente, en diciembre del mismo año, se derogaron los artículos 33 al 38 de la Ley Federal de Cinematografía, con lo que desapareció el Fidecine. Con estas acciones, los dos fideicomisos de apoyo a la industria cinematográfica —que, a juicio de la comunidad cinematográfica, eran indispensables para el desarrollo del cine nacional— dejaron de existir.

Como respuesta a la eliminación del Foprocine y Fidecine, en 2021 se creó el Programa Presupuestario U238 Fomento al Cine Mexicano (Focine), con el objetivo de otorgar recursos para impulsar la producción de proyectos cinematográficos y fomentar un cine mexicano de calidad, diverso, plural, incluyente, con igualdad de género y accesible para toda la población. El programa contó, en sus inicios, con doce modalidades de apoyo que otorgaban subsidios para producción, posproducción, equipamiento, exhibición y acervo, aunque el énfasis estaba realmente puesto en la producción.

Sin embargo, cineastas y productores vieron en el Focine un mecanismo menos seguro y más inestable para la canalización de recursos públicos, en comparación con el esquema de fideicomisos que lo precedió. Los recursos del Focine quedaron, entonces, expuestos a la discusión legislativa, al tratarse de un programa presupuestario.

Estos cambios en la política pública cinematográfica del país reavivaron el debate sobre la intervención estatal en la industria. Dicha discusión no es nueva ni exclusiva de México, pero el contexto nacional presenta matices que conviene atender. Para abordar esta discusión, es necesario advertir la existencia de tres dimensiones:

### **Primera dimensión: ¿intervenir o no intervenir?**

De acuerdo con los economistas neoclásicos, el papel del Estado en la economía debe limitarse a proteger la propiedad privada y garantizar el cumplimiento de los contratos entre los agentes económicos. En una economía de mercado, las actividades económicas se rigen por la oferta y la demanda, mientras que en una economía centralizada o planificada, el Estado dirige dichas actividades. Aunque actualmente no existen economías puramente de mercado ni completamente centralizadas, estos extremos sirven como referencias para ubicar distintas economías según su posición en ese espectro.

En cualquier sistema económico, los recursos deben ser asignados de manera eficiente, ya que son escasos. Si fueran infinitos, la economía no prestaría tanta atención a su distribución. Las economías de mercado permiten a los individuos tomar sus propias decisiones, mientras que en una economía estatalizada es el Estado quien decide, según su criterio, lo que considera mejor para el individuo. Desde la perspectiva de la economía neoclásica, el mercado es un mejor mecanismo para asignar bienes y servicios que el Estado, ya que cuando este decide qué se produce, quién produce, cómo se produce y para quién se produce, lo hace con base

en las preferencias de un decisor central; en cambio, en el mercado, son los propios individuos —de forma agregada— quienes deciden conforme a sus preferencias.

Sin embargo, que el mercado represente el mejor mecanismo para la asignación de recursos en las sociedades modernas no significa que sea perfecto. Los mercados fallan, y existe en la economía una amplia literatura sobre las fallas de mercado, entendidas como las condiciones en las que estos no son eficientes. Se reconocen seis tipos comunes de fallas de mercado: competencia imperfecta, bienes públicos, externalidades, mercados incompletos, información asimétrica y desempleo. Generalmente, la literatura relacionada con la competencia imperfecta, los bienes públicos y las externalidades positivas ha abierto la puerta a la intervención estatal en la industria cinematográfica.

La competencia imperfecta es una condición de mercado que se presenta cuando no existe un número suficientemente grande de empresas que impida que estas influyan en el precio de los bienes y servicios que ofrecen (Stiglitz, 2000). El caso extremo de competencia imperfecta es el monopolio, es decir, cuando una sola empresa controla el mercado. Otro caso es el del oligopolio, que ocurre cuando un grupo muy reducido de empresas domina el mercado de un bien o servicio.

En el contexto mexicano, la industria cinematográfica nacional se ve obligada a competir contra un oligopolio cinematográfico global conformado por *The Walt Disney Studios*, *Warner Bros. Pictures*, *Universal Pictures*, *Paramount Pictures* y *Sony Pictures Entertainment*, conocidas como las *Hollywood majors*. Estas empresas productoras, con alrededor de cien años de existencia, cuentan con eficaces brazos de distribución que les permiten colocar sus películas a nivel global, acaparando las pantallas y las taquillas de los cines en todo el mundo (Audley, 1983; Moody, 2020; Scott, 2005; Wasko, 2007). Además, las producciones cinematográficas mexicanas deben buscar espacios para estrenarse en un entorno donde la exhibición está dominada por el duopolio conformado por Cinépolis y Cinemex, lo que reduce sus posibilidades de exhibirse y encontrarse con su público.

Por otro lado, los bienes públicos se caracterizan por los principios de no rivalidad y no exclusión en su consumo. Es decir, cuando beneficiar a una persona no perjudica el consumo de otra (o no implica un costo adicional significativo para su provisión), y cuando resulta imposible —o muy costoso— excluir a otras personas de su consumo (Stiglitz, 2000; Deneulin & Townsend, 2007; Oakland, 1990; Samuelson, 1954). Derivado de estas dos características, el mercado carece de incentivos para proveer este tipo de bienes, y por lo tanto, el Estado suele intervenir en su provisión.

La película, como producto de la industria cinematográfica, no es en sí misma un bien público, ya que no cumple con las características de no rivalidad ni no

exclusión (Izquierdo Castillo, 2010). Por esta razón, dicho argumento no resulta útil para defender, desde un enfoque económico estricto, la intervención estatal en esta industria. No obstante, hay quienes sostienen que, al ser la película un bien cultural, podría considerarse un bien público en un sentido más amplio. Aunque esta postura es técnicamente imprecisa, es un argumento que ha sido empleado para justificar la participación del Estado (Wasko, 2007).

Finalmente, las externalidades positivas son los efectos favorables que las actividades privadas generan sobre terceros (Pigou, 2002). En este sentido, las externalidades positivas han sido utilizadas como argumento para justificar la intervención estatal en la industria cinematográfica. Se considera que el cine, en general, y las películas, en particular, proporcionan a un país beneficios sociales y culturales que, si bien son intangibles, están vinculados con la identidad, los valores, las historias y las imágenes que los pueblos y las sociedades construyen sobre sí mismos (Bomnüter, 2018; Meloni et al., 2015, 2018)

En resumen, respecto a la primera dimensión del debate sobre las políticas públicas cinematográficas —la relacionada con la decisión de si el Estado debe o no intervenir en la industria—, los argumentos que desde la economía respaldan la participación estatal en el caso mexicano están asociados a: la existencia de un oligopolio global de producción y distribución, así como de un duopolio doméstico de exhibición; la consideración del cine como un bien cultural y, por tanto, como un bien público; y las externalidades positivas del cine, es decir, los beneficios sociales y culturales que este genera para el país.

## **Segunda dimensión: las racionalidades de la intervención**

Las políticas públicas cinematográficas, tanto en México como en el mundo, desde la década de 1920 hasta la actualidad, han sido una respuesta al avance de la industria cinematográfica estadounidense en los mercados domésticos alrededor del planeta (Barthel-Bouchier, 2012; Wasko, 2007). La posición dominante del cine de Estados Unidos, centrado en Hollywood, puede explicarse por factores históricos, económicos, culturales y políticos.

La Primera Guerra Mundial brindó a Estados Unidos la oportunidad de exportar sus películas a países que, debido al conflicto armado, no podían producir cine (Messerlin & Parc, 2020; Moody, 2017; Moran, 2005; Prindle, 1993). Además, el contar con un mercado doméstico amplio le permitió a Estados Unidos reducir sus costos de exportación en comparación con otros países (Barthel-Bouchier, 2012; Crane,

2014; Scott, 2005). Hollywood, por su parte, logró neutralizar culturalmente sus películas para el consumo global y aprovechó el uso del idioma inglés como lengua franca para su difusión internacional (Carroll Harris, 2018; Fu & Govindaraju, 2010).

La respuesta en forma de políticas públicas por parte de los países al avance de la industria cinematográfica estadounidense en sus mercados domésticos ha partido, al menos en el plano discursivo, del reconocimiento de la película como un producto tanto comercial como cultural. En este sentido, pueden distinguirse dos enfoques de intervención: aquellos basados en una racionalidad comercial y aquellos que responden a una racionalidad cultural.

Las políticas públicas cinematográficas basadas en una racionalidad comercial reconocen la importancia de la industria fílmica en la generación de riqueza y empleos. Generalmente, el propósito de este tipo de políticas es incrementar el tamaño y la actividad económica de la industria cinematográfica, y así mantener una producción, distribución y exhibición fílmica sostenida (De Man et al., 2024; Shangguan, 2023). Es decir, en un contexto de dominio global de la industria cinematográfica estadounidense, estas políticas buscan preparar a las industrias domésticas para competir con las películas provenientes de Hollywood en términos de generación de ingresos por taquilla.

Por otra parte, las políticas públicas cinematográficas que responden a una racionalidad cultural reconocen la importancia del cine como medio de difusión de narrativas, valores, ideas e identidades (Aksoy & Robins, 1992; Guback, 2014; Izquierdo Castillo, 2010; Orankiewicz, 2022). Por ello, su propósito suele ser promover la diversidad de historias en pantalla y contrarrestar la homogeneización cultural provocada por las películas de Hollywood.

### **Tercera dimensión: los instrumentos para la intervención**

Las políticas públicas cinematográficas son cualquier tipo de intervención del Estado en el desarrollo, producción, distribución, exhibición, educación y preservación del material cinematográfico (Mingant & Tirtaine, 2018). Estas intervenciones se materializan con una gran diversidad de instrumentos de política, como apoyos económicos, regulación, fomento o promoción. En la tabla que se presenta a continuación, se agrupan los instrumentos de política cinematográfica más comunes, organizados según los principales sectores de la cadena de valor fílmica: producción, distribución y exhibición.

Tabla núm. 1

## Tipología de Instrumentos de Política Pública Cinematográfica

| Sector          | Instrumento                                                                                                                                                        | Propósito                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Producción   | 1.1 Incentivos fiscales<br>1.2 Subsidios<br>1.3 Préstamos<br>1.4 Permisos de filmación                                                                             | 1.1 Reducción de costos<br>1.2 Reducción de costos<br>1.3 Financiamiento<br>1.4 Reducción de costos                                                                                                                                           |
| 2. Distribución | 2.1 Cuotas de cantidad de filmes extranjeros<br>2.2 Cuotas de calidad de filmes<br>2.3 Sistemas de clasificación<br>2.4 Regulación en materia de derechos de autor | 2.1 Limitar la oferta de películas extranjeras por cantidad<br>2.2 Limitar la oferta de películas extranjeras por calidad<br>2.3 Limitar el público potencial de acuerdo con la edad<br>2.4 Protección de derechos de propiedad               |
| 3. Exhibición   | 3.1 Cuotas de tiempo de exhibición<br>3.2 Impuestos al boletaje<br>3.3 Regulación de precios<br>3.4 Apoyos económicos a espacios alternativos de exhibición        | 3.1 Aumentar la oferta de películas locales<br>3.2 Desincentivar el consumo de películas extranjeras por el precio<br>3.3 Desincentivar el consumo de películas extranjeras por el precio<br>3.4 Aumentar la oferta de espacios de exhibición |

Fuente: elaboración propia con base en Mingant & Tirtaine (2018a).

Los instrumentos orientados a la producción buscan, a través de incentivos fiscales, subsidios, préstamos y permisos de filmación, facilitar recursos para incrementar la cantidad de películas producidas por la industria. Los instrumentos enfocados en la distribución tienen como objetivo permitir que las películas encuentren un mercado, mediante mecanismos como cuotas para filmes extranjeros, cuotas de calidad, sistemas de clasificación y regulaciones en materia de derechos de autor. Por su parte, los instrumentos dirigidos a la exhibición procuran que las películas nacionales se encuentren con su audiencia, a través de medidas como cuotas de tiempo de exhibición, impuestos al boletaje de películas extranjeras, regulación de precios y apoyos económicos a espacios alternativos de exhibición.

Aunque estos instrumentos tienen orientaciones específicas, un mismo instrumento puede justificarse desde una racionalidad comercial, cultural o incluso mixta. Es decir, puede fundarse tanto en la necesidad de fortalecer la industria cinematográfica nacional frente a la competencia de la industria estadounidense, como en la intención de evitar la homogeneización cultural que el cine de Hollywood

impone a través de las pantallas en distintos países.

### **Cambiar todo para que nada cambie e ignorar lo evidente**

La intervención estatal en la industria cinematográfica en México durante el periodo identificado como neoliberal (de 1983 a la fecha) ha oscilado entre distintos niveles y ámbitos de acción. Sin embargo, desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, dicha intervención ha mantenido una constante: la distancia del Estado respecto a los sectores de la distribución y la exhibición, siendo esta última la más desatendida.

Al inicio de esta etapa, la creación del Instituto Mexicano de Cinematografía (Imcine) evidenció un interés por parte del Estado en fortalecer la industria en su conjunto, es decir, en los sectores de producción, distribución y exhibición. No obstante, un mensaje contrario se envió desde el gobierno cuando, en 1992, se promulgó la Ley Federal de Cinematografía. En sintonía con el espíritu neoliberal de la época, esta ley fue producto de las negociaciones del TLCAN, a través de las cuales el gobierno de Estados Unidos logró con México lo que no consiguió con Canadá: eliminar barreras de entrada para su industria cinematográfica (Bordat, 2010; Jin, 2011; Scott, 2005).

Ante los reclamos de la comunidad cinematográfica nacional, el gobierno mexicano decidió retomar su intervención en el sector, especialmente en la producción, con la creación del Fondo para la Producción Cinematográfica de Calidad (Foprocine) en 1997, del Fondo de Inversión y Estímulos al Cine (Fidecine) en 1999 y del estímulo fiscal Eficine en 2004.

Con el financiamiento público orientado a la producción, el gobierno mexicano no solo logró disminuir las críticas sobre la falta de apoyo al cine nacional, sino que también se observaron signos de recuperación en el volumen de producción: se pasó de 9 largometrajes en 1997 a 143 en 2023 (IMCINE, 2024). Sin embargo, el aumento en la cantidad de películas producidas puso en evidencia que el problema estructural de la industria cinematográfica no reside únicamente en la producción, sino también —y de forma más crítica— en la distribución y la exhibición<sup>1</sup>. Aunque hoy se producen más películas, solo una fracción de ellas logra llegar a las salas de cine, y de estas, pocas permanecen el tiempo suficiente para recuperar sus costos y generar beneficios.

1 El sector de la distribución controla cuáles películas llegan a la audiencia y el sector de la exhibición es el que hace que las películas se vean. En este caso, por el peso que el estreno en salas aún tiene para determinar el éxito de una película en todos los medios de exhibición, es en el que se concentra este texto.

En diferentes momentos del periodo neoliberal, la comunidad cinematográfica perteneciente al sector de la producción fílmica ha insistido en que la política pública cinematográfica incluya instrumentos y mecanismos dirigidos a la distribución y, especialmente, a la exhibición. Desde la discusión de la Ley Federal de Cinematografía, se criticó la desprotección que implicó la reducción progresiva —hasta su casi eliminación— de las cuotas de pantalla reservadas para películas mexicanas en las salas de cine.

Durante la primera mitad de la década de 2010, el debate sobre el establecimiento de cuotas de exhibición recobró fuerza, bajo el argumento de que las dos cadenas más importantes del país, Cinépolis y Cinemex, concentraban una gran parte de las pantallas y limitaban el acceso del público mexicano a las películas nacionales. Posteriormente, el tema volvió a aparecer durante la renegociación del TLCAN que dio lugar al T-MEC en 2017, aunque sin los resultados esperados por la comunidad cinematográfica en materia de políticas de distribución y exhibición. Más adelante, la cuestión resurgió en el marco de las discusiones por la extinción del Foprocine y el Fidecine. Sin embargo, cuando la comunidad cinematográfica, mediante presión mediática, logró preservar un esquema de apoyos para la producción, el tema de las políticas orientadas a la exhibición volvió a desaparecer de la discusión pública. En un claro ejemplo de gatopardismo, la política pública cambió para permanecer igual: se mantuvieron los apoyos dirigidos a la producción, mientras el sector de la exhibición quedó intocado. El elefante sigue en la sala, pero nadie quiere verlo.

El gatopardismo que rodea a la política pública cinematográfica, así como la reiterada omisión del sector de la exhibición como objeto de intervención, encuentra explicación en los discursos y las influencias de los actores involucrados: el grupo del sector de la producción, el grupo de la exhibición y el grupo gubernamental encargado del diseño de las políticas públicas cinematográficas en México.

La situación que enfrenta la industria cinematográfica mexicana no es única. Industrias con una tradición sólida y continua de producción, como la francesa, la británica o la italiana, también enfrentan dificultades para competir en sus propios mercados frente a la hegemonía estadounidense. Al igual que México, estos países han encontrado en la literatura de la economía neoclásica argumentos para justificar la intervención estatal: las *Hollywood majors* constituyen un oligopolio poderoso, y el cine, como bien cultural, genera externalidades positivas de carácter social y cultural. Se trata de una industria tan relevante que el Estado no puede limitarse al papel de protector de la propiedad privada y árbitro de conflictos contractuales.

No obstante, esta lógica no ha impedido que Hollywood ni el gobierno estadounidense presionen sistemáticamente a sus socios comerciales para

eliminar barreras que dificulten el libre acceso de su cine y para que retiren apoyos gubernamentales a las industrias locales. En este contexto, la comunidad cinematográfica mexicana del sector de la producción no logró evitar que el gobierno abriera sin reservas el mercado al cine estadounidense durante las negociaciones del TLCAN. Sin embargo, en los años posteriores, consiguió posicionar un discurso que combinaba la racionalidad comercial con la cultural —aunque predominó la primera—, y que llevó al Estado mexicano a implementar apoyos para la producción. Con ello, se logró evitar, al menos temporalmente, que el debate se enfocara en la necesidad de diseñar instrumentos de política pública orientados al sector de la exhibición.

Con el tema de la producción parcialmente resuelto, cada vez que desde la década de 2010 se ha intentado revisar la política pública cinematográfica, el tema del "embudo" que representa la exhibición para las producciones nacionales aparece de forma intermitente en la discusión pública, solo para volver a diluirse. La ocasión más reciente en que cobró relevancia fue en 2020, cuando se anunció la eliminación de los fideicomisos para la producción cinematográfica. Esta coyuntura permitió visibilizar de forma más clara el posicionamiento y el poder de negociación de las dos grandes empresas exhibidoras —Cinépolis y Cinemex—, cuya influencia ha sido clave para evitar que se diseñen e implementen políticas que modifiquen sus esquemas de operación.

Previo a 2020, cuando el sector de la producción lograba colocar parcialmente el tema de la exhibición como un problema urgente —por la escasez de espacios para las películas nacionales—, sus reclamos encontraban eco en legisladores de oposición, particularmente del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena). Esta alianza parecía natural, considerando que la comunidad artística históricamente ha mostrado mayor afinidad con las fuerzas políticas de izquierda o de corte progresista. Sin embargo, la sorpresa llegó en 2020, cuando, pese a la confianza depositada por la comunidad artística en el triunfo de Morena en 2018, el presidente Andrés Manuel López Obrador decidió eliminar los dos fideicomisos destinados al apoyo de la producción cinematográfica. Así, el sector de la producción no solo vio frustradas sus demandas sobre la exhibición, sino que además enfrentó el riesgo de perder los apoyos con los que hasta entonces contaba.

Luego de intensos debates, de la incertidumbre generada sobre el futuro del apoyo estatal al cine mexicano y del ejercicio de presión ejercido por la comunidad cinematográfica sobre el gobierno federal —incluidas las intervenciones públicas de Guillermo del Toro, Alejandro González Iñárritu y Alfonso Cuarón, las figuras más reconocidas del cine mexicano a nivel internacional—, se optó por no eliminar

los apoyos a la producción cinematográfica, sino por modificar los instrumentos mediante los cuales se otorgaban: se pasó de un esquema basado en fideicomisos a uno sustentado en un programa presupuestario. La visibilidad y la vocalidad de la comunidad cinematográfica obligaron al gobierno a encontrar una salida de corte gatopardista frente al tema de la política pública cinematográfica.

En ese contexto, el "elefante en la sala" —la falta de políticas orientadas a la exhibición— se hizo momentáneamente visible. El sector de la producción cinematográfica, como parte del argumento para conservar los apoyos públicos, propuso no solo mantener los incentivos a la producción, sino extender la política pública hacia el sector de la exhibición, incluyendo la implementación de cuotas de pantalla. Frente a ello, el sector exhibidor defendió una postura centrada en argumentos de tipo económico: el derecho del público a elegir libremente el tipo de películas que desea consumir.

Para el duopolio de exhibición, no resulta rentable mantener salas reservadas para películas mexicanas que el público supuestamente no desea ver, cuando esas mismas salas podrían estar llenas con películas de origen estadounidense. En este sentido, resulta difícil no sospechar del poder de cabildeo del sector de la exhibición, considerando que el propietario de Cinemex es la segunda persona más acaudalada de México, y que Cinépolis es la tercera cadena de cines más grande del mundo en número de salas. A esto se suman las restricciones impuestas a México en materia cinematográfica como parte de su tratado comercial con Estados Unidos, lo que ha obligado al gobierno mexicano a evitar sistemáticamente el debate sobre la necesidad de intervenir el sector de la exhibición en el marco de la política pública cinematográfica.

## Conclusiones

Las políticas públicas cinematográficas han sido una respuesta a la expansión de la industria cinematográfica estadounidense, a través de las Hollywood majors, que además de ser grandes productoras cuentan con una sólida cadena global de distribución y una alianza con el gobierno estadounidense. Esta alianza les ha permitido eliminar barreras comerciales para la libre entrada de sus películas en los mercados del mundo.

Desde la entrada en vigor del TLCAN en México, la política pública cinematográfica se articuló gracias a la presión del sector de la producción cinematográfica y se configuró como una política orientada a la producción

fílmica, a través de la provisión de subsidios y estímulos fiscales. Con el paso del tiempo, y con el aumento en la cantidad de películas producidas, se hizo evidente que la política pública cinematográfica necesitaba extenderse a los sectores de la distribución y la exhibición, porque la industria mexicana entró en una fase en la que produce películas, pero solamente una fracción de estas llega a estrenarse en salas. Y de las que logran estrenarse, solo una parte recupera sus costos de producción y genera ganancias, situación que vuelve a la industria dependiente del subsidio gubernamental.

En el año 2020, en México se presentó una coyuntura que reveló una especie de equilibrio de fuerzas entre los sectores de la producción cinematográfica, la exhibición cinematográfica y los actores del aparato gubernamental responsables de la política pública cinematográfica. En el contexto de la política de austeridad del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, se anunció la extinción de los fideicomisos dedicados a la producción cinematográfica. Esto movilizó al sector de la producción, que, dada su visibilidad e influencia pública, logró mantener a salvo los apoyos a la producción, ahora bajo un esquema de programa presupuestario y ya no de fideicomiso.

Por otro lado, el sector de la producción colocó en la agenda pública la discusión sobre la necesidad de que la política pública cinematográfica volteara la mirada hacia el sector de la exhibición, para imponer cuotas de pantalla que garantizaran espacios al cine producido en México. Sin embargo, tanto los compromisos adquiridos comercialmente con Estados Unidos como el trabajo de lobbying de las empresas que conforman el duopolio de la exhibición cinematográfica en el país imposibilitaron al entonces gobierno mexicano abrir este frente, a pesar de que algunas de sus figuras, cuando fueron oposición, se manifestaron a favor de un replanteamiento de la política cinematográfica que prestara atención a lo que sucedía en el sector de la exhibición.

Lo que revela este gatopardismo de la política pública cinematográfica en México —en el cual todo cambió para permanecer igual— es la existencia de un equilibrio de fuerzas y de un estado de cosas que hace parecer prácticamente imposible que, en el corto plazo, la política pública cinematográfica pueda asumir una configuración distinta a la actual, que permita atacar de mejor manera el problema público —sea comercial o cultural— que pretende resolver. Mientras tanto, el elefante permanece en la sala: a la vista de todos y al alcance de nadie.

## Referencias

- Aksoy, A., & Robins, K. (1992). Hollywood for the 21st century: Global competition for critical mass in image markets. *Cambridge Journal of Economics*, 16(1), 1–22. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.cje.a035188>
- Audley, P. (1983). *Canada's cultural industries: Broadcasting, publishing, records, and film*. J. Lorimer, in association with the Canadian Institute for Economic Policy.
- Barthel-Bouchier, D. (2012). Exportability of Films in a Globalizing Market: The Intersection of Nation and Genre. *Cultural Sociology*, 6(1), 75–91. <https://doi.org/10.1177/1749975511401269>
- Bomnüter, U. (2018). Public Film Funding Under a Federalist Paradigm: A Synoptic Analysis of State Aid for Film in Germany. En P. Murschetz, R. Teichmann, & M. Karmasin (Eds.), *Handbook of state aid for film: Finance, industries and regulation* (pp. 287–310). Springer.
- Bordat, E. (2010). *Cine e identidad: Un análisis de las políticas de fomento al cine en Argentina y en México en el siglo XX*. CEISAL.
- Calabrese, A., & Briziarelli, M. (2011). Policy Imperialism: Bilateral Trade Agreements as Instruments of Media Governance. En R. Mansell & M. Raboy (Eds.), *The handbook of global media and communication policy* (pp. 383–394). Wiley-Blackwell.
- Carroll Harris, L. (2018). Film distribution as policy: Current standards and alternatives. *International Journal of Cultural Policy*, 24(2), 236–255. <https://doi.org/10.1080/10286632.2016.1156100>
- Crane, D. (2014). Cultural globalization and the dominance of the American film industry: Cultural policies, national film industries, and transnational film. *International Journal of Cultural Policy*, 20(4), 365–382. <https://doi.org/10.1080/10286632.2013.832233>
- De La Vega Alfaro, E., & Vidal Bonifaz, R. (2017, diciembre). Travelling histórico de la industria del cine en México. *Ibero Revista de la Universidad Iberoamericana*, IX(53), 9–15.
- De Man, A., Willems, G., & Biltereyst, D. (2024). Discourses of cultural diversity and inclusion in film policy: The case of Flanders (2002–2022). *European Journal of Cultural Studies*, 13675494241228937. <https://doi.org/10.1177/13675494241228937>
- Deneulin, S., & Townsend, N. (2007). Public goods, global public goods and the common good. *International Journal of Social Economics*, 34(1/2), 19–36. <https://doi.org/10.1108/03068290710723345>
- Fu, W. W., & Govindaraju, A. (2010). Explaining Global Box-Office Tastes in Hollywood Films: Homogenization of National Audiences' Movie Selections. *Communication Research*, 37(2), 215–238. <https://doi.org/10.1177/0093650209356396>
- Guback, T. H. (2014). Hollywood's International Market. En T. Balio (Ed.), *American Film*

- Industry* (2nd ed, pp. 463–486). University of Wisconsin Press.
- IMCINE. (2024). *Anuario Estadístico de Cine Mexicano 2023*. Imcine.
- Izquierdo Castillo, J. (2010). Las políticas audiovisuales francesas: Un caso de estudio para el fomento de otras cinematografías. En R. Zallo & Á. Badillo (Eds.), *Mercado y políticas de cultura y comunicación en la convergencia global* (pp. 70–79). Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura.
- Jin, D. Y. (2011). A critical analysis of US cultural policy in the global film market: Nation-states and FTAs. *International Communication Gazette*, 73(8), 651–669. <https://doi.org/10.1177/1748048511420092>
- Lay Arellano, I. T. (2011). Sociedad civil y participación legislativa: El proceso de discusión de la Ley Federal de Cinematografía como primer ejercicio. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 4(7), 215–230.
- Lee, F. L. F. (2006). Cultural Discount and Cross-Culture Predictability: Examining the Box Office Performance of American Movies in Hong Kong. *Journal of Media Economics*, 19(4), 259–278. [https://doi.org/10.1207/s15327736me1904\\_3](https://doi.org/10.1207/s15327736me1904_3)
- Meloni, G., Paolini, D., & Pulina, M. (2015). The Great Beauty: Public Subsidies in the Italian Movie Industry. *Italian Economic Journal*, 1(3), 445–455. <https://doi.org/10.1007/s40797-015-0021-8>
- Meloni, G., Paolini, D., & Pulina, M. (2018). State Subsidies to Film and Their Effects at the Box Office: Theorizing and Measuring Why Some Genres Do Better than Others. En P. Murschetz, R. Teichmann, & M. Karmasin (Eds.), *Handbook of state aid for film: Finance, industries and regulation* (pp. 99–118). Springer.
- Messerlin, P., & Parc, J. (2020). The myth of subsidies in the film industry: A comparative analysis of European and US approaches. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 33(4), 474–489. <https://doi.org/10.1080/13511610.2020.1811650>
- Mingant, N., & Tirtaine, C. (2018). Introduction. En N. Mingant & C. Tirtaine (Eds.), *Reconceptualising film policies* (pp. 1–12). Routledge.
- Moody, P. (2017). Embassy cinema: What WikiLeaks reveals about US state support for Hollywood. *Media, Culture & Society*, 39(7), 1063–1077. <https://doi.org/10.1177/0163443716686673>
- Moody, P. (2020). The US Embassy-Hollywood Complex: The Sony Pictures Hack and Twenty-First-Century Media Imperialism. En O. Boyd-Barrett & T. Mirrlees (Eds.), *Media imperialism: Continuity and change* (pp. 147–158). Rowman & Littlefield.
- Moran, A. (2005). Terms for a Reader: Film, Hollywood, National Cinema, Cultural Identity and Film Policy. En A. Moran (Ed.), *Film Policy: International, National and Regional Perspectives* (pp. 1–20). Taylor and Francis.
- Oakland, W. H. (1990). Theory of Public Goods. En A. J. Auerbach & M. Feldstein (Eds.), *Handbook of public economics* (pp. 485–535). North-Holland [puis] Elsevier.
- Orankiewicz, A. (2022). The role of public support for the film industry – an analysis of movie

- production incentives in Europe. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego We Wrocławiu*, 66(2), 90–104. <https://doi.org/10.15611/pn.2022.2.07>
- Pigou, A. C. (2002). *The economics of welfare*. Transaction Pub.
- Prindle, D. F. (1993). *Risky business: The political economy of Hollywood*. Westview Press.
- Samuelson, P. A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387. <https://doi.org/10.2307/1925895>
- Scott, A. J. (2005). *On Hollywood: The place, the industry*. Princeton university press.
- Shangguan, Q. (2023). *Contemporary UK Film Policy in a Historical Context*. University of York.
- Stiglitz, J. E. (2000). *La economía del sector público* (3. ed). Bosch.
- Wasko, J. (2007). *How Hollywood works* (Repr). Sage.

## **El panorama de la democracia incluyente en México**

***Dra. Sandra Timal López***

***Entrevista a: Dr. Leonardo Valdés Zurita***

Antes de comenzar la sección de preguntas y respuestas de esta entrevista, permítanme exponer dos consideraciones importantes. En primer lugar, expreso mi profundo agradecimiento al Dr. Leonardo Valdés Zurita, por brindarme la oportunidad de realizar este ejercicio académico a su lado. Elegirlo fue una decisión motivada, en parte, por su destacado papel como referente en el ámbito democrático en México y, en parte, por la admiración que le profeso, ya que sin ella no sería posible forjar estos valiosos puentes de investigación.

En segundo lugar, me permito presentar una breve semblanza curricular del Dr., para que nuestros lectores conozcan mejor su trayectoria y las razones por las cuales es tan relevante en su campo.



Fuente: Fotografía proporcionada por el entrevistado

Actualmente se desempeña como Secretario de Investigación y Estudios de Posgrado del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Es Doctor en Ciencia Social, con Especialidad en Sociología, por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, habiendo defendido la tesis titulada “Las consecuencias políticas de las reformas electorales en México (1977-1991)”. Desde 1993 es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Sus líneas de investigación incluyen los sistemas electorales, el comportamiento electoral, los partidos políticos y los sistemas de partidos. Como resultado de sus investigaciones, ha publicado más de 50 artículos en revistas científicas y especializadas en temas político-electorales, además de más de 30 capítulos en libros colectivos. Asimismo, ha presentado más de 100 ponencias en eventos académicos, tanto a nivel nacional como internacional.

Sus trabajos se han difundido no solo en México, sino también en publicaciones de Brasil, Estados Unidos, Gran Bretaña, Perú, Uruguay y Venezuela. Es miembro de diversas asociaciones científicas y fue presidente de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales durante dos periodos consecutivos. Además, ha coordinado la publicación de ocho libros colectivos.

Fue Profesor Titular de tiempo completo en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, de 1979 a 1999, donde ocupó diversos cargos directivos y de coordinación académica. Además, ha impartido cursos de grado y posgrado en la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Escuela Nacional de Antropología e Historia, la Universidad de Connecticut, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (sede México), el Instituto Mora, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (campus Ciudad de México y León) y la Universidad Autónoma de Querétaro.

En 2005, fue Profesor Titular de tiempo completo en la Facultad de Derecho y Administración Pública de la Universidad de Guanajuato. A partir de entonces, participó en el programa de Doctorado Interinstitucional en Derecho, llevado a cabo por las universidades de la región centro-occidente de la ANUIES.

En 1997, se desempeñó como Director Ejecutivo de Organización Electoral del Instituto Federal Electoral, participando en la organización de las elecciones de diputados federales y senadores, tras la reforma electoral de 1996, y en la primera elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Asimismo, fue miembro de la Comisión de Especialistas que estudió las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, comisión

nombrada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en 1998. En esa función, se encargó de elaborar el conjunto de modalidades de registro y de voto que, posteriormente, fue presentado a la H. Cámara de Diputados.

En 1999, fue electo por unanimidad por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como Consejero Electoral del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal. En esta institución, presidió la Comisión de Organización Electoral durante:

- Las elecciones vecinales de 1999.
- Las elecciones de Jefe de Gobierno, Jefes Delegacionales y Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de 2000.
- El plebiscito sobre la construcción de segundos niveles en Viaducto y Periférico de 2002.
- Las elecciones de Jefes Delegacionales y Diputados locales de 2003.

Impulsó el diseño, la producción y la aplicación de diversos instrumentos para apoyar y fomentar la participación electoral de ciudadanos con discapacidades. Bajo su liderazgo, la Comisión de Organización Electoral desarrolló, a partir de 2000, una amplia investigación sobre modalidades de votación electrónica, lo que incluyó una exitosa prueba piloto con urnas electrónicas proporcionadas por el Tribunal Superior Electoral de Brasil. Además, formó parte de las Comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica, del Registro de Electores y Geografía Electoral, y de la comisión encargada de integrar los Consejos Distritales del instituto. En 2004, presidió la Comisión del Servicio Profesional Electoral, responsable de la revisión y propuesta de reformas al Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

Del 7 de febrero de 2008 al 30 de octubre de 2013, se desempeñó como Presidente del Instituto Federal Electoral.

Antes de ceder la palabra al Dr. Valdés, es importante informar a nuestros lectores que esta entrevista se enmarca en las actividades de estancia posdoctoral, realizadas bajo la supervisión del Dr. Jorge Luis Castillo Durán, Director del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Con el contexto explicado, procedemos a la entrevista:

***Dra. Timal:***

Muy bien, Dr. Valdés. Hecha esta presentación, me permito dar inicio a nuestra entrevista, cuyo objetivo es conocer el panorama de la democracia incluyente en México, así como sus condiciones y los posibles retos a los que podría enfrentarse. Daremos inicio con nuestra primera pregunta:

***Dr. Valdés:***

Antes de continuar con el contenido de la entrevista, quisiera agradecerle, Dra.

Sandra, por haberme considerado para llevar a cabo este ejercicio. Asimismo, le agradezco las generosas razones que expresó al inicio y que la motivaron a realizar esta entrevista.

**Dra. Timal:**

De nuevo, gracias por su tiempo y espacio Dr. Valdés.

Ahora doy inicio a nuestro ejercicio. Se habla mucho sobre la importancia de considerar a todos los grupos vulnerables en un contexto democrático. Entre ellos se contemplan mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores, integrantes de la diversidad sexual, afromexicanos y migrantes. Esto aplica para quienes pueden postularse y acceder a un puesto de elección popular.

Sin embargo, al momento de votar, la discusión se centra principalmente en personas con discapacidad, adultos mayores, pueblos originarios, migrantes y, recientemente, en personas en prisión preventiva.

*¿Considera usted que estas formas de integración garantizan la inclusión de todos los sectores de la ciudadanía o aún hay grupos que deberían ser considerados?*

**Dr. Valdés:**

Tengo la impresión de que hemos avanzado significativamente. Como usted bien señala al presentar mi trayectoria, a principios de este siglo no teníamos nada en términos de equidad, pero lo cierto es que se ha logrado un progreso notable, especialmente en la participación de un grupo considerado vulnerable, que en realidad representa la mitad de la población: las mujeres.

Tuve mi primera experiencia como funcionario electoral en 1997, cuando la paridad de género era 60-40. Sin embargo, esta proporción era solo indicativa; los partidos no estaban obligados a respetarla y no existía forma de sancionarlos si no cumplían con la cuota. Con el tiempo, ajustes y reformas elevaron esa cuota, hasta que la reforma de 2007 estableció su obligatoriedad y una sanción significativa: si un partido no cumplía con la cuota de género, la autoridad electoral, al momento del registro, podía suprimir candidaturas del grupo sobrerrepresentado, que en la práctica siempre eran los hombres.

El avance ha sido muy importante hasta alcanzar la paridad, lo cual considero un logro significativo en términos del derecho de postulación. En cuanto al derecho de inclusión, el progreso ha sido sustantivo. Además, no percibo que haya otro grupo en la sociedad que deba ser incluido dentro del llamado voto pasivo, es decir, el derecho a ser postulado y votado. En cuanto al voto activo, es decir, el acto de votar, el avance quizás ha sido menos relevante. No obstante, actualmente las

personas con discapacidad cuentan con mayores facilidades para ejercer su voto, al igual que los adultos mayores. El avance más significativo en este ámbito ha sido el reconocimiento del derecho al voto de las personas en prisión preventiva.

Para contextualizar mi respuesta, debo mencionar que cuando asumí la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del IFE en 1997, uno de los primeros oficios que recibí fue de una asociación de personas invidentes que solicitaban facilidades para votar de manera directa. Sabían que podían hacerlo con el apoyo de una persona de confianza, pues la ley lo permitía, pero no existía un procedimiento que les permitiera emitir su voto de forma independiente. Debido a que el proceso electoral ya estaba en marcha y las cuestiones técnicas eran difíciles de resolver con tan poca anticipación, lamentablemente tuvimos que responderles oficialmente que no era posible implementar una acción afirmativa en ese momento.

Sin embargo, esta solicitud se quedó conmigo. Cuando asumí el cargo de consejero electoral en el Instituto Electoral del Distrito Federal y tuve la fortuna de presidir la Comisión de Organización Electoral, con suficiente tiempo solicité a la Dirección Ejecutiva que realizara estudios para mejorar la inclusión en el proceso de votación. Se implementaron varias medidas, como la creación de una plantilla en braille para que las personas invidentes pudieran votar, la reducción de la altura de las mamparas para facilitar el acceso a personas de talla baja, la ampliación de las mamparas para permitir el ingreso de sillas de ruedas y la incorporación de etiquetas en braille en las urnas para que los votantes pudieran identificar en cuál debían depositar cada boleta.

En fin, hubo avances; algunos se han consolidado, mientras que otros no han tenido la misma permanencia. No obstante, creo que las autoridades electorales deben seguir impulsando investigaciones y pruebas piloto para garantizar que todas las personas con limitaciones para participar en el proceso electoral puedan hacerlo tanto como candidatas como votantes.

***Dra. Timal:***

*¿Considera usted que la democracia incluyente en México es una realidad?*

***Dr. Valdés:***

Yo diría que sí, cuando hablamos de grupos vulnerables. Sin embargo, aún tenemos un par de pendientes que no están relacionados con estos grupos, pero que sería importante resolver en el futuro próximo.

El primero es el tema de las candidaturas independientes. Considero que los requisitos siguen siendo demasiado altos a nivel nacional y, además, muy

heterogéneos entre las distintas entidades de la República. Es necesario hacer un esfuerzo por disminuir estos requisitos y estandarizarlos en todo el país.

El segundo punto es que, actualmente, los partidos políticos solo pueden constituirse en vísperas de las elecciones intermedias, lo que limita la participación de ciertos sectores de la población que no se sienten representados por los partidos existentes. Antes de la reforma de 2007, era posible solicitar el registro de un nuevo partido no solo en las elecciones intermedias, sino también antes de las elecciones presidenciales. En mi opinión, aquella fórmula que estuvo vigente en esa reforma debería rescatarse.

Me refiero al registro condicionado al resultado de las elecciones, que permitía a grupos de ciudadanos con un programa de acción, una declaración de principios y estatutos participar en la contienda electoral. Si obtenían un porcentaje mínimo de la votación, su registro se volvía definitivo. Actualmente, aunque los registros parecen definitivos, en realidad están condicionados a los resultados electorales.

Además, la figura vigente, que permite registrar un solo partido cuando se demuestra cierta membresía, se ha convertido en un mercado. Existen empresas que ofrecen la recolección de firmas a cambio de grandes sumas de dinero, lo que ha permitido que algunos grupos obtengan el registro sin contar con una base social real. Como resultado, estos partidos suelen perder su registro en la primera elección.

Aunque este tema no está relacionado con los grupos vulnerables, creo que, para lograr una democracia más incluyente, es fundamental mejorar las condiciones tanto para las candidaturas independientes como para la creación de nuevos partidos políticos.

**Dra. Timal:**

Voy a romper un poco el orden de las preguntas, pero usted ha tocado un tema muy importante. En algunos estudios se habla de los llamados "partidos tiburón" y "partidos rémora": aquellos que se adhieren a otros más fuertes para beneficiarse de su popularidad y, de esta manera, mantenerse en el sistema. Mientras esta dinámica persista, estos partidos reciben una ministración mensual que les permite seguir activos, lo que fomenta la formación de candidaturas independientes, coaliciones y otras estrategias.

*¿Cree usted que esto contribuye realmente a la inclusión política o es solo una estrategia disfrazada para que estos partidos sigan existiendo e, incluso, subsistan económicamente gracias a su alianza con un "partido tiburón", como se menciona en la teoría?*

**Dr. Valdés:**

Yo diría que estos aspectos deben analizarse con mucho cuidado, porque estoy convencido de que, en un país como el nuestro, con una democracia joven y una población que participa cada vez más activamente en la vida política, es fundamental reconocer y fomentar el pluralismo político. Sin embargo, como siempre, existen malas prácticas que deben preverse.

Personalmente, me agrada el sistema de mayoría absoluta con doble vuelta, ya que evita las coaliciones electorales prematuras y permite que los partidos políticos prueben su fuerza en la primera ronda. En este sistema, solo los dos candidatos más votados avanzan a la segunda vuelta, lo que obliga a la construcción de coaliciones de gobierno en esta etapa.

En ese escenario, uno de los dos finalistas inevitablemente ganará y formará gobierno, lo que abre la posibilidad de negociar con los partidos que quedaron en tercera, cuarta o quinta posición. No solo para adoptar algunos puntos de sus programas políticos, sino también para la conformación del gobierno, la distribución de ministerios y secretarías, y la definición de un plan claro para la ciudadanía.

Este modelo permite que los electores no solo tengan una guía clara sobre por quién votar en la segunda vuelta, sino también una mayor transparencia respecto a las prioridades y compromisos del futuro gobierno.

**Dra. Timal:**

Ahora bien, desde la perspectiva del grupo de personas con discapacidad.

*¿Qué utilidad real tienen las capacitaciones dirigidas a los funcionarios de casilla sobre el protocolo de inclusión para personas con discapacidad como integrantes de las mesas directivas de casilla?*

**Dr. Valdés:**

Yo diría que es un tema muy casuístico. En la más reciente jornada electoral, participé como observador electoral aquí en Puebla y noté que, en algunas casillas, sí había disposición para facilitar el voto de personas con discapacidad, especialmente en lo que respecta a la mampara para personas con discapacidad motriz. Ante la falta de rampas, los funcionarios de casilla llevaban la mampara fuera de la casilla para que pudieran votar.

Sin embargo, esta solución depende de cada caso y se complica cuando la fila de votantes crece. Son muchas las personas esperando para votar, y es difícil para los funcionarios de casilla pausar la votación para trasladar la mampara. Además, esto genera molestias entre los votantes en la fila.

Aquí se evidencian dos problemas: primero, la limitada asignación presupuestal que han impuesto las autoridades gubernamentales y, en particular, la Cámara de Diputados al INE, lo que ha reducido el número de mamparas disponibles y ha generado filas más largas. Esto crea la falsa impresión de una participación masiva. En la reciente elección federal, la participación fue del 60 %, mientras que en las dos elecciones presidenciales previas alcanzamos el 63 %. Aunque en términos absolutos hubo más votantes, el padrón electoral también creció significativamente, lo que en proporción significa una disminución en la participación.

Como observadores electorales y medios de comunicación, al ver las largas filas en la mañana pensamos que la participación sería del 65 % o incluso cercana al 70 %, pero en realidad, fue solo un espejismo. La reducción en el número de mamparas limitó las posibilidades de votación, y, en consecuencia, la capacitación de los funcionarios de casilla en protocolos de inclusión se enfrenta a la realidad de filas largas, votantes molestos y dificultades para garantizar una democracia realmente incluyente.

Desde hace años, he propuesto una alternativa que surgió en el año 2000, cuando fui consejero en el Instituto Electoral del entonces Distrito Federal: la votación electrónica. Implementar esta modalidad incrementaría las oportunidades de inclusión para sectores vulnerables. En lugar de llevar la urna y la mampara a personas postradas, podríamos proporcionarles un código QR para que voten desde su teléfono, sin salir de casa. Esto también beneficiaría a los jóvenes, quienes, acostumbrados a hacer su vida digitalmente, ven anticuado el proceso de ir a formarse y esperar para ejercer su derecho al voto.

México debe modernizar su sistema de votación. Existen múltiples experiencias exitosas en Latinoamérica, como la urna electrónica en Brasil, y a nivel mundial, Estonia ya permite que el 100 % de sus ciudadanos voten por internet. Sin duda, esta es un área de oportunidad que debemos considerar.

***Dra. Timal:***

Eso me recuerda a cuando realizamos sondeos y preguntamos a la gente por qué no sale a votar. Una de las respuestas más curiosas que hemos encontrado es: *“Porque estoy trabajando y no puedo pedir permiso para ir”*.

Muchas personas tienen horarios laborales que van de las ocho de la mañana a las seis de la tarde, exactamente el mismo horario en el que operan las casillas. Esto representa una barrera significativa para quienes sí tienen la intención de votar, pero cuyas condiciones laborales les impiden acudir a las urnas.

**Dr. Valdés:**

Sí, es cierto lo que dice Dra., muchas personas llegan a las ocho de la mañana pensando: *"Llegaré una hora tarde a mi trabajo porque voy a ir a votar"*, pero se encuentran con que las casillas aún no están instaladas.

Aunque la ley establece que la instalación debe realizarse a las ocho, no puede hacerse antes, ya que esto podría ser causa de nulidad. Sin embargo, eso no significa que la votación comience puntualmente a esa hora. El proceso de instalación suele ser lento, lo que retrasa el inicio de la jornada electoral.

Este problema se reduciría significativamente con el uso de urnas electrónicas, donde el único requisito para comenzar la votación es ingresar un código.

**Dra. Timal:**

Siguiendo la lógica de la participación electoral de grupos en situación de vulnerabilidad.

*¿Considera que las personas migrantes deberían ser incluidas en la toma de decisiones sobre la distribución de cargos de elección popular en un lugar donde no residen?*

**Dr. Valdés:**

Sí, estoy convencido de ello. Desde que fui miembro de la Comisión de Voto desde el Extranjero, he sostenido que democratizar es sinónimo de incluir. Cuantas más personas puedan ejercer sus derechos políticos, más democrático es el sistema.

Sin embargo, creo que aún no hemos avanzado lo suficiente en las cuestiones técnicas. *¿A qué me refiero?* A diferencia de los primeros años, ahora es posible votar por correo postal, opción que algunas personas eligen, pero que requiere un registro previo. También se puede votar por internet, pero este método igualmente exige un registro anticipado, ya que la autoridad electoral debe dar de baja de la lista nominal nacional a quienes votarán desde el extranjero.

Además, recientemente se abrió la posibilidad del voto en consulados, aunque no en todos, sino solo en algunos y en determinados países. Esto representa una novedad para personas en migración temporal, e incluso para turistas que, siendo ciudadanos mexicanos y contando con credencial para votar, no realizan el trámite de registro con anticipación porque desconocen si estarán de viaje o en qué lugar exacto estarán durante la jornada electoral.

Casos como estos abarrotaron los consulados. Sin embargo, la autoridad electoral asignó muy pocas boletas, lo que provocó que se agotaran rápidamente y que se formaran largas filas.

**Dra. Timal:**

Continuando con el tema de las personas migrantes, quienes pueden encontrarse en esta situación por diversas razones—siendo la búsqueda de mejores oportunidades laborales y salarios más altos una de las más comunes—podemos advertir que la migración ocurre tanto en contextos de legalidad como en escenarios de irregularidad.

En el primer caso, es posible optar por el voto postal; sin embargo, en el segundo, esto resulta inviable.

*¿Qué opinión le merece la inclusión de este sector dentro de los procesos electorales?*

**Dr. Valdés:**

Yo diría que México no puede ni debe calificar como ilegal la presencia de sus connacionales en otros países. Quizás su estatus sea considerado ilegal en esas naciones, pero no para México. Por ello, debemos incluirlos en los procesos electorales sin importar su condición migratoria en el extranjero.

Este es un debate que aún no hemos iniciado ni en México ni en Norteamérica, pero que en la Unión Europea ya está en marcha. Allí, la integración no es solo económica, sino también política, en un nivel mucho más avanzado que el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, México y Canadá. Un ciudadano español, por ejemplo, mantiene sus derechos políticos en España, pero si vive en Alemania y paga impuestos en su municipio, también puede votar por el alcalde de su lugar de residencia sin perder su nacionalidad española.

En México, hemos avanzado en el reconocimiento de la doble nacionalidad, un tema en el que históricamente estábamos rezagados, pues antes no permitíamos que nuestros connacionales tuvieran otra ciudadanía. Ahora, el siguiente paso será debatir si los extranjeros con doble nacionalidad que deciden vivir en México tienen derecho a votar en nuestras elecciones. Son discusiones jurídicas complejas, pero necesarias para abordar progresivamente estos temas fronterizos.

Por otro lado, aún no se ha encontrado una solución efectiva para garantizar que los mexicanos en calidad de turistas puedan ejercer su derecho al voto. La implementación del voto en consulados fue una medida limitada, principalmente porque el número de boletas asignadas fue insuficiente. Esto generó controversia en los medios de comunicación, que destacaron las largas filas en lugares como Madrid, Miami y Nueva York, señalando que había un gran número de mexicanos queriendo votar sin poder hacerlo.

Este es, sin duda, un reto para la autoridad electoral, que deberá encontrar

mecanismos más inclusivos para garantizar el derecho al voto de todos los ciudadanos, sin importar su lugar de residencia temporal.

**Dra. Timal:**

Para completar el análisis del tercer grupo de personas en situación de vulnerabilidad que tienen la oportunidad de votar—las personas de la tercera edad—es importante considerar las diversas dificultades que pueden enfrentar. Entre ellas, problemas de movilidad, enfermedades que afectan sus condiciones físicas y cognitivas, e incluso la posibilidad de experimentar una falta de lucidez. Ante este panorama,

*¿Considera usted que en nuestro país existen las condiciones adecuadas para garantizar que las personas de la tercera edad puedan ejercer su derecho al voto?*

**Dr. Valdés:**

Creo que hemos avanzado en este tema. De hecho, tengo registro de que, en el proceso electoral más reciente, al menos en la Ciudad de México, el INE realizó un esfuerzo por acudir a los domicilios de personas en estado de postración para recoger su voto. Esto se llevó a cabo a través de la figura del voto anticipado, el mismo mecanismo utilizado para el sufragio de personas en prisión preventiva.

Sin embargo, como mencioné antes, considero que la solución no debería centrarse en trasladar urnas o personal de casilla, sino en implementar el voto a distancia, una alternativa que podría resolver esta situación de manera más efectiva.

Además, existe un debate jurídico de interpretación que no es menor: el relativo a la disminución de las facultades cognitivas en las personas de la tercera edad. Es un tema relevante para quienes nos acercamos a esa etapa de la vida—yo mismo ya pertenezco a este grupo—pues, en muchos casos, la capacidad para tomar decisiones comienza a deteriorarse.

Pero este no es el único caso. También hay personas con Síndrome de Down que, al llegar a la mayoría de edad, generan un debate sobre si tienen las facultades mentales suficientes para ejercer la ciudadanía. Mi impresión es que algunas sí y otras no. Y más allá del Síndrome de Down, existen otros padecimientos, como el autismo, que plantean desafíos similares.

**Dra. Timal:**

Perdón, doctor, por la interrupción, pero a veces ocurre que, si alguien acompaña a la persona, puede parecer que esa otra persona está decidiendo por ella.

**Dr. Valdés:**

Sí, incluso yo recuerdo que, en aquellos primeros días, alguien dijo: *“Hay que transportarlos, hay que ir a sus casas en automóviles y traerlos a la casilla”*. Sin embargo, no faltó el representante de partido que respondió: *“No, eso es acarreo, porque en el camino los van a convencer de votar por tal o cual partido”*.

Lamentablemente, estos temas son espinosos y delicados, con muchas aristas. Por ello, los legisladores deben debatirlos para encontrar soluciones lo más incluyentes posible, mientras que las autoridades electorales tienen la responsabilidad de desarrollar las capacidades logísticas necesarias para garantizar que las personas puedan ejercer sus derechos.

**Dra. Timal:**

Ahora bien, mencionábamos al inicio de esta entrevista que, en los últimos procesos electorales en México, se ha incluido a un nuevo sector: las personas en prisión. Esto implica trabajos de coordinación con los Centros de Reinserción Social.

*¿Considera que el voto de las personas en prisión preventiva puede influir en la declaración de ganadora o ganador de una elección?*

**Dr. Valdés:**

Tengo la impresión de que todavía no, porque si bien hemos avanzado en pruebas piloto, este derecho aún no alcanza a todas las personas en prisión preventiva.

Me parece lamentable que haya tantas personas en esta situación. De hecho, creo que ahí hay un debate pendiente, ya que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido recomendaciones sobre el abuso de la prisión preventiva en nuestro país. Es un tema que debe discutirse, pues no es sano que tantas personas permanezcan en prisión preventiva.

Además, en la medida en que disminuya el número de personas en esta condición, su impacto en los resultados finales de una elección será menor. Se trata, en última instancia, de un asunto de derechos humanos y de gran relevancia para la vida democrática de un país como el nuestro.

**Dra. Timal:**

*¿Es posible afirmar que “la inclusión de las personas en prisión preventiva hace más costosa la democracia mexicana”?*

**Dr. Valdés:**

Evidentemente, sí, porque se requiere un esfuerzo extraordinario que antes no se realizaba para permitir que estas personas ejerzan su voto. Sin embargo, yo iría más allá y diría que el exceso de personas en prisión preventiva encarece la vida en México. Los gobiernos deben invertir más, ya que tenemos instituciones saturadas y problemas de violencia en nuestra vida cotidiana, lo cual es aún más significativo. En fin, creo que, más allá del presupuesto destinado al proceso electoral, el tema de la prisión preventiva, incluso la prisión preventiva oficiosa, y la inseguridad que estamos viviendo en el país, son preocupantes. Nos cuesta a todos los mexicanos que cada vez más personas estén en esa situación.

**Dra. Timal:**

Las personas afromexicanas forman parte de los grupos en situación de vulnerabilidad en México.

*¿Cómo considera que impacta su participación en la vida política y social del país?*

**Dr. Valdés:**

Yo creo que el problema radica en lo reciente del reconocimiento de esta identidad étnica, que, hasta donde alcanzo a percibir, es una categoría que antes no existía en nuestro país. Antes, las personas de piel oscura no eran necesariamente identificadas bajo una condición étnica.

Por ejemplo, mi abuela paterna era mulata; estoy seguro de que era afrodescendiente. Sin embargo, falleció hace muchos años y, en mi familia, nunca la consideramos como tal, ni como afromexicana. Creo que estamos en una etapa muy inicial en cuanto a la inclusión de estos grupos y debemos seguir trabajando para garantizar que tengan asegurado el derecho a votar y ser votados, conforme a lo establecido en la Constitución.

**Dra. Timal:**

Después de haber abordado diversas preguntas sobre los distintos grupos incluidos en nuestro ámbito político-electoral, vale la pena enfocarnos en la siguiente cuestión: *¿qué sigue en la democracia mexicana para estos grupos?*

En este sentido, me permito cambiar de tema para hacer una analogía con el contexto democrático. Le planteo lo siguiente: el uso de herramientas tecnológicas en la vida cotidiana es una realidad; sin embargo, parece estar ligado a un factor generacional. Por ejemplo, las personas mayores de 60 años suelen rehusarse

a utilizarlas, posiblemente por falta de confianza, desconocimiento sobre su funcionamiento o simplemente por falta de familiarización con los procesos.

Bajo esta premisa.

*¿Considera que las herramientas tecnológicas son confiables para su uso en los procesos electorales?*

**Dr. Valdés:**

Siendo expresidente del IFE, participé en el consejo de una empresa europea de tecnología electoral. En ese consejo, también formaba parte el expresidente electoral de Nigeria, un país cuya población es comparable a la de México.

Durante nuestras reflexiones, este colega mencionaba que en Nigeria nunca habría voto electrónico porque la mitad de los políticos creía que, con su implementación, les harían fraude, mientras que la otra mitad pensaba que, sin él, no les harían fraude. En consecuencia, todos estaban de acuerdo en no adoptarlo.

Desde mi perspectiva, es más fácil cometer fraude en un sistema sin tecnología que en uno que la incorpore. De hecho, existen suficientes desarrollos tecnológicos para hacer los procesos electorales más confiables mediante el uso intensivo de la tecnología.

**Dra. Timal:**

*¿La implementación de urnas electrónicas incentivaría la participación, el día de la votación, de las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad?*

**Dr. Valdés:**

Sí, por supuesto, ya lo respondí al principio. Creo que esto haría más ágil la votación y mejoraría la calidad de atención para personas en situación de vulnerabilidad o con diversas discapacidades. Además, considero que debemos avanzar hacia la votación a distancia para fomentar una mayor inclusión.

**Dra. Timal:**

Para cerrar esta entrevista, me permito plantearle una última pregunta:

*¿La democracia incluyente, desde el lado de las postulaciones y no de los votantes, es una herramienta positiva o puede convertirse en una imposición que deja de lado las cualidades individuales para centrarse únicamente en la pertenencia a un grupo en situación de vulnerabilidad?*

Por ejemplo, imaginemos que, para registrar una fórmula en una contienda electoral, se exige la inclusión de personas de la diversidad sexual. En ese caso, la

atención podría enfocarse en esa característica en lugar de considerar la capacidad y formación de los candidatos. Es decir, el criterio de selección se basaría en cumplir una cuota en lugar de evaluar el perfil y la idoneidad para el cargo.

Adelante, Dr., le cedo la palabra para cerrar.

***Dr. Valdés:***

No, al contrario, creo que es muy positivo que las personas de los diversos segmentos que componen nuestra sociedad tengan la posibilidad de ser postuladas. La ciudadanía será quien decida si un candidato, independientemente de si pertenece a la diversidad sexual, a una minoría étnica, tiene una condición de discapacidad o es inmigrante, cuenta con las capacidades necesarias para desempeñar el cargo. Si la ciudadanía considera que sí, votará por esa persona; si no, simplemente no lo hará. En democracia, la última palabra debe quedar en manos de la ciudadanía.

***Dra. Timal:***

Le agradezco mucho esta entrevista y quiero expresar dos razones para ello. Primero, porque para quienes trabajamos en el ámbito electoral, conversar con una autoridad en la materia como usted es un privilegio. Y segundo, porque esta entrevista contribuye significativamente a mis actividades como posdoctorante. Muchas gracias, Dr., por su tiempo y disposición.

## **Gobernanza en Jalisco. Perspectivas analíticas de diversas facetas de la gobernanza en el ámbito local\***

*Reseña*

**ANA MARGARITA VÁZQUEZ LÓPEZ**

El Colegio de Jalisco

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

[mag.vazquezl@gmail.com](mailto:mag.vazquezl@gmail.com)

Esta obra coordinada por Ismael Ortiz Barba y Mónica Montaña Reyes, ofrece una reflexión profunda sobre el concepto y la aplicación de la gobernanza en Jalisco. No se trata de una simple exposición de elementos teóricos y prácticos de la gobernanza, sino que se presenta un análisis desde distintas perspectivas donde se hace énfasis en las interacciones entre actores, el contexto histórico y las condiciones sociales y políticas de cada escenario.

En cinco capítulos, las y los autores destacan la importancia de la participación ciudadana, el fortalecimiento institucional y la necesidad de reformas estructurales en la administración pública para alcanzar una gobernanza integral que abarque todo y a todos.

El capítulo uno, “*La gobernanza en Guadalajara: el caso del Plan Integral de Movilidad para la Zona Sur*”, de Alberto Arellano, muestra una crítica a la institucionalización de la gobernanza en Jalisco. Si bien reconoce su crecimiento y consolidación en la práctica, el autor señala que existe un uso indiscriminado del concepto de gobernanza, sin una base teórica sólida, lo que impide su utilización como herramienta de análisis y mejora del proceso gubernamental.

---

\* Reseña del libro :Ismael Ortiz Barba y Mónica Montaña Reyes (coords.) (2024). *Gobernanza en Jalisco. Perspectivas analíticas de diversas facetas de la gobernanza en el ámbito local*. Universidad de Guadalajara

El autor profundiza en la comprensión de la gobernanza como una forma de gobernar que no es únicamente responsabilidad del Estado, sino que involucra a una compleja red de actores sociales, instituciones públicas y privadas, y al mercado, que deben coordinarse para ofrecer soluciones integrales a problemas complejos como la desigualdad, la violencia y la falta de acceso a servicios públicos.

Subraya la importancia de entender la gobernanza como estructura y como proceso. No solo se refiere a las instituciones establecidas para gestionar el poder, sino también a los mecanismos de interacción y cooperación entre los actores involucrados.

Arellano ilustra cómo leyes y reglamentos, como la Ley de Coordinación Metropolitana y los Reglamentos de Participación Ciudadana, han sido claves para institucionalizar la gobernanza, promoviendo la participación activa de la sociedad en los procesos de toma de decisiones. El autor concluye con un ejemplo práctico reciente sobre la aplicación eficaz de la gobernanza y la transformación que esta demanda en el caso jalisciense.

Sin embargo, también señala los desafíos relacionados con la exclusión social, la falta de verdaderos mecanismos de rendición de cuentas y la centralización del poder en ciertos grupos políticos. Aboga por un modelo de gobernanza más inclusivo y participativo, que incorpore a actores periféricos como universidades, organizaciones civiles y otros entes autónomos, para fomentar un debate más abierto y plural sobre los problemas públicos.

El segundo capítulo “*Gobernanza metropolitana y anomia*” Magdiel Gómez, se enfoca en la gobernanza metropolitana, un concepto que ha adquirido relevancia en el contexto de ciudades grandes y complejas, como el Área Metropolitana de Guadalajara.

El autor analiza cómo los problemas urbanos y la interacción entre actores diversos requieren un enfoque de gobernanza que trascienda los límites de los gobiernos municipales y contemple una coordinación efectiva entre distintos niveles de gobierno, la sociedad civil, el sector privado y otros actores.

Destaca la *anomia* como uno de los mayores retos en las zonas metropolitanas, entendida como el vacío o la ausencia de normas sociales compartidas que orienten la conducta de los individuos y colectivos. Con el debilitamiento de estas normas, las personas pueden recurrir a medios ilegítimos, como el crimen, para alcanzar sus objetivos.

Gómez subraya que la gobernanza metropolitana es clave para restaurar el orden social. Para él, debe abordar las desigualdades estructurales y promover políticas públicas inclusivas que fomenten la participación ciudadana y la

cooperación entre diversos actores. Su análisis pone de manifiesto que, sin una estrategia de gobernanza adecuada, los problemas urbanos pueden escalar y convertirse en fuentes de ingobernabilidad.

En el capítulo tercero “*Gobernanza y justicia alternativa en Jalisco*”, Giovana Ríos presenta la justicia alternativa como un componente esencial de la gobernanza moderna, que permite a los ciudadanos resolver sus disputas de manera más directa y con mayor participación, lo que fortalece la confianza en las instituciones y promueve una cultura de paz.

Nos muestra la justicia alternativa como un modelo que promueve la corresponsabilidad civil y se convierte en un elemento clave para la participación activa de la ciudadanía y la mejora de la transparencia en la materia. Siguiendo la línea de pensamiento de los autores anteriores, resalta la relevancia de implementar normativas que regulen la aplicación de estos mecanismos, al tiempo que señala los retos aún existentes.

A pesar de estos desafíos, la autora reconoce que la justicia alternativa ha demostrado ser una herramienta valiosa para mejorar el acceso a la justicia, especialmente en casos menos graves, aunque subraya que la justicia penal tradicional sigue siendo necesaria para delitos más serios.

Nancy Vázquez y Gabriel Corona, en el cuarto capítulo denominado “*El Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco: una gobernanza permanente*” abordan la relación entre gobernanza y anticorrupción, centrándose en el análisis del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SEAJAL), un ejemplo de gobernanza participativa e interinstitucional.

El SEAJAL ha implementado un enfoque dinámico de gobernanza, que promueve la cooperación activa entre el gobierno, la sociedad civil y otros actores no gubernamentales en la lucha contra la corrupción. A través de ejemplos prácticos, como la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco (PEAJAL), los autores demuestran cómo la gobernanza puede ser una herramienta poderosa para el cambio social. La implementación de este modelo en Jalisco ha permitido una mayor transparencia y rendición de cuentas, al tiempo que ha involucrado a la ciudadanía en el proceso de creación y evaluación de políticas anticorrupción.

No obstante, advierten que el éxito del SEAJAL dependerá de su capacidad para traducir la planeación estratégica en resultados concretos y tangibles, lo que requerirá la participación activa y el compromiso continuo de todos los actores involucrados.

Por último, en el capítulo quinto “*Orígenes y evolución de la gobernanza en Jalisco 1920-2023*” Mónica Montaña, ofrece un recorrido histórico sobre la evolución

de la gobernanza en Jalisco, destacando los cambios en las dinámicas políticas. Este punto es especialmente importante para quienes pudieran pensar que la gobernanza llegó hace apenas unos años, debido al uso desmedido del concepto.

En este sentido, Montaña recuerda la presencia de la gobernanza en Jalisco desde el periodo posrevolucionario, la aparición y consolidación de actores e instituciones clave, el fortalecimiento de la participación de los sectores empresariales y figuras locales, la integración de los medios de comunicación, hasta los actores actuales.

La autora muestra que la gobernanza en Jalisco ha evolucionado de una estructura jerárquica y autoritaria hacia un modelo más participativo y diverso, influido por los cambios sociales, económicos y políticos en el país. Presta particular atención a las élites, tanto políticas como sociales, que han sido centrales en esta transformación, adaptándose a nuevas dinámicas y desafíos a lo largo del tiempo.

Sin embargo, junto con esta transformación, la autora señala que persisten retos importantes relacionados con la violencia, la inseguridad, el crimen organizado y la fragmentación política, que dificultan la consolidación de un sistema de gobernanza inclusivo y democrático.

En conjunto, la obra constituye una valiosa contribución teórica y empírica para la comprensión de la gobernanza en contextos subnacionales. A través de diferentes miradas disciplinares y estudios de caso, se identifican puntos de convergencia clave: la necesidad de repensar el entramado institucional, el llamado a una participación más inclusiva de actores no gubernamentales, y la urgencia de contar con mecanismos eficaces, transparentes y democráticos.

Este libro resulta de particular interés tanto para investigadores y académicos como para tomadores de decisiones y funcionariado público, pues ofrece herramientas conceptuales y prácticas para mejorar la gobernanza en sus respectivos contextos. Asimismo, constituye una guía accesible y clara para quienes deseen entender las relaciones de poder, los desafíos institucionales y las posibilidades de transformación en el ámbito local.

## **Gobernanza urbana y metropolitana: La experiencia de los institutos de planeación en México\***

*Reseña*

**RAMONA ESMERALDA VELÁZQUEZ GARCÍA**

Universidad de Guadalajara

 [orcid.org/0000-0001-8977-5993](https://orcid.org/0000-0001-8977-5993)

[ramona.velazquez@academicos.udg.mx](mailto:ramona.velazquez@academicos.udg.mx)

### **Introducción**

El libro *Gobernanza urbana y metropolitana*, de Gustavo Córdova Bojórquez y María de Lourdes Romo Aguilar, analiza el papel de los institutos de planeación en México como actores clave en la gobernanza urbana. Destaca su evolución hacia la integración de diversos actores y la construcción de los consensos necesarios en un contexto de urbanización y sostenibilidad.

A lo largo de cinco capítulos, la obra revisa el desarrollo histórico urbano, los fundamentos teóricos de la gobernanza, la evolución de los institutos, la participación de actores no gubernamentales y las dinámicas internas de estos organismos. Su enfoque vincula los desafíos locales con las tendencias globales, integrando directrices de organismos internacionales como ONU-Hábitat, lo que enriquece la comprensión del contexto mexicano frente a las prácticas internacionales.

Si bien destaca por su originalidad y solidez analítica, el libro podría profundizar en las limitaciones estructurales de los institutos, como la falta de recursos y el poder limitado frente a otros actores. Aun así, representa una contribución significativa para reflexionar sobre la planeación urbana y su futuro en México.

\* Reseña del libro: Gustavo Córdova Bojórquez y María de Lourdes Romo Aguilar (2022). *Gobernanza urbana y metropolitana: la experiencia de los institutos de planeación en México*. El Colegio de la Frontera Norte

## Urbanización y metropolización en los albores de la gobernanza

El primer capítulo de este libro ofrece un análisis histórico y teórico de la urbanización, desde los primeros asentamientos humanos hasta la consolidación de las grandes ciudades industriales. Córdova Bojórquez y Romo Aguilar abordan cómo las ciudades mexicanas, al igual que otras metrópolis globales, enfrentan desafíos derivados de la urbanización acelerada, la cual requiere una reconfiguración constante de la gobernanza urbana para responder a las crecientes demandas sociales y económicas.

Los autores destacan que la urbanización no es solo un fenómeno demográfico, sino también político y económico, que ha transformado profundamente las relaciones sociales y la distribución del poder. En este sentido, la Revolución Industrial marcó un punto crucial al convertir a las ciudades en polos de acumulación de riqueza, pero también en epicentros de desigualdad, segregación y contaminación. Este fenómeno, aunque originado en Europa, presenta paralelismos claros en el contexto mexicano, donde la urbanización acelerada del siglo XX ha generado problemas como la falta de infraestructura y la creciente segregación espacial en ciudades como Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara.

Autores como Saskia Sassen (2013) y Manuel Castells (2012) han explorado cómo las grandes ciudades—descritas como “ciudades globales” por Sassen—se han convertido en nodos económicos, pero también en espacios de profunda polarización social. Sassen argumenta que la urbanización, en el contexto de la globalización, ha beneficiado a las élites económicas, mientras que las áreas marginadas quedan excluidas de los beneficios de este crecimiento. Córdova Bojórquez y Romo Aguilar destacan que, en México, este patrón se ha repetido, generando grandes divisiones socioespaciales, donde las periferias urbanas siguen dependiendo de los centros económicos, pero sin una distribución equitativa de recursos y oportunidades.

A su vez, Castells señala que la metropolización está marcada por el “poder en red”, donde el poder ya no está centralizado, sino distribuido a través de diversas redes de actores que gestionan la economía y la política. Esta perspectiva es clave para entender la gobernanza urbana en México, que debe gestionar estas redes de manera inclusiva y participativa, involucrando tanto al gobierno como a actores privados y sociales.

El principal reto de la urbanización en México, como lo señalan Córdova Bojórquez y Romo Aguilar, es gestionar el suelo urbano y proporcionar servicios básicos en un contexto de creciente desigualdad. Mientras que las grandes ciudades globales concentran recursos y oportunidades, muchas periferias mexicanas aún carecen de acceso a servicios esenciales como agua potable, transporte e

infraestructura sanitaria, lo que intensifica las tensiones sociales. En este contexto, David Harvey (2003) argumenta que la urbanización puede perpetuar desigualdades, consolidando mecanismos como la especulación inmobiliaria y el desplazamiento forzoso de comunidades vulnerables. Este fenómeno se refleja en muchas ciudades mexicanas, donde la expansión descontrolada ha generado asentamientos informales y exclusión social.

Por último, el desafío para los institutos de planeación en México es coordinar actores con intereses diversos y encontrar consensos en un entorno político fragmentado, como destacan los autores. La gobernanza participativa, como señala Erik-Hans Klijn (2005), es fundamental, aunque la construcción de consensos es un proceso complejo y, en muchos casos, lento. Córdova Bojórquez, Romo Aguilar, Sassen, Castells y Harvey coinciden en que los principales retos de la gobernanza urbana en México giran en torno a la equidad, la sostenibilidad y la participación ciudadana. Para abordarlos, es necesario diseñar soluciones adaptadas a la realidad social, económica y política del país.

### **Gobernanza y planeación, una reflexión teórica y metodológica**

Este capítulo reflexiona sobre los fundamentos de la gobernanza urbana y metropolitana, destacando la necesidad de coordinar a diversos actores, niveles de gobierno y estrategias sostenibles. Córdova Bojórquez y Romo Aguilar subrayan que la gobernanza moderna ha superado los enfoques centralizados, adoptando procesos colaborativos entre gobiernos, sector privado y sociedad civil para gestionar las ciudades de manera más equitativa y eficiente.

Uno de los puntos clave del capítulo es el papel de los institutos de planeación en la construcción de consensos en contextos urbanos con intereses divergentes. Los autores destacan que la participación ciudadana es esencial, no solo para legitimar las decisiones, sino también para lograr una planificación más inclusiva.

Siguiendo las ideas de Stoker (1998), Jessop (2002) y Klijn (2005), el texto señala que la gobernanza enfrenta desafíos como la fragmentación política y las tensiones entre intereses económicos y bienestar social, lo que subraya la necesidad de garantizar la equidad en la distribución de recursos y poder.

En cuanto a la gobernanza metropolitana en México, Córdova y Romo Aguilar explican que enfrenta retos como la fragmentación administrativa y las desigualdades socioespaciales, lo que dificulta la provisión de servicios básicos. También abogan por un enfoque de democracia participativa que empodere a las comunidades locales y supere las consultas superficiales, como señala Fung (2004).

Además, subrayan la importancia de integrar enfoques de justicia espacial, como proponen Brenner y Schmid (2015), para asegurar un desarrollo urbano equitativo y sostenible.

El capítulo concluye resaltando la necesidad de fortalecer los institutos de planeación y fomentar procesos inclusivos, superando barreras estructurales y promoviendo la cooperación entre todos los actores involucrados.

### **Origen y evolución de los institutos de planeación**

El tercer capítulo del libro analiza la evolución de los institutos de planeación en México, destacando su papel clave en la gestión urbana y metropolitana. Creados en los años 70 como respuesta al crecimiento desordenado de las ciudades, inicialmente se centraron en la planificación técnica, con poca participación ciudadana. Con el tiempo, los institutos han evolucionado en seis generaciones, incorporando mecanismos participativos y profesionalizándose, aunque aún enfrentan desafíos como la falta de autonomía, financiamiento y recursos técnicos.

Uno de los principales problemas es la falta de autonomía frente a los intereses políticos locales, lo que afecta la continuidad de los planes. La participación ciudadana sigue siendo limitada, y la carencia de recursos restringe la implementación de proyectos y la negociación con actores poderosos. Autores como Peter Hall (2002) y Susan Fainstein (2010) destacan la presión de los intereses económicos a corto plazo, que dificulta un enfoque de justicia social.

Para asegurar su relevancia en el futuro, es esencial que los institutos de planeación fortalezcan su autonomía, consigan financiamiento sostenible, fomenten una participación ciudadana real y avancen en tecnificación. Healey (2020) resalta la importancia de la colaboración entre actores para generar políticas inclusivas, un desafío aún presente en México.

Es importante resaltar que los institutos de planeación son cruciales para un desarrollo urbano sostenible, pero deben superar barreras estructurales y operativas para consolidarse como actores efectivos en la gobernanza metropolitana.

### **Los órganos ciudadanizados**

Este capítulo analiza los órganos ciudadanizados como espacios donde actores no gubernamentales (sociedad civil, sector privado y academia) contribuyen a la planeación urbana en México. Estos órganos buscan promover una gobernanza participativa y horizontal, pero su impacto es limitado por la falta de poder vinculante,

lo que genera frustración y una percepción de participación simbólica. Además, la asimetría de poder entre actores gubernamentales y ciudadanos restringe su influencia.

Autores como John Gaventa (2006) y Sherry Arnstein (1969) critican que la participación debe ir más allá de la consulta, transformándose en un verdadero empoderamiento. Este problema es particularmente relevante en México, donde la planeación urbana aún enfrenta barreras para integrar de manera efectiva a la sociedad civil. Patsy Healey (2020) y Erik-Hans Klijn (2005) refuerzan la necesidad de un enfoque colaborativo, señalando que, para que los órganos ciudadanizados tengan impacto, deben contar con capacidades reales para influir en las decisiones y superar la fragmentación de intereses.

Los autores identifican cinco retos para mejorar el funcionamiento de estos órganos: vinculación de decisiones, equilibrio de poder, capacitación y recursos, transparencia y rendición de cuentas, e inclusión de actores diversos. Aunque los órganos ciudadanizados tienen el potencial de promover una gobernanza inclusiva, su eficacia depende de superar barreras estructurales que limitan su capacidad de influir en las políticas públicas. Este capítulo ofrece una reflexión crítica sobre cómo fortalecer la participación ciudadana en la planeación urbana de México.

### **Organización interna de los institutos de planeación**

El último capítulo examina los elementos organizativos de estos organismos, definidos por cuatro componentes clave: dirección, temas de agenda, áreas operativas y gestión del presupuesto. El director juega un rol crucial como enlace entre los gobiernos locales y los órganos ciudadanos, coordinando e implementando políticas urbanas.

Cada instituto organiza sus áreas según las necesidades territoriales, abordando temas como movilidad, medio ambiente y ordenamiento territorial, pero su capacidad de adaptación se ve limitada por factores externos, como la dependencia del financiamiento de los gobiernos municipales. Un ejemplo de esto es el caso de Juárez, donde un cambio político afectó la operación del instituto.

En un contexto de urbanización acelerada y avances tecnológicos, los institutos enfrentan crecientes demandas y deben promover un servicio civil profesionalizado para asegurar la continuidad en la toma de decisiones. Autores como Peters y Pierre (2006) subrayan la necesidad de estructuras colaborativas que incluyan al gobierno, la sociedad civil y el sector privado, un modelo que los institutos mexicanos intentan implementar, aunque con desafíos relacionados con la alineación de intereses y la

estabilidad institucional.

Por su parte, Innes (2010) destaca que los procesos participativos son esenciales para legitimar las políticas urbanas, un enfoque reflejado en los esfuerzos por promover plataformas de participación ciudadana. Sin embargo, el capítulo señala que integrar las áreas técnicas con actores políticos sigue siendo un reto clave.

Finalmente, el capítulo enfatiza la necesidad de marcos de gobernanza más flexibles, capaces de adaptarse a los cambios urbanos y fortalecer alianzas con la sociedad y el sector privado, promoviendo una colaboración intersectorial que garantice la efectividad y continuidad de la gestión.

## Conclusión

El análisis presentado en esta obra abre una reflexión profunda sobre el rol crucial de los institutos de planeación en la gobernanza urbana y metropolitana en México. A través de una evaluación detallada de sus estructuras organizativas, procesos participativos y su adaptación a un contexto de urbanización acelerada, los autores, Córdova Bojórquez y Romo Aguilar, nos invitan a reconsiderar las dinámicas de poder, los desafíos de la participación ciudadana y la efectividad de las políticas urbanas. En particular, la obra plantea que, para que los institutos de planeación puedan superar sus limitaciones actuales, deben avanzar hacia modelos de gobernanza más inclusivos y adaptativos. Esto requiere no solo una mayor autonomía frente a los intereses políticos locales, sino también la capacidad de articular soluciones sostenibles que integren a diversos actores sociales y económicos.

Investigaciones futuras podrían enfocarse en evaluar cómo los modelos de gobernanza adaptativa, que responden a los cambios dinámicos de las ciudades, pueden fortalecer la capacidad de los institutos de planeación para gestionar de manera efectiva los territorios urbanos. Este enfoque permitiría explorar cómo los institutos pueden mejorar su capacidad para integrar la participación ciudadana de forma efectiva, garantizar la equidad en el desarrollo urbano y, en última instancia, asegurar la sostenibilidad a largo plazo de las ciudades. Además, sería relevante investigar las estrategias necesarias para garantizar la independencia operativa y financiera de los institutos, protegiéndolos de las fluctuaciones políticas y asegurando que sus decisiones no estén subordinadas a intereses particulares o de corto plazo.

Desde una perspectiva crítica, esta obra es fundamental para el entendimiento de los desafíos actuales de la planeación urbana en México, ya que aborda temas clave como la fragmentación política, la falta de recursos y las tensiones entre los intereses económicos y las necesidades sociales. Aporta una visión integral de cómo los institutos de planeación pueden contribuir a una gobernanza más democrática y participativa, pero también señala con claridad las barreras estructurales que aún deben superarse.

Gobernanza urbana y metropolitana es una obra de gran valor académico y práctico. Su capacidad para integrar el análisis teórico con ejemplos concretos de la realidad mexicana la convierte en una fuente indispensable para quienes estudian o trabajan en el ámbito de la planeación urbana. Además, invita a reflexionar sobre el futuro de la gobernanza metropolitana en un país en constante transformación. Sin duda, sienta las bases para un debate necesario sobre la evolución y el fortalecimiento de los institutos de planeación, esenciales para la construcción de ciudades más inclusivas, sostenibles y equitativas.

## Referencias

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Brenner, N., & Schmid, C. (2015). Towards a new epistemology of the urban? *City*, 19 (2–3), 151–182. <http://dx.doi.org/10.1080/13604813.2015.1014712>
- Castells, M. (2012). *Networks of outrage and hope: Social movements in the Internet age*. Polity Press.
- Córdova Bojórquez, G., & Romo Aguilar, M. de L. (2022). *Gobernanza urbana y metropolitana: La experiencia de los institutos de planeación en México*. El Colegio de la Frontera Norte; Instituto Municipal de Investigación y Planeación.
- Fainstein, S. S. (2013). The just city. *International Journal of Urban Sciences*, 18(1), 1–18. <https://doi.org/10.1080/12265934.2013.834643>
- Fung, A. (2004). *Empowered participation: Reinventing urban democracy*. Princeton University Press.
- Gaventa, J. (2006). Finding the spaces for change: A power analysis. *IDS Bulletin*, 37 (6), 23–33.
- Harvey, D. (2003). *The new imperialism*. Oxford University Press.
- Hall, P. A. (2002). *Great Britain: The role of government and the distribution of social capital*. In *Democracies in Flux* (pp. 21–58).
- Healey, P. (2020). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. Bloomsbury

*Publishing.*

- Innes, J. E. (2010). *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*. Routledge.
- Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*. Polity Press.
- Klijn, E.-H. (2005). Networks and inter-organizational management: Challenging, steering, evaluation, and the role of public actors in public management. *In The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 257–281). <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199226443.003.0012>
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2006). Governance, government, and the state. *In The State: Theories and Issues* (pp. 209–222).
- Sassen, S. (2013). *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50 (155), 17–28.

## **Acerca de los autores (as)**

El presente número de la revista reúne las contribuciones de diversas autoras y autores cuyas investigaciones y reflexiones abonan al diálogo académico en sus respectivos campos de estudio. La pluralidad de perspectivas aquí reunidas da cuenta del compromiso intelectual y del rigor metodológico con que fueron elaborados los trabajos. Algunas de las personas autoras han incluido agradecimientos a las instituciones a las que están adscritas, en reconocimiento al apoyo brindado para la realización de sus estudios y la difusión de sus resultados. La presentación de los autores se realiza en el orden en que aparecen en el contenido de la revista.

### **LUIS RODRIGO DÍAZ THOMÉ YÁNIZ**

Licenciado en Asuntos Internacionales y Maestro en Desarrollo y Dirección de la Innovación por la Universidad de Guadalajara, donde actualmente cursa el Doctorado en Ciencia Política. Científico social con 25 años de experiencia, especializado en métodos cualitativos y cuantitativos aplicados a la investigación e innovación, con énfasis en el sector privado. Es el único miembro mexicano de la Asociación de Consultores en Investigación Cualitativa (QRCA), con sede en Estados Unidos. A lo largo de su carrera ha desarrollado más de 9,000 investigaciones, evaluaciones y asesorías en sectores como educación, turismo, desarrollo inmobiliario, gestión portuaria, servicio al cliente y administración pública. Destaca por la creación de metodologías orientadas a la evaluación de productos y servicios en sectores estratégicos.

Correo: [luis.diazthome4723@alumnos.udg.mx](mailto:luis.diazthome4723@alumnos.udg.mx)

<https://orcid.org/0000-0002-1527-5942>

### **ARTUR DUARTE DE LIMA**

Maestro por el Programa de Estudios Urbanos y Regionales (PPEUR) y está formado en la Licenciatura en Gestión de Políticas Públicas de la Universidad Federal de Rio Grande del Norte (UFRN), formando parte del Grupo de Investigación de Estado y Políticas Públicas del mencionado programa. Actualmente actúa como investigador becado por la Fundación de Apoyo a la Investigación de Rio Grande del Norte

(FAPERN), en el proyecto de innovación en Gestión Pública.

Correo: arturduarte.1501@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0000-8922-9861>

### **ANDERSON CRISTOPHER DOS SANTOS**

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Federal de Río Grande del Norte (UFRN), con maestría y licenciatura en la misma área e institución. Actúa como profesor en el Instituto de Políticas Públicas de la UFRN, participando en el Curso de Licenciatura en Gestión de Políticas Públicas y en el Programa de Posgrado en Estudios Urbanos y Regionales, con énfasis en políticas educativas y teoría democrática. Correo: anderson.santos@ufrn.br

<https://orcid.org/0000-0001-6359-3905>

### **RICHARDSON LEONARDI MOURA DA CAMARA**

Doctor en Ciencias Sociales (UFRN, Brasil). Profesor del Instituto de Políticas Públicas y del Programa de Posgrado en Estudios Urbanos y Regionales (UFRN, Brasil). Investigador de la Red LEMET (Colegio de Jalisco), del INCT LABPLAN y del INCT Observatorio de las Metrópolis (Núcleo UFRN). Líneas de investigación: fiscalidad urbana, políticas públicas y gobernanza metropolitana. Correo: richardson.camara@ufrn.br

<https://orcid.org/0000-0002-8576-0943>

### **WILFRIDO GUTIÉRREZ ORTIZ**

Doctor y Maestro en Gobierno, Gestión y Democracia por el Colegio de Tlaxcala, A.C., y Licenciado en Administración Pública y Desarrollo Municipal por la UPAEP. Miembro C-SNII del CONAHCYT, ha impartido cátedra en diversas instituciones, incluyendo la Universidad Autónoma de Tlaxcala y el Colegio de Tlaxcala, A.C. Sus investigaciones se centran en la contaminación del río Atoyac en Puebla-Tlaxcala. Es integrante de (GATTACA) Grupo de apoyo técnico transdisciplinario para la restauración integral de la Cuenca del Alto Atoyac y de la Red Mexicana de Investigadoras e investigadores para el Agua, (REMIIA), dictaminador de proyectos de investigación, asesor de tesis de posgrado y miembro del comité editorial de la revista *Universo de la Tecnología*. Correo electrónico: wilfridogo@coltlax.edu.mx

<https://orcid.org/0000-0001-6920-3613>

**ARTURO VENANCIO FLORES**

Doctor en Ciencias Sociales por El Colegio Mexiquense, A. C., con posdoctorado en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa (CONAHCYT). Actualmente se desempeña como Profesor de Tiempo Completo en la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) e integrante del Cuerpo Académico Estudios Territoriales y Ambientales. Ha dirigido proyectos de investigación con financiamiento de CONAHCYT y la UAEMéx, y realizado estancias académicas en diversas instituciones nacionales e internacionales, como la Universidad Federal del ABC, la Universidad Federal de Río de Janeiro, la Universidad de Sao Paulo y la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Es autor y editor de dos libros y cuenta con múltiples publicaciones en libros y revistas especializadas, tanto nacionales como internacionales.

Correo electrónico: [avenanciof@uaemex.mx](mailto:avenanciof@uaemex.mx)

<https://orcid.org/0000-0002-8149-8247>

**EDITH IMELDA BERNAL GONZÁLEZ**

Doctora en Ciencias del Agua y Maestra en Ciencias Ambientales por la Universidad Autónoma del Estado de México, donde también cursó la Licenciatura en Geografía y Ordenación del Territorio. Su trayectoria profesional incluye la colaboración en proyectos nacionales e internacionales enfocados en estudios territoriales, redes tecno-sociales, políticas de desarrollo económico local e innovación social. Cuenta con publicaciones en libros especializados y revistas de prestigio internacional. Correo electrónico: [eibernalg12@gmail.com](mailto:eibernalg12@gmail.com)

**KLAUS FREY**

Profesor Investigador del Centro de Ingeniería, Modelado y Ciencias Sociales Aplicadas de la Universidad Federal del ABC (UFABC), Brasil. Es Maestro en Ciencias de la Administración y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Constanza, Alemania. Realizó estudios postdoctorales en el Instituto de Planificación Urbana y Regional de la Universidad Tecnológica de Berlín. Actualmente es Profesor Titular de Políticas Públicas en la UFABC y coordina, a través del Programa de Posgrado en Políticas Públicas (PGPP), la maestría internacional SPRING – Máster Internacional Conjunto de Ciencias en Desarrollo Regional y Gestión, en titulación conjunta con la

Universidad Técnica de Dortmund, Alemania.

Es investigador del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPQ) y cuenta con amplia experiencia en las áreas de Ciencia Política y Planificación Urbana y Regional. Sus líneas de trabajo se enfocan en gobernanza pública, análisis institucional, relaciones intergubernamentales, redes de políticas públicas, democracia y participación, así como en desarrollo sostenible.

Correo electrónico: klaus.frey@ufabc.edu.br

<http://orcid.org/0000-0002-7564-1764>

### **ALEJANDRO TONATIUH ROMERO CONTRERAS**

Licenciado en Etnohistoria por la Escuela Nacional de Antropología e Historia, (ENAH). Maestro y Doctor en Antropología Social por la Universidad Iberoamericana, Plantel Santa Fe. México. Estancia Posdoctoral en la Universidad de Santa María río del sur, Brasil. Ha trabajado en el Centro de Desarrollo Rural del Colegio de Postgraduados bajo la supervisión de los doctores Efraím Hernández Xolocotzi y Tomás Martínez. Actualmente es profesor de tiempo completo en el Instituto Interamericano de Tecnología y Ciencias del Agua de la UAEMéx. Sus áreas de investigación e interés abarcan: la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH), la etnobotánica, la historia social del agua en el Alto Lerma, la gobernanza-gobernabilidad hídrica, los pozos domésticos (norias), los Qanats mexicanos, y los sistemas autogestivos hídricos comunitarios -Comités de agua-. Actualmente está investigando la evolución de los bordos y manantiales en el Alto Lerma, así como la organización socio hídrica y los impactos ambientales del sistema de trasvase Lerma-Cutzamala-Ciudad de México. Autor y compilador de 7 libros y más de 40 artículos científicos en revistas nacionales e internacionales.

Correo electrónico: atromeroc18@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-0444-1113>

### *Agradecimientos*

Este trabajo forma parte de las actividades desarrolladas dentro de la Red de Laboratorios de Planeación Territorial y Ambiental, con clave 6893/REDP2023, de alcance Internacional de la Universidad Autónoma del Estado de México. Asimismo, el artículo forma parte del proyecto titulado: Cambio Climático, Hidropolítica y procesos de Gobernanza: conflictos por el uso y distribución del agua potable en el Estado de México y la Ciudad de México, registrado en la Secretaría de Investigación y

Estudios Avanzados, UAEMéx, con la clave 7167/2024ESP. Como responsable técnico del proyecto se encuentra el Dr. Arturo Venancio-Flores.

### **JOAQUÍN ELISEO DEL POZO**

Licenciado en Ciencia Política con especialización en Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Gobierno Local e investigador en el Centro de Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Se desempeña como ayudante de cátedra en la asignatura Laboratorio de Políticas Públicas en la UBA. Correo electrónico: joaquinedelpozo@gmail.com  
<https://orcid.org/0009-0005-3035-8200>

### **ERIKA PATRICIA CÁRDENAS GÓMEZ**

Licenciada en Estudios Internacionales por la Universidad de Guadalajara. Maestra en Estudios sobre la Región por El Colegio de Jalisco y Doctora por la Universidad de Guadalajara. Se desempeña como Profesora-Investigadora Titular en El Colegio de Jalisco y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Su línea de investigación se centra en los Estudios Antropológicos, Sociales y Urbanos, abarcando temas como el cambio climático, las políticas turísticas, la metropolización y la migración. Correo electrónico: cardenasepg@yahoo.com.mx  
<https://orcid.org/0000-0003-2293-2784>

### **ALICIA MARTÍNEZ CRUZ**

Doctora en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México (FLACSO-México). Maestra en Estudios de la Mujer por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y Licenciada en Administración Pública por la Universidad de la Sierra Sur (UNSI). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII). Actualmente se desempeña como profesora-investigadora y jefa de carrera de la Licenciatura en Administración Pública en la Universidad de la Sierra Sur. Sus líneas de investigación se centran en la interrelación entre estudios de género, políticas públicas, interseccionalidad, participación política, sistemas normativos internos y ciudadanía. Correo electrónico: ali.martinez.cruz@gmail.com  
<https://orcid.org/0009-0008-9311-4256>

**ZIAYRA RIVERA GODINA**

Licenciada en Estudios Políticos y Gobierno por la Universidad de Guadalajara. Maestra en Comunicación de la Ciencia y la Cultura por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Actualmente es candidata a Doctora en Ciencias Sociales, con especialidad en Antropología Social, por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-Campus Occidente). Sus intereses de investigación se centran en las relaciones de género y las Fuerzas Armadas Mexicanas. Su proyecto doctoral se enmarca en esta línea, con un enfoque específico en la Escuela Militar de Aviación del Colegio del Aire. Es miembro del Seminario de Redes Feministas en la Historia y Estudios de Género de El Colegio de Jalisco, y se desempeña como profesora en la Escuela de Comunicación de la Universidad Panamericana, campus Guadalajara.

Correo electrónico: [ziayra@gmail.com](mailto:ziayra@gmail.com)

<https://orcid.org/0009-0009-4983-6750>

**RAÚL OROZCO MAGAÑA**

Maestro en Políticas Públicas por El Colegio de Jalisco y estudiante del Doctorado en Políticas Públicas y Desarrollo en la Universidad de Guadalajara. Sus intereses de investigación incluyen la implementación de políticas públicas, el cambio en políticas, las narrativas de políticas, el marco de coaliciones promotoras y las políticas cinematográficas. Es profesor de finanzas públicas, política económica y ejercicio de recursos públicos. Fue reconocido con el Premio INAP en 2019.

Correo electrónico: [raul.orozco9949@alumnos.udg.mx](mailto:raul.orozco9949@alumnos.udg.mx)

<https://orcid.org/0009-0004-2147-4624>